

## **RAN, REN e Estrutura Ecológica no quadro do Ordenamento do Território**

Julho/2012

Jorge Carvalho

(Publicado em revista “Arquitectura Paisagista, nº9”, tema “Paisagem e Lei”, pp.36-41)

### **RESUMO**

Neste artigo, RAN e REN surgem enquadradas numa visão global sobre OT. Opina-se que, atualmente, mais importante que as servidões que RAN e REN constituem, importa dinamizar usos adequados e efetivos em cada parcela do território.

Para além da RAN, há que denunciar e ultrapassar a ausência de uma política de OT para o solo rural.

Importa que a REN evolua para além do ciclo da água e traga ao OT o conhecimento sobre ecossistemas de vida vegetal e animal a preservar ou estimular, em articulação com o desenvolvimento de atividades produtivas viáveis.

Sublinha-se, neste sentido, o grande potencial do conceito de Estrutura Ecológica para o OT, apontando-se caminhos concretos para o seu desenvolvimento.

Acrescenta-se que a definição de usos inerente ao OT terá que ser complementada por políticas redistributivas da renda fundiária. Para ser eficaz, o OT tem de saber utilizar e articular, num todo coerente, os diversos instrumentos de que dispõe, normativos, financeiros/fiscais e executórios.

O cerne da questão, face aos interesses e dinâmicas dos diversos agentes que atuam no território, está na criação e distribuição de renda fundiária. Esta deveria ser regulada de forma transparente, estimulando os proprietários a utilizações efetivas e consonantes com a função social do solo.

# **RAN, REN e Estrutura Ecológica no quadro do Ordenamento do Território**

Julho/2012

Jorge Carvalho

## **1. Ordenamento do Território (OT)**

Os conceitos de Paisagem e de Território surgem-me muito associados, sendo que prefiro o segundo, devido ao seu potencial interdisciplinar. Penso num Território como uma realidade biofísica, de base geológica, que suporta vida vegetal e animal, quase sempre já habitada também pelo Homem, com a sua teia de relações sociais, económicas e políticas. Uma Paisagem será, ainda, a imagem desse Território percebida pelo Homem, por isso se falando da respectiva beleza ou fealdade.

Cada Território (e cada Paisagem) traduz sempre um conjunto de relações e interações entre elementos vivos e o meio em que habitam, com equilíbrios instáveis, continuidades temporais, rupturas.

Arrisco a opinião de que a Beleza de uma paisagem surge quase sempre associada à existência de uma Identidade própria e, esta, à manutenção de um equilíbrio com continuidade temporal.

Pode considerar-se que a função do OT é a de procurar a manutenção de equilíbrios existentes e, quando não existam, a de recomposição de novos equilíbrios.

Mas há que não esquecer que o OT é uma actividade desenvolvida por um dos seres vivos, o Homem, que como os demais procura sobreviver. OT será, então, a procura de uma ocupação do Território que maximize a qualidade de vida do Homem com o mínimo de recursos, recursos próprios (tecnológicos, financeiros e organizacionais) e recursos existentes no seu habitat.

## **2. Solo, Funções e Propriedade**

O Homem foi-se apossando do território e, especialmente, de quase todo o solo que o integra. Esta posse do solo foi evoluindo ao longo do tempo, com diferentes intensidades e diferentes estatutos, espelhando em cada momento o desenvolvimento, relações de poder e organização da sociedade humana.

Actualmente, quase todo o solo é propriedade privada, sendo que esta foi erigida em direito fundamental. Mas, ao mesmo tempo, é reconhecida a função social do solo, introduzindo limites ao direito de propriedade e viabilizando o OT.

Numa perspectiva antropológica, pode considerar-se que o solo desempenha basicamente três funções: a ambiental, suporte de toda a Vida; a produtiva, nomeadamente agrícola e florestal; e a de suporte de edificações e infra-estruturas.

Estas funções confrontam-se muitas vezes entre si. Opõem-se também, com frequência, o direito da propriedade e a função social do solo.

As três funções do solo remuneram a propriedade de forma muito desigual: a ambiental não é remunerada, não obstante o reconhecimento crescente da sua importância; actividade florestal e uso agrícola poucas vezes garantem rentabilidade satisfatória; urbanização e edificação têm sido altamente valorizadoras.

Numa sociedade de mercado, é expectável e é legítimo que os proprietários procurem alcançar, com a sua propriedade, a máxima vantagem económica. Não é de estranhar, portanto, que procurem afectar o solo à edificação, desde que para tal exista procura.

Olhando para o Território, nomeadamente para o português, verifica-se ter sido isso que aconteceu: densidades excessivas nalguns locais; edificações e urbanizações, dispersas e fragmentadas, estendidas por áreas muito vastas.

