

SEGUNDO ENSAIO

A POLÍTICA DE AMBIENTE EM PORTUGAL: BALANÇO E PERSPECTIVAS

Neste ensaio procuraremos identificar algumas das linhas de força que transformam as questões da sustentabilidade ambiental num factor chave e decisivo para o futuro do nosso país. Procuraremos demonstrar, que desde a sua génese, a política pública de ambiente, bem como as preocupações mais generalizadas da opinião pública e do movimento associativo nesse domínio, devem ser entendidas como parte de um quadro mais amplo com implicações internacionais e globais cada vez mais evidentes, sem a compreensão e integração das quais não poderão ser produzidas alterações sensíveis e positivas na realidade portuguesa.

Para este ensaio recorreremos, embora com profundas alterações, ao texto de uma conferência que apresentámos em Matosinhos, no mês de Maio de 1996, por convite da Câmara Municipal. É essa a razão que explica a manutenção parcial de um estilo com forte acento coloquial ao longo das páginas que se seguem (Soromenho-Marques, 1996d).

§1. sinais de inquietação quanto ao futuro.

Falar de ambiente e futuro é também falar de um conjunto de interrogações que se nos coloca a todos, nesta viragem do milénio, como sociedades, como grupos humanos. Gostaria de defender aqui a seguinte tese: no conjunto de perspectivas que sobre o futuro se desenham, aquelas que têm o eixo nuclear no ambiente são as que se afiguram como mais fundamentadas, como mais duradouras e pertinentes.

Ao pensarmos no futuro, a partir deste final de século, somos confrontados com o peso dos prognósticos e expectativas negativas e sombrias. Ao contrário do que sucedeu na transição do século XIX para o século XX são os elementos de risco e de perigo que ganham uma clara preponderância sobre os factores de progresso e esperança. Quem ousaria repetir, nesta viragem de milénio, as palavras de David Starr Jordan, presidente da Universidade de Stanford, nos EUA, que na sua obra *The Call of the Twentieth Century*, escrevia: "O homem do século vinte será um homem esperançoso. Ele amará o mundo, e o

mundo amá-lo-á a ele." (*The man of the Twentieth Century will be a hopeful man. He will love the world and the world will love him*) (citado por Schlesinger, Jr., 1997: 3)?

Um dos aspectos mais inquietantes é justamente o de estarmos confrontados com um mundo contraditório, um mundo onde qualquer das asserções que vou apontar são inteiramente verdadeiras: nunca houve tanto sofrimento humano como aquele que hoje ocorre sobre o planeta; simultaneamente nunca existiram no mundo tantos indicadores de conforto como aqueles que hoje ocorrem.

Enfrentemos a parte mais dolorosa: vivem hoje sobre a Terra 5,6 ou 5,7 mil milhões de pessoas. Comparativamente com a geração dos nossos avós, verificamos que, abaixo dos níveis limite de pobreza, viverão cerca de mil milhões de pessoas; num estado de pobreza e de carências assinaláveis, viverão aproximadamente dois mil milhões de pessoas. Isto é: de acordo com os dados relativos a 1995, vivem hoje mais pessoas num estado de pobreza absoluta ou de pobreza relativa do que a população total que este planeta contava na altura em que os nossos avós iniciavam a Primeira Guerra Mundial. Nessa altura a humanidade rondaria os 1,7-1,8 mil milhões de almas.

Sinais de sofrimento são também aqueles que se reportam à injustiça. Não podemos deixar de assinalar dados que são chocantes mesmo à vista desarmada. Se compararmos, por exemplo, os relatórios regularmente publicados nos Estados Unidos sobre as maiores fortunas desse país, somos confrontados com dados verdadeiramente esmagadores. Apenas nos Estados Unidos, as quatrocentas maiores fortunas, registadas pela *Forbes* em 1992, totalizavam 328 000 milhões de dólares o que é sensivelmente o equivalente ao Produto Nacional Bruto anual de mil milhões de cidadãos asiáticos - em países como o Sri Lanka, Bangladesh, Nepal e partes substanciais da Índia: quatrocentas fortunas de um lado, mil milhões de seres humanos do outro!

Inegável é também o facto de que nunca tantas pessoas tiveram acesso a tantos bens. Nunca tantas seres humanos se deslocaram tão velozmente, nunca a informação circulou de forma tão abundante e tão qualificada, nunca as pessoas tiveram tão fácil acesso a recursos naturais e vitais como hoje.

É este o nosso mundo, um mundo de contrastes, um mundo obviamente em desequilíbrio. É nessa perspectiva que os ambientalistas quando falam em desenvolvimento acrescentam sempre o predicado *sustentável*. Certamente que, entre o conforto e o sofrimento que referi, existe uma fissura que não é a da sustentabilidade.

Aprofundando um pouco mais, e ainda focando as diversas representações do nosso tempo na vertente económica -- hoje uma parte fundamental da reflexão ambiental combina-se com a reflexão económica. Um dos aspectos onde se regista uma efectiva partilha é na presença, como elemento central nos dois discursos, da categoria de crise.

As narrativas económicas dominantes, contudo, e inversamente à 'douta ignorância' da meditação ambiental, tendem sistematicamente a iludir a complexidade dos problemas reais, através do recurso às fabulações luminosas. Contudo, muitos desses mitos, os mesmos que alimentaram a construção da sociedade industrial e tecnocientífica, que presidiram à nossa formação intelectual e à nossa vida como cidadãos, estão hoje agonizantes, em crepúsculo acentuado.

Quadro nº1
ECONOMIA E AMBIENTE: MITOS EM DECLÍNIO

- **Crescimento exponencial**
 - **'Santíssima trindade' keynesiana**
 - **Propriedade colectiva meios produção**
 - **Auto-equilibração do mercado**
-

Identificaria apenas **quatro** desses grandes mitos (ver quadro nº1)

O primeiro deles é justamente o do **crescimento exponencial**. Hoje em dia já não encontramos nenhuma corrente de pensamento que aceite ser defensável o tipo de crescimento exponencial que vivemos no

mundo ocidental nos anos cinquenta e sessenta. As taxas de crescimento como aquelas que ocorreram entre 1960 e 1972 em todos os países da O.C.D.E. (as economias desses países, o seu PNB, cresceram anualmente 4,7%) são hoje metas completamente inatingíveis. Isso acontecia ao mesmo tempo que existiam baixas taxas de desemprego e baixíssimas taxas de inflação. Tudo isso conseguido à custa de uma delapidação assustadora, e irreversível em muitos aspectos, de recursos naturais e equilíbrios ambientais.

Segundo mito, o da chamada "**santíssima trindade keynesiana**": a crença de que seria possível a articulação de uma tripla estratégia do Estado - baseada na baixa dos impostos, com a diminuição das taxas de juros e o incremento dos investimentos directos do Estado - com o objectivo de relançar a economia e de criar postos de trabalho. Este mito também desapareceu. Na verdade, nos anos oitenta e noventa, a política fiscal e monetária do Estado nos países desenvolvidos destinou-se, sobretudo, a combater a inflação, mesmo à custa do aumento do desemprego. Isto é alguma coisa que continua extremamente actual quando se discute o futuro da União Económica e Monetária e se procura adivinhar quais os países que chegarão, na primeira linha, à moeda única da União Europeia.

