

Bruno Ribeiro Tavares

**O AMBIENTE E AS POLÍTICAS
AMBIENTAIS EM PORTUGAL:
CONTRIBUTOS PARA UMA
ABORDAGEM HISTÓRICA**

**Dissertação de Mestrado em
Cidadania Ambiental e Participação**

JULHO DE 2013

**Orientadora: Professora Doutora Lia Vasconcelos
Co-Orientadora: Professora Doutora Ana Paula Martinho**

UNIVERSIDADE
AbERTA
www.univ-ab.pt

Dissertação apresentada para o cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Cidadania Ambiental e Participação, realizada sob a orientação científica da Professora Doutora Lia Vasconcelos e co-orientação da Professora Doutora Ana Paula Martinho.

Declaro que esta Dissertação é o resultado da minha investigação pessoal e independente, que o seu conteúdo é original e que todas as fontes consultadas estão devidamente mencionadas no texto, nas notas e na bibliografia.

O Candidato,

Lisboa, 30 de Julho de 2013

Declaramos que esta Dissertação se encontra em condições de ser apresentada a provas públicas.

A Orientadora,

A Co-Orientadora,

Lisboa, 30 de Julho de 2013

Aos meus tios, António e Maria de Fátima Monteiro, sem os quais nada teria sido possível.

Às minhas avós, Helena Peres Ribeiro e Maria Helena Teixeira Tavares, que teriam, certamente, gostado de partilhar este momento comigo.

A todos os que sempre apostaram e confiaram em mim, muito especialmente Fátima Campos, Susana Ramos, Domingos Linhares Quintas, João Soares, Ana Queiroz do Vale, Ana Gomes, Marcos Sá, Mota Andrade, Ricardo Rodrigues e, naturalmente, Eduardo Quinta Nova.

Ao companheiro de lides ambientalistas José Manuel Caetano, por toda a amizade e confiança depositada.

Às Professoras Doutoradas Lia Vasconcelos e Ana Paula Martinho, pela orientação e co-orientação científica, por toda a compreensão e confiança, e porque nunca deixaram de ter uma palavra de incentivo.

Ao Professor Doutor José Carlos Ferreira, porque esteve sempre presente com a sua amizade.

Ao José Miguel Marques Ribeiro.

RESUMO

O AMBIENTE E AS POLÍTICAS AMBIENTAIS EM PORTUGAL: CONTRIBUTOS PARA UMA ABORDAGEM HISTÓRICA

A Constituição da República Portuguesa só em 1976 veio consagrar o direito fundamental ao ambiente, e uma Lei de Bases para as questões ambientais só viu a luz do dia em 1987, apresentando uma visão inovadora para a época – pelo conceito vasto de ambiente que veio adotar –, iniciando o processo de institucionalização das políticas públicas de ambiente em Portugal, cujo percurso político, legal e institucional aqui se pretende analisar, em concreto desde 1967, proporcionando uma leitura cronológica dos últimos cinquenta anos da história do país.

Tendo presente a afirmação crescente da consciência ambiental junto dos portugueses nos últimos anos – em especial, desde o evento charneira que são as cheias de Lisboa, em 1967 –, atentos os constrangimentos decorrentes do completo alheamento a que o regime ditatorial sujeitou o país e os portugueses, são aqui oferecidos contributos para uma abordagem histórica aos principais marcos da política ambiental em Portugal, em formato de historical interpretativo, atentas as diferentes dinâmicas, personalidades, instituições e movimentos que a consubstanciaram no passado recente, bem como à evolução do modelo político para o ambiente.

A análise interpretativa ao percurso de Portugal permite aferir um perfil de problemas ambientais que atestam o seu trajeto nas últimas décadas, seja pela ausência de uma cultura de participação e de intervenção cívicas (que impediram a mobilização dos cidadãos em matérias decisivas), seja pela difícil integração do ambiente em outras políticas públicas (tendo sido tímida a adoção de uma estratégia comum para as questões ambientais no passado recente). Por outro lado, a cronologia desenhada permite conferir que os grandes passos em matéria de política ambiental foram ditados por impulso e pressão externos, mais do que por pressão interna da opinião pública, sobretudo ao nível do quadro jurídico-legal, do quadro institucional e administrativo e do quadro de financiamento comunitário, tendo-se as políticas ambientais tornado mais ou menos visíveis consoante o empenho dos seus responsáveis.

Como consequência de uma sociedade civil que só há pouco mais de trinta anos conquistou verdadeiros direitos políticos e sociais, a ausência de uma cultura de participação pública consistente, de uma estrutura institucional sólida e capaz de resistir à alternância partidária e às mudanças de tutela, e de um quadro legislativo suficientemente robusto para dar resposta aos reais problemas do país, as questões ambientais (embora tendo sido capazes de alterar o paradigma de relacionamento entre governantes e governados, atestando, assim, a verdadeira dimensão que o ambiente tem na sociedade portuguesa), são relativamente recentes nas políticas públicas, na agenda política e no discurso dos portugueses, e isso deve-se a este percurso muito particular de Portugal.

PALAVRAS-CHAVE: Ambiente, Políticas Ambientais, Marcos da Política Ambiental, Personalidades, Participação Pública, Cidadania.

ABSTRACT

ENVIRONMENT AND ENVIRONMENTAL POLICIES IN PORTUGAL: CONTRIBUTIONS TO A HISTORICAL APPROACH

The Portuguese Constitution only in 1976 enshrined the fundamental right to the environment, and a Law on environmental issues has only come into being in 1987, presenting an innovative vision for the concept of environment that has come to adopt – initiating the process of institutionalization of public policies on environment in Portugal, whose institutional, political and legal route is analyzed here, in particular since 1967, providing a chronological reading of the last fifty years of history.

Bearing in mind the increasing assertion of environmental awareness among the Portuguese in recent years – especially since the pivotal event that are the Lisbon floods, in 1967 – taking into account the constraints resulting from the total alienation that the dictatorial regime subject both Portugal and the Portuguese, are offered here contributions to a historical approach to milestones of environmental policy in Portugal, in the form of an interpretive history, given the different dynamics, personalities, institutions and movements that embodied it in the recent past, as well as the evolution of the political model for the environment.

The interpretative analysis of the course of Portugal allows measuring a profile of environmental issues that attest his route in recent decades, either by the absence of a culture of civic participation and intervention (which prevented the mobilization of citizens in decisive matters), either by the though integration of environment into other policies (having been shy to adopt a common strategy for environmental issues in the past recent). On the other hand, the designed chronology allows to measure that great strides in environmental policy were dictated by external impulse and external pressure, rather than by internal pressure of public opinion, particularly in terms of the legal framework, the institutional and administrative framework, becoming environmental policies more or less visible depending on the commitment of its leaders.

As a result of a civil society that only little more than thirty years won real political and social rights, the absence of a culture of a consistent public participation, the absence of an

institutional structure, solid and able to withstand partisan alternation and change of guardianship, and a legislative framework, robust enough to tackle the real problems of the country, environmental issues (although being able to change the paradigm of relationship between rulers and ruled, confirming thus the true extent that the environment is in Portuguese society), are relatively recent in public policy, political agenda and in the speech of the Portuguese, and this is due to this very particular course of Portugal.

KEYWORDS: Environment, Environmental Policies, Milestones in Environmental Policies, Personalities, Public Participation, Citizenship.

ÍNDICE

1. Introdução	1
2. Metodologia de Investigação	4
3. O Percorso Institucional, Político e Legal do Ambiente em Portugal	6
3.1. Portugal antes de 1967	6
3.2. A Era Fundacional (1967 – 1974).....	10
3.3. O Início da Democracia (1974 – 1985)	16
3.4. A Integração Europeia e a Estabilização Democrática (1986 – 1994)	28
3.5. Lugar ao Ambiente (1995 – 2005)	39
3.6. Os Novos Desafios para as Políticas Ambientais (2005 – 2011)	48
4. Uma Cronologia Ambiental	54
5. Reflexões Finais	62
6. Referências Bibliográficas	65
7. Bibliografia	70

LISTA DE ABREVIATURAS

EDP	Electricidade de Portugal, S.A.
GEOTA	Grupo de Estudos de Ordenamento do Território e Ambiente
LIPOR	Serviço Intermunicipalizado de Gestão de Resíduos do Grande Porto, S.A.
LPN	Liga para a Protecção da Natureza
MEP	Movimento Ecológico Português
PEAASAR	Plano Estratégico de Abastecimento de Água e Saneamento de Águas Residuais
PERSU	Plano Estratégico dos Resíduos Sólidos Urbanos
PIN	Projecto de Interesse Nacional
POLIS	Programa de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental de Cidades
RTP	Rádio e Televisão de Portugal, E.P.E.
SIC	Sociedade Independente de Comunicação, S.A.
TVI	Televisão Independente, S.A.
VALORSUL	Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos das Regiões de Lisboa e do Oeste, S.A.

1. INTRODUÇÃO

Como seria o nosso mundo humano se não existissem sonhadores e seguidores de sonhos?

José de Almeida Fernandes¹

O ambiente é, hoje, um tema central na sociedade portuguesa, e, atento o facto do seu surgimento nas políticas públicas, na agenda política e, genericamente, no discurso dos portugueses ser recente, constitui uma boa medida da afirmação de Portugal como país contemporâneo, porque muito do que a sociedade é atualmente tem a ver com a ideia de Ambiente.

Com efeito, no que respeita às questões ambientais, apesar de Portugal ter acompanhado o processo de desenvolvimento ocorrido em outros países europeus, apresenta um percurso muito particular, que aqui se pretende caracterizar, e que se deve, essencialmente, a quatro razões fundamentais, que são desenvolvidas ao longo da presente investigação.

Desde logo, a um processo de desenvolvimento tardio, provocado por décadas de ditadura, que colocaram o país no fim da escala europeia, com os mais baixos indicadores de desenvolvimento humano e económico-social, e abrupto, decorrente do fim repentino da sociedade rural e, conseqüentemente, do despovoamento dos campos, da deslocação das populações para as cidades e para o litoral, e, paralelamente, da emigração massiva de portugueses.

Depois, o isolamento de Portugal e o seu desfasamento das realidades políticas, económicas, culturais e sociais do mundo ocidental e, em certa medida, de estratégias de desenvolvimento, que vieram a ser repentinamente absorvidas pelo país, especialmente com a integração europeia, e que pouco se coadunaram com a realidade nacional.

Ainda, o sentimento inicial desfavorável à assunção, pelas políticas públicas e pela agenda política, das questões ambientais, durante décadas mantidas na periferia da governação, e só nos últimos anos encaradas não como um entrave ao desenvolvimento do

¹ José de Almeida Fernandes (2001). *Do Ambiente propriamente dito – Considerações pouco canónicas sobre o Ambiente e o Desenvolvimento Humano*. Lisboa: Instituto de Promoção Ambiental.

país, mas como decisivas e centrais para a afirmação de Portugal no contexto europeu e mundial.

Por último, como consequência de uma sociedade civil que só há pouco mais de trinta anos conquistou verdadeiros direitos políticos e sociais, a ausência de uma cultura de participação pública consistente, de uma estrutura institucional sólida e capaz de resistir à alternância partidária, e de um quadro legislativo suficientemente robusto para dar resposta aos reais problemas do país.

Nos últimos anos – concretamente desde o início de 2000 – várias têm sido as obras e os estudos que, ainda que de uma forma superficial e setorial, têm feito uma análise à evolução do nosso país no que respeita às questões ambientais e ao envolvimento dos cidadãos com o ambiente, seja através de uma retrospectiva ao percurso legal e institucional do ambiente em Portugal – enquadrando a afirmação da consciência ambiental junto dos portugueses e, naturalmente, do evoluir da democracia participativa nas últimas décadas –, seja através de uma reflexão sobre os principais marcos da política ambiental. No entanto, incidindo sobre setores específicos da governação e sobre domínios concretos de intervenção da administração, não possibilitam uma leitura histórica das políticas públicas de ambiente, sendo omissas nessa abordagem cruzada à multiplicidade das questões ambientais, factos que fundamentam e motivam o desenho de um historial interpretativo versando tais temáticas.

Por outro lado, a participação crescente dos cidadãos, analisada do ponto de vista histórico e social, atenta a evolução dos conceitos, da política, das políticas e das metodologias, reforça a necessidade de traçar uma linha cronológica com recurso aos eventos marcantes que condicionaram a agenda política e, claramente, alteraram o paradigma de relacionamento entre governantes e governados.

O presente trabalho de investigação, constituindo uma dissertação com vista à obtenção do grau de Mestre em Cidadania Ambiental e Participação, pretende oferecer essa visão dos últimos cinquenta anos da história do país no que ao ambiente e às políticas ambientais diz respeito, e, bem assim, apresentar os principais fatores nacionais e internacionais que possibilitaram essa evolução.

Em concreto, visa (i) apresentar contributos para uma abordagem histórica ao papel das instituições públicas na evolução das questões ambientais, (ii) ao percurso legal,

institucional e político do ambiente em Portugal, bem como à sua evolução na agenda social e económica e as mais valias que daí advieram para a sociedade e para o próprio ambiente, (iii) analisar a evolução da relação do poder com o ambiente e com os cidadãos (e a evolução da afirmação da consciência ambiental), (iv) os processos participativos em ambiente e as grandes diferenças metodológicas ao longo dos tempos, (v) a forma como foi sendo feita a comunicação do ambiente e como evoluiu no passado recente, e, por último, (vi) identificar políticas, acontecimentos (nomeadamente os grandes eventos que mobilizaram a sociedade e o seu impacto na agenda política) e figuras que marcaram e condicionaram a afirmação das questões ambientais no nosso país no passado recente.

E para traçar essa visão histórica, foi desenvolvida uma extensa investigação, em formato de historial interpretativo, assente num leque muito diversificado de bibliografia, com recurso a três grandes eixos de análise:

1. *O percurso institucional, político e legal do ambiente em Portugal, em concreto desde 1967.*
2. *Os principais marcos da política ambiental em Portugal, os grandes eventos ambientais mobilizadores da sociedade e os principais rostos do ambiente (1967 – 2011).*
3. *A relação dos cidadãos com o ambiente.*

Porque analisar os últimos cinquenta anos da história do País nos permite compreender, na atualidade, a verdadeira dimensão e importância do ambiente na sociedade portuguesa.

2. METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO

Uma das questões fundamentais de uma investigação é a da opção metodológica a utilizar, devendo a escolha da metodologia ser feita em função da natureza da problemática alvo de estudo e, bem assim, das características do objeto de estudo (Patton, 1990; Reinhardt e Cook, 1979). Com efeito, as questões a que a investigação se propõe responder desempenham um papel importantíssimo na definição da metodologia a assumir em todo o processo.

Ora, considerando que as investigações qualitativas privilegiam, essencialmente, a compreensão dos problemas a partir da perspectiva dos sujeitos, consubstanciando uma abordagem que permite não só a sua descrição, como compreender os fenómenos e os acontecimentos na sua complexidade, e porque, atendendo aos objetivos da presente dissertação, interessa mais conhecer a realidade concreta nas suas dimensões reais e temporais, optou-se por uma metodologia de investigação qualitativa ou interpretativa, por se entender que seria a mais adequada para perceber os processos inerentes à problemática da investigação. De resto, as pesquisas qualitativas interessam-se mais pelos processos do que pelos produtos, e o que torna um estudo interpretativo é o foco na substância, e não nos procedimentos de recolha de dados.

Alguns autores defendem que, embora a natureza ou a temática de determinadas investigações possa exigir a opção por uma abordagem qualitativa, tal não significa a rutura com uma abordagem quantitativa (Patton, 1990), na medida em que, conquanto se parta do princípio de que é vantajosa a construção do conhecimento de forma indutiva e sistemática, se podem igualmente recolher dados para confirmar teorias e generalizar, com maior certeza, fenómenos e comportamentos, permitindo maior inteligibilidade do real e evita atitudes reducionistas.

Por outro lado, é crucial que exista uma forte coerência entre o objeto de estudo, os objetivos da investigação e a opção metodológica. A este propósito, não é despidendo recordar que o historiador britânico Eric Hobsbawn, na sua vasta obra, tenha defendido sempre que a história deve ser, ela própria, vista como uma síntese interpretativa. Por tal, atendendo à natureza do produto final que se pretendeu obter com a presente investigação (reconstruir a realidade social, os fenómenos e o seu contexto), entendeu-se que,

paralelamente a uma investigação interpretativa, deveria ser avaliada a pertinência de ser explorada uma abordagem narrativa – interpretando, em vez de mensurar, e procurando compreender a realidade tal como ela é.

Em qualquer investigação qualitativa, os dados são predominantemente descritivos, surgindo a teoria da recolha, análise e descrição dos dados, a partir dos quais é gizada a sua interpretação. Nestes termos, a análise documental, em que todos os detalhes são importantes (quando se pretende que nenhum detalhe escape ao escrutínio, a descrição é um ótimo método de recolha de dados), foi utilizada como técnica basilar num processo complexo tendente à sua interpretação e tratamento, de forma a conseguir obter novo conhecimento a partir dos dados iniciais. A triangulação de dados, com recurso a uma grande variedade de fontes, e a triangulação teórica, utilizando diferentes perspetivas para interpretar os mesmos dados, foram estratégias fundamentais para a análise do período compreendido entre 1967 (as cheias de Lisboa) e a atualidade.

Por último, coloca-se a questão de saber até que ponto a investigação em apreço não é condicionada pelo investigador. Com efeito, o tratamento dos dados é uma das tarefas mais difíceis na investigação qualitativa (na medida em que o grande volume de dados recolhidos faz com que esta seja uma tarefa extremamente complexa), e qualquer perspetiva interpretativa dos acontecimentos é feita a partir da indução de significados próprios, no seu contexto, complexidade e singularidade. Por tal, toda a análise documental, sendo feita a partir de informação em bruto que carece de tratamento, organização, simplificação e interpretação, até se obterem elementos que permitam estabelecer relações, possibilita múltiplas interpretações.

Apesar de, neste tipo de investigações, os dados serem produzidos e interpretados pelo investigador (supondo-se que é possível que eles carreguem o peso da sua própria interpretação e reflitam a sua subjetividade e envolvimento), a observação participante em todo o processo de produção de conhecimento na presente dissertação, assente em dados documentados, contextualizados e interpretados, teve por base uma postura de total omissão de opiniões pessoais, procurando-se conferir-lhe o máximo rigor e abrangência.

3. O PERCURSO INSTITUCIONAL, POLÍTICO E LEGAL DO AMBIENTE EM PORTUGAL

3.1. PORTUGAL ANTES DE 1967

Em 1958, Aquilino Ribeiro publica a magistral obra *Quando os Lobos Uivam*, que alerta para a forma como a exploração florestal intensiva constitui uma ameaça à ruralidade do nosso país, e como a plantação massiva de pinheiros (o surgimento da indústria da celulose em Portugal) em terrenos baldios veio destruir formas culturais existentes há décadas e alterar, por completo, a paisagem nacional (Soromenho-Marques, 1998).

O testemunho corajoso de Aquilino Ribeiro² não foi, no entanto, o primeiro. Já nos anos quarenta (1947), o poeta Sebastião da Gama³ deu voz à tão urgente e necessária proteção da vegetação da Serra da Arrábida, ameaçada de corte maciço para fabrico de carvão. Daquilo a que se poderá apelidar de conservacionismo estético e religioso de Sebastião da Gama (Soromenho-Marques, 1994), que demonstrou, de forma exemplar, como na defesa da natureza está também a defesa da identidade cultural de um povo, surgiu, no ano seguinte (1948) – por iniciativa de Carlos Baeta das Neves⁴, de Carlos Tavares, Carlos Teixeira, Pinto da Silva, Germano Sacarrão, Mário Myre e Miguel Neves –, a Liga para a Proteção da Natureza (LPN), a mais antiga associação de defesa do ambiente do país e uma das mais antigas do mundo, que encabeçou, durante vários anos, a defesa dos princípios da conservação da natureza e da proteção do ambiente. A Liga, reunindo grandes nomes da comunidade científica, viria a produzir várias pesquisas, entre elas os

² *Quando os Lobos Uivam* é, talvez, o romance mais conhecido de Aquilino Ribeiro e uma das suas últimas obras, tendo-lhe valido um mandado de captura e a apreensão de todos os exemplares editados.

³ Sebastião da Gama, nascido em Vila Nogueira de Azeitão (Setúbal), em 1924, é uma das figuras que maior relação tem com a Serra da Arrábida, onde viveu e cuja proteção o motivou poeticamente (desde logo, na sua obra de estreia, *Serra-Mãe*, de 1945).

⁴ Em 1947, Sebastião da Gama envia uma carta a Miguel Neves: *Senhor Engenheiro Miguel Neves. Socorro! Socorro! Socorro! O José Júlio da Costa começou (e vai já adiantada) a destruição da metade da Mata do Solitário que lhe pertence. Peça-lhe que trate imediatamente. Se for necessário restaure-se a pena de morte. SOCORRO!*. Sabendo do sucedido, Carlos Baeta Neves (à data, professor no Instituto Superior de Agronomia) intervém, e impede a destruição daquela que é, hoje, uma das três Reservas Integrais do Parque Natural da Arrábida.

primeiros inventários do património natural, os quais, anos mais tarde, estarão na origem de muitas das atuais áreas protegidas (Schmidt, 1999).

