

Itinerários

A investigação nos 25 anos do ICS



Manuel Villaverde Cabral • Karin Wall
Sofia Aboim • Filipe Carreira da Silva
(organizadores)

ICS

Itinerários

A investigação
nos 25 anos do ICS

Manuel Villaverde Cabral

Karin Wall

Sofia Aboim

Filipe Carreira da Silva

(organizadores)

ICS

Imprensa
de Ciências
 Sociais

Imprensa de Ciências Sociais



Instituto de Ciências Sociais
da Universidade de Lisboa

Av. Prof. Aníbal de Bettencourt, 9
1600-189 Lisboa- Portugal
Telef. 21 780 4700 – Fax 21 794 0274

www.ics.ul.pt/imprensa
E-mail: imprensa@ics.ul.pt

Instituto de Ciências Sociais – Catalogação na Publicação
Itinerários : a investigação nos 25 anos do ICS / organizadores
Manuel Villaverde Cabral... [et al.]. - Lisboa: ICS.
Imprensa de Ciências Sociais, 2008
ISBN 978-972-671-224-4
CDU 3(469)



Capa e concepção gráfica: João Segurado
Revisão: Levi Condinho
Impressão e acabamento: Tipografia Guerra – Viseu
Depósito legal: 279097/08
1.ª edição: Outubro de 2008

Índice

Os autores	17
Prefácio	27
Introdução	
A investigação científica como vocação e como profissão	29
<i>Manuel Villaverde Cabral</i>	
A construção do Portugal moderno	
Capítulo 1	
Transformações do liberalismo em Portugal (c. 1880-c. 1900)	51
<i>Rui Ramos</i>	
Capítulo 2	
A «era de progresso» da viticultura nacional	69
<i>Conceição Andrade Martins</i>	
Capítulo 3	
O concurso público que Eça de Queirós não ganhou	89
<i>Maria Filomena Mónica, Maria José Marinho e Maria Isabel Soares</i>	
Capítulo 4	
Cozinha, nacionalismo e cosmopolitismo em Portugal (séculos XIX-XX)	99
<i>José Manuel Sobral</i>	
Capítulo 5	
Continuidade e ruptura: as primeiras leis sociais de Marcello Caetano	125
<i>Fátima Patriarca</i>	

Capítulo 6	
Portugal no século XXI. As causas do ressurgimento	
português	141
<i>Luís Salgado de Matos</i>	
Capítulo 7	
O futuro da história económica de Portugal	155
<i>Pedro Lains</i>	
 Cidadania e instituições democráticas	
Capítulo 8	
Cidadania trans-escalar. O Estado, a cidade global e o cidadão . . .	171
<i>Mónica Brito Vieira e Filipe Carreira da Silva</i>	
Capítulo 9	
Notas sobre o problema da proliferação das armas nucleares	189
<i>José Manuel Rolo</i>	
Capítulo 10	
Dimensões internacionais da democratização: debates, paradoxos e opções políticas	203
<i>Alexandra Barahona de Brito e Andrés Malamud</i>	
Capítulo 11	
Exposição às sondagens, mobilização cognitiva e comportamento eleitoral: as eleições legislativas de 2002 em Portugal	225
<i>Pedro Magalhães</i>	
Capítulo 12	
Fidelidade do voto e mobilidade eleitoral em Portugal	239
<i>Marco Lisi</i>	

Capítulo 13	
Oposição a políticas anti-racistas na Europa: factores individuais e socioestruturais	257
<i>Alice Ramos, Jorge Vala e Cícero Pereira</i>	

Ambiente, risco e espaços

Capítulo 14	
Ambiente e políticas ambientais: escalas e desajustes	285
<i>Luísa Schmidt</i>	

Capítulo 15	
Agricultura a tempo parcial e multifuncionalidade da agricultura: novas perspectivas para o desenvolvimento rural sustentável?	315
<i>Aida Valadas de Lima</i>	

Capítulo 16	
Águas da capital – 150 anos de uma história pouco fluida	331
<i>Luísa Schmidt, Tiago Saraiva e João Pato</i>	

Capítulo 17	
Tecnologia industrial e curandeiros: partilhando pseudodeterminismos	353
<i>Paulo Granjo</i>	

Capítulo 18	
Portugal, sociedade dualista em questão: dinâmicas territoriais e desigualdades sociais	373
<i>Renato Miguel do Carmo</i>	

Ciência e o fazer ciência

Capítulo 19	
O <i>ethos</i> da ciência e as suas transformações contemporâneas, com especial atenção sobre a biotecnologia	397
<i>José Luís Garcia e Hermínio Martins</i>	

Capítulo 20	
O paradoxo do mau argumento	419
<i>João de Pina Cabral</i>	
Capítulo 21	
Configurações da investigação científica em Portugal: três estudos de caso	429
<i>Tiago Saraiva, Ana Delicado e Cristiana Bastos</i>	
Capítulo 22	
Antes do 11 de Setembro: discursos sobre muçulmanos na Europa e a viragem islamizante no pós-1989	451
<i>Nina Clara Tiesler</i>	
Escola, juventude e trabalho	
Capítulo 23	
«Escolas do diabo»: questionando a violência	477
<i>José Machado Pais</i>	
Capítulo 24	
A casa, a escola e a aprendizagem do trabalho: práticas de crianças e jovens escolarizados	499
<i>Ana Nunes de Almeida e Maria Manuel Vieira</i>	
Capítulo 25	
Artistas, organizações e mercados de trabalho artísticos: do teatro para os outros mundos da arte	523
<i>Vera Borges</i>	
Capítulo 26	
Os quadros na banca portuguesa: processos de inovação, contextos de trabalho e enquadramento sindical	539
<i>Marinús Pires de Lima, Ana Guerreiro, Marina Kolarova e Marta Lino</i>	

Género, família e corporalidades

Capítulo 27

- Género e modernidade. A construção pública do privado** 561
Sofia Aboim

Capítulo 28

- Mulheres e associativismo em França, Itália e Portugal (1888-1939)** 583
Anne Cova

Capítulo 29

- Mulheres imigrantes e novas trajectórias de migração: um croché transnacional de serviços e cuidados no feminino** 603
Karin Wall, Cátia Nunes e Ana Raquel Matias

Capítulo 30

- Mulheres transitivas: hegemónias de género em processos de mudança no feminino (Tupinambá de Olivença, Brasil)** 623
Susana de Matos Viegas

Capítulo 31

- Doentes de Alzheimer e apoio familiar: um estudo na Suíça francófona** 641
Sanda Samitca

Capítulo 32

- Das experiências da sexualidade: no interior do Brasil, no interior de Portugal** 657
Vanda Aparecida da Silva

Capítulo 33

- Be some body*: modificação corporal e plasticidade identitária na sociedade contemporânea** 671
Vitor Sérgio Ferreira

Império, diásporas e migrações

Capítulo 34

- A História e os estudos pós-coloniais** 693
Valentim Alexandre

Capítulo 35

- Dissolver a diferença. Mestiçagem e conversão
no império português** 709
Ângela Barreto Xavier

Capítulo 36

- As associações de emigrantes portugueses na Bélgica
e no Reino Unido: identidades colectivas, capital social
e políticas públicas de integração** 729
Daniel Melo

Capítulo 37

- Portugal na Europa e a questão migratória: associativismo
e integração de jovens de origem africana em Portugal** 749
Marzia Grassi

Capítulo 38

- A construção social das diferenças nas relações
entre grupos sociais** 769
Rui Costa-Lopes, Jorge Vala, Cícero Pereira e Patrícia Aguiar

Comunidades e práticas religiosas

Capítulo 39

- O «Islão do século XX» e o «comunismo do século XXI»** 793
José Barreto

Capítulo 40	
«Ou casada, ou caseira»: mediunidade e feminidade de classe média em São Vicente de Cabo Verde	817
<i>João Vasconcelos</i>	
Capítulo 41	
O Atlântico cristão. Apontamentos etnográficos sobre o encontro religioso em Lisboa	839
<i>Ramon Sarró e Ruy Llera Blanes</i>	
Capítulo 42	
Portugal entre singularidade e pluralidade religiosas: algumas considerações históricas e sociológicas	855
<i>Steffen Dix</i>	

Índice de quadros, figuras e fotos

Quadros

2.1	Crescimento regional da produção vinícola portuguesa (em milhares de hl)	72
9.1	Ogivas nucleares operacionais	200
9.2	Estimativa do número e da potência dos reactores nucleares	201
11.1	Sondagens nas eleições de 2002: intenção de voto após redistribuição de indecisos	230
11.2	Os efeitos da exposição às sondagens	231
11.3	Os efeitos da exposição às sondagens: pequenos vs. grandes partidos e mobilização cognitiva	233
12.1	O perfil do eleitorado volátil: as variáveis sociodemográficas (%)	245
12.2	Colocação ideológica do eleitorado flutuante nas eleições de 2002 e de 2005	246
12.3	Modelo de regressão logística para a volatilidade eleitoral nas eleições de 2002 e de 2005	251
13.1	Amostras (cidadãos nascidos em cada país)	265
13.2	Preconceito racial, oposição a políticas anti-racistas e percepção de ameaça em 13 países europeus	265
13.3	Variáveis contextuais introduzidas nos modelos multinível	267
13.4	Preconceito racial em 13 países europeus: parâmetros estimados dos modelos multinível; erros-padrão entre parêntesis (N=18178)	269
13.5	Oposição a políticas anti-racistas em 13 países europeus: parâmetros estimados dos modelos multinível; erros-padrão entre parêntesis (N=18178).	271
13.6	Efeitos do preconceito racial e da ameaça geral na oposição a políticas anti-racistas em 13 países europeus (coeficientes beta <i>standardizados</i>)	272
14.1	Marcos da política ambiental em Portugal (1967-2005)	309
18.1	Evolução da composição social do Alentejo entre 1991 e 2001, por Nuts III	383
21.1	Evolução da I&D em Portugal, 1982-2005	430

Figuras

6.1	O Zé Povinho de Rafael Bordalo Pinheiro é o povo bom e democrata dominado pelo Rei e pelos áulicos. O Zé Povinho, porém, há-de «transformar-se em Povo» – estabelecendo a democracia (extraído do <i>António Maria</i>)	145
12.1	Mobilidade e disponibilidade eleitoral em Portugal, 1980-2005	243
12.2	Colocação ideológica do eleitorado flutuante nas eleições de 2002 e 2005 (%)	244
13.1	Percepção de ameaça como mediador da relação entre preconceito racial e oposição a políticas anti-racistas (<i>coeficientes beta estandardizados</i>)	273
16.1	«O Alviella», de Raphael Bordallo Pinheiro, <i>Pontos nos ii</i> , 6 de Agosto de 1885	335
17.1	<i>Continuum</i> de possibilidades de interpretação da incerteza	362
18.1	Mapa da classificação das freguesias da Região Alentejo em 6 classes (<i>clusters</i>)	390
26.1	Evolução do número de trabalhadores bancários em Portugal no período 1994-2005 (trabalhadores da actividade doméstica)	543
26.2	Entidades recorridas pelo banco para a execução das acções de formação (percentagem)	546
26.3	Tipos de formação frequentados (percentagem)	547
26.4	Número médio de horas suplementares não remuneradas, por banco	549
26.5	Identificação com o Banco, por sexo (percentagem)	552
37.1	Local de inquirição dos jovens	758
37.2	Participação associativa segundo o tempo de residência em Portugal	759
37.3	Benefícios do associativismo	760
37.4	Benefícios do associativismo segundo a condição perante a profissão	761
38.1	Hetero-etnicização como dimensão de preconceito	775
38.2	Atitude geral face a imigrantes por semelhança/diferença * Identificação para os aspectos relevantes	783
38.3	Atitude geral face a imigrantes por semelhança/diferença * Identificação para os aspectos irrelevantes	783
40.1	Mãe e filho bem assistidos. Estampa de <i>A Vida fora da Matéria</i> , 2.ª edição (Centro Redentor, 1934)	824
41.1	Frades benzendo escravos antes da sua partida para a América	847

Fotos

- 17.1 Um *tinblolo* actual, que poderá integrar mais elementos 364
- 40.1 Presidente, médiuns e esteios (à sua direita) e auxiliares (atrás),
numa sessão de limpeza psíquica no centro racionalista cristão
da Avenida de Holanda, em São Vicente 837

Capítulo 14

Ambiente e políticas ambientais: escalas e desajustes

Introdução

Em Portugal, as políticas ambientais, no sentido contemporâneo do termo, apesar de terem acompanhado o processo de outros países europeus, confrontaram-se com três graves problemas que explicam em larga medida os seus frustrantes resultados e a sua fraca ressonância cívica.

