

Reflexão sobre a Revisão do Regime Legal da Reserva Ecológica Nacional [REN]

1. Introdução

1.1. Correspondendo a uma solicitação formal de S. Ex.^a o Secretário de Estado do Ambiente, o Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável deliberou, na sua reunião plenária de **12 de Julho de 1999**, constituir um **Grupo de Trabalho Especial [GTE]** para proceder à análise da proposta então apresentada de **Regulamentação de Usos e de Acções Compatíveis na REN**, e cuja composição foi a seguinte:

- Conselheiro Prof. Doutor Victor Martins, Coordenador,
- Conselheiro Eng.º José Faria e Santos,
- Conselheiro Eng.º Jaime Braga,
- Conselheiro Eng.º J. Guerreiro dos Santos,
- Conselheiro Prof. Eng. Pedro Aguiar Pinto,
- e a colaboração especial do Prof. Eng.º Eugénio Menezes Sequeira,
- para além do apoio do Secretário Executivo do Conselho, Dr. Aristides Leitão.

1.2. No cumprimento do mandato que lhe foi cometido, o Grupo de Trabalho Especial promoveu **audições** de entidades

cuja relevância, para a apreciação das matérias em apreço, foi considerada essencial.

Assim, foram ouvidos:

- Arq. Óscar Knoblich, Presidente [substituto] da Comissão Nacional da REN;
- Eng. José Nunes Vicente, Presidente do Instituto de Hidráulica, Engenharia Rural e Ambiente [IHERA];
- Dr. José de Almeida Ribeiro, Director de Serviços do IHERA, e
- Eng.^a Manuela Pedroso, da Direcção Geral das Florestas.

A quantos se disponibilizaram a colaborar com o GTE do CNADS, quer através do diálogo, quer proporcionando documentação relevante, é devido testemunho público de agradecimento.

1.3. Num primeiro momento, foi presente à **Reunião Extraordinária do Conselho, de 26 de Outubro de 1999** um documento de trabalho intitulado “*Proposta de Reflexão Preliminar sobre o Projecto de Decreto-Lei relativo à Reserva Ecológica Nacional*”, que foi considerado uma boa base para os trabalhos futuros.

1.4. O GTE, no cumprimento do seu mandato e de acordo com a orientação pró-activa que caracteriza a acção do Conselho, e na convicção de que a matéria em análise é da maior relevância para o desenvolvimento sustentável do País, sujeitou à apreciação do Plenário o presente Projecto de Reflexão, que foi **aprovado por unanimidade pelo Conselho na sua Reunião Ordinária de 28 de Fevereiro de 2000.**

2. Evolução do Quadro Regulamentar da REN

A Reserva Ecológica Nacional [REN] foi instituída em 1983, pelo Decreto-Lei n.º 321/83, de 5 de Julho, pretendendo, em con-

junto com a Reserva Agrícola Nacional [RAN], contribuir para a concretização de uma política de ordenamento do território, à escala nacional, salvaguardando recursos ecológicos básicos.

Enquanto a RAN consagrava o solo de maior valor agrícola como património fundamental a salvaguardar no ordenamento do território, a REN salvaguardava a estrutura biofísica necessária para que a exploração dos recursos e a utilização do território se pudesse realizar *"sem que fossem degradadas determinadas circunstâncias e capacidades de que dependem a estabilidade e fertilidade das regiões, bem como a permanência de muitos dos seus valores económicos, sociais e culturais"*.

Respondia-se, assim, ao surto de crescimento urbano dos anos sessenta, que não obedecia a qualquer planeamento e à implementação dos Planos Directores Municipais, instituídos em 1982, através da REN como medida cautelar.

Naquele diploma, definia-se a REN [art.º 10.º] e proibiam-se *"todas as acções que diminuam ou destruam as suas funções da estabilidade ecológica do meio e da utilização racional dos recursos naturais e potencialidades..."* [art.º 3.º], competindo a delimitação e as decisões pontuais às Comissões Regionais e às Câmaras. Apenas em caso de conflito, e com a apresentação de recurso, o Conselho da REN teria que emitir parecer.

