

O Alarme Necessário: a Insustentável Sustentação da Estrada no Paúl de Arzila* **

1. O rosto e a circunstância de uma reserva natural

1.1. Caracterização do Paúl de Arzila

Com uma área de 482,03 ha, o Paúl da Arzila alberga 6 tipos de *habitats* (turfeira, paul, vegetação ribeirinha, pântano, canal e planície aluvial), 47 espécies vegetais e 42 espécies animais, das quais 33 são aves¹. A protecção das aves reveste-sé de uma importância internacional muito especial pois “no caso da conservação das aves selvagens (...) a gestão do património comum está confiada, no seu território, aos Estados-membros respectivos”².

Entre os factores de perturbação do Paúl de Arzila contam-se a poluição química, agrícola e industrial, a drenagem, o corte da vegetação natural, a substituição de povoamentos florestais por plantação de eucaliptos, a eutrofização, a presença de infestantes nas valas e ainda a caça e a pesca furtivas³.

A estes, parece haver a intenção de juntar mais um: a construção de uma estrada — uma via rápida ligando Alfarelos a Taveiro — cujo traçado atravessará o Paúl da Arzila no seu lado norte ou, na melhor das hipóteses, será tangencial a esse mesmo limite norte do Paúl.

1.2. Protecção jurídica do Paúl de Arzila

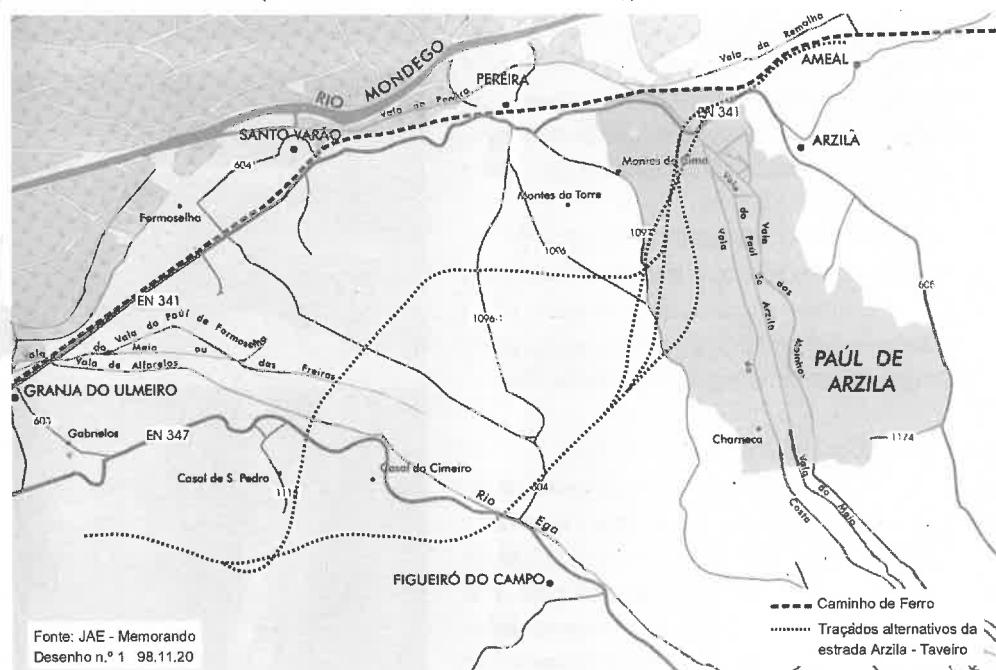
O Paúl de Arzila goza de protecção jurídica simultaneamente aos níveis internacional, nacional e comunitário. Internacionalmente, é um dos dez sítios da lista de Zonas Húmidas de Importância Internacional, nos termos da Convenção de Ramsar, situados em território português. A Convenção sobre Zonas Húmidas de



