

A POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE DE PORTUGAL

Mauro Cesar MARTINS DE SOUZA *

Aline ABREU NEVES **

Michel TERNEIRO CANGANI ***

Resumo: A partir de muita pesquisa na biblioteca e na internet, além de entrevistas com professores, chego à conclusão de que Portugal não possui um documento organizado e estruturado para assegurar a defesa do meio ambiente como o Brasil, o qual possui a Política Nacional do Meio Ambiente. Por ser um país integrante da União Européia, Portugal segue princípios propostos por um tratado que engloba cabeçalhos sobre todos os assuntos, incluindo o Meio Ambiente. Tal tratado foi inicialmente chamado de Tratado de Maastricht, e hoje em dia é chamado de Tratado da União Européia. O mesmo foi responsável pela consagração da Comunidade Européia como uma unidade econômica e política, atualmente famosa como União Européia.

Palavras-chaves: Portugal. União Européia. Política Nacional. Meio Ambiente.

Abstract: From a lot of research in the library and on the Internet, as well as interviews with teachers, I conclude that Portugal does not have a document organized and structured to ensure the protection of the environment such as Brazil, which has the National Environmental Policy. Being a member country of the European Union, Portugal follows principles

†

Professor Doutor da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Campus de Presidente Prudente – SP. E-mail: mauroc@fct.unesp.br

†^o Graduanda do curso de Engenharia Ambiental da Faculdade de Ciências e Tecnologia - UNESP - Campus de Presidente Prudente. E-mail: line_neves@msn.com

†^{***} Engenheiro Ambiental formado pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Campus de Presidente Prudente – SP. E-mail: michelturnero@hotmail.com

proposed by a treaty that includes head on all subjects, including the Environment. This treaty was initially called the Maastricht Treaty, and today is called the Treaty on European Union. It was responsible for the consecration of the European Community as an economic and political unit, now known as the European Union.

Key-words: Portugal. European Union. National Policy. Environment.

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem como foco analisar a Política Nacional do Meio Ambiente de Portugal.

Não vem de hoje a preocupação com o meio ambiente. Desde os tempos remotos, nas regiões mediterrâneas, os povos nômades necessitavam de fortificações para a defesa contra ataques de inimigos naturais e de outros povos hostis (TRENNEPOHL, 2007, p.23).

O meio ambiente foi apresentado como problema global em 1972 na Conferência de Estocolmo, e manteve, aumentando ainda mais, a preocupação de seu tratamento na Conferência de 1992, no Rio de Janeiro, a ECO-92.

Desde então as nações passaram a focalizar a enquadrar a necessidade de conservação como metas a serem atingidas para sua própria sustentabilidade.

Diante disso, foram surgindo propostas para solucionar o problema ambiental, abrangendo aspectos físicos e políticos. Atualmente prevalece do “desenvolvimento sustentado”, definitivamente consagrado em 1992, sem o abandono da visão antropocêntrica da gestão dos ecossistemas no interesse do desenvolvimento dos países e das populações (TRENNEPOHL, 2007, p.25-6).

O desenvolvimento sustentável compreende o desenvolvimento que atenda às necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as gerações futuras atenderem também às suas.

Milaré (2009, p71) existem duas precondições para o desenvolvimento da sustentabilidade: a capacidade natural de suporte (recursos naturais existentes) e a capacidade de sustentação (atividades sociais, políticas e econômicas geradas pela própria sociedade em seu próprio benefício).

A capacidade natural de suporte compreende os ecossistemas, os biomas e todos os tipos de recursos naturais nas comunidades e sociedade, objeto das ações de empreendedorismo social. São os elementos que integram a ecologia local e regional.

A sustentabilidade dos recursos está associada à sua durabilidade, ou seja, um bem é sustentável na medida em que pode, ou deve, durar para

atender às necessidades dos ecossistemas naturais e às demandas dos ecossistemas sociais (em particular nos processos de produção e consumo).

Foi a partir de 1971, com a Conferência de Estocolmo, surgiu em Portugal, a primeira estrutura estatal para o Ambiente, a Comissão Nacional de Ambiente (CNA), na seara da Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica e posteriormente autónoma.

Em 1974, foi desenvolvida a Secretaria de Estado do Ambiente (SEA) de que foi primeiro titular o Arquiteto Gonçalo Ribeiro Telles, primeiramente com poderes quase nulo em constantes modificações de enquadramento ministerial, mas que foi galgando capacidade de intervenção. De 1979 a 1985 a SEA integrou o Ministério da Qualidade de Vida.

Em matéria de direito, em 1976, Portugal passou a reconhecer constitucionalmente a existência de direitos e deveres na área do ambiente. Até os dias atuais, muitas nações ainda não possuem a consagração constitucional da proteção ao meio ambiente.

1. DESENVOLVIMENTO TEÓRICO

1.1. O Direito Internacional do Ambiente

Varella (2004, p.22) anota que o Direito Internacional do ambiente é derivado de um processo de expansão do direito internacional moderno, que não trata apenas de fronteiras, como o direito internacional clássico, mas também de problemas comuns, processo típico de um período de globalização jurídica.