Terceiro mito, desaparecido ainda 'ontem', se tivermos em conta a necessidade de distanciamento histórico, **o da propriedade colectiva dos meios de produção**, imaginada como capaz de proporcionar uma política de maior protecção, quer das pessoas quer dos recursos. A verdade do "socialismo real", a trágica verdade da Europa oriental, revela que, também aqui, navegávamos numa zona mítica.

Quarto mito, a possibilidade de **funcionamento do mercado em regime de automatismo** e de equilíbrio permanentes. Hoje, esta visão hiperliberal já não persuade ninguém. Sabemos perfeitamente que muitos dos defensores das correntes, aparentemente mais radicalmente liberais, são os primeiros a reclamar a intervenção protectora do Estado quando a crise toca à sua porta. Efectivamente, por si só, o mercado é incapaz de construir uma política de ambiente, assim como é incapaz de proporcionar políticas de segurança social.

Mas as nossas visões do futuro não se ficam por aqui. Também nos confrontamos, particularmente na União Europeia e em Portugal, com situações novas, por exemplo com aquelas relacionadas com os chamados *desafios da globalização*, com implicações e uma dimensão ambiental que não são de desprezar. Refiro-me, obviamente, a alguns sinais alarmantes para as sociedades europeias (ver quadro nº2).

A perda da competitividade relativamente aos Estados Unidos e ao Japão; a emergência de novas economias, particularmente nos países asiáticos, com forte impacto no comércio mundial; o crescimento baseado em capital e tecnologia intensivos, que não geram emprego -- aquilo que já hoje se chama o *jobless growth*, o crescimento sem emprego --, aquilo que de forma algo eufemística e hipócrita se chama a *deslocalização* das empresas para o exterior da União Europeia. É que o capital sempre foi nómada, sempre fugiu para os locais que lhe eram mais convenientes.

Finalmente, na prospecção do futuro causa também preocupação verificarmos que em volta da Europa, em volta da União Europeia, em volta também de Portugal, existe um processo lento, mas crescente e consistente, de degradação das sociedades e das regiões, nomeadamente do espaço mediterrânico e em particular da zona crítica do Médio-Oriente.

Quadro nº2

DESAFIOS DA GLOBALIZAÇÃO

- **Impotência crescente das políticas reguladoras dos Estados perante o poderio das empresas transnacionais e as operações especulativas do capital financeiro**
- **A crescente perda de competitividade das economias da União Europeia perante as economias do Japão e dos Estados Unidos.**
- **A emergência de novas economias, disputando uma importante quota parte do comércio mundial.**
- **Crescimento económico assente em capital e tecnologia intensivas.**
- **Aceitação de uma elevada taxa de desemprego estrutural em virtude do consenso conjuntural em torno de um modelo de *jobless growth***
- **Deslocalização empresarial (exploração das vantagens comparativas oferecidas por outras regiões).**
- **A deterioração económica, política e social nas regiões envolventes da Europa.**
- **Questionação dos fundamentos da política social e do *Welfare State*.**
- **Tendências para a divergência-ruptura nas dinâmicas de construção europeia**

Perante tudo isto, o que é que o ambiente tem a dizer-nos? O que é que faz diferença na crise ambiental perante estas crises diversas ou estas representações da crise, estas diversas representações do futuro?

Fundamentalmente, creio que o ambiente e a crise ambiental e social global permitem tomar as coisas pela sua raiz. Isto é, não estamos perante uma crise de ciclo ou uma crise de conjuntura, como

acontece em muitos dos domínios económicos que referi, estamos a falar da primeira crise de dimensão planetária que alguma vez a Humanidade viveu. A história humana é feita de crises, sem dúvida, as grandes provas e provações que a humanidade supera são justamente crises. Todavia, esta é a primeira situação que a humanidade enfrenta em que nenhum recanto do globo está imunizado ou defendido contra os sintomas e as consequências da grande crise ambiental.

O facto de ser na Antárctida que se fazem sentir mais duramente os efeitos da depleção da camada de ozono é uma ilustração irónica e trágica do que acabei de afirmar: a Antárctida é habitada por uma pequeníssima comunidade científica, mais ou menos sazonal, que definitivamente não foi a causadora desta depleção.

Não há nenhum lugar no planeta que esteja isento, abrigado dos diversos elementos que constituem a crise ambiental e social global de que estamos a falar. Esta também é a primeira vez que a humanidade se torna como que candidata a concorrer com os fenómenos que ao longo da história -- não a História da Humanidade, mas a história do planeta, a história da Terra -- ocorreram e ficaram conhecidos como os fenómenos de *destruição maciça*. No Devónico, no Pérmico, no Triássico, ocorreram destruições maciças na biodiversidade planetária. No caso de Pérmico, há 240 milhões de anos, o caso mais dramático, cerca de 95% das espécies vivas terá desaparecido da Terra. Uma catástrofe com causas difíceis de avaliar ainda hoje.

O que está a acontecer neste momento, o desaparecimento diário de dezenas de espécies induzido pela acção humana, é algo de semelhante só que, desta vez, a causa da catástrofe é bem conhecida: ela reside na nossa própria acção.

Conhecemos as causas e devemos ser capazes de tentar encontrar um caminho de superação positiva. Estamos condenados a encarar, nas políticas do século XXI, o ambiente; estamos condenados a não nos render a uma visão economicista da realidade e a pensar que na relação e nas representações económicas do futuro, mesmo naquelas mais pessimistas por mim referidas, a dimensão ambiental -- a dimensão da convivência entre a humanidade e a biosfera, entre a humanidade e os ecossistemas que suportam historicamente a vida da humanidade -- tem que ser re-equacionada uma vez por todas.

§2. A génese da política de ambiente em Portugal Em Portugal, à semelhança do que ocorreu noutros países, encontramos exactamente a sucessão de duas grandes etapas: em primeiro lugar, o surgimento da consciência ambiental, sem a qual não seria possível conceber a génese posterior da segunda fase, isto é, a instauração da política pública de ambiente. Encontramos estas duas facetas de um modo que me parece particularmente interessante.

Portugal não foi pioneiro da consciência ambiental, porque também não foi pioneiro da modernidade, com o seu cortejo de revoluções industriais, que marcaram a ascensão da vaga de destruição dos ecossistemas planetários que caracterizou os últimos dois séculos. Contudo, tanto na perspectiva conservacionista -- que considera a política de ambiente como essencialmente voltada para a preservação de grandes áreas, de ecossistemas e de habitats naturais que deveriam e devem ser preservados dos efeitos negativos da acção humana -- como na vertente de uma concepção mais alargada do ambiente e da ecologia, numa dimensão mais social, mais humana e mais política, encontramos, exemplos desse tipo de preocupações em Portugal. E isso muito antes dos primeiros institutos políticos e jurídicos que em matéria de ambiente se formularam.

Em relação à política conservacionista, salientaria aqui o trabalho pioneiro do grupo de personalidades que em 1948 fundaria a Liga para a Protecção da Natureza (LPN). Na sua herança mais longínqua pontificam documentos de imenso valor histórico, como é o caso, por exemplo, de um texto de 1815, desse grande luso-brasileiro que foi José Bonifácio de Andrade e Silva (1763-1838), homem de pensamento e acção, naturalista e político (ver quadro nº3). Mais perto de nós, destaque-se o excelente estudo de Francisco Flores, que, num ensaio publicado em 1939 pela *Revista Agronómica* faz o balanço, possível na altura, das doutrinas e políticas conservacionistas à escala internacional (Flores, 1939). Lembro-me, particularmente do que poderemos designar como o *conservacionismo estético e religioso* de Sebastião da Gama - um dos fundadores da Liga. Desde os anos quarenta, Sebastião da Gama mostrou, no seu modo peculiar, que na defesa da natureza está também a defesa do nosso carácter e a identidade cultural do nosso povo.