Um desses problemas foi o tardio colapso da sociedade rural e o modo abrupto e tumultuoso como decorreu. Outro, foi o desfasamento em relação ao processo internacional, cujas razões e estratégias coincidiam pouco com a realidade portuguesa. Por último, houve um sentido desfavorável à instalação da preocupação ambiental nas culturas públicas do País.

Apesar de não lhe faltar estrutura institucional e um aparato legislativo razoáveis, Portugal apresenta persistentemente mau desempenho ambiental. A sociedade civil e a opinião pública demoraram a integrar o assunto como uma prioridade, e os executivos mantêm as políticas ambientais na periferia da governação, como um problema negligenciável ou até um estorvo às dinâmicas de desenvolvimento.

Para demonstrar estes argumentos, recorro a três tipos de elementos. Primeiro, a história institucional e legislativa do ambiente em Portugal, desde o início da sua fase contemporânea com a criação da Comissão Nacional de Ambiente (CNA) em 1971. Segundo, a trajectória dos acontecimentos ambientais portugueses a partir do evento-charneira que são as cheias catastróficas de 1967. Terceiro, um esboço de análise das culturas ambientais em Portugal.

Nós e os outros – as especificidades nacionais

Se considerarmos a preparação da Conferência de Estocolmo (1972) como um marco, podemos dizer que Portugal inaugurou as suas políticas ambientais

num momento semelhante ao de outros países europeus, e com directrizes que apontavam no mesmo sentido. Contudo, se as políticas eram afins, o terreno de acolhimento aqui era bem diverso.

Nos anos 60, quando o Ocidente já se inquietava com as primeiras marés negras e o Clube de Roma manifestava preocupação com os sinais de crise do intenso processo de desenvolvimento industrial seguido mundialmente, Portugal, espécie de «museu rural» na Europa, vivia num alheamento apenas interrompido por algumas vozes críticas, oriundas sobretudo dos meios intelectuais.

O País tinha condições económicas, sociais e ecológicas bem diferentes da maioria dos seus actuais parceiros europeus. Muito telegraficamente, a predominância de um modelo de sociedade tenazmente rural centrada em valores tradicionais; um movimento de industrialização tardio e incipiente; mas também um repentino processo de urbanização e suburbanização provocado pelo êxodo rural, com o correspondente despovoamento do interior, agravado pela intensidade do fluxo emigratório para a Europa.

A adesão à Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA, na sigla inglesa) em 1959, com a intenção de avançar para uma nova dinâmica económica, acabou por ficar aquém das expectativas. Mais que o atraso, o problema do nosso tecido industrial era a sua fragilidade assente numa escala reduzida, com elevados custos geoestratégicos e conseqüente competitividade limitada. O arranque industrial que mesmo assim se verificou nos anos 60 saldar-se-ia pela instalação de grandes unidades poluentes em locais estratégicos como o litoral, ou os próprios estuários.

A década de 60 foi atravessada por outros dois fenómenos cruciais: a guerra colonial e o êxodo migratório de uma população que trocou os campos pelo trabalho na construção civil na zona de Lisboa e na Europa para lá dos Pirenéus. Durante muitos anos as remessas dos emigrantes tiveram um efeito algo enviesante no desenvolvimento português. Se contribuíam para o equilíbrio da balança de pagamentos, eram em parte investidas de um modo que induzia desordenamento: construção de casas em sistema disperso, aquisição de terras sem actividades produtivas, e até prédios para rendimento em bairros clandestinos nos arredores de Lisboa.

No começo dos anos 70, quando surgiram as primeiras medidas administrativas de protecção ambiental, a sociedade rural portuguesa já estava profundamente desagregada e afectada pelas marcas simultâneas dos vários factores referidos. Um quadro sem par à escala europeia que condicionou fortemente o perfil das políticas ambientais e respectiva receptividade pública.

No restante contexto europeu ocidental, a situação era bem diferente. A Segunda Guerra Mundial causara em muitos países uma devastação urbana e paisagística, no refluxo da qual, com a ajuda do Plano Marshall, ocorreu um *boom* de desenvolvimento sem precedentes – a «era de ouro» do Ocidente,

segundo Hobsbawm (1995). O perfil de quase todos os problemas ambientais contemporâneos foi produto desse processo intensivo.

Por cá a lógica era outra. Sem *smog*, sem energia nuclear, sem níveis elevados de poluição industrial, sem mega-urbanismo, Portugal tinha ainda, nos finais dos anos 60, cerca de 40% da sua população activa na agricultura (Barreto 1996). Ser-lhe-ia, pois, difícil reconhecer-se nos objectivos estratégicos da problemática ambiental do resto do Ocidente.

A tudo isto acresciam factores culturais importantes. O País não tinha razões para estar nostálgico da ruralidade, pois não só ainda estava nela, como sofria dela. Os campos significavam fome, miséria e frio; o mar ainda era o sítio onde morriam os pescadores. A razão ambiental europeia tinha uma fraquíssima leitura em Portugal, e isso inscreveu uma sensação de artificialidade em medidas que vinham de fora para dentro, ou do alto das administrações para baixo – em sistema *top-down*.

Contudo, o País não estava incólume, e também ia alterando a sua face, sobretudo devido ao processo imparável de litoralização e de metropolitanização (Ferrão 1996). Seriam os problemas ligados a estes fenómenos geradores de desordenamento do território e destruição da paisagem – mais do que a questão da poluição industrial – que acordariam lentamente a «sensibilidade ambiental» no País.

Apesar de tudo isto, mantinham-se altos níveis de analfabetismo, e o regime controlava a participação cívica, desencorajando os cidadãos de intervir, ao mesmo tempo que censurava os meios de comunicação social. A censura extravasava das questões estritamente sociopolíticas, estendendo-se a problemas de natureza ambiental, sobre os quais, não sendo proibido, era politicamente inconveniente falar, por serem negativos à imagem de Portugal.

Chegavam filtradas as próprias notícias sobre os movimentos sociais e contestações cívicas ambientais que ocorriam noutros países do Ocidente, desde o desarmamento nuclear às acções do Greenpeace.

Já as crises ambientais graves eram noticiadas: o *smog* em Londres nos anos 50, a maré negra do Torrey Canyon na Bretanha em 1967, a poluição dos rios Tamisa, Sena e Reno. Os desastres passavam na RTP, desde que fossem «lá fora» e sugerissem uma moralidade: talvez castigos a sociedades tão opulentamente industriais, urbanas, consumistas e... democráticas. «Cá dentro», a RTP mostrava um país são e a salvo dessas desgraças do «progresso». O panorama rural aparecia na televisão como factor positivo, sintoma da harmonia e boa qualidade natural e moral do País (Schmidt, 2003).

O processo de mediatização da sociedade portuguesa também teve, aliás, as suas singularidades no quadro europeu: a prolongada incipiência dos primeiros tempos das emissões da RTP, espécie de prolongamento da Emissora Nacional, e a existência, até muito tarde (1992-1993), do monopólio público televisivo sempre politicamente controlado, embora com intensidades dife-

rentes (Paquete 1988). A presença hegemónica do *medium* televisivo – face a uma débil penetração da imprensa – exponencia-se na era das televisões privadas. E, apesar da melhoria na área informativa, a programação televisiva vai derivando para um modelo crescentemente desqualificado, culminando com os *reality-shows* a partir de 2000.

Analfabetismo, iliteracia, censura, mediocridade mediática sem alternativas reais mantiveram a sociedade civil escassamente interessada nos problemas do ambiente. Compreende-se, assim, que as três primeiras grandes catástrofes ambientais em Portugal – cheias de 67, maré negra de Leixões em 75 (a 14.^a do mundo) e incêndios de 75 – tivessem dificuldade em ser vistas como tal. As cheias eram uma desgraça, sim, mas «natural» – o que as causara era a «chuva» e não o desordenamento; tal como o que provocava os incêndios era o «fogo», e não o tipo de florestas. Os derrames aconteciam por causa do «temporal», e não da economia dos hidrocarbonetos.

Consideramos, assim, duas características principais e paralelas na trajectória da problemática ambiental das últimas quatro décadas: uma, na linha do que Soromenho-Marques (1998, 2007) tem designado por «primado do impulso externo», consiste na natureza exógena e artificial das leis e das medidas que resultaram essencialmente daquilo a que podemos chamar «pressão externa» –, e que não encontraram um terreno de ancoragem firme, nem histórico nem cultural, para se desenvolver internamente. Outra consiste no perfil do próprio quadro de problemas efectivos que advêm sobretudo de um desordenamento do território essencialmente endógeno, gerador e causa dos problemas ambientais, da sua manutenção e do seu agravamento – a que podemos chamar «depressão interna».

Como raramente as leis ambientais nasceram de dinâmicas e reflexões endógenas, dificilmente foram assumidas ou transformadas em «hábitos». O edifício legislativo sobre ordenamento do território, de gestação mais interna, foi sendo atrasado. Quando finalmente começou a ser construído, não logrou níveis de credibilidade: foi constante e penosa a sobreposição de decretos-leis e planos (a nível local, regional e nacional), frequentemente contraditórios e dificilmente compatibilizáveis.

Vejamos então o percurso das políticas, dos problemas e dos temas ambientais ao longo dos últimos 40 anos, com os principais momentos de viragem destacados.

As primeiras medidas, instituições e alertas (1967-1974)

Se é certo que muito do actual quadro legislativo sobre ambiente se deve às dinâmicas comunitária e internacional, convém referir alguns antecedentes. Já em 1937, Flores redigira um trabalho pioneiro sobre «Protecção da Natureza»

publicado posteriormente na *Revista Agronómica*. Os serviços florestais também tinham uma preocupação antiga com a protecção e o enriquecimento dos solos, referidos no próprio relatório que acompanhava o Plano de Povoamento Florestal de 1938. A Liga para a Protecção da Natureza (LPN), fundada em 1948 e reunindo grandes nomes da comunidade científica – entre eles o seu primeiro presidente, Baeta Neves – produziria inúmeras pesquisas, bem como os primeiros inventários do património natural, que iriam estar na origem de muitas das actuais áreas protegidas.

