

REFLEXÃO DO CONSELHO NACIONAL DO AMBIENTE E DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL SOBRE A REVISÃO DA LEI DE BASES DO AMBIENTE

O Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável deliberou, na Reunião Ordinária de 5 de Fevereiro de 2010, acompanhar o processo de revisão da Lei de Bases do Ambiente, constituindo para tal um Grupo de Trabalho que integra os Conselheiros José Guerreiro, que coordena, Jaime Braga, Maria João Pereira e Susana Fonseca. O Grupo de Trabalho elaborou um Projecto de Reflexão que foi aprovado na Reunião Ordinária de 6 de Julho de 2010.

1. Preâmbulo

A evolução do quadro político mundial em matéria de ambiente, dos conceitos, o aparecimento de novas problemáticas e a necessidade de definir um adequado modelo de governação em matéria de ambiente justificam, no entender do CNADS, que se proceda a uma actualização conceptual da Lei de Bases do Ambiente (LBA).

Recorde-se que a Lei de Bases do Ambiente (Lei nº 11/87) foi aprovada num contexto de adesão de Portugal à Comunidade Europeia, há quase um quarto de século e constituiu, na época, uma inovação no plano nacional e internacional. Ainda que as políticas públicas de ambiente, em Portugal, tivessem sido formalmente iniciadas há quase 40 anos, com a Lei nº 9/70, que criou o regime jurídico dos parques e reservas para a conservação da natureza, a LBA introduziu, no ordenamento jurídico nacional, um conjunto de novos princípios de direito de ambiente, desenvolvendo o princípio constitucional do direito ao ambiente introduzido na Constituição da República Portuguesa de 1976.

A revisão da LBA torna-se desde logo justificada se atentarmos, designadamente, na evolução conceptual das noções de participação pública,

nos resultados e efeitos à escala global da Conferência do Rio de Janeiro, na crescente importância dos Mares e do Oceano, nos desafios que se colocam no quadro das Alterações Climáticas e da Biodiversidade, bem como da utilização sustentável dos recursos naturais.

O quadro de globalização e internacionalização da política ambiental, em particular no contexto da União Europeia, constitui um fundamento acrescido para uma actualização da LBA, que permita que esta passe a incorporar os conceitos e princípios entretanto emergentes, tornando-a num instrumento jurídico capaz de prospectar os desafios futuros da Política de Ambiente no Séc.XXI, relevando o papel central do ambiente no desenvolvimento humano, económico e social.

Considera o CNADS que a revisão da LBA constitui uma oportunidade para reafirmar a sua importância enquanto pilar fundamental da política de ambiente e será mais eficaz se centrada em aspectos estruturais e na reafirmação dos princípios, em obediência à natureza de uma verdadeira Lei de Bases, reservando as questões sectoriais para instrumentos de outro tipo, designadamente no contexto de um novo Plano Nacional de Política de Ambiente¹, periodicamente sujeito a actualização e articulado, nomeadamente, com a Estratégia Nacional de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e com a Estratégia Nacional da Conservação da Natureza e Biodiversidade.

Da mesma forma, os últimos anos do Séc. XX e a primeira década do Séc.XXI trouxeram um assinalável desenvolvimento de instrumentos de Planeamento e Ordenamento Territorial, expressos em particular no PNPT e na Lei da Bases de Ordenamento do Território e Urbanismo, inexistentes à altura da aprovação da LBA, carecendo hoje de capacidade prospectiva.

¹ O Plano Nacional da Política de Ambiente, considerado pela LBA um instrumento da política de ambiente, foi pela primeira vez elaborado em 1995, mas não chegou, de facto, a ser posto em prática ou a ser objecto de actualização.

