

# **PATRIMÓNIO AMBIENTAL EM PERIGO. UMA PERSPECTIVA CRÍTICA SOBRE A POLÍTICA DE AMBIENTE EM PORTUGAL**

por

**Viriato Soromenho-Marques\***

Apesar do inegável esforço realizado na última década, Portugal é um dos países da União Europeia que apresenta mais medíocres “performances” em matéria de desempenho ambiental, seja no que concerne à capacidade de tratamento de resíduos, tanto urbanos como industriais, seja na taxa de abastecimento, drenagem e tratamento de água para consumo às populações.

Por outro lado, o crescimento do PIB (Produto Interno Bruto), que desde 1986 tem sido, com raras excepções, superior ao da média da União Europeia, tem tido um custo ambiental significativo. Por cada unidade do PIB português (expressa em milhões de dólares) o consumo de matérias-primas e energia, bem como a produção de resíduos, apresenta valores mais elevados do que o da esmagadora maioria dos países da OCDE.

Mesmo a grande “vantagem comparativa” de Portugal que é o seu capital natural em matéria de património e diversidade biológicas encontra-se longe de gozar de uma protecção adequada. Faltam às áreas protegidas os instrumentos e a visão estratégica capazes de assegurar a sua sobrevivência e promoção num horizonte de sustentabilidade a longo prazo.

Neste artigo procuraremos mostrar que as dificuldades da política de ambiente prendem-se com a realidade complexa da sociedade portuguesa. Com os seus valores e modos de vida. Com os consensos silenciosos e não interrogados de que é feita a vida em conjunto.

A política de ambiente implica um grau de razoável complexidade. De entre os seus factores integrantes podemos destacar os seguintes:

---

\* Professor Associado da Universidade de Lisboa. Presidente da Direcção Nacional da Quercus de 1992 a 1995.

- A estrutura produtiva de um país.
- A capacidade de mobilização da sua sociedade civil (um grau elevado e competente de cidadania).
- A operacionalidade e eficácia do Estado.
- O tipo de entrosamento entre o Estado e a sociedade civil.

## I

O conjunto das complexidades sociais, económicas e políticas em sentido amplo constituem a herança de uma identidade cultural.

No caso de Portugal, se queremos compreender os factores de enquadramento estrutural e profundo da política de ambiente, teremos de olhar criticamente para cinco breves apontamentos, que assinalam os grandes traços do rosto da sociedade portuguesa, da sua face como país. Vejamos, sumariamente:

1) A ruralidade. Portugal manteve-se predominantemente rural até bem dentro do século XX. Ainda é possível, dez anos depois da entrada na União Europeia, e depois dos efeitos cataclísmicos dessa entrada para a redução dos efectivos da população activa no sector primário, assinalar 11% da população activa na agricultura, contra os 9% de trabalhadores britânicos no sector... em 1901, ano da morte da Rainha Vitória.

2) Falta de espírito competitivo. A burguesia industrial portuguesa “encostou-se” ao império colonial e ao Estado autoritário, como o regime de condicionamento industrial praticado pelo governo de Salazar, avesso a qualquer forma de dinamismo e concorrência, bem o demonstra.

3) Escassa literacia e falta de espírito associativo. O elevadíssimo grau de analfabetismo e a repressão política tornaram a sociedade portuguesa altamente atomizada e renitente à mobilização e participação na coisa pública.

4) Prevalência de modalidades arcaicas de socialização. A integração no espaço colectivo, a socialização foi feita no âmbito de estruturas tradicionais, do tipo comunitário (*Gemeinschaft*) utilizando o contributo da clássica análise de Ferdinand Tönnies.

Ora, a política de ambiente caracteriza-se pela visibilidade do, e no, espaço público, assume-se como essencialmente urbana, cosmopolita e transparente, enquanto que o “comunitarismo” português dominante se alimentou do, e no, espaço doméstico e paroquial.

