

## O desafio da protecção do ambiente em Angola\*

**0.** Introdução: Angola, terra de abundância insustentável?; **1.** O ambiente na Constituição angolana: **1.1.** A tarefa estadual de preservação do ambiente e gestão racional dos recursos naturais; **1.2.** O “direito ao ambiente” e as suas dimensões procedimentais; **2.** A Lei de Bases do Ambiente e os instrumentos de protecção ambiental; **2.1.** A centralidade da avaliação de impacto ambiental; **2.2.** A responsabilidade por danos ao ambiente; **2.2.1.** O inexistente quadro sancionatório (penal e administrativo) geral; **2.2.2.** O deficiente regime (civil) de reparação do dano ecológico (puro); **2.2.3.** Responsabilidade por dano ambiental e preferência (exequível?) pela responsabilização objectiva; **2.3.** A educação ambiental e a legitimidade popular ao serviço do controlo da actuação da Administração ambiental; **3.** Para levar a sério a protecção do ambiente em Angola: algumas sugestões

1

**0.** Introdução: Angola, terra de abundância insustentável?;

Na sua obra *A Montanha da água lilás: fábula para todas as idades* (1999), Pepetela narra uma história, contada por um ancião, à roda de uma fogueira, de uma sociedade de pequenos seres cor de abóbora (Lupis) que um dia descobriram uma nascente de água lilás, com propriedades milagrosas. A transformação do produto em bem de consumo gerou uma mentalidade mercantilista e as diferentes possibilidades de acesso ao bem conduziram a estratificações na sociedade, além de que a sua utilização desmedida levou ao esgotamento repentino e à falência do modelo social que se havia instituído. Recorrendo a um imaginário literário, o Autor constrói uma alegoria da ganância de aproveitamento dos bens naturais comuns (*global commons*), potenciada pelos recursos tecnológicos e geradora de tensões sociais por ausência de critérios de sustentabilidade.

Não só a naturalidade do escritor nos faz pensar em Angola; na verdade, a realidade angolana assemelha-se agudamente a esta narração e alerta-nos para a simultaneamente bênção e maldição das riquezas naturais que se encontram no território angolano. Segundo um Relatório encomendado pelo Governo e realizado sob a égide do Ministério do Ambiente e Urbanismo,

---

\* O texto constitui a versão desenvolvida da minha intervenção nas II Jornadas Científicas da Faculdade de Direito da Universidade 11 de Novembro, que tiveram lugar na Faculdade de Direito de Cabinda em 12 de Outubro de 2012, subordinadas ao tema *O Direito angolano – novos desafios, oportunidades e expectativas numa sociedade em movimento*. Quero agradecer ao Dr. Jean Koumbou a oportunidade de participar no evento, bem como a gentileza com que me acolheu em Cabinda.

O artigo está publicado na *Scientia Iuridica*, nº 331, 2013, pp. 33 segs.

publicado em 2006<sup>1</sup>, Angola tem abundância de recursos geológicos (petróleo, diamantes, ferro, fosfatos, cobre, feldspatos, ouro, bauxite, urânio, zinco, chumbo, volfrâmio, manganês e estanho), de recursos hídricos (alberga as bacias hidrográficas dos rios Zaire, Zambeze, Kwanza, Kubango, Kuando e Kunene e tem dez grandes barragens, na sua maioria inoperativas em virtude de estragos sofridos durante a Guerra civil ou devido a falta de manutenção), de recursos de biodiversidade, em fauna (de acordo com a União Internacional para a Conservação da Natureza, em 1992 registavam-se: 8000 espécies de plantas, 275 espécies de grandes mamíferos, 26 espécies de antílopes (de entre os quais a palanca negra gigante, símbolo nacional), 915 espécies de aves, 15 espécies de morcegos e 19 espécies de anfíbios) e flora (acolhe florestas densas semprevirentes, savana de capim alto; savana de xerófitos, miombos (que cobrem 50% do território), prados, estepes, vegetação ribeirinha e mangais), com grande incidência de espécies medicinais (cerca de 200, bastante utilizadas pela população rural).

E, no entanto... Por um lado, há indícios preocupantes sobre a perda acentuada de fauna em Angola, com 175 espécies na lista vermelha da União Internacional para a Conservação da Natureza (em sério risco de extinção, como a palanca negra gigante, o rinoceronte negro, o chimpazé e o gorila) e espécies como a zebra de montanha e de planície, a girafa, o ónix, dadas como extintas em zonas onde existiam com abundância. A extensão das urbes tem provocado deflorestação massiva, a utilização de madeira para produção de carvão vegetal (ainda a principal fonte de energia nas zonas rurais) acentua o desmatamento, que desaloja a fauna dos seus habitats, priva os terrenos de factores naturais de controlo de erosão e inundações, e destrói sumidouros de dióxido de carbono.

Por outro lado, cerca de 2/3 da população rural e urbana vive abaixo do limiar de pobreza, com um rendimento anual de 80 dólares, não dispõe de

---

<sup>1</sup> *Relatório do estado geral do Ambiente em Angola*, Ministério do Urbanismo e Ambiente, 2006 (disponível online), em cujos dados nos baseámos para escrever este texto. Segundo dados da comunicação social, está na forja um segundo relatório, que deverá ser publicado em finais de 2012 ([http://www.portalangop.co.ao/motix/pt\\_pt/noticias/ambiente/2011/3/14/Ministerio-quer-publicar-segundo-relatorio-estado-geral-ambiente-pais.83001e5a-e861-42e6-aed4-4b7e9ffdfa9.html](http://www.portalangop.co.ao/motix/pt_pt/noticias/ambiente/2011/3/14/Ministerio-quer-publicar-segundo-relatorio-estado-geral-ambiente-pais.83001e5a-e861-42e6-aed4-4b7e9ffdfa9.html)).

água potável e não tem acesso, nem a serviços de saúde, nem a educação, nem a transportes. A esperança média de vida é de 46 anos e a mortalidade infantil é de 150/1000 (até aos 5 anos: 250/1000). O país regista, do mesmo passo, uma das mais altas taxas de fertilidade do mundo e uma das mais baixas esperanças de vida, encontrando-se entre os últimos 25 Estados do planeta em termos de índice de desenvolvimento humano. Mesmo descontando as décadas perdidas em razão da amarga guerra civil que dividiu o país durante quase 30 anos, a remanescência de minas que impedem novas explorações e dizimam a fauna, há claramente um subaproveitamento dos recursos em relação aos índices de bem estar que deles poderiam resultar. O potencial hídrico não vai ao encontro das necessidades das populações e da agricultura; o potencial de biodiversidade está totalmente desaproveitado para o turismo ecológico e para a indústria farmacêutica; a extracção mineira frequentemente não olha a condicionantes ambientais e a dependência energética do petróleo provoca impactos ambientais (quando não danos) intensos, presentes e futuros, sobretudo no ambiente marinho.

Este quadro poderia levar a pensar que o Estado angolano é alheio a preocupações ambientais. Isso não é verdade — formalmente, pelo menos. Vejamos.

