

Droit nucléaire

***Democratie et nucléaire, sous la direction
de Jean-Marie Pontier et Emmanuel Roux,***

Presses Universitaires d'Aix Marseille, Université de Nîmes,
Centre de Recherches Administratives, 2013, 248 páginas

A presente obra compila as comunicações feitas por ocasião do terceiro colóquio «Direito e Nuclear», realizado durante as Jornadas de Estudo de 25 de Outubro de 2012 na Universidade de Nîmes. Ali, diversos investigadores uniram esforços para descortinar as relações entre a Democracia e a Energia Nuclear, mormente o direito que regula esta energia e de que forma a Democracia pode sair reforçada com o avanço dos estudos sobre o Direito Nuclear. Está composta por doze artigos, dos quais se destacam os elaborados por Jean-Marie Pontier, por Marc Léger (que aborda a transparência em matéria nuclear e a protecção dos interesses legítimos) e por Laurence Chabanne-Pouzynin, que trata a apreensão pelos operadores da boa democracia em matéria nuclear.

Como é consabido, a Democracia é uma conquista histórica cuja experiência varia de acordo com as tradições e práticas de cada país. No entanto, se a definição de Democracia é pacífica, o comportamento dos cidadãos, que agem como se se tratasse de algo adquirido, com desrespeito e indiferença, faz perigar a sustentabilidade desta forma de governo.

Face à crise energética e à necessidade de se encontrarem fontes alternativas de energia, mais limpas e rentáveis, as atenções voltam-se para a energia nuclear. Os Governos, apesar da crise económica e financeira que predomina nas suas agendas, vêem-se forçados a tomar uma posição. A energia nuclear pode responder a vários desafios, como o abastecimento energético, a redução da dependência energética dos países europeus e o consequente fortalecimento das suas economias. A própria Democracia pode sair revigorada.

O domínio nuclear, eminentemente técnico e assombrado pelos fantasmas bélicos (Hiroshima e Nagasaki) e pelos desastres industriais de Chernobyl e Fukushima, desperta sentimentos extremos e antagónicos. Na falta de uma definição comumente aceite, o cidadão médio tem dificuldade em compreender o tema e, assim, contribuir com a sua participação.

O desenvolvimento da energia nuclear apresenta riscos: um desastre nuclear tem sequelas a nível da saúde humana e ambiental que se prolongam por vários anos e diversas gerações. Apesar do progresso científico e tecnológico, a segurança mantém-se como um conceito relativo, que nem o Estado, a tecnologia ou os cientistas conseguem garantir totalmente. Como expõe Zhang Li¹, a Humanidade já errou neste domínio, principalmente na escolha do local de instalação das centrais nucleares, erros que poderiam ter sido atenuados com a consideração da opinião de todas as partes com interesse no assunto.

A Democracia e o Nuclear conhecem ligações, que foram alvo da comunicação de Jean-Marie Pontier². Trata-se de um campo fértil de temas de investigação, para desbravar em diversas frentes, mormente jurídica e tecnológica.

¹ Professora de Direito Público na Universidade de Ciência Política e de Direito da China, cuja intervenção se focou na participação do público no domínio nuclear na China.

² Professor na Universidade de Aix-Marseille.

No ordenamento jurídico francês, a noção de «actividade nuclear» é colhida de forma indirecta do artigo L - 1333-1 da Lei relativa à protecção geral da saúde³. Ali se lê: “As atividades que comportem um risco de exposição de pessoas aos raios ionizantes, e aqui denominadas atividades nucleares, emanados seja duma fonte artificial, quer se trate de substâncias ou de dispositivos, seja de fonte natural quando os radionuclídeos naturais são tratados ou foram em questão das suas propriedades radioativas, físeis ou férteis, assim como as intervenções destinadas a prevenir ou reduzir um risco radiológico na sequência de um acidente ou a uma contaminação ambiental (...)”⁴.

O nuclear está presente em numerosos aspectos do quotidiano. Inicialmente teve uma imagem valorativa positiva, invertida mais tarde com os eventos bélicos e os acidentes. A energia nuclear tornou-se num tabu - a energia nuclear reduz-se actualmente à «radioactividade», algo que apenas pode ser prejudicial - que apenas a escassez de energia e a dependência económica da mesma parecem conseguir quebrar.

Ao contrário de outras áreas, a informação abunda e é de qualidade. O cidadão da *aldeia global* tem uma necessidade de informação que os avanços nas tecnologias da comunicação podem suprir. As Democracias reconhecem o valor da informação, consagram-na e protegem-na. Os *media* têm um papel ímpar. Têm a responsabilidade de veicular a informação, através de um discurso verídico e acessível à compreensão geral.