Deficiências resultantes da forma processual de cartografar as delimitações [art.º 8.º, n.ºs 1. e 2.], levou a que, em Março de 1990, fosse publicada nova legislação – o Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de Março [alterado pelo Decreto-Lei n.º 316/90, de 13 de Outubro, com a criação do Ministério do Ambiente e Recursos Naturais] –, que redefiniu o conceito de Reserva Ecológica, o seu âmbito e delimitação [art.º 2.º e Anexos I e III] com uma maior abertura a *"usos compatíveis"* [art.º 2.º], ao mesmo tempo que tentava dar uma definição das excepções [art.º 4.º] não remetendo essa definição para um Regulamento.

No entanto, o objectivo das excepções previstas é materialmente demasiado amplo, do que resultou uma discricionaridade não suficientemente enquadrada por critérios de formação da decisão objectivos e claros.

As regras para a delimitação da REN não foram, aliás, devidamente ponderadas face à informação técnica já disponível, o que, por sua vez, conduziu também à discricionaridade a nível regional e local.

A elaboração da delimitação da REN nos PDMs é efectuada pelas Comissões de Coordenação Regional [art.º 3.º, n.º 2.], *"ponderada a necessidade de exclusão de áreas legalmente construídas ou de construção já autorizada, bem como as destinadas à satisfação das carências existentes em termos de habitação, equipamentos ou infra-estruturas"*.

A Comissão Nacional da REN tem, entre outras atribuições, a de se pronunciar sobre as delimitações propostas, bem como emitir pareceres não vinculativos, prestar informação sobre os recursos dos pareceres das Comissões Regionais, cabendo a decisão sobre a desafecção aos Ministérios de tutela.

Em Outubro de 1992, a legislação foi novamente reformulada pelo Decreto-Lei n.º 213/92, de 12 Outubro, **continuando o Ministério do Ambiente a ter uma representação mínima na Comissão Nacional da REN** [dois representantes em dezasseis].

No caso da delimitação da REN [art.º 3.º], a legislação de 1992 clarificou a formulação e os documentos necessários para o processo, regulamentando melhor as excepções e tentando resolver pontos de discordância de pareceres, através da decisão conjunta dos Ministros de tutela, após parecer da CNREN.

Face aos efeitos sentidos pelo aumento de discricionaridade dos poderes decisórios, constata-se que é a **própria Comissão Nacional da Reserva Ecológica** que vem propor uma revisão do quadro legal vigente, no seu **Relatório de Março de 1998** –

A leitura deste primeiro Relatório e os PDMs já aprovado evidenciam as **difficuldades de interpretação do interesse público e/ou das acções susceptíveis de prejudicarem o equilíbrio ecológico**, que se julga resultarem sobretudo da falta de articulação das propostas das Comissões Regionais, bem como de **definição de um critério homogéneo de aplicação**.

Não considerando os pareceres sobre delimitação da REN concelhia, o número de **processos apreciados pela CNREN foi reduzido**, no período referido por ambos os Relatórios [Maio 93 a Março 98]. De facto, dos 278 processos apreciados em quase 5 anos foram:

- [i] – Processos ao abrigo do regime transitório [onde não está delimitada a REN]: 1993-19; 1994-27; 1995-33; 1996-28; 1997-10; 1998-1. Total=118.
- [ii] – Processos relativos a acções de interesse público: 17.
- [iii] – Outros processos: 143.

O **poder discricionário dos órgãos deliberativos** continua patente no n.º 6 do art.º 17.º da actual legislação, que afirma que qualquer dos Ministros pode proceder à avocação, caso haja parecer desfavorável e indeferimento pela Comissão, para o sujeitar a aprovação, através de despacho conjunto dos Ministros referidos.

4. Resultados aquém das expectativas

Não obstante a *“rigidez da legislação actual”* e as normas teoricamente impostas, verifica-se:

- Um aumento da degradação dos aquíferos, por actividades potencialmente contaminantes e pela impermeabilização nas *“áreas de máxima infiltração”*⁽²⁾;

² Sequeira, E. [1991] “Poluição difusa de recursos hídricos”, *Recursos hídricos* 12[3]: 59-64. Decreto-Lei n.º 235/97 e Portaria n.º 103/97, de 1 de Outubro, que define as “Zonas Vulneráveis”. Anónimo [1997]. *Definição, caracterização dos Sistemas Aquíferos de Portugal Continental*. DSRH, Instituto da Água.

