



---

ÁREA TEMÁTICA: Globalização, Política e Cidadania

---

Políticas Ambientais em Portugal – processos e insucessos entre o “global” e o “nacional”

---

SCHMIDT, Luísa

Doutoramento, Sociologia do Ambiente, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa

[schdmit@ics.ul.pt](mailto:schdmit@ics.ul.pt)

---

### Resumo

Num país que conta 20 anos de adesão à UE, não é possível reconhecer em matéria ambiental o efeito dessa integração. Apesar do crescente edifício administrativo e da acumulação de um notável corpo legislativo, o persistente insucesso das políticas ambientais revela razões de natureza social e em grande parte comunicacional.

Esta comunicação incide sobre os resultados de uma pesquisa continuada ao longo de 10 anos no âmbito do OBSERVA sobre ambiente, sociedade e opinião pública. No quadro deste programa, têm sido acompanhadas as dinâmicas da sociedade civil em torno de várias políticas públicas, quase sempre lançadas à escala europeia.

Este trabalho tem permitido identificar para alguns temas, o sistema de obstáculos sociais que mais contribuem para a ineficácia das políticas, mesmo quando acompanhadas de uma situação favorável em termos legislativos e financeiros. Serão apresentados alguns exemplos elucidativos, em particular o caso das políticas de saneamento básico e das políticas de energia.

Palavras-chave: Ambiente; Política ambiental; História ambiental; Ambientalismo internacional

NÚMERO DE SÉRIE: 256





## **Políticas Ambientais em Portugal – processos e insucessos entre o “global” e o “nacional”**

### **1. Introdução**

Neste texto começa por se equacionar a génese do ambientalismo internacional nas suas três principais raízes: tradição conservacionista, tradição humanista e tradição do perigo atómico.

Depois, demonstra-se como Portugal constitui um caso à parte no contexto dos países ocidentais, com os seus ritmos muito próprios e, em geral, descompassados das questões internacionais. Com a adesão à UE, em 1986, o país foi acertando o passo, mas não conseguiu reunir ainda os ingredientes necessários para a construção de uma política ambiental consistente. A saber, uma dimensão internacional com preocupações simultaneamente locais e globais; uma dimensão cívica com uma sociedade civil conhecedora, activa e empenhada; e uma dimensão oficial com uma administração pública capaz de aplicar as políticas ambientais.

Por fim, avança-se com alguns contributos que ajudam a compreender o modo como persistentemente se tem verificado um grande desfasamento entre políticas e leis ambientais e respectiva passagem à prática.

### **2. A génese da política ambiental à escala internacional**

Se as questões ambientais enquanto preocupação generalizada surgiram no século XX entre finais dos anos 60 e início de 70, as raízes do ambientalismo e os movimentos pioneiros, sobretudo ingleses e norte-americanos, remontam ao século XIX.

As primeiras organizações e leis de cariz ambiental surgem em Inglaterra, como reacção aos “estragos” da revolução industrial, e dizem respeito aos fumos poluentes provocados sobretudo pela combustão do carvão - respectivamente, a Manchester Association for the Prevention of Smoke (1843) e a Britain’s Alkali and Public Health Acts (1863), que foi a primeira legislação visando regular os problemas de saúde resultantes das actividades produtivas (McCormick, 1995:18). Os movimentos pioneiros de protecção da natureza do século XIX são ingleses - Commons, Open Spaces and Footpaths Preservation Society (1865); East Riding Association for the Protection of Sea Birds (1867); Association for the Protection of British Birds (1870) - e tinham como objectivo principal proteger o campo da expansão urbana (Buller, 1997). Nos EUA surgiram também organizações pioneiras como a American Ornithologists Union (1883) e a Audubon Society (1886), e criaram-se os primeiros parques nacionais dos quais se destaca o Yellowstone, em 1872. Vinte anos depois nasceria a associação norte americana Sierra Club (1892), cujo objectivo era igualmente preservacionista - conservar a floresta e outros recursos naturais nas serras da Califórnia - mas com uma vocação muito mais activista do que era habitual nos movimentos conservacionistas ingleses (Markham, 1994). Ficaram célebres, já no início do século XX, as primeiras lutas lideradas pelo seu primeiro presidente, John Muir, contra o abate da floresta, nomeadamente das sequóias, a campanha a favor do alargamento do Parque Yosemite e a sua última luta contra a construção de uma grande barragem no vale Hetch Hetchy na Califórnia, a qual, aliás, não conseguiu impedir.

