

## **PARECER SOBRE O PROJECTO DE DECRETO-LEI DO NOVO REGIME JURÍDICO DA RAN**

No acto de revisão de um diploma e de uma política que vigoram há cerca de 30 anos, não pode deixar de se fazer o historial e a avaliação dos seus resultados e implicações no ordenamento do território.

Os planos territoriais devem proceder a uma identificação e demarcação dos espaços destinados ao uso agrícola, contudo há que considerar o facto deste uso ter o carácter singular de não ser imperativo, ao contrário dos outros usos fundamentais, a saber: zonas únicas, espaços em Regime Florestal e espaços urbanos, onde a imposição administrativa é contemplada como um direito público de modo a assegurar a prossecução do uso. Assim, a demarcação dos espaços destinados ou já ocupados com o uso agrícola enquadra um conjunto de medidas de apoio às explorações onde a disponibilização de solo tem particular relevância e é assegurada por políticas fundiárias em que a segmentação do mercado de solos, o arrendamento compulsivo de solos agrícolas abandonados, o direito de preferência e o emparcelamento são alguns dos instrumentos mais consequentes.

A configuração das explorações e a sua estabilidade com base num bom dimensionamento que lhes confira escala e produtividade são factores-chave para o ordenamento agrário. Acontece que o regime da RAN ignora as explorações agrícolas e desvia a atenção para manchas de solo numa perspectiva pedológica, e atende às pretensões de construção do proprietário do prédio rústico, ignorando em absoluto a exploração/empresa agrícola como entidade interlocutora.

Para uma avaliação crítica do historial da RAN, há que atender pelo menos:

- a) aos conceitos e objectivos subjacentes ao diploma;
- b) ao poder associado à demarcação das cartas da RAN e à forma como elas condicionaram as cartas de ordenamento e regulamentos dos PDM de primeira geração;
- c) aos processos que transitaram nas comissões regionais e no Conselho Nacional da Reserva Agrícola.

O diploma em vigor impediu uma política de reestruturação agrária, iludindo o país que ainda hoje julga que com esta figura tem o território ordenado e os espaços agrícolas protegidos. Nada poderia ser mais falso.

O espaço de uso agrícola abrange cerca de 32% do território, isto é, três vezes mais do que os espaços que a RAN vai demarcar segundo os critérios da “elevada ou moderada aptidão para a agricultura”. É também pertinente lembrar que as referidas cartas de “capacidade de uso do solo” operam sobre um conceito controverso que atende particularmente às maiores ou menores limitações dos solos para a cultura cerealífera do trigo, entrando fatalmente em contradição com as exigências de outras culturas. Mas o vício mais grave é cometido ao misturar (para confundir) critérios de classificação pedológica com critérios de classificação de usos do solo.

A palavra solo na linguagem do planeamento do território, tem um significado completamente diferente daquele que lhe assiste na linguagem específica da Pedologia. A RAN usa o pretexto pedológico para interferir no jogo da economia do território, instituindo-se como um poder impróprio e deslocado em matéria de decisão sobre a alteração dos usos do solo. A RAN, assim como a REN, aparentemente e na medida em que incomodam e constroem os interesses dos proprietários que, por azar, caíram na sua malha, são vistas por alguns observadores desatentos como diplomas virtuosos, que obstaculizam a especulação e a urbanização. Bem vistas as coisas, eles são afinal o chapéu que encobre as sortes e os desmandos nos terrenos que passaram no seu crivo, ficando assim implicitamente quase legitimados para o uso urbano ou similar, como se pode constatar no regulamento de muitos PDM. É revelador o facto desse “efeito colateral” nunca ter sido comentado ou de algum modo notado pelos prosélitos destas “reservas”.

Não tem sentido subordinar o planeamento do território *ab initio* a uma carta espúria de cariz pedológico, imposta numa base dogmática, proibicionista, contraditória, incauta e afinal muito mais complacente do que deveria. Como observa Manuel Costa Lobo<sup>1</sup>, a fragmentação do território por manchas dispersas em regime de RAN determina «condicionamentos muito negativos para o estabelecimento de tecidos urbanos harmoniosos, de certo modo negando a síntese que deveria constituir a base do planeamento». Pertinentemente, observa ainda que a falta de um processo de síntese veio conferir à REN os mesmos efeitos perversos já antes assinalados para a RAN.