"A presente proposta de alteração legislativa reflecte o resultado de experiências e reflexões conjuntas e o contributo inestimável dos sectores envolvidos, compreendendo dois grupos distintos de acções/usos: a) Acções/usos cuja licença, concessão, aprovação ou autorização administrativa carece de parecer prévio das Direcções Regionais do Ambiente [DRA]; b) Acções/usos passíveis de viabilização pelas respectivas entidades licenciadoras sem consulta prévia das DRA" [pp. 36-37, Relatório CNREN, 27.2.1998].

De notar, também, que a REN se aplica predominantemente ao território nacional terrestre, não dando a devida relevância aos espaços marítimos sob soberania nacional, quer se trate de áreas de especial interesse marítimo como a zona costeira [submersa], quer se integrem na Zona Económica Exclusiva ou na Plataforma Continental [cfr. legislação originária, art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 321/83, de 5 de Julho]. Com efeito, quer neste diploma, quer no Anexo I do diploma em vigor [Decreto-Lei n.º 79/95, de 20 de Abril], as áreas identificadas dizem respeito à orla terrestre costeira [praias, dunas, arribas ou falésias] integrando apenas, no que se refere ao meio hídrico, os estuários, as lagoas e as lagoas adjacentes.

3. Dificuldades na articulação da Lei

Em 1996, a Comissão Nacional da REN [CNREN] elaborou um Relatório intitulado **"Reserva Ecológica Nacional. Actividade Desenvolvida pela Comissão Nacional [CNREN] de Maio/93 a Abril/96"**, que integrava: Metodologia adoptada pela CNREN para apreciação de propostas; Orientações e Critérios da Comissão para aplicação da REN; Articulação RAN/REN; Reflexões sobre a regulamentação da REN; Situação dos processos; REN e PDM publicados⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Em Março de 1998 a CNREN publicou "Actividade Desenvolvida pela Comissão Nacional de Maio/96 a Março/98", onde, a pp. 35-37, era retomada a necessidade de uma iniciativa legislativa relativa aos usos e acções compatíveis com a REN.

- Um acréscimo da erosão, por actividades que aumentam o escoamento superficial e a instabilidade dos taludes em “*áreas com risco de erosão*”⁽³⁾;
- Um aumento das “*zonas ameaçadas pelas cheias*”, por impermeabilização, redução das infiltrações em “*áreas de máxima infiltração*”, “nas cabeceiras das linhas de água” e nas “*áreas com risco de erosão*”⁽⁴⁾;
- A construção nas “*dunas litorais*”, com a sua consequente instabilização e degradação⁽⁵⁾;
- A degradação das arribas costeiras, com construções cada vez mais próximas, comprometendo a geodinâmica e o interesse cénico da zona costeira⁽⁶⁾;
- A construção e ocupação diversas, cada vez mais próximas de lagoas, de albufeiras, importantes não só pelos ecossistemas naturais que sustentam como pelo recurso água, cada vez mais escasso⁽⁶⁾;
- A destruição de zonas húmidas, incluindo “*sapais, estuários, lagoas, lagoas costeiras e zonas húmidas adjacentes*”⁽⁶⁾.

³ “Programa de Acção Nacional de Combate à Desertificação”. Proposta do Grupo de Coordenação Interna para a aplicação da Convenção de Combate à Desertificação, 17 de Junho de 1998. Ponto Focal, DGF, Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas. Resolução do Conselho de Ministros n.º 59/99, Diário da República 158/99, de 9 de Julho.

⁴ Sequeira, E. M. [1999] “Causes and consequences of land use and cover changes in Portugal”. Land use and Cover Changes. Study Group on Land Use/Cover Change. Universidade de Lisboa [em publicação].

⁵ Santos, F. D. [coordenador], et al. [1991], *Livro Branco sobre o Estado do Ambiente em Portugal*. Ministério do Ambiente e Recursos Naturais. Direcção-Geral do Ambiente, [1995]. *Relatório do Estado do Ambiente*. Ministério do Ambiente.