Contudo, os acontecimentos internacionais teriam maior influência no arranque das políticas internas. O Ano Europeu da Conservação da Natureza (1970) desencadeou a primeira legislação sobre a « Protecção da Natureza e dos seus recursos » – Lei 7/70 – acompanhada de um parecer positivo da Câmara Corporativa, cujo primeiro signatário foi Adérito Sedas Nunes, fundador do ICS. Esse diploma levaria no ano seguinte à criação do Parque Nacional da Peneda-Gerês, marcado pela contestação abafada das populações locais e pela indiferença geral das elites nacionais (Castro Caldas, 1991).¹

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

A CNA integrava-se no conjunto de tentativas marcelistas de aproximar Portugal de questões e organizações internacionais, quebrando o isolamento do País devido à política colonial. O seu primeiro presidente, José Correia da Cunha, deputado pela Ala Liberal, conseguiu várias vezes chamar a atenção para os temas do desenvolvimento e ambiente. Em Abril de 1971, fez debater na Assembleia Nacional, um « Aviso Prévio » sobre ordenamento do território. Com visão premonitória, escrevia: « 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 (1971), o crescimento das cidades já primava « pela anarquia, permitindo toda a sorte de especulações e injustiças [...] e pelo neopovoamento disperso, resultante da aplicação de capitais por parte de emigrantes ». E rematava: « O que me preocupa, na verdade, é a apatia, o desinteresse, a alienação das responsabilidades, por parte de muitos; é a defesa intransigente de privilégios e

¹ 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 protecção 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 » (Caldas 1991, 631).

honorárias, a permanente subordinação do interesse geral ao particular, pelo lado de alguns.»

Estava-se então em pleno processo de suburbanização da região de Lisboa, com o alastramento imparável dos «bairros de lata» e dos clandestinos construídos nas periferias rurais, sem infra-estruturas básicas de água e esgotos, ou condições de segurança. Isto é, sem quaisquer políticas de habitação para enfrentar o afluxo de população rural. E foram essas situações que suscitariam os primeiros alertas públicos.

Apesar de parte do litoral algarvio já se encontrar esmagado pelo turismo de massas nos finais dos anos 60, as críticas sobre destruição de paisagem centraram-se inicialmente sobre as *maisons* dos emigrantes, acusadas de desfigurar um quadro rústico, leia-se bucólico, das aldeias e dos campos do Norte e Centro (Villanova, Leite e Raposo 1995). Mas o debate foi quase estritamente estético e ideológico, restringindo-se a uma elite.

Mais grave seria o impulso que as migrações internas trouxeram à construção civil suburbana, em geral pelo litoral norte e centro, mas sobretudo nos arredores de Lisboa, para onde foi empurrado um milhão de migrantes.

As consequências desta (sub)urbanização descontrolada revelar-se-iam a três níveis. Por um lado, na decomposição das periferias rurais das grandes cidades. Por outro, na configuração dominante na ocupação da região de Lisboa, difusa e caótica, em consequência do loteamento clandestino de zonas rurais, incluindo as margens das ribeiras. Por último, e resultante dessa ocupação, no agravamento do risco das inundações, tragicamente demonstrado com a tragédia das cheias de 1967. As construções obstruíam leitos de cheias, impermeabilizavam aquíferos, gerando enxurradas e lamas que vitimaram centenas de pessoas. Apesar de o Governo de então remeter a catástrofe para causas «divinas», a oposição ao regime aproveitou para culpar os vícios de crescimento então já manifestos. Talvez fosse uma das primeiras vezes em que no tempo da ditadura se equacionou publicamente o polígono temático – processos sociais, políticas de desenvolvimento e questões ambientais. No rescaldo das cheias, Ribeiro Telles, num episódio que escapou à censura oficial, foi à RTP apontar o desordenamento como causa directa da catástrofe.

Em suma, entre finais dos anos 60 e o arranque dos anos 70, verificou-se uma concentração de marcos administrativos, resultantes de um impulso externo articulado ao fôlego inicial de abertura trazido pela Primavera Marcelista. Ao mesmo tempo, os problemas de desordenamento foram fazendo os seus estragos na paisagem e no ambiente, atingindo o auge com os surtos de cólera que no início dos anos 70 assolaram os bairros mais pobres de Lisboa.

Abril, a consagração administrativa e a quebra (1974-1986)

No quadro da democracia, as políticas ambientais e de conservação da natureza ganharam pela primeira vez estatuto oficial específico, com a formação, logo em 1974, da Subsecretaria de Estado do Ambiente (SEA), integrada na Secretaria de Estado da Habitação e Urbanismo, no âmbito do Ministério do Equipamento Social e do Ambiente.² Dentro da Subsecretaria cria-se, em 1975, o Serviço Nacional de Parques, Reservas e Património Paisagista, bem como o Serviço de Estudos para apoio à decisão, que levaria a cabo os primeiros projectos que articulavam de conservação da natureza e desenvolvimento sócio-económico nas suas componentes espaciais e temporais.

Ribeiro Telles, então subsecretário de Estado do Ambiente, estabeleceu em 1976 a rede nacional de áreas protegidas, cujo período áureo de instalação decorreria até 1983.³ Apesar de terem como base o inventário realizado pela LPN, essas áreas foram sendo criadas sobretudo em função da capacidade política e de liderança dos detentores da pasta, e nunca estiveram propriamente articuladas a estruturas sociais locais. Trinta anos mais tarde, a maior parte das zonas classificadas não tem ainda um plano de ordenamento, e o envolvimento das populações continua por fazer.

A Constituição de 1976 consagrou o direito fundamental ao ambiente, estabelecendo deveres do Estado na protecção ambiental e abrindo campo para as primeiras iniciativas legislativas. Contudo, para além da protecção da natureza, a legislação quase não se ocupou das questões ambientais nesta fase. Urgente era a requalificação dos bairros clandestinos, dotando-os de infra-estruturas básicas; era acabar com as «barracas» em Lisboa e com as «ilhas» no Porto. O País chegara a 1974 com apenas 18% de cobertura da rede de esgotos, e estava a ser afectado por surtos de cólera na área de Lisboa. Mais tarde, o programa do primeiro governo constitucional (1976-1978) reitera essa prioridade. O «ambiente» era sobretudo o «problema social» em que ele se traduzia, e que não era controverso.

² A Subsecretaria de Estado do Ambiente teve como primeiro titular o Arq.º Ribeiro Telles, sendo Nuno Portas secretário de Estado da Habitação. A partir de 1975 foi mudando de ministério, passando a integrar o Ministério da Qualidade de Vida entre 1978 e 1985, data em que passa para o recém-criado Ministério do Plano e Administração do Território. Só em 1990 passaria a ministério autónomo.

³ O Serviço Nacional de Parques, Reservas e Património Paisagista, cuja designação passou em 1993 para Instituto da Conservação da Natureza, foi criado em 1975. Daí até 1983, e sem contar com os «sítios classificados», foram criados 14 parques e reservas naturais, e paisagens protegidas. Em 1998, antes da demarcação da Rede Natura, existiam 23 áreas protegidas. Hoje são 29, quatro das quais de âmbito regional e que cobrem cerca de 8% do território de Portugal continental. O ICN passou a designar-se Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade (ICNB) em 2007.

O primeiro conflito ambiental da democracia deu-se entre 1976 e 1978. O projecto de instalação de uma central nuclear em Ferrel desencadeou uma onda generalizada de protestos públicos, onde as pequenas associações ecologistas entretanto surgidas se aliaram a intelectuais, cientistas e populações locais (Cautela 1977). Embora estimulando grupos ambientalistas – entre os quais se destacou o Movimento Ecológico Português (MEP) – Ferrel tratou um assunto muito específico, o nuclear. Foi um acto importante, mas, de certo modo, isolado e que, aliás, se enquadrava bem no clima «mani-festivo» da época. Ao MEP sucederia a Associação Portuguesa de Ecologistas-Amigos da Terra, que teve alguma projecção no início dos anos 80. Mas o movimento ambientalista continuava disperso, e só se organizaria de forma mais consistente na segunda metade da década.

Assim, paradoxalmente, a revolução de 74 não só não actualizou o País em termos de preocupação ambiental, como veio em parte interromper a dinâmica de um processo que se começava a desenhar, fosse na crítica ao desordenamento urbano, fosse até em medidas antipoluição planeadas pela CNA. Abril desloca o fulcro das preocupações públicas para o campo das representações político-cívicas. A interpretação crítica das opções de desenvolvimento do País ficou secundarizada pelas dinâmicas bem mais prementes da justiça, da igualdade, da liberdade, dos direitos políticos e, claro, da descolonização.

O próprio direito à habitação, que fazia parte do pacote das novas reivindicações políticas, acabou por consolidar alguns vícios de desordenamento anteriores. Nomeadamente, quando se optou por legalizar muitos dos bairros clandestinos então existentes, sobretudo na área metropolitana de Lisboa, requalificando-os e dotando-os de infra-estruturas e equipamentos. Foi esse o objectivo do Programa SAAL (Serviço de Apoio Ambulatório Local), criado pela Secretaria de Estado da Habitação (Ferreira 2007).

Visto à escala internacional, o ritmo do País era outro. Enquanto a crise do petróleo (1973-1974) abalava as mais firmes convicções sobre a segurança do modelo ocidental industrializado, Portugal também se ressentia, mas de uma forma mais marginal. Não apenas porque a sua sociedade de consumo era ainda incipiente – com uma dependência do petróleo então mais ténue do que os outros países europeus – como porque o País estava absorvido na resolução de outros problemas.

O balanço geral desta fase pós-revolução de Abril, se trouxe uma melhoria nas condições de habitação e saneamento urbano, acabou por se saldar no futuro agravamento de vários problemas ambientais e territoriais. As fortes estruturas sociais e políticas de controlo desfizeram-se, sem que as substituísse qualquer regulamentação ambiental e de ordenamento do território. Por outro lado, uma «nova» concepção de desenvolvimento que via o fim do sector primário como um dos seus indicadores seguros, assumindo a desruralização

como vantagem, acentuou o processo de «sangria» dos campos. A par disto, a crise da Europa provocou o regresso em massa dos emigrantes, enquanto a independência das colónias fazia regressar mais de 500 mil portugueses – metade dos quais se concentrou na região de Lisboa (Pires 1984). A expansão demográfica resultante agravou substancialmente os problemas de ordenamento do território, de ocupação do litoral e de alastramento suburbano em «mancha de óleo».