## 1. O ambiente na Constituição angolana

A Constituição angolana de 1975 não dedicava qualquer norma à protecção do ambiente<sup>2</sup>, mau grado a recente irrupção da temática na agenda internacional pela mão da Conferência de Estocolmo, que imortalizou a primeira *Bíblia* de princípios de Direito ambiental na Declaração de Estocolmo. A afirmação da independência do Estado angolano face à potência colonizadora e a intenção desenvolvimentista levaram o legislador constituinte

---

<sup>2</sup> Cumpre sublinhar que no período colonial foram elaborados alguns diplomas para regular aspectos relacionados com a caça e a gestão florestal em Angola, e há mesmo um diploma, já de 1973, que visa prevenir a poluição do litoral. Para uma listagem da legislação editada neste período e ainda em vigor, cfr. o *Relatório do estado geral do Ambiente em Angola, cit.*, pp. 9 segs do Cap. V.. Veja-se ainda, sobre o mesmo período, Raul ARAÚJO, Carlos FEIJÓ e Eurico PAZ COSTA, **O quadro jurídico institucional do ambiente em Angola**, in *Seminário sobre a legislação do ambiente em Angola*, Ministério das pescas e ambiente e Faculdade Agostinho Neto, Luanda, 1999, pp. 77 segs, 84-85.

a realçar apenas a vertente económica e utilitária dos bens naturais (que são de titularidade estatal: artigo 11º), na sua dimensão de “recursos naturais”, cujo aproveitamento o Estado deve gerir planificadamente e de forma harmoniosa, de forma a criar riqueza em benefício de todo o povo angolano (artigo 8º).

Com a revisão/transição constitucional de 1992, a protecção do ambiente é acolhida numa dupla vertente, no artigo 24º: por um lado, afirma-se o “direito ao ambiente” de todos os cidadãos, no nº 1; por outro lado, entrega-se a tarefa de protecção do ambiente e de gestão do equilíbrio ecológico ao Estado, no nº 2; e ainda se determina a repressão dos comportamentos que, directa ou indirectamente, causem dano ao ambiente (nº 3). Concomitantemente, a Assembleia Nacional vê-se atribuída competência (relativa) para elaboração de uma lei de bases de protecção da natureza, de salvaguarda do equilíbrio ecológico e do património cultural, no artigo 90º/h).

Esta visão do ambiente como realidade portadora de um valor intrínseco convive, no entanto, com a perspectiva do ambiente enquanto conjunto de recursos naturais geradores de riqueza, sublinhando-se a necessidade de gestão racional da sua utilização (artigo 9º), reafirmando-se a titularidade estatal mas também a liberdade de determinação dos modelos, públicos ou privados, da sua exploração (artigo 16º) e entregando-se à Assembleia Nacional a competência de estabelecer, em lei, as bases de concessão da exploração por privados ou os termos da sua alienação [cfr. o artigo 89º/m)].

É a Constituição de 1992, com efeito, que marca o despertar do novo posicionamento do Estado angolano face à realidade ambiental. Na verdade, a sociedade angolana já há algum tempo havia descoberto a temática, anotando-se a criação da *Associação Angolana do Ambiente* em 1982, à qual se seguiram, nos anos 1990, várias outras entidades de cariz associativo e tendo a divulgação da problemática ambiental como móbil, como a *Juventude Ecológica de Angola*, a *Associação para o desenvolvimento rural e ambiente*, a *Jornalistas para o Ambiente e Desenvolvimento* e o *Clube dos Amigos da Floresta da Ilha de Luanda*. Em 2002, emerge o Fórum das ONG ambientais (*Rede Maiombe*).

Quanto ao Estado, a aprovação da Lei de Bases do Ambiente, em 1998 (Lei 5/98, de 19 de Junho = LBA), assinala a primeira pedra do edifício de Direito

Ambiental, que desde então, embora lentamente e não sem alguns equívocos, se vem erigindo. Diplomas como o Decreto 39/00, de 10 de Outubro (Regime da protecção do ambiente no âmbito da actividade petrolífera), o Decreto 51/04, de 23 de Julho (Regime da Avaliação de Impacto ambiental = RAlA)<sup>3</sup>, a Lei 5/04, de 7 de Setembro (Lei das actividades industriais), a Lei 6-A/04, de 8 de Outubro (Lei dos recursos biológicos aquáticos, ou nova Lei das Pescas), a Lei 10/04, de 12 de Novembro (Regime das actividades petrolíferas), o Decreto 59/07, de 13 de Julho (Regime da licença ambiental = RLA), ou o Decreto presidencial 194/11, de 7 de Julho (Regime da responsabilidade por danos ambientais = RRDA), por exemplo, são fruto da força motriz da LBA.

Esta breve resenha não ficaria, contudo, completa, sem aludir aos “retoques” que o legislador constituinte da revisão de 2010 veio introduzir no texto da Lei Fundamental, dois dos quais particularmente importantes. Começamos por referir que, mesmo revestindo valor meramente declarativo, tornou-se cristalino, em 2010, ser a protecção do ambiente e dos recursos naturais “tarefa fundamental do Estado”, por força da inscrição desta missão no artigo 21º, alínea m). Cumpre também sublinhar que esta tarefa tem a sua execução repartida entre Estado e Municípios, nos termos do artigo 219º<sup>4</sup>. Porém, as duas alterações mais significativas são, de uma banda, a adição de um “dever de defender e preservar o ambiente” ao “direito a viver num ambiente sadio e não poluído” – artigo 39º/1 – e, de outra banda, a inserção de uma norma dedicada à acção popular, no artigo 74º, que aqui transcrevemos:

*“Qualquer cidadão, individualmente ou através de associações de interesses específicos, tem direito de acção judicial, nos casos e termos estabelecidos por lei, que vise anular actos lesivos à saúde pública, ao património público, histórico e cultural, ao meio ambiente e à qualidade de vida, à defesa do consumidor, à legalidade dos actos da administração e demais interesses colectivos”.*

---

<sup>3</sup> Veja-se também o recente Decreto Executivo 92/2012, de 1 de Março, que aprova os termos de referência para a elaboração de estudos de impacto ambiental.

<sup>4</sup> Chamamos ainda a atenção para a limitação constante do artigo 46º/1, que dispõe que a liberdade de circulação pode ser restringida com fundamento na necessidade de protecção do ambiente.

Esta norma, muito similar à constante da Constituição portuguesa no artigo 52º/3/a), confere à protecção ambiental um sentido mais pleno. O alargamento de legitimidade, procedimental e processual, permite configurar o ambiente enquanto realidade de fruição colectiva, inapropriável, metaindividual e metageracional – como um “interesse difuso”, na expressão do artigo 28º/2 da legislação procedimental angolana (DL 16-A/95, de 15 de Dezembro: Normas sobre procedimento e da actividade administrativa = NPAA). Anote-se o aditamento do nº 2 do artigo 39º da CRA aos “direitos das gerações futuras”<sup>5</sup>, que confirma a missão de tutela ambiental como um projecto sobretudo comunitário, de responsabilidade cívica de todos os membros da colectividade<sup>6</sup>. E refira-se ainda o artigo 95º da CRA, que classifica vários recursos naturais como bens do domínio público, portanto subtraídos ao comércio e submetidos à gestão do Estado, directa ou através da colaboração de particulares.