A própria evolução do relacionamento da Humanidade com o ambiente evoluiu, desde a Conferência de Estocolmo em 1972 até aos objectivos do *Millenium*, no caminho traçado do Relatório Brundtland à Conferência do Rio de Janeiro. Atingiu-se, assim, a internalização, nas novas políticas de ambiente, dos quatro pilares da sustentabilidade: económico, social, ambiental e institucional. Acresce que o próprio conceito de governação do ambiente evoluiu no sentido da participação crescente do cidadão enquanto indivíduo e dos diferentes actores interessados, como participantes activos no processo de desenvolvimento e concretização das políticas ambientais, articulando os mecanismos de governo e de responsabilidade colectiva, e será pois, à luz deste processo evolutivo social e macropolítico que, no entender do CNADS, se deverá proceder a uma revisão da LBA.

2. Aspectos Estruturais

2.1. Da concepção do modelo de governação e participação pública

A concepção da participação pública nas políticas de ambiente é, provavelmente, uma das matérias que mais evoluiu no último quarto de século. O princípio da participação consignado na Lei nº 11/87 mas, também, na Lei nº 10/87 (Lei das Associações de Defesa do Ambiente), entretanto substituída pela Lei nº 35/98 (Lei das Organizações Não Governamentais de Ambiente), conferiu às ONGA, pela primeira vez, o estatuto de parceiro em matéria de políticas de ambiente. A evolução da problemática ambiental nas últimas décadas veio relevar a importância e a necessidade de concertação social em matéria de política ambiental.

A demonstrá-lo estão os mecanismos de gestão ambiental e sistemas de certificação voluntários, a participação dos trabalhadores e dos cidadãos na efectiva implementação das medidas ambientais nos seus locais de trabalho, ou em suas casas, como é patente, a título de exemplo, na política de resíduos. Impôs-se uma nova realidade, a da Cidadania Ambiental, com a participação individual e colectiva, complementando a Governação Ambiental com a

participação efectiva dos cidadãos, ONG, confederações sindicais e patronais, municípios, centros de saber, associações de cidadãos, como parte integrante e instrumental do desenvolvimento e aplicação das políticas ambientais, noutros termos, o que tem vindo a ser designado como Governança Ambiental.

É esta, no entender do CNADS, a principal ruptura epistemológica a reflectir na revisão da LBA: para que as políticas de Ambiente tenham sucesso já não basta governar para o cidadão, há que governar com o cidadão, promovendo, concomitantemente, a reforma das instituições que permita assegurar uma efectiva participação pública e das partes interessadas.

2.2 Dos princípios

Uma das principais aquisições da LBA, no seguimento da tendência decorrente da Conferência de Estocolmo de 1992 foi, sem dúvida, a assumpção dos princípios da precaução e do poluidor-pagador, inerentes à responsabilidade civil e à responsabilidade criminal. A evolução conceptual do conceito de “bens comuns”, por natureza finitos, conjuntamente com os serviços ambientais que geram, bem como a constatação da importância de assegurar que são partilhados e colocados ao serviço de todos, colocam-nos perante a necessidade de discutir e procurar actualizar as responsabilidades, direitos e obrigações individuais e colectivas.

O princípio ético da solidariedade intergeracional e a responsabilidade de cada geração assegurar à geração vindoura os bens e serviços do ecossistema necessários a um ambiente saudável, equilibrado e à qualidade de vida, deverá constituir o ponto de partida para a discussão em torno da revisão da LBA.

Entende o CNADS que a actualização dos princípios básicos da LBA, à luz da solidariedade intergeracional com vista à realização dos objectivos do desenvolvimento sustentável, deve inspirar a dimensão Ética da LBA revista.

2.3 Das políticas de ambiente como garante do património natural.

Um dos objectos fulcrais de uma LBA é o de estabelecer o primado da conservação do património natural, encarado no seu sentido mais lato, como valor da comunidade e do Estado, componente da identidade nacional, assegurando o uso do ambiente e dos recursos naturais de forma sustentável e permitindo um desenvolvimento económico e social norteado pelos princípios da sustentabilidade e da equidade.