De acordo com Guerra (1999):

O surgimento desse novel ramo do direito está intimamente ligado aos problemas que se manifestam no nosso planeta, tais como: o desaparecimento de espécies da fauna e da flora, a perda de solos férteis pela erosão e pela desertificação, o aquecimento da atmosfera e as mudanças climáticas, a diminuição da camada de ozônio, a chuva ácida, o acúmulo crescente de lixo e resíduos industriais, o colapso na quantidade e

na qualidade da água, o aumento significativo da população mundial, o esgotamento dos recursos naturais, os grandes acidentes nucleares, com efeitos imediatos etc.

Uma das principais características do chamado Direito Internacional Ambiental traduz-se numa enorme proliferação de tratados, convenções e protocolos internacionais, multilaterais e bilaterais, voltados para a proteção ambiental. Outra característica marcante é a segmentação dos temas; explica-se esta segunda característica, na medida em que é muito mais simples se alcançar consenso internacionais sobre temas predeterminados do que sobre temas muito genéricos, tais como proteção da vida marinha, proteção da vida silvestre etc. (ANTUNES 2004, p.393).

O Direito Ambiental Internacional instrumentalizou a necessidade de preservar o meio ambiente, editando declarações e tratados internacionais multilaterais que serviram de base para a formação da legislação ambiental interna dos vários países (RODRIGUES, 2001, p. 7).

Alguns autores utilizam a expressão direito ambiental internacional por considerar mais cômoda e sustentam que a disciplina não se apresenta como um ramo autônomo do direito. Trata-se de uma manifestação das regras de direito internacional, desenvolvidas dentro de um enfoque ambientalista.

Soares (2003, p.96-97) escreve que:

Trata-se de um direito que busca uma nova estrutura normativa, com a qual seja possível resolver em tempo hábil os impasses oriundos dos avanços tecnológicos, algo não obtido pelas produções normativas tradicionais. Prova disso, é que esse novo direito "tem enfrentado, com certo sucesso, as dificuldades inerentes à relativa rigidez das normas jurídicas internacionais, e a necessidade de colocá-las na máxima conformidade possível com as exigências da ciência e da tecnologia".

Por essa razão, este é o ramo do direito onde a soft law encontrou um farto terreno para se desenvolver e contribuir para a efetivação de suas normas e instrumentos cujas características lhe são próprias. Dentre essas características e finalidades, deve-se lembrar da fixação de "metas para

futuras ações políticas nas relações internacionais" e a recomendação aos Estados para que ajustem "as normas de seu ordenamento jurídico interno às regras internacionais contidas na soft law" (SOARES, 2003, p.96-97).

Birnie e Boyle (2000. p. 243-264) apontam as cinco funções principais do Direito Ambiental Internacional:

- Prover mecanismos e procedimentos para negociar as regras e padrões necessários, resolver disputas e supervisionar a implementação e adequação aos tratados e regras costumeiras. Ajudar, pois, a promover a cooperação entre Estados, organizações internacionais, e ONGs (organizações não-governamentais).
- Regulamentar problemas ambientais, estabelecer padrões e objetivos internacionais comuns para prevenção ou redução do dano, e prover um processo e elaboração de regras flexível que permite a adaptação rápida a novos desenvolvimentos tecnológicos e avanços científicos.
- Estabelecer reparação ou compensação por dano ambiental sofrido por um Estado ou indivíduo em virtude de dano transfronteiriço.
- Desenvolver direitos individuais ambientais e a responsabilização por crimes ambientais definidos no Direito Internacional.
- Harmonizar leis nacionais, tanto em âmbito global como em âmbito regional (União Européia, por exemplo), posto que os tratados e outros instrumentos internacionais acabam inspirando a elaboração de leis internas em diversos países.

Dessa forma, o Direito Internacional Ambiental visa a promoção da tutela do meio ambiente diretamente, através de tratados internacionais, como procura provê-la indiretamente, ou seja, ela inspiração de leis internas, padrões ambientais e de princípios do Direito Ambiental (em especial os da precaução e da prevenção) em diversos países (ROESSING NETO, 2006).

Para Roessing Neto (2006), o direito internacional bem como o direito interno das nações, possui duas fontes. A classificação tradicional das

fontes do direito internacional encontra-se no artigo 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça, o qual enumera as seguintes:

- convenções internacionais (tratados);
- costume internacional;
- princípios gerais do direito reconhecidos pelas nações civilizadas;
- decisões judiciais;
- os ensinamentos dos mais altamente qualificados publicistas.

1.2. Principais documentos internacionais em matéria ambiental

As primeiras preocupações internacionais com a educação ambiental datam da década de 70; seu conceito tem evoluído associado ao conceito de meio ambiente e ao modo como este vem sendo interpretado e construído.

A primeira Conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente ocorreu no período de 5 a 16 de junho de 1972 em Estocolmo, na Suécia.

Esta conferência ficou marcada como o movimento mais importante do movimento ecológico haja vista que reuniram pela primeira vez países industrializados e em desenvolvimento para se debater sobre os problemas relativos ao meio ambiente.