Esta constitucionalização da legitimidade (processual) popular contava já com antecedentes da lei ordinária. Por um lado, nas já referidas NPAA, cujo artigo 28º/2, sobre iniciativa procedimental, reconhece a qualquer cidadão legitimidade para iniciar um procedimento administrativo com vista à tutela de interesses difusos, entre os quais o ambiente. Por outro lado, agora no plano processual, o artigo 4º da Lei 2/94, de 14 de Janeiro (Lei da impugnação de actos administrativos = LIAA), dispõe sobre o direito de reclamação e recurso contencioso das omissões de órgãos da Administração central e local e outros órgãos de direcção de pessoas colectivas de direito público “nos casos em que lhes coubesse o dever legal de agir na protecção dos direitos gerais da comunidade, do meio ambiente ou da conservação da natureza”.

O artigo 3º/c) do Decreto-Lei 4-A/96, de 5 de Abril (Regulamento do processo contencioso administrativo = RPCA), confirma a atribuição desta

---

<sup>5</sup> Sobre a dimensão jurídica dos “direitos das gerações futuras”, vejam-se Jorge PEREIRA DA SILVA, **Breve ensaio sobre a protecção constitucional das gerações futuras**, in *Em homenagem ao Prof. Doutor Diogo Freitas do Amaral*, Coimbra, 2010, pp. 459 segs, e António LEITÃO AMARO, **O princípio constitucional da sustentabilidade**, in *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*, I, Lisboa, 2012, pp. 405 segs.

<sup>6</sup> A criação, em 18 de Outubro de 2012, do Fundo soberano de Angola (FSDEA), com receitas provenientes das exportações petrolíferas, constitui um mecanismo de juridicização deste imperativo, que sem uma componente financeira não passa de uma aspiração ética. Este Fundo destina-se a investir na reconversão energética, de modo a salvaguardar que as gerações futuras, que já não poderão beneficiar de uma economia baseada no petróleo, gozem de idênticos níveis de bem-estar. Notícia disponível em <http://www.governo.gov.ao/VerNoticia.aspx?id=15607>

legitimidade alargada para controlo de omissões dos poderes públicos, tanto a cidadãos como a associações de defesa de tais interesses. Tendo em conta que em Angola ainda se vive segundo um paradigma de contencioso administrativo meramente cassatório, esta disposição prende-se não com um meio processual que permita ao Tribunal dirigir injunções à Administração, mas sim (e apenas) com o acesso ao recurso de anulação de actos tácitos de indeferimento, nos termos da regra do artigo 58º do NPAA. Isto, claro, para além de veicular pedidos indemnizatórios por danos ao ambiente perpetrados por entidades públicas em virtude de omissões — como, aliás, a LBA prevê (embora de forma imperfeita, como explicaremos).

### 1.1. A tarefa estadual de preservação do ambiente e gestão racional dos recursos naturais

A evolução da legislação constitucional e ordinária angolana representa o resultado da progressiva assimilação de um desígnio mundial, para o qual os Estados foram convocados em Estocolmo, em 1972. O “despertar para a era ecológica”<sup>7</sup> também atingiu Angola, após uma década de descobertas inquietantes, de estudos reveladores, de acidentes com consequências altamente lesivas do ambiente, enfim, após a constatação da finitude dos bens ambientais e da necessidade de adoptar uma nova postura, de gestão racional dos recursos naturais. Em Angola, a LBA concretizou a norma constitucional (em 1998, o então artigo 21º/2, actual 39º/2, reforçado pela inscrição da protecção do ambiente na lista de tarefas fundamentais do Estado, constante do artigo 21º/m da CRA), apresentando como tarefa primordial a de elaboração de um Plano Nacional de Gestão Ambiental, no artigo 3º/3 — que até hoje não foi editado.

A par desse passo preliminar, de avaliação da situação de facto e estabelecimento de estratégias de actuação futuras — para cuja ausência muito contribuirá, decerto, a dificuldade de obtenção de informação fiável, em razão, por seu turno, do défice de meios, humanos e técnicos -, a LBA avança princípios que hão-de nortear o Estado na elaboração e execução da política de ambiente, dando lugar cimeiro à educação e formação, mas

---

<sup>7</sup> Na feliz expressão de Alexandre KISS, **Direito Internacional do Ambiente**, in *Direito do Ambiente*, INA, 1994, pp. 147 segs, 147.

não deixando de incluir a prevenção, a participação, a responsabilização, entre outros (cfr. o artigo 4º).

A novidade da matéria conduz, no entanto, a alguns equívocos e imprecisões, tanto na lei ordinária como na lei constitucional, tributários, porventura, da extrema novidade da matéria – cumpre não esquecer que o Direito do Ambiente é uma realidade que não fez ainda meio século de existência... Por exemplo, atente-se desde logo na (in)definição ampla de ambiente, que abarca tanto componentes humanos como naturais, tanto património natural como construído<sup>8</sup>, e que se projecta no lote de medidas a aplicar no âmbito da política de ambiente, que tanto incide sobre protecção da biodiversidade como sobre protecção do consumidor (cfr. o artigo 5º da LBA) – de resto, a definição de “política de ambiente” é desde logo altamente criticável<sup>9</sup>... Ou tente-se decifrar o enigma que encerra o princípio da “valorização dos recursos naturais”, prescrito no artigo 4º/h), que parece ser uma concretização do princípio do poluidor pagador (impondo o pagamento de um percentual do lucro auferido com a comercialização de recursos), mas que também pode ser lido no sentido de uma obrigação de compensação ecológica (ou ambiental?) por danos causados em virtude da exploração de recursos naturais<sup>10</sup>. Um terceiro exemplo que nos causa perplexidade prende-se com a norma que consagra um direito à indemnização dos lesados por danos ao ambiente, ínsita no artigo 23º da LBA, confrontada com o princípio

---

<sup>8</sup> Leia-se a definição de ambiente constante do nº 2 do Anexo à LBA (decalcado do artigo 5º/2/a) da LBA portuguesa e que é alvo de críticas na doutrina – veja-se Diogo FREITAS DO AMARAL, que qualifica tal definição como “demasiado ampla”, “demasiado vaga e confusa” e “tem uma visão da ecologia demasiado antropocêntrica”, in **Ordenamento do território, urbanismo e ambiente: objecto, autonomia e distinções**, in *RJUA*, nº 1, 1994, pp. 11 segs, 19): “Ambiente: é o conjunto dos sistemas físicos, químicos, biológicos e suas relações e dos factores económicos, sociais e culturais com efeito directo ou indirecto, mediato ou imediato, sobre os seres vivos e a Qualidade de Vida dos seres humanos”.

<sup>9</sup> Nos termos do nº 20 do Anexo à LBA, “Política Ambiental: é a articulação de ideias e atitudes dos cidadãos, que determinam um rumo na vida da sociedade humana com vista ao aumento da Qualidade de Vida, sem pôr em risco os ciclos bio geoquímicos indispensáveis a manutenção da biodiversidade, onde se inclui a sobrevivência do ser humano”. Como pode uma política ser definida a partir das “ideias e atitudes dos cidadãos”? E como pode a política ambiental ser pré-determinada pelo “rumo da sociedade humana”, numa sociedade tecnológica, industrializada e consumista como a actual? E porque insere aqui, neste nº 20, o Homem na biodiversidade, quando na definição de ambiente deixou claro que uma coisa é o ambiente natural e outra o ambiente humano ou construído?