Apesar de Portugal não ser o pioneiro da consciência ambiental, surgem, ainda no século XIX, alguns indícios sobre uma preocupação com a conservação da natureza. Na Constituição de 1822, por exemplo, atribuía-se o dever das câmaras municipais em plantarem árvores em terrenos concelhios e em baldios, e em 1892, com o Decreto n.º 8, de 5 de Dezembro de 1892, falava-se em *inquinamento* das águas no regime sancionatório do Regulamento dos Serviços Hidráulicos. Como consequência, em 1919 (Decreto com força de Lei n.º 5787 iiiii, de 10 de Maio), encontramos uma Lei de Águas (Antunes, 1997). E essas não são as únicas preocupações. Os serviços florestais e a preocupação antiga com a proteção e o enriquecimento dos solos (referidos no próprio relatório que acompanhava o Plano de Povoamento Florestal de 1938), ou a sistematização das diretrizes para uma política de conservação da natureza (Flores, 1937), num trabalho pioneiro publicado por Francisco Flores, em 1937, na *Revista Agronómica*, são apenas alguns exemplos, se bem que muito pontuais – recorde-se que a conservação constitui uma preocupação compreendida e respeitada desde 1880.

Com efeito, o regime de Oliveira Salazar coloca Portugal numa situação de completo alheamento das dinâmicas europeias e mundiais, e nem mesmo a excessiva poluição dos rios Tamisa, Sena ou Reno, as primeiras marés negras (1967, quando o *Torrey Canyon* embate na costa da Bretanha) ou as conclusões do Clube de Roma⁵ sobre o modelo de desenvolvimento económico mundial, merecem eco na sociedade portuguesa. Curiosa é, aliás, a forma como o modelo rural aparece na televisão como um fator positivo, sinal da harmonia e da boa qualidade natural e moral de Portugal (Schmidt, 2003).

Ambiente era, durante o Estado Novo, pouco mais que gestão de recursos hídricos, a qual se resume à exploração exaustiva da água das suas diversas utilizações, como se de um bem inesgotável se tratasse, desencadeando-se, na década de 40, a construção massiva

⁵ Até ao final da Segunda Grande Guerra Mundial, a natureza era considerada apenas como matéria prima, pelo que a utilização e preservação dos recursos naturais era uma questão marginal. Em 1969, um grupo de cientistas assina um manifesto que faz o debate sobre o modelo de desenvolvimento industrial e as suas consequências para a humanidade (*Blueprints for survival*). Em resultado deste manifesto, o Clube de Roma contrata uma equipa de investigadores que elaboram uma projeção assente nas tendências então predominantes, tendo o resultado sido a previsão de uma situação de catástrofe para as primeiras décadas do século XXI (Soromenho-Marques, 1998).

de barragens, cuja finalidade principal era a produção de energia, e que tinha aliada a conversão de solos em grandes extensões para culturas de regadio, alimentadas pelos mesmos aproveitamentos hidroelétricos e hidroagrícolas.

Com o objetivo de introduzir um novo modelo de desenvolvimento económico, Portugal adere, em 1959, à Associação Europeia de Livre Comércio, mas em virtude de o nosso país apresentar condições económicas bem distintas dos seus parceiros europeus, de se encontrar mergulhado numa profunda ruralidade, e de apresentar atrasos muito significativos do tecido industrial, tal desenvolvimento não se chega a concretizar com a dinâmica pretendida, e só no início da década de 60, e ainda que de uma forma muito tímida, Portugal assiste ao arranque da era industrial, com o aparecimento de pólos industriais de assinaláveis dimensões (naval, metalurgia, celulose ou exploração mineira) no litoral e em zonas de grande sensibilidade ecológica (como os Estuários do Sado e do Tejo).

O regime controlava os movimentos e a expressão dos cidadãos, e os problemas ambientais eram politicamente inconvenientes, por serem negativos à imagem de Portugal. Assiste-se, na década de 60, não só à Guerra Colonial, mas, sobretudo, ao despovoamento dos campos, à deslocação da população para as cidades e para o litoral e, consequência desse êxodo, a um intenso fluxo emigratório para a Europa. E se, durante muitos anos, Portugal beneficiou diretamente com a presença de um importante efetivo populacional além-fronteiras (nomeadamente para o equilíbrio da balança de pagamentos), o êxodo desta população trouxe consequências graves para o desordenamento do território: é que grande parte dos rendimentos que regressavam ao país foram investidos na aquisição de terrenos sem atividade produtiva e na construção de edificado disperso no interior do país, cujas consequências são ainda hoje visíveis (Schmidt, 2003). Portugal tinha, nos finais dos anos 60, cerca de 40% da sua população ativa na agricultura e registava dos mais elevados níveis de alfabetismo da Europa (Barreto, 1996).

Por outro lado, o fim abrupto da sociedade rural foi simultâneo ao repentino processo de suburbanização (mormente em torno dos principais eixos rodó e ferroviários), de que os arredores de Lisboa e Porto são a expressão máxima, e alterava-se, desta forma, a imagem do país, sobretudo devido a este processo de litoralização e de metropolitanização (Ferrão, 1996).

Mais do que a poluição industrial, seria esse processo, gerador de desordenamento do território e da destruição da paisagem (Schmidt, 1999) que faria acordar o país – no seu todo – para as questões ambientais, pois, sem tais consequências, ser-nos-ia difícil reconhecer a problemática ambiental. E o surgimento da consciência ambiental será o precursor da instauração das políticas públicas de ambiente.

3.2. A ERA FUNDACIONAL (1967 – 1974)

A suburbanização crescente (e, em alguns casos, descontrolada) do país no final da década de 60 acarretou dois grandes níveis de consequências. Desde logo, a decomposição das periferias rurais das grandes cidades, onde Lisboa e Porto assumem especial destaque, com uma ocupação massiva consequência do loteamento clandestino de zonas rurais. Por outro lado, e como resultado dessa ocupação, inclusive em margens de rios e ribeiras, o agravamento do risco de inundações, tragicamente demonstrado na noite de 25 de Novembro de 1967 (Schmidt, 2003; Ferrão, 1996).

Com efeito, regista-se, nessa noite e na região de Lisboa, uma precipitação intensa e concentrada, a qual, associada a fatores como a impermeabilização excessiva dos solos (consequência da recente urbanização dos arredores da capital), à destruição do coberto vegetal em zonas de infiltração e a sistemas de drenagem subdimensionados, levou à morte de mais de 700⁶ pessoas nos concelhos de Loures, Odivelas e Alenquer, ao desalojamento de 1.100, e à submersão de centenas de habitações e infra-estruturas. Nos dias que se seguiram, remetendo a catástrofe para *causas divinas*, as entidades oficiais revelaram-se incapazes de dar resposta a todas as solicitações, tendo-se verificado, nesse momento, a mobilização da sociedade civil. A oposição ao regime aproveitou a oportunidade para culpar o crescimento urbano desordenado. Gonçalo Ribeiro Telles veio mesmo à RTP apontar o desordenamento como causa direta do sucedido (Schmidt, 2003). E porque as cheias de 1967 foram o primeiro momento em que se confrontaram processos sociais, políticas de desenvolvimento e questões ambientais (Schmidt, 2003), podem ser consideradas o evento-charneira das políticas ambientais em Portugal (Soromenho-Marques, 1998).

E se as cheias eram uma desgraça (mas o que as causara havia sido a chuva, e não o desordenamento, tal qual o que provocava os incêndios era o fogo, e não o tipo de floresta, e os derrames aconteciam por causa de temporais, e não do modelo de desenvolvimento (Schmidt, 2003), o que é facto é que aquela foi, apenas, a primeira grande catástrofe ambiental em Portugal [seguir-se-iam a maré negra de Leixões (Matosinhos), em 1975,

⁶ Ainda hoje permanecem dúvidas quanto ao verdadeiro número de vítimas, pois o regime nunca permitiu apurar a real dimensão da tragédia, cujos prejuízos se estimam em mais de 3 milhões de dólares à época.

ainda hoje, no top das vinte maiores do Mundo, e os incêndios florestais desse mesmo ano].

O final da década de 60 marca, pois, o surgimento da consciência ambiental na sociedade portuguesa, caracterizada, nesta fase embrionária, pelas críticas à destruição da paisagem centradas, inicialmente, nas *maisons* dos emigrantes, acusadas de desfigurar um quadro rústico – leia-se bucólico – das aldeias e dos campos do Norte e Centro do país (Villanova *et al.*, 1995), apesar de o debate se ter mantido num nível mormente estético e ideológico, restringindo-se a uma elite, oriunda dos meios intelectuais.

Na transição para a década de 70, Portugal vive a Primavera Marcelista, e com ela, as primeiras referências explícitas e coerentes, por parte da administração, a questões ambientais, definidas no *III Plano de Fomento de 1968 – 1973*, elaborado e aprovado pelo Governo de Marcelo Caetano – até essa data, as preocupações da administração e da sociedade com as questões ambientais eram assumidas numa lógica conservacionista, embora o primeiro órgão governamental, com vocação interministerial, dedicado à coordenação dos problemas ambientais só seja criado na sequência da recepção, pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros, em Março de 1969, da Nota do Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas, dando conta da Resolução n.º 2398, aprovada na 23.^a Sessão da Assembleia Geral, que conduziria à Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente Humano, realizada três anos depois, em Estocolmo, em Junho de 1972 (Ramos Pinto, 2006).

Marcelo Caetano, isolado na cena internacional, leva a sério o convite, e, nesse enquadramento, não só Portugal se faz representar por uma delegação que incluiu o próprio Ministro da Marinha (e outros seis elementos), como, para a preparação da Conferência de Estocolmo – Conferência Internacional sobre Ambiente Humano, foi elaborado o primeiro relatório sobre o estado do ambiente em Portugal, que surge a partir de uma reunião da Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica (JNICI), havida em 19 de Março de 1969 (Soromenho-Marques, 1998).

Mas é a *Monografia Nacional sobre problemas relativos ao Ambiente*, publicada em 1971, que constitui o primeiro documento oficial que sistematiza os problemas ambientais que afetam Portugal, reunindo documentos setoriais sobre domínios diversos já existentes ao

nível da administração⁷, e que aponta, como prioridades de apreensão, os problemas associados aos pesticidas, à contaminação pela radioatividade, à poluição das águas e à proteção de animais migradores (Fonseca *et al.*, 2010).

Neste documento, de escassas sessenta páginas, aborda-se não só território nacional, como, igualmente, o vasto império colonial. Na Secção II C, reflete-se, entre outros, a necessidade de ações relativas ao ambiente, nomeadamente a «*investigação do ambiente, difusão dos conhecimentos, a formação nas disciplinas que se relacionam com o ambiente, a educação, informação e participação do público*» (Ramos Pinto, 2006).

Se, até esta data, as questões ambientais eram vistas de forma setorial e parcelar, da preparação da Conferência de Estocolmo resultou a necessidade de as coordenar e centralizar (Soromenho-Marques, 1998). Aliás, a monografia mencionada vem mesmo recomendar a «*necessária existência de um órgão central ao mais alto nível da administração, responsável pela planificação integrada e com poder de decisão*». Estava dado o mote para a criação de um modelo de funcionamento estruturado e de um órgão governamental que tutelasse as questões ambientais, em formato de comissão permanente de estudos sobre ambiente: a Comissão Nacional do Ambiente, criada em 1971 (com a publicação da Portaria n.º 316/71, de 19 de Junho), com funções e atividades no domínio da informação e sensibilização ambiental, e a primeira instituição portuguesa responsável pela orientação de uma política pública de ambiente (Soromenho-Marques, 1998).

Constituída por representantes da administração, de entidades privadas e por personalidades ligadas ao ambiente e à conservação da natureza, com o objetivo de «*estimular e coordenar as atividades do país relacionadas com a preservação e melhoria do meio natural, a conservação da natureza e a proteção e a valorização dos recursos naturais*» (Ramos Pinto 2004), a Comissão Nacional do Ambiente tinha, entre as suas atribuições em matéria de educação ambiental, a competência de incentivar a participação dos diferentes atores sociais na valorização do ambiente, incentivar a constituição de associações e a realização de campanhas de informação e, ainda, a constituição de associações (Cunha *et al.*, 1999).

Durante o processo de suburbanização da Região de Lisboa – conceito que abarca o alastrar dos *bairros de lata* e de clandestinos, sem quaisquer infra-estruturas básicas de água

⁷ A título de exemplo, refira-se a obra de Joaquim Soeiro (1943), *O problema das águas interiores*. Direção Geral dos Serviços Florestais. Vol. X, Tomo II. Lisboa.

ou esgotos –, e em plena Assembleia Nacional, surge o alerta do primeiro presidente da Comissão Nacional de Ambiente, José Correia da Cunha, Deputado pela Ala Liberal (Cunha, 1971), com um «*Aviso Prévio sobre ordenamento do território*» (Abril de 1971): «*uma vez que a nossa taxa de urbanização é ainda baixa (da ordem dos 20 a 25 por cento), é de prever um crescente dinamismo na afluência das populações às cidades*». Para Correia da Cunha, o crescimento das cidades primava já «*pela anarquia, permitindo toda a sorte de especulações e injustiças [...] e pelo neopovoamento disperso, resultante da aplicação de capitais por parte de emigrantes*». O país confrontava-se com a inexistência de quaisquer políticas de habitação para enfrentar o êxodo da população do interior para o litoral.

Se as consequências da Conferência de Estocolmo na administração portuguesa atestam o impulso externo como uma das características específicas da política ambiental portuguesa (Soromenho-Marques, 2005), porquanto a criação da Comissão Nacional de Ambiente inaugura a história institucional do ambiente em Portugal, o que é facto é que foi o Ano Europeu da Conservação da Natureza (1970), organizado pelo Conselho da Europa, que desencadeou a primeira legislação sobre a «*proteção da Natureza e dos seus recursos*» – Lei n.º 7/70, de 9 de Junho – acompanhada de um parecer positivo da Câmara Corporativa, cujo primeiro signatário foi Adérito Sedas Nunes (Schmidt, 1999).

No âmbito do *Ano da Conservação da Natureza*, foi também promulgada a Lei Básica para a criação de Parques Nacionais e outro tipo de Reservas (Lei n.º 9/70, de 19 de Junho) e, como consequência, criada, em Outubro de 1970, a primeira área protegida nacional – o Parque Nacional da Peneda-Gerês (Ramos Pinto, 2006), com mais de 72.000 hectares e dispondo, desde logo, a existência de reservas integrais e zonas de pré-parque (JNICT, 1971).

A criação daquela área protegida – marcada pela contestação abafada das populações locais e pela indiferença geral das elites nacionais (Castro Caldas, 1991)⁸ – veio coroar anos de atividade de um grupo de cidadãos preocupados com as questões da

⁸ Eugénio Castro Caldas comenta assim a criação do Parque Nacional da Peneda Gerês: «*ignorado pelos naturais que [...] não alcançaram a instrução que os habilite a entenderem quanto os valores que ainda restam nas suas montanhas se podem adaptar a técnicas modernas de proteção da enorme riqueza natural de que são possuidores*». E acrescenta, referindo-se às elites: «*Não se pode deixar de reconhecer também que a comunidade nacional ignora o Parque, por serem muito raros ainda os que o entendem com verdadeiro amor*» (Castro Caldas, 1991).

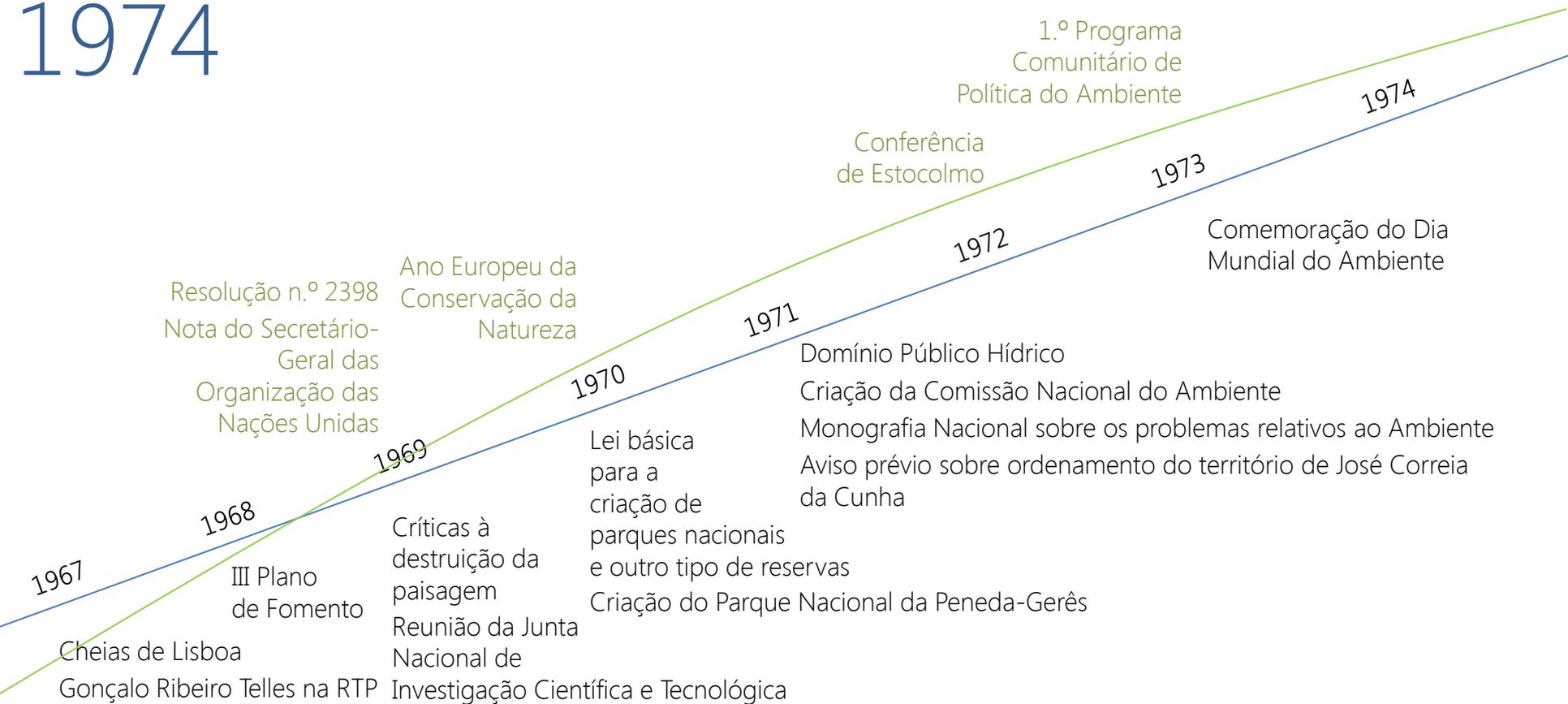
conservação da natureza, com especial destaque para José Lagrifa Mendes⁹, que assumiu, pessoalmente, a tarefa da criação do primeiro Parque Nacional trinta anos sobre as primeiras propostas nesse sentido.

No dealbar da década de 70, assumem destaque em Portugal as escolas de Silvicultura e de Arquitetura Paisagista do Instituto Superior de Agronomia, salientando-se os nomes de Azevedo Gomes ou Francisco Caldeira Cabral (cujo principal discípulo é Gonçalo Ribeiro Telles). Francisco Caldeira Cabral, pioneiro da luta pela defesa do ambiente em Portugal, merece especial destaque não só por ser o primeiro arquiteto paisagista português (tendo desempenhado um papel muito importante sobretudo no reconhecimento internacional da profissão, ao ter sido Presidente da Associação Internacional dos Arquitetos Paisagistas entre 1962 e 1966 e, anos mais tarde, Presidente da Associação Portuguesa de Arquitetos Paisagistas, entre 1986 a 1988), mas, e sobretudo, pela sua inovadora concepção do Ambiente e da Paisagem, como «*um conjunto vivo de animais, plantas e microrganismos, cujo equilíbrio dinâmico é condição de vida do próprio Homem, que dele faz parte integrante*» (formulada teoricamente no que designou por *Continuum Naturale*).

Enquanto lá fora, em 22 de Novembro de 1973, é aprovada a declaração do Conselho da Comunidade Económica Europeia, que adopta o 1.º Programa Comunitário de Política do Ambiente, que constitui o arranque formal das políticas ambientais a nível comunitário (Fonseca *et al.*, 2010), em Portugal, o período que antecedeu a Revolução de 1974 é marcado pela comemoração do Dia Mundial do Ambiente, em 5 de Junho de 1973 (Ramos Pinto, 2004) – a primeira grande ação da Comissão Nacional do Ambiente –, que incluiu uma Sessão Solene na Fundação Calouste Gulbenkian, ações de sensibilização em várias escolas do país, exposições sobre o ambiente, a edição da obra *O Mundo é a Nossa Casa* e, ainda, e de forma simbólica, o encerramento ao trânsito em parte da Baixa de Lisboa (Evangelista, 1992).

⁹ Engenheiro Silvicultor.

1967/ 1974



3.3. O INÍCIO DA DEMOCRACIA (1974 – 1985)

Se algumas das condições políticas fundamentais para a existência de uma política de ambiente já se verificavam antes de 1974, só com a Revolução de 25 de Abril é que surgem os primeiros grandes progressos nas políticas de ambiente. Com efeito, apesar de alguns esforços por parte da administração na articulação e concertação de medidas e políticas, até à Revolução não existia uma verdadeira política pública de ambiente (Ramos Pinto, 2006), uma vez que, para tal, seriam necessários indicadores fundamentais tais como a consagração dos aspetos ambientais na Constituição da República, a existência de um Ministério especialmente dedicado a esta temática, um interface de relacionamento com a sociedade civil, a publicação (com caráter regular) de relatórios sobre descritores ambientais ou sobre a condição ambiental do país, e, mesmo, uma lei fundamental (Soromenho-Marques, 1998).

Com o 25 de Abril, e como resultado do abrandamento da pressão social e política em que o país se encontrava mergulhado, surge o aumento da participação social, apesar deste incremento participativo se relacionar mais com um processo transitório democrático do que propriamente com questões mais direccionadas com mudança de valores, atitudes ou comportamentos (Cruz, 1995). Logo após o 25 de Abril, o número de coletividades aumenta consideravelmente (Carvalho, 2008), mas são as organizações com elevado grau de institucionalização, como os partidos políticos ou os sindicatos, que surgem como principais atores sociais, procurando aglutinar, deste modo, os múltiplos conflitos e consequentes resoluções (Vilaça, 1993).