O primeiro Congresso Internacional para a Protecção da Natureza, realizado em Paris, data de 1909; e a tradição colonialista europeia deixaria as suas marcas, no início do século XX, com as primeiras convenções para proteger a fauna de África - Convenção para a Preservação de Animais, Pássaros e Peixes em África, assinada em Londres em 1900 - lançando as raízes para aí criar posteriormente os primeiros Parques - a qual Portugal também subscreveria (Flores, 1937).

A maioria destes movimentos, convenções, leis e causas inscrevem-se numa perspectiva restrita e complacente, de tradição marcadamente conservacionista, revelando uma preocupação dominante ora com a gestão dos recursos naturais, ora com a simples preservação da natureza em si própria.



Uma outra linha de preocupações, embora menos marcante, na origem da consciência ecológica, também no século XIX, decorre de uma tradição humanista europeia ligada aos efeitos desastrosos da industrialização sobre as populações operárias urbanas recrutadas nos campos ingleses. Villermé e Engels traçam esse testemunho severo de um quadro de vida e de trabalho em condições de extrema insalubridade, e a medicina do trabalho desenvolver-se-á, em parte, para lhes dar resposta (Beaud et al, 1993). Também nos EUA, questões como o risco de manuseamento do “radium” por parte das operárias - que levaria dezenas de trabalhadoras à doença e à morte no início do século XX; bem como das primeiras utilizações do chumbo como aditivo da gasolina - que vitimou vários operários nos anos 20 - seriam objecto de preocupação com a saúde pública (médica), gerando mesmo processos judiciais com alguma projecção na imprensa (Neuzil e Kovarik, 1996).

Contudo, não será nem sob o impulso destas preocupações humanistas, nem mesmo pela continuidade do pensamento e movimento naturalista, que o **campo temático do Ambiente** ganha projecção e se instala nas preocupações públicas, sociais e políticas.

Ele emergirá sobretudo pela **pressão de factos políticos**, nomeadamente a mediatização pública de depoimentos científicos - seja individuais, seja organizados em conferências - e que encontram um terreno de acolhimento que se vinha preparando desde o final da Segunda Grande Guerra. Por um lado, com os problemas da fome/demografia que afectavam o 3º Mundo e com os programas desenvolvidos pela ONU, FAO, e UNESCO; e, por outro lado, com a questão determinante do nuclear e a inquietação civil desencadeada na sequência da explosão da bomba de Hiroshima-Nagasaki, geradora dos movimentos civis pelo desarmamento.

Assim, embora a pré-história das questões ambientais tenha na sua génese raízes importantes sobretudo nos movimentos de conservação da natureza, que já vêm do século XIX e que vão perdurar sempre e até reforçar-se, o pós-guerra - com a fundação da ONU e sequentemente da FAO e da UNESCO - foi uma época crucial para preparar aquelas que viriam a constituir as primeiras questões ambientais na sua vertente mais global.

Na genealogia das questões ambientais germinam pois três ordens de problemas dominantes que, por sua vez, marcaram a génese das diferentes tradições ambientais: a velha questão **conservacionista/natureza selvagem** sempre presente mas nunca muito incisiva; a **fome/demografia**; e a **bomba atómica/nuclear** - os quais, nos anos 70, irão dar origem ao “ambientalismo moderno” reunindo várias bases de apoio.

Na linha de preocupação conservacionista/naturalista, os movimentos conservacionistas encontrarão no pós-guerra um novo impulso devido ao desenvolvimento dos lazeres e à necessidade crescente de usufruto em áreas de beleza natural e selvagem por parte das populações (Dunlap e Mertig, 1992). Em Inglaterra, por exemplo, as políticas de protecção e gestão da natureza tomavam agora o campo como “lugar recreativo e saudável - com ar limpo - para uma população essencialmente urbana” (Buller, 1997:144). Ao mesmo tempo, a preocupação com a natureza e conservação dos recursos desloca-se progressivamente para uma perspectiva mais centrada na acção do homem sobre a Natureza em termos da sua poluição e degradação (Jamison, 1996).