A RAN, por um lado, ignora a utilização agrícola, que tem de ser equacionada dentro da lógica da exploração e dando particular atenção à estrutura do cadastro rústico, observando a identidade e perfil dos proprietários das parcelas. Por outro lado, quando afirma que visa a protecção do solo, na verdade cria um *fait divers* que perdura sem

---

<sup>1</sup> LOBO, M. DA C., 2005 (2.ª edição). *Administração Urbanística Evolução Legal e Sua Prática*. IST Press, Lisboa (p. 173 e 175).

sentido para além do momento político que explica a criação deste diploma como instrumento de captura do poder sobre a dinâmica económica da transformação dos usos do solo. A protecção do solo prende-se com a condução das práticas de cultivo na agricultura e com a condução dos espaços silvestres. Está, portanto, a jusante da demarcação dos usos do solo, não a montante como o diploma impõe. Entretanto, é cada vez mais evidente o fracasso dos regimes da RAN e da REN, que partilham a mesma génese ideológica.

O ordenamento agrário necessita inquestionavelmente de uma demarcação do espaço de uso agrícola, a ponto de sustentar um segmento próprio no mercado fundiário destinado aos solos agrícolas, os quais têm como referência as explorações agrícolas e são muito mais do que as manchas apanhadas pelos critérios difusos da RAN. O país carece de um planeamento sectorial para a agricultura com um mínimo de integração e a RAN apresenta-se como um obstáculo e um erro que impedem o ordenamento agrário. A interpretação pedológica dos espaços rústicos, observando em particular os seus significados agronómicos e silvícolas, tem exigências, enquadramentos e desenvolvimentos que não se compadecem com a ingenuidade dos conteúdos do diploma da RAN.

Quanto à elaboração das cartas, podemos dizer que é nesta operação que se jogam os grandes interesses imobiliários de uma forma escura, porquanto os técnicos que traçaram a sua demarcação estiveram, para todos os efeitos, a criar as condições para a urbanização e valorização desprocedimentalizada dos terrenos agrícolas que ficaram fora da RAN. Este facto está bem patente nos regulamentos de muitos PDM, quando o articulado estabelece que os solos agrícolas ou silvestres que não estão incluídos na RAN nem na REN podem ser ocupados com empreendimentos turísticos, grandes superfícies, pólos industriais, etc. A coberto da RAN e da REN, as áreas abertas à urbanização do país são muito mais do que as áreas explicitamente classificadas como “urbanizáveis” em PDM.

Este sistema de planeamento leva até ao limite a geração oculta de mais-valias simples de terrenos rústicos que, com base numa legislação injudiciosa, sonega aos Municípios o poder disciplinador e promotor da urbanização. É, portanto, capciosa a recorrente acusação que é feita aos Municípios de serem os principais interessados em fomentar a urbanização e a construção desregrada, a pretexto de obterem receitas com licenças e com impostos. Esta acusação é caricata, na medida em que tais receitas de licenças e impostos correspondem a montantes ridículos quando comparadas com as mais-valias que deveriam reverter a favor do Município em processos de urbanização de raiz.

Os sucessivos diplomas da RAN pretendem defender os “solos agrícolas” de quê? Subentende-se que das urbanizações e da expansão do uso urbano em geral. Considerando que a expansão urbana tem uma expressão quantitativa quase residual, incidindo efectivamente sobre menos de 0,2% do território, o planeamento deveria concentrar a sua atenção, concepção, regulamentação e controlo na gestão fundiária desses 0,2% do território. Deste modo ficaria claramente demarcado o remanescente do espaço urbano mais o espaço necessário à sua expansão, remanescente este que corresponderia ao espaço rústico (cerca de 95% do território), o qual, por definição, estaria interdito à urbanização independentemente das suas características pedológicas.

Como alegoria, este regime é comparável à situação de uma inundação doméstica provocada por uma torneira aberta em que, em vez de se fechar a torneira, se opta por debelar a inundação apanhando a água com uma colher.