A carta de Belgrado preconizou a necessidade de uma nova ética global, capaz de promover a erradicação da pobreza, da fome, do analfabetismo, da população, da exploração e da dominação humana. Além disso, o documento censura o desenvolvimento de uma nação às custas de outra; acentua a vantagem de formas de desenvolvimento que beneficie a toda humanidade (EDUCAÇÃO, 2001, p.23).

A primeira Conferência Intergovernamental sobre educação ambiental, convocada pela UNESCO, em cooperação com o PNUMA, realizou-se em Tbilisi, na Geórgia, ex-União Soviética, em 1977.

Esta conferência foi organizada discutindo os seguintes pontos fundamentais: principais problemas ambientais da sociedade contemporânea; pressupostos da educação para contribuir na resolução dos problemas ambientais; atividades implementadas em nível nacional e internacional com vistas ao desenvolvimento da educação ambiental; estratégia de implementação da mesma em nível nacional regional e internacional de modo a promover a educação ambiental; necessidades e modalidades para a implementação das ações (EDUCAÇÃO, 2001, p.23).

Como consequência, a Conferência de Tbilisi conclama os Estados-Membros a incluírem em suas políticas de educação, conteúdos, orientações e atividades ambientais baseadas nos objetivos e características definidos para a educação ambiental.

As 41 (quarenta e uma) recomendações da Conferência de Tbilisi foram reunidas no Informe Final e constituem um verdadeiro plano de ação para a educação ambiental no mundo. São destacados aspectos importantes no que se refere à função, aos objetivos e aos princípios norteadores da educação ambiental; as estratégias para seu desenvolvimento e a necessidade de cooperação regional e internacional, não pretendendo com isso dispensar a necessidade de consulta ao referido documento(EDUCAÇÃO, 2001, p.23).

Outro aporte significativo na definição do marco conceitual da Educação Ambiental é o documento “Estratégia Internacional de Ação em Matéria de Educação e Formação Ambiental para o Decênio de 90”, aprovado no Congresso Internacional sobre a Educação e Formação relativas ao meio ambiente, realizado em Moscou, URSS, 1987, promovido pela UNESCO e o PNUMA no marco do PIEA há 10 (dez) anos de Tbilisi(EDUCAÇÃO, 2001, p.23).

Dele participaram mais de 300 (trezentos) especialistas de 100 (cem) países. A primeira parte do documento apresenta algumas necessidades e prioridades do desenvolvimento da Educação e Formação Ambiental resultantes da implantação de experiências desde a Conferência de Tbilisi. Em sua segunda parte aborda elementos para uma estratégia internacional de ação para a década de 90 (EDUCAÇÃO, 2001, p.23).

Segundo Machado (1999, p.847) com o surgimento da catástrofe de Chernobyl, em 1986, é que os países resolveram assinar a Convenção sobre Pronto. Notificação de Acidente Nuclear (Decreto nº. 9, de 15 de janeiro de 1991). À época, muitos países, notadamente europeus, dificultaram o repasse de informações sobre os perigos de contágio suas populações. De outro lado, anotem-se as dificuldades que estão sendo colocadas por certos países para a ratificação da Convenção da Basiléia, que trata da transferência de rejeitos perigosos, com sua nefasta “exportação” e “importação” para os países pobres ou em via de desenvolvimento. Nessa Convenção, inequívoca a importância da informação. o Fórum de Siena, preparatório da reunião das Nações Unidas de 1992, salienta a necessidade de a informação ser fornecida, a entidades locais (Fórum sobre Direito Internacional do Meio Ambiente – Siena, Itália, 17-21 de abril de 1990), in RecueilInternational de LégislationSanitaire, v.41, p.803-808, 1990).

A Comunidade Européia criou em 1990, a Agência Européia, compreendendo uma rede de informação e de observação para o meio ambiente. Interessa indicar que uma das finalidades dessa Agência é a de fornecer à Comunidade e aos Estados-Membros “informações objetivas, fiáveis e comparáveis ao nível europeu”, como também, “registrar, coleccionar e avaliar os dados sobre o estado do meio ambiente, redigir relatórios periciais sobre a qualidade e a sensibilidade do meio ambiente assim como as pressões que ele sofre no território da comunidade; fornecer, para a avaliação dos dados ambientais, critérios uniformes para aplicar em todos os Estados-Membros”. Quando se procura impulsionar o MERCOSUL, é o momento necessário para, entre outras preocupações ambientais, instituir-se uma agência de informação ambiental (MACHADO, 1999, p.847).

No ano de 1992, a convite do Brasil, realizou-se na cidade do Rio de Janeiro a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento no período de 3 a 14 de junho (GUERRA, 1999).

Da Conferência do Rio foram produzidos alguns documentos importantes tais como: a Agenda 21, a Declaração do Rio, a Declaração de Princípios sobre Florestas, a Convenção sobre Diversidade Biológica e a Convenção sobre Mudanças Climáticas (GUERRA, 1999).

A agenda 21 é, provavelmente, o mais importante resultado da Conferência das Nações Unidas Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Humano, realizada em junho de 1992 no Rio de Janeiro, Brasil. Conhecida também como Cúpula da Terra, essa conferência reuniu o maior número de governantes de todos os tempos e de toda a história das conferências da ONU: 179 países, que firmaram o mais ambicioso programa de ações conjuntas com o objetivo de promover, em escala planetária, um novo estilo de desenvolvimento, o desenvolvimento sustentável.