No diploma da Junta de Salvação Nacional que institui o I Governo Provisório (16/05/1974 a 18/07/1974) consta que, «*Em obediência aos princípios do Programa do Movimento das Forças Armadas, o Governo Provisório atuará dentro das grandes linhas de orientação que a seguir se definem, e cujos fundamentos deverá solidamente alicerçar*», concretamente, em termos de Política Geral, a «*Proteção à Natureza e valorização do meio ambiente*» [alínea p) do ponto 5].

Os primeiros Governos Provisórios (16/05/1974 a 18/07/1974, 18/07/1974 a 30/09/1974 e 30/09/1974 a 26/03/1975)¹⁰ não serão alheios a esta vontade, e é nos

¹⁰ No I Governo Provisório (16/05/1974 a 18/07/1974) apresenta-se Manuel Rocha como Ministro do Equipamento Social e Ambiente e Gonçalo Ribeiro Telles como Subsecretário de Estado do Ambiente. Nos

primeiros anos da democracia que se regista um maior dinamismo governativo, ganhando as políticas ambientais e de conservação da natureza pela primeira vez estatuto oficial com a constituição, ainda em 1974, da Subsecretaria de Estado do Ambiente, integrada na Secretaria de Estado da Habitação e Urbanismo, sob alçada do Ministério do Equipamento Social e do Ambiente¹¹.

A primeira Secretaria de Estado do Ambiente surge no ano seguinte, pela mão de Gonçalo Ribeiro Telles, através do Decreto-Lei n.º 550/75, de 30 de Setembro, na dependência do Ministério do Equipamento Social e do Ambiente, permitindo a coordenação efetiva, através da Comissão Nacional do Ambiente, dos organismos existentes cuja competência abarca problemas do ambiente, mas, também, o apoio, através dos Gabinetes do Serviço de Estudos do Ambiente, à formulação da política nacional do ambiente do Governo.

No mesmo diploma legislativo é reestruturada a Comissão Nacional do Ambiente, continuando a exercer a sua função no âmbito da informação e sensibilização ambiental, com especial destaque para a criação do Serviço Nacional de Participação das Populações, liderado por João Evangelista (que viria a ser o grande impulsionador das propostas educativas em matéria de ambiente¹²), serviço ao qual competia fomentar a realização de campanhas de divulgação, participação e formação da população (e da juventude em particular), no que se refere à conservação da natureza e à promoção de uma política regional e local de ambiente (Ramos Pinto, 2006).

No âmbito das diferentes ações promovidas pelo Serviço, nomeadamente palestras e formação, é criado o programa “*O Homem e o Ambiente*” para professores, que integrava,

II e III Governos Provisórios (18/07/1974 a 30/09/1974 e 30/09/1974 a 26/03/1975) surge José Augusto Fernandes como Ministro do Equipamento Social e Ambiente, mantendo-se Ribeiro Telles como Subsecretário de Estado do Ambiente.

¹¹ A Subsecretaria de Estado do Ambiente teve como primeiro titular Gonçalo Ribeiro Telles, sendo Nuno Portas Secretário de Estado da Habitação.

¹² A Educação Ambiental começa a ter visibilidade institucional nesta altura, através dos esforços de João Evangelista e da Comissão Nacional do Ambiente, não lhe sendo alheio o contexto internacional, embora desenvolvendo-se particularmente durante os anos noventa (Ramos Pinto, 2006).

de forma articulada, a ecologia, a sociologia, a história e a cultura, promovendo uma educação ambiental com uma visão integrada e interdisciplinar (Ramos Pinto, 2004)¹³.

Na mesma data, constitui-se o Serviço Nacional de Parques, Reservas e Património Paisagístico¹⁴, responsável pela definição e gestão de uma estrutura de espaços reservados à presença efetiva da Natureza, à proteção de paisagens e sítios característicos, à salvaguarda da fauna e flora silvestres e aos estudos científicos de interesse (constituindo um sistema para uso, serviço e valorização da população), com base em projetos levados a cabo pelo Serviço de Estudos que articulavam a conservação da natureza e o desenvolvimento socioeconómico.

Estabelece-se, nesse momento, uma estrutura de coordenação e, na sua dependência, um conjunto de organismos com competências nos diversos domínios do ambiente, capazes de influenciar o conjunto da administração. 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 (Soromenho-Marques, 1998).

Atrás dela, veio a produção de numerosa legislação na esfera do ambiente, concretamente nos domínios da proteção dos solos agrícolas, do coberto vegetal, do relevo natural, e do ordenamento do território e, ainda, o estabelecimento da Rede Nacional de Áreas Protegidas (cujo período áureo de criação decorreria até 1983¹⁵) – criadas com base

¹³ Na sequência da Reforma do Sistema Educativo, são reformulados os programas escolares e incluídas matérias e temas ambientais em várias disciplinas e áreas disciplinares. No entanto, só com a Conferência de Belgrado, entre 13 e 22 de Outubro de 1975, se pode considerar formalmente o estabelecimento, em Portugal, da Educação Ambiental, uma vez que os objectivos, finalidades e princípios só aí são completamente estabelecidos e aceites internacionalmente.

¹⁴ Em 1963, já Francisco Caldeira Cabral, Presidente da Seção de Proteção da Natureza da Sociedade de Geografia de Lisboa em 1956, havia proposto a criação de um sistema de Parques Nacionais e Reservas Naturais em Portugal.

¹⁵ Entre 1975 e 1983, sem contar com os «sítios classificados», foram criados 14 parques e reservas naturais, e áreas de paisagem protegida. Em 1998, antes da demarcação da Rede Natura (Directiva Habitats e Directiva Aves) em Portugal, existiam 23 áreas protegidas, sendo, hoje, 29, cobrindo cerca de 8% do território continental.

no inventário realizado pela Liga para a Proteção da Natureza¹⁶, sobretudo em função da capacidade política e de liderança dos detentores da pasta (Schmidt, 1999).

Seguem-se os IV, V e VI Governos Provisórios¹⁷ (26/03/1975 a 08/08/1975, 08/08/1975 a 19/09/1975 e 19/09/1975 a 23/07/1976) e, com eles, o aspeto mais significativo que a Revolução dos Cravos vem introduzir: a consagração, no artigo 66.º, do direito fundamental ao ambiente na Constituição da República Portuguesa de 2 de Abril de 1976 (Soromenho-Marques, 2004), definindo deveres do Estado em termos de proteção ambiental e, como consequência, um vasto conjunto de iniciativas de caráter institucional que levaram ao surgimento de uma estrutura na administração pública dirigida para a execução de uma política ambiental (Canotilho, 1993; Canotilho, 1998). Contudo, e para além da proteção da natureza, a legislação quase não se ocupou das questões ambientais nesta fase (Schmidt, 2004).

Com a participação ativa de Portugal na Conferência de Tblisi, em 1977, onde são reiterados os conceitos e princípios da Educação Ambiental¹⁸, José Almeida Fernandes passa a presidir a um dos comités constituídos no âmbito do Conselho da Europa para as questões de educação em matéria de conservação da natureza, tendo mesmo vindo a ser realizado em Portugal, em Outubro de 1978, um seminário promovido pelo Conselho da Europa subordinado ao tema “*Educação em Matéria de Ambiente na Região da Europa Meridional*” (Ramos Pinto, 2004).

Mas porque o ambiente constituía, sobretudo, um problema social (Sousa Santos, 1990) em que ele se traduzia, a política ambiental centra-se, nesta primeira fase, nas questões da habitação (reivindicava-se o próprio direito à habitação), atenta a tão necessária e urgente legalização e requalificação dos bairros clandestinos dos arredores das cidades de

¹⁶ Coordenado por Pinto da Silva (fundador da Liga) e Flores Bugalho, com a colaboração de Carlos Almaça, Fernando Catarino e Carlos Romariz (Fonseca *et al.*, 2010).

¹⁷ No IV Governo Provisório (26/03/1975 a 08/08/1975) é Ministro do Equipamento Social e do Ambiente José Augusto Fernandes, e a recentemente criada Secretaria de Estado do Ambiente é ocupada por Gonçalo Ribeiro Telles. Nos V e VI Governos Provisórios (08/08/1975 a 19/09/1975 e 19/09/1976) apresentam-se Henrique Manuel Araújo de Oliveira como Ministro do Equipamento Social e do Ambiente, e Gonçalo Ribeiro Telles, que se manteve na pasta da Secretaria de Estado do Ambiente.

¹⁸ Só com a 4.ª Revisão da Constituição da República Portuguesa (1997) se passa a integrar, no artigo dedicado ao «*ambiente e qualidade de vida*», a «*educação ambiental e o respeito pelos valores do ambiente*» como tarefa do estado com a participação dos cidadãos (Ramos Pinto, 2004).

Lisboa e Porto, carentes de ordenamento e de infra-estruturas básicas. Com esse objetivo, foi criado, pela Secretaria de Estado da Habitação, o Programa SAAL – Serviço de Apoio Ambulatório Local (Ferreira, 2007), destinado a resolver o problema das *barracas* de Lisboa e das *ilhas* do Porto, que contribuíam para que o país chegasse a 1974 com apenas 18% de cobertura da rede de esgotos – de que resultariam, no início da década de 70, os surtos de cólera que afetaram a região de Lisboa.

Abril veio, assim, interromper uma dinâmica crescente de intervenção em matéria ambiental (seja a generalização das críticas às opções de desenvolvimento do nosso país e pelo desordenamento urbano que acarretava, seja até o conjunto de medidas antipoluição planeadas pela Comissão Nacional do Ambiente), porque a preocupações primeiras estavam – como é, de resto, compreensível – nos domínios da liberdade, dos direitos políticos, da justiça e, claro está, da descolonização. Aliás, é curioso mencionar que o país¹⁹ pouco se ressentiu à crise do petróleo (1973-1974), que abalou seriamente o modelo de desenvolvimento do ocidente industrializado.

Entre os alertas conservacionistas da Liga para a Proteção da Natureza²⁰, o país depara-se com um triste retrato: proliferam as construções clandestinas e dispersas; incrementa-se a indústria da construção civil (sem que a extração de areias e o fabrico de cerâmicas, que lhes estão associados, fossem acautelados do ponto de vista ambiental; instala-se um número crescente de indústrias poluentes (normalmente, nas proximidades de cursos de água); depositam-se toneladas de resíduos urbanos e, em alguns casos, tóxicos, por toda a paisagem; delapida-se o património cinegético nacional, com a liberalização da

¹⁹ Vivía-se, entre 1973 e 1974, a segunda crise do petróleo, quando os países árabes organizados na Organização dos Países Exportadores de Petróleo faz aumentar em mais de 300% o preço do petróleo, em protesto pelo apoio prestado pelos Estados Unidos da América a Israel, durante a Guerra do Yom Kippur.

²⁰ Entre 1975 e 1987, Baeta Neves escreve diversos artigos na imprensa regional, alertando para a urgência da resolução de problemas ambientais, como sejam «*Antes que seja tarde*» no *Região de Leiria*, n.º 2017 (1976), a «*A invasão do litoral*» no *A Comarca de Arganil* (Setembro de 1982), os «*Dois problemas de solução difícil: as barracas clandestinas do litoral e a poluição*» no *A Comarca de Arganil* (Setembro de 1984) ou o «*Será que a Portugal não interessa a defesa do ambiente?*» no *A Comarca de Arganil* (Novembro de 1985).

caça; surge o turismo litoral desordenado e massificado; e a florestação intensiva de eucaliptos²¹ (Mansinho e Schmidt, 1997).

É em 15 de Março de 1976 que se assiste ao primeiro conflito ambiental da democracia (e que se viria a prolongar até 1978), relacionado com o projeto de instalação, na localidade de Ferrel (concelho de Peniche), de uma central nuclear. Em Novembro de 1974, Torres Campos (membro do III Governo Provisório) colocava a opção nuclear como um dos objetivos estratégicos nacionais em matéria de luta pela autonomia energética nacional, e essa opção dava agora frutos. O Governo e os setores económicos favoráveis ao nuclear não conseguem travar uma campanha crescente, que envolve figuras relevantes da comunidade científica, como Delgado Domingos (um dos mais jovens catedráticos de sempre da Universidade portuguesa), que vem clarificar o que realmente está em jogo, ao afirmar que *«Portugal encontra-se numa situação única para construir uma sociedade diferente. Nem hiper-industrializado nem subdesenvolvido, Portugal tem a sua última oportunidade de sobrevivência se decidir o seu próprio caminho (...) Contra o nuclear se conjugam também todos os argumentos que assentam no nosso passado histórico (...) que nos tornam um Povo autónomo e com personalidade própria»* (Delgado Domingos, 1978). O acontecimento culminou numa onda generalizada de protestos, onde as pequenas associações ecologistas (entretanto surgidas) se aliaram a intelectuais, cientistas e população (Cautela 1977), e, com ela, demoveu-se o Governo de apoiar a opção nuclear.

Entre os argumentos técnicos sobre a insegurança das centrais nucleares e os receios da população, surge a figura de Afonso Cautela, jornalista que representava a contestação popular (Soromenho-Marques, 2005), e que se veio a tornar o Diretor do Frente Ecológica, órgão do Movimento Ecológico Português²², movimento que sucede à Associação Portuguesa de Ecologistas – Amigos da Terra, com alguma projeção no início da década de 80, embora o movimento ambientalista continuasse disperso e só se

²¹ A mancha de monocultura de eucaliptos alastrou de 214 mil hectares em 1979 para 362 mil em 1987, e, com ela, o risco de incêndios florestais, cuja incidência mais do que duplicou de 1978 para 1985. (Schmidt, 2004).

²² Afirmava Afonso Cautela do Frente Ecológica, n.º 5, em Janeiro de 1976: *«Não compete ao militante ecológico arranjar soluções para o sistema que ele a priori e radicalmente rejeita. Ou apontar soluções para as crises que o sistema capitalista engendrou (...) Não compete ao militante ecológico encontrar respostas para as interrogações que os técnicos ao serviço da Economia do Desperdício formulam (...) Se foram eles que se meteram num beco sem saída, quem tem culpa disso? No caso da energia, no caso da energia eléctrica, se problemas há, os técnicos que as resolvam»*.

organizasse de forma consistente na segunda metade da década (Schmidt, 2004). Merece ainda especial destaque o papel de José Carlos Costa Marques, publicista de profissão, e com um percurso muito relevante durante a década de 70, pela obra literária que legou e pelo seu contributo para o surgimento de um movimento ambientalista em Portugal²³.

A crise ambiental que se vivia em Portugal trouxe, consigo, a necessidade de reforma da democracia representativa, e a sua abertura a formas mais ágeis e efetivas de exercício da cidadania (Soromenho-Marques, 2005), e veio colocar a cidadania perante o repto de conferir à política mais eficácia, ato inseparável da aquisição de novas competências e do primado da cooperação face à lógica do conflito (Soromenho-Marques, 2005).

Ainda na década de 70, define-se o Domínio Público Hídrico (Decreto-Lei n.º 468/71, de 5 de Novembro), publicam-se as primeiras medidas de proteção do solo (Decretos-Lei n.º 356/75 e n.º 357/75, de 7 de Julho) e a política de solos (Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de Novembro), que impõe a obrigatoriedade de prévia autorização, pela administração, da alteração do uso ou da ocupação dos solos para fins urbanísticos (Fonseca *et al.*, 2010).

Em 1978, a Portucel inicia trabalhos de eucaliptização da Serra da Malcata, ameaçando um dos últimos redutos para o lince ibérico, local onde que o Serviço Nacional de Parques, Reservas e Património Paisagístico preparava a criação de uma Reserva Natural, garantindo a manutenção do ecossistema ali existente, que aloja aquele que é hoje o felídeo mais ameaçado do mundo. É organizada pela Liga para a Proteção da Natureza uma campanha popular («*Salvem o Lince e a Serra da Malcata!*»), que angaria mais de 50 000 assinaturas, e que impede que a celulose ocupe mais um importante núcleo para a conservação da natureza.

Na transição para os anos 80, Portugal assiste à rápida passagem de cinco Governos Constitucionais²⁴, e com a urgência de se aproximar do resto da Europa, as conquistas

²³ Com um carreira que viria a culminar na sua candidatura à Presidência da República, Costa Marques deixou-nos vasta bibliografia, merecendo destaque *Consciência ecológica amadurecida no exílio* (1969-1971), *Moratória do MEP contra a opção nuclear* (1974-1976).

²⁴ O I Governo Constitucional (23/07/1976 a 23/01/1978) tem, como Ministro sem Pasta (e com a tutela do Ambiente) Jorge Campinos, sendo Secretário de Estado do Ambiente Manuel Gomes Guerreiro. No II Governo Constitucional (23/01/1978 a 29/08/1978), surgem António Sousa Gomes como Ministro da

económicas ultrapassam as conquistas políticas (Schmidt, 2004). O país desperta para os problemas ambientais em resultado de um modelo de crescimento que não foi capaz de integrar as regras ambientais que outros países tinham por centrais e decisivas.

Em 1981, surge o Partido Ecológico «Os Verdes», associado ao (ou aliado do) Partido Comunista Português, na senda do movimento europeu dos partidos verdes, que contribui para a projeção das questões ambientais, sobretudo a partir de 1983, ano em que adquire representação parlamentar (ao mesmo tempo que o partido ecologista alemão *Die Grünen* consegue ultrapassar a barreira dos 5% do direito eleitoral germânico e constituir um grupo parlamentar num dos países mais desenvolvidos do mundo).

É entre 1982 e 1983 que se dão as primeiras tentativas de regulamentar o desordenamento paisagístico e controlar a ocupação territorial, com a criação de instrumentos legislativos estruturantes, como a Reserva Agrícola Nacional (Decreto-Lei n.º 451/82, de 16 de Novembro) e a Reserva Ecológica Nacional (Decreto-Lei n.º 321/83, de 5 de Julho) – ambas encaradas, durante anos, como um entrave ao desenvolvimento do país –, e a determinação da elaboração de planos municipais (os Planos Diretores Municipais, em 1982) e regionais (os Planos Regionais de Ordenamento do Território, em 1983).

No caso da Reserva Ecológica Nacional, criada com o intuito de salvaguardar, em determinadas áreas, a estrutura biofísica necessária para que se possa realizar a exploração dos recursos e a utilização do território sem que sejam degradadas determinadas características e capacidades de que dependem a estabilidade e a fertilidade das regiões (bem como a permanência dos seus valores económicos, sociais e culturais), são integradas todas as áreas indispensáveis à estabilidade ecológica do meio e à utilização nacional dos recursos naturais, tendo em vista o correto ordenamento do território, daí o seu carácter inovador (Gonçalves, 1981).

Habituação e Obras Públicas (com a tutela do Ambiente a partir de 17/02/1978) e José Gomes Fernandes como Secretário de Estado do Ordenamento Físico e Ambiente. Nos III e IV Governos Constitucionais (29/08/1978 a 22/11/1978 e 22/11/1978 a 31/07/1979), é Ministro da Habituação e Obras Públicas João Almeida Pina, e Secretário de Estado do Ordenamento Físico, Recursos Hídricos e Ambiente Baltazar Morais Barroco. O V Governo Constitucional (31/07/1979 a 03/01/1980) tem Mário Azevedo como Ministro da Habituação e Obras Públicas e José Bruschy como Secretário de Estado do Urbanismo e Ambiente.

Infelizmente, como em tantas outras situações no futuro, a regulamentação ficaria por fazer²⁵. Ainda assim, e enquanto o país descobre a sociedade de consumo e a televisão a cores, o Estado começa a desempenhar o seu papel normativo de coordenação das políticas públicas (Soromenho-Marques, 1999).

Nesse ano de 1983, é extinta a Comissão Nacional do Ambiente, como consequência da reestruturação do então Ministério da Qualidade de Vida, e as suas funções passam para o Serviço Nacional de Parques, Reservas e Conservação da Natureza, que se mantém até 1987²⁶ (Ramos Pinto, 2006).

Em Novembro de 1984, realiza-se o 1.º Encontro de Ecologistas Portugueses, na Foz do Arelho, que reúne os principais rostos do (embrionário) movimento ambientalista, cujos trabalhos viriam a ser suspensos, e retomados apenas em Março de 1985, já em Tróia. Participam dezenas de associações (a Associação para a Defesa e Estudo do Património Cultural e Natural dos Concelhos de Faro, Olhão e São Brás de Alportel, A Batalha – Centro de Estudos Libertários, A Ideia, a Associação Livre de Objetores e Objektoras de Consciência, os Amigos da Terra, o Antítese – Centro de Cultura Libertária, os Amigos de Milfontes, a Associação Cultural Amigos da Serra da Estrela, a Cooperativa de Informação e Animação Cultural, o Centro Ecológico, o Clube de Montanhismo de Setúbal, a Frente de Libertação e Federação dos Povos, o Grupo de Estudos e Investigação das Ciências

²⁵ A Reserva Agrícola Nacional só seria regulamentada em 1989 (com o Decreto-Lei n.º 196/89, de 14 de Junho), e até essa data, outros diplomas permitiram a ocupação de solos com elevada aptidão agrícola por plantações de eucalipto ou campos de golfe. Por seu lado, a Reserva Ecológica Nacional seria apenas regulamentada em 1992 (Decreto-Lei n.º 213/92, de 12 de Junho), enquanto que os Planos Directores Municipais e os Planos Regionais de Ordenamento do Território, figuras jurídicas criadas em 1977 e regulamentadas em 1982 e 1983 (Decretos-Lei n.º 208/82, de 26 de Maio, e n.º 338/83, de 20 de Julho) só a partir dos anos 90 seriam passados à prática – por pressão europeia, como contrapartida pelos fundos comunitários, no caso dos Planos Directores Municipais.