Quadro nº3 Um olhar sobre Portugal, em 1815

"Todos os que conhecem por estudo a grande influência dos bosques e arvoredos na economia geral da natureza, sabem que os países que perderam suas matas estão quase de todo estéreis, e sem gente. Assim sucedeu à Síria, Fenícia, Palestina, Chipre, e outras terras, e vai sucedendo ao nosso Portugal(...) eram imensas as matas: mas com o andar dos séculos esses ricos tesouros, com que nos tinha dotado a mão liberal da Natureza, foram diminuindo e acabando pelo aumento da população e da agricultura; e muito mais pela indolência egoísmo, e luxo desenfreado de necessidades fictícias, que destruíam num dia a obra de muitos séculos. é já tempo de acordarmos de tão profundo sono; e de reflectirmos seriamente nos males que sofre Portugal pela falta de matas e arvoredos..."

José Bonifácio de Andrade e Silva, *Memória Sobre a Necessidade e Utilidade do Plantio de Novos Bosques em Portugal*, Academia Real das Sciencias, 1815.

Na outra dimensão da protecção e promoção do ambiente, que é mais especificamente a defesa de formas culturais e sociais muito próprias e muito identificadas com determinadas regiões, seria injusto não recordar duas obras que me parecem pioneiras da consciência ambiental: *Os Pescadores* de Raul Brandão (1923), uma verdadeira e premonitória denúncia do que é a destruição dos recursos piscícolas por uma pesca industrial sem escrúpulos, e a grande obra de Aquilino Ribeiro *Quando os Lobos Uivam* (1958), que mostra a forma como as políticas florestais intensivas, ligadas à expansão da indústria das celulosas, são também ameaças para as formas de vida tradicionais, formas culturais ligadas à vida serrana e ao mundo rural, que vieram a ser destruídas por esse tipo de opção económica no Estado-Novo (Queirós, 1997: 175-180).

Não pretendo fazer aqui uma simples narração histórica, mas propor algumas teses interpretativas e, entrando um pouco mais na política pública de ambiente, nas primeiras leis, e nas instituições criadas.

Diria que é uma política recente. Comemorámos em 1996 os vinte e cinco anos da criação da Comissão Nacional de Ambiente (CNA), a

primeira estrutura pública, ligada ao Governo de Marcelo Caetano, com a função de analisar e coordenar as questões ambientais.

§3. O primado do impulso externo. Em 19 de Junho de 1971 foi publicada a portaria 316/71 que dava existência legal à Comissão Nacional do Ambiente -- presidida antes e após o 25 de Abril por José Correia da Cunha -- que pode ser considerada como a primeira instituição portuguesa responsável pela orientação de uma política pública de ambiente.

Com efeito, e apesar de algumas referências a questões ambientais, nomeadamente as constantes no III Plano de Fomento (1968-1973), o primeiro órgão governamental, com vocação interministerial, dedicado à coordenação dos problemas ambientais só seria criado na sequência da recepção pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros, em Março de 1969, da Nota do Secretário-Geral da ONU dando conta da resolução 2398, aprovada na 23^a sessão da Assembleia Geral, que dera início ao processo que conduziria à Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente Humano, que teria lugar em Estocolmo, em Junho de 1972.

O Governo de Marcelo Caetano, isolado na cena internacional, levou a sério o convite. Portugal não só se faria representar por amplas e qualificadas delegações, tanto na Conferência de Estocolmo (sete elementos, incluindo o ministro da Marinha), como nas diversas reuniões preparatórias entretanto realizadas. No âmbito da preparação da referida conferência foi, igualmente, redigido o primeiro relatório sobre o estado do ambiente, que seria publicado também no ano de 1971 (ver quadro nº4).

Há um quarto de século, Portugal seguia a tendência mundial para a criação de estruturas que progressivamente tornariam o ambiente num horizonte integrador de políticas públicas, anteriormente omissas ou fragmentadas por outros organismos executivos. O mesmo aconteceu, como vimos no ensaio anterior, em quase todos os países industrializados e também numa parte dos países em vias de desenvolvimento.

Por exemplo: em 1970 a Grã-Bretanha criaria o seu *Department of the Environment*, que obrigaria à aglutinação de competências antes

dispersas por três ministérios. Também no mesmo ano seria criada a *Environmental Protection Agency* (EPA) nos Estados Unidos, que, embora sem a categoria de um departamento de Estado (o equivalente americano aos ministérios europeus), respondia directamente junto do Presidente pela condução da política no âmbito federal. Cedo a EPA se tornaria na maior instituição mundial de política pública de ambiente. Em 1992 contava cerca de 18 000 funcionários e movimentava 6,5 mil milhões de dólares.

No entanto, a semelhança da realidade portuguesa com a de outros países da OCDE não era isenta de limites claros e fundamentais.

Enquanto a criação de estruturas políticas na área do ambiente por parte de governos como o dos EUA, da Suécia, da Alemanha, etc, era o resultado de uma década de movimentações cívicas e democráticas intensas realizadas ao longo dos anos 60, a criação da Comissão Nacional do Ambiente em Portugal resultava *dominantemente* não de uma pressão endógena irreprimível da sociedade civil -- cuja capacidade de expressão democrática estava coartada pela longa letargia de uma ditadura policial repressiva --, mas era o efeito, fundamentalmente, de *uma reacção a um impulso externo*.

Aliás, 1971 não marcaria nem o início nem o fim desse primado da projecção da política externa sobre a política de ambiente, permitindo, assim, considerar o impulso externo como uma das características específicas da política ambiental portuguesa.

Antes de 1971, a integração de Portugal na rede dos impérios coloniais europeus levaria o país a alguns compromissos internacionais em matéria de conservação da natureza. Algures nos arquivos do Ministério dos Negócios Estrangeiros devem encontrar-se ainda as cópias da assinatura portuguesa de duas convenções internacionais de conservação da Natureza, que o Estado português assinou na sua condição de potência colonial. Trata-se da *Convention for the Preservation of Wild Animals, Birds and Fish in Africa* (1900) e da *Convention Relative to the Preservation of Fauna and Flora in their Natural State* (1933).

A Revolução democrática do 25 de Abril veio permitir alguns progressos na política de ambiente, sem que, todavia, eles possam ser

considerados decisivos ou dramáticos. O aspecto mais significativo talvez se possa considerar ter sido o reconhecimento de uma esfera de direitos do ambiente, na Constituição de 2 de Abril de 1976, bem como algumas iniciativas de carácter institucional que permitiram criar o embrião de uma estrutura de serviços públicos dirigidos para a execução de uma incipiente política ambiental (ver quadro nº5).

Merecem destaque as figuras de Gonçalo Ribeiro Teles, ao qual se encontra ligada tanto a criação e organização da Secretaria de Estado do Ambiente (DL nº 550/75), como a produção de numerosa e indispensável legislação nas esferas da protecção dos solos agrícolas, do coberto vegetal, do relevo natural, e do ordenamento do território, entre outras. Também Carlos Pimenta, deve ser referido pelo contributo decisivo para a criação de alguns instrumentos institucionais como o foram a Direcção Geral da Qualidade do Ambiente (DGQA) e a Direcção Geral de Recursos Naturais (DGRN).