A Agenda 21 prevê uma pauta de ações altamente relevante para os países considerados “desenvolvidos”, seja recomendando mudanças nos padrões de consumo e na adoção de processos que queiram reorientar a produção econômica e ações de controle da chamada “crise ambiental global”.

Apesar dos esforços por diferentes países, o texto da Agenda 21 continua sendo pouco conhecido. Somente nos últimos anos observa-se uma preocupação maior por parte dos governos para a elaboração das Agendas 21 nacionais e um impulso na elaboração das Agendas 21 locais.

1.3. A nova política comunitária do ambiente

Em 1987, deu-se uma viragem decisiva ao nível comunitário, com a aprovação do Ato Único Europeu. A política de ambiente deixa de ser camuflada, passando a ser institucionalizada como uma política comum. Um capítulo é expressamente destinado ao ambiente (Título VII-artigos 130R, 130S, 130T). Como referenciado no Tratado de Maastricht, os princípios contidos no artigo 130R são:

- - preservar, proteger e melhorar a qualidade do ambiente;
- - contribuir para a proteção da saúde das pessoas;
- - assegurar uma utilização prudente e racional dos recursos naturais;
- - promover, a um nível internacional, medidas para lidar com problemas regionais e planetários.

Atualmente, decorre o 5º (quinto) Programa Comunitário de Política e Ação em Matéria de Ambiente, de caráter acentuadamente preventivo que tem como título “Em Direção à Sustentabilidade”.

A União Européia vem assumindo compromissos, em nome dos Estados Membros, relativos à proteção do ambiente à escala global, como na Convenção de Lomé, e tem contribuído positivamente para a implementação de certas convenções, designadamente Washington (comércio de espécies ameaçadas, CITES), Londres, Oslo e Paris.

A União Européia procura, com o direito e a política do ambiente, a preservação dos recursos naturais, a qualidade de vida dos cidadãos e a gestão do equilíbrio social e económico dos estados membros.

Esta vertente, e a necessidade de unanimidade na aprovação das diretivas, leva a que estas sejam normas mínimas, aquilo que todos os países terão de cumprir. Nada impede, contudo, que cada Estado estabeleça medidas mais restritivas, embora se julgue, e em curto prazo será verdade, que tal venha a penalizar as suas atividades produtivas...

Outras complicações e dificuldades podem ser apontadas, proeminentes com que a política do ambiente comunitária esbarra, como sejam:

- Atraso na transposição para a ordem jurídica nacional do direito comunitário;
- Má transposição e aplicação de muitas diretivas, de que Portugal é um hábito. Podem citar-se muitos exemplos, pese embora o facto de ser, até há bem pouco tempo, o terceiro país com mais diretivas transpostas;
- Carácter pouco vinculativo da legislação, desde logo pela ineficaz ou inexistente fiscalização e pela interferência de supostos interesses sociais e económicos superiores;

- Incumprimento de muitas decisões do Tribunal de Justiça da Comunidade, tanto por parte dos Estados Membros como pelas empresas.

1.4. O tratado de Maastricht

Segundo Milaré (2009, p.1188), o Tratado é a expressão eleita para designar, genericamente, um acordo internacional. Denomina-se tratado o ato bilateral ou multilateral ao qual se deseja atribuir especial relevância política.

A proteção do meio ambiente, os desafios para o desenvolvimento equilibrado das Nações integrantes do bloco, atuação única no plano internacional, esforço político e econômico para manutenção e desenvolvimento do bloco, dentre outros.

Tendo em vista todas essas necessidades, o Tratado de Maastricht surgiu com o objetivo de resolver e solucionar questões da época, de ordem econômica e política, sendo que, no primeiro caso, foi instituída a união econômica e monetária do bloco por meio do Euro, e, no segundo, por intermédio da implementação da Política Externa e de Segurança Comum.

O Tratado de Maastricht introduziu um plano próprio no aspecto político, econômico e social, caracterizando, pois, um processo evolutivo, o que deu ensejo a novos pedidos de adesão por parte de diversos países do continente europeu.

O alicerce de sustentação da União Européia é formado de três pilares sendo o primeiro constituído das três comunidades (Comunidade Econômica Européia, Comunidade Européia do Carvão e do Aço e Comunidade Européia de Energia Atômica), já o segundo é correspondente a Política Externa e de Segurança Comum e o terceiro representa a cooperação nos domínios da justiça e dos assuntos internos.

O Tratado de Maastricht estabeleceu pilares em todos os âmbitos como: política externa, economia, segurança, educação, energia, investigação, desenvolvimento, saúde, agricultura e ambiente. Os princípios, relacionados ao Meio Ambiente, estabelecidos pelo tratado podem ser explicados começando pela leitura do capítulo XIX do Tratado, que propõe os seguintes objetivos a serem cumpridos pela União Européia:

Art. 174, 1:

- a preservação, a proteção e a melhoria da qualidade do ambiente (visão ecocentrista, a ecologia como um fim em si mesma),
- a proteção da saúde das pessoas (visão antropocêntrica, entendendo-se o meio ambiente como meio de se atingir a saúde da humanidade),
- a utilização prudente e racional dos recursos naturais,
- a promoção, no plano internacional, de medidas destinadas a enfrentar os problemas regionais ou mundiais do ambiente (esse objetivo foi acrescentado na revisão de 1992, tendo por objetivo salientar a responsabilidade da Comunidade Européia na proteção do meio ambiente).