Importância Internacional, Especialmente como Habitat de Aves Aquáticas (assinada no Irão em 2 de Fevereiro de 1971 e aprovada pelo Governo português mediante o Decreto 101/80, de 9 de Outubro), visa “(...) pôr termo, actual e futuramente, à progressiva invasão e perda de zonas húmidas”. O Paúl de Arzila é ainda uma das dez reservas biogenéticas no âmbito da Convenção de Berna, existentes em Portugal. A Convenção relativa à *Protecção da Vida Selvagem e do Ambiente Natural na Europa*, celebrada no âmbito do Conselho da Europa (aprovada em Portugal pelo Decreto 95/81, de 23 de Junho), prevê, entre outras, as obrigações de adopção de medidas legislativas e regulamentares adequadas à conservação da flora e da fauna selvagens (dedicando especial atenção às espécies em perigo de extinção, vulneráveis e endémicas), à protecção dos *habitats* das espécies selvagens da flora e da fauna (particularmente os *habitats* naturais ameaçados de extinção e as zonas importantes para hibernação, reunião, alimentação, reprodução ou muda das espécies migradoras). Ao nível nacional, a lei que, actualmente, visa a conservação da natureza é o Decreto-Lei n.º 140/99, de 24 de Abril⁴, que tem como objectivos “contribuir para assegurar a biodiversidade, através da conservação e do restabelecimento dos *habitats* naturais e da flora e fauna selvagens num estado de conservação favorável no território nacional, tendo em conta as particularidades regionais e locais”. Reconhecendo ao Paúl de Arzila a importância de ser *praticamente o último paúl da zona centro*, o Decreto-Lei n.º 219/88⁵ criou a Reserva Natural do Paúl de Arzila e foi revisto, em grande parte do seu regime, pelo Decreto Regulamentar n.º 45/97⁶.

Assim, a Reserva Natural do Paúl de Arzila é constituída por duas áreas denominadas «zona de protecção» e «núcleo central».

Na área do «núcleo central» da Reserva, a zona mais nobre, que se situa entre as valas exteriores, é proibido edificar, construir ou reconstruir quaisquer construções ou equipamentos; enxugar quaisquer terrenos; alterar a morfologia do solo e áreas húmidas e fazer aterros ou depósito de lixo ou sucata; fazer fogo; pescar; introduzir espécies zoológicas ou botânicas exóticas e cortar ou colher espécies botânicas não cultivadas (salvo a colheita tradicional de bunho)⁷.



Fonte: JAE - Memorando
Desenho n.º 1 98.11.20



Em toda a área da Reserva (incluindo o «núcleo central» e a «zona de protecção») é proibido⁶:

a) Alterar o uso actual dos terrenos e das zonas húmidas bem como alterar a geomorfologia do solo ou do coberto vegetal (nomeadamente enxugo ou drenagem dos terrenos, alteração da qualidade das águas superficiais e subterrâneas, destruição de sebes vivas, instalação ou ampliação de depósitos de areia ou de resíduos sólidos);

b) Causar poluição (lançar águas residuais no solo ou no subsolo; aplicar produtos fitossanitários não homologados; praticar actividades desportivas susceptíveis de provocarem poluição, ruído, ou deterioração dos factores naturais da área, incluindo o trânsito com veículos motorizados fora das estradas ou caminhos municipais; sobrevoar com aeronaves abaixo de 1000 pés; praticar campismo ou caravanismo; utilizar aparelhagens de amplificação sonora);

c) Causar qualquer forma de degradação do ecossistema (perturbar ou destruir os *habitats*; colher, capturar abater ou deter exemplares de quaisquer espécies vegetais ou animais sujeitas a medidas de protecção, incluindo os ovos; introduzir espécies zoológicas e botânicas exóticas).

Por fim, ao nível comunitário foi desenvolvido um rigoroso regime de protecção da Natureza. Primeiro, foi a directiva 79/409, de 2 de Abril de 1979, relativa à conservação das aves selvagens e dos seus *habitats* ("directiva aves", que deveria ter sido transposta para o direito nacional, até 1988). Logo de seguida, a directiva 92/43, de 21 de Maio de 1992, relativa à preservação dos *habitats* naturais e da fauna e da flora selvagens ("directiva habitats", que deveria ter sido transposta para o direito nacional, até 1994), sem esquecer a não menos importante jurisprudência do Tribunal de Justiça, e os actos não vinculativos adoptados, sobre estas matérias, pela Comissão.

A transposição daquelas directivas consistiria na criação, em todos os territórios mais adequados, de Zonas de Protecção Especial (ZPE) e de Zonas Especiais de Conservação (ZEC) dos *habitats* e das espécies, bem como a protecção dessas zonas face a riscos de poluição ou degradação.



Como pode ver-se, os limites geográficos das várias protecções de que goza o Paúl de Arzila concorrem na protecção fundamental do «núcleo central», tendencialmente coincidente com o traçado longitudinal das linhas de água.

2. A tentação dos lenhos rodoviários

As principais questões que se colocam a propósito da construção de uma estrada no Paúl de Arzila são duas:

1. Será obrigatório realizar uma avaliação de impacte ambiental prévia à construção da estrada?
2. Será legal a construção de uma estrada que atravessasse parte do Paúl de Arzila ou cujo traçado lhe seja limítrofe?