O debate em torno da energia nuclear é indispensável. Todos os que têm interesse na matéria (os que dela podem beneficiar ou ser afectados), devem ter assegurados os seus direitos à informação e à participação. Aos Estados cabe um papel de promotor destes direitos, embora sobre o próprio cidadão recaia o dever de se informar e participar. Apenas o exercício dos direitos os efectiva nas suas esferas jurídicas - altamente desejável é que os cidadãos estejam esclarecidos e informados para fazerem as suas escolhas de forma consciente e deliberada.

Cumpra aos Governos despertar a consciência ecológica e participativa dos cidadãos, cumprindo a estes efectiva-la por meio da sua realização concreta.

Mas a energia nuclear não se limita ao campo bélico. Tem igualmente importantes aplicações na área da medicina (nomeadamente na imagiologia e na radioterapia), bem como no campo energético, que não podem ser desprezadas. Todavia, a imagem do nuclear tem-se reduzido à sua dimensão bélica, devido à sua utilização durante a Guerra-Fria enquanto arma da política de dissuasão.

Na França, a decisão dos poderes públicos de se comprometer com a via da detenção da arma atómica foi feita sob opacidade, processo acelerado com a chegada do General de Gaulle ao poder. A primeira bomba atómica foi testada a 13 de Fevereiro de 1960, em Reggane, no Sahara. Em 1968, França viria a deter a Bomba H. O poderio militar nuclear que confere a este país um dos cinco assentos permanentes no Conselho de Segurança da ONU, perdeu o seu sentido com o fim da Guerra Fria e o reconhecimento de que a política de dissuasão, com base no qual foi construído, não é salutar. A Democracia implica uma moral de actuação pública, um *status-quo* que não se coaduna com o clima de tensão que caracterizou a Guerra-Fria.

³ Lei 2001 - 398, de 9 de Maio de 2001.

⁴ “Les activités comportant un risque d'exposition des personnes aux rayonnements ionisants et ci-après dénommées activités nucléaires, émanant soit d'une source artificielle, qu'il s'agisse de substances ou de dispositifs, soit d'une source naturelle lorsque les radionucléides naturels sont traités ou l'ont été en raison de leurs propriétés radioactives, fissiles ou fertiles, ainsi que les interventions destinées à prévenir ou réduire un risque radiologique consécutif à un accident ou à une contamination de l'environnement (...)” (tradução livre).

Nesta parte, e de acordo com o Relatório «Énergies 2050»⁵, o Estado francês adoptou uma postura exemplar: fechou a produção de material físsil para as armas nucleares, desmantelou centrais nucleares, terminou com as experiências nucleares e subscreveu todos os tratados de desarmamento e de luta contra a proliferação bélica.

A política energética francesa rege-se pelas orientações estabelecidas na lei que estabelece as directrizes para a política energética⁶, destacando-se: contribuição para a independência energética e garantia da segurança do abastecimento energético; assegurar um preço competitivo da energia; preservação da saúde humana e do ambiente; por fim, garantia da coesão territorial e do acesso de todos à energia, cujo consumo é motor do desenvolvimento económico.

A energia faz parte dos bens de primeira necessidade, pelo que aceder a uma fonte de energia de qualidade e a um preço competitivo é importante. A referida lei fixa, neste sentido, quatro eixos de acção (controlar a procura de energia, diversificar as fontes de abastecimento, assegurar os meios de transporte e de abastecimento e favorecer a pesquisa de fontes alternativas de energia) que lhe permitem reduzir a factura energética, aumentar a taxa de independência energética (de 26% em 1973 para 50% em 1980), e reduzir a emissão de gases com efeitos de estufa.

Um dos grandes desafios é a gestão a longo prazo dos resíduos radioactivos. A respectiva lei⁷ dispõe que a gestão sustentável dos materiais e resíduos radioactivos é assegurada com respeito pela protecção da saúde, das pessoas, da segurança e do ambiente.

A política energética francesa é confrontada, portanto, com alguns desafios. A própria Democracia apresenta desafios, ao impor condições como o respeito pelos direitos de informação e de participação dos cidadãos. A transparência em matéria nuclear é determinante para assegurar a sustentabilidade dessa actividade, pois só assim será socialmente melhor aceite. Neste sentido, foram criados o Alto Comissariado para a Transparência e a Informação sobre a Segurança Nuclear e as Comissões Locais de Informação, como se lê no Título III da Lei relativa à transparência e à segurança em matéria nuclear⁸.