²⁶ Nos finais deste serviço, em 1986, é criada, no mesmo, a Direcção de Interpretação, Informação e Educação Ambiental, tendo como objectivo “*desenvolver formas de informação, interpretação e educação ambientais bem como conceber e utilizar os meios auxiliares adequados a uma progressiva tomada de consciência individual e colectiva dos problemas da conservação da natureza e do ambiente em geral*”. Com a reestruturação do Ministério, a equipa responsável pela Educação Ambiental transita para o recém-criado Gabinete de Estudos e Planeamento e, com a extinção da Comissão Nacional do Ambiente, para o Serviço Nacional de Parques, Reservas e Conservação da Natureza, onde, consequência dos objectivos do organismo, a Educação Ambiental assume um perfil mais conservacionista.

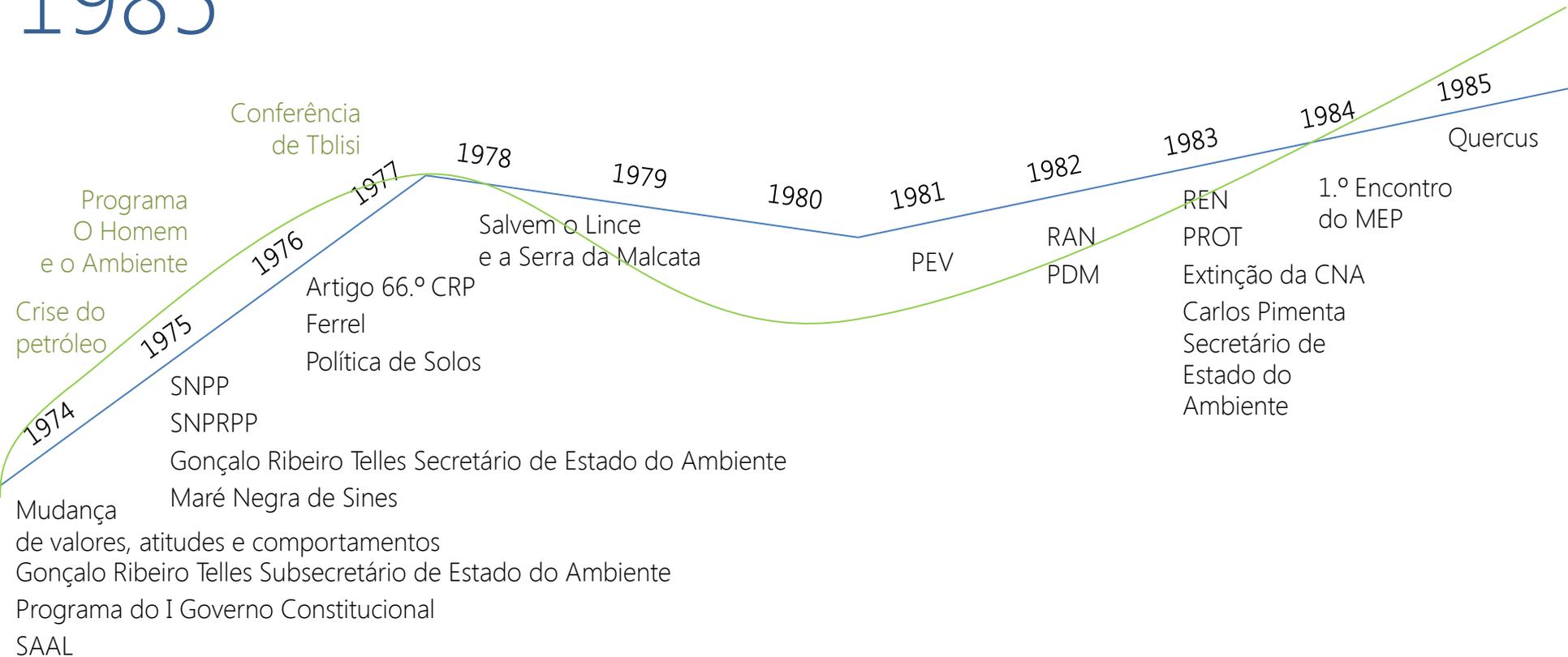
Experimentais, o Grupo de Estudos em Ordenamento do Território e Ambiente, o Grupo de Investigação e Divulgação Científica, o Grupo de Intervenção Ecológica das Caldas da Rainha, o Grupo de Estudos Regionais Ecologia e Património, o Núcleo Ecologista da Escola Preparatória da Trafaria ou, mesmo, o Projeto Setúbal Verde). Desse Encontro, resultam dois grandes movimentos, o dos que entendem que a ecologia em Portugal deve passar por organizações de natureza político-partidária, e os que se reúnem em organizações da sociedade civil (Fonseca *et al.*, 2010), e uma coisa é certa: os principais protagonistas não são mais os partidos e os sindicatos – tradicionais interlocutores, nas democracias representativas –, mas as associações, porque através do associativismo, as populações passaram a conseguir fazer-se representar junto das organizações do poder, promovendo, assim, a democracia participativa, e introduzindo uma correção à democracia representativa.

Até 1985, a ação de outros seis Governos Constitucionais²⁷ contribui para a melhoria substancial das condições de habitação – sobretudo através da crescente cobertura de saneamento urbano –, mas, porque o edifício legislativo sobre ordenamento do território foi sendo atrasado (Schmidt, 2004), assiste-se ao agravamento de vários problemas ambientais e territoriais do nosso país, aos quais se juntam o fim das colónias – e a chegada de mais de meio milhão de retornados, metade dos quais se instala na região de Lisboa (Pires *et al.*, 1984), contribuindo para o alastrar suburbano em mancha de óleo – e do setor primário (a desruralização passa a ser vista como vantagem, acentuando-se o

²⁷ B No VI Governo Constitucional (03/01/1980 a 09/12/1980, e mantido em funções até 09/01/1981) é Secretário de Estado do Ordenamento Físico e Ambiente Ilídio Araújo, e Secretária de Estado do Ordenamento Físico e Ambiente Aurora Borges de Carvalho. No VII Governo Constitucional (09/01/1981 a 04/09/1981) é Ministro da Qualidade de Vida Augusto Ferreira do Amaral (09/01/1981 a 04/06/1981), passando a pasta para João Carlos Vaz Serra de Moura (04/06/1981 a 04/09/1981), sendo Secretária de Estado do Ordenamento e Ambiente Aurora Borges de Carvalho. O VIII Governo Constitucional (04/09/1981 a 09/06/1983) tem, no seu elenco, Gonçalo Ribeiro Telles como Ministro de Estado e da Qualidade de Vida, o João Carlos Vaz Serra de Moura como Secretário de Estado Adjunto e Aurora Borges de Carvalho como Secretária de Estado do Ordenamento e Ambiente. No XI Governo Constitucional (09/06/1983 a 06/11/1985) é Ministro da Qualidade de Vida António Capucho (até 12/06/1984) e Secretário de Estado do Ambiente Engenheiro Carlos Pimenta (até 12/06/1984), passando as pastas para Francisco Sousa Tavares, enquanto Ministro (12/06/1984 a 10/07/1985), e para Eduardo de Oliveira Fernandes enquanto Secretário de Estado do Ambiente (11/07/1984 a 06/11/1985).

êxodo rural). É neste contexto que Portugal se prepara para integrar a Comunidade Económica Europeia.

1974/
1985



3.4. A INTEGRAÇÃO EUROPEIA E A ESTABILIZAÇÃO DEMOCRÁTICA (1986 – 1994)

A entrada de Portugal da Comunidade Económica Europeia, em 1986, é, sem sombra de dúvida, um marco decisivo na história das políticas ambientais em Portugal, porquanto a Europa permitiu acelerar e robustecer o débil edifício legislativo existente até esta data e tornar mais visível e ágil a política de ambiente. A Comunidade, impulsionando um conjunto muito diverso de iniciativas a partir de 1986, funciona como motor externo., desde logo através das linhas de financiamento comunitário – de que Portugal tanto necessitava, atento o atraso de décadas –, as quais são combinadas com mecanismos políticos e jurídicos e associadas aos princípios da coesão económica e social (Soromenho-Marques, 2005).

Em 1986, dão entrada em tribunal as primeiras ações de atentados contra a natureza e o ambiente. Uma delas – interposta pela Quercus (Associação Nacional de Conservação da Natureza, fundada em 31 de Outubro de 1985) refere-se ao abate de árvores onde nidificavam cegonhas, em Alcácer do Sal, e resulta em sucesso para a associação. Outra ação, que diz respeito a uma queixa de agricultores do Carregado contra as emissões poluentes da Central Térmica da EDP por, alegadamente, lhes estragarem as culturas, acabou por fracassar (Pureza, 1996). Ainda em 1986, tem início a «*guerra dos caulinos*», na aldeia de Barqueiros (concelho de Barcelos), marcada pela resistência da população contra uma exploração de caulino a céu aberto²⁸.

Mas nem tudo é mau: em 8 de Abril de 1986 a expressão «Educação Ambiental» é pronunciada pela primeira vez num Debate Parlamentar, na Assembleia da República²⁹, pelo Deputado do Partido Social Democrata (PSD) António Capucho, no âmbito da apreciação de um Projeto de Lei do PSD da Lei de Bases do Ambiente e Qualidade de Vida e do Projeto de Lei da Deputada Independente Maria Santos eleita pelo Partido “Os Verdes” (mais tarde integrada nas listas do Partido Socialista) de Criação do Cargo de

²⁸ Este conflito arrastou-se até 1989, ano em que, na sequência da morte de um jovem, a população consegue erradicar a exploração no centro da aldeia.

²⁹ Sessão Plenária inserida na 1.ª Sessão Legislativa da IV Legislatura (1985-1986).

Promotor Ecológico com vista à defesa da vida e do meio ambiente³⁰ (Ramos Pinto, 2006), se bem que só com a publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro), seja reconhecida a Educação Ambiental nos grandes objetivos de formação dos alunos, abrangente a todos os níveis de ensino.

Dias depois, em 26 de Abril de 1986, dá-se o mais trágico e nefasto acidente nuclear de sempre, em Chernobil, e, nos anos seguintes, Portugal vive duas grandes catástrofes ambientais – as marés negras de Sines (1989) e de Porto Santo (1990). Começa a falar-se da camada do ozono, de aquecimento global ou da destruição da floresta amazónica (Schmidt, 2004). Sem que os Planos Diretores Municipais fossem aprovados, ou, sequer, iniciados (Vieira, 1997), intensifica-se a transferência da população do interior para o litoral, e, com ela, acelera-se a dinâmica de loteamentos iniciada nos anos 60 e expandida nos anos 70. Os incentivos à construção são visíveis com a aprovação, em 1987, da Lei das Finanças Locais (Lei n.º 1/87, de 6 de Janeiro), que torna os orçamentos municipais dependentes da sisa e da contribuição autárquica – impostos associados à construção.

Onze anos depois do reconhecimento constitucional dos direitos do ambiente, a Europa vem impulsionar o surgimento de dois diplomas fundamentais em 1987 (Ramos Pinto, 2006) – a Lei de Bases do Ambiente (Lei n.º 11/87, de 7 de Abril) e a Lei das Associações de Defesa do Ambiente (Lei n.º 10/87, de 4 de Abril) – e dar início ao processo de transposição de diretivas comunitárias nas mais diversas áreas e, com elas, acelerar o processo de institucionalização das políticas públicas de ambiente (Amaral, 1994). Com efeito, grande parte daquilo que é hoje o nosso Direito Interno de Ambiente foi constituído a partir da integração das múltiplas diretivas comunitárias (Bernardo, 1994), seja no que diz respeito aos estudos de avaliação do impacte ambiental, seja nos domínios da qualidade da água para consumo humano ou da gestão de resíduos sólidos urbanos e de resíduos industriais (Soromenho-Marques, 1999).

³⁰ António Capucho fazia a seguinte questão: «*não considera V. Ex.ª, que seria muito mais útil, muito mais válido e pertinente para os fins que são visados por este projecto, por exemplo, criar condições para que, de facto, as associações de defesa do ambiente sejam valorizadas, potenciadas e para que lhes sejam dadas condições para actuar? E ao mesmo tempo - mas resolvendo o problema por outro caminho não seria muito mais útil que a criação do promotor ecológico a criação de uma forma continuada - como, aliás, a Secretaria de Estado do Ambiente, quer deste Governo, quer do antecedente, tem vindo a fazer e mais alargada de programas válidos de formação e educação ambiental nas escolas, nas fábricas, enfim por todo o lado?*».

No caso concreto da Lei de Bases do Ambiente³¹, esta apresenta uma visão inovadora e atenta ao seu tempo, adoptando um conceito vasto de ambiente, e estabelecendo princípios, definições e instrumentos básicos, trazendo consigo leis nos mais diversos domínios do ambiente, como sejam o da poluição da água, do ar e sonora, da gestão dos resíduos, da defesa do litoral ou da proteção das espécies. Só entre 1987 e 1992, são publicados mais de setenta diplomas (Melo e Pimenta, 1993).

Com o Ato Único Europeu, em 1987, introduz-se no Tratado de Roma (que instituiu a Comunidade Económica Europeia, em 1957) um capítulo específico sobre o ambiente, que vai influenciar a Lei de Bases, induzindo-lhe os objetivos da política europeia de ambiente: a preservação, proteção e melhoria da qualidade do ambiente, a proteção da saúde das pessoas e a utilização prudente e racional dos recursos naturais.

No quadro da Lei de Bases do Ambiente, surge o Instituto Nacional do Ambiente, instituição inovadora com competências no domínio da formação e informação dos cidadãos, mormente através do estudo e promoção de projetos de educação ambiental, de defesa do ambiente e do património, servindo como interface entre a sociedade civil e o poder central, já que, nas suas atribuições, tem prevista a colaboração com as autarquias, os serviços da Administração Pública, as instituições públicas, privadas e cooperativas, as escolas e universidades. É neste enquadramento que vão sendo incrementadas, de modo significativo, as práticas de Educação Ambiental no nosso país, como resultado do apoio e promoção de projetos de educação ambiental e de projetos ligados à defesa do património natural e construído, para além do apoio às associações de defesa do ambiente, que passam a desenvolver ações de sensibilização e formação essencialmente com as escolas em colaboração com a administração do poder local (Ramos Pinto, 2006). O Instituto Nacional do Ambiente desencadeia ações que ainda hoje perduram, como a campanha “*Bandeira Azul da Europa para as Praias*” ou os Encontros Nacionais de Educação Ambiental.

O Ano Europeu do Ambiente, em 1987, é marcado pelo interesse crescente da população em relação às questões ambientais, e, ainda, pela aprovação da já mencionada Lei das Associações de Defesa do Ambiente, que confere a estas associações um enquadramento legal e um quadro de apoios específicos. Assiste-se à renovação

³¹ Já em 1967 o Japão havia produzido uma lei semelhante, e a Suécia e os Estados Unidos da América publicam as suas leis fundamentais em 1969.

institucional da Liga para a Proteção da Natureza (LPN) e consolidam-se a recém-criada Quercus e o Grupo de Estudo de Ordenamento do Território e Ambiente (GEOTA), adquirindo protagonismo e iniciando a mobilização de milhares de cidadãos para as questões ambientais³², sobretudo em torno de duas situações: a ameaça de uma lixeira de resíduos nucleares em Aldeadavilla, em 1987, e a eucaliptização de vastas zonas rurais (que gerou ações de arranque direto de árvores) nas serras de Valpaços e Aboboreira, em 1989 (Schmidt, 2004). A Confederação Portuguesa das Associações de Defesa do Ambiente surge ainda em 1987, pela mão de José Manuel Caetano, agregando a generalidade das associações de defesa do ambiente nacionais, e instituindo-se como sua representante, apesar de, ainda hoje, não ter como membros a Quercus nem a Liga para a Proteção da Natureza.

A Europa traz claras vantagens, nomeadamente o apoio financeiro para a criação de infraestruturas básicas, e tal como os anteriores, os Governos de então referiam, entre as suas prioridades, o saneamento básico. A Europa permite também que a capacidade técnica e científica da administração seja crescente, e, com ela, se proporcione um maior poder de monitorização e fiscalização, apesar das dificuldades na criação de sistemas de informação eficazes e atualizados, daí que os primeiros relatórios de qualidade ambiental surjam em 1987 (apontando para nível de degradação do ambiente preocupantes), apesar de o primeiro Livro Branco sobre o Estado do Ambiente (Santos, 1991) surgir apenas em 1990 (numa única edição até aos dias de hoje)³³ – os Relatórios sobre o Estado do Ambiente foram instituídos pela Lei de Bases do Ambiente, tendo sido estabelecido que o Governo deveria apresentar, à Assembleia da República, e em cada ano, um relatório sobre o estado do ambiente referente ao ano anterior, conjuntamente com as tradicionais Grandes Opções do Plano, constituindo um apoio vital à avaliação do desempenho ambiental do país.

³² No caso português, pode identificar-se a persistência de um conjunto de tendências que condicionaram o surgimento do associativismo ao longo das últimas três décadas: a ruralidade dominante, a falta de espírito competitivo, a escassa literacia e a débil organização da sociedade civil, e um Estado burocrático e anquilosado (Soromenho-Marques, 2005).

³³ Foram vários os indicadores que o Livro Branco sobre o Estado do Ambiente, divulgado em 1990, veio evidenciar: aumentou efectivamente o abastecimento de água, mas não se criaram garantias sobre a melhoria da sua qualidade; aumentou a rede de esgotos, mas muitas das ligações importantes para o tratamento dos efluentes industriais ficaram por fazer; investiu-se na construção de aterros supostamente sanitários, mas que afinal se revelaram meras lixeiras, sem quaisquer condições de salubridade (Vieira, 1997; Schmidt, 1999; Santos, 1991).

O dinâmico Secretário de Estado do Ambiente e dos Recursos Naturais, Carlos Pimenta³⁴, toma um conjunto de medidas simbólicas e altamente mediatizadas contra o desordenamento do litoral e a ocupação ilegal do domínio público marítimo, iniciando, em 1986, a demolição de construções clandestinas na Arrábida, na Lagoa de Albufeira, na Costa da Caparica e Fonte da Telha e na Ria Formosa (já então Parque Natural). A «*era Pimenta*» (Schmidt, 2004), que durou apenas um ano e meio e que permitiu a criação, entre outros instrumentos políticos e institucionais, da Direção Geral da Qualidade do Ambiente e a Direção Geral de Recursos Naturais (pela publicação do Decreto-Lei n.º 130/86, de 7 de Junho), inaugura o interesse dos meios de comunicação social pelas questões ambientais, que se viria a consolidar no início dos anos 90, com o aparecimento das primeiras publicações periódicas na área do ambiente³⁵.

As participações comunitárias (sobretudo o Primeiro Quadro Comunitário de Apoio, entre 1986 e 1992) marcaram decisivamente a dimensão, a quantidade e a qualidade da intervenção ambiental, estimulando a construção de redes de abastecimento de água e de saneamento, vias de comunicação, ou aterros sanitários, e é na transição dos anos 80 para os anos 90, que se conjugam fatores e acontecimentos que contribuem para o

³⁴ Carlos Pimenta é Secretário de Estado do Ambiente e Recursos Naturais no X Governo Constitucional (06/11/1985 a 17/08/1987), sendo Ministro do Plano e da Administração do Território Luís Valente de Oliveira. Segue-se o XI Governo Constitucional (17/08/1987 a 31/10/1991), sendo Ministro do Planeamento e da Administração do Território Luís Valente de Oliveira (deixou de tutelar a área do Ambiente em 05/01/1990) e, mais tarde, Fernando Nunes Ferreira Real, como Ministro do Ambiente e Recursos Naturais (05/01/1990 a 24/04/1991). Nessa data, a pasta transita para Carlos Borrego. Como Secretário de Estado surge Macário Correia, enquanto Secretário de Estado do Ambiente e Recursos Naturais (18/08/1987 a 09/01/1990) e do Ambiente e Defesa do Consumidor (09/01/1990 a 31/10/1991). Até 1995, Portugal assiste ainda ao XII Governo Constitucional (31/10/1991 a 28/10/1995), sendo Ministros do Ambiente e Recursos Naturais Carlos Borrego (31/10/1991 a 11/06/1993) e Teresa Gouveia (11/06/1993 a 28/10/1995), anteriormente Secretária de Estado Adjunta do Ministro do Ambiente e Recursos Naturais (05/11/1991 a 11/06/1993). Sucedem-lhe António Taveira da Silva como Secretário de Estado dos Recursos Naturais (05/11/1991 a 12/10/1993) e Joaquim Poças Martins como Secretário de Estado do Ambiente e do Consumidor (11/06/1993 a 28/10/1995).

³⁵ Destaque para o *Correio da Natureza*, do Serviço Nacional de Parques (1986), o *Joaninha*, da Agrobio, o *Teixo* da Quercus e o *Liberne* da Liga para a Proteção da Natureza (1987) – que veio renovar a primeira publicação periódica da Liga, o *Bios*, cujo primeiro número saía em Dezembro de 1975. É, ainda, de menção o primeiro *Dossier Ambiente* da Associação Portuguesa dos Engenheiros do Ambiente, de Abril de 1987.

protagonismo das questões ambientais – desde logo pela sucessão dos primeiros grandes encontros e conferências na área do ambiente, como a I Conferência Nacional sobre a Qualidade do Ambiente, o I Congresso das Áreas Protegidas, as I Jornadas sobre Desertificação ou a I Conferência de Educação Ambiental (entre 1987 e 1988).