2.1. A avaliação de impacte ambiental

Sem dúvida, o projecto de construção de uma estrada é uma intervenção no meio natural e na paisagem, com a categoria de obra de construção⁹. Por outro lado, é um projecto cuja natureza, dimensão e localização o tornam susceptível de provocar incidências significativas no ambiente.

Quanto à natureza.

Se a estrada em causa for uma auto-estrada ou uma via rápida na acepção do acordo europeu de 15 de Novembro de 1975 sobre Grandes Vias do Tráfego Internacional, então está taxativamente sujeita a avaliação de impacte ambiental nos termos do artigo 2.º, n.º 1 e 3, e do Anexo I, 7, do Decreto-Lei n.º 186/90, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 278/97.

Se a estrada em causa tivesse natureza diferente de auto-estrada ou via rápida então a sua dimensão e a sua localização revestir-se-iam de maior importância.

Quanto à dimensão.

Se o projecto previr que a nova estrada ou segmento de estrada venha a ter quatro ou mais faixas de rodagem e 15 ou mais quilómetros de troço contínuo, então tanto a construção de uma nova estrada como a rectificação ou alargamento de estradas existentes, estão sujeitas a avaliação de impacte ambiental como uma formalidade essencial, nos termos do artigo 1.º, n.º 1, conjugado com o n.º 10 d) i) do Anexo único do Decreto Regulamentar n.º 38/90, com as alterações introduzidas pelo Decreto Regulamentar n.º 42/97.

Mas o que deverá entender-se por *troço contínuo*? Será que a construção faseada de troços sucessivos de estrada com menos de 15 quilómetros pode retirar a natureza de troço contínuo a uma estrada cuja extensão final total será superior a 15 quilómetros? Pensamos que não.

Vamos considerar dois tipos de impactes ambientais decorrentes da construção de uma estrada: «estáticos» (os que se reconduzem à área de solo ocupada pela estrada) e «dinâmicos». Por sua vez, estes podem ser *anteriores ao funcionamento da estrada* (que são os que se fazem sentir no decurso das obras de construção) ou *posteriores ao funcionamento da estrada* (que são os que decorrem do tráfego normal dessa estrada, bem como dos inevitáveis acidentes rodoviários que nela venham a ocorrer).

Ora, a construção faseada de uma estrada não reduz os impactes ambientais estáticos, pois a área final ocupada é a mesma, independentemente das fases de construção. A construção faseada pode inclusivamente aumentar os impactes ambientais dinâmicos anteriores ao funcionamento, não só pela protelação da construção no tempo, como pela necessidade de múltiplas instalações de estaleiros que, de outra forma, poderiam ser utilizados com economias de escala. Finalmente, os impactes

ambientais dinâmicos, posteriores ao funcionamento, também não são influenciados pelo faseamento da construção, uma vez que, quando vier a ser aberta à circulação, a extensão total da estrada é a mesma.

Quanto à localização.

O conceito de localização, relevante para efeito de avaliação de impacte ambiental, foi densificado pela directiva 97/11 que, em 3 de Março de 1997, veio rever o regime comunitário da avaliação de impacte ambiental¹⁰. A transposição desta importante directiva para o direito nacional, que deveria ter estado concluída até 14 de Março de 1999, não foi ainda efectuada pelo Estado português, pelo que se justifica o recurso directo à directiva, para corrigir o direito nacional.

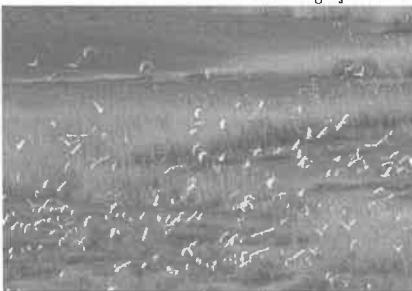
Ora, a directiva 97/11 elenca, no novo anexo III, os critérios de selecção dos projectos de acordo com a relevância da localização do projecto nos impactes previsíveis. Em aplicação destes critérios, fornece alguns exemplos de zonas sensíveis, como as zonas húmidas, as zonas montanhosas ou florestais, as reservas, os parques naturais, as zonas de protecção especial, etc...

Isto permite-nos concluir que a intenção de construir qualquer estrada, com qualquer natureza ou dimensão numa zona húmida, numa reserva natural ou, por maioria de razão, numa Zona de Protecção Especial, obriga, mais uma vez, o promotor da obra a cumprir a formalidade essencial prévia ao licenciamento, que é a avaliação de impacte ambiental.

