



ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DOS RECURSOS HÍDRICOS



ABES ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE
ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL

I SIMPÓSIO LUSO-BRASILEIRO DE
ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL

POLÍTICAS E PROBLEMAS INSTITUCIONAIS NO
ÂMBITO DA ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL

LEGISLAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICA AMBIENTAL

JOAQUIM EVARISTO DA SILVA

Eng^o Civil, MSc, assistente do I.S.T, chefe do Serviço de Recursos Hídricos da COBA, Lisboa, PORTUGAL.

RESUMO

Apresentam-se algumas ideias sobre o nascer das preocupações ambientais relacionando-as com o desenvolvimento urbano e industrial principalmente dos países da Europa Ocidental.

Analisa-se as relações destes países com os países em vias de desenvolvimento sob a óptica da definição da qualidade de vida e acentua-se a necessidade de explorar as experiências poluentes já vividas de forma a evitar uma definição tardia de legislação sobre a protecção do ambiente.

Tecem-se algumas considerações sobre a definição de uma política ambiental, elaboração de legislação e sua implementação de acordo com os condicionalismos existentes em Portugal lembrando alguns entraves à sua realização prática.

Por fim, aponta-se o interesse no desenvolvimento e definição de métodos de gestão de recursos escassos com apoio numa hierarquização das necessidades pela análise de sistemas para apoio à tomada de decisões.

Uma das características dos países desenvolvidos é a sua crescente preocupação legislativa no controle das diversas formas de poluição ambiental.

O crescimento industrial verificado nos países da Europa Ocidental e da América do Norte pôde realizar-se, na sua fase inicial, numa forma livre e despreocupada.

De facto, a ideia de desenvolvimento industrial estavam associadas as ideias de progresso económico e de melhoria de qualidade de vida. A preocupação de rentabilização das empresas levava a grandes investimentos no sector produtivo e a um desembaraçar dos subprodutos da forma menos onerosa possível.

A degradação do meio ambiente começou, por isso, a partir de dada altura, a preocupar as autoridades locais e o poder central.

As primeiras medidas legislativas revestiam-se, no entanto, dum carácter empírico, como seja, a proibição, em Inglaterra, do lançamento de fumos negros pelas chaminés das fábricas. Nada era dito sobre a sua composição. Nada era dito, igualmente, sobre outras possíveis colorações.

A medida imediata, pretendia restringir o que era mais comum para a degradação do ambiente, conseguindo-se, com isso, melhorias significativas a curto prazo.

O desenvolvimento da tecnologia, a investigação teórica e aplicada e a realização de estudos vários no domínio do ambiente iam sendo efectuados numa relação directa com o aumento dos problemas causados pela poluição.

Assiste-se, por isso, há já alguns anos a um reformular dos critérios de implantação de novas indústrias, de acordo com os condicionamentos locais e com a legislação em vigor própria do país ou, como no caso da CEE, de acordo com os padrões estabelecidos na Comunidade.

O ênfase no investimento deixa, assim, de estar quase unicamente relacionado com o sector produtivo. A indústria, quer seja extractiva ou transformadora, passa a ser encarada como um todo em termos de imagem exterior. Não só é importante o que se produz como a marca que essa produção deixa na sociedade. Como consequência directa temos a diminuição da rentabilidade do produto produzido.

Este facto leva os países industrializados a procurarem novos locais para implantação de indústrias, principalmente daquelas que mais nocivas são para o ambiente.

Os países sub-desenvolvidos ou em vias de desenvolvimento surgem, então, como o local ideal para implantação de industriais altamente poluentes. Por um lado, oferecem mão de obra barata ou mesmo cara, por outro não tem, geralmente, legislação de controle de poluição ou de protecção ambiental. Ou seja, associam ainda a ideia de desenvolvimento industrial a ideia de progresso económico e de

melhoria de qualidade de vida.

Do que foi dito parece importante realçar dois factos:

O primeiro, puramente teórico mas que é interessante de analisar, é a evolução do conceito de "qualidade de vida".