Em 1990, a Secretaria de Estado do Ambiente é promovida a Ministério do Ambiente e dos Recursos Naturais, reflexo da importância que o ambiente passa a ter a nível político (Ramos Pinto, 2006), alargando as suas competências para a gestão do litoral ou, mesmo, a gestão da caça na rede nacional de áreas protegidas, mas nesse ano o Governo de Cavaco Silva decide instalar, em Sines, uma central de incineração de resíduos industriais perigosos, desencadeando uma reação popular de tal ordem que a decisão foi alterada, constituindo, ainda hoje, uma das maiores polémicas em matéria de resíduos que o nosso país já viveu (Schmidt, 1999).

Nesse ano, consolida-se a transposição para o direito interno de diretivas europeias, e algumas medidas (que se encontram há anos no plano das intenções) são levadas à prática. Publicam-se os primeiros diplomas relativos à qualidade das águas (Decreto-Lei n.º 74/90, de 7 de Março), do ar (Decreto-Lei n.º 352/90, de 9 de Novembro) ou sobre avaliação de impacte ambiental (Decreto-Lei n.º 186/90, de 6 de Junho), que veio tornar obrigatórios os estudos de impacte ambiental. Ainda em 1990, surge a Associação Portuguesa de Educação Ambiental, com o objetivo principal de participar no desenvolvimento da educação ambiental, nos sistemas de educação formal e não formal.

Vinte anos após a Conferência de Estocolmo, realiza-se, em 1992, a Conferência do Rio, e nesse mesmo ano, o Ministério da Educação coordena a organização da VI Conferência Internacional sobre Educação Ambiental, contando, para o efeito, com a colaboração do Ministério do Ambiente. São ainda realizadas as I Jornadas de Educação Ambiental para Associações de Defesa do Ambiente, resultando desse evento os *Contributos das Associações de Defesa do Ambiente para uma Estratégia Nacional de Educação Ambiental* (Teixeira, 2003).

Em 1993, o Instituto Nacional de Estatística dedica as primeiras estatísticas ao ambiente (*Estatísticas do Ambiente*³⁶), e o Instituto Nacional do Ambiente passa para Instituto

³⁶ Com periodicidade anual, as *Estatísticas do Ambiente* integrava informação física e financeira, incluído medidas de gestão e proteção ambiental referentes à administração, à economia e ao movimento associativo ambientalista.

de Promoção Ambiental – e as alterações a este nível prosseguiriam nos anos seguintes, com a conversão em Instituto do Ambiente, em 2002, e em Agência Portuguesa do Ambiente, em 2007, embora com um âmbito mais restrito de intervenção, sobretudo em termos de educação e estímulo à participação (Valente, 2001) – cabendo-lhe a responsabilidade de promover ações no domínio da formação e informação dos cidadãos e apoio às associações de defesa do ambiente³⁷.

Na mesma data, o Serviço Nacional de Parques, Reservas e Conservação da Natureza é extinto, e fundado o Instituto de Conservação da Natureza³⁸ (Decreto-Lei n.º 193/93, de 24 de Maio), que iria enfrentar casos mediáticos como o da construção da Auto-estrada do Norte, que dividiu em dois o Parque Natural das Serras de Aire e Candeeiros.

Nessa altura, arrancam os Planos de Bacia dos principais rios portugueses (sob responsabilidade do Instituto Nacional da Água, criado em 1993) e do Plano Nacional da Água (Decreto-Lei n.º 45/94, de 22 de Fevereiro), como reflexo do Plano Hidrológico espanhol – que evidenciou não só a qualidade e os usos dos rios internacionais, como os caudais retidos na fronteira³⁹ (Schmidt, 1999). O planeamento e a gestão dos recursos hídricos são, nesse momento, alvo de uma importante mudança, como consequência da transposição da Diretiva Quadro da Água. Esta mudança resultou numa planificação estratégica coerente para os recursos hídricos, permitindo dispor hoje de um panorama mais realista das necessidades e disponibilidades de água em Portugal, base para a maior exigência de rigor e qualidade.

Em 1994, inicia-se a construção de duas centrais de incineração de resíduos sólidos urbanos – uma na Maia, sob responsabilidade da LIPOR e inaugurada em 1996, e outra em

³⁷ Neste momento, inicia-se a edição de três publicações periódicas: o *Informar Ambiente* (onde são divulgadas atividades no âmbito da sensibilização e formação em ambiente, promovidas pelo Instituto e por outras entidades), a *Revista do Ambiente* (constituída por artigos que dão a conhecer o trabalho desenvolvido pelo Ministério) e os *Cadernos de Educação Ambiental* (onde se divulgam projetos, experiências, investigações e recursos em educação ambiental).

³⁸ Defendido pela comunidade de ambientalistas portuguesa como um expoente da legitimação da sua agenda no sistema político, uma conquista da década de 1970 (Soromenho-Marques, 1998).

³⁹ O diagnóstico feito pelos Planos de Bacia (legislados em 1994 e finalizados em 2000) serviu de base ao Plano Estratégico de Abastecimento de Água e Saneamento de Águas Residuais (2000-2006), que definiu as prioridades do sector, entre as quais a meta de dotar 90% da população portuguesa com drenagem e tratamento de esgotos.

São João da Talha (Loures), da VALORSUL, inaugurada apenas em 1999, e, ainda nesse ano, realiza-se o Colóquio sobre Educação Ambiental, promovido pelo Conselho Nacional de Educação e pelo Instituto de Promoção Ambiental (Ramos Pinto, 2004).

O ano de 1994 é marcado pela realização da Presidência Aberta na Área Metropolitana de Lisboa (30 de Janeiro a 14 de Fevereiro) pelo então Presidente da República, Mário Soares, alertando para a dura realidade dos dezoito municípios que percorreu: barracas, carência de saneamento básico, ausência de redes de transportes, atentados ao ambiente e ao património.

Estava dado o mote para uma Presidência totalmente dedicada ao Ambiente e à Qualidade de Vida (4 a 21 de Abril), na qual o Presidente da República percorre o país inteiro com o objetivo de sensibilizar os portugueses para a necessidade de preservar o ambiente e salvaguardar a qualidade de vida das populações. Durante dezoito dias consecutivos, Soares promove o maior debate ambiental até hoje verificado em Portugal, ativando a sociedade para uma reflexão conjunta sobre as feridas abertas um pouco por toda a parte (Schmidt, 2004). De Norte a Sul, com passagem pelo Arquipélago dos Açores, Mário Soares aborda as marés negras de Sines, e o seu impacto na zona costeira, a preservação do património subaquático (em Lagos), a arqueologia industrial e a preservação da memória coletiva (na Covilhã) ou mesmo a poluição dos recursos hídricos e o acumular de resíduos industriais (Aveiro). «*Pretendo deixar o país a fervilhar*», afirmou o então Presidente da República. Em Belas (Sintra), construía-se um túnel na auto-estrada para preservar pegadas de dinossauros com mais de 65 milhões de anos (e que ainda hoje aguardam a devida valorização).

Os Programas de Ação Comunitária para o Ambiente dão o mote para intervenção da administração em áreas até aí descuradas, mas são os dois Quadros Comunitários de Apoio – que não eram previsíveis em 1986 – que forçam o Plano de Desenvolvimento Regional (1994/1999), instrumento fundamental para que as políticas de ambiente se realizem porque disponibiliza os meios materiais para tal aconteça (Soromenho-Marques, 1999).

O ano de 1995 é marcado pela possibilidade de conversão dos atentados contra a natureza em crime, que passa a ser prevista no Código Penal (com o Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de Março, o bem jurídico ‘ambiente’ passa a ser diretamente tutelado do ponto de vista jurídico-legal, prevendo-se os chamados crimes ecológicos – crimes de dano contra a

natureza e crimes de poluição), e pela visita do Presidente da República às gravuras descobertas (no ano anterior) em Foz Côa, na sequência da prospeção destinada à construção de um aproveitamento hidroelétrico.

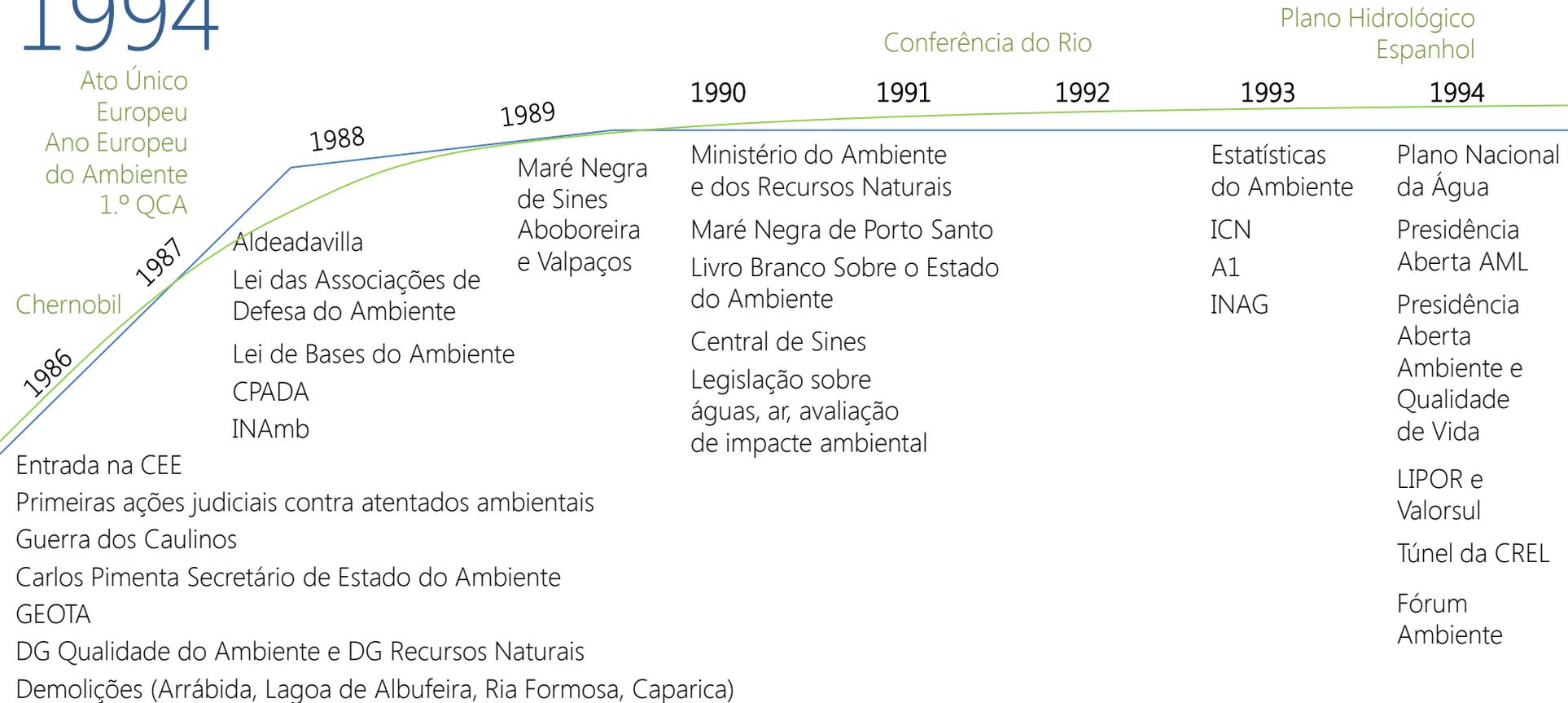
Mário Soares pronuncia-se a favor da preservação das gravuras (que, mais tarde, foram, classificadas como Património Mundial), e o então Primeiro-Ministro, Cavaco Silva, opta por não tomar nenhuma decisão antes das eleições, que se realizam em Outubro desse ano. Cavaco Silva perde o ato eleitoral, e António Guterres, indigitado Primeiro-Ministro, anuncia a suspensão das obras da barragem logo no primeiro dia de debate do Programa de Governo na Assembleia da República. Semanas depois, a barragem é suspensa (Gonçalves, 2001), e, talvez por isso, Foz Côa represente uma sociedade portuguesa em transformação, em que uma evolução dos valores e práticas socioculturais dos cidadãos não é acompanhada por uma evolução na cultura e atuação da administração (Gonçalves, 2002).

O contexto mediático ajudou a dar visibilidade ao tema, com a proliferação de rádios locais (com destaque para a TSF), o surgimento de novos jornais privados (*Independente* e *Público*) e revistas especializadas (*Indústria e Ambiente*, em 1993, a *Fórum Ambiente*, em 1994, ou a *Revista Jurídica de Urbanismo e Ambiente*, também em 1994), e a abertura do serviço televisivo aos operadores privados (SIC, em 1992, e a TVI, em 1993), transformando a temática ambiental em ponto obrigatório na agenda dos média (Schmidt, 2003), e dando voz a uma população esquecida.

Até 1995, só dois Planos Regionais de Ordenamento do Território se encontravam em vigor, o do Algarve (publicado em 1991) e do Alentejo (publicado 1993), e no que se refere aos Planos Diretores Municipais, quase todos se encontravam por elaborar, e é nesta fase que a Comunidade exerce maior pressão no nosso país, condicionando os fundos comunitários à sua aprovação. Como resultado, entre 1992 e 1995, são elaborados centenas de planos. A chamada primeira geração de Planos Diretores Municipais não cumpriu os objetivos para que fora traçada, sobretudo o de «*garantir a conveniente utilização dos recursos naturais, do ambiente e do património culturais*» (Decreto-Lei n.º 208/82, de 26 de Maio). Os planos foram elaborados à pressa e assentes, sobretudo, no plano rodoviário – as estradas arrastavam as urbanizações, quando não iam a reboque delas (Schmidt, 1999) –, tornando-os inconsistentes e acabando por criar efeitos perversos nos processos de ordenamento que tentavam regular, nomeadamente a excessiva demarcação de zonas urbanizáveis. Até 1995,

estavam aprovadas áreas potencialmente urbanizáveis para uma população de mais de 30 milhões de habitantes (Ferreira, 2007).

1986/
1994



3.5. LUGAR AO AMBIENTE (1995 – 2005)

A suspensão da construção da barragem de Foz Côa assume especial importância no sentido em que o poder político se apercebe do impacto que a mobilização popular pode assumir, e das consequências que daí advêm. Mas essa seria apenas a primeira grande obra pública contestada pelas populações e pelas associações ambientalistas. Três anos depois, em 1998, é inaugurada a Ponte Vasco da Gama (entre Alcochete e Sacavém), que envolve o realojamento de trezentas famílias e especiais medidas de compensação, por atravessar a Reserva Natural do Estuário do Tejo, área de importância europeia para a alimentação e nidificação de aves (Melo *et al.*, 1994), e que mobiliza a intervenção das elites científicas nacionais e internacionais, com queixas a Bruxelas e uma certa mudança na relação de forças entre o Estado e a sociedade civil (Schmidt, 2004).

A mediatização dos conflitos ambientais é crescente – estão em pleno as emissões da SIC e da TVI, canais generalistas criados em 1992 e 1993, respetivamente – e, com ela, é dado destaque às 325 lixeiras a céu aberto (Schmidt, 2004), que forçam os Governos a calendarizar o seu encerramento (a última ocorreria só em 2002), substituir as lixeiras por soluções ambientalmente mais adequadas e elaborar os primeiros planos setoriais. Destaque para o Plano Estratégico de Resíduos Sólidos Urbanos (PERSU), com um horizonte de aplicação que se estende de 1996 até ao ano de 2005, que levaria à constituição dos sistemas multimunicipais de gestão de resíduos sólidos urbanos (Spínola, 2006).

Em meados da década de 90, dão-se também as primeiras tentativas para a instalação de sistemas de tratamento de resíduos industriais perigosos, sucessivamente frustradas pela desconfiança das populações (Schmidt, 2008) – aquilo que começou com uma incineração dedicada, passou mais tarde a co-incineração, transformando-se no mais longo e mediático conflito da história do ambiente em Portugal, marcado pela politização do tema, que serviu de arma de arremesso político (Castro, 2002; Arriscado Nunes, 2003).

Entre 1995 e 2005, os destinos do país passam por quatro Governos Constitucionais⁴⁰ e, com eles, surge a primeira tentativa para articular as questões

⁴⁰ No XIII Governo Constitucional (28/10/1995 a 25/10/1999) é Ministra do Ambiente Elisa Ferreira, Secretário de Estado Adjunto da Ministra do Ambiente José Sócrates (até 25/11/1997) e Secretário de Estado dos Recursos Naturais Ricardo Magalhães (até 27/11/1997). Em 25/11/1997, Ricardo Magalhães

ambientais de forma transversal com o conjunto das restantes pastas governamentais, com a aprovação, em 1995, do Plano Nacional de Política de Ambiente⁴¹ (Nunes Correia, 1995) – acompanhado da *Caracterização Sumária do Estado do Ambiente em Portugal* – que volta a definir como prioritário o saneamento básico (que viria a absorver cerca de 80% dos fundos comunitários destinados ao ambiente previstos no II Quadro Comunitário de Apoio, em vigor entre 1993 e 1999).

O Plano Nacional de Política de Ambiente esteve sujeito a um processo de discussão pública que envolveu não só os membros do Governo, mas, também, a Associação Nacional dos Municípios Portugueses, o Instituto de Promoção Ambiental, as Confederações da Indústria e da Agricultura, inúmeras associações profissionais e de defesa do ambiente, e, ainda, o Conselho Económico e Social, constituindo o mais vasto debate

passa a Secretário de Estado Adjunto da Ministra do Ambiente, e José Guerreiro a Secretário de Estado do Ambiente. José Sócrates assume a pasta de Ministro do Ambiente e do Ordenamento do Território no XIV Governo Constitucional (25/10/1999 a 06/04/2002), sendo Secretário de Estado do Ambiente Rui Nobre Gonçalves, Secretário de Estado do Ordenamento do Território e da Conservação da Natureza Pedro Silva Pereira e Secretário de Estado da Administração Local José Augusto Carvalho. No XV Governo Constitucional (06/04/2002 a 17/07/2004), é Ministro das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente Isaltino Morais (até 05/04/2003), Secretário de Estado Adjunto e do Ordenamento do Território Mário Ferreira de Almeida (até 05/04/2003), Secretário de Estado do Ambiente José Eduardo Martins (até 05/04/2003), Secretário de Estado da Administração Local Miguel Relvas, mudando a pasta de Ministro para Amílcar Theias (05/04/2003 a 21/05/2004) e a de Secretário de Estado do Ordenamento do Território para Joaquim Taveira de Sousa. As alterações continuam, e Arlindo Cunha assume a titularidade do Ministério (21/05/2004 a 17/07/2004), passando a Secretário de Estado da Administração Local Paulo Pereira Coelho, Secretária de Estado Adjunta e do Desenvolvimento Regional Hermínia Cabral de Oliveira, e Secretário de Estado do Ambiente e do Ordenamento do Território Artur Rosa Pires. Até 2005, Portugal assiste ainda à passagem do XVI Governo Constitucional (17/07/2004 a 12/03/2005), sendo Ministros do Ambiente e do Ordenamento do Território Luís Nobre Guedes, e das Cidades, Administração Local, Habitação e Desenvolvimento Regional José Luís Arnaut. Assumem as pastas de Secretário de Estado Adjunto do Ministro do Ambiente e do Ordenamento do Território Jorge Moreira da Silva, Secretário de Estado da Administração Local José Cesário e Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional José Eduardo Martins.

⁴¹ O Plano Nacional de Política de Ambiente, previsto na Lei de Bases do Ambiente, surge na senda da vaga de Planos Nacionais a que a Europa assistia – Holanda (1989-1990/1993/1997), Dinamarca (1988/1995), Finlândia (1989-1990/1995) ou Reino Unido (1990/1994) –, tendo sido aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 38/95, de 21 de Abril, que previu igualmente que o mesmo fosse objeto de avaliação anual e controlo de execução.

jamais realizado em Portugal em torno de um documento de iniciativa governamental na área do ambiente (Ramos Pinto, 2006).

Atribuindo grande importância à interação entre ambiente e sociedade e referindo que jamais será possível justificar as políticas ambientais numa perspetiva puramente economicista ou de curto prazo, o Plano prevê ainda o reforço do papel dos principais atores e do princípio da responsabilidade partilhada, o reforço dos mecanismos de participação da sociedade civil nos processos de formulação das decisões, e, ao determinar a Educação Ambiental como tarefa primordial, esta passa a ser considerada uma prioridade da política de ambiente⁴² (Nunes Correia, 1995).

Em 1995, as estações de tratamento de águas residuais serviam apenas 35% da população, e a sua maioria (90%) não funcionavam bem – segundo um estudo do Laboratório Nacional de Engenharia Civil, por ausência de fiscalização da obra e do seu funcionamento, obras e tecnologias mal dimensionadas ou desadequadas e falta de formação dos técnicos (Melo-Baptista e Matos, 1995). Em 1996 (Decreto-Lei n.º 142/96, de 23 de Agosto), é criado o Instituto dos Resíduos, que inicia uma verdadeira revolução na área, com o objetivo de por fim às lixeiras a céu aberto, e desenvolver uma gestão verdadeiramente sustentável dos resíduos. Nesse ano, sob a égide do Governo de António Guterres, decide avançar-se com a hipótese de co-incineração de resíduos industriais perigosos em cimenteiras, desencadeando fortes reações populares e arrastando-se entre estudos de impacto ambiental, comissões científicas e controvérsias políticas (Schmidt, 1999). Tal deveu-se, sobretudo, ao sentimento anti-industrialista em relação às velhas e poluentes indústrias e, também, ao secretismo oficial que envolveu todo o processo, gerando um sentimento de suspeita face a qualquer solução que fosse encontrada.