⁶ Cfr. Resolução do Conselho de Ministros n.º 86/98, de 10 de Junho.

Os objectivos e o espírito da legislação anterior – Decretos-Lei n.º 321/83, de 5 de Julho; n.º 93/90, de 19 de Março; n.º 213/92 de 12 de Outubro e n.º 79/95, de 20 de Abril – não foram alcançados, fundamentalmente devido à grande limitação do enunciado legal de critérios que enquadrem as condições de exercício discricionário do poder decisório. Afigura-se, assim, claramente insuficiente a definição das acções tidas como de interesse público [alínea b), do n.º 2 do art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 93/90], bem como o enunciado das acções compatíveis, i.e. das que não prejudiquem o equilíbrio ecológico das áreas incluídas na REN.

É certo que existem, como se enfatiza no Relatório da CNREN, *“usos e acções, cuja realização, embora proibida pelo actual regime, não põe em causa os princípios que presidem à delimitação da REN e acautelam de forma mais realista os interesses dos diversos sectores”*. De facto, existem *“usos e acções compatíveis com a protecção dos ecossistemas que constituem a Reserva Ecológica Nacional e que permitem a permanência dos processos biológicos que a mesma pretende preservar”*.

Assim, na opinião do Conselho, verifica-se que a legislação existente não facilita a equilibrada exploração dos recursos e a utilização do território [*“sensu lato”*] com salvaguarda de funções e potencialidades, das quais dependem o equilíbrio ecológico e a estrutura biofísica das regiões, com respeito pelos princípios do desenvolvimento sustentável, bem como a sustentabilidade de muitos dos seus valores económicos, sociais e culturais, permitindo, porém, por decisão discricionária, a desafecção sem as adequadas salvaguardas.

É a falta de estatuição de parâmetros legais rígidos que consente uma discricionariedade ilimitada às decisões que competem às Comissões Regionais e à própria Comissão Nacional da REN e que tem conduzido a que muitas das decisões do Governo,

neste domínio, sejam formadas com total ausência de referências legais claras, objectivas e aceitáveis do ponto de vista da sua compatibilidade como o interesse público.

5. Necessidade de uma reflexão integradora

5.1. A alteração orgânica do XIV Governo Constitucional, associada à tomada de posse de um novo elenco ministerial, que integrou na mesma tutela as áreas do Ambiente e do Ordenamento do Território, não obstante se ter verificado a retirada da iniciativa legislativa que, inicialmente, desencadeou a presente *Reflexão*⁽⁷⁾, veio dar novo enfoque à análise da REN.

Na realidade, sem a preocupação de fazer uma avaliação da letra de um diploma legal, antes centrando a *Reflexão* numa perspectiva mais abrangente e dinâmica da REN, o Conselho considera que esta matéria mantém toda a oportunidade e pertinência para se proceder a uma análise crítica com vista ao estabelecimento de futuros ajustamentos estratégicos e legislativos.

5.2. Pela natureza conceptual, carácter pioneiro e princípios de defesa da Natureza que encerra, a REN ainda é vista, por alguns sectores, como um impedimento e não como garante da sustentabilidade do desenvolvimento. Impõe-se, pois, uma disponibilização de informação e um processo de sensibilização pública que, de forma apropriada, mereça dos agentes económicos e do público em geral uma adesão e não um sentimento de que a REN constitui um factor inibidor do desenvolvimento, tal como é por alguns ainda percebido.

Não se tendo verificado, até agora, um trabalho adequado de esclarecimento público quanto aos objectivos e a uma clari-

⁷ Cfr. entrevista do Ministro do Ambiente e do Ordenamento do Território ao "Público", de 1999.11.29 [págs. 16 e 17].

ificação do edifício legal em que assenta, é importante um esforço de informação permanente e claro sobre a REN de modo a que a participação pública seja activa, esclarecida e consequente.

5.3. Reconhecida na própria legislação a existência de actividades compatíveis com a REN, é desejável e urgente que se estabeleça um enquadramento legal da aplicação do poder discricionário com vista à salvaguarda do bem público, garantindo de forma adequada os usos compatíveis e os interesses legítimos em causa.