Instalou-se uma espécie de «anti-regra», com a proliferação das construções clandestinas aglomeradas ou dispersas nas imediações das grandes cidades, e até em domínio público marítimo; o incremento da indústria da construção civil, cujas componentes – extracção de areias e manufactura de cerâmicas – não foram acauteladas do ponto de vista ambiental; a instalação de um número crescente de indústrias poluentes grandes e pequenas, habitualmente perto dos cursos de água e sem qualquer preocupação ambiental; a deposição de resíduos tóxicos e urbanos na paisagem; a delapidação do património cinegético, com a liberalização da caça; a eclosão de um turismo litoral desordenado; e ainda a crescente e descontrolada florestação intensiva de eucaliptos, no espaço cada vez mais devoluto do interior do País (Mansinho e Schmidt 1997). A mancha de monocultura de eucaliptos alastrou de 214 mil ha em 1979 para 362 mil ha em 1987. Com eles aumentou o risco de incêndios, cuja incidência duplicou de 1978 para 1985.

No meio disto, erguiam-se algumas vozes dos antigos conservacionistas da LPN.⁴ Contudo, como não chegavam aos principais órgãos de comunicação social, pouco eco tinham num país eufórico com o seu aparente crescimento económico, inebriado com a descoberta da sociedade de consumo e da televisão a cores, espantado com as recentes liberdades individuais que a democracia trouxera.

Entre 1982 e 1983, quando Ribeiro Telles foi ministro de Estado no governo de Pinto Balsemão, houve algumas tentativas para regulamentar o ordenamento paisagístico e controlar a ocupação do território. Novos instrumentos legislativos estruturantes criaram a Reserva Agrícola Nacional (RAN – 1982) e a Reserva Ecológica Nacional (REN – 1983), e determinaram a elaboração de planos regionais e locais – PROT (planos regionais de ordenamento do território, 1983) e PDM (planos directores municipais, 1982). Contudo, a

⁴ Entre 1975 e 1987 o silvicultor e conservacionista C. M. Baeta Neves escreveu diversos artigos sobretudo em publicações de índole local. A título de exemplo: «Antes que seja tarde», *Região de Leiria*, n.º 2017 em 1976; «A invasão do litoral», *A Comarca de Arganil*, Setembro de 1982; «Dois problemas de solução difícil. As barracas clandestinas do litoral e a poluição», *A Comarca de Arganil*, Setembro de 1984; «Será que a Portugal não interessa a defesa do ambiente?» *A Comarca de Arganil*, Novembro de 1985. Para mais referências, v. *Instituto Florestal*, Dezembro de 1995.

regulamentação destes instrumentos seria continuamente adiada, e só dez anos mais tarde se tornaria obrigatória.⁵

Nem estas estruturas de ordenamento e conservação da natureza nem a necessidade de planear foram assumidas como factores decisivos de desenvolvimento por parte dos governos e, ainda menos, por parte de um poder local que as viu sempre como uma interferência indesejável de Lisboa. Os autarcas continuam, aliás, a encarar negativamente a RAN e REN, como ficou claro num inquérito aplicado em 2004 (Schmidt, Nave, e Guerra 2005).

Em 1981 criou-se o Partido Ecológico «Os Verdes», PEV. Mas este partido, explicitamente aliado ao Partido Comunista Português e gerado no rastilho do movimento europeu dos partidos verdes, pouco contribuiu para projectar as questões ambientais, mesmo quando adquiriu representação parlamentar em 1983.

No início dos anos 80, com o «Outono revolucionário», as conquistas económicas ultrapassaram as políticas na lista de prioridades. O modelo de crescimento então seguido não conseguiu integrar as regras ambientais que muitos outros países europeus já assumiam. A pressa era acertar o passo económico com a Europa e abreviar o atraso de décadas. O País mudou mais por ruptura do que por processo, sem atender ao enquadramento legislativo de ambiente e de planeamento que se começava a desenhar – o que seria fatal para o eclodir generalizado dos problemas ambientais.

Os outros e nós: efeitos ambientais da integração europeia (1986-1990)

A adesão à União Europeia (1986) constituiu um marco na política ambiental do País, trazendo-lhe novas exigências, reforçando-lhe a legislação e intensificando as medidas. O processo de adesão foi o «impulso externo» decisivo. É o tempo em que Carlos Pimenta ocupa a pasta da Secretaria de Estado do Ambiente, então integrada no Ministério do Plano e Administração do Território no primeiro governo de Cavaco Silva com maioria absoluta em 1987. A UE trouxe ainda claras vantagens de apoio financeiro para infra-estruturas básicas e consequente melhoria das condições de vida. Tal como os anteriores, o governo de então referia entre as suas prioridades o saneamento básico.

⁵ A RAN seria regulamentada em 1989 (DL 196/89) e, até lá, outros decretos-leis abriram a possibilidade de a ocupar com florestações de crescimento rápido e com campos de golfe. A REN seria apenas regulamentada em 1992 (DL 213/92). Os PDM e os PROT, figuras jurídicas criadas em 1977 e regulamentadas em 1982 e 1983 (DL 208/82 e DL 338/83), só a partir dos anos 90 seriam passados à prática no caso dos PDM por pressão europeia.

Esses anos-charneira conjugaram alguns factores e acontecimentos-chave para o protagonismo das questões ambientais. A nível legislativo destaca-se a aprovação da Lei de Bases do Ambiente (LBA), em 1987, que adoptou um conceito de ambiente vasto e estabeleceu princípios, definições e instrumentos básicos. Na sequência da LBA surgiram leis sobre os mais diversos problemas ambientais: poluição da água, do ar e sonora, gestão dos resíduos, defesa do litoral e protecção das espécies. Entre 1987 e 1992 foram publicados «mais de 70 diplomas» implicando directamente a gestão dos recursos naturais e a protecção do ambiente (Melo e Pimenta 1993, 128). Após os primeiros instrumentos estruturantes, mas avulsos, visando a conservação da natureza, este foi o grande arranque da produção legislativa sobre ambiente em Portugal, embora muitos dos decretos tivessem de esperar vários anos até serem regulamentados.

Também se tornaram obrigatórios os relatórios periódicos sobre o estado do ambiente, a partir de 1987, apontando logo para alguns índices de degradação inquietantes.

Nessa mesma data criou-se o Instituto Nacional do Ambiente (INAMB), uma instituição inovadora com o objectivo explícito de fazer a mediação entre a sociedade civil e o poder central, informando, divulgando e promovendo a participação. Também aí a prática ficaria aquém dos objectivos, pois o INAMB – que passou a IPAMB (Instituto de Promoção Ambiental) em 1993, a Instituto do Ambiente em 2002 e a Agência Portuguesa do Ambiente (APA) em 2007 – foi restringindo o âmbito e o fulgor da sua actuação sobretudo em termos de comunicação, educação e estímulo à participação (Valente 2001).

Do lado da sociedade civil, a aprovação da Lei das Associações de Defesa do Ambiente (Lei n.º 10/87), sob o impulso do Ano Europeu do Ambiente (1987), conferiu-lhes enquadramento legal e apoios específicos. Assistiu-se à consolidação de duas Organizações Não-Governamentais (ONG) de âmbito nacional – Quercus e GEOTA – bem como à renovação da antiga LPN. Todas passaram a ter projecção pública, adquirindo protagonismo crescente e mobilizando-se para alguns problemas e conflitos que então eclodiram, desde a cíclica ameaça de uma lixeira de resíduos nucleares em Aldeadavilla (1987) ao movimento contra a eucaliptização de vastas zonas rurais que gerou acções de arranque directo de árvores em Valpaços e Aboboreira (1989) levando à intervenção da GNR.

Mais localizado foi o conflito da «guerra dos caulinos» em Barqueiros,⁶ que se arrastou por inúmeros episódios entre 1986 e 1989, até a população

⁶ A «guerra dos caulinos» foi a designação pela qual ficou conhecida a resistência popular na aldeia de Barqueiros (Barcelos) contra uma exploração de caulino a céu aberto em plena zona central. Iniciado em 1986 este conflito foi-se arrastando até se saldar na morte de um rapaz em 1989.

conseguir – na sequência de um desenlace trágico – erradicar a poluente e perigosa exploração quase no centro da aldeia.

Em 1986 entraram também no tribunal as primeiras acções de atentados contra a natureza e o ambiente. Uma delas, interposta pela Quercus, e referente ao abate de árvores onde nidificavam cegonhas, em Alcácer do Sal, resultou em sucesso. Outra, uma queixa dos agricultores do Carregado contra as emissões poluentes da central térmica da EDP que lhes estragavam as culturas, acabou por fracassar (Pureza 1996).

Assistiu-se ainda ao arranque de uma multiplicidade de congressos, seminários e conferências sobre as mais diversas questões ligadas ao ambiente.⁷ Algumas publicações periódicas também iniciam a sua carreira.⁸

As marés negras de Sines (1989) e Porto Santo (1990) marcariam um fim de década, agitada ainda pela divulgação mediática do acidente de Chernobil – o «acontecimento ambiental» mais duradouramente reconhecido pelos Portugueses – e pelos problemas globais: da rarefacção da camada do ozono ao aquecimento global, da destruição da floresta amazónica às novas epidemias, do flagelo das fomes do Terceiro Mundo ao excesso de população.

A Portugal chegavam, como noticiário, os problemas ambientais de escala planetária, ao mesmo tempo que despontavam, como experiências novas, os de escala local. Ainda mal a consciência ambiental despertara no âmbito restrito de afectação do seu quotidiano e já o mundo aproximava as suas vastidões desta pequena fracção do planeta. Um acerto de escalas difícil de fazer numa população com carências estruturais de formação e informação em questões ambientais.

Ainda nessa fase tomaram-se algumas medidas pioneiras, simbólicas e altamente mediatizadas contra o desordenamento do litoral e a ocupação ilegal do domínio público marítimo. O então secretário de Estado do Ambiente, Carlos Pimenta, iniciou em 1986 a demolição das construções clandestinas na Arrábida, Lagoa de Albufeira, Fonte da Telha e Ria Formosa. A «era Pimenta», que durou escasso ano e meio, inaugurou uma nova fase de interesse dos meios de comunicação social pelas questões ambientais, que se viria a consolidar no início dos anos 90.

⁷ Entre 1987 e 1988 iniciam-se vários tipos de encontros científicos, quase todos continuando com uma regularidade anual ou bianual. Só para citar alguns exemplos: I Conferência Nacional sobre a Qualidade do Ambiente, I Congresso das Áreas Protegidas, I Congresso sobre Turismo no Espaço Rural, I Jornadas sobre Desertificação, I Conferência de Educação Ambiental.

⁸ Com destaque para o *Correio da Natureza*, iniciado pelo Serviço de Parques em 1986; *O Biólogo*, criado em 1989 pela Associação Portuguesa de Biólogos; a *Joaninha*, pela Agrobio em 1987 e, no mesmo ano, o *Teixo* da Quercus, bem como o *Liberne* da LPN (o qual veio renovar a primeira publicação periódica da Liga, o *Bios*, cujo primeiro número saíra em Dezembro de 1975). Ressalte-se ainda o primeiro *Dossier Ambiente* da Associação Portuguesa dos Engenheiros do Ambiente, em Abril de 1987.

Os fundos do Primeiro Quadro Comunitário de Apoio (1.º QCA, 1986-1992) permitiram um ciclo importante de obras essenciais, estimulando os investimentos públicos e privados em diferentes sectores infra-estruturais: vias de comunicação, abastecimento de água, redes de esgotos, tratamento das águas residuais, construção de aterros sanitários.