Em 1997, é criado o Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável⁴³ (Decreto-Lei n.º 221/97, de 20 de Agosto), apesar de só ter iniciado o

⁴² Refere-se que «A educação ambiental, tal como é assumida no quadro deste Plano, tem por objectivo suscitar uma reflexão sobre um património comum e sobre valores que a todos são caros e que ninguém tem o direito de delapidar por razões imediatistas ou mesquinhas (...) A Educação Ambiental constitui um processo de reconhecimento de valores e de clarificação de conceitos, graças aos quais a pessoa humana adquire as capacidades e as competências que lhe permitem abarcar e apreciar as relações de inter-dependência entre o Homem, a sua cultura e o seu meio biofísico».

⁴³ Membro da Rede de Conselhos Consultivos Europeus de Ambiente e de Desenvolvimento Sustentável, tendo sido sucessivamente reeleito, desde Setembro de 1999, para integrar o seu Comité Director, dispondo de representantes nos seus diferentes Grupos de Trabalho, nomeadamente sobre Biodiversidade, Ambiente

exercício efetivo em Abril de 1998 (o seu Presidente, Mário Ruivo, tomou posse em 28 de Novembro de 1997, tendo visto o seu mandato continuamente renovado pelos sucessivos Governos). A criação dos Conselhos Nacional de Desenvolvimento Sustentável surge no âmbito da Declaração do Rio, concretamente no Princípio 10, que recorda que *«as questões ambientais são melhor tratadas com a participação de todos os cidadãos interessados, ao nível apropriado. Os Estados deverão facilitar e incentivar a sensibilização e participação do público, disponibilizando amplamente as informações»*. Nesse ano, é realizada uma Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas (Rio+5), comemorativa dos cinco anos da Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento, e nela se constata o esforço realizado pelos Governos e pelas organizações internacionais para integrar os objetivos ambientais, económicos e sociais nos processos decisórios, adoptando novas políticas e estratégias para o desenvolvimento sustentável e adaptando as políticas e planos já existentes (Ramos Pinto, 2004; AAVV, 2003). É na sequência do Programa para uma Melhor Implementação da Agenda 21 que se estabelece que *“as estratégias de desenvolvimento sustentável são mecanismos importantes para aumentar e vincular a capacidade nacional, bem como induzir conjuntamente prioridades nas políticas sociais, económicas e ambientais e que todos os setores da sociedade devem ser envolvidos no seu desenvolvimento e implementação”*.

Em 1997, a IV Revisão da Constituição da República Portuguesa torna-a mais amiga do ambiente, ao se reforçarem incumbências do Estado, que vão da promoção *«em colaboração com as autarquias locais, da qualidade ambiental das povoações e da vida urbana, designadamente no plano arquitetónico e da proteção das zonas históricas»*, da *«integração de objetivos ambientais nas várias políticas de âmbito setorial»*, da *«educação ambiental e o respeito pelos valores do ambiente»* ou, mesmo, ao ponto de se prever que o Estado deva *«assegurar que a política fiscal compatibilize desenvolvimento com proteção do ambiente e qualidade de vida»* (Ramos Pinto, 2006). Com a nova redação, o ambiente e a qualidade de vida são, acima de tudo e em primeiro lugar, uma tarefa da sociedade, de cada um dos cidadãos, incumbindo ao Estado, em colaboração com a sociedade e os cidadãos, a tarefa de assegurar o direito ao ambiente.

Ao mesmo tempo que é aprovada a Convenção de Aarhus, que dispõe maior participação dos cidadãos no acesso à informação, na tomada de decisão e no acesso à justiça, a sociedade mantém-se desinformada e alheada da realidade, nomeadamente do

Marinho, Agricultura, Governação e Desenvolvimento Sustentável. Ao longo dos primeiros oito anos de existência, o Conselho elaborou mais de cinquenta pareceres, comentários ou reflexões.

processo de planeamento local, em que a sua participação era legalmente obrigatória (Schmidt, 2004): só assim se explica que, em 1997, só 20% dos portugueses sabiam (e vagamente) o que era e para que servia um Plano Diretor Municipal – segundo um inquérito do OBSERVA (Almeida, 2000; Almeida, 2004).

Em 1998, é publicada a Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto, que estabelece as bases do ordenamento do território e de urbanismo, e estabelece um sistema de gestão territorial organizado em três âmbitos (nacional, regional e local – Lei de Bases de Ordenamento do Território e Urbanismo), prometida desde 1986, e o Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, que define o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial. (Fonseca *et al.*, 2010). Na sua sequência, são publicados um conjunto de Planos de Ordenamento – locais, especiais, setoriais e regionais –, como os Planos de Ordenamento da Orla Costeira, o Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa, os Planos de Ordenamento das Áreas Protegidas ou os Planos Diretores Municipais de 2.^a geração [refira-se que estes últimos beneficiaram de um Programa de Consolidação do Sistema Nacional Urbano e Apoio à Execução dos Planos Diretores Municipais, iniciativa governamental para o período 1994-1999, tendo como objetivo apoiar os municípios das cidades médias e centros urbanos complementares no desenvolvimento de planos estratégicos (Baptista, 2008)]. São as bases para um Programa Nacional de Ordenamento do Território, iniciado em 2002 e aprovado em 2007. Sobre este, urge recordar que o diagnóstico que o antecedeu demonstrou a insustentabilidade económica e ambiental da expansão territorial desordenada⁴⁴ (Gaspar, 2006).

A partir de 2000, os Relatórios do Estado do Ambiente passam a ser cada vez mais complexos e completos, e é em 2000 que surge, pela primeira vez, uma estratégia para a construção de indicadores de desenvolvimento sustentável no âmbito da Direção Geral do Ambiente. Já antes disso, em 1995, havia sido lançado o Sistema Nacional de Informação sobre Recursos Hídricos pelo Instituto Nacional da Água, e, em 2001, o Instituto Regulador das Águas e dos Resíduos (criado em 1997) passa a disponibilizar informação online (Schmidt, 2004). Enquanto lá fora se aprova a Diretiva Quadro da Água

⁴⁴ A Agência Europeia do Ambiente veio revelar que, entre 1990 e 2000, Portugal foi o país europeu onde se deu mais rápida ocupação do litoral, com um aumento de 34% de áreas artificializadas (EEA, 2006a), aumentando a taxa de urbanização também em cerca de 50%, naquilo que veio classificar como um «urban sprawl *endémico*» (EEA, 2006b).

(2000/60/CE), que se sucede à Diretiva Quadro do Ar (1996/62/CE), por cá apresenta-se o Plano Estratégico de Abastecimento de Água e Saneamento de Águas Residuais (PEAASAR), para o horizonte 2000/2006, que traça metas de 90% e 95%, respetivamente para os níveis de atendimento à população em termos de tratamento de esgotos e de abastecimento de água, respetivamente.

A reeleição de António Guterres (Baptista, 2008) trouxe consigo a integração, num mesmo ministério, dos setores do ambiente e do ordenamento do território, e, com ela, uma política forte de requalificação do ambiente urbano nas cidades médias portuguesas. Na transição para o ano 2000, o então Ministro José Sócrates é o responsável por «casamento», que os seus predecessores não haviam conseguido concretizar (Schmidt, 2007), abrindo caminho à inscrição das questões ambientais nos programas e nos discursos de todos os partidos políticos. Na agenda ambiental cabem cada vez mais assuntos e problemas, e esta passa a ser uma preocupação em diversos setores da sociedade. Como consequência, vão-se sucedendo ministérios cada vez mais abrangente, com maiores dimensões, recursos e competências. Simultaneamente, o seu poder vai diminuindo (Schmidt, 2004).

Em 14 de Abril de 2000, é lançado o Programa POLIS (Programa de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental de Cidades), com o objetivo de combater o desordenamento das cidades, sobretudo nas frentes ribeirinhas, e de melhorar a qualidade de vida das populações em dezenas de locais. Contemplando dezoito cidades numa primeira fase do programa, os custos genéricos da operação envolviam mais de 800 milhões de euros.

Os anos de 2000 e 2001 são marcados pela contestação ao encerramento das comportas da maior barragem nacional, e uma das maiores da Europa, em Alqueva. Quercus, LPN e GEOTA, secundados pelo Centro de Estudos da Avifauna Ibérica (com sede em Évora) e pelo Fundo de Proteção dos Animais Selvagens, juntam-se no Movimento Cota 139, defendendo que se a exploração da albufeira de Alqueva se fizesse inicialmente a uma cota de 139 metros, e impedindo a desmatação, a cotas superiores, de mais de 400.000 árvores (evitando, ainda, o alagamento de metade dos terrenos), e, dessa forma, que fossem poupados habitats para espécies como a lontra ou o lince ibérico. O projeto de Alqueva (cuja conclusão se arrastará, pelo menos, até 2013, em sucessivas

operações de regadio), constitui um marco na forma como são decididas as grandes obras públicas e como são aferidos os impactes delas decorrentes.

Em 2001, por Resolução do Conselho de Ministros (n.º 66/2001, de 6 de Junho) é determinada a elaboração do plano setorial relativo à implementação da Rede Natura 2000, dando lugar à demarcação das 1.ª e 2.ª fases da Lista Nacional de Sítios (Resoluções do Conselho de Ministros n.º 142/97, de 28 de Agosto, e n.º 76/2000, de 5 de Julho), na sequência da transposição das Diretivas Aves e Habitats⁴⁵, abrangendo cerca de 22% do território nacional, e ainda nesse ano, é reestruturado o Ministério do Ambiente e Recursos Naturais, passando a denominar-se Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente, e funde-se o Instituto de Promoção Ambiental com a Direção-Geral do Ambiente, dando origem ao Instituto do Ambiente (Decreto-Lei n.º 8/2002, de 9 de Janeiro), que passa a agregar os serviços desses dois organismos. Prevendo a racionalização de recursos e a promoção de sinergias, com a fusão vem a extinção das linhas de financiamento existentes para as associações de defesa do ambiente e a contestação expectável (Ramos Pinto, 2006). Daí se explica, também, que a participação de Portugal na Cimeira Mundial de Desenvolvimento Sustentável, que se realizou em 2002 em Joanesburgo (Fonseca *et al.*, 2010) não tenha merecido o interesse de outras missões internacionais.

Com o Decreto-Lei n.º 113/2003, de 4 de Junho, aprova-se a orgânica do Instituto do Ambiente, com funções de natureza transversal, no âmbito do Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente, passando a ter um papel de coordenação geral na aplicação de políticas ambientais a nível regional e local, e com atribuições que passam por *«promover, e apoiar a concretização de estratégias de desenvolvimento sustentável e as que se referem a matérias de natureza global no âmbito das alterações climáticas e à proteção da camada de ozono; realizar ações de sensibilização, educação e formação dos cidadãos no domínio do ambiente e promover a Estratégia Nacional de Educação Ambiental que garanta a integração das matérias relevantes no sistema e programas de ensino; promover formas de apoio às organizações não governamentais de ambiente e avaliar a sua eficácia; assegurar a divulgação e o acesso à informação sobre ambiente, promover e garantir a participação dos cidadãos nos processos de decisão em matéria de ambientes»*.

⁴⁵ Directivas n.º 79/409/CEE, do Conselho, de 2 de Abril (Directiva Aves) e n.º 92/43/CEE, do Conselho, de 21 de Maio (Directiva Habitats).

Entra-se num período de indefinição, provocado pelos cortes nos apoios financeiros a projetos de associações e a não abertura de concursos para as candidaturas de projetos escolares na área da educação ambiental (Ramos Pinto, 2004), e, na sequência da extinção dos dois organismos que apoiavam projetos de Educação Ambiental fica pendente a Estratégia Nacional de Educação Ambiental.

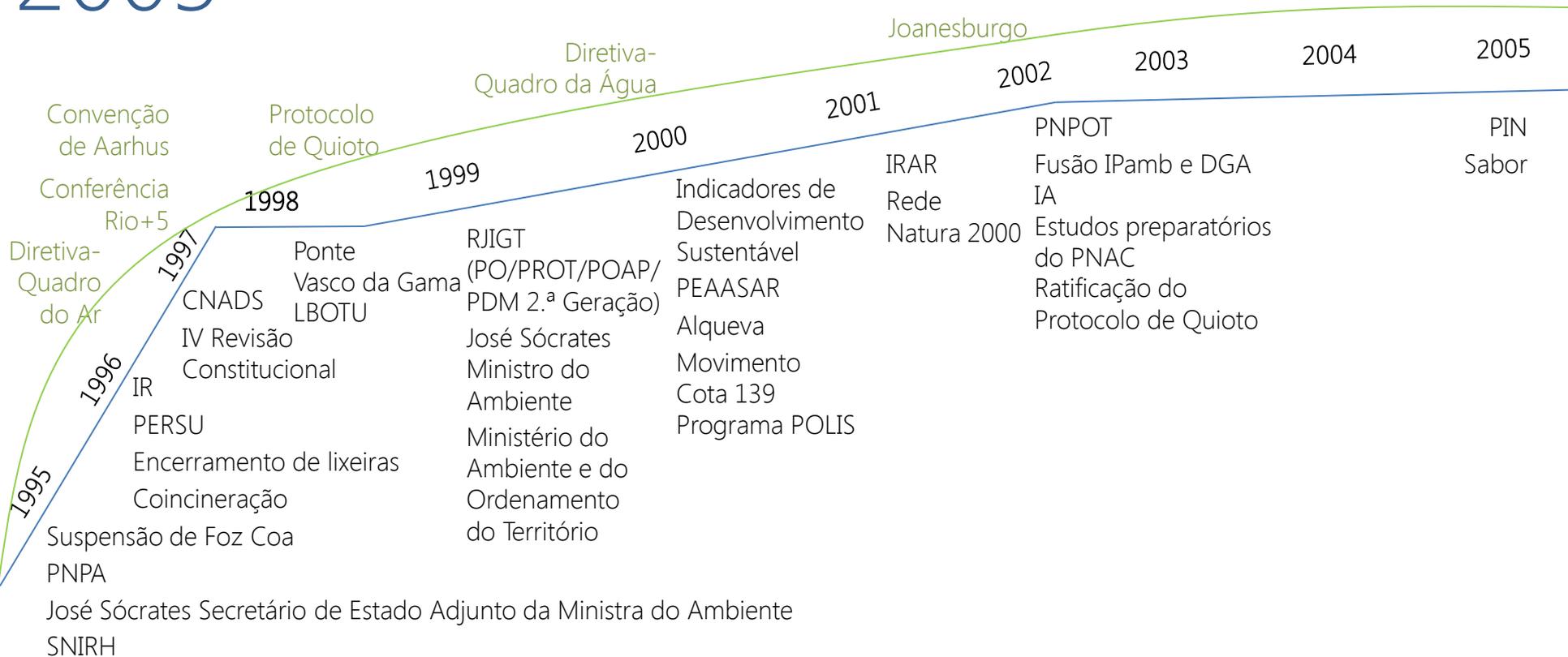
É neste contexto institucional, e com as energias renováveis a tardar em assumirem um lugar cimeiro na estratégia governamental, que arrancam os estudos preparatórios do Programa Nacional para as Alterações Climáticas, que demonstraram que as emissões de gases com efeito de estufa cresceram muito acima dos 27% permitidos pelo Protocolo de Quioto (assinado por Portugal em 29 de Abril de 1998 e ratificado em 31 de Maio de 2002), atingindo 40% em 2005 (IA, 2004; IA, 2006; Seixas, 2002).

É ainda em 2005 que surgem os Projetos de Interesse Nacional (PIN), criados pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 95/2005, de 24 de Maio, mecanismo de acompanhamento e desenvolvimento processual de projetos de investimentos, numa lógica de favorecer alguns projetos de investimento e promover a superação dos bloqueios administrativos, nomeadamente em termos de proteção do território, assegurando a sua instalação em zonas classificadas ou de elevada sensibilidade ambiental.

Marcado pela desinformação dos cidadãos face às questões ambientais e pela fragilidade do movimento ambientalista, Portugal encontra-se, em meados da primeira década de 2000, condicionado pela Europa e pelo Mundo, entre o reforço e a fragmentação da agenda ambiental, ao mesmo tempo que se discute a construção da Barragem do Sabor, naquele que é o último rio selvagem em Portugal, e um dos últimos da Europa⁴⁶.

⁴⁶ Em 2006, é anunciado o Programa Nacional de Barragens de Elevado Potencial Hidroelétrico, visando reduzir o potencial hídrico nacional por explorar de 54% para 33%, e reduzir a dependência energética do exterior, nele se incluindo a Barragem de Foz do Tua, projeto questionado pelo Bloco de Esquerda e pelo Partido Ecologista *Os Verdes* e por todo o meio ambientalista, que apresentou queixas à UNESCO – que acabou por concluir que a construção da barragem não põe em risco a classificação do Alto Douro Vinhateiro como Património Mundial.

1995/ 2005



3.6 OS NOVOS DESAFIOS PARA AS POLÍTICAS AMBIENTAIS

(2006 – 2011)

Até à atualidade, Portugal tem seguido, sem grandes variações, os grandes períodos de políticas ambientais que se sucederam na Europa e no mundo – a teoria da política internacional do ambiente (Soromenho-Marques, 1999): um período crescente (de 1967 até 1974), um período declinante (entre 1974 e 1985), um período crescente (1985 até 1995), um segundo período tendencialmente declinante (1995 até 2005) e um novo período tendencialmente ascendente (desde 2005 até à atualidade), sobretudo pelas hesitações estratégicas que o país experienciou no passado recente – vejam-se as hesitações que nos levaram de um Ministério do Equipamento Social e Ambiente logo a seguir ao 25 de Abril (que nem sequer durou um ano), a um Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (desde meados de 2011⁴⁷), passando por um Ministério da Qualidade de Vida, por um Ministério do Ambiente e dos Recursos Naturais, um Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente e um Ministério do Ambiente e Ordenamento do Território.

Com efeito, a análise à cronologia das políticas ambientais permite aferir que os grandes passos em matéria de política ambiental foram ditados por impulso e pressão externos, mais do que por pressão interna da opinião pública (Soromenho-Marques, 1998), sobretudo ao nível do quadro jurídico-legal, do quadro institucional e administrativo e do quadro de financiamento comunitário.

A herança do Estado Novo persistiu no último quarto de século, constituindo, ainda hoje, obstáculo a uma cidadania em pleno e à articulação (em vez de separação) entre o Estado e a sociedade civil, permitindo um maior diálogo entre governantes e governados e, como consequência, menores conflitos sociais, sobretudo no que tange às questões ambientais.

Associada a esta herança foi a institucionalização das políticas, pelo facto de ser quase sempre imposta, sem efetiva participação e sem uma base social de apoio, tal qual

⁴⁷ Embora entretanto tenha ocorrido, em Julho de 2013, cisão das pastas da Agricultura e Mar e do Ambiente e Ordenamento do Território, a que se juntou a área da Energia.

como o haviam sido as medidas de conservação da natureza tomadas pelo Estado Novo. Como reflexo, ainda hoje são notórios os conflitos sociais relacionados com a imposição de mecanismos legais como os Planos de Ordenamento das Áreas Protegidas – a este título, refiram-se as recentes polémicas sobre o Plano de Ordenamento do Parque Natural da Arrábida ou do Plano de Ordenamento do Parque Natural do Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina, que têm servido de arma de arremesso político entre os diferentes partidos do espectro partidário nacional, e entre as autarquias da região e o Governo da República.

Sob a égide de mais três Governos Constitucionais⁴⁸, Portugal tem assistido a uma progressiva produção de dados informativos sobre o estado do ambiente no país e à generalização dos conceitos de sustentável e sustentabilidade, continuando o ordenamento do território como o ponto nevrálgico por onde passa o desenvolvimento futuro. Aliás, já o Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social (2000-2006), divulgado em 1999, referia a necessidade de «*conter o crescimento rápido e desordenado*» no litoral e subúrbios (Ribeiro, 1999), e só assim se explica que um inquérito a 673 entidades (públicas e privadas) levado a cabo pelo Instituto do Ambiente em 2006 (que abrangeu as 383 autarquias locais, 40 personalidades, 54 universidades, cerca de 100 instituições da Administração Central e Regional, 63 empresas, 64 Organizações Não Governamentais de Ambiente e 13 jornalistas – AAVV, 2007) aponte o desordenamento do território como o principal problema que afeta a qualidade ambiental do país.

As políticas ambientais têm-se tornado mais ou menos visíveis consoante o empenho do(s) responsável(eis) pela tutela, obedecendo a uma trajetória de *fulanização* (Schmidt, 2004) e, com ela, a inexistência de uma linha de continuidade de intervenção,

⁴⁸ No XVII Governo Constitucional (12/03/2005 a 26/10/2009) é Ministro do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional Francisco Nunes Correia, Secretário de Estado do Ambiente Humberto Rosa, Secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades João Ferrão e Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional Rui Baleiras. No XVIII Governo Constitucional (26/10/2009 a 21/06/2011) as pastas transitam para Dulce Pássaro, enquanto Ministra do Ambiente e do Ordenamento do Território, e Fernanda Carmo, enquanto Secretária de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades, mantendo-se Humberto Rosa como Secretário de Estado do Ambiente. O XIX Governo Constitucional (em funções desde 21/06/2011) traz Assunção Cristas como Ministra da Agricultura, Mar, Ambiente e Ordenamento do Território, José Diogo Albuquerque como Secretário de Estado da Agricultura, Daniel Campelo como Secretário de Estado das Florestas e Desenvolvimento Rural, Manuel Pinto de Abreu como Secretário de Estado do Mar, e Pedro Afonso de Paulo como Secretário de Estado do Ambiente e Ordenamento do Território (substituído em 1 de Fevereiro de 2013 por Paulo da Silva Lemos).

optando-se, nesta permanente alternância político-partidária, por diferentes soluções para problemas que permanecem. Veja-se o caso dos resíduos industriais, e, particularmente, dos resíduos industriais perigosos: atentas as várias opções técnicas em presença, a política para os resíduos industriais ainda não merece amplo consenso partidário.