Quadro nº 4
O Primeiro Relatório Sobre o Estado do Ambiente em Portugal

No âmbito da preparação da representação portuguesa à Conferência de Ambiente das Nações Unidas, em Estocolmo, 1972, foi produzido o primeiro relatório sobre o estado do ambiente.

Corria o ano de 1971.

Nesse documento, hoje apenas de significado histórico, é gritante o contraste entre a ambição do objecto em consideração e a modéstia dos meios empregues: o relatório, nas suas escassas 60 páginas contemplava não só o território de Portugal continental e ilhas atlânticas como, igualmente, o vastíssimo império colonial, um conjunto de 2.102.205 Km²!

Essa desproporção não retira ao documento o seu carácter pioneiro. Dois aspectos merecem um especial destaque:

i) no plano interno, o relatório, recomendava "necessária a existência de um órgão central ao mais alto nível da administração, responsável pela planificação integrada e com poder de decisão". Era o apelo à criação de um órgão governamental tutelador da área ambiental.

ii) No plano internacional, o relatório estabelecia uma curiosa escala de prioridades para o combate internacional às ameaças ambientais.

Era a seguinte a hierarquia das prioridades, nesse distante ano de 1971:

"a) Problemas associados ao uso de pesticidas, particularmente no que se refere à contaminação do solo, da água, do ar e dos alimentos do homem e dos animais.

b) Problemas de contaminação pela radioactividade.

c) Problemas de poluição das águas, particularmente por bactérias, vírus, hidrocarbonetos, metais (especialmente mercúrio e chumbo) pesticidas, detergentes e tenso-activos.

d) Protecção dos animais migradores."

À luz do presente, essas prioridades conferiam à visão dos problemas ambientais de Portugal e do mundo, um tom quase tranquilizante...

**Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica (JNICT),
Relatório Nacional sobre Problemas Relativos ao Ambiente, Lisboa, Junho de 1971**

Outro momento capital da presença do "impulso externo", com tudo o que tem de implicações positivas e negativas, ocorre no estudo da nossa integração na, então, Comunidade Europeia. Podemos dizer que algumas das condições políticas fundamentais para se poder falar de uma política de ambiente já existiam nos anos setenta, antes e logo após à Revolução de Abril. Sublinho, por exemplo, que Portugal é um dos primeiros países a introduzir o reconhecimento de direitos do ambiente na sua Constituição, em 1976. Por outro lado, e trata-se de uma excepção, também somos um dos raros países que, em virtude da

acção excepcional do Arqt^o Ribeiro Teles, dispõe de um instrumento magnífico de ordenamento do território: a Reserva Ecológica Nacional (REN). Por exemplo, os Estados Unidos da América não o têm, apesar do seu pioneirismo em tantas áreas do ambiente. Contudo, só a partir de 1986 assistimos a uma aceleração dos mecanismos tendentes a permitirem uma mais ágil política de ambiente. Diria mesmo que a União Europeia, como força externa propulsora, actuou na nossa política de ambiente em três níveis, diversos, mas interdependentes:

Em primeiro lugar, através da **aceleração dos instrumentos político-jurídicos** que permitem ao Estado desempenhar o seu papel normativo de coordenador das políticas públicas.

Em segundo lugar, através da combinação desses elementos com os **financiamentos** associados ao respeito pelos princípios da coesão económica e social. Quando em 1986 Portugal aderiu à então Comunidade Europeia, não estavam ainda no horizonte, nem eram previsíveis, os dois Quadros Comunitários de Apoio; não era antecipável, nomeadamente, este Plano de Desenvolvimento Regional (PDR), em funcionamento até 1999, no qual podemos encontrar, ainda que de forma discutível quer na quantidade quer na qualidade, a presença de uma componente ambiental. Este PDR é, obviamente, um instrumento fundamental para que as políticas de ambiente se realizem porque disponibiliza os meios materiais para tal. Destaque-se, como exemplo, o Plano Estratégico de Resíduos Sólidos Urbanos (PERSU), com um horizonte de aplicação que se estende de 1996 até ao ano 2005.

Finalmente, a integração na futura União Europeia, **permitiu acelerar o processo de institucionalização da política pública de ambiente**. Recordo a Lei de Bases do Ambiente, de 1987. Embora tivéssemos o reconhecimento constitucional dos direitos do ambiente, foram precisos onze anos para produzirmos uma Lei de Bases e uma Lei das Associações do Ambiente, em 1987; mais tarde, surge a introdução de um conjunto de directivas extremamente importante: grande parte daquilo que é hoje o nosso Direito Interno de Ambiente foi

constituída a partir da integração de múltiplas directivas comunitárias: seja no que diz respeito aos estudos de avaliação do impacto ambiental, seja na vertente da qualidade da água para consumo humano, na gestão de resíduos sólidos urbanos e de resíduos industriais, entre outros aspectos. Não devem ser esquecidos, igualmente, os Programas de Acção Comunitária para o Ambiente, assim como a intervenção noutras áreas políticas que têm uma incidência ambiental directa. Políticas de que muitas vezes não se fala e que não têm sido suficientemente aproveitadas por Portugal. Um exemplo: a sociedade portuguesa e os elementos dessa sociedade mais directamente interessados, nomeadamente as organizações rurais, não aproveitaram a mudança que houve na Política Agrícola Comum (PAC), em 1992. Num país como o nosso, com cerca de 75% do seu território considerado como espaço rural, qualquer alteração da política para o mundo rural é e deve ser considerada imediatamente como entrando na esfera da 'política de ambiente'.

Quadro nº5

Etapas da Institucionalização Política Pública Ambiente em Portugal

Instituições políticas

- **1971: Comissão Nacional de Ambiente**
- **1974-75: Ministério do Equipamento Social e do Ambiente**
- **1978-1985: Ministério da Qualidade de Vida**

- **1990-1995: Ministério Ambiente e Recursos Naturais**
- **1995...: Ministério do Ambiente**

Dimensão jurídico-legal

- **1976: Direitos do Ambiente na Constituição da República Portuguesa (CRP)**
- **1987: Lei de Bases do Ambiente**
- **1990: Lei da Avaliação de Impacte Ambiental**

Interface Administração-Sociedade Civil

- **1987: Criação do Instituto Nacional do Ambiente (INAMB), mais tarde, Instituto de Promoção Ambiental (IPAMB)**
- **1987: Lei das Associações de Defesa do Ambiente (ADA), mais tarde, Organizações Não Governamentais do Ambiente (ONGA)**
- **1992: ADA (ou ONGA) com representação no Conselho Económico e Social**

Monitorização e capacidade científico-técnica

- **Relatórios de qualidade ambiental a partir de 1987**
- **Livro Branco: apenas uma edição (a de 1991)**
- **Dificuldades na criação de sistemas de informação eficazes e actualizados nas áreas do Ambiente**

Nada de intrinsecamente mau existe no facto de um país registar uma particular atenção ao que ocorre no plano internacional em matéria de ambiente. Mais, o conhecimento da experiência e dos erros alheios, como dizia Bismarck, é a forma mais inteligente de os evitar, sendo preferível à dura aprendizagem pela experiência própria.

Neste quarto de século, podemos considerar que os grandes passos em matéria de política ambiental foram de certa forma ditados mais por um **impulso externo**, do que por uma pressão endógena, uma pressão interna da opinião pública ou das forças sociais e políticas dominantes: na génese e depois no aprofundamento da política de ambiente, encontramos a presença desse forte impulso externo.