<sup>10</sup> Especulando (inconclusivamente) sobre o sentido útil da disposição, Antonieta COELHO, **Breves referências aos princípios de Direito do Ambiente**, in *Seminário sobre a legislação do ambiente em Angola*, Ministério das pescas e ambiente e Faculdade Agostinho Neto, Luanda, 1999, pp. 17 segs, 43-46 (a autora menciona o princípio do utilizador pagador, mas não vemos como este possa ser aqui convocado, uma vez que o destinatário da obrigação de afectação do percentual é o produtor).



de responsabilização objectiva plasmado no artigo 28º/1 da LBA, que abre uma dupla possibilidade (reparação *in natura* e/ou indemnização), em cujo contexto o receptor da indemnização é... o Estado.

Na realidade, os equívocos começam logo no texto constitucional, como passaremos a apontar e a tentar esclarecer.

## 1.2. O “direito ao ambiente” e as suas dimensões procedimentais

O artigo 39º/1 da CRA utiliza uma fórmula importada da Declaração de Estocolmo (cfr. o princípio 1º) e amiúde reproduzida em textos constitucionais (vide, as Constituições portuguesa de 1976, espanhola de 1978, brasileira de 1988, moçambicana de 1975 pós revisão de 2004): o “direito ao ambiente”. De há muito nos esforçamos por demonstrar que esta é uma expressão simbólica, vazia de conteúdo jurídico e perversa do ponto de vista sociológico<sup>11</sup>. Não se trata de um direito mas de um *interesse de facto*, fruível em colectividade e tutelável pela via da legitimidade popular. A sua operatividade reside numa tríade de posições procedimentais que se traduzem no direito de acesso à informação ambiental, no direito de participação em procedimentos de tomada de decisão com incidência ambiental e no direito de acesso à justiça. Essa é a síntese alcançada, de resto, com a *Convenção de Aarhus*, de 1998, celebrada no âmbito da Comissão Económica da Europa para as Nações Unidas e ratificada pela União Europeia, que a incorporou no seu ordenamento através da directiva 2003/4/CE, de 28 de Janeiro.

É à luz desta desmontagem que deve ser lida a LBA, que estabelece os direitos à informação (artigo 21º), à participação (artigo 8º) e de acesso à justiça (artigo 23º). Desconfiamos, de resto, que a LBA foi premonitoriamente influenciada pela *Convenção de Aarhus* e que foi à sua luz que gizou o desdobramento de direitos procedimentais que encontramos no seu Capítulo IV. É nesta vertente de cidadania que se resume a dimensão pretensiva do “direito ao ambiente”, na participação nas escolhas feitas pelos órgãos públicos, sua discussão e controlo. Esta lei, aliás, é especialmente enfática na afirmação da dimensão impositiva da protecção subjectiva ambiental<sup>12</sup>,

---

<sup>11</sup> Por último, Carla AMADO GOMES, **Introdução ao Direito do Ambiente**, Lisboa, 2012, pp. 31 segs, e bibliografia aí citada.

<sup>12</sup> E note-se que o foi sem “rede” constitucional, pois o artigo 24º/1 da CRA, em 1992, não tinha a segunda parte que hoje se lhe detecta.

quando sublinha o dever de gestão racional, de entidades públicas e privadas, singulares e colectivas (artigo 25º), chegando mesmo a dispor sobre um dever de participação de infracções ambientais no artigo 26º (com mero alcance pedagógico, naturalmente).

## 2. A Lei de Bases do Ambiente e os instrumentos de protecção ambiental

A LBA consagra quatro tipos de instrumentos de protecção do ambiente: *formativos* (educação ambiental); *preventivos* (áreas de protecção ambiental<sup>13</sup>; avaliação de impacto ambiental; licença ambiental), *repressivos* (auditorias; contravenções e crimes ambientais); e *reparatórios* (responsabilidade civil e seguro ambiental). Vamos debruçar-nos sumariamente sobre alguns pontos relacionados com estas quatro vertentes, deixando o primeiro vector para último (segundo a sabedoria popular no sentido de que os últimos são os primeiros).

### 2.1. A centralidade da avaliação de impacto ambiental

A LBA deixa bem vincada uma das regras de ouro do Direito do Ambiente: autorização prévia de qualquer actividade que possa causar impactos ambientais significativos. No procedimento autorizativo, a Administração deverá incluir uma dimensão de avaliação de riscos, sempre que o projecto apresentado sinalizar um impacto significativo para o ambiente. Em razão da forte componente técnica das decisões ambientais — porque nunca há risco-zero e a Administração, de acordo com as conclusões apuradas na avaliação de impacto, deverá impor medidas de minimização de riscos decisivas para a viabilidade do projecto —, o procedimento de avaliação de impacto

---

<sup>13</sup> Na verdade, as áreas de protecção pré-existem à LBA, na medida em que perduram desde a época colonial (as categorias são: parque nacional, reserva natural integral, reserva parcial e reserva especial). O artigo 14º/6 da LBA promove uma autêntica novação do instituto, determinando a manutenção das existentes até reavaliação, e a Lei de terras (Lei 9/04, de 9 de Novembro, artigo 27º), não reviu esta classificação novada.

Segundo o *Relatório do estado geral do ambiente em Angola, cit.*, p. 45, existem actualmente 13 áreas protegidas, que ocupam 6,6% da área total do país, sendo que seis são parques nacionais: Mupa (criado em 1938); Quissama e Camei (criados em 1957); Bicuar e Iona (criados em 1964); e Cangandala (criado em 1970). Estes espaços encontram-se em acentuado estado de degradação, devido a uma conjugação de factores que envolve ausência de entidades administrativas responsáveis pela gestão, falta de manutenção e ocupação pelas populações locais.

ambiental deverá culminar num parecer favorável ao projecto, sob pena de o licenciamento ambiental ser inválido, como veio a determinar o artigo 13º do RAIA, em 2004.

O RAIA incorporou uma outra determinação da LBA no tocante à avaliação de impacto, traduzida na obrigação de inclusão de um momento de consulta pública (cfr. o artigo 10º da LBA). Na verdade, os artigos 7º, 10º e 11º do RAIA até exigem duas consultas públicas: uma, em face do estudo de impacto, prévia à sua conclusão, e a segunda, no âmbito do procedimento administrativo de avaliação do projecto, prévia à emissão do parecer final.

