

Parecer sobre a Proposta de Lei n.º 79/XII visando a revisão da Lei de Bases do Ambiente

Considerações gerais

A Lei n.º 11/87 de 7 de Abril (alterada pela Lei n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro), Lei de Bases do Ambiente, actualmente em vigor, foi sempre considerada como tendo grande qualidade ao longo dos últimos 25 anos, e a votação unânime que recebeu já isso seguramente indicava. A sua ineficiente implementação deve-se à incapacidade do Estado e da própria Sociedade Civil de a fazer respeitar e não à inadequação ou desactualização do texto. Tomando isto em consideração, uma actualização é pertinente, mas uma alteração de fundo e substancial é indesejada, desnecessária, com elevado potencial de ser prejudicial.

Na actual proposta destaca-se desde logo a intenção clara de resumir, e simplificar o texto da lei em vigor, configurando-se dessa forma uma potencial desregulamentação da política pública de ambiente em Portugal. O carácter simplista, vago e desresponsabilizante de algum do conteúdo da actual proposta retira-lhe substância, coloca em dúvida a sua solidez enquanto Lei de Bases, priva a proposta da eficácia que se lhe exige e não permite que venha a desempenhar o papel didáctico e conciliador que a lei actual promove.

A eliminação de capítulos inteiros da lei que se encontra em vigor também se destaca. Destes, aquele capítulo cuja eliminação é particularmente grave corresponde às penalizações, pois ao complementar a simplificação das obrigações e deveres dos cidadãos, entidades privadas e públicas face ao ambiente, ajuda a configurar um processo de desresponsabilização que é contrário ao que se pretende.

Embora a proposta de Lei em discussão procure actualizar a Lei de Bases do Ambiente em vigor, enquadrando a crise ambiental actual, múltipla nas suas componentes, numa dinâmica complexa e transversal, incluindo referências essenciais aos serviços dos ecossistemas, ao declínio da biodiversidade, às alterações climáticas, aos organismos geneticamente modificados, ao papel que os instrumentos financeiros podem desempenhar, entre outros, nela não são referidos muitos outros aspectos como a degradação de recursos por destruição dos solos, a desertificação, a variável que os fogos florestais constituem em Portugal, a segurança alimentar, a segurança energética, a degradação do meio marinho, entre muitos outros. Exige-se portanto uma considerável análise aos aspectos que estão desde já em falta, sob pena desta proposta poder eventualmente avançar incompleta e desactualizada logo à partida.

Não obstante todas estas considerações, o facto mais importante a ter em conta é o de que antes de proceder a qualquer alteração a uma Lei de Bases do Ambiente, devem-se esgotar os esforços associados à implementação correcta e plena da lei em vigor, sendo que mesmo nesses casos deve-se sempre optar por actualizações e optimizações graduais e nunca por alterações de fundo como a actual proposta parece querer promover.

Considerações em detalhe

Exposição de motivos

A *exposição de motivos* reúne algum do historial relativo às políticas públicas de ambiente no contexto internacional e em Portugal. Este resumo é interessante mas não é fundamental. No texto salientam-se alguns aspectos de elevada subjectividade, nomeadamente quando é referido que no contexto da crise ambiental actual as alterações climáticas se destacam. Diferentes painéis de especialistas indicariam diferentes componentes da crise como sendo de destacar antes das alterações climáticas, como por exemplo o declínio da diversidade biológica.

Os motivos apresentados no âmbito da concretização dos princípios da tradição, inovação, conflito de valores e interesse público são genericamente válidos.

A forma como o princípio da transversalidade como condição de sucesso é apresentado está muito bem enquadrada, sobretudo ao sublinhar o primado do longo prazo sobre o imediato e do alcance estrutural sobre a mera conjuntura.

No que respeita à subsidiariedade e globalização, o enquadramento é razoável.

No geral, os motivos expostos para enquadrar uma Lei de Bases de Ambiente estão bem descritos e enquadrados.

Capítulo I (âmbito, objectivos e princípios gerais da política de ambiente)

A lei em vigor começa por enumerar os *princípios gerais* e *específicos* e só depois apresenta os objectivos. Na actual proposta esta ordem é invertida inadequadamente.

No que concerne aos *princípios materiais de ambiente* (Artigo 3º), que incluem de forma geral os princípios descritos como *específicos* na lei em vigor, há que destacar a ausência do princípio do equilíbrio de meios. Referir este princípio parece-nos ainda necessário em qualquer proposta de revisão. A inclusão do princípio do desenvolvimento sustentável é positiva e pertinente, bem como da responsabilidade intra e intergeracional. A referência aos princípios do poluidor-pagador e utilizador-pagador, quando bem enquadrados, é algo que pode de facto complementar o texto da lei em vigor. Contudo, recomenda-se uma consulta alargada e cuidadosa para a definição do texto que acompanha estes princípios, sobretudo o texto referente ao princípio do utilizador-pagador. Ainda no âmbito dos princípios, fica a faltar o do justo pagamento pelos bens e serviços ambientais providenciados fora dos mercados, a quem seja responsável pela produção ou manutenção dos mesmos, conforme se prevê no quadro de uma economia verde. A alínea c) do Artigo 17º refere taxas no âmbito de serviços prestados mas apenas pelas entidades públicas. Mas a Lei de Bases do Ambiente deve contemplar o princípio deste justo pagamento para todos, incluindo a sociedade civil e o sector privado.