Os diplomas da RAN e da REN violaram a lógica elementar da proporcionalidade entre os usos do solo e passaram a fazer da regra a excepção, isto é, o solo rústico, que deveria ser na sua totalidade estabilizado no contexto da dominância dos usos agrícola e silvestre, passou perversamente a ser parcialmente “reservado” sob os pretextos da protecção do solo e de valores naturais indeterminados, senão mesmo absurdos, deixando na prática os terrenos do seu negativo abertos a todas as operações de carácter urbano enquanto dentro dos terrenos afectos aos seus regimes de RAN e REN as excepções fomentaram a construção dispersa com graves disfunções territoriais.

Se observarmos o actual regime de excepções, constatamos que a coberto da RAN é possível construir de forma dispersa e desordenada em praticamente todos os prédios que lhe estão sujeitos, bastando para tanto que o proprietário se apresente como agricultor ou alegue padecer de extrema necessidade, o que quer que isso seja. As comissões regionais, o Conselho Nacional e os tribunais entendem como “extrema necessidade” situações devidamente atestadas de pobreza, de miséria familiar ou de deficiência física. Assim, em qualquer prédio na RAN que esteja na posse de um deficiente é reconhecido o direito de construir fora do perímetro urbano e de desordenar o país; também os “pobres” ou simplesmente “necessitados” proprietários de terrenos incluídos na RAN podem exercer o direito de construir nos sítios mais impróprios, violando legalmente os princípios de uma correcta estruturação do povoamento.

A alínea e) do art.º 12.º do Projecto de Decreto-Lei, “utilização de terras e solos de RAN para outros fins”, mantém o regime de excepção no caso de «habitações para fixação em regime de residência permanente dos agricultores em explorações agrícolas».

Acontece que as explorações agrícolas não têm uma identificação cadastral nos planos territoriais, tão-pouco existem planos sectoriais de ordenamento agrário articulados com os planos directores municipais. Assim, quando um proprietário agricultor apresenta uma pretensão de construção de habitação num dos seus prédios, nada o obriga a explicitar a configuração da exploração agrícola para além do prédio em causa, portanto, a sua argumentação é facultativa e apenas diz respeito ao seu estatuto de agricultor, geralmente atestado pela Direcção Regional de Agricultura, pela actividade inscrita na repartição de finanças e pela propriedade de um prédio onde de facto pratica agricultura, ignorando-se a configuração real da exploração em todas as parcelas que a integram.

Imaginemos uma exploração agrícola que ocupe dez parcelas com artigos cadastrais próprios e pertencentes a um mesmo proprietário, estando numa dessas parcelas localizado o centro de lavoura (habitação, estábulos, hangares e demais construções de apoio à agricultura) e nas restantes nove parcelas não há construções, estando logisticamente dependentes. Nada impede o proprietário de alienar a parcela independente, com todas as suas edificações existentes que podem ser facilmente reconvertidas para outros usos, para, logo de seguida, se apresentar como agricultor que requer autorização para construir uma casa na sua exploração agora reduzida a nove parcelas.

O art.º 18.º não é suficiente para evitar esta situação e, quando dispõe que a edificação não pode ser desanexada da respectiva exploração agrícola, não tem consciência do facto de que a legislação vigente não faz a agregação de artigos cadastrais, ou seja, na prática, a exploração anexada à casa limita-se à parcela onde está implantada. Coloca-se também aqui o problema da limitação das faculdades que assistem aos direitos reais da propriedade privada (onde o direito à alienação é uma das prerrogativas fundamentais), não sendo linear que a RAN possa, assim de ânimo leve, restringir um direito fundamental. Na prática, nada irá impedir o proprietário de vender a casa, com mais ou menos tergiversações processuais para tornear o impedimento que se lhe quer impor por um prazo de dez anos. Não se enfrenta aqui de uma forma clara e consequente o problema da estruturação fundiária das explorações agrícolas, considerando o parcelário dependente e independente.

A revisão agora proposta vem expurgar o diploma em vigor de alguns dos seus articulados mais caricatos — como é o caso da «habitações para utilização própria e exclusiva de proprietários e respectivos agregados familiares, quando se encontrem em situação de extrema necessidade (...)» — e reduz a carga proibicionista do diploma para instalações e

actividades diversas como a produção de energia, unidades industriais associadas à agricultura, prospecção geológica, unidades de turismo em espaço rural e instalações desportivas. É surpreendente que um instrumento alicerçado numa informação exclusivamente pedológica (e mesmo esta discutível) se atreva a cercear a decisão política, chamando para a esfera puramente tecnocrática o poder de decidir sobre aspectos-chave da economia do território, como sejam a localização de centrais de produção de energia, a localização de indústrias e outros.