De notar, porém, que as estipulações legais vigentes têm levado à desafecção, ou a excepcionar vastas áreas anteriormente incluídas na REN e têm permitido a aplicação da legislação de forma diversa da do seu espírito e objectivo.

Deve, no entanto, ser referido que não basta regulamentar e racionalizar o poder discricionário; é, também, necessário que a responsabilidade da decisão seja passível de impugnação dentro de um quadro jurídico preciso, não só por aqueles que são directamente afectados como também por aqueles que são indirectamente por ela afectados, isto é, a sociedade civil.

Não obstante a consagração genérica do direito de participação da sociedade civil e o direito de acção popular, a legislação específica da REN não prescreve os necessários meios para impugnar as decisões discricionárias que venham a afectar o equilíbrio ecológico e a estrutura biofísica das regiões, dos seus valores económicos, sociais e culturais.

Foi a necessidade de rever esta situação de desequilíbrio que levou a CNREN a propor, num primeiro momento, orientações e critérios para a aplicação da REN e, seguidamente, a própria revisão do seu regime jurídico.

5.4. O Conselho, perante este quadro, constata que a controversa questão em presença tem sido formulada segundo quatro tipos de abordagem:

- i) Considerar que, mau grado o diagnóstico feito, se deverá manter o quadro legal de referência, aproveitando ao máximo as suas potencialidades;
- ii) Tendo em conta as dificuldades e os problemas identificados, encetar, seja de forma gradualista ou na sua totalidade, a revisão da legislação sobre a REN;
- iii) Introduzir no processo de reavaliação da REN a reapreciação dos conhecimentos científicos – terrestres e hídricos – que estiveram na base das delimitações anteriores, potenciando a sua actualização de modo a estabelecer critérios mais claros e rigorosos.
- iv) Iniciar uma ampla e profunda reflexão, envolvendo os poderes legislativo e executivo, a dois níveis:
 - a) um, englobando as questões de fundo, que permitisse a reavaliação da REN enquanto instrumento que favorece o desenvolvimento sustentável, a protecção do ambiente e o ordenamento do território;
 - b) outro, mais operativo, que se debruçasse sobre as questões de carácter instrumental, de curto prazo, e que se enquadrasse necessária e sequencialmente na reflexão anterior.

5.5. Tendo em conta a conjuntura neste domínio, marcada pela revisão dos PDMs, início da implementação do QCA III, conclusão e implementação dos POOCs, Planos de Bacia e regulamentação da Lei de Bases do Ordenamento do Território e do Planeamento Urbano, e após ter analisado as implicações que posições como as que preconizam a manutenção do "*statu quo*" ou as que se orientam para uma revisão radical poderiam provocar, **o Conselho considera ser desejável encetar um processo**

de reflexão a dois níveis diferentes [iv), a) e b)], mas de forma integrada.

5.6. A reflexão a realizar sobre o regime jurídico da REN, enquanto instrumento das políticas de ambiente e de ordenamento do território [*sensu lato*], poderia ter como preocupação primeira **aquilatar da real consagração na lei dos princípios do desenvolvimento sustentável**, nomeadamente, de:

- i) Precaução;
- ii) Prevenção;
- iii) Equilíbrio;
- iv) Informação;
- v) Participação;
- vi) Recuperação;
- vii) Responsabilização.

5.7. A limitação de usos e de actividades no âmbito da aplicação da REN pode afectar **direitos de propriedade**. Neste processo criam-se ou frustram-se mais valias. O quadro legal **deveria**, pois, **prever e acautelar estas situações, criando os mecanismos de tributação, de compensação ou de redistribuição adequados, por forma a respeitar a equidade e a igualdade de tratamento dos agentes económicos, distribuindo as mais-valias geradas, tendo, porém, sempre em conta o princípio do interesse geral.**

5.8. No que se refere ao meio terrestre, a evolução dos métodos e das técnicas agrícolas criaram um sistema técnico altamente produtivo, mas dependente das condições específicas dos solos, dos recursos hídricos, do clima, das espécies e do próprio manuseamento dos instrumentos de trabalho. A intensidade dos impactes depende, em grande medida, do **uso correcto do sistema técnico, o que deve ser tido em linha de conta na definição e gestão da REN.**

5.9. Uma regulamentação que altere direitos de propriedade e de uso é sempre uma questão delicada e os agentes económicos,

bem como os interesses directamente afectados, são sempre muito sensíveis às formas de aplicação.