Por seu lado, a preocupação com a **fome** que acometia os países subdesenvolvidos está, ela própria, na origem da formação da FAO em 1945. Claro que, nessa altura, a fome era um problema que estava longe de ser considerado “ambiental”, não se articulando inicialmente com a explosão demográfica e sendo tratado basicamente como problema de economia e de justiça social. É, aliás, ainda nesta perspectiva que Josué de Castro, primeiro presidente da FAO, aborda o problema da fome em duas obras fulcrais - a Geografia da Fome (□1946□, 1975) e a Geopolítica da Fome (1951) - embora já a equacionasse, contudo, como uma questão também de geografia física e ecológica, ao pôr a descoberto o carácter artificial da subalimentação e o papel nefasto das monoculturas. Opondo-se às teses neo-malthusianas, o médico e investigador apontou as contradições insustentáveis do tipo de desenvolvimento para que o mundo caminhava. Um modelo de desenvolvimento que se havia imposto e também já se tornara um desafio para



a parte da humanidade que o economista Alfred Sauvy qualificou em 1952 como "Terceiro Mundo" - alertando para aquele "quinto" da população mundial que não dispunha então nem de "um dólar por dia" para viver.

Foi com base nestes dados que o Clube de Roma, uns anos mais tarde, chamou a atenção para o problema, sublinhando que a questão da fome no Terceiro Mundo - articulada agora ao exponencial salto demográfico - iria acabar por vitimar o próprio Ocidente. A última vítima é quem dá o algóz, era também o alerta de René Dumont nos livros que redige depois do seu prolongado circuito pelos países pobres e subdesenvolvidos (A Fome, 1969 e Utopia ou Morte, 1972).

O problema da **fome** articulado à sobre-população - mediatizado com dramatismo no Biafra nos finais de 60 - é um dos factores que estará na génese da ideia de "catástrofe ambiental", embora só muito mais tarde se equacione enquanto tal. Uma catástrofe, no entanto, bem longínqua para as sociedades ocidentais (então em intenso processo de desenvolvimento) e bem diferente de outra catástrofe que corre em paralelo - a **bomba atómica** - que, essa sim, vai marcar uma das mais fortes preocupações ambientais no ocidente. É através da bomba atómica que pela primeira vez se constata a capacidade auto-destrutiva do Homem; ou seja, que este tem meios para produzir uma catástrofe que o vitima. A partir do momento em que se ganhou consciência das potencialidades do novo engenho, inaugurou-se um ciclo de pavores e de contestações que nada nem ninguém conseguiriam mais estancar - nem mesmo a bem montada máquina propagandística do Pentágono (aliada a outra máquina ainda mais eficaz, a de Hollywood) conseguira arrefecer aquela que constitui uma das razões mais empenhadas das lutas ambientalistas no mundo ocidental (Shain, 1989). É nela que muito autores situam o efectivo desenvolvimento do movimento ecologista. Como escreve D. Simmonet: "o movimento ecologista não se teria talvez expandido sem as centrais nucleares" (1981, p.120).

De facto, os movimentos pelo desarmamento e contra as experiências nucleares e respectivas manifestações públicas começaram logo nos anos 50, em Inglaterra, criando-se em 1958 a Campaign for Nuclear Disarmament (CND) que ficou célebre pela mobilização de grandes manifestações, nomeadamente de marchas entre Londres e os locais de fabrico e armazenamento das armas nucleares. Mais tarde, seria contra as experiências nucleares francesas, no atol de Mururoa, e americanas, na ilha de Amchitka, no Alasca, que se constituiria o Greenpeace em 1971-72<sup>1</sup>.

Em síntese, poder-se-à dizer que a génese das preocupações ambientais, parte de três raízes principais: a tradição conservacionista articulada à protecção da natureza, a tradição humanista articulada às questões da fome e demografia e a tradição do risco articulada à questão do nuclear desencadeada pela bomba atómica (Schmidt, 1999).