A RAN mostra aqui o seu lado mais errado e perverso, ao constituir-se como o factor determinante da aprovação ou indeferimento da localização de actividades económicas que só podem ser compreendidas e resolvidas no contexto de um planeamento urbanístico integrado. O ordenamento do território, com toda a sua complexidade, é absolutamente desprezado e a RAN acaba, assim, por ser um instrumento de legitimação para a localização de todas estas actividades na base de um juízo de permissividade, como se em jogo estivesse apenas a ocupação dos solos A1 e A2.

Tem sido alimentada a ilusão de que a RAN e a REN poderiam controlar o crescimento urbano e a construção dispersa. Na prática é frequente um prédio rústico ter uma parte incluída na RAN e outra não. O proprietário apresenta uma pretensão para construir em terreno da RAN, a Comissão Regional ou o Conselho Nacional têm o poder discricionário de viabilizar essa pretensão ou de a indeferir com o argumento de que nessa propriedade há terrenos que não estão incluídos na RAN. A partir deste juízo, a Administração é levada a subentender que está, assim, legitimada a construção no prédio rústico em causa desde que essa construção se implante fora da RAN. A problemática complexa da construção fora dos perímetros urbanos passa a ser em grande parte entregue ao regime da RAN, com resultados nefastos.

A maior parte dos processos que chegam ao Conselho Nacional da Reserva Agrícola dizem respeito a pretensões para a construção de moradias por parte de proprietários de prédios rústicos com escassas centenas de metros quadrados. Estas pequenas parcelas constituem um problema na estrutura fundiária do país, porquanto não têm dimensão para sustentar uma exploração, nem tão-pouco se pode admitir a dispersão do povoamento com a construção de casario a esmo em meio rústico, fora dos perímetros urbanos. Numa atitude sensata, deveria haver um planeamento concertado entre o Município e os Ministérios competentes no sentido de promover dentro dos perímetros urbanos urbanizações de iniciativa pública com lotes disponíveis para permutar com as parcelas rústicas disfuncionais que devem ser integradas em explorações agrícolas com escala.

Assim, quando surgisse uma pretensão para a construção de moradias deslocadas, o Município e o Ministério da Agricultura proporião ao requerente a permuta, com vantagem para ambas as partes: o requerente passaria a poder construir a sua moradia integrada num aglomerado devidamente infraestruturado e apoiado em serviços urbanos de proximidade; por sua vez, o sector agrícola poderia ir corrigindo as patologias da estrutura fundiária, ao disponibilizar terrenos abandonados para serem integrados em explorações agrícolas, tornando-se produtivos e cumprindo a sua função social. A permuta aqui considerada, naturalmente, poderia envolver acertos de contas considerando os valores razoáveis, quer do lote urbano, quer da parcela rústica. Este é o caminho das soluções para um problema real que a RAN ignora, tornando-se deste modo ela própria um problema acrescido.

A definição que é dada de “solo” e de “terra” no art.º 2.º não é compatível com o art.º 11.º que trata da “afecção das terras e solos”. Há aqui um problema de lógica conceptual. Em primeiro lugar, é necessário compreender a especificidade do acto classificativo do solo (entendido este como espaço territorial constituído como um prédio passível de demarcação cadastral e de direitos de propriedade, de uso e de utilização) e distingui-lo do acto de afecção, que consiste em estabelecer uma conformidade entre o estatuto jurídico da propriedade e o uso atribuído em plano territorial. Por sua vez, a classificação desdobra-se em dois momentos: a classificação analítica, que é uma operação eminentemente técnica e objectiva; e a classificação propositiva, que decorre de uma decisão política e administrativa e que se sobrepõe às informações técnicas, aos interesses e às opiniões que a contextualizam.