Em 2006, o problema dos níveis de atendimento em termos de abastecimento de água e de saneamento de esgotos mantém-se, apesar da existência do PEAASAR. O documento é avaliado e revisto, também com o intuito de capitalizar o programa de fundos comunitários para o horizonte 2007/2013. O PEAASAR II apontava para que, em 2008, os níveis de atendimento à população se situassem na ordem dos 93% em termos de abastecimento de água, e 80% no que se refere ao tratamento de águas residuais (10% abaixo do objetivo fixado para a primeira versão do documento), estimando-se necessários investimentos na ordem dos 3.100 milhões de euros. Para 2013, os níveis estimados são de 95% da população do país abrangida por sistemas públicos de abastecimento de água, e 90% da população abrangida por sistemas de drenagem e tratamento de águas residuais.

Em 2007, por fusão do Instituto do Ambiente (2002) e dos Instituto dos Resíduos (1996), é criada a Agência Portuguesa do Ambiente (Decreto-Regulamentar n.º 53/2007, de 27 de Abril), criando condições de maior eficácia na gestão das políticas de ambiente, tendo, como missão, propor, desenvolver e acompanhar a execução das políticas nas áreas de combate às alterações climáticas e à emissão de poluentes atmosféricos, avaliação de impacte ambiental, resíduos, prevenção de riscos graves, controlo integrado da poluição e educação ambiental, assegurando a participação e a informação do público e das organizações não governamentais de ambiente.

O ano de 2007 é ainda marcado pela reorganização do setor da conservação da natureza, recriando o Instituto da Conservação da Natureza no Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade (Decreto-Lei n.º 136/2007, de 27 de Abril, complementado pela Portaria n.º 530/2007, de 30 de Abril), com o propósito de enfrentar novas competências, algumas de fonte externa, que implicam um agravamento dos deveres do Estado neste domínio. Até então, as áreas protegidas, na sua dependência, eram geridas por uma Comissão Diretiva (órgão executivo constituído por um presidente e dois vogais) e por um Conselho Consultivo (de acompanhamento e avaliação das medidas de gestão implementadas ou a implementar na respetiva área protegida), numa estrutura herdada do Serviço Nacional de Parques que obedecia a dois princípios, o da desconcentração de

competências e o do envolvimento dos agentes locais (municípios e freguesias), organizações e outros grupos de interesses socioeconómicos – o pressuposto desta co-responsabilização alargada assentava na ideia de que as crónicas dificuldades de levar à prática medidas de conservação de espécies e habitats só seria efetiva com uma participação alargada na prossecução dos objetivos conservacionistas das populações, através dos seus representantes locais ou de organizações especificamente criadas para defesa dos valores naturais ou outros co-relacionados.

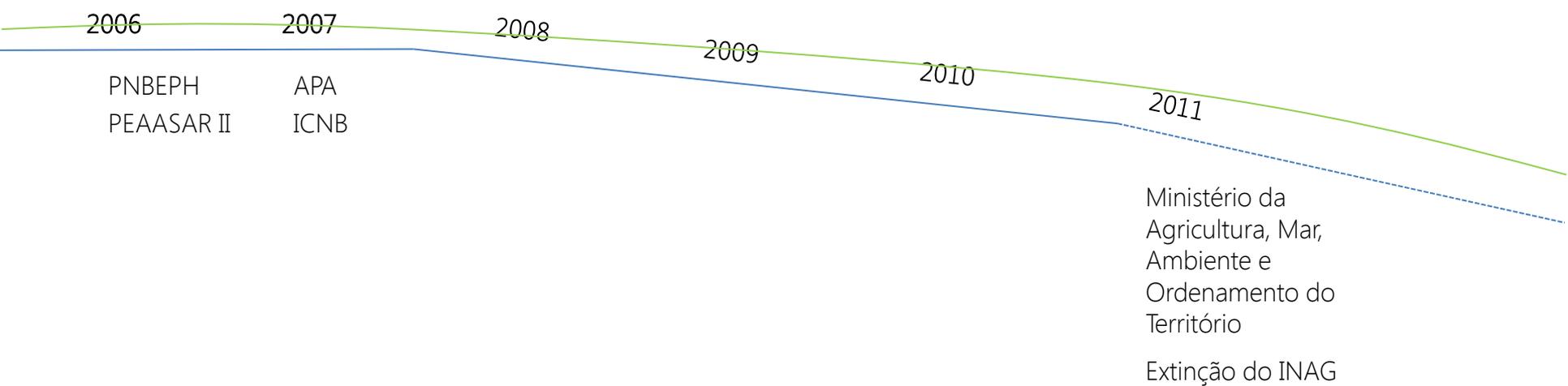
De 2007 e até à atualidade, o país vive uma crise que coloca as questões ambientais à margem das principais políticas governamentais, e aguarda pela regulamentação completa da Lei de Bases do Ordenamento do Território e Urbanismo, por uma nova Lei de Solos (prometida para Maio de 2011, mas, em virtude de eleições antecipadas, não apresentada), um cadastro do território e uma Lei de Bases do Ambiente que reflita uma ponderação mais vasta sobre as políticas públicas, capaz de preparar a sua evolução futura de uma forma tão ambiciosa e inovadora como o foi a atual Lei de Bases no momento da sua aprovação, há mais de vinte anos, nomeadamente ao nível da influência crescente do Direito da União Europeia e do Direito Internacional na área do ambiente, até porque esta é uma das matérias em que a União e a comunidade internacional mais se têm revelado ativas.

Até as grandes decisões na área do ambiente serem tomadas de forma integrada, Portugal assiste, em Junho de 2011, com o XIX Governo Constitucional, à junção, num mesmo Ministério, das áreas da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, com o ofuscamento das questões ambientais devido ao peso crescimento da agricultura e da agenda do mar e à sua diluição num mega Ministério – com todas as consequências que daí advieram, nomeadamente na paralisação dos serviços durante os meses que se seguiram; a reestruturação do Ministério é anunciada em 21 de Setembro de 2011, a Lei Orgânica aprovada em Conselho de Ministros a 27 de Outubro de 2011 e só promulgada a 11 de Janeiro de 2012, tendo sido publicada a 17 de Janeiro de 2012, sucedendo-se as orgânicas dos diversos institutos (1 de Março, da Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território; 13 de Março, da

Direção-Geral do Território; 20 de Março, do Instituto Português do Mar e da Atmosfera; 29 de Junho, do Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas)⁴⁹.

⁴⁹ Este modelo não teve, como seria expectável, longa vida. Com a remodelação governamental de 24 de Julho de 2013, o grande Ministério é liquidado, e feita a sua cisão entre Agricultura e Mar e Ambiente e Ordenamento do Território, que passa a agregar, igualmente, a Energia. Com a tomada de posse dos Secretários de Estado, em 26 de Julho, é testado o modelo de junção do Ordenamento do Território e da Conservação da Natureza. Mantém-se Ministra da Agricultura e Mar Assunção Cristas, e Jorge Moreira da Silva assume o Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia, sendo Secretário de Estado do Ambiente Paulo Silva Lemos, Artur Trindade Secretário de Estado da Energia e Miguel de Castro Neto o Secretário de Estado do Ordenamento do Território e da Conservação da Natureza.

2006/ 2011



4. UMA CRONOLOGIA AMBIENTAL

Winston Churchill afirmou um dia que a democracia seria o pior regime político, à exceção de todos os outros. Esta afirmação, sintetizando o caráter limitativo dos regimes políticos, enquadra bem a reflexão sobre aquelas que são as principais etapas da história ambiental de uma nação, sobretudo quando esta esteve sujeita, durante mais de 60 anos, a um regime ditatorial, que a colocou numa situação de total alheamento de quaisquer dinâmicas europeias e mundiais, muito especialmente no que ao ambiente diz respeito.

Apesar de assistir a alguns alertas pontuais, a sociedade portuguesa esteve, até ao dealbar da democracia, apartada de outras preocupações que não fossem as que resultaram da ação histórica da administração, como sejam as áreas dos recursos cinegéticos ou dos recursos hídricos. Tudo o resto era paisagem – uma ruralidade que aos poucos se desfazia, mercê do processo de migração da população para o litoral, em torno dos principais eixos rodo e ferroviários, onde se assiste à instalação de importantes polos industriais, cujos efeitos sobre o ambiente ainda hoje se sentem. Foi este processo de total desordenamento, e as suas consequências, que fizeram despertar a consciência ambiental de uma sociedade sempre controlada e oprimida pelo regime.

Este processo de desordenamento, associado à imprevisibilidade climática, viria a propiciar um dos mais nefastos eventos ambientais a que Portugal já assistiu, e que se pode considerar, sem margem para dúvidas, o evento charneira das políticas ambientais em Portugal, porque, confrontando processos sociais, políticas de desenvolvimento e questões ambientais, foi o momento que iniciou a instauração de uma política consistente de ambiente no nosso país. Com efeito, na noite de 25 de Novembro de 1967, as fortes chuvadas que se sentiram causaram a morte de centenas de pessoas, que habitavam, muitas delas ilegalmente, em margens de rios e ribeiras. As consequências trágicas tinham uma causa, que foi, em direto na televisão, assinalada pela oposição ao regime, pela voz de Gonçalo Ribeiro Telles. Em contraponto às causas divinas, o arquiteto apontou o desordenamento do território como a principal razão para a fatalidade. O debate extravasa agora o meio intelectual, e a sociedade dá os primeiros passos para a sua consciencialização ambiental, mobilizando-se e questionando o modelo de desenvolvimento do país, e a forma como o território vai sendo, aos poucos, destruído.

Consequência disso, nos anos que se seguem – e muito devido ao suave impulso reformista de Marcelo Caetano –, surge uma primeira linha coerente de referências ao ambiente, que ultrapassa a lógica conservacionista até então vigente. Portugal elabora o primeiro relatório sobre o estado do ambiente, em 1969, e uma monografia sobre os problemas do ambiente, em 1971, documento que sistematiza informação dispersa sobre as questões ambientais. O mote para a reorganização da administração está dado, e é criada, nesse mesmo ano, a primeira estrutura com a tutela das questões ambientais: a Comissão Nacional do Ambiente, constituída por representantes da administração, de entidades privadas e por personalidades ligadas ao ambiente e à conservação da natureza, com a missão de construir uma política coerente de ambiente, tendo à frente José Correia da Cunha. É com estes instrumentos que Portugal se apresenta na Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente Humano, em 1972, que constitui o primeiro dos impulsos externos para a alteração de comportamento da administração portuguesa.

Outros impulsos externos surgem paralelamente, e é, de resto, em 1970 que, sob a égide do Ano Europeu da Conservação da Natureza (promovido pelo Conselho da Europa), se assiste à produção da primeira legislação sobre proteção e conservação da natureza, nomeadamente no que se refere à criação de áreas protegidas. Portugal caminha a passos largos para a democracia, e é em 1973 que se comemora o primeiro Dia Mundial do Ambiente no nosso país, momento em torno do qual a sociedade é mobilizada como nunca o havia sido até então em torno do ambiente.

Com a revolução de Abril de 1974, são legalizados os partidos políticos – organizações com elevado grau de institucionalização, capazes de surgir como os principais parceiros sociais, procurando aglutinar conflitos e as suas soluções – e despertam os movimentos sociais, que se constituem importantes agentes de mudança. Com o abrandamento da pressão social e política, a sociedade ganha voz, e aumenta a participação social, reunindo-se as condições mínimas na sociedade para que esta concretize os primeiros grandes progressos nas políticas de ambiente.

Abril traz a consagração do ambiente na Constituição, e as políticas ambientais e de conservação da natureza assistem à criação da Subsecretaria de Estado do Ambiente, integrada na Secretaria de Estado da Habitação e Urbanismo, sob alçada do Ministério do Equipamento Social e do Ambiente, que rapidamente é transformada em Secretaria de Estado, pela mão do mesmo Gonçalo Ribeiro Telles, em 1975. Com Correia da Cunha,

Ribeiro Telles formula a política ambiental do Governo da República. A participação da sociedade ganha importância crescente, e, pela mão de João Evangelista, cria-se o Serviço Nacional de Participação das Populações, serviço ao qual competia fomentar a realização de campanhas de divulgação, participação e formação da população no que se refere à conservação da natureza e à promoção de uma política regional e local de ambiente.

A energia de Ribeiro Telles proporciona ainda a criação do Serviço Nacional de Parques, Reservas e Património Paisagístico, responsável pela definição e gestão de uma estrutura de espaços reservados à presença efetiva da Natureza, e a administração vê surgirem estruturas que passam a encarar o ambiente numa perspetiva mais ampla no conjunto das políticas públicas. Apesar disso, o ambiente não deixou de constituir, grosso modo, um problema social, e a premência de questões como a habitação ou o saneamento básico centraram as atenções da administração, interrompendo uma dinâmica em torno de questões menos centrais, aos quais, felizmente, os alertas conservacionistas do escasso movimento associativo não deixaram de dar eco.

Proliferam as construções clandestinas e dispersas, instalam-se indústrias poluentes, amontoam-se resíduos urbanos em lixeiras a céu aberto, delapida-se a paisagem e semeiam-se eucaliptos em toda a parte. O ano de 1976 coloca a opção nuclear em cima da mesa, e assiste-se ao primeiro conflito ambiental da ténue democracia, em Ferrel. O acontecimento culminou numa onda generalizada de protestos, em que pequenas associações ecologistas se aliam ao meio académico e à população, que foi capaz de demover o Governo de apoiar a opção nuclear.

Portugal vive uma crise ambiental, para a qual se convocou a reforma da democracia representativa, necessitando já de correções, na medida em que maior participação asseguraria não só o apoio social, mas, sobretudo, a responsabilização dos agentes envolvidos. Através do associativismo, as populações procuram fazer-se representar junto das organizações do poder, promovendo, por essa via, a mudança da política. Embora a fase de maturação e institucionalização dos movimentos não houvesse ainda acontecido, são os movimentos que dão voz a conflitos como o da Serra da Malcata. Neste contexto, surgem, em 1982 e 1983, a Reserva Agrícola Nacional e a Reserva Ecológica Nacional, novamente pela mão de Gonçalo Ribeiro Telles, com o intuito de salvaguardar a estrutura biofísica nacional.

Três anos depois da criação do primeiro partido ecologista português, realiza-se, em Novembro de 1984, o 1.º Encontro de Ecologistas Portugueses, na Foz do Arelho, que reúne os principais rostos do embrionário movimento ambientalista, que permite com que os principais protagonistas não sejam mais os partidos ou os sindicatos, mas as associações.

A estabilização da democracia dá-se, verdadeiramente, com a entrada de Portugal na Comunidade Económica Europeia, em 1986, marco decisivo na política ambiental nacional, porquanto a adesão à Comunidade, permitindo acelerar e robustecer o edifício legislativo existente até esta data e tornar mais visível e ágil a política de ambiente, funciona como motor externo para toda a produção legislativa e administrativa que se vem a verificar nos anos seguintes. E ao mesmo tempo que Portugal ultrapassa o atraso de décadas relativamente aos seus parceiros europeus, os conflitos ambientais sucedem-se, com as organizações de cariz ambiental a desempenharem um papel fundamental na identificação de verdadeiros atentados – recordem-se o abate de árvores onde nidificavam cegonhas, em Alcácer do Sal, ou a guerra dos caulinos, em Barcelos.

É neste enquadramento que surge a Lei de Bases do Ambiente e a Lei das Associações de Defesa do Ambiente, e, com elas, um longo processo de transposição de diretivas comunitárias nas mais diversas áreas do ambiente. No caso específico da Lei de Bases do Ambiente, talvez por apresentar uma visão tão inovadora, traz consigo leis nos mais diversos domínios do ambiente, como sejam o da poluição da água, do ar e sonora, da gestão dos resíduos, da defesa do litoral ou da proteção das espécies.

No quadro na nova legislação, surgem alterações ao nível da administração. Pela mão do dinâmico Secretário de Estado do Ambiente Carlos Pimenta, é criado o Instituto Nacional do Ambiente, com competências no domínio da formação e informação dos cidadãos, que organiza o Ano Europeu do Ambiente, em 1987, para o qual são chamadas as recém-criadas Confederação Portuguesa das Associações de Defesa do Ambiente, a QUERCUS e o GEOTA, e a renovada Liga para a Proteção da Natureza.

A Europa traz claras inúmeras vantagens, nomeadamente o apoio financeiro para a infraestruturização do país, para que os primeiros relatórios de qualidade ambiental (surgidos em 1987, e apontando para nível de degradação do ambiente preocupantes) foram peças vitais na ponderação do desempenho ambiental do país. O período que vai até 1987 é marcado pelo dinamismo de Carlos Pimenta, que toma um conjunto de medidas simbólicas e altamente mediatizadas contra o desordenamento do litoral e a ocupação ilegal do

domínio público marítimo. Depois da era Ribeiro Telles, a era Pimenta permitiu a renovação de instrumentos políticos e institucionais, e despertou o interesse dos meios de comunicação social pelas questões ambientais (que viria a ser consolidado só no início dos anos 90, com o aparecimento das primeiras publicações periódicas na área do ambiente).

É precisamente em 1990 que a Secretaria de Estado do Ambiente é promovida a Ministério do Ambiente e dos Recursos Naturais, sinal da importância que o ambiente passa a ter a nível político, o que desencadeia alterações de fundo da organização do Estado, passando o Instituto Nacional do Ambiente a Instituto de Promoção Ambiental, e o Serviço Nacional de Parques, Reservas e Conservação da Natureza a Instituto de Conservação da Natureza, tudo em 1993. O interesse do poder político é crescente, e o ano de 1994 é marcado pela realização das Presidências Abertas do então Presidente da República, Mário Soares, que alerta para a dura realidade do país e sensibiliza os portugueses para a necessidade de preservar o ambiente e salvaguardar a qualidade de vida das populações.

Talvez por a sociedade estar tão desperta para estas questões, os crimes ecológicos assumem uma importância acrescida. Em 1995, Mário Soares pronuncia-se a favor da preservação das gravuras de Foz Coa, e António Guterres, recém-Primeiro-Ministro, anuncia a suspensão das obras da barragem logo no primeiro dia de debate do Programa de Governo na Assembleia da República. Foz Côa assinala o momento de verdadeira transformação da sociedade portuguesa, em que uma evolução dos valores e práticas socioculturais dos cidadãos não é acompanhada por uma evolução na cultura e atuação da administração.

É por isso que o lugar ao ambiente surge neste mesmo ano. A suspensão da construção da barragem de Foz Coa assume especial importância no sentido em que o poder político se apercebe do impacto que a mobilização popular pode assumir, e das consequências que daí advêm, sendo o pontapé de saída para um vasto conjunto de iniciativas, como sejam o encerramento de centenas de lixeiras a céu aberto e uma ação musculada na área dos resíduos, com a constituição dos sistemas multimunicipais e a instalação de sistemas de tratamento de resíduos industriais perigosos (sucessivamente frustradas pela desconfiança das populações). Em 1995, surge igualmente a primeira tentativa para articular as questões ambientais de forma transversal com o conjunto das restantes políticas setoriais, com o Plano Nacional de Política de Ambiente, e, dois anos

depois, é criado o Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável, no âmbito da Declaração do Rio.

A reeleição de António Guterres permitiu a integração, num mesmo ministério, do ambiente e do ordenamento do território, pela mão de José Sócrates, dinâmico Ministro que abriu caminho à inscrição das questões ambientais nos programas e nos discursos de todos os partidos políticos. Anos mais tarde, as políticas da habitação voltam a ter destaque na agenda política, lançando-se, em 2000, o Programa POLIS (Programa de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental de Cidades), com o objetivo de combater o desordenamento das cidades, sobretudo nas frentes ribeirinhas, e de melhorar a qualidade de vida das populações em dezenas de locais.

Portugal encontra-se, em meados da primeira década de 2000, condicionado pela Europa e pelo Mundo, entre o reforço e a fragmentação da agenda ambiental, marcado pela fragilidade do movimento ambientalista. Nos anos que se seguem, adensa-se a produção legislativa, embora se assista a sucessivas hesitações estratégicas no modelo de governação (problema a que a alternância partidária não soube dar resposta, e que persiste em 2013).

Até à atualidade, o país vive uma crise que coloca as questões ambientais à margem das principais políticas governamentais, facto que fundamenta que, ainda hoje, as grandes decisões na área do ambiente não sejam tomadas de forma integrada.