E para conseguirem atingir tais metas, criaram meios norteadores das atividades a serem realizadas na Europa:

Art. 174, 2:

princípio do nível elevado de proteção: não é um princípio de caráter absoluto, devendo a sua aplicação ser contrastada com outros princípios de igual hierarquia. Em caso de aparente conflito, aplicar-se-á a razoabilidade na solução da questão. Também não pode ser considerado de aplicação idêntica a todos os países componentes da U.E., mas na medida das suas desigualdades, justamente pela consideração, no preceptivo em questão, da existência da "diversidade das situações existentes nas diferentes regiões da Comunidade".

Esse parágrafo deixa claro que nem todos os países se encontram na mesma situação econômica e de desenvolvimento, afinal os países no norte da Europa já possuem políticas ambientais bem desenvolvidas, enquanto os países do sul europeu, como a Espanha e Portugal, ainda não possuem grandes planos de proteção ambiental, por consideraram isso um problema de segundo plano (já que passam por grandes problemas econômicos há alguns anos).

No entanto, a questão do ambiente não encara apenas um problema teórico, mas sim uma grande dificuldade em sua aplicação. O que se recomenda é que sempre se escolha pela opção menos poluente e com maior potencial de sustentabilidade.

Outra aba que deve ser abordada é a Legislação, pois a lei deve seguir sempre para a direção de maior proteção ambiental, guiada pelos princípios de precaução. Tais princípios baseiam-se em evitar atividades potencialmente degradadoras do meio ambiente, se a tecnologia atual não tiver respostas concretas sobre os efeitos das mesmas.

A problemática está no fato de que a “precaução” pode causar furos na economia, já que o desenvolvimento de novas tecnologias sempre está acompanhado do uso de recursos naturais e geração de resíduos. Para evitar uma involução na economia e no desenvolvimento de uma nação, podemos nos ater a criação de tecnologias “limpas” e sustentáveis, as quais oferecem menos danos ao meio ambiente e que mesmo assim permitem a evolução de um país.

Há também outros princípios relacionados ao Direito do Ambiente:

- princípio da prevenção;
- princípio da correção, prioritariamente na fonte, dos danos causados ao ambiente: a primeira vez que apareceu no Direito Comunitário foi com a revisão do Tratado de Roma de 1986 (Ato Único Europeu);
- princípio do poluidor-pagador;
- princípio da integração: este se encontra no art. 6º. Significa dizer que as políticas de proteção do meio ambiente promovidas pelos países componentes do bloco europeu sejam integradas e concatenadas de forma tal que funcionem como uma engrenagem bem regulada. Tal preceito reconhece, de forma absoluta, a necessidade de tratamento harmonizado ao meio ambiente, justamente porque a sua degradação não reconhece fronteiras nacionais ou regionais.

O Tratado de Maastricht atua como uma grande cartilha para os países integrantes da União Européia se guiar ao construir suas leis e administrá-las. Mas cada nação se adapta ao mesmo de acordo com as suas condições e situação política e econômica.

1.5. Legislação de Defesa do Ambiente em Portugal

Portugal, apesar de possuir diversos tipos de organizações voltadas à proteção do Meio Ambiente, como a Agência Portuguesa do Ambiente, ainda é carente de uma defesa do ambiente bem estruturada e que seja, de fato, aplicada no cotidiano. Essa inércia das organizações acaba por gerar a necessidade de atuação do Ministério Público.

Estudando as tutelas do meio ambiente existentes em Portugal encontram-se: tutela administrativa, civil e penal. O ministério público em Portugal pode atuar como parte ou substituto processual em ações propostas por terceiros, integrantes da Administração ou particulares.

O MP em Portugal surgiu no século XVIII, e sofreu influências do sistema francês. Ele exerce a função de representante do Estado, o que causa uma incoerência com a sua atividade de defensor dos direitos coletivos, aonde o meio ambiente se encaixa.

Mas apesar do atraso do país em relação aos projetos de proteção ao meio ambiente, deve-se levar em consideração que a Constituição da República Portuguesa, de 1976, consagra o meio ambiente como tarefa fundamental do Estado e direito subjetivo fundamental dos cidadãos sob uma perspectiva antropocêntrica, no artigo 9º alíneas “d” e “e”.

Ao analisar essa situação, nota-se que o Ministério Público Português está evoluindo com o tempo, através da jurisprudência e a inserção da União Européia. A partir do momento em que a comunidade pode participar das decisões, como nas diretrizes sobre o meio ambiente, mudanças ocorrem e surgem mais idéias “verdes”. Mesmo sendo grave a situação do país, no que diz respeito às questões ambientais, ainda há pouca participação popular na defesa do ambiente e, por essa razão o MP deve atuar neste domínio, principalmente na jurisdição administrativa.