A afecção dos usos do solo só tem sentido em usos imperativos e pressupõe o reconhecimento e o respeito pelo direito à expropriação, à semelhança do que acontece no Regime Florestal e nas “áreas de expansão urbana programada” onde o Município pode recorrer a instrumentos de imposição administrativa. Não tendo o uso agrícola um carácter imperativo, os terrenos que os planos demarcam nesta categoria não são, em rigor, juridicamente passíveis de afecção.

As nebulosas de construção dispersa (que estendem a rede viária para além de tudo o que é racional e razoável, e onde as populações fatalmente ficam condenadas a sofrer graves deficits de conforto devido à carência de infraestruturas básicas e acessibilidade a serviços e equipamentos urbanos) formam hiatos de espaços rústicos entre as construções onde são demarcadas manchas da RAN e da REN, agudizando as relações de conflito social, fomentando a construção clandestina e afastando a Administração Pública de uma abordagem técnica e politicamente acertada para inflectir o rumo dos

acontecimentos e encontrar uma solução lógica para o problema da construção fora dos perímetros urbanos. Ao contrário do que estes regimes sustentam, a procura de soluções terá de centrar-se necessariamente na disciplina do mercado fundiário e em modelos de planeamento territorial onde o desenho urbano, a qualidade arquitectónica e paisagística, e a regulação do mercado imobiliário possam, em conjunto, ser plenamente assumidos como uma competência municipal de facto.

É espantoso e sintomático que o legislador cometa às comissões regionais da RAN a tarefa de definir e parametrizar limiares de utilização «assentes em factores demográficos ou de ordenamento do território», que são estabelecidos por essas mesmas comissões em reuniões que funcionam como um órgão de decisão com poderes discricionários à margem do sistema de planeamento e sobrepondo-se a este na medida em que escapa ao controlo político dos Municípios e, na prática, não deixa de se confinar a uma esfera de poder técnico-administrativo, dando origem a uma tecnocracia que desafia o próprio poder do Estado através (como se tem observado) dos pareceres técnicos vinculativos.

Quanto ao direito de preferência, referido no art.º 13.º, trata-se de um direito que assiste a todos os proprietários de prédios rústicos ou mistos, independentemente de estarem ou não na RAN. Este direito não é elástico, isto é, não passa a ser maior e mais garantido pelo facto do proprietário ter terrenos na RAN. No entanto, ao ser aqui referido de forma redundante, leva a crer que os proprietários de terrenos não incluídos na RAN teriam um direito de preferência “mais fraco”. Também aqui a lei mostra o seu carácter oportunista.

Este Projecto de Decreto-Lei mantém a referência à unidade mínima de cultura, insistindo num equívoco não menos oportunista que tem servido para legitimar a divisão da propriedade rústica e o parcelamento fragmentado das explorações agrícolas e florestais. Este conceito de “unidade mínima de cultura” surgiu em 1929 com o propósito de evitar a evasão fiscal através da isenção do pagamento da contribuição predial dos imóveis de pequena dimensão, no contexto de uma reforma tributária que não teve na sua origem quaisquer motivações de ordem agronómica ou de ordenamento do território. É pena que esta proposta de lei não seja informada pela História do Direito em matérias tão críticas como esta, perdendo a oportunidade de contribuir para esclarecer e corrigir esta deturpação e propondo uma forma de a perpetuar, sem questionar e, porventura, sem se aperceber da origem do conceito, propondo desta feita a triplicação da área fixada na lei e deste modo continuando a apoiar e legitimar em abstracto a divisão da propriedade rústica.

O art.º 15.º cria uma discriminação entre as explorações agrícolas e, dentro destas, supõe-se que também entre as culturas, conforme estejam ou não a ser cultivadas em terrenos incluídos na RAN. Ignora-se aqui que 2/3 dos terrenos agrícolas do país não estão em solos com as características das classes A1 e A2 e também não se atende ao facto de ser corrente e acessível a transformação de solos pobres em solos de alta fertilidade, como aconteceu e acontece em grande parte das zonas do Quaternário. Há uma mistificação do conceito de alta fertilidade que sustenta a demagogia do discurso da RAN.