Se os apoios financeiros da UE ajudaram a modernizar o País, o descuido ambiental manteve-se. Fizeram-se obras cruciais e leis estruturantes, transpuseram-se directivas, alargaram-se as competências da pasta do Ambiente – ao ponto de o promover de Secretaria de Estado a Ministério em 1990 – mas negligenciaram-se leis, regulamentos, fiscalização e, sobretudo, a integração das componentes ambientais e a formação de técnicos nesta área.

A Lei de Bases do Ordenamento do Território enunciada no programa do Governo de 1986 foi adiada por mais 12 anos. Enquanto isso, o processo de litoralização agravou-se durante a década de 80; a «transferência interior-litoral» das populações manteve-se e a suburbanização continuou a alastrar, sem que os PDM fossem aprovados ou, com raras excepções, sequer iniciados.

Entretanto, a Lei das Finanças Locais, aprovada em 1987, tornara o orçamento autárquico mais dependente dos impostos da construção civil (antiga sisa e contribuição autárquica – Lei n.º 1/87), o que constituiu um incentivo grave para as aprovações avulso e a eito de casas e urbanizações um pouco por todo o lado, incluindo zonas florestais. A situação chegou a tal ponto que foi preciso fazer uma lei para impedir a construção civil em áreas ardidas durante dez anos (DL 327/90).

Uma vez mais, o desordenamento do território minava as conquistas jurídico-legais, neste caso obtidas por via da adesão à UE. Geraram-se efeitos perversos de agravamento da qualidade ambiental do País, traduzidos em vários indicadores que o Livro Branco sobre o Estado do Ambiente divulgado em 1990 evidenciou (Santos 1991): 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 das fábricas 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).

A década acabou sem que fossem levadas ao fim sequer as demolições dos clandestinos em domínio público marítimo das Áreas Protegidas, que Pimenta iniciara e conseguira efectivar, tanto na Arrábida como na Lagoa de Albufeira e, em parte, na Fonte da Telha. O processo foi interrompido após a sua saída do Governo e, concretamente nas Ilhas Barreira do Parque Natural da Ria Formosa, as casas continuaram a proliferar.

Ao mesmo tempo, por falta dos instrumentos de planeamento, também não se conseguiu estancar a dinâmica de loteamentos, clandestinos ou não, iniciada nos anos 60, expandida em 70 e continuada nos anos 80.

Tempos de expansão: medidas políticas e preocupações cívicas (1991-1999)

Em 1990, o Ambiente passa de secretaria de Estado a Ministério do Ambiente e Recursos Naturais (MARN), alargando as suas competências a domínios tão importantes como a gestão do litoral e a caça nas áreas protegidas. Inicia-se a sua consolidação administrativa, marcada pela transposição interna de directivas europeias e pela passagem de algumas intenções genéricas de correcção ambiental a medidas obrigatórias. No primeiro caso estão, por exemplo, os decretos-lei sobre a qualidade das águas (DL 74/90), do ar (DL 352/90) e ainda a legislação que enquadra a avaliação de impactos ambientais (DL 186/90), a qual, apesar de retirar poderes de veto ao Ministério do Ambiente, tornou pelo menos obrigatórios os estudos de impacto ambiental.⁹ No segundo caso estão os contratos-programa estabelecidos pelo Estado com grandes empresas, como as celuloses (2.ª fase) e as centrais térmicas, visando a sua adaptação aos limites de poluição comunitários, e ainda os prazos-limite estabelecidos para a aprovação dos PDM e a possibilidade de conversão em crime dos atentados contra a natureza prevista no Código Penal de 1995.

Também alguns diagnósticos então realizados levariam à elaboração de planos *sectoriais* até aí inexistentes. Foi o caso do PERSU I (Plano Estratégico dos Resíduos Sólidos Urbanos) em 1996, resultante de um primeiro levantamento da situação dos RSU em Portugal, realizado no ano anterior pela Quercus, e que levaria à construção dos sistemas multimunicipais de gestão dos RSU, bem como ao início do encerramento das então 325 lixeiras a céu aberto onde eram depositados 75% dos RSU – a última das quais ocorreria já em 2002 (Spínola 2006). Nessa fase arrancaram ainda as tentativas, sucessivamente frustradas, para instalar os sistemas para tratamento dos resíduos industriais perigosos.

Um pouco mais tarde, sob a égide do Instituto da Água (INAG) criado em 1993, dar-se-ia também o arranque dos Planos de Bacia dos principais rios internacionais e nacionais e do Plano Nacional da Água (DL 45/94), desta vez estimulados por um outro tipo de «pressão externa»: o alarme provocado pelo Plano Hidrológico Espanhol que, em 1993, pôs em evidência o estado de desconhecimento não só da situação da qualidade e usos das águas dos rios, como da própria quantidade dos caudais retidos em Espanha (Schmidt 1999, 121-132).

Os resultados dos diagnósticos traçados por estes planos – legislados em 1994, mas finalizados apenas em 2000 – forneceriam as bases para o PEAASAR 1

⁹ Mais tarde, em 2000, o então ministro do Ambiente José Sócrates reporia o poder de veto do Ministério do Ambiente.

(Plano Estratégico de Abastecimento de Água e Saneamento de Águas Residuais, 2000-2006) que traçou as prioridades do sector para a década seguinte, entre as quais a meta, não atingida, de dotar 90% da população portuguesa com drenagem e tratamento de esgotos.

Em meados da década de 90 também se fizeram tentativas para articular transversalmente as questões ambientais ao conjunto dos outros sectores governamentais, através da elaboração do Plano Nacional de Política de Ambiente (Nunes Correia *et al.* 1995) aprovado em 1995, mas que nunca passaria à prática. Este plano voltou a definir como prioritários os problemas de «primeira geração»: como o saneamento básico, que absorveria cerca de 80% dos fundos comunitários destinados ao ambiente previstos no II Quadro Comunitário de Apoio (II QCA, 1993-1999). Aí se incluíam as estações de tratamento de águas residuais (ETAR) as quais, em 1995, serviam apenas cerca de 35% da população e, mesmo assim, na sua esmagadora maioria (90%) não funcionavam bem. Segundo um estudo do LNEC, entre as razões de tal «insucesso sanitário», contavam-se a 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 relação ao ordenamento do território, assinala-se que no início da década de 90 só se encontravam em vigor dois Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT): o do Algarve (1991) e o do Alentejo (1993). Quanto aos PDM, previstos desde 1978 e regulamentados em 1982, continuavam quase todos por elaborar. Na prática, o ordenamento do País continuava a ser feito ora pelo Plano Rodoviário Nacional – as estradas arrastavam as urbanizações, quando não iam a reboque delas – ora pela EDP. Esta levava a luz onde lha solicitassem, incluindo bairros e fábricas clandestinas, ajudando a consolidar uma ocupação urbana desordenada e, por vezes, antecipando-a ou proporcionando-a pelo uso ardiloso de pedidos de ligações à rede.

É justamente nesta fase que a UE exerce um papel compressor sobre as autarquias locais, condicionando os fundos europeus à aprovação dos PDM – entre 1992 e 1995 assiste-se ao seu «fabrico em série», a ponto de em meados da década já estarem quase todos aprovados ou em vias de aprovação. Claro que, nessas condições, esta primeira geração de PDM não cumpriu os objectivos para que fora traçada, sobretudo o de «garantir a conveniente utilização dos recursos naturais, do ambiente e do património cultural» (DL n.º 208/82, artigo 3.º). O facto de os planos, na sua esmagadora maioria, terem sido elaborados à pressa, tornou-os inconsistentes e acabou por criar inúmeros efeitos perversos nos próprios processos de ordenamento que tentavam regular. Acima de tudo, pela demarcação excessiva das zonas urbanizáveis. Em 1995, estavam aprovadas áreas *potencialmente* urbanizáveis para uma população de 30 milhões de habitantes quando, nessa altura, já existiam construções a mais para as necessidades demográficas (Ferreira 2007).

Outro efeito negativo deste abrupto processo de planeamento local, foi a total ausência de participação das populações, a qual era legalmente obrigatória. Um inquérito do OBSERVA aplicado em 1997 apurou que apenas 20% dos portugueses sabiam vagamente o que era e para que servia um PDM (Almeida 2000). O resultado deste alheamento foi a manutenção de uma sociedade civil desinformada, e portanto fragilizada, em matérias que lhe diziam directamente respeito. Por outro lado, houve um aumento da conflitualidade e o deflagrar de uma sensação de injustiça, por parte dos proprietários que, sem o saber, ficavam com os seus terrenos classificados em áreas *non edificandi*, ou dos que viam os seus terrenos expropriados para obras públicas.

Os entorses resultantes dos PDM de primeira geração levaram a uma maior preocupação com o assunto. A Lei de Bases de Ordenamento do Território e Urbanismo (LBOTU), prometida pelos programas governamentais desde 1986, e que começara a ser esboçada ainda na primeira metade da década de 90, foi aprovada pelo governo socialista em 1998 (altura em que João Cravinho liderava a pasta do Planeamento). Na sua sequência lança-se um conjunto de Planos de Ordenamento a várias escalas – locais, especiais, sectoriais e regionais – bem como, já nos anos 2000, um Programa Nacional de Ordenamento do Território (PNPOT).¹⁰

É a fase de arranque dos Planos de Ordenamento da Orla Costeira (POOC), apesar de legislados desde 1993; do Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa (PROTAML); dos PDM de 2.^a geração; dos Planos Especiais como os das Áreas Protegidas. Também nesta altura se demarca a Rede Natura 2000, um instrumento vertido directamente das políticas europeias (e que abrange cerca de 22% do território). Quase todos estes planos só viriam a estar prontos na década seguinte devido à inércia com que em geral o planeamento se processa em Portugal, mas também pela conflitualidade de sobreposições entre escalas nacional, regional e local.

Por outro lado, os problemas ambientais já enunciados no Livro Branco do Ambiente (1990), agudizados pelo crescimento abrupto da sociedade de consumo, tornaram-se demasiado visíveis. Já não era possível esconder o lixo urbano exponenciado pela era dos hipermercados sem que houvesse tratamento ou destino final adequado para ele, nem a poluição das águas dos rios que vitimava peixes e contaminava as águas de consumo, ou a poluição do litoral com os esgotos a drenar para as praias.

A realização da Cimeira da Terra no Rio de Janeiro em 1992 ajudou a projectar a preocupação pública e política com o ambiente. Nos programas escolares deu-se maior ênfase ao tema, na sequência dos prazos estabelecidos

¹⁰ Iniciado em 2002, o PNPOT viria a ser aprovado na Assembleia da República em 5 de Julho de 2007 e publicado em Setembro na Lei n.º 58/2007.

pelo V Programa do Ambiente Europeu de 1993 para integrar a educação ambiental. O INE dedicou as primeiras estatísticas ao ambiente a partir de 1993.

O ambiente seria tema de duas Presidências Abertas realizadas por Mário Soares, uma em 1993, dedicada aos problemas suburbanos, e outra em 1994, sobre os problemas ambientais espalhados por todo o País e Regiões Autónomas. Durante dezoito dias consecutivos de viagem pelo País, Soares promoveu o maior debate ambiental até hoje verificado em Portugal, activando a sociedade para uma reflexão conjunta sobre as feridas abertas um pouco por toda a parte. «Pretendo deixar o país a fervilhar», afirmou no início da campanha o então Presidente da República (Soares 1994). Desordenamento do território, poluição, espécies e habitats ameaçados, foram temas que preencheram páginas de jornais e horas de emissões televisivas e radiofónicas. As associações ambientalistas, representadas então por protagonistas com um discurso renovado e capacidade de liderança, adquiriram relevância mediática e multiplicaram as suas intervenções públicas.