Relativamente ao regime consagrado no RAIA, deixamos as seguintes observações:

i) O RAIA aplica-se a todos os projectos (cfr., para definição de *projecto*, o artigo 3º/f) do RAIA), públicos e privados, salvo aqueles que forem decretados isentos, por decisão política (que envolvam actividades ligada à defesa nacional – artigo 4º/3 do RAIA). Não seria de descartar a referência a uma forma de avaliação alternativa, em caso de isenção – suprimindo a fase mais crítica da AIA para a segurança nacional, que é a consulta pública<sup>14</sup> -, que permitiria salvaguardar os fins de defesa nacional sem sacrificar totalmente a protecção ambiental;

ii) O artigo 2º do RAIA remete para o Anexo, o qual contém uma lista de actividades bastante extensa – mas também bastante diversificada – e sem diferenciações quantitativas (quanto à capacidade de produção ou extensão geográfica). A excessiva generosidade para com a finalidade de protecção do ambiente pode revelar-se contraproducente, levando os operadores económicos a escolher outros locais de investimento e os pequenos operadores a retraírem-se, em razão do custo das operações de licenciamento (sublinhe-se que, nos termos do artigo 3º do RLA, todas as actividades sujeitas a AIA sofrem ainda licenciamento ambiental, com duplicação de custos – para além de licenciamento industrial, desdobrado em licença de instalação e de exploração, se for o caso);

Julgamos que o RAIA se mostra excessivamente amplo – e por isso irrealista. Além de a lista do Anexo ser extensa e pouco precisa, o artigo 4º/2 do RAIA

---

<sup>14</sup> À semelhança do que consagra a legislação portuguesa – cfr. o artigo 1º/6 do DL 69/2000, de 3 de Maio, alterado e republicado pelo DL 197/2005, de 8 de Novembro (regime da avaliação de impacto ambiental).

ainda adopta uma fórmula exemplificativa (*entre outros*)<sup>15</sup>, o que agrava a insegurança, dificulta a vida a pequenos operadores e afasta grandes investidores;

iii) O artigo 23º do RAIA dispõe que o diploma revoga todas as normas anteriores que o contrariem. Esta determinação aplica-se seguramente à norma constante do artigo 6º do Decreto 39/00, de 10 de Outubro, o qual, antes de o regime de avaliação de impacto ambiental se encontrar desenvolvido como instituto de aplicação geral, na sequência da LBA, desenhou um regime particular para a indústria petrolífera, deficitário em face do quadro apresentado pela LBA porque destituído dos momentos de consulta pública<sup>16</sup>;

iv) O Ministro responsável pela pasta do Ambiente analisa o relatório da consulta pública e o estudo de impacto ambiental e decide: é uma decisão exclusivamente política (11º/1 e 2 do RAIA)<sup>17</sup>, desapojada da consulta de qualquer órgão com competência técnica para avaliar objectivamente o estudo de impacto ambiental (da responsabilidade do proponente). Parece-nos uma solução que não só quadra mal com o princípio da prevenção como, e concomitantemente, com o desígnio constitucional de protecção do ambiente<sup>18</sup>;

v) Esta decisão, além de ser exclusivamente política — ou talvez por causa disso mesmo... —, deve ser emitida num prazo curtíssimo, de 30 dias (artigo 12º do RAIA), no qual dificilmente cabem as ponderações necessárias a uma correcta avaliação do impacto do projecto (mas a verdade é que, no sistema instituído, esta avaliação é puramente unilateral, corporizada no estudo de impacto apresentado pelo proponente e elaborado por empresa

---

<sup>15</sup> Esta referência, que parece contrariar a exaustividade do Anexo, semeia inquietações quanto a saber, nomeadamente, quem decide quais outros projectos deverão ser submetidos a AIA, e de acordo com que critérios.

<sup>16</sup> Sobre as condicionantes ambientais da actividade petrolífera em Angola, veja-se Carla AMADO GOMES e João VERNE OLIVEIRA, **Actividades petrolíferas e protecção do ambiente em Angola**, in *Direito dos Petróleos - Uma perspectiva lusófona*, coord. de Dário Moura Vicente, Almedina, Coimbra, 2013, no prelo.

<sup>17</sup> O artigo 13º/2 do RAIA dispõe que o parecer negativo é impugnável, por ser vinculativo para entidades que venham a debruçar-se sobre um pedido de licenciamento de um projecto que tenha merecido avaliação negativa. Esta solução terá um resultado prático altamente incerto para o autor, na medida em que o parecer configura um acto com fundamento estritamente político, sem base técnica de fundamentação, o que torna a revisão judicial tendencialmente impossível.

<sup>18</sup> Sobretudo tendo em conta que o modelo angolano adopta a solução de estudo de impacto ambiental apresentado pelo proponente — a neutralização da componente de avaliação técnica pública só se compreenderia caso o EIA fosse realizado pela entidade pública, ainda que a expensas do proponente.

acreditada). Acresce que o silêncio significa decisão favorável, nos termos do artigo 12º/1 do RAlA: mais uma vez, uma solução que atenta contra o princípio da prevenção, contrariando o princípio geral de indeferimento tácito que resulta da lei procedimental (cfr. o artigo 58º das NPAA) e privilegiando desadequadamente o interesse económico do proponente em face do interesse imaterial de preservação do ambiente<sup>19</sup>.

## **2.2. A responsabilidade por danos ao ambiente**

A Lei Fundamental angolana prevê a responsabilização dos infractores de normas de protecção do ambiente ao nível mais grave: o penal. O artigo 39º/3 da CRA utiliza a expressão "pune os actos...", fórmula que, embora não signifique automática e exclusivamente uma injunção de criminalização, deixa a ideia de que se não trata, nem de mera responsabilidade civil, nem de responsabilidade administrativa (desde logo porque a contravenção é aplicada pela Administração, reclamando porventura outro verbo menos intenso).

Por seu turno, a LBA aponta para uma tripla vertente de responsabilização: civil (artigos 23º, 27º e 28º), contravencional e penal (artigo 29º). No entanto, enquanto há diplomas que se ficam pela punição contravencional (v.g., o RAlA ou o RLA), outros há que assentam a sua eficácia coerciva em ambas as vias (vejam-se os artigos 231º a 261º da Lei 6-A/04, sobre contravenções, e os artigos 262º a 265º da mesma lei, sobre crimes contra o meio aquático) – além da exigência de reparação civil.

### **2.2.1. O inexistente quadro sancionatório (penal e administrativo) geral**

O ordenamento jusambiental angolano segue uma abordagem fragmentária da repressão, na medida em que não consagra um regime unitário dos crimes e das contravenções, pulverizando os tipos pelos diplomas sectoriais. Se, no plano contravencional, as complexidades inerentes aos regimes de autorização administrativa podem justificar soluções segmentadas, já no plano penal, desde logo pela sensibilidade do valor máximo da liberdade que se encontra em jogo, faria porventura mais sentido desenhar tipos mais

---

<sup>19</sup> O artigo 8º do RLA repete a solução do deferimento tácito.

padronizados, como por exemplo, crime de dano à biodiversidade, crime de dano à água, crime de dano ao solo...

Será exigível a via penal? Desde logo, a CRA parece impô-la, ainda que deixando ao legislador ordinário o essencial teste da proporcionalidade. Será necessária (também) a via contravencional? Ela pode ser uma boa solução para infracções menores, de carácter procedimental (por exemplo, não apresentação de relatório de monitorização; não prestação atempada de informação sobre emissões), as quais o princípio da interferência mínima desaconselharia punir pela via penal.

A conjugação das duas vias afigura-se o melhor modelo. Por um lado, a via contravencional apresenta as vantagens da celeridade (por ser aplicada pela Administração), da possibilidade de cumulação de sanção pecuniária com sanção acessória, do alcance de situações negativas mas não tão graves que justifiquem a privação da liberdade, revelando, em contrapartida, as desvantagens da ineficácia (quando as multas são tão baixas que compensem aos infractores pagar para infringir), da maior proximidade com o infractor e da tentação da tolerância. A via penal, por seu lado, confere maior dignidade ao bem jurídico ambiente, na medida em que veicula a aplicação de sanções que envolvem uma censura social agravada, com privação da liberdade – mas tem a desvantagem da morosidade (pois a condenação só pode ser emanada pelo poder jurisdicional) e, em sistemas que não contemplem extensões de incriminação de pessoas colectivas, deixa escapar os maiores poluidores, que são empresas.