Relativamente à perequação compensatória (art.º 17.ª), este instrumento de gestão fundiária aplica-se às operações de urbanização, não se entendendo qual a intenção do legislador ao trazer este conceito para o contexto da gestão dos espaços rústicos. Note-se que na classificação do uso agrícola, por princípio, não há nem deve haver lugar para a criação de mais ou de menos-valias, nem tão-pouco para a obrigação de encargos ou a perspectiva de benefícios susceptíveis de serem considerados em operações de perequação. Estamos perante uma grande confusão. Ainda se poderia compreender que terrenos da categoria de uso agrícola que se pretendam salvaguardar dentro da classe de uso urbano pudessem entrar em operações de perequação, mas considerando que a delimitação da classe de uso urbano configura um perímetro urbano, esses terrenos agrícolas, ao abrigo do art.º 10.º, seriam solos excluídos do regime da RAN. Os terrenos de uso agrícola serão sempre uma excepção, senão mesmo uma raridade, dentro dos perímetros urbanos e quando aí ocorrem não é por razões do foro agronómico e muito menos pedológico mas por motivos de composição urbana. É a expressão arquitectónica e paisagística e, portanto, a vertente estética que poderá interessar como valor de composição do sistema urbano.

Os solos de maior importância para a actividade agrícola, em princípio, estão integrados na categoria e classe de uso agrícola, e, nesse contexto, não tem sentido qualquer perequação compensatória de benefícios e encargos entre os proprietários. O texto da lei, embora não o explicita, pressupõe que os terrenos da RAN, sem terem qualquer índice de edificabilidade transferível para os terrenos urbanizáveis e, portanto, não sendo contabilizados para a aplicação do índice médio de construção, iriam beneficiar das mais-valias dos terrenos urbanizáveis ou de outros benefícios na urbanização. A que propósito e como é que o proprietário dos terrenos agrícolas (não urbanizáveis e fora do perímetro urbano) iria participar nos encargos da urbanização e receber benefícios em dinheiro (mais-valias, lucros) ou em espécie (lotes, fracções), quando a sua propriedade não sofreu qualquer perturbação no uso e nos direitos constituídos?

A desproporção entre a extensão das parcelas rústicas e a reduzida expressão das áreas urbanizáveis é outro motivo para não se misturar e confundir a gestão destas duas realidades fundiárias. O fracasso da experiência francesa quando procurou fazer uma gestão fundiária globalizada foi esclarecedor. A aplicação de um coeficiente de ocupação do solo (COS) generalizado para todo o território — que se traduzia em os solos agrícolas terem um índice de construção transferível para os perímetros urbanos — logo se revelou um absurdo. Recomenda-se que todos os terrenos integrados numa unidade de execução tenham um índice médio de construção, o qual constitui o principal alicerce da motivação, da viabilidade e da aceitação de um processo perequativo por parte dos proprietários. A introdução dentro de uma unidade de execução de parcelas *non aedificandi* não implica que estas não devam ter um índice de construção, pelo contrário, é esse benefício que permite resolver a sua integração na operação urbanística, integrando e estabilizando o seu uso dentro do sistema urbano.

Note-se que, e bem, o n.º 2 do art.º 17.º recusa que os solos rústicos tenham, de direito, um índice de construção abstracto ou que o índice médio de área urbanizável seja aplicado a terrenos não urbanizáveis de modo permitir um aumento da densidade. Em termos de lógica económica e em termos de sustentação financeira, não tem sentido nem, na prática, se afigura possível que os rendimentos de uma urbanização devam ou possam beneficiar os proprietários de solos agrícolas. Esta hipótese é quimérica e perigosa, na medida em que pode abrir janelas para cenários perversos quando o proprietário dos terrenos agrícolas é o mesmo dos terrenos urbanizáveis, criando aí oportunidades para operações de engenharia financeira capazes de trazer problemas de ordem fiscal. No caso em que os interesses dos proprietários agrícolas estão em confronto com os proprietários e promotores da urbanização, a conflitualidade é difícil de regular e de controlar. Esta ideia abre um precedente com consequências imprevisíveis.

A demarcação da Reserva Agrícola é uma tarefa que repugna à inteligência e brio de qualquer instituição, e por isso é uma sevícia impor aos Municípios, ou a quem quer que se preze, tal incumbência. Os inventores dos regimes da RAN e da REN, perante a crescente evidência do disparate e do mal que causaram ao país, têm-se multiplicado em esforços para confundir a opinião pública e evitar a avaliação das suas reais responsabilidades no desordenamento do território. A questão da municipalização ou nacionalização da RAN e da REN é um golpe de contra informação e uma manobra de diversão para desviar as atenções das críticas cada vez mais generalizadas e clarividentes que não deixarão esconder a raiz do problema por muito mais tempo.