Num contexto dos objectivos do *Millenium* e na aplicação, nomeadamente, dos princípios consignados na Convenção da Biodiversidade, Portugal avançou significativamente do ponto de vista formal na preservação do seu património natural, com a constituição da Rede Fundamental da Conservação da Natureza (RFCN), abrangendo hoje o Sistema Nacional de Áreas Classificadas (SNAC) cerca de 22% do território. Todavia são patentes as dificuldades de gestão na Rede Nacional de Áreas Protegidas e na Rede Natura 2000.

Impõe-se, também aqui, um novo paradigma, que reflecta não só a nova abordagem de governação ambiental, mas também o conceito de valorização e usufruto do património natural. A participação de novos actores na sua gestão (aliás consignada no novo Regime da Conservação da Natureza e Biodiversidade (Decreto-Lei nº 142/2008 de 24 de Julho) e a definição de modelos de financiamento sustentável, constituem, do ponto de vista do CNADS, um dos temas a ter em conta no âmbito da revisão da LBA.

Quarenta anos depois da publicação da Lei nº 9/70, dever-se-á aproveitar a revisão da LBA para envolver os cidadãos, os actores económico-sociais e o poder local, na definição e inclusão, na LBA, dos princípios apropriados de participação nas políticas e gestão do património natural, numa lógica de salvaguarda do interesse público e do direito dos cidadãos à fruição do ambiente.

2.4 Da concertação de instrumentos de política de ambiente e de políticas sectoriais

Ao longo das últimas décadas vários instrumentos de Política de Ambiente foram adoptados nomeadamente, a Estratégia Nacional da Conservação da Natureza e Biodiversidade, a Estratégia Nacional do Desenvolvimento Sustentável, e a Estratégia de Combate às Alterações Climáticas.

É altura, também, de ponderar se o instrumento focal de uma política de Ambiente, a consagrar na LBA, deverá continuar a ser o Plano Nacional de Política do Ambiente, à semelhança do que acontece com o Plano Nacional de Política de Ordenamento do Território (PNPOT) que é o instrumento focal da Lei de Bases do Ordenamento do Território e Urbanismo.

Uma opção clara nessa matéria permitiria dispor de um instrumento abrangente e consensual, que assegure o necessário enquadramento para as estratégias, planos e programas tornando o País mais apto a responder aos novos desafios da governação responsável, da energia, da protecção do património genético, da valorização do património natural, do combate às alterações climáticas, dos Mares e do Oceano, da internacionalização das políticas de ambiente, da cidadania ambiental e da regulação do mercado. Por outro lado, há que ter em conta a dinâmica que caracteriza a interface entre as sociedades humanas e o ambiente, que tem dado origem a modificações significativas nos paradigmas de desenvolvimento e gestão, que requerem instrumentos flexíveis susceptíveis de actualização periódica, para que possam assegurar o necessário enquadramento.

2.5 Do papel das políticas de ambiente como agentes de um desenvolvimento sustentável (económico, social e ambiental)

Um dos aspectos mais relevantes das últimas décadas em matéria de ambiente é, sem dúvida, o aparecimento do mercado ambiental: da recuperação e reconversão ambiental do sector produtivo, às tecnologias de

controlo e prevenção da poluição, a gestão das águas e resíduos, o sector das energias alternativas, até ao advento de novas formas de turismo “verde”. Assiste-se à evolução do paradigma de uma política de ambiente de cariz essencialmente preventiva e conservacionista, para uma nova política capaz de garantir a sustentabilidade, de gerar mais-valias e criadora de emprego. O designado mercado do ambiente é hoje um elemento da política de ambiente, porventura um dos novos aspectos mais relevantes, que emergiram a partir da década de noventa do século passado.

Entende o CNADS que a discussão em torno da revisão e actualização da LBA deverá, também, ser feita em torno da vertente da Economia Ambiental e Ecológica, bem como das opções e da intervenção do Estado e do sector público empresarial no Triálogo (Estado/Administração Pública, Sector Privado/Empresas, Sociedade civil/ONG). Deve pois, no entender do CNADS, integrar-se no contexto de uma revisão da LBA o debate sobre o papel do Estado no sector económico do ambiente. Quais as soluções a privilegiar em matéria de desenvolvimento do sector público e privado ambiental, mecanismos de regulação do mercado, parcerias público-privadas e fiscalidade ambiental? Estas são questões estruturantes da nova Economia do Ambiente no Séc.XXI, geradora de riqueza e emprego compatíveis com objectivos de sustentabilidade ambiental, não podendo pois estar omissos da discussão e aprovação da revisão da LBA.