O novo contexto mediático do início dos anos 90 também ajudou. A proliferação das rádios locais (com destaque para a TSF), o surgimento de novos jornais privados (*Independente* e *Público*) e a abertura do serviço televisivo aos operadores privados a partir dos finais de 92 (SIC e TVI), com a conseqüente multiplicação das horas de emissão, ajudaram a dar visibilidade ao tema. Aquilo que nos anos 70 não passava de um assunto pontual e nos anos 80 precisara dos *primeiros conflitos* e medidas espectaculares para emergir, transformou-se em ponto obrigatório na agenda dos *media* (Schmidt 2003). E passou a haver público para revistas especializadas que articulavam o ambiente aos sectores sociais, económicos e jurídicos.¹¹ Foi nesta altura que o tema do ambiente se inscreveu explicitamente nos programas, campanhas e discursos de todos os partidos políticos.

Os canais privados, em especial a SIC, deixavam à vista uma população esquecida e insatisfeita num país com as suas águas, solos e ares poluídos, onde as leis ambientais não tinham conseguido travar um desordenamento que alastrara muito mais depressa do que a transposição das directivas.

Alguns conflitos em torno de grandes obras públicas, como a Ponte Vasco da Gama (Melo *et al.* 1994) e a barragem de Foz Côa (Gonçalves 2001), mobilizaram sobretudo 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.

Esta é também a fase dos grandes conflitos populares com características diferentes dos anteriores, quanto mais não seja pela sua extensa mediatização.

¹¹ Como, por exemplo, a *Indústria e Ambiente* (1993), a *Fórum Ambiente* (1994), a *Revista Jurídica de Urbanismo e Ambiente* (1994), a *TécnoAmbiente* (1994) ou, mais tarde, a *Ozono* (2000) e a *Ambiente 21*.

Um bom exemplo, foram as 325 lixeiras a céu aberto denunciadas pela Quercus que levaram os governos, de 1994 em diante, a estabelecer uma série de medidas para as encerrar e substituir por soluções mais eficazes como os aterros de RSU. Desconfiando da bondade das novas soluções técnicas, as populações reagiram. Maceradas pelos problemas ambientais de saneamento básico ainda por resolver e pelo desmazelo de uma paisagem que se sujava, desertificava e ardia, sem cultura ambiental que permitisse «descodificar» as medidas, as pessoas opuseram-se veementemente àquilo que não conseguiam ler como uma efectiva melhoria da sua qualidade ambiental (Schmidt 2008).

Depois houve a questão dos resíduos industriais perigosos (RIP). Primeiro com a incineração dedicada, depois com a co-incineração, transformou-se num conflito que atravessou a década inteira e continuou até hoje. Seria o mais longo e mediático episódio da história ambiental portuguesa, marcando uma viragem na politização dos temas ambientais, os quais passaram a funcionar como armas de arremesso político (Castro 2002). Ambos os episódios – resíduos industriais e resíduos urbanos – deixaram à vista a incultura ambiental socialmente generalizada da sociedade portuguesa, e o modo como essa incultura favorece o eclodir de pequenos movimentos reactivos – designados como efeito NIMBY – *Not In My Backyard*) reflectindo um sentimento egoísta, que também pode resultar do esquecimento político (Nave 2004).

A década acabou com a tão esperada junção entre ambiente e ordenamento do território. Um «casamento» que José Sócrates, então à frente da pasta ambiental, se empenhou em sublinhar, evidenciando que conseguira tornar realidade o sonho dos seus predecessores (Schmidt 2007).

Reforço e fragmentação da agenda ambiental (2000-2005)

No arranque dos anos 2000, a divulgação de alguns estudos de escala nacional encomendados na segunda metade da década de 90 fizeram um diagnóstico drástico. O Plano Nacional da Água e alguns Planos de Bacia comprovavam o estado calamitoso das nossas águas superficiais (PNA 2000). A monitorização obrigatória da qualidade do ar demonstrou sucessivas excedências das concentrações de partículas inaláveis nas grandes cidades (Neto 2004). Os estudos preparatórios do Programa Nacional para as Alterações Climáticas (PNAC) mostraram que as emissões de GEE tinham crescido muito acima dos 27% permitidos por Quioto, atingindo 40% em 2005 (IA 2004, 2006; Seixas 2006). O Programa E4 (1999) mostrava que as energias renováveis quase não haviam arrancado. O diagnóstico prévio do Plano Nacional de Política de Ordenamento do Território mostrava a insustentabilidade económica e ambiental da expansão territorial desordenada (Gaspar

2004, 2006). A Agência Europeia do Ambiente revela 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 sua taxa de urbanização também em cerca de 50%, naquilo que classifica como um «*urban sprawl*» endémico» (EEA 2006b). O lançamento do Programa POLIS em 2000 seria, aliás, anunciado como uma panaceia para requalificar o desordenamento das cidades, sobretudo nas frentes ribeirinhas.

Configura-se com nitidez o retrato de um país onde ombreiam, em simultâneo, velhos e novos problemas, com um saldo muito desfavorável no desempenho ambiental, incluindo os atrasos relativamente ao cumprimento das metas europeias (Schmidt 2007).

Quatro vectores marcam a política ambiental portuguesa neste início de século:

- O primeiro tem a ver com uma maior e mais organizada produção de dados informativos sobre o estado do ambiente em Portugal. Aos habituais factores externos, como a pressão europeia, somou-se a «pressão» das próprias tecnologias de informação, que obrigaram à generalização dos *sites* compelindo à recolha e sobretudo à organização dos dados a divulgar.

Os Relatórios do Estado do Ambiente são, por seu lado, cada vez mais complexos e completos. Em 2000 surge pela primeira vez uma estratégia para a construção de indicadores de desenvolvimento sustentável no âmbito da então Direcção-Geral do Ambiente (DGA 2000). Outros organismos, como o INAG que lança o serviço nacional de informação sobre recursos hídricos (SNIRH – 1995), e o Instituto Regulador das Águas e dos Resíduos (IRAR), criado em 1997 mas posto a funcionar em 2001, produzem informação cada vez mais organizada e disponível *online*.

- Um segundo aspecto tem a ver com intolerância da UE face ao incumprimento das directivas. Já não se trata apenas de pressão externa para transpor leis, mas de «compressão» para o País cumprir as metas assumidas, sob risco de ser multado – como veio a acontecer na segunda metade da década, sobretudo em questões relacionadas com o saneamento básico. O cumprimento das metas põe-se relativamente aos problemas de 1.ª geração (esgotos, resíduos, águas), mas também à derrapagem das emissões de CO₂, à gestão da Rede Natura e, um pouco mais tarde, às energias renováveis.
- O terceiro factor que vai marcar a agenda das mudanças é a imposição do problema catalisador das alterações climáticas, com toda a sua veemência internacional e a sua transversalidade aos vários ministérios. Tanto o projecto SIAM – *Climate Change in Portugal. Scenarios, Impacts and Adaptation Measures* (2002, 2006), como o Plano Nacional para as Alterações

Climáticas (PNAC 2004, 2006), evidenciam que não é possível combater as alterações climáticas sem interferir no sistema de transportes, no sector económico e empresas, nas políticas florestais, nas opções energéticas pelas renováveis.

- Um quarto factor prende-se com a generalização, ainda que retórica, da noção de «sustentabilidade» e o conseqüente imperativo de considerar as componentes de ambiente e ordenamento como decisivas nas políticas nacionais de desenvolvimento. O ordenamento do território teoricamente é cada vez mais assumido como o ponto nevrálgico por onde passa o desenvolvimento futuro do País. O Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social 2000-2006, divulgado em 1999, refere como urgente e crucial a necessidade de «conter o crescimento rápido e desordenado» no litoral e subúrbios (Ribeiro 1999, 41).

Na Agenda Ambiental cabem cada vez mais temas e problemas, e cada vez mais agentes sociais e empresariais incluem o ambiente nas suas agendas. O tema estende-se como preocupação dos diversos sectores, e maximiza-se como questão-chave nos instrumentos políticos nacionais – criando-se um ministério cada vez mais abrangente. No entanto, paradoxalmente, fragiliza-se a nível governamental. A instabilidade da pasta ambiental deste início de século – seis ministros entre 2000 e 2005 – evidencia uma crónica falta de memória estratégica e de coerência das políticas. O Ministério vê aumentar o seu nome, tamanho e competências, ao mesmo tempo que o seu poder vai diminuindo.

Sobre os actuais tempos algo contraditórios de simultâneo «reforço» e «fragmentação» da questão ambiental, muito mais haveria a dizer. Mas corre-se o risco de a proximidade histórica iludir os factos. Ficam enunciados apenas alguns dos vectores-chave que caracterizam a política ambiental no arranque do novo século, bem como a persistência de algumas das suas características crónicas. A saber, a política ambiental nacional continua em grande parte impulsionada por pressões e influências externas – das Nações Unidas, às directivas europeias, do Protocolo de Quioto às próprias energias renováveis. Por outro lado, estão cada vez mais nítidas as tensões endógenas ligadas à construção civil como um fenómeno em contínuo movimento sem orquestração – tanto das obras públicas em si, como das diversas dinâmicas sociais, que determinam a ocupação desordenada do território e o seu papel de boicote às medidas e políticas ambientais. Um inquérito aplicado em 2006 a 673 entidades públicas e privadas revela o «desordenamento do território» como o principal problema que afecta a qualidade ambiental do país» (APA 2007).¹²

¹² O inquérito levado a cabo em 2006 pelo então Instituto do Ambiente abrangeu todas as autarquias locais, 40 inquiridos na Assembleia da República, 54 universidades, cerca de 100 instituições da Administração Central e Regional, 63 empresas, 64 ONGA e 13 jornalistas (APA 2007).

Outras «especificidades nacionais» também continuam: iliteracia ambiental, desinformação sem planeamento, falta de cultura da natureza e da paisagem, desconhecimento da biodiversidade, fragilidade do próprio movimento ambientalista, que tem uma visibilidade muito superior à sua implantação social efectiva.

Reflexões finais

1. A política ambiental nacional foi em grande parte impulsionada por *pressões e influências externas* que não encontraram nenhum movimento endógeno susceptível de as acolher. Como já foi identificado por Soromenho-Marques (1998, 86-87) a UE exerceu uma acção compressora a três níveis: 1. aceleração do quadro jurídico-legal (grande parte do direito interno de ambiente foi constituído a partir das directivas europeias); 2. aceleração do quadro institucional-administrativo (criação de instituições oficiais para coordenarem a política pública de ambiente); 3. apoio financeiro por via dos fundos europeus (com verbas para a construção de infra-estruturas básicas e essenciais à melhoria ambiental).