2.2. A construção de uma estrada dentro ou fora do Paúl?

Parece-nos claro demonstrar que, tanto à luz do direito nacional, como à luz do direito comunitário, não poderá ser construída uma estrada no Paúl de Arzila, por constituir uma forma de alteração do uso actual dos terrenos e das zonas húmidas, uma fonte de poluição e degradação dos *habitats* e mesmo uma forma de perturbação significativa que afecta as aves. Porém, deverá paralelamente consagrarse alguma protecção para as áreas *exteriores* à Reserva e à Zona de Protecção Especial?

Bando de garças boieiras



Mauremys leprosa



Lutra lutra



Rana iberica



Erithacus rubecula



O artigo 4.º, n.º 4, da "directiva aves", estabelece que "para além destas zonas de protecção, os Estados-membros esforçam-se igualmente por evitar a poluição ou a deterioração dos *habitats*". O que significará evitar a poluição ou deterioração *para além* das ZPEs? As outras línguas oficiais utilizaram expressões com um significado mais óbvio: *ausserhalb, fuera, en dehors, outside, al di fuori...* significam *fora*. Assim, a melhor interpretação desta norma parece ser que os Estados se devem esforçar igualmente por evitar que, devido a actividades desenvolvidas nas zonas *limítrofes* das ZPEs, venha a ocorrer poluição ou deterioração dos *habitats que se situam dentro* das ZPEs.

3. No fim: protecção efectiva da reserva ou simulação de sustentabilidade ambiental

De facto, se a poluição não conhece fronteiras, para garantir uma *protecção efectiva* das zonas classificadas não basta banir certas actividades *dentro* das zonas protegidas. É igualmente necessário controlar as actividades desenvolvidas nas imediações dessas zonas, pois podem ter efeitos poluidores e deterioradores idênticos às actividades desenvolvidas no seu seio. Devem, portanto, proibir-se as actividades que, embora sejam *geneticamente* ou *causalmente exteriores*, são *consequencialmente interiores*.

Esta tem sido invariavelmente a posição da Comissão que, no "Segundo Relatório sobre a aplicação da directiva 79/409/CEE relativa à conservação das aves selvagens" esclarece: "além disso, os Estados-membros devem tomar medidas adequadas para evitar a poluição ou a degradação dos *habitats*, tanto nas zonas de protecção especial como no exterior destas"¹¹. Também na nota explicativa do formulário para as informações sobre sítios da rede Natura 2000, contido na Decisão de 18 de Dezembro de 1996, aludindo aos "impactos e actividades no sítio e nas suas imediações" a Comissão alerta os Estados para a obrigação de "descrever igualmente os impactos e actividades nas imediações do sítio". O Tribunal de Justiça, por sua vez, tem defendido idêntica opinião. No processo C-57/89, em que a Comissão contestou a alteração da estrutura de um dique situado numa ZPE na Alemanha, o Advogado Geral, defendia que "ainda que a nova linha do dique se situasse mesmo no exterior da zona protegida, não deixa de ser verdade que os trabalhos efectuados no limite dessa zona tiveram, ou talvez tenham ainda, um efeito perturbador no seu interior".

Mas deverá alargar-se a protecção *quanto para além* das zonas protegidas?

Quanto à extensão geográfica da protecção conferida às imediações, ela não pode ser abstractamente definida uma vez que "a área em que os impactos exteriores podem afectar a integridade do sítio, [dependem] da topografia do local, das características do sítio e do tipo de actividades humanas"¹². Agricultura, vias de comunicação, estâncias turísticas, diques, salinas, piscicultura, são exemplos de actividades com impactes muito diferentes e cuja distância óptima a uma zona protegida é insusceptível de ser delimitada em abstracto. Mesmo considerando um só tipo de actividade, os impactes podem variar muito. A construção de uma estrada de quatro faixas e trânsito rápido terá um impacte muito maior do que uma estrada apenas com uma faixa de rodagem; a construção de uma estrada sobre pilares (que poderia ser indicada para prevenção dos impactes sobre os *habitats* de certos mamíferos como a lontra mas que é absolutamente desaconselhada no caso de aves) terá um impacte muito diferente de uma estrada subterrânea, etc.