### 3. Política ambiental em Portugal – outras "tradições"

Portugal não tem verdadeiramente inscrito no "código genético" da sua política ambiental moderna, nenhuma das raízes do ambientalismo internacional. Quando muito vislumbra-se na sua curta história ambiental, uma raiz conservacionista sobretudo devido aos trabalhos da LPN (Liga para a Protecção da Natureza). A LPN, fundada em 1948 e que se enquadrava de facto nos movimentos conservacionistas internacionais da época, produziria inúmeras pesquisas, bem como os primeiros inventários do património natural, que iriam estar na origem de muitas das actuais áreas protegidas<sup>2</sup>. Manteve, no entanto, um perfil muito discreto ao nível da sua intervenção política e pública, tendo, nas suas três primeiras décadas de existência, uma tarefa quase estritamente científica e académica.

As questões ambientais entre nós tiveram, assim, um percurso muito próprio. O país chegou à política ambiental, ou, melhor dizendo, a política ambiental chegou ao país, marcada sobretudo pela influência externa, primeiro de efemérides, e depois através das leis e directivas europeias.



Vários são os exemplos que mostram como, desde cedo, as medidas de política ambiental oficial nos chegaram de fora, impulsionados por acontecimentos ou pressões externas (Soromenho Marques, 2007)

Apesar do momento crucial ser o da adesão à UE, já antes podemos identificar factos e momentos em que se verificou o dito impulso externo, embora apenas a partir da Primavera Marcelista. Nessa altura, o Ano Europeu da Conservação da Natureza, em 1970, desencadeou a primeira Legislação da Conservação da Natureza (Lei 7/70). Esse diploma levaria, por sua vez, no ano seguinte à criação do Parque Nacional da Peneda-Gerês, marcado pela contestação abafada das populações locais e pela indiferença geral das elites nacionais (Castro Caldas, 1991).

Por outro lado, foi a necessidade de preparação da participação portuguesa na Conferência de Estocolmo que esteve na origem da Comissão Nacional do Ambiente (CNA). Esta, criada em 1971 no âmbito da Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica (JNICT), produziu em 1971 o primeiro “Relatório Nacional sobre os Problemas Relativos ao Ambiente” em Portugal.

A CNA integrava-se no conjunto de tentativas marcelistas de aproximar Portugal de questões e organizações internacionais, quebrando o isolamento do país devido à política colonial.

Passado o período da revolução com as suas especificidades próprias, entre as quais, a desvalorização das questões políticas ambientais, foi de facto a adesão à União Europeia (1986), quase coincidente com o Ano Europeu do Ambiente (1987), que constituiu um marco crucial na política ambiental do país, trazendo-lhe novas exigências, reforçando-lhe a legislação e intensificando as medidas. A UE trouxe ainda claras vantagens de apoio financeiro para infra-estruturas básicas e consequente melhoria das condições de vida.

Os finais dos anos 80 foram, pois, anos charneira em que se conjugaram alguns factores e acontecimentos-chave para o protagonismo das questões ambientais. Ao nível legislativo destaca-se a aprovação da Lei de Bases do Ambiente (LBA), em 1987. Na sua sequência surgiram leis sobre os mais diversos problemas ambientais: gestão da poluição da água, do ar e do ruído e dos resíduos, defesa do litoral, e protecção das espécies. Entre 1987 e 1992 foram publicados quase 70 diplomas implicando directamente a gestão dos recursos naturais e a protecção do ambiente (Melo e Pimenta, 1993).

À parte os primeiros instrumentos estruturantes, mas avulsos, visando a conservação da natureza, aprovados durante a vigência de Ribeiro Telles (1974-76; 1982-83), esta foi a grande fase arranque da produção legislativa sobre ambiente em Portugal, e, embora muitos dos decretos tivessem de esperar vários anos até serem regulamentados, seria a partir das directivas europeias que todo o quadro jurídico administrativo nacional se construiria. A partir de então, o país, enquanto membro da UE, seguiria todos os tratados, protocolos e convenções, tal como as conferências que lhes deram origem

Contudo, toda esta parafernália de leis e directivas transpostas produziram poucos resultados efectivos face às expectativas criadas. Quando, mais tarde, os sucessivos diagnósticos foram fazendo a avaliação do impacto das políticas, leis e medidas que nos vieram de fora, verifica-se que esta influência externa acabou por ter frágeis reflexos internos – não sendo suficiente para implementar e, menos ainda, para consolidar, uma política do ambiente (Schmidt, 2007).

Os exemplos conhecem-se e são vários. Os casos do saneamento básico e dos RIP são dos mais eloquentes, evidenciando com clareza a incapacidade interna de resolver problemas básicos, mesmo que abundantemente financiados.