Seria, todavia, injusto não referir o importante papel desempenhado pelo Presidente da República, Mário Soares, no decurso do seu segundo mandato, para a 'internalização' das questões ambientais, para a motivação e mobilização da opinião pública no sentido da importância e urgência da causa ambiental. Nessa medida,

destacam-se as Presidências Abertas na Grande Lisboa e sobre o Ambiente e Qualidade de Vida, realizadas, respectivamente, em 1993 e 1994 (Soares, 1994; Soromenho-Marques, 1996c: 117-119)

§4. Hesitações estratégicas e (in)definição dos protagonistas.

A título de tese discutível e interpretativa da nossa situação ambiental em Portugal, gostaria de acrescentar que para além do impulso externo que referi também não encontramos na nossa política de ambiente aquilo que podemos considerar *uma rota firme estrategicamente direccionada*. Deparamos antes com uma rota algo ziguezagueante, algo frouxa, algo débil até: tivemos um Ministério do Ambiente e do Equipamento Social logo a seguir ao 25 de Abril, que nem sequer durou um ano -- foi extinto em 24 de abril de 75; depois, o Ministério da Qualidade de Vida, extinto no 1º Governo de Cavaco Silva; a partir de 1990, temos, enfim, em acção um Ministério do Ambiente e dos Recursos Naturais, que o governo socialista saído das eleições de Outubro de 1995 abreviaria para Ministério do Ambiente, depois de terem circulado rumores quanto a uma provável extinção dessa estrutura por integração noutra ministério.

Mas não se trata apenas de uma oscilação em que possamos apontar o dedo acusatório apenas aos protagonistas da política pública de ambiente. É sempre fácil fazer isso. Se olharmos com atenção, verificamos que em Portugal existe, por assim dizer, um défice de protagonistas na política de ambiente.

Para além dos protagonistas oficiais, das organizações não governamentais, aliás também bastantes frágeis, verificamos que em muitas áreas da política pública de ambiente, em que seria vital a participação da sociedade civil, essa não acontece. Dou apenas alguns exemplos.

Foi curiosa a discussão, durante 1994/1995, em torno do famoso 'Sistema Integrado de Tratamento de Resíduos Industriais' (SITRI): as naturais escaramuças e debates associados a esse candente problema ambiental português envolveram apenas três sectores da sociedade: o governo, as populações junto às quais ficariam as incineradoras ou os aterros, e as organizações ambientalistas, que se coligaram para um mais cabal enfrentamento das complexas questões políticas e científico-técnicas que tal assunto envolve. Os industriais e as suas organizações nacionais ou regionais mais importantes mantiveram-se

majesticamente afastados do debate sobre um sistema que em tudo lhes dizia respeito.

Também me parece digno de nota crítica a grande insuficiência que caracterizou a discussão praticada na elaboração, e depois na aprovação do Plano de Desenvolvimento Regional e do Plano Nacional de Política de Ambiente (PNPA). No caso do PNPA não houve apenas uma insuficiência crónica por parte dos membros e organizações da sociedade civil, nomeadamente os representados no Conselho Económico Social. Se olharmos com atenção para esse plano, verificamos que nem sequer ao nível interdepartamental, ao nível das relações interministeriais no interior do mesmo executivo, essa discussão foi realizada com alguma seriedade. Houve algum trabalho-de-casa feito, mas de modo nenhum indicativo de uma necessária discussão estratégica de fundo.

§5. O estado do ambiente em Portugal -- alguns indicadores

Em termos tendenciais, qual é a situação actual do estado do ambiente no nosso país (sobre a política hídrica ver quadro nº6 e figura nº1) ?

Quadro nº 6

Visão geral sobre a situação da política hídrica em Portugal

- Um valor muito apreciável na disponibilidade hídrica (7 700 m³/per capita/ano).
- Um contraste profundo entre as áreas do Norte e Sul do país (nas regiões meridionais ocorrem secas cíclicas e registam-se período de intensa escassez hídrica).
- Portugal é um país de jusante, que partilha com a Espanha as bacias hidrográficas de cinco importantes rios internacionais: Minho, Lima, Douro, Tejo e Guadiana. Aproximadamente 56% dos recursos hídricos anualmente disponíveis em Portugal são gerados a montante, em Espanha (ver Fig.1).
- Em 1995, apenas 79.6% da população portuguesa se encontrava ligada a sistemas de abastecimento de água para consumo humano. Em 1984 esse valor era bastante menor: 52%. A média na União Europeia é de 91, 5%
- Somente 21% da população é servida, em matéria de abastecimento de água, por serviços de qualidade
 - Apenas 55% da população é servida por sistema de drenagem de águas residuais
 - Apenas 21% da população se encontra servida por um adequado sistema de tratamento de águas residuais.

Fonte: MARN-Instituto da Água, Recursos Hídricos de Portugal Continental e sua Utilização, vol. 1, Lisboa, 1995

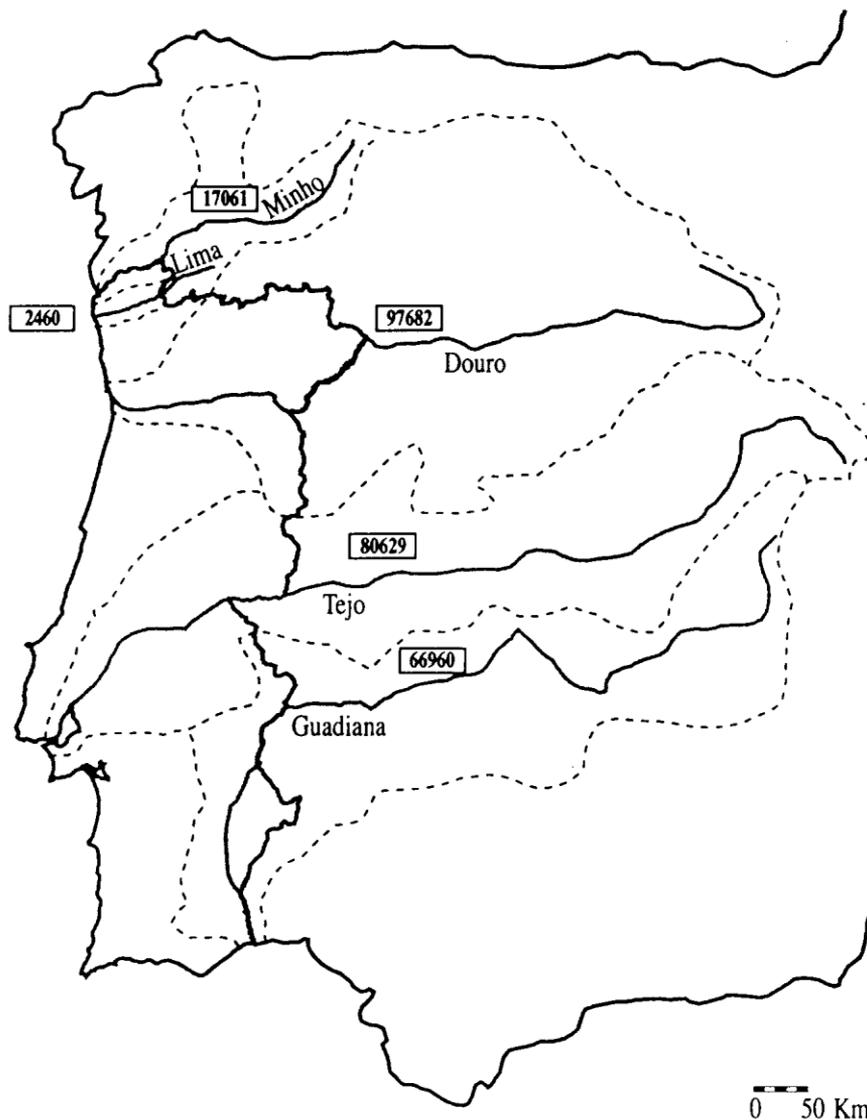


Fig. 1-Bacias hidrográficas luso-espanholas com respectivas áreas expressas em Km² (adaptado de Cunha *et al*, 1980 e Correia & Silva, 1996)

Diria que existe um indicador preocupante: justamente a forma como o nosso crescimento - e sublinho 'crescimento' - está a ser feito.