Segundo a Dra. Márcia Balazeiro:

A falta de estrutura técnica de apoio ao Órgão Ministerial em Portugal, no trato das causas ambientais, com a finalidade de permitir que sejam levadas aos Tribunais as mais diversas demandas em defesa do meio ambiente constitui um relevante problema. Afinal, não adianta a existência de normas perfeitas, se estas não são acompanhadas de instrumentos que lhe concedam ampla efetividade.

O MP deve assumir um papel proativo na defesa do meio ambiente, detectando as situações irregulares e atuando, abandonando a anterior

posição de esperar que as queixas lhes sejam levado pelos cidadãos.

Nesse contexto, estamos confiantes de que o Ministério Público em Portugal, em que pese as dificuldades que se apresentam, promoverá por si mesmo uma melhor definição de sua atuação em defesa do meio ambiente, enfrentando com afinco as questões ambientais que lhe forem apresentadas.

Em Portugal, o Direito do Ambiente encontra raízes profundas no tempo, ainda que, evidentemente, sob um ponto de vista bem diverso do atual. Vejamos, por exemplo:

- Na Constituição de 1822, atribuía-se o dever das câmaras municipais plantarem árvores nos baldios e terrenos concelhios.
- Nos finais do século passado (Decreto n.º8 de 5 de Dezembro de 1892) já se falava em "inquinamento" no regime sancionatório do Regulamento dos Serviços Hidráulicos.
- Em 1919 (Decreto com força de Lei n.º 5787 III de 10 de Maio) já encontramos uma Lei de Águas.

O primeiro período do Direito do Ambiente interno ou internacional, dos inícios do sec. XIX até aos anos sessenta, caracteriza-se, sobretudo pela preocupação de garantir e assegurar uma utilização não conflituosa de alguns recursos naturais que começavam a ser disputados como fatores de produção ou como bens de consumo. Especial relevância merece, desde logo, a água.

O Direito Internacional do ambiente (ainda sem o ser de fato) surge como um meio de resolução de alguns conflitos de vizinhança que iam aparecendo numa sociedade crescentemente industrializada e povoada.

De acordo com Roessing Neto (2006):

Além das fontes citadas, também há discussão sobre se as Resoluções da ONU seriam ou não consideradas fontes de Direito Internacional. Ainda, especialmente no campo do Direito Ambiental Internacional, tem-se observado a proliferação de instrumentos jurídicos aos quais se

costuma denominar soft-laws, que serão abordados mais adiante.

Seitenfus e Ventura (2003, p.13) definem tratados como acordos concluídos entre dois ou mais sujeitos de direito internacional que se destinam a produzir efeitos jurídicos e são regidos pelo Direito Internacional Birne e Boyle (2002), por seu turno, os definem como "um acordo escrito ou oral entre Estados, ou entre Estados e organizações internacionais, regido pelo Direito Internacional".

Os mesmos autores definem também o costume como "prática de aceitação geral que se converte em direito". Para esses autores, o costume possui dois elementos: o material e o subjetivo. O elemento material seria "a repetição de atos, comportamentos e opiniões, na administração de suas relações externas ou da organização interna, pelos sujeitos de direito internacional". O elemento subjetivo, por sua vez, seria a "existência, livremente consentida, de uma convicção por parte dos sujeitos, no sentido de que sua [do costume] aplicação é obrigatória" (EITENFUS e VENTURA, 2003, p.56).

O processo de criar leis internacionais é menos certo e mais variado que os procedimentos encontrados nos sistemas legais nacionais ou comunitários. Contudo ele situa-se, com exceção de algumas nações, logo abaixo da Constituição e daí a sua relevância.

Nos nossos dias atuais, os costumes já são utilizados como fontes secundárias do Direito Internacional e são mais um elemento psicológico, como uma grande incerteza, até pelo fato de não serem escritos.

Após a Segunda Guerra Mundial, começam a surgir, em maior número, convênios relativos a questões que hoje não hesitamos em designar de ambientais como sejam a proteção das espécies e a proteção de cursos de água internacionais, como por exemplo, a Convenção que cria a União Internacional para a Conservação da Natureza, (Fontaineblau, 1948) e aprovada para adesão em Portugal apenas em 1989.

Merece ênfase, dentro da lógica vigente, os céleres convênios luso-espanhóis, referentes a troços internacionais dos rios comuns:

- o convénio de 1964, que substitui um convénio já assinado em 1927, para regular o Uso e o Aproveitamento Hidroelétrico dos Troços Internacionais do Rio Douro e dos seus Afluentes;
- o convénio de 1968 para regular o Uso e o Aproveitamento Hidráulico dos Troços Internacionais dos Rios Minho, Lima, Tejo, Guadiana, Chança e seus Afluentes.

Atualmente, estão sendo elaborados anteprojetos que decorrem de negociações tendo em vista a reformulação desta sensível matéria.