Associada a este impulso externo, verificou-se uma asserção hierárquica das políticas de ambiente, que veio entroncar numa tendência já ancestral entre nós: tanto as medidas de ambiente como especificamente as de conservação da natureza (desde a criação dos Parques Naturais à definição das reservas ecológica e agrícola) foram decididas *de cima para baixo (top down)*, sem efectiva participação e amadurecimento democrático, ou seja, sem uma base social de apoio. Como o tinham sido as primeiras medidas de conservação da natureza tomadas pelo Estado Novo.

Num regime democrático, isso explica-se, em parte, pela necessidade de dar uma resposta clara aos efeitos de degradação ambiental provocados pelos processos de crescimento rápido a que o País fora sujeito e, em parte, pela intermitência dos protagonistas políticos na pasta do Ambiente, muitos deles de curta duração. Esta assunção repentina e desinserida das medidas de ambiente e conservação da natureza teve, no entanto, reflexos directos na incapacidade de «digestão» interna da maior parte delas, quer por parte dos cidadãos, quer dos próprios decisores e técnicos da Administração Pública central e local.

Outra das fragilidades mais evidentes da política ambiental portuguesa resulta do constante virar de página, fazendo tábua rasa do que vinha antes. Não existe uma linha de continuidade na intervenção dos sucessivos executivos. Nota-se este constante «zigzague» no próprio nome do Ministério, que foi mudando, mas acima de tudo na resolução dos problemas. O mais exemplar é o dos resíduos industriais: mais de trinta anos passados sobre a

primeira legislação, após cinco levantamentos da situação, inúmeros planos e várias opções técnicas completamente diferentes, a política dos RIP não conseguiu ainda implementar-se consistentemente.

Um outro aspecto que atravessa a trajectória da política ambiental é o que podemos chamar de *peçoalismo* ou *fulanização*. As medidas ambientais variam em função do carácter pessoal do detentor político da «pasta ambiental», tornando-se mais ou menos visíveis (e impositivas) consoante o seu empenhamento. Tal acontece tanto na política como na sociedade civil. O próprio movimento ambientalista quase sempre viveu mais de bons protagonistas do que de uma base social de apoio organizada e alargada.

Por outro lado, mantém-se um carácter sectorial em problemas que são essencialmente transversais. As próprias tentativas para que os outros ministérios assumam o ambiente como questão central no contexto, por exemplo, dos planos e estratégias nacionais, tem resultado mais na soma descoordenada das partes e sua burocracia do que na verdadeira integração da questão ambiental nas outras políticas.

A política ambiental em Portugal teima, pois, em não ultrapassar o nível da enunciação, tendo-se instalado uma espécie de consentimento tácito em relação ao seu incumprimento. Naturalizou-se até um certo efeito de «mascarilha» jurídico-política e administrativa: trata-se de uma política cheia de princípios, direitos consagrados e competências crescentemente volumosas, mas com poucos meios humanos e técnicos para fazer face às novas (e velhas) incumbências.

2. Do lado da sociedade civil, como *não se criaram os alicerces para uma literacia ambiental mínima*, os índices de intervenção são baixos, mesmo em matérias cruciais onde está legalmente consagrada a consulta e a participação públicas efectivas, como é o caso dos diversos planos para os diversos sectores e/ou das directivas de avaliação de impacto ambiental e da água. Para não falar na Convenção de Aarhus, que consagra o acesso à informação, participação nos processos de decisão e acesso à justiça ambiental, e foi ratificada pelo País em 2003 (CNADS 2003; Vasconcelos e Fonseca 2006).

A tudo isto acresce o anacronismo de um país que se manteve primeiro «orgulhosamente só», e depois «atrapalhadamente fora» do quadro ambiental europeu: enquanto os outros já tinham leis, fiscais, ministérios, e assumiam as catástrofes, nós alardeávamos bom clima, bons ares, bom ambiente e fomos ocultando, primeiro, e desvalorizando, depois, os desastres e desaires ambientais. Criou-se um desfazamento entre o crescimento exponencial dos problemas e a consciência pública sobre eles. Com o colapso do mundo rural perdeu-se um imenso capital cultural naturalista e ainda não se ganhou uma cultura moderna sobre os valores naturais e da paisagem.

A consciência da necessidade decisiva de criar essa nova cultura foi, no entanto, clara nos responsáveis desde cedo. Correia da Cunha, com o serviço

de informação às populações; Ribeiro Telles, com o serviço de estudos a envolver os residentes nos processos de planeamento; Carlos Pimenta, com a criação do INAMB para agir a um nível cultural mais profundo; a própria Elisa Ferreira e José Sócrates, com a ênfase inicial atribuída às ecotecas e ecoescolas (Schmidt 1999) – todos tinham em mente que, sem uma sociedade civil informada e motivada, o quadro legislativo institucional pouca eficácia atingiria.

Especificamente a criação do INAMB pretendia lançar os alicerces educacionais e comunicacionais de uma cultura ambiental de fundo nas escolas, nas ONGA, nos meios de comunicação. Uma cultura que se desenvolveria a três níveis: apoio à formação, divulgação de informação e estímulo à participação. Como acima referimos, tal nunca ocorreu de uma forma continuada, consistente e crescente.

Desenvolveram-se sem dúvida alguns projectos importantes de educação ambiental, mas sempre sob ameaça de interrupção, e sobretudo sem qualquer alento ou valorização, quer por parte do ministério do Ambiente quer do Ministério da Educação (Schmidt *et al.* 2007). Basicamente a educação ambiental continuou a depender de os seus temas serem, ou não, projectados na televisão. Mais do que protagonismo, o ambiente ganhou visibilidade nos noticiários; no resto da programação, mesmo a televisão pública demitiu-se durante décadas de quaisquer responsabilidades na matéria.

3. O perfil interno dos problemas ambientais tem cada vez mais no seu cerne a questão do ordenamento do território e a dinâmica de ocupação dos solos. Isto porque a chamada «*construção civil*» *concentrou excessivamente a alavanca económica portuguesa*. Dos cimentos às madeiras e ao ferro, das cerâmicas ao mobiliário, das pedreiras à extracção de inertes, uma grande parte do tecido industrial português tem sido dinamizado em função do comércio de um produto: o prédio de habitação e a obra pública. Por outro lado, o comércio da habitação alimenta uma parte razoável da circulação financeira interna, e é aquele que mais se enraíza nas estratégias económicas das famílias. Uma parte importante das receitas das autarquias estão «*associadas à intensidade da edificação*» (Mota *et al.* 2005, 38). Acresce que o turismo, enquanto indústria de serviços, encontra no crescimento intenso do sector habitacional (leia-se residência secundária), o seu principal espaço de realização de renda (38).

São estas actividades que mais persistentemente têm posto em cheque os valores ambientais do País, desde a paisagem até à biodiversidade. E são elas as que mais têm repellido e bloqueado a existência de quadros legislativos de ordenamento do território. A LBOTU não está ainda totalmente regulamentada; não existe Lei dos Solos; o Cadastro está em grande parte por fazer. As grandes decisões de obras públicas estratégicas para o ordenamento do País são tomadas de forma desintegrada.

O desordenamento do território foi-se tornando assim o ponto crucial de convergência e de tensão entre a persistente degradação ambiental e a insis-

tente multiplicação de aparelhos jurídicos e administrativos sem consequência proporcional.

Qualquer tentativa de ordenar o território foi sempre ultrapassada pela dinâmica bem mais enérgica da ocupação dos solos. É ela que antecede e ordena o território, seja pelas grandes obras públicas seja pelas pequenas. Seja por força dos grandes interesses económicos, seja dos pequenos. Ambos têm partilhado a mesma lógica de se realizar antes de uma regra pública os coordenar.

A democracia tornou durante muito tempo impopulares quaisquer medidas que contrariassem as vontades livres individuais. O acto de ordenamento do território confundia-se facilmente com o acto de autoridade, e todos em Portugal queriam ser «quem mais ordena» (e «ordenar» era urbanizar).

As prioridades de um crescimento económico rápido, feito mais por ruptura que por processo, viriam a produzir um resultado semelhante. A urgência em realizar mais-valias – quando se sabe que não é possível definir regras de ordenamento do território sem as tornar fortemente restritivas – tem levado a dinâmicas ainda mais intensas, quase no limite do desespero, para realizar os projectos antes que eles sejam proibidos por disposição administrativa nacional ou imposição comunitária. E é assim que as lógicas de ocupação desordenada do território têm minado qualquer quadro legislativo que se aprove ou até medidas concretas de melhoria do nosso desempenho ambiental.

O desordenamento do território como problema fulcro do Ambiente em Portugal assumiu um perfil semelhante ao de uma doença auto-imune. Perpetua-se na sua insustentabilidade, porque tem sido perversamente o sustento do próprio País que igualmente o sofre. Uma espécie de efeito *Not In My Backyard* («NIMBY»), mas no tempo: *Not In My Time* («NIMT»). Já não é só «não no meu quintal», mas «não no meu tempo de vida». Ou no tempo do meu Governo, como diriam os políticos...

Quadro 14.1 – Marcos da política ambiental em Portugal (1967-2005)

Períodos	Relatórios Oficiais	Problemas Ambientais	Casos «âncora»	Legislação e Planeamento	Instituições
1) 1967-1974	- 1.º Relatório do Estado de Ambiente (1971)	- Suburbanização descontrolada e clandestina - Expansão dos bairros da lata em Lisboa	- Cheias de 1967 (Grande Lisboa) - Surtos de cólera em Lisboa (1972)	- Lei da Protecção da Natureza e dos seus recursos (Lei n.º 7/70)	- Primeiro Parque (Parque Nacional da Penedagérês, 1970) - Comissão Nacional do Ambiente (1971)
2) 1974-1985		- Saneamento básico - Subúrbios e urbanizações clandestinas - Incêndios 1975 - Maré negra de Leixões, 1975 (14.ª no mundo) - Cheias (1982)	- Surtos de cólera em Lisboa (1974) - Central nuclear em Ferrel (1976-77) - Campanha pelo linco da serra da Malcata (1978-79) - Campanha contra a opção nuclear (1982-83)	- Constituição de 1976 (direito fundamental ao ambiente, art.º 9 e 66) - Lei da Conservação da Natureza (1976) - PDM (regulamentação DL 208/82) - PROT (regulamentação DL 338/83) - REN (1982) e RAN (1983)	- Subsecretaria de Estado do Ambiente (1974); SEA (1975) - Serviço Nacional de Parques, Reservas e Património Paisagístico (1975) - Serviço de Estudos do Ambiente (1975) - Serviço Nacional de Participação das Populações (CNA 1975)
3) 1986-1989	- Relatórios do Estado do Ambiente e Ordenamento do Território (1987-1989) - Anuário da Qualidade do Ambiente (1989)	- Saneamento básico - Desordenamento do litoral - Eucaliptização do País - Incêndios (1986 e 1989) - Maré negra de Sines (1989) - Suburbanização crescente	- Lixeira de resíduos nucleares em Aldeadavilla (1986-87) - «Guerra» à eucaliptização (casos Aboboreira e Valpaços) (1989) - «Guerra dos caulinos» em Barqueiros (1987-89) - Demolição de clandestinos litoral (1986-87)	- Lei de Bases do Ambiente (Lei 10/1987) - Lei das Associações de Defesa do Ambiente (Lei 11/1987) - RAN (regulamentação DL 196/89, 1989) - Publicação de 70 diplomas s/ambiente	- Secretaria de Estado do Ambiente e Recursos Naturais (integrada no Ministério do Plano e Administração do Território, 1985) - Instituto Nacional do Ambiente (INAMB), 1987 - Quercus e GEOTA (1986); Renovo da LPN