É inegável que o país cresceu nos últimos dez anos: os indicadores económicos e sociais estão aí como o prova o excelente trabalho coordenado pelo Professor António Barreto sobre o nosso país, num horizonte não de dez, mas de trinta e cinco anos (Barreto, 1996).

O que é inquietante é o preço que estamos a pagar por isso.

Esse crescimento é conseguido à custa de uma alta intensidade energética, à custa de um consumo excessivo de matérias-primas no processo de transformação industrial, à custa também da produção de elevadas quantidades de resíduos, mesmo de resíduos perigosos, para não falarmos do crescimento acentuadíssimo de resíduos sólidos urbanos. Dentro da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) somos o país que mais tem crescido a esse nível. Isso significa que o aumento do nosso Produto Interno Bruto (PIB) está a ser conseguido, comparativamente com a média dos outros países da União Europeia ou da OCDE, com um maior desperdício de energia, tanto na produção, como nos transportes, e através de uma mais acentuada pressão sobre os recursos e matérias-primas, com todos os problemas que lhe estão associados em termos de resíduos urbanos e industriais. É uma situação obviamente preocupante.

Se quisermos viver "tranquilos" através de uma manipulação estatística, também podemos fazê-lo; se ficamos contentes com os indicadores ambientais obtidos pelo método da capitação simples, tomamos, por exemplo, a produção do dióxido de carbono ou a produção do dióxido de enxofre dividindo-a pelo total da população portuguesa, comparando-a de seguida com as quantidades análogas que os alemães ou os belgas produzem. Por essa via talvez possamos ficar com a ilusão de que o nosso país está ambientalmente mais saudável do que a Alemanha ou a Holanda...

Mas se formos adeptos, também no plano ambiental, daquilo que defendemos no plano social e económico: uma **convergência real** com esses países e não uma convergência meramente nominal de indicadores, então temos que ser honestos e temos que fazer a comparação não pela capitação, mas pelas unidades do produto interno bruto, por cada milhão de dólares produzido.

É que, justamente, cada milhão de dólares de riqueza produzida em Portugal custa mais matérias-primas, custa mais energia e produz mais resíduos do que um milhão de dólares de riqueza produzida na Holanda ou na Alemanha.

É isso que é inquietante, é isso que tem que ser encarado pelo conjunto das políticas públicas no nosso país. E vejam que estou a falar da política de ambiente entendendo a política de ambiente não como uma política sectorial, mas como uma política pública de coordenação das outras políticas públicas. Penso que é esse o entendimento que devemos ter da política de ambiente no final deste século e começo do próximo.

§6. Ambiente, cidadania e heranças da sociedade portuguesa. Os desafios do ambiente convidam-nos a reflectir sobre a sociedade que somos, a olhar mais demorada e criticamente para nós próprios, para a forma como nos organizamos, para os nossos costumes sociais e políticos, as nossas modalidades de convivência.

Há uma herança ainda persistente do Estado-Novo. Quiçá, até, de períodos anteriores da nossa história. Uma herança que é um obstáculo à plena cidadania de que a política de ambiente entendida na perspectiva que aponte necessita. Identificaria apenas cinco grandes características que me parecem particularmente relevantes (ver quadro nº7):

6.1.) **Um efeito perverso de uma "hiper-identidade" nacional.** A nossa sociedade civil tem em relação às sociedades civis europeias congéneres, na União Europeia, na OCDE. ou na NATO, "uma desvantagem comparativa" -- digamos assim e com alguma ironia -- que se prende justamente com o facto de Portugal ser uma velha nação. Costumamos encarar isto como uma vantagem, mas não o foi num aspecto fundamental de construção da modernização do país, justamente o aspecto da alfabetização. A alfabetização, politicamente motivada, foi o grande desafio do século XIX. O objectivo era criar cidadãos que soubessem ler e escrever, que pagassem impostos e fizessem o serviço militar obrigatório; que fossem capazes de ler uma mensagem, capazes de desempenhar o chamado *trabalho semântico* (na conseguida expressão de Ernest Gellner). necessário para o complexo funcionamento das sociedades modernas. Para o

desempenho desta tarefa basilar, a nossa identidade nacional parece ter sido contraproducente. Não precisámos de ter um efectivo ensino público obrigatório como quase todos os países europeus, não precisámos de forçar todos os cidadãos a aprender a ler e a escrever. Os alemães, os italianos, os franceses precisaram: na Alemanha, falavam-se várias línguas; na França, na época da Revolução, em 26 milhões de pessoas só 9 milhões é que falava francês, os outros falavam outras línguas ou dialectos que se perderam completamente. Na Itália de Garibaldi só uma elite de 2,5% da população usava o italiano como primeira língua. No caso português, não era assim: somos uma velha nação, uma velha identidade nacional, aquilo que nos separa é aquilo que nos une. Nessa perspectiva, é interessante verificar que este sentimento de identidade nacional terá prejudicado fortemente a tarefa de implementação da generalização da literacia que ocorreu noutros países europeus no século XIX.

Eis alguns dados suplementares:

Em 1940, tínhamos em Portugal 59,3% de analfabetos. Esta percentagem é sensivelmente superior ao número de analfabetos existente, em 1799-1800. nas cidades-estado, nos reinos, nos ducados e nos bispados, do território que se tornaria a Alemanha. Estes números revelam um atraso de meio século, mesmo em relação a outros países meridionais, como é o caso da Espanha e da Grécia (Medina Carreira, 1996: 436).

Em 1870, enquanto os alemães e os italianos festejavam a sua unidade recém-conquistada, os intelectuais portugueses, nas Conferências do Casino, falavam da "decadência nacional", de Portugal ser um país já muito velho e esgotado. Muitos passavam à prática o seu sentimento de um país sem futuro. Daí Unamuno ter chamado a Portugal "um país de suicidas".

6.2.) **Um grande atraso da racionalização no sentido weberiano.** Temos uma sociedade civil onde as forças dinâmicas e propulsoras estão ainda, em grande parte, ligadas ao que podemos considerar "a época das comunidades e das corporações" e não à época do direito universal e abstracto das sociedades. Utilizando as categorias de Ferdinand Tönnies: em Portugal, durante grande parte do século XX, vivemos muito mais na sombra da comunidade, da *Gemeinschaft*, do que da *Gesellschaft*, da sociedade.

Verificamos muitas vezes na nossa sociedade, no período do Estado-Novo, a existência desses arcaísmos, dessas zonas mais afectivas, mais quentes, mais comunitaristas, que se impuseram aos mecanismos mais niveladores, racionais e universalizadores da sociedade moderna.