Assim, uma atenção especial deverá ser acordada relativamente aos **limites da discricionariedade e à responsabilização dos poderes decisórios e dos agentes públicos e privados.**

É, pois, necessário desenhar um **modelo de competências e de responsabilidades ajustado que tenha reflexo institucional adequado**, não perdendo de vista que a **matriz da REN radica na defesa do suporte biofísico essencial ao bem comum da sociedade e, após a adopção da Agenda 21 [CNUAD, Rio de Janeiro, 1992], reflectir os objectivos do desenvolvimento sustentável.**

5.10. Uma regulamentação que cobre quase 50% do território terrestre nacional terá forçosamente impactes significativos do ponto de vista social, ambiental e económico. É, consequentemente, aconselhável **avaliar *ex-ante* as incidências sociais, ambientais e económicas de novas regulamentações como as que enquadrem a REN.**

5.11. A actual legislação da REN convive com regimes jurídicos que se entrecruzam, complementam, conflituam e sobrepõem. A RAN, o Domínio Público Hídrico, a Lei de Bases do Ordenamento e as Servidões Militares são exemplos de legislação com importância e alcance equivalente em termos jurídicos aos da REN. Por outro lado, instrumentos operacionais de política – PDM, PROT, PROF, POOC, entre outros – têm aplicação nas áreas de intervenção da REN. Igual situação se desenha nas áreas urbanas e peri-urbanas, bem como nas zonas costeiras [espaço marítimo] que se assumem como zonas de conflito potencial no que toca ao uso do solo e do mar.

Considera, assim, o Conselho ser necessário compatibilizar e hierarquizar instrumentos de natureza estruturante – REN

e RAN – com instrumentos de política sócio-económica – Planos e Programas de Desenvolvimento Regional, Local e Sectorial –, sem deixar de ter em conta a natural aplicação do princípio da subsidiariedade.

5.12. Em termos mais imediatos, o Conselho considera que a actual estrutura da CNREN deverá merecer uma reformulação da sua composição, assegurando uma cooperação interinstitucional efectiva e, simultaneamente, ser dotada e reforçada com meios humanos, técnicos e financeiros que permitam uma prestação mais eficaz, designadamente, para retomar a digitalização da cartografia da REN, articulando-a com os outros quadros instrumentais estabelecidos, o que operacionalizará melhor o sistema.

Noutro plano, é essencial que o acompanhamento e monitorização de todo o sistema da REN seja operacionalizado, disponibilizando-se para o efeito os meios apropriados.

6. Recomendações

O Conselho, tendo em conta quanto se deixou dito, recomenda:

6.1. A necessidade de articular, compatibilizar e hierarquizar instrumentos legislativos e de planeamento similares ou afins, salvaguardando o carácter estruturante e estratégico da REN.

6.2. Um esforço persistente de informação pública com vista à credibilização da REN e dos seus agentes [CNREN], por forma a ser assegurada a indispensável adesão colectiva à REN e às políticas de ambiente a ela associadas.

6.3. A definição de um quadro de direitos e obrigações ajustado à plena aplicação da REN, prevendo e acautelando as

consequências das mais e menos valias geradas pela sua aplicação puramente mecânica, através de mecanismos de tributação, compensação e/ou redistribuição adequados à garantia da equidade e igualdade dos interesses e agentes afectados por ela perante a lei.

6.4. A necessidade de reduzir os níveis de discricionarie-
dade na decisão dos processos relativos à delimitação da REN,
ou de outras questões com ela relacionadas, num quadro de
cres-ciente responsabilização dos centros decisores, com vista
a uma correcta avaliação das consequências resultantes dos actos
administrativos decisórios, alargando a capacidade de inter-
venção e de participação dos cidadãos.

6.5. O reajustamento da composição e competências da
Comissão Nacional da Reserva Ecológica Nacional, dotando-a
dos meios humanos, financeiros e técnicos indispensáveis ao
desempenho eficaz das suas atribuições, por forma a melhor
operacionalizar o sistema.