5) Um Estado ineficiente e anquilosado. O Estado autoritário, que governou o país entre 1926 e 1974, nunca foi efectivamente napoleónico na substância. O seu poder foi essencialmente policial, a sua projecção sobre a sociedade explorou mecanismos arcaicos, como a ligação excessiva e preferencial à Igreja Católica,

e o fomento de mecanismos corporativos (que constituem uma reacção anti-moderna aos mecanismos jurídicos, abstractos e universais das sociedades modernas de *Welfare state*). A burocracia do Estado nunca atingiu níveis de excelência, como na França, Alemanha, ou países escandinavos.

Em síntese: uma sociedade que no seu conjunto apresenta um baixo índice de racionalização [weberiana] (o que vai desde a baixa produtividade no trabalho industrial até à indolência burocrática e administrativa) não constitui um campo propício para o desenvolvimento de uma cultura política favorável ao desabrochar de uma política de ambiente que seja capaz de estar à altura do objectivo comum da sustentabilidade.

## II

Se quisermos caracterizar a política pública de ambiente portuguesa, desde a sua fundação, ainda antes da revolução democrática do 25 de Abril de 1974, podemos identificar quatro grandes linhas críticas.

Vejamus melhor:

1) **O primado do impulso externo.** A política de ambiente sempre foi vista como algo que foi pressionado a partir de fora, como o seu momento fundacional em 1969-71 – quando Portugal recebeu o convite para participar na 1ª Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente Humano, que se realizou em Estocolmo, no mês de junho de 1972 – e a fase da sua “europeização” (1986-87), demonstram amplamente. Houve um primado do impulso externo sobre a capacidade de produzir soluções endógenas, autênticas, vividas a partir da experiência dos problemas concretos e da procura das soluções.

2) **O sentimento de vazio ou de máscara institucional, de inflação burocrático-jurídica.** Embora existam todos os indicadores formais dos outros países, falta a Portugal uma capacidade de realização mais substancial. Portugal tem um reconhecimento constitucional dos direitos do ambiente, tem um já vasto *corpus* jurídico ambiental, tem um ministério, institutos, relatórios sobre o estado do ambiente, mas o que sobressai, tornando tudo isto numa quase aparência, são dificuldades ligadas a duas áreas deficitárias fundamentais:

– Falta de planeamento político estratégico, característica que ficou bem ilustrada nas próprias oscilações sofridas pelo enquadramento conferido à política pública de ambiente no elenco governativo;

– Carência crónica no *enforcement* jurídico, que é uma dificuldade não só da política de ambiente, mas do Estado português, enquanto Estado de Direito.

3) **A ausência de continuidade e responsabilidade estratégicas.** Não existe uma memória política e judicativa, que estabeleça uma linha de continuidade

estratégica na intervenção dos sucessivos executivos portugueses em matéria ambiental: o Livro Branco, cuja obrigação consta no art.º 49º da Lei de Bases do Ambiente (LBA), e que só conheceu até hoje a edição de 1991; a Lei da Água [74/90] que raras autarquias cumprem na integralidade; o Plano Nacional de Política de Ambiente que tarda em ser assumido; o princípio poluidor-pagador, presente no Art.º 3º da LBA através dos princípios da prevenção/recuperação/responsabilização, ainda por regulamentar, etc.

4) **A carência de avaliação dos efeitos das políticas.** Uma desatenção à continuidade e eficácia, à necessidade de monitorização das políticas, das metas e dos instrumentos. Uma desatenção que é da responsabilidade não apenas do Estado, mas de todos os protagonistas da política de ambiente: administração, cidadãos e organizações político-partidárias.

Apesar de todas as dificuldades, a política de ambiente traz em si um desafio e uma oportunidade de modernização sustentável do Estado e da sociedade civil portuguesas. Cada vez mais as tarefas da política de ambiente se assumirão como um horizonte de consensualização estratégica dos actores da vida política, social e económica deste país peninsular.