Neste contexto, "qualidade de vida" resulta dum balanço entre uma determinada contrapartida económica e a possibilidade de usufruir de agradáveis condições de vida que a natureza proporciona.

A legislação de protecção ao ambiente, que no fundo se enquadra numa perspectiva de protecção mais ampla ao ser humano e suas condições de vida, vem permitir regulamentar o referido balanço. O ponto de equilíbrio será sempre difícil de determinar uma vez que varia de indivíduo para indivíduo e de país para país.

A dificuldade da quantificação da qualidade de vida torna difícil a sua comparação com contrapartidas económicas que impliquem, no entanto, a degradação do ambiente.

Responder a perguntas, como "Quanto estaria disposto a pagar para poder ter nas imediações de sua casa um parque em vez dum fábrica?" ou "Estaria disposto a prescindir dos electrodomésticos que tem em casa se isso evitasse a construção dum central nuclear?", é difícil, além de que, muitas vezes, é necessário também quantificar o factor risco.

Recentemente, a teoria de decisão tem dado alguns contributos para a resposta a estas perguntas, desenvolvendo técnicas de objectivação das perguntas e de análise das respostas. Talvez num futuro não muito distante se possam equacionar dum forma eficaz este tipo de problemas.

O segundo facto relaciona-se com a possibilidade de evitar, a priori, a degradação do ambiente com base na experiência já vivida por outros países nestes assuntos.

Analisemos, por exemplo, a evolução normal do conjunto "industrialização-poluição-legislação" num país industrializado. A industrialização inicia-se e começa a verificar-se alguma poluição do meio ambiente. Quando essa poluição aumenta de forma a tornar-se num incómodo ou num perigo, a sociedade organiza-se a legislar de modo a minorar os efeitos, quer actuais, quer futuros desse incómodo ou desse perigo.

A legislação impõe determinadas regras à actividade poluente, regras essas que, conforme o grau de degradação ambiental que já se atingiu, podem ser mais ou menos severas e de qualquer forma mais onerosas do que se tivesse havido um maior cuidado desde o início no controle da referida actividade.

Com esses cuidados iniciais ter-se-ia conseguido não só evitar os prejuízos ambientais existentes à altura da legislação como ainda reduzir os custos do seu controle. Como atenuante para esta má gestão económico-ambiental temos a ignorância. Ignorância da resposta do ambiente ao tipo de sub-produto produzido e muitas vezes ignorância das repercursões nocivas desses sub-produtos na natureza.

A implementação efectiva da legislação produzida poderá via-

bilizar um novo equilíbrio estável.

A pergunta que põe agora é se será necessário a um país sub-desenvolvido ou em vias de desenvolvimento percorrer todo o caminho atrás descrito antes de iniciar a produção duma legislação eficaz que lhe permita, desde o início, controlar a nocividade ambiental originada pelas várias actividades mais ou menos poluentes, que, apesar de tudo, podem ser necessárias ou mesmo imprescindíveis para o seu desenvolvimento económico.

A possibilidade, principalmente aos países em vias de desenvolvimento (os países sub-desenvolvidos tem muitas vezes outras preocupações bem mais importantes), de tomar decisões a "pré-posteriori" não deve, por tudo isto, ser negligenciada.

Não será novidade para ninguém que a regulamentação dos processos de controle do ambiente compreende três etapas distintas que se completam:

- 1 - Definição de uma política ambiental;
- 2 - Elaboração de legislação que permita garantir a possibilidade de se atingirem os fins previstos em 1;
- 3 - Implementação da legislação aprovada.

Em Portugal não existe uma política ambiental definida. Existem sim algumas ideias do que se deve ou não deve fazer neste ou naquele campo, motivadas na maioria das vezes pela necessidade de resposta a problemas pontuais.

Essas ideias levam muitas vezes ao aparecimento de alguma legislação sectorial, completada com adesão a protocolos internacionais. Não há, no entanto, um enquadramento global da legislação produzida.

No que se refere ao terceiro ponto, que torna possível a aplicação na prática da legislação aprovada, a situação é bem mais grave.

Existem deficiências profundas, não só na possibilidade de fiscalização do cumprimento da lei, mas também nos meios técnicos disponíveis para o fazer.