No que respeita aos *princípios das políticas públicas ambientais* (Artigo 4º), de salientar positivamente a referência à transversalidade e integração, no entanto nada é referido quanto à necessidade de mobilização e coordenação, nem quanto às características do processo participativo. O princípio da cooperação internacional está integrado nos princípios *específicos* na lei em vigor e na actual proposta passa a integrar o conjunto dos *princípios das políticas públicas ambientais*, mas perdeu-se a referência aos recursos naturais, que valeria a pena manter no texto. A inclusão dos princípios do conhecimento, da ciência, da educação ambiental, da informação e da participação, faz todo o sentido.

Capítulo II (direitos e deveres ambientais)

O Capítulo II da actual proposta parece vir substituir o Capítulo VII da lei em vigor. Se por um lado é evidente a inspiração nos princípios consignados pela Convenção de Aarhus na referência aos direitos de *participação dos cidadãos, das associações não-governamentais e dos demais agentes interessados*, bem como ao direito de *acesso à informação ambiental detida por entidades públicas* (Artigo 6º), que aliás coincide no geral com o Artigo 44º da lei em vigor, por outro lado o desaparecimento dos conteúdos presentes nos Artigos 40º (direitos e deveres dos cidadãos), 41º (responsabilidade objectiva), 42º (embargos administrativos) e 45º (seguro de responsabilidade civil), é negativo e constitui um retrocesso indesejável. Os artigos do Capítulo II são vagos e pouco eficazes no que concerne aos deveres dos cidadãos e ao direito a indemnizações e compensações nos casos actualmente definidos em lei.

Capítulo III (âmbito de aplicação da política de ambiente)

O Capítulo III da proposta procura resumir de forma pouco concreta e rigorosa, o conteúdo dos Capítulos II (componentes ambientais naturais) e III (componentes ambientais humanos) da lei em vigor. Com efeito, o Artigo 10º (componentes ambientais naturais) limita-se a referir os componentes, referindo apenas questões de princípio e método, mas não perdendo as definições que a lei em vigor inclui e que, exceptuando nalguns detalhes, continuam correctas. Valeria a pena complementar as definições apresentadas na lei em vigor com as definições de componentes reconhecidos actualmente, como por exemplo os bens e serviços dos ecossistemas, aproveitando para actualizar as definições dos componentes que já constam da lei em vigor, mas nunca eliminando totalmente estas definições como a actual proposta prevê. Para além da utilidade associada a um conjunto cuidado e rigoroso de definições numa Lei de Bases do Ambiente, que ajude a enquadrar toda a restante legislação que refira os mesmos componentes, harmonizando o diálogo entre Estado, sociedade civil e sector privado, a estrutura resumida da proposta de lei no que concerne aos componentes ambientais naturais elimina o teor didáctico que a lei actualmente em vigor inclui.

O Artigo 11º (componentes associadas a comportamentos humanos) constitui-se como um resumo muito incompleto dos Artigos 17º a 26º da lei em vigor. Devem-se manter claras as referências à paisagem, património natural, património construído e aos diversos tipos de poluição, não deixando de ser possível actualizar o conjunto com as referências que a proposta actual avança e que incluem as alterações climáticas e os organismos geneticamente modificados. Por outro lado o Artigo 11º refere as políticas de combate às alterações climáticas mas não estabelece a associação à política energética, ao ordenamento do território, à política agro-florestal, à política da água, à prevenção da desertificação, à estratégia de protecção dos solos, etc. Da mesma forma, o mesmo artigo não estabelece a ligação dos resíduos à política da água, dos solos e do combate às alterações climáticas. Finalmente, o mesmo artigo falha ao não associar a gestão do risco ao conjunto de aspectos já sumariamente indicado e que poderá intensificar o mesmo. No fundo, existe uma dinâmica complexa constituída pela interacção entre os componentes associados a comportamentos humanos, que a proposta actual não refere ou configura minimamente.

Capítulo IV (conciliação da política de ambiente com outras políticas sectoriais)

A inclusão de dois curtos artigos para enquadrar aquilo que deve ser designado como integração (conforme vem no Artigo 13º) e não apenas conciliação da política de ambiente com outras políticas sectoriais, não é suficiente e deveria explicitar melhor a forma como as diferentes políticas sectoriais se relacionam com o ambiente.

Capítulo V (instrumentos da política de ambiente)

O Capítulo V, que no fundo pretende substituir o Capítulo IV (instrumentos da política de ambiente) da lei em vigor, inclui artigos inovadores como por exemplo o Artigo 17º que refere os instrumentos económicos e financeiros aos quais a política de ambiente deve recorrer. O carácter actual destes novos artigos não é de descartar. Nalguns casos, como o dos instrumentos financeiros, será melhor referir a possibilidade e não o dever. Não obstante este facto, estão ausentes do texto as referências expectáveis a instrumentos de política de ambiente e ordenamento do

território actualmente em vigor como a Reserva Agrícola Nacional ou Reserva Ecológica Nacional, bem como referências aos instrumentos que ainda falta efectivar como será o caso de uma Lei dos Solos.

A ausência de um capítulo referente às penalizações, claro, rigoroso e inequívoco, nos moldes do Capítulo VIII da lei em vigor, é inaceitável.

Lisboa, 5 de Dezembro de 2012

**A Direcção Nacional
LIGA PARA A PROTECÇÃO DA NATUREZA**

A Liga para a Protecção da Natureza (LPN), fundada em 1948, é uma Organização Não Governamental de Ambiente (ONGA) de âmbito nacional. É uma Associação sem fins lucrativos com estatuto de Utilidade Pública. É membro do EEB (European Environmental Bureau), IUCN-The World Conservation Union, CIDN (Conselho Ibérico para a Defesa da Natureza), MIO-ECSDE (Mediterranean Information Office for Environment, Culture and Sustainable Development), SAR (Seas at Risk), EUCC (European Union for Coastal Conservation) e é a Agência Nacional do Centro Naturopa do Conselho da Europa.