Quanto ao saneamento básico, ao cabo de 4 mil milhões de euros de investimento nos três Quadros Comunitários de Apoio (QCA), entre 1986 e 2006, em esgotos e em Estações de Tratamento de Águas Residuais (ETAR), o resultado do levantamento do estado dos rios feito em 2000, mostrava como 70% dos cursos de água estavam ainda gravemente poluídos (ainda hoje cerca de 35% o estão, sendo que, apenas 23% das águas superficiais se podem considerar boas).



Quanto ao caso dos resíduos industriais perigosos, desde 1985, aquando da primeira legislação, fizeram-se cinco diagnósticos diferentes sobre a situação dos lixos, elaboraram-se cinco diferentes planos e propuseram-se várias soluções técnicas opostas entre si. O resultado é que, ao cabo de 33 anos, a política dos RIP começa agora a resolver-se não conseguindo ainda implementar-se consistentemente.

O insucesso destes casos à escala nacional só se consegue compreender considerando as limitações e dificuldades nos pressupostos que implicam uma política ambiental consistente.

Considerados os 3 eixos fundamentais que compõem uma Política Ambiental – eixo internacional, eixo cívico e eixo oficial (Dunlap, 2007) - verificamos que, se Portugal adquiriu dimensão internacional/global por via da adesão, está ainda longe de conseguir uma dimensão cívica forte e uma estrutura administrativa oficial com autonomia e capacidade de afirmação.

É certo que, se externamente, a acção da UE acelerou o quadro jurídico-institucional e trouxe apoios financeiros e tecnológicos, internamente, foi a inércia que prevaleceu, criando-se uma espécie de resistência traduzida a 2 níveis.

Por um lado, aquilo que poderemos designar como “zigue-zague” político segundo o qual as políticas ambientais foram pouco assumidas pelos decisores, mudando conforme os responsáveis do ministério, e não se tendo criado linhas de continuidade em decisões cruciais, (Soromenho Marques, 1998). A falta de força política da pasta levou assim a que se instalasse uma espécie de consentimento tácito em relação ao incumprimento das leis ambientais.

Por outro lado, uma espécie de “efeito hierárquico” que criou dificuldades ao processo de endogeneização das políticas. As medidas ambientais e de conservação da natureza foram sendo decididas e impostas de fora para dentro ou de cima para baixo (top-down), sem uma efectiva participação e amadurecimento democrático, ou seja, sem base social de apoio.

#### **4. Reflexões Finais**

Os motivos para explicar o insucesso das políticas ambientais no caso português face a um conjunto de influências globais, estão longe de estar ainda consistentemente analisados.

Três questões cruciais podem, no entanto, ser avançadas para ajudar a explicar esse sistemático desfasamento entre o quadro legal e a sua aplicação prática.

Em primeiro lugar, a falta de movimentos cívicos e a incultura geral ambiental: do lado da sociedade civil não se criaram os alicerces para a construção de uma literacia ambiental mínima; os índices de intervenção são dos mais baixos da UE 25 (vide European Values Survey, 2007); os do conhecimento também (vide Eurobarómetro, 2008).

O Estado, continua com uma atitude fechada face à sociedade civil, mesmo em matérias cruciais onde está legalmente consagrada a consulta e participação públicas efectivas, como é o caso dos diversos planos para os diversos sectores e/ou das directivas de avaliação de impacto ambiental e da água.

Em segundo lugar, a falta de planeamento efectivo: existem de facto inúmeros planos aprovados, sobretudo na segunda metade dos anos 90 e primeira de 2000. Contudo, estes são continuamente ultrapassados pelas dinâmicas locais de ocupação territorial. Ou até mesmo pelas decisões governamentais que constantemente se sobrepõem às leis ambientais, como tem acontecido no caso dos projectos PIN (Potencial Interesse Nacional). As lógicas de ocupação desordenada do território têm, assim, minado qualquer quadro legislativo que se aprove ou até medidas concretas de melhoria do nosso desempenho ambiental.

Finalmente, a falta de um sistema de justiça que actue eficazmente, tanto de uma forma preventiva como processual, acaba por criar uma sensação de impunidade, ela própria altamente “tóxica” para a melhoria da condição ambiental portuguesa.