Uma das causas inibidoras da fiscalização do cumprimento da legislação em vigor reside na falta de definição precisa da competência dos diversos organismos que de alguma forma estão relacionados com as leis em questão. Na definição das competências dá-se, em geral, demasiada força ao ponto de vista formal e mesmo tradicional em detrimento do aspecto prático que é a possibilidade real de fiscalização.

Por outro lado, a maioria dos técnicos dos organismos, quer os que deviam, quer os que podiam fazê-la em melhores condições, não estão suficiente motivados para a importância dos problemas ambientais e para as consequências a médio ou longo prazo que o não controle da poluição duma forma eficaz venha a ter.

Em conclusão, a implementação da legislação passa por uma reestruturação dos serviços competentes e sobretudo por uma hierar-

quização diferente dos principais objectivos a atingir.

Estes factos ganham agora, ou vão ganhar dentro em breve, uma nova dimensão com a entrada de Portugal na Comunidade Económica Europeia.

A CEE dispõe de limites definidos para os vários parâmetros de qualidade ambiental, limites esses que deverão ser observados nos países membros, o que levantará, com certeza, problemas aos organismos portugueses que superintendem nestes assuntos. Tem, no entanto, havido excepções na aplicação dos referidos limites. A Grã-Bretanha por exemplo, que já tinha limites próprios implementados pelas Water Authorities, em muitos casos não tão severos como os da CEE, contrapõe os seus argumentos para a não satisfação a curto prazo dos limites da Comunidade.

Para contrapor, discutir ou aceitar, há no entanto, que ter ideias bem definidas sobre os assuntos.

Com o decorrer do tempo, a compreensão e caracterização destes problemas torna-se mais que um desafio, torna-se uma necessidade.

Uma vez ultrapassados os problemas que podemos designar de primários:

- vontade de definição de uma política ambiental;
- definição de graus de responsabilidade reais dos organismos existentes ou de outros a criar;
- alteração da sua estrutura dos referidos organismos, quando necessário;
- operacionalidade de actuação.

As preocupações começam a centrar-se, essencialmente na relação custo-controle.

A definição dos tipos de controle a efectuar passa por uma análise dos seguintes pontos:

a) A necessidade da acção, que depende da contabilização das consequências negativas originadas, do valor relativo do recurso degradado, do risco da não tomada de quaisquer medidas e dos benefícios resultantes das acções empreendidas;

b) A natureza da acção requerida, que se apoia nas diversas tecnologias existentes, no custo que a diminuição dum determinado grau de poluição origina e na sua relação com a legislação existente e respectiva capacidade administrativa de implementação.

Em teoria a diminuição do grau de poluição a obter num determinado caso depende do custo das medidas de controle a implementar e do custo associado aos prejuízos causados pela poluição em causa. A solução óptima corresponderá por isso ao mínimo da função soma dos custos associados a cada uma destas componentes. Esta solução passaria pela necessidade de quantificação em termos económicos da degradação ambiental o que, como já se viu, nem sempre é fácil.

No entanto, a realidade quase sempre mostra que, uma vez de-

cidida, por razões várias, a necessidade do estabelecimento duma acção de protecção ou controle ambiental se fixa uma das variáveis em jogo.

Assim, ou se indica o grau de qualidade que se pretende atingir, calculando-se seguidamente o custo da referida acção, ou para uma dada disponibilidade económica fixa se pretende conseguir a diminuição máxima da poluição do recurso afectado.

Destas duas situações, a segunda é manifestamente dominante, razão pela qual a necessidade de estabelecimento de métodos de gestão de recursos escassos, neste caso concreto as disponibilidades económicas em jogo, é da maior importância na concretização duma política ambiental eficaz.

Para terminar, não pode deixar de ser dito o que se diz quando se fazem comunicações desta índole: que não se pretendeu esgotar o assunto, que não se focaram todos os pontos de abordagem importante, que muito mais há para dizer.

A intenção foi apenas dizer algumas coisas que se achou que deviam ser ditas todas juntas.