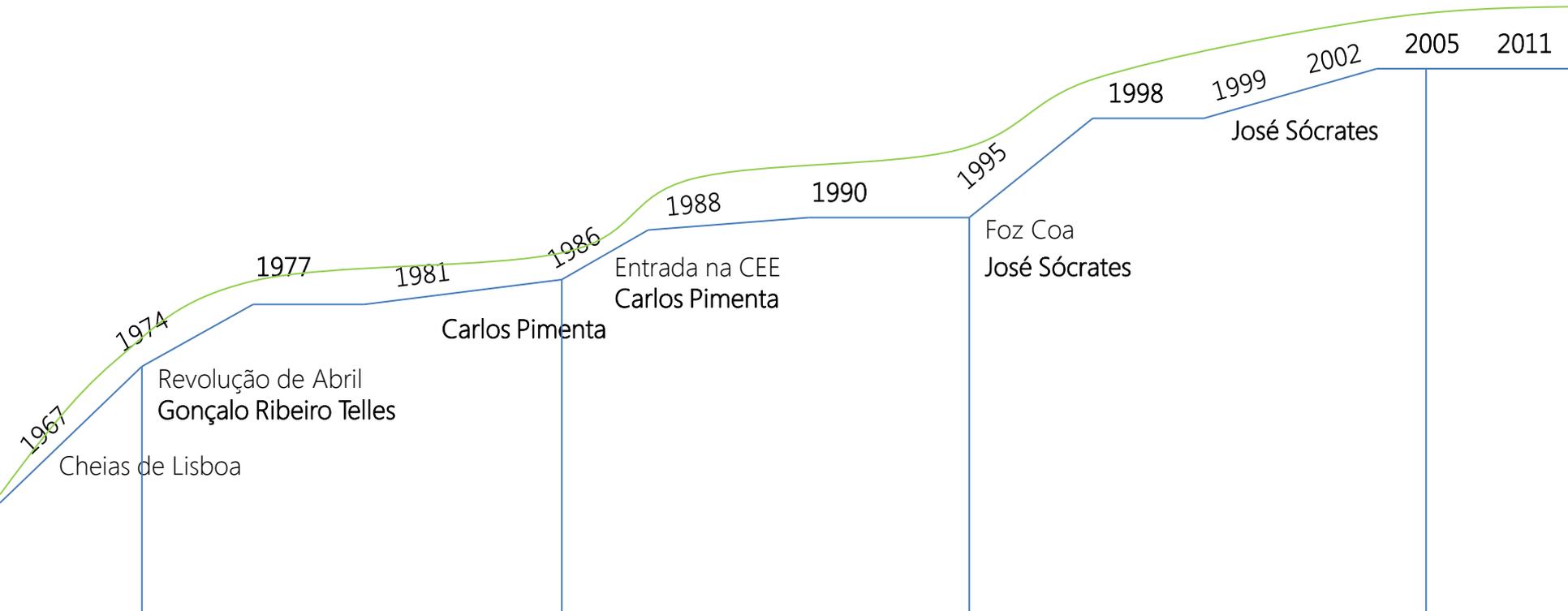
A análise à cronologia das políticas ambientais permite aferir que os grandes passos em matéria de política ambiental foram ditados por impulso e pressão externos, mais do que por qualquer pressão interna da opinião pública ou do movimento associativo, seja no que se refere ao quadro jurídico-legal, ao quadro institucional ou administrativo.

Consequências de uma herança pesada de décadas de ditadura, ainda hoje existem obstáculos a uma cidadania em pleno e a uma articulação entre o Estado e a sociedade civil, que inibe maior diálogo entre governantes e governados e, como consequência, menores conflitos sociais, sobretudo no que tange às questões ambientais. Também por isso, as políticas ambientais não têm resultado deste envolvimento, mas do maior ou menor empenho da tutela, obedecendo a uma trajetória de personalização – Ribeiro Telles, Pimenta, Sócrates – que, com largos intervalos, permitiu o desenho de uma linha de intervenção pessoal. A agenda ambiental evoluiu muito rapidamente, seja com o aumento crescente do número de assuntos e problemas, seja pelo grau crescente de complexidade, e tal seria fundamento bastante para a sucessão de ministérios cada vez mais abrangentes,

com maiores dimensões e competências, embora o modelo continue, cinquenta anos depois, por estabilizar.

Em 2013, continuamos a ter uma sociedade que reage, ao invés de agir, sobretudo quando as ações colidem com os seus interesses particulares, e os efeitos delas decorrentes apresentam algum nível de interferência. Cinquenta anos volvidos sobre os primeiros passos na construção de uma política ambiental, seria expectável que a sociedade tivesse evoluído ao mesmo ritmo que a administração, passando a ser mais responsável e contribuindo, de forma ativa, para a uma verdadeira e real sustentabilidade. Também por isso, a institucionalização das políticas sucedeu-se sem efetiva participação e sem uma base social de apoio, tal qual como o foram as medidas conservacionistas do Estado Novo. Por outro lado, o movimento associativo, em torno do qual a sociedade se reuniu no dealbar na democracia, perdeu importância nos últimos anos, talvez mercê do corte dos financiamentos públicos que se foram sucedendo, vendo-lhe associados rostos que, na verdade, não representam a pequena expressão das suas organizações.

1967/ 2011



5. REFLEXÕES FINAIS

Quarenta anos de representações do ambiente na televisão são a ocasião para que o país reencontre o seu imaginário, o mesmo é dizer os diversos ingredientes da sua auto-construção ideológica. Lá deparamos com a tradicional cisão campo – cidade, a idealização de um mundo rural ímpoluto (em contraste com as primeiras feridas acesas da industrialização e das alterações demográficas profundas), berço das virtudes públicas de uma alma nacional resistente aos ataques da modernidade.

Viriato Soromenho Marques⁵⁰

Portugal continua, em 2013, em busca de um modelo político para o ambiente, e a prova de tal facto é a circunstância de, mais de quarenta anos sobre a criação da primeira instituição pública responsável pelas políticas ambientais e sobre a primeira pasta governamental especificamente para as questões do ambiente, se manterem as hesitações estratégicas – quiçá a reboque da crise económica e financeira que afeta Portugal e o mundo – ao nível do poder político e partidário. Junta-se, em 2011, o Ambiente e o Ordenamento do Território com a Agricultura e o Mar, interesses dificilmente compagináveis, como se poderá facilmente depreender pelos conflitos existentes entre as lógicas conservacionistas e da caça ou da pesca, ou da preservação da biodiversidade com a tutela das florestas, com tendências de há décadas para a defesa da monocultura e para a exploração intensiva do território rural. Menos de dois anos volvidos, o modelo é desfeito, e o grande Ministério desagregado nas suas dimensões Agricultura e Mar e do Ambiente e Ordenamento do Território, testando-se agora a fusão com a área da energia.

Desde o evento charneira das cheias de 1967, Portugal modificou-se radicalmente, mas continua a padecer dos mesmos vícios de há cinquenta anos atrás, e alguns problemas estruturais mantêm-se, como as questões da habitação – ainda hoje o problema do arrendamento é apontado como um dos principais entraves à reabilitação do parque habitacional e à dinamização do setor imobiliário, e nem mesmo as recentes alterações ao regime jurídico do arrendamento urbano introduziram as alterações que sociedade ambicionava – ou dos níveis de atendimento em termos de abastecimento de água e

⁵⁰ Jornal de Letras, Fevereiro de 2004.

saneamento – fala-se hoje do preço político da água, atendendo às disparidades verificadas por todo o país, com diferenças que vão da gratuidade até 1 € por metro cúbico de água.

Desde 1967, Portugal tem sido permanentemente sujeito à dominância dos impulsos externos, a que as frágeis instituições públicas tentaram dar resposta, tendo sempre presente a alternância partidária e a insegurança no rumo político que daí adveio, concretamente para o setor do ambiente.

A leitura da cronologia que aqui é presente permite aferir a ausência de memória estratégica, de que resultou desperdício de recursos e o arrastar na definição de objetivos, programas e metas. Tantas vezes, desde 1967, Portugal limitou-se à enunciação das políticas, e o seu cumprimento foi-se arrastando no tempo (vejam-se os hiatos temporais entre a publicação de legislação e a sua regulamentação, e não são raros os casos em que ela não chegou a ver a luz do dia), quando não ficaram por concretizar.

O efeito de *fulanização*, no entanto, permitiu que se assistisse às eras de Gonçalo Ribeiro Telles, Carlos Pimenta e de José Sócrates, três responsáveis políticos, com peso e dimensão, cientes da necessidade de criar uma nova cultura ambiental para Portugal, assente em três grandes eixos: a formação, a divulgação e a participação. Com efeito, de nada vale um quadro político e institucional robusto sem uma sociedade civil informada e motivada. Pena que tal não tenha acontecido de forma continuada e consistente, mas por impulso dos responsáveis pela tutela, porque Portugal é pródigo na ausência de memória estratégica e no desperdício de recursos e energias.

Mas esta tendência não é exclusiva do poder político. O próprio movimento ambientalista quase sempre viveu mais de bons protagonistas do que de uma base social de apoio organizada e alargada, e só assim se explica que a sua projeção não reflita a sua representatividade real. Com efeito, o mediatismo de figuras respeitadas e reconhecidas pela sociedade como José Manuel Caetano (CPADA), Francisco Ferreira (QUERCUS), João Joanaz de Melo (GEOTA) ou Eugénio Sequeira (LPN), embora desempenhando um papel crucial na afirmação do movimento associativo, não traduzem a verdadeira expressão associativa das respetivas organizações.

Portugal é, em 2013, um país com um perfil de problemas ambientais que atestam o seu percurso nas últimas décadas, por um lado, devido à ausência de uma cultura de participação e de intervenção cívicas, que impediram a mobilização dos cidadãos em matérias decisivas, como nas questões dos planos de ordenamento do território ou nas

diversas situações submetidas a processos de avaliação de impacto ambiental, e, por outro, à difícil integração do ambiente nas outras políticas públicas, atestada pela assumpção, nos outros ministérios, de que o ambiente tem um caráter setorial, e, neste sentido, dificilmente se assume como central em planos ou estratégias nacionais – nos últimos anos, tem-se assistindo à soma das partes, e não a uma estratégia comum para as questões ambientais.

Portugal tem assistido, salvo raríssimas exceções, serenamente ao desfasamento entre os problemas e a consciência pública dos mesmos, ao mesmo tempo que uma cultura dos valores ambientais tarda em atingir os níveis dos nossos congéneres europeus: a par das questões do ordenamento do território – o ponto de tensão entre o desenvolvimento económico e degradação ambiental – a paisagem e a biodiversidade vão entrando, lentamente, no discurso dos portugueses.

Quando comparadas com outros, o ambiente e as questões ambientais são relativamente recentes nas políticas públicas, na agenda política e no discurso dos portugueses, e isso deve-se ao percurso muito particular de Portugal, como a cronologia traçada permite aferir, seja pelo processo de desenvolvimento tardio, pelo fim repentino da sociedade rural, pela deslocação das populações para as cidades e para o litoral, ou pela ausência de uma cultura de participação consistente (e persistente). Apesar disso, as questões ambientais alteraram o paradigma de relacionamento entre governantes e governados, atestando a verdadeira dimensão que o ambiente tem na sociedade portuguesa.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AAVV (2003). *Reflexão sobre o acesso à informação, à participação pública nos processos de tomada de decisão e o acesso à Justiça*. Lisboa: CNADS/Fundação Calouste Gulbenkian.

AAVV (2007). *Relatórios do estado do ambiente e do ordenamento do território em Portugal – 20 anos*. Lisboa: Agência Portuguesa do Ambiente/Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional.

Almeida, J. (org.) (2000). *Os Portugueses e o Ambiente – I Inquérito Nacional às Representações e Práticas dos Portugueses sobre o Ambiente*. Oeiras: Celta Editores.

Almeida, J. (org.) (2004). *Os Portugueses e o Ambiente – II Inquérito Nacional às Representações e Práticas dos Portugueses sobre o Ambiente*. Oeiras: Celta Editores.

Amaral, F., (1994). *Análise preliminar da Lei de Bases do Ambiente - Textos de Direito do Ambiente*. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários.

Antunes, P. (1997). *Evolução do Direito e da Política do Ambiente Internacional, Comunitário e Nacional*. Millenium, 7.

Arriscado Nunes, J. e Matias, M. (2003). *Controvérsia científica e conflitos ambientais em Portugal: O caso da co-incineração de resíduos industriais perigosos*. Revista Crítica de Ciências Sociais, 65, Maio 2003.

Baptista, I. (2008). *O Programa POLIS e o «país desordenado»: percepções sobre governança e planeamento urbano em Portugal* in Cabral, M.V. et al (2008) *Cidade e Cidadania*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais.

Barreto, A. (coord.) (1996). *A situação social em Portugal – 1960-1995*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

Bernardo, F. (1994). *O Direito Comunitário do Ambiente - Textos de Direito do Ambiente*, Lisboa: Centro de Estudos Judiciários.

Canotilho, G. e Moreira, V. (1993). *Comentário ao Artigo 66.º da Constituição Portuguesa - Constituição da República Portuguesa Anotada*. Coimbra: Coimbra Editora.

Canotilho, J. J. (1998). *Democracia e Ambiente: em torno da formação da Consciência Ambiental* in Revista do Centro de Estudos de Direito de Ordenamento do Urbanismo e Ambiente. Coimbra: CEDOUA.

- Carvalho, M.C. (1998). *Sociedade Civil, Estado e Terceiro Sector* in São Paulo em Perspectiva. 12 (4).
- Castro Caldas, E. (1991). *A agricultura portuguesa através dos tempos*. Lisboa: INIA.
- Castro, P. (2002). *Natureza, ciência e retórica na construção social do ambiente*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian/Fundação para a Ciência e a Tecnologia do Ministério da Ciência e do Ensino Superior.
- Cautela, A. (1977). *Ecologia e luta de classes em Portugal*. Lisboa: Socicultur.
- Cruz, M.B. (1995). *Instituições Políticas e Processos Sociais*. Lisboa: Bertrand Editora.
- Cunha, C.; Vieira, C.; Teixeira, F.; Raposo, I.; Sobrinho, J. (1999). *A Educação Ambiental na Política Pública de Ambiente, um historial e uma bibliografia de referência*. Lisboa: IPAMB.
- Cunha, C. (1971). *Aviso prévio sobre o ordenamento do território* in Diário de Sessão da Assembleia Nacional, 97: 1927, X Legislatura, Sessão Legislativa n.º 2.
- Delgado Domingos, J. (1978). *Inteligência ou Subversidade? O Absurdo numa opção nuclear*. Lisboa: Edições Afrontamento.
- European Environmental Agency. (2006a). *The changing faces of Europe's coastal areas*. Copenhaga: EEA
- European Environmental Agency. (2006b). *Urban sprawl in Europe – The ignored challenge*. Copenhaga: EEA.
- Evangelista, J. (1992). *Razão e Provir da Educação Ambiental*. Lisboa: INAMB.
- Fernandes, J.A. (2001). *Do Ambiente propriamente dito – Considerações pouco canónicas sobre o Ambiente e o Desenvolvimento Humano*. Lisboa: Instituto de Promoção Ambiental.
- Ferrão, J. (1996). *A demografia portuguesa* in *A situação social em Portugal – 1960-1995*, coord. A. Barreto. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais.
- Ferreira, V. M. (2007). *O território*. In *Retrato de Portugal – factos e acontecimentos*, coord. A. Reis. Lisboa: Instituto Camões, Círculo de Leitores, Temas & Debates.
- Flores, F. M. (1937). *A protecção da natureza – Directrizes actuais*. Relatório Final de Curso de Engenharia Silvícola. Lisboa: Instituto Superior de Agronomia.
- Fonseca, R.B. et al. (2010). *Ambiente, Ciência e Cidadãos*, Esfera do Caos, Lisboa
- Gonçalves, F. (1981). *Evolução Histórica do Direito do Urbanismo em Portugal 1951 –*

1988. LNEC Lisboa

Gonçalves, M. E. (2002). *Imagens públicas da ciência e confiança nas instituições: os casos de Foz Côa e da co-incineração* in Maria Eduarda Gonçalves (org), *Os Portugueses e a Ciência*. Lisboa: Dom Quixote/ Observatório das Ciências e das Tecnologias.

Instituto do Ambiente. 2004. *Programa nacional para as alterações climáticas – Versão 2004*. Lisboa: IA.

Instituto do Ambiente. 2006. *Programa nacional para as alterações climáticas – Versão 2006*. Lisboa: IA.

Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica (1971). *Monografia Nacional sobre Problemas relativos ao Ambiente*. Lisboa.

Mansinho, M. I., e Schmidt, L. (1997). *Réinventer le rural par l'environnement* in *Vers un rural postindustriel – rural et environnement dans huit pays européens*, dir. M. Jollivet. Collection Environnement. Paris: L'Harmattan.

Melo, J.J. *et al.* (1995). *A ponte*. Série «Erros históricos do ambiente». Lisboa: Quercus/ GEOTA/Instituto D. Dinis – Ecologia e Desenvolvimento.

Melo, J.J. e Pimenta, C. (1993). *O que é Ecologia*. Lisboa: Difusão Cultural.

Melo-Baptista, J. M., e Matos, R. (1995). *Gestão de sistemas de saneamento básico*. Lisboa: LNEC/Direção Geral do Ambiente.

Nunes Correia, F. (coord.) (1995). *Plano Nacional de Política de Ambiente*. Lisboa: Ministério do Ambiente e Recursos Naturais.

Patton, M. (1990). *Qualitative evaluation methods*. London: Sage Publications

Pires, R. P., Maranhão, M.J., Quintela, J.P., Moniz, F. e Pisco, M. (1984). *Os retornados: Um estudo sociográfico*. Lisboa: Instituto de Estudos para o Desenvolvimento.

Pureza, J. M. (1999). *Tribunais, Natureza e Sociedade: O direito do ambiente em Portugal*. *Cadernos do CEJ* 16. Lisboa: Gabinete de Estudos Jurídico-Sociais do Centro de Estudos Judiciários.

Ramos Pinto, J. (2004). *Educação Ambiental em Portugal: Raízes, influências, protagonistas e principais ações* in *Educação, Sociedade e Culturas*, Porto 21.

Ramos Pinto, J. (2006). *De uma política pública de Ambiente e Educação Ambiental em Portugal a uma Estratégia Nacional de Educação Ambiental: sucessos e fracassos* in *AmbientalMente Sustentable – Revista Científica Galego-Lusófona de Educação Ambiental*. Corunha, Vol. 1 n.ºs 1 e 2.

- Reinhardt, C. e Cook, T. (1979). *Qualitative and Quantitative Methods in Evaluation Research*. London: Sage Publications
- Ribeiro, J. F. (1999). *O Plano Nacional do Desenvolvimento Económico e Social (PNDES). Implicações para o ordenamento do território – uma leitura*. O território para o século XXI. Seminário Internacional *O Território para o século XXI – Ordenamento, Competitividade e Coesão*, Porto.
- Santos, F.D. (coord.) (1991). *Livro branco sobre o ambiente*. Lisboa: Ministério do Ambiente e Recursos Naturais.
- Schmidt, L. (1999). *Portugal Ambiental, Casos & Causas*. Oeiras: Celta Editores
- Schmidt, L. (2003). *Ambiente no Ecrã: Emissões e Demissões no Serviço Público Televisivo*. Lisboa: Imprensa das Ciências Sociais.
- Seixas, J. (coord.) (2002). *Programa Nacional para as Alterações Climáticas – Versão 2001*. Lisboa: Instituto do Ambiente.
- Soromenho-Marques, V. (1994). *Regressar À Terra - Consciência Ecológica e Política de Ambiente*, Lisboa: Fim de Século Edições.
- Soromenho-Marques, V. (1998). *O futuro frágil – Os desafios da crise global de ambiente*. Lisboa: Publicações Europa-América.
- Soromenho-Marques, V. (2005). *Raízes do Ambientalismo em Portugal, Metamorfoses. Entre o Colapso e o Desenvolvimento Sustentável*. Mem Martins: Publicações Europa-América
- Sousa Santos, B.(1990). *O Estado e a Sociedade em Portugal (1974-1988)*. Porto: Edições Afrontamento.
- Sousa Santos, B. (2000), *A crítica da razão indolente: Contra o desperdício da experiência*. Porto: Edições Afrontamento.
- Spínola, H. (coord.) (2005). *20 anos Quercus*. Lisboa: Quercus.
- Teixeira, F. (2003). *Educação Ambiental em Portugal – Etapas, Protagonistas e Referências Básicas*, Lisboa: Liga para a Proteção da Natureza.
- Valente, S. (2001). *Campanhas pelo ambiente – processos de (in)comunicação*. Tese de mestrado. Lisboa: ISCTE.
- Vieira, P.A. (1997). *Eco-grafia do país real*. Lisboa: Observatório do Ambiente.
- Vilaça, H. (1993). *Associativismo e Movimentos Sociais: modalidades de participação*. Provas de Aptidão pedagógica e capacidade científica. Porto: Faculdade de Letras da Universidade do

Porto.

Villanova, R., C. Leite, e I. Raposo. (1995). *Casas de sonhos*. Lisboa: Editora Salamandra.

7. BIBLIOGRAFIA

- AAVV (1994). *Carta das Cidades Europeias para a Sustentabilidade – Carta de Aalborg*. Aalborg: CEVS.
- Atkinson, R. (1998). *Les aléas de la participation des habitants à la gouvernance urbaine en Europe* in *Les Annales de la Recherche Urbaine* n.º 80-81. METL.
- Avritzer, L. (1994). *Sociedade Civil e Democratização*. Belo Horizonte: Editora Del Rey.
- Cabral, M. V., A. Ramos, e J. Vala (orgs.) (2003). *Valores sociais: Mudanças e contrastes em Portugal e na Europa*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Conselho Nacional de Educação (1993). *Actas do colóquio sobre educação ambiental*, Lisboa: CNE.
- Costa Lobo, M. (2006). *Representações dos cidadãos em questões urbanas* in *Participação Pública e Planeamento*. Lisboa: FLAD
- Craveiro, T. e Nunes da Silva, F. (2000). *Participação Pública na operacionalização do Planeamento Municipal* in *Revista Urbanismo AUP* n.º 6 Ano 2 CESUR
- Fernandes, A.T. (2004). *Democracia, Descentralização e Cidadania* in *Democracia, Novos Desafios e Novos Horizontes*. Oeiras: Celta Editores.
- Gonçalves, E. (org.). (2001). *O caso de Foz Côa. Um laboratório de análise sociopolítica*. Lisboa: Edições 70.
- Gonçalves, M. (org.) (1996), *Ciência e Democracia*. Venda Nova: Bertrand Editores
- Instituto de Promoção Ambiental (1999). *A educação ambiental na política pública de ambiente: Um historial e uma bibliografia de referência*. Lisboa: IPAMB.
- Lima Coelho, S. (2008). *Participação social e associativismo: breves apontamentos de um estudo de caso de uma associação de promoção do Comércio Justo*. Conferência O Movimento Associativo em Portugal e na Galiza. Santa Maria da Feira: Fórum Associativismo.
- Vasconcelos, L. (2009). *Cidadãos pelo Ambiente – Conservação da Natureza e Biodiversidade em Portugal*. Lisboa: Esfera do Caos.