No campo da participação, vigora o direito a aceder aos documentos administrativos em matéria ambiental (artigo 7º da Carta do Ambiente de França e o artigo 4º da Directiva 97/11/CE). No patamar colectivo, destaca-se o papel dos partidos políticos, das associações ambientais e dos *lobbies*, um grupo heterogéneo com objectivos particulares distintos que se empenha na procura e conquista do interesse público.

Aqui chegados, estas considerações permitem traçar aquilo que designamos por Democracia ambiental, um regime marcado pela transparência e apoiado na participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão. Esta participação permite decisões mais justas e equitativas.

As questões nucleares relacionam-se, ainda, com o domínio da ética. Democracia, Nuclear e ética revelam as suas ligações intrínsecas e desembocam na necessidade de se obter um consenso. A energia nuclear representa uma oportunidade ímpar, não obstante os riscos associados. A promoção de «fóruns híbridos», marcados pela participação de oradores de diversas áreas é uma solução viável.

⁵ <http://www.strategie.gouv.fr/content/rapport-energies-2050>. O Ministro encarregado da indústria, energia e economia numérica pediu, em 19 de outubro 2011, a Jacques Percebois, professor da Universidade de Montpellier 1, para que este presida uma comissão pluralista e aberta, tendo como vice-presidente Claude Mandil, a fim de levar a cabo uma análise dos diferentes cenários possíveis para a política energética para a França, tendo como horizonte o ano 2050.

⁶ Lei nº 2005 – 781, de 13 de Julho de 2005.

⁷ Lei nº 2006-739, de 28 de Junho de 2006.

⁸ Lei nº 2006-686, de 13 de Junho.

Esta colectânea de estudos incidiu particularmente sobre a França, mas foi dada relevância aos EUA, à China e à África do Sul. Conclui pela indispensabilidade da participação do público, possibilitada pela sua informação, cuja divulgação deve partir de uma atitude pedagógica dos próprios Governos. Se a energia nuclear é uma resposta aos desafios globais das alterações climáticas e do consumo insustentável de energia, deve ser uma resposta obtida de forma ética e democrática.

Por ser oportuno, embora se afaste da obra, traçamos o quadro geral português. Em Portugal, a dependência energética ronda uns preocupantes 90% do consumo total de energia o que se associa à necessidade global de responder ao desafio das alterações climáticas e de redução de outros impactos ambientais. Temos uma riqueza significativa de recursos renováveis (energias eólica, solar e hídrica), sem prejuízo da devida atenção que deve recair sobre a energia nuclear.

A opinião pública portuguesa divide-se em três facções: opositores, defensores e prudentialistas, aqui se incluindo o Governo. A Estratégia Nacional para a Energia assim o denuncia (Resolução do Conselho de Ministros nº 169/2005, de 6 de Outubro).

Apesar do vazio jurídico geral relativamente a este tema, algumas iniciativas legislativas são de registar (em particular, o Decreto-Lei nº 222/2008, de 17 de Novembro⁹). Carecemos de uma reforma global da legislação nacional sobre o sector nuclear, de molde a terminar a insegurança jurídica, a redistribuir as competências de forma coerente e eficaz e a criar uma autoridade reguladora independente. Enquanto Parte da Convenção de Segurança Nuclear, o Estado Português tem a obrigação internacional de criação dessa agência, sendo, actualmente, o único Estado-Membro das Comunidades Europeias que não dispõe de tal autoridade.

Um conjunto de questões, não obstante, permanece por resolver: planeamento estratégico, localização, uso a dar aos recursos nacionais de urânio, inspecção e regulação nuclear. Apenas respondendo a estes desafios, pode o Estado processar a energia nuclear em total segurança para a população e o ambiente¹⁰.

Carlos Sérgio Madureira Rodrigues

*Jurista e Mestrando na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra
(Texto não redigido de acordo com o Novo Acordo Ortográfico)*

⁹ Transpõe, parcialmente, a Directiva 96/29/EURATOM, do Conselho, de 13 de Maio, que fixa as normas de segurança de base relativas à protecção sanitária da população e dos trabalhadores contra os perigos resultantes das radiações ionizantes (número 1 do artigo 1º).

¹⁰ Neste sentido, vide FERRO, Miguel Sousa, *Consolidação do Direito Nuclear Português*, Outubro 2010, disponível em: http://www.academia.edu/4000566/Consolidacao_do_Direito_Nuclear_Portugues