6.3.) A inexistência de um dinâmico sector económico privado. Praticamente até aos anos cinquenta não se gerou no país uma burguesia dinâmica, moldada e disciplinada pelo risco, em mercados concorrenciais abertos. Um dos regimes mais ignóbeis para qualquer burguesia dinâmica, o chamado "condicionamento industrial", foi aceite pela maioria da nossa classe empresarial... e não como jugo, como imposição autoritária, mas como tábua-de-salvação durante o período do império colonial. Ainda hoje, a palavra *concorrência* é encarada por muitos empresários como uma palavra tabu. A ausência de um tecido económico dinâmico também não é um factor positivo para que uma sociedade seja capaz de equacionar os novos desafios.

6.4.) A ausência de uma estrutura constitucional e de uma esfera política democrático-representativa. A falta crónica durante meio século de uma estrutura constitucional e de uma esfera política democrático-representativa. Numa altura em que os outros países apontavam para outros rumos, a inexistência de um sistema pluripartidário durante cinquenta anos, a existência de um monopartidarismo da União Nacional -- provinciano, boçal, policial -- é também uma característica que nos faz pensar e nos ajuda a perceber os limites da nossa sociedade e do nosso protagonismo político-social.

6.5.) A ausência de uma cultura do "espaço público". Uma das características que mais se sente hoje na vida do país, é que o rápido crescimento económico, sobretudo na última década, não foi acompanhado pelo crescimento de indicadores culturais e cívicos. Não temos um igual crescimento de uma cultura do espaço público. A cultura do espaço público passa também pela forma como cuidamos os nossos espaços físicos, os nossos jardins, as nossas ruas, o estado de conservação das nossas vias de comunicação, a forma como (não) tratamos o que não é imediatamente nosso, os equipamentos colectivos, o que é público. Infelizmente são muitas as modalidades de deficiente conduta cívica, algumas delas caricatas, e a política de

ambiente e a educação ambiental passam por essa perspectiva, que é necessário alimentar e robustecer: uma cultura do espaço público.

Em síntese: as responsabilidades da cidadania estão atrofiadas na pesada inércia de um modelo de separação, em vez de articulação, entre a sociedade civil e o Estado.

Quadro nº 7
Um Olhar Sinóptico sobre a Sociedade Portuguesa

- **O efeito perverso da hiper-identidade nacional (o ex. da literacia e das tarefas educativas do Estado).**
 - **Um grande 'atraso' na racionalização, no sentido de Max Weber e F. Tönnies. Predomínio da ruralidade e da lógica corporativa da 'comunidade' (*Gemeinschaft*) sobre o carácter abstracto-universal da 'sociedade' (*Gesellschaft*).**
 - **Inexistência de um dinâmico e competitivo sector económico privado**
 - **Eclipse de estrutura constitucional e da vida política democrático-representativas entre 1926-1974**
 - **Ausência de uma cultura do espaço público**
 - **Longo divórcio Estado-Sociedade civil: dificuldades de implementação política das legislações.**
-

§7. Ambiente e sustentabilidade no futuro de Portugal. Para terminar este ensaio, e sem querer fazê-lo de um modo que seja apenas o enunciado seco e austero de algumas teses, diria que há razões para ter esperança, para considerarmos que o nosso país tem um potencial humano e material suficiente para -- talvez não tão cedo como todos desejaríamos -- ser capaz de enfrentar o grande desafio que se nos coloca na construção do futuro. E essa esperança passa, também e fundamentalmente, pelo ambiente.

É possível antecipar, pelo menos, quatro grandes horizontes onde o ambiente aparece como parte fundamental do projecto de construção de um futuro sustentável para Portugal.

Diria que um primeiro desses horizontes é o da **sustentabilidade económica**; o segundo é o da **capacidade de planeamento estratégico** por parte das políticas públicas do Estado; o terceiro é a necessidade de incentivar de forma amadurecida a **participação cívica** dos cidadãos; o quarto é a forma como o ambiente pode surgir como um **factor de mobilização e coesão nacionais, de renovação da cidadania e da democracia** no nosso país.

Começo pela **sustentabilidade económica** porque é talvez a área temática que é menos discutida e, por isso devem sublinhar-se algumas das suas facetas mais assinaláveis:

Em primeiro lugar importa hoje aceitar o desafio do ambiente como inevitável na perspectiva económica, sob múltiplos pontos de vista, quer da sobrevivência do nosso próprio modelo de civilização, quer no horizonte da competição internacional, particularmente no mercado interno, ou em qualquer outros dos cenários conjecturáveis de evolução da União Europeia.

Hoje é uma prova de realismo político e económico compreender e integrar na gestão das empresas, na gestão da economia, os factores ambientais. É prova não apenas de civismo por parte dos gestores, mas também de realismo económico. As auditorias ambientais das empresas revelam-se quase sempre uma boa surpresa, no plano das economias de custos, tanto no médio como no longo prazos. A forma como gastamos nas nossas empresas privadas e públicas recursos e energia revela justamente que é de um saudável realismo ecológico-económico perceber a importância que tem a consideração dos factores ambientais no processo produtivo.

Recentemente, num estudo realizado por David Wallace sobre as relações entre política ambiental e inovação industrial, o autor concluía que o caminho mais perigoso para qualquer país era o da perigosa combinação entre **complacência política** e ausência de **inovação tecnológica**. Infelizmente, essa é a via que Portugal continua a seguir. Nenhum país consegue manter o seu nível de emprego mantendo artificialmente vivas empresas que não conseguem pagar os seus salários e impostos, arrastando-se num estado de obsolescência à custa do dinheiro dos contribuintes. O desafio para Portugal está na direcção oposta, isto é, no desenvolvimento de estratégias de política pública que permitam a combinação sinérgica entre

responsabilidade política e inovação tecnológica (Wallace, 1995: 253-267).

Também é indispensável que os parceiros sociais da área económica se assumam inteiramente como actores da política da ambiente, negociando com o Estado os instrumentos económicos regulamentadores da política de ambiente. Nesse sentido, julgo indispensável reforçar e qualificar o associativismo na esfera empresarial.

Indispensável também é o combate à externalização ilegal dos custos ambientais. Essa externalização constitui uma forma de distorção da concorrência que diminui o factor de confiança nas instituições, um outro capital social importante que não pode ser desperdiçado. Quando a justiça não funciona no combate a crimes ambientais, que depois acabam por ser externalizados para a sociedade e são pagos pela comunidade, pelos contribuintes, é introduzido um factor não apenas de injustiça jurídica, mas de desencorajamento político na aposta em desenvolver uma competição no quadro de um mercado leal. A externalização penaliza aqueles empresários que cumprem as leis, aqueles que procuram produzir de forma menos agressiva do ponto de vista ambiental. Importa também acelerar o esforço de qualificação dos trabalhadores e dos empresários, dentro e fora do quadro da atribuição dos fundos comunitários. Trata-se de uma opção de fundo e não de um mero expediente ligado, conjuntamente, aos fundos da União Europeia.

Necessitamos também de mais e melhor investimento na investigação e desenvolvimento, em particular na relação entre as universidades e as empresas, mas sem confundir umas com as outras. As universidades não existem por causa das empresas, as empresas não devem ditar a política de investigação das universidades; as universidades podem e devem levar a cabo políticas de investigação independentes do mercado. Sempre que existe um entrosamento útil e interessante entre as empresas e as universidades, ele deve ser aproveitado, obviamente.