2.5. Da dimensão Oceânica e das Regiões Autónomas

Uma das dimensões inegáveis que tem vindo a afirmar-se e a ser recuperada na última década em Portugal, é a dimensão e vocação marítima de Portugal, reflectida nos princípios consignados no PNPOP, em particular na dimensão Atlântica, na Estratégia Nacional para o Mar, na sua importância no desenvolvimento económico-social e a sua contextualização na Política Marítima e na Estratégia Marinha da União Europeia. Portugal inspira-se na sua vocação marítima, como factor de desenvolvimento económico-social, num momento de expansão do espaço marítimo sob soberania e jurisdição nacional,

agora reforçados pelo processo de extensão da plataforma continental e de aquisição de conhecimentos científicos que permitam uma exploração racional e sustentável dos seus recursos. Sobretudo, este contexto implica uma visão territorial de Portugal que não termina na praia, a qual deverá inspirar a revisão da LBA, como vector estruturante da política de ambiente.

Em termos de evolução política das últimas décadas deve relevar-se o contributo das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira para uma política ambiental responsável, incluindo no meio marinho, contribuindo com uma marca própria para a política nacional do ambiente a reflectir adequadamente e que merece ser devidamente reconhecida.

Acresce ainda que, no contexto europeu, abre caminhos da cooperação para o Atlântico Sul, no âmbito da região Macaronésica onde se inserem, estabelecendo a desejável continuidade no quadro da CPLP e reforçando a dimensão Atlântica da Estratégia Nacional para o Mar.

2.6 Da dimensão internacional das políticas de ambiente

As últimas décadas, em particular após a conferência do Rio de Janeiro de 1992, trouxeram uma ruptura conceptual à escala global sobre a forma de encarar as políticas e opções ambientais a nível mundial. Concebida cinco anos antes da Conferência do RIO, a LBA em vigor não reflecte adequadamente a nova ordem mundial em matéria de Política Ambiental emergente bem como da geopolítica dos recursos naturais, apesar de a antecipar em alguns aspectos. No Ano Internacional da Biodiversidade e no quadro dos Objectivos do Millenium, a LBA requer uma clarificação do Estado face aos seus compromissos internacionais à escala global, no contexto da União Europeia e, também, no âmbito da cooperação com a CPLP. Não bastará, certamente, face à actual globalização das políticas de ambiente, uma simples declaração de *“respeito e empenhamento no cumprimento dos compromissos internacionais”*. Entende o CNADS que se devem definir e afirmar as principais orientações do Estado em matéria de política internacional

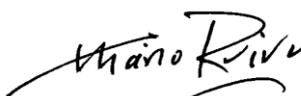
de ambiente, bem como o seu posicionamento no quadro das relações transfronteiriças, tanto com a Espanha como na sua dimensão Atlântica e Mediterrânica.

3. Considerações Finais

Por fim considera o CNADS que numa perspectiva de ampla participação e afirmação de cidadania ambiental, o processo de actualização e revisão da LBA oferece uma oportunidade particularmente relevante para a promoção de um amplo debate e uma reflexão social com todos os parceiros, com vista à obtenção de consensos quanto aos vectores estruturantes da Política de Ambiente para Portugal nos próximos anos. O CNADS tem a intenção de prosseguir activamente o acompanhamento deste processo, propondo-se contribuir para o esforço colectivo de revisão da Lei de Bases do Ambiente, enfatizando o valor do Triálogo na busca de soluções convergentes, não excluindo vir a formular reflexões e pareceres sobre a matéria.

[Aprovado por unanimidade na Reunião Ordinária de 6 de Julho de 2010]

O Presidente



Mário Ruivo