Esta constatação permite várias ilações:

- a de que o OT, em Portugal, não tem sido eficaz;
- o sublinhar da necessidade de OT, já que a lógica privada de utilização de solo é muitas vezes contrária à de uma racionalidade colectiva;
- e a de que o OT não pode deixar de considerar a existência de propriedade privada, enquadrando a sua busca de renda fundiária.

### 3. Instrumentos de Ordenamento do Território

A necessidade de OT é, então, genericamente reconhecida e, dada a sua natureza colectiva, é uma obrigação do Estado, que para tal dispõe de vários instrumentos.

Costumo agrupá-los em três conjuntos:

- Referencial Normativo (enquadrador, orientador e disciplinador).
- Fiscalidade e Financiamento (meios indirectos, suscitando comportamentos difusos).
- Instrumentos Executórios (mecanismos directos, fazendo acontecer).

Refiro-os apenas para realçar a convicção de que é necessária uma utilização articulada e coerente de todos estes instrumentos para se alcançar um OT eficaz.

RAN, REN e Estrutura Ecológica (esta integrando Planos de Uso dos Solos) - legislação que aqui nos é suscitado apreciar – são apenas alguns dos muitos instrumentos que

integram o conjunto do Referencial Normativo. Não deixarei de as abordar nos pontos seguintes, as duas primeiras de forma intencionalmente abrangente.

#### 4. A RAN e a REN

Os regimes da RAN e da REN surgem no início dos anos 80 e mantêm-se até hoje como restrições de utilidade pública. São instrumentos que abrangem áreas muito vastas do Território, estabelecendo condicionantes à sua utilização, com realce para os usos edificatórios.

Têm sido criticadas. Muitas das críticas são esperadas e naturais, são proprietários a queixarem-se de não poder edificar. Mas outras são de natureza mais técnica, de que os critérios em que assentam não são os mais adequados, de que a sua concreta delimitação apresenta erros, de que os organismos que as superintendem são burocráticos e fundamentalistas.

O que pode afirmar-se, sem dúvida, é que RAN e REN inibiram, ao longo destes anos, muitas iniciativas edificatórias. Analisando cada situação à luz dos objectivos do OT, concluir-se-ia que tais inibições foram em muitos casos de grande utilidade, noutros casos nem tanto, noutros ainda prejudicaram boas soluções. Mas o balanço está por fazer. Do que conheço, estou convencido que é positivo, mas é apenas uma opinião.

Entretanto, já passaram 30 anos. Considero que deveria ter-se evoluído de uma perspectiva essencialmente inibitória para a dinamização de usos adequados e efectivos. Há que não esquecer que a RAN constitui uma servidão que pressupõe um uso, o agrícola, e era esse que devia ter sido incentivado, integrando e questionando a Política Agrícola Comum, articulando a política de subsídios com perspectivas de desenvolvimento económico e de defesa ambiental.

O OT em Portugal tem sido quase omisso relativamente aos usos agrícolas e aos florestais. Não é tanto a RAN/servidão que vale a pena questionar, é a ausência de uma política de OT para o solo rural.

Também a REN é instrumento com potencial para o OT, se encarada num ângulo não apenas nem sobretudo restritivo. Para isso, importa que evolua para além do ciclo da água (que essencialmente comporta) e traga ao OT o conhecimento sobre ecossistemas de vida vegetal e animal a preservar ou estimular, em articulação com o desenvolvimento de actividades produtivas viáveis, complementadas por políticas redistributivas da renda fundiária. Admito que o conceito de Estrutura Ecológica,

associando a REN aos Planos de Uso dos Solos, possa ser perspectivada neste sentido, assunto a que à frente voltarei.

O que entendo sublinhar é que a solução para os problemas deve centrar-se não apenas no que se quer evitar, mas sobretudo no que se pretende alcançar.

## 5. Planos de Uso do Solo

Quando concluo que o OT se deve centrar na dinamização de usos adequados e efectivos, confronto-me com as insuficiências e até perversões dos Planos de Uso do Solo instituídos em Portugal.

O quadro legal obriga à classificação de todo o solo como urbano ou como rural. Assim, a maioria dos planos centrou-se nesta dicotomia, fixando áreas urbanizáveis enormes e, muitas vezes, edificabilidade significativa em solo rural.

Com estes planos, fragmentação, dispersão e casuísmo edificatório pouco foram contrariados. Sem programação, sem utilização de instrumentos executórios (que até estão previstos na lei), o uso adequado e efectivo do solo só por acaso vai acontecendo, já que depende sobretudo da vontade ou da falta dela de cada proprietário.

Um dos resultados perversos destes planos é o aumento de valor nas áreas classificadas como urbanas, inibindo a sua utilização e estimulando a edificação avulsa em solo rural, por ser mais barato.