No entanto, poucas inovações ocorreram no que diz respeito à proteção do meio ambiente, dentre as poucas que houveram, se destaca a atual Constituição Portuguesa (LC 1/92, de 25 de Novembro), como se pode observar os seus artigos 9º e artigo 66, *in verbis*:

Artigo 9.º

(Tarefas fundamentais do Estado)

São tarefas fundamentais do Estado:

(...)

d. Promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo e a igualdade real entre os portugueses, bem como a efetivação dos direitos económicos, sociais e culturais mediante a transformação e modernização das estruturas económicas e sociais;

e. Proteger e valorizar o património cultural do povo português, defender a natureza e o ambiente, preservar os recursos naturais e o ambiente, preservar os recursos naturais e assegurar um correto ordenamento do território;

Artigo 66.º

(Ambiente e qualidade de vida)

1. Todos têm direito a um Ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender.

2. Incumbe ao Estado, por meio de organismos próprios e por apelo e apoio a iniciativas populares:

a) Prevenir e controlar a poluição e os seus efeitos e as formas prejudiciais de erosão;

b) Ordenar e promover o ordenamento do território, tendo em vista uma correta localização das atividades, um equilibrado desenvolvimento socioeconómico e paisagens biologicamente equilibradas;

c) Criar e desenvolver reservas e parques naturais e de recreio, bem como classificar e proteger paisagens e sítios, de modo a garantir a conservação da natureza e a preservação de valores culturais de interesse histórico ou artístico;

d) Promover o aproveitamento racional dos recursos naturais, salvaguardando a sua capacidade de renovação e a estabilidade ecológica.

É, no entanto notório que, decorridos mais de vinte anos sem que as disposições "ambientais" tenham sofrido alterações significativas, o atual texto constitucional revele em alguns pontos um afastamento de princípios e valores ambientais fundamentais e incapacidade de ajudar à superação de problemas eco/ambientais da nossa sociedade, realmente com poucas consequências no plano de regulamentação objetiva.

Apesar da inscrição constitucional e da SEA, o tempo que mediou entre a instauração da democracia e a entrada na comunidade europeia é marcado pela falta de vontade e determinação política dos governantes, para além de outros sectores como o empresarial e cívico, incapazes também de compreender o alcance deste setor.

Com a revisão do Código Penal (Decreto-Lei n.º48/95 de 15 de Março), o bem jurídico "ambiente" passou a ser protegido do ponto de vista jurídico-penal.

Tendo em vista esta revisão que, pela primeira vez, se preveem os denominados crimes ecológicos: crimes de "danos contra a natureza" (artigo 278) e crime de poluição (artigos 279 e 280), *in verbis*:

Artigo 278:

Danos contra a natureza

1- Quem, não observando disposições legais ou regulamentares, eliminar exemplares de fauna ou flora ou destruir habitat natural ou esgotar recursos do subsolo, de forma grave, é punido com pena de prisão até 3 anos ou com pena de multa até 600 dias.

Para os efeitos do número anterior o agente atua de forma grave quando:

a) Fizer desaparecer ou contribuir decisivamente para fazer desaparecer uma ou mais espécies animais ou vegetais de certa região;

b) Da destruição resultarem perdas importantes nas populações de espécies de fauna ou flora selvagens legalmente protegidas;

c) Esgotar ou impedir a renovação de um recurso do subsolo em toda uma área regional.

3- Se a conduta referida no n.º 1 for praticada por negligência, o agente é punido com pena de prisão até 1 ano ou com pena de multa.

Artigo 279:

Poluição

1 - Quem, em medida inadmissível:

Poluir águas ou solos ou, por qualquer forma, degradar as suas qualidades;

Poluir o ar mediante utilização de aparelhos técnicos ou de instalações ou

Provocar poluição sonora mediante utilização de aparelhos técnicos ou de instalações, em especial demáquinas ou de veículos terrestres, fluviais, marítimos ou aéreos de qualquer natureza; é punido com pena de prisão até 3 anos ou com pena de multa até 600 dias.

2 - A poluição ocorre em medida inadmissível sempre que a natureza ou os valores da emissão ou da imissão de poluentes contrariarem prescrições ou limitações impostas pela autoridade competente em conformidade com disposições legais ou regulamentares e sob cominação de aplicação das penas previstas neste artigo.

Artigo 280:

Poluição com perigo comum

Quem, mediante uma conduta descrita no n.º 1 do artigo anterior, criar perigo para a vida ou para a integridade física de outrem, ou para bens patrimoniais alheios de valor elevado, é punido com pena de prisão:

a) De 1 a 8 anos, se a conduta e a criação do perigo forem dolosas;

b) Até 5 anos, se a conduta for dolosa e a criação de perigo ocorrer por negligência.

Acrescente-se que está em andamento uma nova revisão do Código Penal na Assembleia da República que, entre outras, modifica o artigo 279º.

Portugal, pelo Decreto-lei, de 20 de janeiro de 1984, adotou a responsabilidade criminal das pessoas coletivas, sociedades e associações de fato.

Figueiredo Dias apud Machado (2010, p.751) afirma que “as maiores e mais graves ofensas à integridade do ambiente provêm atualmente, sem dúvida, não da pessoa individual, mas da pessoa coletiva”.