## SÍNTESE CONCLUSIVA

- O preâmbulo esquiva-se a uma avaliação crítica do actual diploma e dos resultados profundamente negativos da sua aplicação. Há que ter consciência das responsabilidades deste tipo de diplomas no desordenamento do território.
- Até que ponto os diplomas da RAN e da REN carecem de uma interpretação historicamente contextualizada e que se prende com uma estratégia política concertada para conduzir a determinadas zonas da Administração Pública o poder de decisão sobre a economia do território?

O entendimento deste fenómeno passa pela interpelação aos motivos que estiveram subjacentes à demarcação da insólita mancha do "Parque Natural do Centro", criado pelo Decreto n.º 21/75, de 22 de Janeiro, que abrangia uma extensão de território contínua desde Ovar até Peniche, com a química pesada de Estarreja e todos os centros urbanos, incluindo as cidades de Aveiro e Figueira da Foz.

- Nas definições é importante distinguir o conceito de *pedon*, entendido como «o meio natural para o desenvolvimento das plantas terrestres, tal como se formou (solo dito *natural*), ou mais ou menos modificado como resultado da sua utilização pelo Homem»<sup>2</sup>, do conceito de solo enquanto estrutura fundiária objecto de apropriação territorial. O conceito pedológico não se pode confundir com o conceito fundiário. Este Projecto de Decreto-Lei não ajuda a esclarecer estes conceitos.
- A natureza jurídica da RAN configura-a não como um instrumento de protecção do *pedon*, entendido como solo agrícola, mas sim como uma restrição de utilidade pública para interferir nos processos de utilização do território, nomeadamente na classificação dos usos do solo. Assim, o disposto no art.º 3.º extravasa desmesuradamente o âmbito dos objectivos elencados no artigo seguinte (art.º 4.º).
- No que diz respeito ao art.º 7.º, "composição", a RAN contribui para uma desfocagem total do espaço de uso agrícola ao guiar-se exclusivamente por critérios pedológicos de grande imprecisão e que só por acaso terão correspondência com o espaço das explorações agrícolas e das suas folhas de cultura. O processo, apresentando-se com uma chancela científica, na prática permitirá todo o tipo de subjectividades, de erros e de vícios na sua demarcação.

---

<sup>2</sup> COSTA, J. B. DA, 1975. *Caracterização e Constituição do Solo*. Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa (p. 14).

- Não tem sentido que a demarcação dos espaços urbanizáveis, que corresponderá sempre a uma área inferior a 0,2% do território, fique refém de critérios pedológicos ajuizados discricionariamente pelas comissões técnicas da RAN.

O art.º 10.º deixa aberta a possibilidade da RAN interferir no processo de decisão da demarcação da expansão urbana programada. A classificação propositiva da expansão dos perímetros urbanos, que deve ser um acto da esfera do poder político, fica entregue aos “poderes” e pareceres técnicos das comissões, o que é aberrante.

- O art.º 12.º, “utilização de terras e solos da RAN para outros fins”, é contestável na medida em que considera “para outros fins” um conjunto de intervenções que são da esfera normal da actividade agrícola e cuja disciplina deveria ser tratada em planos de proximidade conduzidos no âmbito dos serviços do Ministério da Agricultura em cooperação com as empresas agrícolas e as suas associações. Numa política de fomento agrário deveríamos ter a lei e a Administração Pública a actuar pela positiva, adiantando-se em ajudar os agricultores a melhorar a sua exploração, dotando-a das infraestruturas e benfeitorias necessárias ao seu bom desempenho. A RAN vai no sentido oposto, obriga os agricultores a um processo penoso e dispendioso para requererem autorização para construir as suas benfeitorias e, mesmo assim, esses requerimentos são analisados com um *partis pris* de desconfiança e de proibicionismo, onde o órgão decisor (as comissões da RAN) está distante, indiferente e desresponsabilizado das necessidades concretas da agricultura.