Períodos	Relatórios Oficiais	Problemas Ambientais	Casos «âncora»	Legislação e Planeamento	Instituições
4) 1990-1999	<ul style="list-style-type: none"> - Livro Branco do Ambiente (1991) - Relatórios do Estado do Ambiente e Ordenamento do Território (1990-1993) - Relatórios do Estado do Ambiente (1994 a 1999) - Relatório do Estado do Ordenamento do Território (1994, 1995, 1997, 1999) - Anuários da Qualidade do Ambiente (1990, 91/92) - INE primeiras estatísticas do ambiente (1993) - Plano Nacional de Política de Ambiente 1995 	<ul style="list-style-type: none"> - Maré negra de Porto Santo (1990) - Saneamento básico - Incêndios (1995) - Cheias (1997) - Poluição industrial (ar e água) – contratos programa - Desordenamento urbano e do litoral - Resíduos Industriais Perigosos (RIP) - Resíduos Sólidos Urbanos (RSU) e Política dos 3R 	<ul style="list-style-type: none"> - Presidências Abertas de Mário Soares (1993 e 1994) - Poluição dos rios - Polémica encerramento das 325 lixeiras/construção dos aterros de RSU (1997-99) - Polémica RIP (Resíduos Industriais Perigosos – casos incineração/co-incineração) - Ponte Vasco da Gama (1994-95) - Barragem de Foz Côa - Contestação ao traçado da auto-estrada do Sul (1996-97) 	<ul style="list-style-type: none"> - Lei da Avaliação de Impacte Ambiental (1990) - Transposição de várias directivas europeias em 1990 (água, ar, resíduos) - REN (regulamentação DL 213/92) - Nova Lei Orgânica do MARN (Lei 187/93) - POOC (1993) - Planos de ordenamento da orla costeira - PERSU (Plano Estratégico para os Resíduos Sólidos Urbanos) 1996 - PDM (primeira geração) aprovada - Lei de Bases do Ordenamento do Território e do Urbanismo (1998) - Rede Natura 2000 - Plano Nacional da Água e Planos de Bacia (1994) 	<ul style="list-style-type: none"> - Ministério do Ambiente e dos Recursos Naturais (1990) - Instituto Nacional da Água (INAG), 1993 - Instituto da Conservação da Natureza (1993) - INAMB passa a IPAMB (1993) - CNADS (1997) - IRAR (1998) - Ministério do Ambiente e do Ordenamento do território (MAOT, 1999) («casamento» entre ambiente e ordenamento do território)

Períodos	Relatórios Oficiais	Problemas Ambientais	Casos «âncora»	Legislação e Planeamento	Instituições
5) 2000-2005	<ul style="list-style-type: none"> - Relatório de Estado do Ambiente (2000-2005) - Indicadores de Desenvolvimento Sustentável (2000) 	<ul style="list-style-type: none"> - Saneamento básico - Polémica RIP – co-incineração (continuação) - Lixos industriais - Desordenamento suburbano e do litoral - Poluição atmosférica - Poluição dos recursos hídricos (evidenciada pelo Programa Nacional da Água e pelos Planos de Bacia) - OGM - Alterações climáticas - Energias 	<ul style="list-style-type: none"> - Maré negra do <i>Prestige</i> (2002) - Incêndios 2003 - Desordenamento urbano - Alterações climáticas (Quito e SIAM) - Abate de sobreiros (nova lei de protecção) - Desmatização da albufeira do Alqueva 	<ul style="list-style-type: none"> - Programa Polis (2000) - PEASARI (2000-2006) - Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e Biodiversidade (2001) - Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (2002, 2004, 2006) - Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território (2002, 2007) - Novo Plano RIP-CIRVER (2003) - Plano Nacional das Alterações Climáticas, (2002, 2004, 2006) - Lei da Água (2005) 	<ul style="list-style-type: none"> - IPAMB passa a IA (2000) - SEPNA (Serviço Especial de Protecção da Natureza e do Ambiente da GNR (2002)) - MAOT passa a Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente (MCOITA, 2003) - MCOITA passa a Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional (MAOTDR, 2005)

Referências bibliográficas

- Agência Portuguesa do Ambiente. 2008. *Relatórios do estado do ambiente e do ordenamento do território em Portugal – 20 anos*. Lisboa: APA – MAOTDR.
- Almeida, J. F. coord. 2000. *Os portugueses e o ambiente: Inquérito nacional sobre o ambiente*. Oeiras: Celta.
- Barreto, A., coord. 1996. *A situação social em Portugal – 1960-1995*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- 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.
- Caldas, E. Castro 1991. *A agricultura portuguesa através dos tempos*. Lisboa: INIA.
- Cautela, A. 1977. *Ecologia e luta de classes em Portugal*. Lisboa: Sociocultur.
- Carius, A. 1992. *Environmental movements and green parties in Portugal*.
- 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.
- Comissão Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável. 2003. *Reflexão sobre o acesso à informação, a participação pública nos processos de tomada de decisão e o acesso à justiça*. Lisboa: CNADS.
- Correia, F. Nunes (coord.). 1995. *Plano Nacional de Política de Ambiente*. Lisboa: Ministério do Ambiente e Recursos Naturais.
- Cunha, J. Correia da. 1971. *Aviso prévio sobre o ordenamento do território*. Diário de sessão da Assembleia Nacional, 97: 1927, X Legislatura, Sessão Legislativa n.º 2.
- 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.
- 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.
- Gonçalves, E. (org.). 2001. *O caso de Foz Côa. Um laboratório de análise sociopolítica*. Lisboa: Edições 70.
- Hobsbawm, E. 1995. *A era dos extremos: Breve história do séc. XX, 1914-1991*. Lisboa: Editorial Presença.
- Instituto de Promoção Ambiental. 1999. *A educação ambiental na política pública de ambiente: Um historial e uma bibliografia de referência*. Lisboa: IPAMB.
- 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.
- Mansinho, M. I., e L. Schmidt. 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., e C. Pimenta. 1993. *Ecologia*. Coleção «O que é». Lisboa: Difusão Cultural.
- Melo, J. J. et al. 1995. *A ponte*. Série «Erros históricos do ambiente». Lisboa: Quercus, GEOTA e Instituto D. Dinis – Ecologia e Desenvolvimento.
- Melo-Baptista, J. M., e R. Matos. 1995. *Gestão de sistemas de saneamento básico*. Lisboa: Ed. LNEC/Direcção Geral do Ambiente.

- Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional. 2006. Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território – Relatório. Lisboa: MAOTDR.
- Mota, I., M. Pinto, J. Vasconcellos e Sá, F. Ribeiro, E. Quintas, e V. Soromenho-Marques. 2005. *Estratégia Nacional para o Desenvolvimento Sustentável – 2005-2015*. Lisboa: Pandora.
- Nave, J. G. 2004. Entre a cultura ambiental e o efeito NIMBY: As várias faces de uma cidadania para o ambiente. In *Os Portugueses e o Ambiente: II Inquéritos Nacionais às Representações e Práticas dos Portugueses sobre o Ambiente*, coord. J. Ferreira de Almeida. Oeiras: Celta Editora, 237-335.
- Neto, J., P. M. Torres e F. Ferreira. 2004. Previsão da qualidade do ar para Lisboa – A abordagem estatística. In *Actas da 8.ª Conferência Nacional de Ambiente*, Lisboa: Ed. Universidade Nova de Lisboa.
- Neves, C. M. Baeta. 1976. Antes que seja tarde. *Região de Leiria*, 2017.
- Neves, C. M. Baeta. 1982. A invasão do litoral. *A Comarca de Arganil*, Setembro.
- Neves, C. M. Baeta. 1984. Dois problemas de solução difícil. As barracas clandestinas do litoral e a poluição. *A Comarca de Arganil*, Setembro.
- Neves, C. M. Baeta. S. d. Será que a Portugal não interessa a defesa do ambiente? *A Comarca de Arganil*, Novembro.
- Oliveira, J. M. Paquete de. 1988. *Formas de «censura oculta» na imprensa escrita em Portugal no pós-25 de Abril (1974-1977)*. Vols. I e II. Dissertação de doutoramento em sociologia. Lisboa: ISCTE.
- Pires, R. P., M. J. Maranhão, J. P. Quintela, F. Moniz, e M. Pisco. 1984. *Os retornados: Um estudo sociográfico*. Lisboa: Instituto de Estudos para o Desenvolvimento.
- Pureza, J. M. 1997. 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.
- 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.
- Santos, F. D., K. Forbes, e R. Moita. 2002. *Climate change in Portugal. Scenarios, impacts and adaptation measures – SLAM Project*. Lisboa: Gradiva.
- Santos, F. D., e P. Miranda. 2006. *Climate change in Portugal. Scenarios, impacts and adaptation measures – SLAM II Project*. Lisboa: Gradiva.
- Schmidt, L. 1999. *Portugal ambiental – Casos e causas*. Oeiras: Celta Editora.
- Schmidt, L. 2003. *Ambiente no ecrã. Emissões e demissões do serviço público televisivo*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Schmidt, L. 2007. *País insustentável – Ambiente e qualidade de vida em Portugal*. Lisboa: Esfera do Caos.
- Schmidt, L. 2008. Comunicar a ciência: O papel dos *media* e os problemas científico-ambientais. In *Ciência e Cidadania – Homenagem a Bento de Jesus Caraça*. L. Schmidt, e J. P. Cabral, orgs. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Schmidt, L., J. G. Nave, e J. Guerra. 2005. Autarquias e desenvolvimento sustentável – Agenda 21 Local e novas estratégias ambientais. Lisboa: Fronteira do Caos.
- Schmidt, L., J. G. Nave, e J. Guerra. 2008. *Educação Ambiental: Balanço e perspectiva*. Relatório Final. Lisboa: OBSERVA.
- Seixas, J., coord. 2002. *Programa Nacional para as Alterações Climáticas – Versão 2001*. Lisboa: Instituto do Ambiente.
- Soares, M. 1994. *Intervenções*. Vol. 8. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda.
- Soromenho-Marques, V. (1998), *O futuro frágil – Os desafios da crise global de ambiente*. Lisboa: Publicações Europa-América.

- Soromenho-Marques, V. 2007. O ambiente. In *Retrato de Portugal – factos e acontecimentos*, coord. A. Reis. Lisboa: Instituto Camões, Círculo de Leitores, Temas & Debates.
- Spínola, H., coord. 2005. *20 anos Quercus*. Quercus.
- Valente, S. 2001. *Campanhas pelo ambiente – processos de (in)comunicação*. Tese de mestrado. Lisboa: ISCTE.
- Vasconcelos, L. T., e S. Fonseca, coord. 2006. *TAIDIS – Cidadania ambiental, informação e participação no contexto da convenção de Aarhus*. Lisboa: Ed. Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento.
- Vieira, P. 1997. *Eco-grafia do país real*. Lisboa: Observatório do Ambiente.
- Villanova, R., C. Leite, e I. Raposo. 1995. *Casas de sonhos*. Lisboa: Editora Salamandra.