Embora sem os quantificar, a Comissão considerou muito significativos os impactes ambientais resultantes da construção de uma estrada, cujo traçado atravessava parcialmente uma zona húmida de importância internacional, as Marismas de Santoña, não classificadas pelo Estado espanhol como Zona de Protecção Especial. No processo instaurado contra o Reino da Espanha em 1990, a Comissão

considerou que parecia "provável que a estrada constitua também «perturbação» que afecta as aves na acepção do artigo 4.º, n.º 4, em virtude da circulação na estrada e, eventualmente, até da acção dos visitantes que, ao utilizarem a estrada, poderão penetrar nos sapais. Em nosso entender, pode igualmente admitir-se que a deterioração do *habitat* e a perturbação que afecta as aves referidas, afectam de forma substancial a qualidade das condições de vida das aves, e em especial do colhereiro, nas Marismas de Santoña"¹³. Em 2 de Agosto de 1993, o Tribunal de Justiça ratificou essa posição afirmando no seu acórdão que "apesar de os Estados-membros gozarem de uma certa margem de apreciação quando escolhem os territórios mais apropriados para classificação como zonas de protecção especial, não podem, todavia, dispor da mesma margem de apreciação, no âmbito do artigo 4, n.º 4, quando alteram ou diminuem a extensão dessas zonas. A este respeito, comprova-se que a construção do novo traçado da estrada C-629, que liga Argoños a Santoña, reduz a extensão da zona pantanosa que, de resto, fica agravada com a construção de vários novos edifícios junto ao novo traçado da estrada. Estas operações originam a extinção de zonas de refúgio, de repouso e de nidificação das aves. Além das perturbações originadas pelas obras de construção da estrada, a intervenção em causa tem como efeito a alteração dos fluxos das marés e, portanto, o assoreamento dessa parte da zona pantanosa"¹⁴.

Finalmente, no Parecer emitido em 18 de Dezembro de 1995¹⁵, relativo à travessia de um vale por uma auto-estrada¹⁶, a Comissão foi mais longe e quantificou, no caso concreto, a extensão geográfica dos impactes resultantes da construção de uma auto-estrada: "Este traçado teria tido efeitos directos sobre turfeiras arborizadas numa extensão de, aproximadamente, 150 metros. Os efeitos indirectos (ruído, poluição, luz, mudanças na diversidade das espécies) teriam sido sentidos numa área de cerca de mil metros em ambos os lados da auto-estrada"¹⁷.

As profundas semelhanças entre os casos passados na Alemanha e na Espanha e o cenário que se desenha para o Paúl de Arzila justificam que se retirem, destes exemplos, as devidas ilações...

Accipiter nisus*Sylvia melanocephala**Sylvia atricapilla e melanocephala**Anas clypeata*

¹ Dizemos «alarme» porque regressaremos ao tema num próximo número com um artigo monográfico.

² Algumas das imagens que aqui reproduzimos foram gentilmente cedidas pelo I.C.N. — Delegação de Coimbra.

³ As restantes são duas espécies de mamíferos, duas espécies de peixes e cinco espécies de anfíbios ou répteis.

⁴ Frase repetida textualmente como vem afirmando o Tribunal de Justiça em processos contra os Países Baixos, a Bélgica, a França e a Itália.

⁵ Informação disponibilizada pelo ICN em <http://www.icn.pt>.

⁶ Que revogou os Decretos-Leis n.º 75/91 e n.º 226/97, relativos à conservação da natureza, e que constitui o diploma nacional de transposição incompleta para a ordem jurídica interna das directivas comunitárias 79/409/CEE e 92/43/CEE.

⁷ De 27 de Junho, do qual se mantêm em vigor os artigos 1.º, 2.º, 3.º e 9.º.

⁸ De 17 de Novembro.

⁹ Artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 219/88.

¹⁰ Artigo 10.º do Decreto Regulamentar n.º 45/97.

¹¹ Artigo 1.º, n.º 2 a), do Decreto-Lei n.º 186/90, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 278/97.

¹² O Tribunal de Justiça tem jurisprudência firmada quanto à relevância da localização de projectos de construção. Veja-se, por exemplo, o recente acórdão de 16 de Setembro de 1999, proferido no processo C-435/97 (e jurisprudência aí citada). A propósito do alargamento da pista de um aeroporto afirma-se que em “razão da sua natureza, da sua dimensão e, muito provavelmente, em virtude igualmente da sua localização num vale fechado, na directa proximidade de uma zona industrial e residencial, podia ter um impacto significativo no ambiente”.

¹³ COM (93) 572 final, p. 4.

¹⁴ Decisão 97/266/CE, da Comissão, publicada no J.O. L 206, de 22.07.99, p. 37.

¹⁵ Processo C-355/90, Colectânea, pp. 4261-4263.

¹⁶ Pp. 4280-4281.

¹⁷ Publicado no J.O. L, de 9 de Janeiro de 1995.

¹⁸ Tratava-se do atravessamento do vale do Peene pela A-20 em projecto, ao tempo, na República Federal da Alemanha.

¹⁹ Parecer, p. 16.