Neste mesmo artigo, questões internas da agricultura, como sejam as benfeitorias, as habitações dos agricultores e outras, são apreciadas e decididas ao mesmo nível e na mesma sede que as construções de uso não-agrícola, como unidades industriais, unidades de recreio, instalações desportivas, etc. Questões complexas da política territorial são remetidas para uma decisão monoclar de uma carta pedológica e de uma comissão da RAN condicionada à óptica restrita dos valores pedológicos.

O ponto 7 do art.º 12.º permite às comissões regionais da RAN definir índices de construção sob o eufemismo de «límites parametrizados, nomeadamente assentes em factores demográficos ou de ordenamento do território». Assim se entrega a estas comissões uma carta branca para interferirem em matérias que são da competência dos planos municipais de ordenamento do território ou de planos sectoriais do espaço rústico, os quais trabalham numa base integrada e interdisciplinar.

O ponto oito deste mesmo artigo é redundante e deslocado, chegando a ser disparatado assumir a RAN como o bastião que impede o «lançamento ou depósito de

resíduos radioactivos». Todas as quatro alíneas deste ponto são já tratadas em leis próprias, pelo que não fazem aqui sentido, a não ser que o objectivo do legislador seja o de granjear simpatias de incautos que irão exortar e valorizar a RAN como instrumento de defesa contra a poluição radioactiva ou outras. Estamos perante um golpe de demagogia nada elegante.

- Relativamente ao art.º 15.º, não há qualquer razão agronómica — talvez pelo contrário — para dar um «tratamento preferencial a todas as acções de fomento e apoio à agricultura desenvolvidas pelas entidades públicas», tanto mais que é nos terrenos pedologicamente mais evoluídos que tendem a instalar-se as culturas com problemas de excedentes e intensivas. A dinâmica do mercado dos produtos agrícolas e os domínios de incerteza quanto aos seus comportamentos não justificam de todo que as estratégias de apoio aos agricultores sejam distorcidas por razões obscuras e despropositadas.
- Qualquer proprietário que construa um edifício tem actualmente prazos para fazer o seu registo nas finanças e no registo predial. Pôr as finanças a receber mais comunicados, agora das comissões regionais da RAN e do Conselho Nacional, como dispõe o art.º 16.º, é aumentar a entropia do aparelho de Estado.
- O art.º 17.º referente à perequação compensatória deve ser suprimido, na medida em que a perequação só se aplica dentro dos perímetros urbanos e em unidade de execução, e que são excluídos do regime da RAN os solos urbanos e os solos cuja urbanização seja possível programar (conforme bem estipula o art.º 10.º).
- A delimitação da RAN deveria ser feita na sequência da classificação dos espaços de uso agrícola e do ordenamento agrário, e nunca *ab initio* como forma de capitalizar um poder sobre a decisão relativa à dinâmica dos outros usos e utilizações do solo (art.ºs 20.º e 21.º). Esta tarefa de demarcação, que já na primeira geração de PDM foi em geral elaborada pelos Municípios, não trouxe qualquer contributo positivo para o ordenamento do território, bem pelo contrário, introduziu uma irracionalidade no processo, com repercussões desresponsabilizantes e desmotivadoras nos comportamentos dos profissionais e dos políticos.
- No que diz respeito à “instrução dos planos” (art.º 22.º), a RAN impõe-se ao poder e à vontade política através do necessário «parecer favorável da comissão regional da RAN». Mais uma vez aqui o poder político fica refém de pareceres técnicos vinculativos em matéria de decisão sobre as dinâmicas dos usos do solo. Note-se que de facto

estes pareceres contêm decisões puramente políticas encobertas pelo diáfano manto da protecção do *pedon*.

- As medidas de protecção da pedogénese, do solo arável e de defesa contra a erosão fazem parte de um conjunto de técnicas agronómicas e silvícolas que são objecto de diplomas próprios dirigidos às actividades agrícola e florestal. A RAN ignora estes objectivos e mais não visa do que imiscuir-se na matéria do ordenamento do território e da estruturação do povoamento. Daí a pertinência da revisão do actual diploma mas não com os conteúdos que apresenta este Projecto de Decreto-Lei, onde prevalecem os principais erros e vícios do diploma vigente.

Professor Doutor Sidónio Pardal