O referido autor destaca ainda que: “na ação como na culpabilidade visualiza-se um ‘ser livre’ como centro ético social da imputação jurídico-penal, isto é o próprio do ser humano. Mas não se deve esquecer que a organização humano-social é, assim como o próprio individuo humano, ‘obra de liberdade ou ‘ realização do ser livre’ e, por isso, parece aceitável que em certos setores especiais e bem delimitados ..., ao individuo humano seja possível substituir-se como centro ético-social da imputação jurídico-penal, a sua obra ou realização coletiva e, portanto, a pessoa jurídica, associação, grupo ou corporação na qual exprime-se o ser livre” (MACHADO, 2010, p.751).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Atualmente tem ganhado força a idéia de que a natureza deve ser protegida por razões ecológicas e éticas, independentemente de sua utilidade econômica ou sanitária para o ser humano. A biodiversidade e cada um dos elementos da natureza por si só seriam possuidores de um valor jurídico próprio (BENJAMIN, 2001, p.153).

A proteção do meio ambiente transformou-se em um valor permanente para a sociedade, de forte conteúdo ético. Proteger o meio ambiente passou a ser uma obrigação de todos, requerendo esforço comum, em resposta aos desafios do futuro. Daí a responsabilidade do setor empresarial de promover o desenvolvimento sustentável (SANTOS, 2000, p. 164).

Constata-se que os recursos ambientais não são inesgotáveis, tornando-se inadmissível que as atividades econômicas desenvolvam-se alheias a esse fato. Busca-se com isso a coexistência harmônica entre economia e meio ambiente. Permite-se o desenvolvimento, mas de forma sustentável, planejada, para que os recursos hoje existentes não se esgotem ou tornem-se inócuos (FIORILLO, 2007, p.29).

A proteção ao meio ambiente ganhou abrangência internacional, passando a ser reconhecida desde o momento em que a degradação ambiental alcançou índices assustadores, tomando a consciência de que a preservação de um ambiente sadio está intimamente ligada à preservação da própria espécie humana.

Portugal não detém uma das estruturas mais desenvolvidas de proteção ao Meio Ambiente da Europa, em função de seus problemas prioritários, como dificuldades na distribuição de empregos e outros fatores relacionados à economia. Mas com os instrumentos que possui, conseguiu desenvolver técnicas de produção de energia, de tratamento de águas residuais, e de outros tipos de tecnologia muito utilizados e difundidos por países de todo o mundo.

A Legislação Nacional de Portugal, no domínio do ambiente, engloba leis e normas sobre cada fator que influencie sobre a qualidade e preservação do meio ambiente (Ver Anexo), como: qualidade do ar e das águas, manejo de substâncias perigosas, proteção da saúde, etc.

Como foi explicado no texto, o país precisa de ferramentas mais eficazes para a regularização da defesa ambiental e sua fiscalização.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

BALAZEIRO, M. B. **Ministério Público Português e a Tutela do Meio Ambiente**. Disponível em: <http://www.abrampa.org.br/congresso_pernambuco/pos_evento/apresentacao/DraMarciaBalazeiro-OMPPortugueseatuteladoMeioAmbiente.PDF>. Acessado em: 20 de agosto de 2012.

BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcelos e. A natureza no direito brasileiro: coisa, sujeito ou nada disso. **Caderno jurídico**, Escola Superior do Ministério Público, nº.2, julho de 2001.

BIRNIE, Patricia; BOYLE, Alan. **International Law & the Environment**. 2 ed. Oxford: Oxford University Press, 2002.

EDUCAÇÃO ambiental: curso básico a distância: documentos e legislação da educação ambiental. Coordenação: Ana Lúcia Tostes de Aquino Leite e Naná Mininni-Medina. Brasília: MMA, 2001. 5v., 2 edição ampliada, p.23.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro.** 6 ed. Ampliada. São Paulo: Saraiva, 2007.

GUERRA, Sidney. **Direito Internacional Ambiental:** breve reflexão. Publicado em: 1999. Disponível em: <<http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/viewFile/99/68>>. Acessado em: 29 de set. de 2012.

MACHADO, Paulo Leme. **Direito Ambiental.** Brasileiro. 7 ed., São Paulo: Malheiros, 1999.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiental:** A Gestão Ambiental em Foco. Doutrina, Jurisprudência, Glossário. 6 ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

ROESSING NETO, Ernesto. **Responsabilidade internacional dos Estados por dano ambiental:** o Brasil e a devastação amazônica. Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 1172, 16 set. 2006. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/8915>. Acesso em: 13 set. de 2012.

RODRIGUES, José Eduardo Ramos. Organizadores: DERANI, Cristiane e COSTA, José Augusto Fontoura. **Direito Ambiental Internacional.** 1ª ed. Santos, SP: Leopoldianum, 2001.

RUIZ, José Juste. Los principios fundamentales del derecho internacional ambiental. In: CASELLA, Paulo Borba (Coord.) **Dimensão internacional do Direito.** São Paulo: LTr. 2000.

SANTOS, Boaventura de Souza. **A Crítica da Razão Indolente.** São Paulo: Cortez, 2000.

SEITENFUS, Ricardo; VENTURA, Deisy. **Introdução ao Direito Internacional Público.** 3 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito internacional do meio ambiente:** emergência, obrigações e responsabilidades. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

Tratado de Maastricht. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Tratado_de_Maastricht>. Acessado em: 03 de agosto de 2012.

VARELLA, Marcelo Dias. **Direito internacional econômico ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.