Também é muito importante o estímulo à participação da sociedade civil, através das Organizações Não Governamentais (ONG) -- nomeadamente do ambiente, do desenvolvimento e do consumidor -- nas iniciativas de desenvolvimento e de ambiente. Esta participação

enfrenta ainda grandes dificuldades, nomeadamente, as que se prendem com as escassas tradições de associativismo da sociedade portuguesa, pelas razões acima apontadas. Com efeito, o peso das ONG ambientais portuguesas é limitado pela escassa adesão dos cidadãos. Em termos comparativos, Portugal apresenta o pior índice neste domínio. Na verdade, e apenas a título de exemplo, enquanto na Holanda por cada 1000 cidadãos existem 190 membros de organizações ambientalistas, em Portugal esse índice desce para uns magros 2/1000 (Carius, 1995). Contudo, a intervenção das ONG é indispensável, pois ajuda a cumprir uma das tarefas mais importantes para tornar a política de ambiente numa política credível e visível neste país: juntar a política de ambiente com outras políticas consideradas prioritárias, nomeadamente a política de emprego. As ONG. do ambiente, do desenvolvimento e dos consumidores têm alguma coisa a dizer na criação, por exemplo, de postos de trabalho na área da política de ambiente. Neste momento, já 3% da população activa dos Estados Unidos e 2% da população activa da União Europeia depende directa ou indirectamente, de empregos criados na área do ambiente. E estes números deverão seguramente aumentar nos próximos anos. Em Portugal não existem, ainda, estudos muito sérios sobre este domínio.

Importa também promover factores de diálogo e de consenso construído para diminuir a inevitável entropia dos conflitos sociais em fase de agudização. Para tal a formação, no final de 1997, de um Conselho Nacional para o Ambiente e o Desenvolvimento Sustentável pode ser considerado como um importante instrumento, embora tardio, na qualificação da discussão aprofundada dos temas cruciais da política de ambiente entre parceiros sociais e com o envolvimento, que pode e deve ser decisivo, da comunidade científica. Por outro lado, isto significa também que se não conseguirmos encontrar um Plano Nacional de Política do Ambiente (PNPA) capaz de resistir à passagem dos governos, que se não conseguirmos construir em torno do ambiente um consenso duradouro, um consenso estratégico, o que vai acontecer é que num período de recessão económica conjuntural, de dois ou três anos, as vitórias que foram conseguidas poderão ser sacrificadas ou enfraquecidas no seu alcance.

Se não existir um consenso seguro a este nível, podemos então entrar naquilo que designo como *espiral regressiva*: menos investimento, menos inovação tecnológica, menos emprego, menos sucesso nas empresas e, obviamente, recuo das tendências de

recuperação da degradação ambiental. Isto significaria o corte das despesas públicas em matéria de protecção e promoção ambiental. É um risco que corremos, é um risco a evitar.

Importa reforçar a intervenção qualificada do Estado na área de interacção do ambiente e do desenvolvimento através de um adequado sistema de informações ambientais. Nesta medida, eu diria que nenhum modelo de qualquer eventual regionalização administrativa do país pode significar a fragmentação de competências já de si tão disseminadas, mas sim o seu mais adequado e cabal aproveitamento.

Em matéria de política pública de ambiente há muitas zonas onde precisamos não apenas de melhor Estado, mas de um pouco mais de Estado. Não temos um sistema de informações ambientais a funcionar seriamente, não temos uma base de dados ambiental credível. Sem a supressão dessas lacunas não podemos tomar decisões muito sérias, sobretudo não podemos medir os efeitos concretos das políticas ao fim de alguns anos de implementação.

Para terminar, apenas algumas breves palavras sobre os três outros aspectos essenciais na construção desse futuro sustentável no nosso país.

Penso que a **capacidade de planeamento estratégico** do Estado na esfera do ambiente surgirá no século XXI como clara candidata a tornar-se a política coordenadora das outras políticas públicas, talvez mais do que a política de defesa, sobretudo quando esta é incapaz de integrar os novos desafios representados para a segurança nacional pelos problemas ambientais, mais ainda do que a política económica, sobretudo quando esta é entendida de forma estritamente economicista (ver quadro nº8).

Quadro nº 8

Instrumentos para o planeamento estratégico em política de ambiente (existentes ou em fase de elaboração)

- **Plano Nacional de Política de Ambiente (PNPA)**
 - **Planos Directores Municipais (PDM),**
 - **Reserva Ecológica Nacional (REN)**
 - **Reserva Agrícola Nacional (RAN)**
 - **Rede de Áreas Protegidas)**
 - **Rede Natura 2000**
 - **Plano Hidrológico Nacional**
 - **Planos de Bacia Hidrográfica**
 - **Plano Estratégico de Resíduos Sólidos Urbanos (PERSU)**
 - **Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT)**
 - **Planos de Ordenamento da Orla Costeira POOC)**
-

A Política de Ambiente deverá e poderá proporcionar a troca de informações, a cooperação interdepartamental entre as estruturas centrais e regionais, autárquicas e locais do Estado, chamar a si o desafio que essa coordenação sempre representa para os parceiros sociais e para a sociedade civil no seu conjunto. A médio e longo prazos, a chave-central desse futuro sustentável da política de ambiente passa, sem nenhuma dúvida, pelo entendimento da educação ambiental como elemento decisivo da competência cívica do nosso tempo: nos dias que correm não se pode ser cidadão sem algumas competências ambientais mínimas. Trata-se de uma outra e nova forma alfabetização. Essas competências que hoje se afirmam e se desenvolvem nas escolas, no trabalho muitas vezes silencioso e invisível de animadores culturais, de professores, de organizações não governamentais, são tão fundamentais como o foram e sempre serão o ler, o escrever e o contar (ver quadro nº9).

Quadro nº 9: Função do Planeamento em Política de Ambiente

☞ **Definição** dos principais objectivos políticos e das metas de qualidade ambiental a serem integrados numa estratégia ambiental

☞ **Integração** das preocupações ambientais noutras áreas de política pública, e vice versa

☞ **Coordenação** das instituições mais relevantes, do discurso social dos participantes no processo político, nos seus diversos níveis: local, regional, nacional, e internacional

☞ **Formalização** de processos de participação política através da criação de estruturas institucional

☞ **Participação** dos actores não governamentais na formulação do processo de política de ambiente

☞ **Mobilização** dos intervenientes políticos que devem assumir responsabilidades políticas e sociais

Fonte: Carius e Soromenho-Marques, 1996c

Para que haja mais **participação cívica** são precisos meios. Reforçar as Juntas de Freguesia, criar uma nova Lei Eleitoral que estimule a intervenção mais directa dos cidadãos, tornar mais ágeis e eficazes os mecanismos da administração pública, aproveitar as novas tecnologias da informação no alargamento da democracia são, a curto prazo e médio prazos, instrumentos importantes para podermos atravessar o período crítico a que me referi, com alguma tranquilidade.

Se conseguirmos isto, obteremos um elemento a não desprezar: a consideração da política de ambiente não apenas como um problema, mas sobretudo como uma tarefa mobilizadora, tão mobilizadora como o foi a construção de um sistema democrático no nosso país, realizada durante décadas por gerações de portugueses. A luta mobilizadora das gerações de hoje e das gerações futuras para a construção de um país, numa Europa e num mundo, com um futuro sustentável, uma sociedade e uma economia sustentáveis.

É uma bandeira de luta para o combate, para a discussão, para o conflito, mas também para a aproximação, para a convergência e, porque não dizê-lo, para a **coesão** da Nação Portuguesa e para a renovação da nossa cidadania e da nossa democracia.