## BIBLIOGRAFIA

- BEAUD, M., BEAUD, C. e BOUGUERRA, M. L. (1993), *L'Etat de L'Environnement*, Paris, La Découverte.
- BROWN, P. (1994), *Greenpeace*, col. Organizações que ajudam o mundo, Edinter.
- BULLER, H. (1997), "La Countryside britannique: un espace symbolique" in M. Jollivet, *Vers un Rural Postindustriel - Rural et Environnement dans huit pays européens*, Collection "Environnement", Paris, L'Harmattan.
- CALDAS, E. de C. (1991), *A Agricultura Portuguesa Através dos Tempos*, INIA, Lisboa.
- CASTRO, J. (1951), *Geopolítica da Fome*, Porto, Brasília Editora.
- CASTRO, J. (1975), *Geografia da Fome*, Porto, Brasília Editora.
- DUMONT, R. (1969), *O Crescimento da Fome*, Lisboa, Ed. Veja
- DUMONT, R.(1972), *Utopia ou Morte*, Lisboa, Sá da Costa Ed.
- DUNLAP, R. and Marshall, K. (2007), "Environmental Sociology" in Clifton D. Bryant and Dennis L. Peck (eds), *21st Century Sociology, A reference handbook*, Vol. 2, Thousands Oaks, CA: Sage, pp. 329-340.
- DUNLAP, R.E. e MERTIG, A.(eds.) (1992), *American Environmentalism: the US environmental movement 1970-1990*, Philadelphia: Tayler e Francis.
- FLORES, F. M. (1937), *A Protecção da Natureza - Directrizes Actuais*, Relatório Final de Curso de Engenheiro Silvicultor, Instituto Superior de Agronomia, Policopiado.
- JAMISON, A. (1996), "The shaping of the global environmental agenda: the role of non-governmental organizations" in S. LASH, B. SZERSZYNSKI, B. WYNNE (eds.) *Risk, Environment and Modernity*, Londres, Sage, pp. 224-245.
- LIGA PARA A PROTECÇÃO DA NATUREZA (2008), *60 Anos pela Conservação da Natureza em Portugal*, Lisboa, Ed. LPN.
- MARKHAM, A. (1994), *A Brief History of Pollution*, London, Earthscan.
- McCORMICK, J (1995), *The Global Environmental Movement*, 2ª edição, Wiley & Sons.
- MELO, J. E PIMENTA, C. (1993), *Ecologia*, col. O que é, Lisboa, Ed. Difusão Cultural.
- NEUZIL, M. e, KOVARIK, W. (1996), *Mass Media & Environmental Conflict America's Green Crusades*, Thousand Oaks, London, New Delhi, Sage Publications.
- SCHMIDT, Luísa (1999), *Ambiente e Natureza no Écran: emissões televisivas, remissões culturais*, Tese de Doutoramento, policopiado, Lisboa, ICS-UL/ISCTE.
- SCHMIDT, Luísa (2007), *País (In)Sustentável - Ambiente e Qualidade de Vida em Portugal*, Lisboa, Esfera do Caos.
- SIMMONET, D. (1981), *O Ecologismo*, Lisboa, Moraes Editores.
- SOROMENHO-MARQUES, V. (1998), *O futuro frágil – os desafios da crise global de ambiente*, Lisboa: Publicações Europa-América.
- SOROMENHO-MARQUES, V. (2007), "O ambiente", in Reis, A. (coord.), *Retrato de Portugal – factos e acontecimentos*, Lisboa: Instituto Camões, Círculo de Leitores, Temas & Debates.





---

<sup>1</sup> Originalmente os membros daquela organização integravam um grupo de protesto contra as armas nucleares intitulado *Comissão Não Provoquem Ondas*, mas, descontentes com este nome pouco sugestivo resolveram procurar um outro mais apelativo. Surgiu assim “Greenpeace” (Paz Verde) “*combinando o ‘verde’ dos manifestantes ecologistas e a ‘paz’ dos que se opunham às armas nucleares*” (Brown, 1994, p. 5).

<sup>2</sup> Para uma história da LPN, ver LIGA PARA A PROTECÇÃO DA NATUREZA (2008), *60 Anos pela Conservação da Natureza em Portugal*, Lisboa, Ed. LPN.