Numa sociedade como a angolana, em que a sensibilização para a imperiosidade da protecção do ambiente é ainda muito fraca, a incriminação não parece ser o melhor caminho, salvo em domínios em que os autores tenham capacidade de discernir a gravidade da actuação (por exemplo, no âmbito da actividade petrolífera, de mineração, ou de pesca industrial). Já a via contravencional parece ser mais adequada, pois vai contribuindo para a afirmação do bem jurídico ambiente sem impor a sanção mais pesada. Importante seria contemplar a possibilidade, neste domínio contravencional, de remir o pagamento da contravenção por trabalho a favor da colectividade e/ou pela frequência de acções de sessões de educação ambiental, para arguidos objectivamente destituídos de um grau de

sensibilidade suficiente para assimilar a lesividade da conduta (ou, numa linguagem mais técnica, sem consciência da ilicitude).

### 2.2.2. O deficiente regime (civil) de reparação do dano ecológico (puro)

Em Angola, o “dano ao ambiente” é definido pela alínea g) do artigo 2º do RRDA, definição de resto igual à que já constava do nº 7 do Anexo à LBA: “a alteração adversa das características do ambiente, e inclui, entre outras, a poluição, a desertificação, a erosão e o desflorestamento”. Trata-se de uma noção de dano tendencialmente inoperativa em face da intensa utilização que o Homem faz dos bens ambientais – a introdução de um adjectivo como “significativo”, pelo menos, torná-la-ia mais realista<sup>20</sup>. Acresce que esta definição confunde causas de dano (como a poluição ou o desflorestamento, como acção) com consequências danosas, como a desertificação. Ora, dependendo a aplicação de um regime de responsabilidade por danos “ambientais” de uma definição, se não precisa, pelo menos objectiva e operativa, do que deve entender-se por estes, podemos afirmar que esta questão está inquinada à partida.

Esta fórmula vai ao encontro do disposto no artigo 4º/g) da LBA, em sede de princípio de responsabilização, e aponta para uma perspectiva estrita de dano ao ambiente enquanto dano causado ao bem ambiental na sua dimensão de valor *de per se*<sup>21</sup>. No entanto, na continuação e numa norma com mais concretude, a LBA introduz confusão entre o tradicional *dano ambiental* (pessoal e/ou patrimonial), a que se refere no artigo 23º/1, *in fine*, e o *dano ecológico puro*, cuja reparação pode ser promovida pelo MP (cfr. o artigo 23º/2) – e depois da revisão de 2010, por qualquer pessoa, singular ou colectiva, investida em legitimidade popular. A esta confusão acresce o facto de a LBA determinar que a “indemnização” pode reverter para o Estado (conforme dispõe o artigo 28º/1, e que consideramos uma má solução – desde logo porque podem ser entidades da Administração central a provocar

---

<sup>20</sup> O nº 15 do mesmo Anexo define impacto ambiental como “qualquer mudança do ambiente, para melhor ou para pior, especialmente com efeitos no ar, na terra, na água, na biodiversidade e na saúde das pessoas, resultante de actividades humanas”, o que logo assimila dano a impacto, quando a alteração seja para pior...

<sup>21</sup> Sobre a noção de dano ecológico, hoje com assento no DL 147/2008 de 29 de Julho, veja-se Carla AMADO GOMES, **Introdução ao Direito do Ambiente**, cit., pp. 189 segs (e bibliografia aí citada).

danos ao ambiente...), em vez de, tratando-se de dano ecológico puro, reverter para um fundo de gestão ambiental - mencionado pelo artigo 4º/h) da LBA, mas até hoje ainda não criado<sup>22</sup>.

O RRDA não contribui para esclarecer a diferença — essencial — entre danos pessoais/patrimoniais (causados em virtude da degradação de componentes ambientais, vulgo “danos ambientais”) e danos ecológicos puros (lesões do recurso natural enquanto valor intrínseco e independentemente de lesão a pessoas ou patrimónios). Os nºs 1 e 2 do artigo 5º do RRDA repetem o disposto no artigo 23º da LBA, enquanto os nºs 3 e 4 do artigo 5º parecem apontar para uma via preferencial de resolução extrajudicial administrativa dos litígios emergentes da ocorrência de danos ao ambiente. E o nº 5 confere legitimidade às associações ambientais para propor acções indemnizatórias dos danos referidos nos nºs anteriores, sendo certo que estes tanto se referem a danos ambientais/pessoais como a ecológicos e, quanto aos primeiros, perguntamo-nos que espécie de legitimidade sustentará tal pedido por parte das associações...

O artigo 266º/3 da Lei 6-A/04, de 8 de Outubro, transmite a mesma bipartição, mencionando “danos ao ambiente aquático” em que o lesado não é o Estado, por um lado, e outros, por outro lado, em que o Estado surge como o prejudicado (em representação da colectividade)<sup>23</sup>. O RRDA, por seu turno, é particularmente confuso, pois tanto fala em indemnizar lesados particulares como em indemnizar o Estado; quer menciona formas de compensação indemnizatória, quer se reporta a recuperação ambiental (cfr. o artigo 5º); e tão depressa fala em ofensa de direitos por via da lesão de qualquer componente ambiental (artigo 6º/1), como se restringe a “danos ao ambiente” na vertente de danos pessoais/patrimoniais (artigo 2º/g)...

Estes sinais tornam-se flagrantemente contraditórios na presença do novo artigo 74º da CRA. Esta disposição contribui decisivamente para traçar uma linha entre o que são os direitos pessoais e patrimoniais que a lesão de um componente ambiental pode reflexamente prejudicar (v.g., poluição do ar que gera infecções respiratórias; contaminação dos lençóis freáticos que

---

<sup>22</sup> E que faz ainda mais sentido em razão da afectação de 1% de cada garantia financeira constituída ao abrigo do artigo 20º do RRDA à suportaçãõ de custos públicos por reparaçãõ de dano ecológico (?), quando se não consiga proceder à imputaçãõ de responsabilidade por o autor ser desconhecido ou insolvente (cfr. o artigo 23º/2 do RRDA).

<sup>23</sup> O artigo 94º/4 dispõee idênticamente sobre os destinos possíveis da indemnizaçãõ por danos causados à água.



envenena água de um poço e provoca mortes entre os utilizadores deste) – esses serão ressarcíveis nos termos dos critérios clássicos de avaliação de danos patrimoniais e extrapatrimoniais, ínsitos no Código Civil<sup>24</sup>, e os danos ecológicos puros, infligidos ao potencial ecossistémico do bem ambiental, que dependem de outras avaliações (muitas vezes, simbólicas) e envolvem outra metodologia.