Os planos deveriam, antes de mais, identificar e calcular as mais e menos valias por eles criadas e estabelecer regras transparentes, justas e eficazes para a sua distribuição. Para serem eficazes, na perspectiva do OT, deveriam procurar atenuar as diferentes remunerações das diversas funções do solo.

Tal exigiria a adopção de mecanismos perequativos que, há que sublinhá-lo, só são exequíveis se forem de soma nula. Para tal:

- o direito de propriedade deveria ser bem explicitado e associado a usos correntes, nomeadamente agrícolas e florestais;
- o uso mais remunerador, o edificatório, deveria pagar pela vantagem adquirida;
- e as inibições por razões ambientais aos usos correntes deveriam ser ressarcidas.

## 6. Estrutura Ecológica (EE)

Referi, atrás, que vislumbro no conceito de EE um importante potencial para o OT, sendo necessário explicitar o “porquê” e o “como”.

Antes de mais, porque surge associada à ideia de que os planos devem assegurar (cito a lei) a *compatibilização das funções de protecção, regulação e enquadramento, com os usos produtivos, o recreio e o bem estar da população*. Ou seja, dá um importante passo relativamente à REN/servidão, podendo dispensá-la, já que avança para a articulação entre protecção e usos desejáveis.

Duas notas sobre o “como” poderá a EE ganhar grande importância para o OT.

A primeira tem que ver com a sua dimensão. Faço notar que RAN, REN e Natura 2000 abrangem mais de metade do território nacional, sendo óbvia a impossibilidade de todas estas áreas serem objecto de acções qualificadoras e/ou de remunerações compensatórias. Na linha do planeamento estratégico, penso que deveriam ser identificadas as de maior potencial ecológico e, para estas, serem desenvolvidas acções efectivas, não apenas meras servidões.

A segunda nota tem que ver com a organização da EE. Para que desempenhe uma função estruturante, tem que compreender sobretudo corredores de funções excepcionais, conduzindo-nos a modelos de ordenamento mais assentes em eixos do que em zonas. A EE, tal como a rede viária, deve obedecer a princípios de continuidade e de hierarquia.

As linhas de água e respectivas margens constituem exemplos óbvios. Importaria explicitar outros corredores que suportem ou possam suportar ciclos de vida vegetal e animal que importe estimular. Conhecê-los é condição indispensável para uma gestão flexível, que procure compatibilizar protecção da natureza com desenvolvimento económico.

Seria da maior importância procurar relações de proveito mútuo que articulassem EE com actividade agrícola e com ordenamento florestal. Agrónomos e silvicultores têm de ser chamados a colaborar no OT.

Já para a relação da EE com a organização da cidade, os caminhos a prosseguir surgem mais evidentes.

## 7. Estrutura Ecológica Urbana

Trata-se, no essencial, de associar a velha ideia do *continuum naturale* com percursos humanizados associados a diversas funções urbanas.

A título de exemplo, o que há a evitar é que a linha de água que atravessa um território urbano seja “carimbada” de *área de restrição* e remetida para as traseiras de uma frente

edificada, servindo de lixeira; trata-se de assumi-la como frente, como percurso associado a funções atractivas, capazes de estimular a sua efectiva utilização.

Os corredores a estabelecer devem assentar nas pré-existências biofísicas, sem prejuízo de, quando não tenham expressão suficiente, poderem ser totalmente construídos. Na cidade concentrada estas áreas devem, sempre que possível, integrar o domínio público.

Para a actual cidade alargada, nas áreas de ocupação dispersa, importa assumir a existência de “Áreas Agrícolas e Florestais da Cidade”. Estas, de natureza privada, deveriam ser institucionalizadas, eliminando-lhes as expectativas edificatórias e estabelecendo-lhes funções específicas (produtivas, pedagógicas e de lazer), com apoio público técnico e financeiro.

## 8. Sinopse

Procurei enquadrar RAN e REN numa visão global sobre OT, não tendo entrado em detalhes legais por se me afigurarem, na situação actual, pouco relevantes.

Já quanto à Estrutura Ecológica, reconheço-lhe grande potencial, tendo apontado caminhos para o seu desenvolvimento.

Opinei que, para ser eficaz, o OT tem de saber utilizar e articular, num todo coerente, os diversos instrumentos de que dispõe, normativos, financeiros/fiscais e executórios. Opinei que se deve centrar na dinamização de usos adequados e efectivos e não apenas em normas e restrições, sem deixar de considerar que estas desempenham um papel complementar.

Sublinhei o facto de que o OT se confronta com direitos e dinâmicas de proprietários e promotores, que importa conhecer e enquadrar com equidade e eficácia. Não o fazendo, os planos podem ser inúteis ou até perversos, suscitando ocupações contrárias às pretendidas. O cerne da questão está na criação de renda fundiária e na sua distribuição, sendo que esta deveria ser regulada de forma transparente, estimulando os proprietários a utilizações efectivas e consonantes com a função social do solo.