Esta dualidade/ambiguidade recomenda, com efeito, a elaboração de um regime que se ocupe da reparação do dano ecológico puro, uma vez que o Código Civil não se revela adequado à conformação desta realidade. Questões como as modalidades de reparação (*in natura*; por equivalente; pecuniária); os critérios de cálculo da reparação pecuniária, quando a ela houver lugar; o cômputo de danos de perda de fruição, geracional ou metageracional; o destino das indemnizações pecuniárias, quando a elas houver lugar; a distinção entre reparação *ex post* e reparação *ex ante* de um dano ecológico; enfim, algumas de entre várias novas questões que esta temática convoca e cuja resolução recomenda a elaboração de um regime específico, porque o RRDA, embora se tenha parcialmente inspirado no DL 147/2008, de 29 de Julho (que em Portugal transpôs a directiva 35/2004/CE, sobre prevenção e reparação do dano ecológico), não se perfila capaz de lhes fazer face.

### 2.2.3. Responsabilidade por dano ambiental e preferência (exequível?) pela responsabilização objectiva

O artigo 4º/g) da LBA estabelece um princípio de responsabilização – desde logo e controversamente – *pretérita* de “todos os agentes que como resultado das suas acções provoquem prejuízos ao ambiente, degradação, destruição, ou delapidação de recursos naturais, atribuindo-lhes a obrigatoriedade da recuperação e/ou indemnização dos danos causados”. No entanto, mais adiante, não só omite qualquer metodologia de reparação – *in natura?* *in pecunia?* *outra?* –, como confunde dano pessoal e dano ecológico, no artigo 23º/1, já referenciado no ponto anterior. Cristalina é,

---

<sup>24</sup> Falando apenas em dano ambiental, cuja reparação determina a aplicação das regras do Código Civil, Carlos TEIXEIRA, **A responsabilidade por danos ao ambiente**, in *Seminário sobre a legislação do ambiente em Angola*, Ministério das pescas e ambiente e Faculdade Agostinho Neto, Luanda, 1999, pp. 97 segs, 109-110.

todavia, a consagração de um princípio de responsabilização objectiva, no artigo 28º<sup>25</sup> – que o legislador terá querido fazer acrescer ao princípio geral de responsabilização subjectiva ou aquiliana que decorre do artigo 483º/1 do Código Civil angolano<sup>26</sup>.

Note-se que o artigo 6º do RRDA, que tem por epígrafe “Responsabilidade objectiva”, difere sensivelmente do disposto no artigo 28º da LBA. Mais uma vez, o legislador angolano revela desatenção e imprecisão, aspectos que complicam a tarefa do intérprete e contribuem para a ineficácia da lei: veja-se que enquanto a LBA refere simplesmente “danos ao ambiente” (artigo 28º/1, *in fine*), o artigo 6º do RRDA incide sobre a ofensa de “direitos ou interesses alheios por via da lesão de um qualquer componente ambiental”, o que esvazia por completo a intenção “ecológica” da LBA, pelo menos na vertente da responsabilização objectiva...

Tal como afirmámos a propósito de disposição similar na LBA portuguesa (o artigo 41º/1), não cremos que deva aceitar-se um princípio geral de responsabilidade civil objectiva numa sociedade de risco<sup>27</sup>. Em Angola, é duvidoso que o RRDA tenha vindo imprimir contenção à excessiva abertura da LBA, pois a responsabilização objectiva aplica-se a “qualquer actividade” (artigo 6º), embora restringindo-se a obrigação de seguro de responsabilidade civil (cfr. o artigo 21º do RRDA) a actividades descritas no Anexo do RAIA. Ou seja, qualquer actividade pode gerar responsabilidade objectiva por danos “ambientais”, sem embargo de apenas as actividades contempladas no RAIA – e já vimos que o elenco é exemplificativo... – deverem ser sujeitas a seguro obrigatório.

Julgamos que o RRDA deveria circunscrever a responsabilização objectiva, não só a danos ecológicos (pois é esse o seu intuito – ou deveria sê-lo), como *amarrá-la* a uma listagem de actividades presumivelmente perigosas. A solução legal traduz-se num “escancarar de portas” à responsabilidade objectiva e constitui um grave entrave da iniciativa económica, podendo

---

<sup>25</sup> O artigo 266º/1 da Lei 6-A/2004, de 8 de Outubro, acolhe identicamente a responsabilidade objectiva por danos causados ao meio aquático.

<sup>26</sup> Defendendo apenas a via da responsabilidade objectiva, Raul ARAÚJO, **A protecção do ambiente e a Constituição de Angola**, Coimbra, 2012, pp. 41-42.

<sup>27</sup> Leia-se o que a propósito escrevemos no nosso **Introdução ao Direito do Ambiente**, *cit.*, p. 201. Afirmando o carácter de princípio geral do artigo 28º da LBA, Raul ARAÚJO, **A protecção do ambiente...**, *cit.*, pp. 41-42.

mesmo contribuir para a fuga de investimento estrangeiro (pelo menos sempre que não incida sobre recursos naturais inamovíveis). Acresce que a consagração generalizada da responsabilidade objectiva constitui um desincentivo à introdução de melhores técnicas nas instalações, uma vez que o operador sabe, à partida, que por mais que gaste na minimização de riscos e em tecnologias limpas, em caso de acidente (que se não deva um evento de força maior?), sempre será responsabilizado.

Estas nossas palavras não querem significar, naturalmente, uma negação das virtualidades do instituto no âmbito do Direito do Ambiente, em que, devido à complexidade técnica dos processos e à inerente dificuldade de provar a culpa, a responsabilidade subjectiva não deve estar desacompanhada de previsões sectoriais de responsabilização objectiva – v.g., para actividades petrolíferas ou de mineração. E acrescentamos ainda que a responsabilidade aquiliana deverá ser utilizada, quando o dano resulte de omissões de deveres de vigilância, na *modalidade subjectiva objetivada* que decorre do artigo 493º/2 do Código Civil, ou seja, presumindo-se a culpa do alegado lesante, salvo demonstração deste de que tomou as medidas adequadas e suficientes para evitar o dano ou de que, ainda que as tivesse tomado, o dano sempre teria ocorrido.

Curiosamente, esta parece ser a solução em sede de responsabilidade das empresas petrolíferas – alegadamente por pressão do lóbi petrolífero –, tendo o artigo 25º da Lei 10/04, de 12 de Novembro consagrado a possibilidade de isenção de responsabilização caso as licenciadas, a Concessionária nacional e suas associadas “provenem que agiram sem culpa”. Ou seja, na actividade mais perigosa e mais poluente, o legislador derogou a possibilidade (supletiva) de responsabilização objectiva, embora tenha feito recair sobre os operadores a demonstração de actuação sem mácula<sup>28</sup>. A superveniência do RRDA em 2011, com a inscrição do princípio de responsabilização objectiva no artigo 6º, *supra* citado, deve entender-se como revogatória desta disposição da Lei 10/04, desde logo por força da afirmação preambular de “revogação de

---

<sup>28</sup> Raul ARAÚJO (**A protecção do ambiente...**, *cit.*, p. 42), não tendo em consideração o RRDA, algo inconclusivamente, parece apontar para a via da responsabilidade objectiva contra o disposto na lei 10/04, alegando ser essa a tendência internacional, assente na Convenção Internacional sobre a responsabilidade civil por prejuízos causados por hidrocarbonetos, de 1992, ratificada pela Assembleia Nacional angolana em 2010.

toda a legislação que [o] contraria". Problemático é que o artigo 6º não incide, como vimos, sobre danos ecológicos (puros)...

### **2.3. A educação ambiental e a legitimidade popular ao serviço do controlo da actuação da Administração ambiental**

O ambiente, na sua dimensão de bem colectivo, impõe uma total revisão de comportamentos e alteração de mentalidades – não é, por isso, de estranhar que, de um ponto de vista sociológico, a educação ambiental seja um pressuposto essencial de uma eficaz implementação da política de ambiente. Numa realidade sociocultural como a angolana, a sensibilização das pessoas para a relevância da questão ambiental é fulcral, em razão da pobreza que leva a utilizar irracionalmente os bens/recursos naturais (desmatamento para prática de agricultura de sobrevivência ou para produção de carvão vegetal, ainda a principal fonte de energia nas zonas rurais), da perda de hábitos de respeito pelas realidades colectivas durante as décadas de guerra civil, da conotação das preocupações ambientais com "luxos dos países ricos". Justifica-se, assim, a proeminência dada pela LBA aos princípios da formação e da educação ambiental [cfr. o artigo 4º/a)], que tomam a dianteira àquele que é tradicionalmente o protagonista da principiologia ambiental: o princípio da prevenção.

É a educação que permite compreender a importância da informação sobre aspectos relacionados com a protecção do ambiente, com vista a uma participação activa e plena nos procedimentos de tomada de decisão com incidências ambientais, e a uma eventual sindicância jurisdicional das decisões adoptadas. É a educação que permite ao cidadão tomar parte na gestão racional dos bens ambientais, controlando a bondade das escolhas, para proveito da sua geração e salvaguarda das opções das vindouras. É a educação que veicula a formação de uma consciência ambiental social e que sustenta o exercício de uma cidadania ambiental comprometida com a sustentabilidade do uso dos recursos regeneráveis e com a preservação dos recursos não regeneráveis.

A educação ambiental vai então revelar ao cidadão uma realidade meta individual e metageracional, cuja tutela a legitimidade popular vai propulsionar. A ausência de uma específica lei de operacionalização desta

extensão da legitimidade processual – para a qual o artigo 74º da CRA remete<sup>29</sup> e que se traduz no recurso de anulação de actos administrativos e em acções de efectivação de responsabilidade contra entidades públicas, descartando que a maior parte das ofensas ao meio ambiente são perpetradas por entidades privadas, por vezes mesmo sem título autorizativo – não deve neutralizar a importância do instrumento, antes urgindo o legislador ordinário a concretizar devidamente (e mais amplamente) a injunção da Lei Fundamental.

### 3. Para levar a sério a protecção do ambiente em Angola: algumas sugestões

Proteger o ambiente em Angola é ainda, em larga medida e apesar das declarações formais emergentes nos últimos 20 anos, uma promessa por cumprir. Para fazer face a este desafio, será necessário, antes de mais nada – e como bem se assinalou no *Relatório sobre o estado geral do ambiente em Angola*, de 2006 – realizar um levantamento exaustivo dos dados relativos aos componentes ambientais, proceder a um tratamento cruzado destes dados, e divulgar essa informação pelas instituições com competências oficiais e pelas organizações não governamentais dedicadas à tutela do ambiente. Uma vez feito este levantamento, estará o Governo em condições de elaborar o *Programa Nacional de gestão ambiental* anunciado pelo artigo 3º/3 da LBA, em 1998, e até agora ainda por surgir. De alguma maneira, a sua ausência explica a falta de sequência estratégica na elaboração da legislação ambiental (v.g., legislar sobre avaliação de impacto para a actividade petrolífera não o tendo feito em sede geral) e a consequente falta de articulação entre os diplomas (v.g., as áreas protegidas que a LBA veio *novar*, por relação com as existentes à data da independência diferem das criadas no âmbito da Lei 6-A/04, nos artigos 78º segs, em sede de áreas de protecção aquática – nomeadamente, quanto à categoria “monumento natural”, prevista no artigo 84º daquela lei; a definição de *impacte ambiental* inserida no nº 15 do Anexo à LBA difere da apresentada no artigo 3º/e) do RAIA, que lhe acresce a dimensão do património cultural).

---

<sup>29</sup> Caracterizando o disposto no artigo 74º da CRA como uma “acção constitucional”, Raul ARAÚJO, **A protecção do ambiente...**, *cit.*, p. 47.

A inexistência de dados, completos e fiáveis, sobre a qualidade dos componentes ambientais, dificulta a tomada de medidas preventivas – pois desconhecem-se os riscos e/ou os graus de intensidade dos mesmos – e inviabiliza a adopção/exigência de medidas reparatórias e repressivas. Com efeito, sem dados sobre o *status quo* anterior à alegada infracção e consequente dano ao ambiente, como aferir o conteúdo das obrigações de reposição?

Decisiva também nos parece ser a formação de professores de educação ambiental e a inserção da disciplina nos currículos escolares, logo ao nível mais preliminar, mas também em iniciativas avulsas (cfr. o artigo 20º/2/a) e b) da LBA). Sem sensibilização ambiental, o índice de implementação de um Direito que envolve uma atitude de respeito dos valores naturais está votado ao fracasso, mais a mais num Estado ainda minimamente industrializado, descontando as actividades de mineração e petrolífera. A formação de pessoal especializado para o desenvolvimento da missão formativa é também fundamental para legitimar o poder sancionatório do Estado, pois sem consciência da ilicitude o seu exercício afronta o mais básico sentimento de justiça.

Uma vez resolvidos os aspectos de base, quer do ponto de vista informativo (levantamento e tratamento da informação relativa ao ambiente), quer formativo (implementação de uma estratégia de educação ambiental, tanto para crianças como para adultos), falta cumprir algumas injunções legislferantes que resultam da LBA e da CRA, como a regulamentação das condições dos seguros ambientais, o regime da responsabilização por dano ecológico puro, um regime de avaliação estratégica de planos e programas<sup>30</sup>, uma lei dedicada à legitimidade popular para defesa de interesses difusos e suas especificidades... E seria identicamente recomendável limar algumas imperfeições nas leis existentes, como as apontadas em sede de avaliação de impacto ambiental<sup>31</sup>, mas também, por exemplo, no plano da articulação entre avaliação de impacto ambiental, licenciamento ambiental e

---

<sup>30</sup> Momento procedimental a inserir na Lei do ordenamento do território e urbanismo – Lei 3/04, de 25 de Junho.

<sup>31</sup> Permita-se-nos dar nota de um último pormenor relativamente ao RAIA: o artigo 7º/b) menciona, entre os aspectos a ter em conta no diagnóstico ambiental que o EIA incorpora, as “áreas de preservação permanente”. Ora, tal categoria não existe no direito ambiental angolano (sendo, em contrapartida, peça importante no direito brasileiro de conservação da natureza...).

licenciamento industrial, no âmbito do qual a lei parece exigir – salvo melhor opinião – um duplo licenciamento ambiental para a licença de instalação e para a licença de exploração, com inerentes avaliações de impacto para cada uma delas (?)<sup>32</sup>.

Cabinda, Outubro de 2012

**Carla Amado Gomes**

*Professora Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa  
Professora Convidada da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa*

23

---

<sup>32</sup> Melhor seria, porventura, exigir a licença ambiental como condição de emissão válida da licença de instalação, porquanto a emissão da licença de exploração dependerá apenas da verificação do cumprimento das condições da primeira como condição de autorização de funcionamento.