AMBIENTE/87

SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS

DGQA / DDD
INVENTARIO
N.º 2961 88

MINISTÉRIO DO PLANO E ADMINISTRAÇÃO DO TERRITÓRIO
SDI/
DDD
Direcção-Geral da Qualidade do Ambiente

AMBIENTE/87

Ficha Técnica

Direcção Técnica - Ana Rita Viana
- Rui Moreira

Coordenação e Execução - Graça Moreira Antunes
- Teresa Bacellar

Contribuições:

Parte I

Dr. Ricardo Magalhães (CCR/Norte), Dr. Pereira Reis (SEALOT), Dr. Rui Roda (SEARN), Prof. Nunes Correia (SEARN), Drª. Isabel Ayres (CGIBHA), Arqª. Margarida Cancela de Abreu (DGOT), Dr. Almeida Fernandes, Eng. José Macário e Dr. Carlos Magalhães (SNPRCN), Dr. Tomás Espírito Santo, Eng. Ascenso Pires, Engª. Almerinda Antas, Eng. Silva Costa, Eng. Vila Lobos e Eng. Francisco Barracha (DGQA), Dr. Lucas Estevão e Drª. Maria Leal Monteiro (INDC), Eng. Boléo Tomé (GREI), Eng. António Cavaco (DGRAH), Eng. Moura Antunes (DGSB), Prof. Henri Baguenier e Dr. Nuno Ribeiro da Silva (CEEETA).

Parte II

GEPAT - Eng. Pedro Liberato, Engª. Gabriela Borrego, Engª. Carolina Augusta e Engª. Elsa Maria João

Parte III

GEPAT - Eng. António Pinto, Dr. João Martins e Dr. Pinto da Cruz

Revisão global - Dr. Silva de Sousa

Capa - Fotografia de Rui Cunha, cedida pela Liga para a Protecção da Natureza

ÍNDICE GERAL

- INTRODUÇÃO 7

Parte I - CONTRIBUTOS PARA A DEFINIÇÃO DE UMA POLÍTICA DE AMBIENTE EM PORTUGAL

1. - PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DE UMA POLÍTICA DE AMBIENTE 11

1.1.- O Ambiente e o Desenvolvimento Económico 11
1.2.- Os Princípios Fundamentais do Direito do Ambiente 13
1.3.- A Implementação do Princípio do Poluidor-Pagador 19

2. - ÁREAS DE ACTUAÇÃO PRIORITÁRIA 23

2.1.- A Gestão dos Recursos Hídricos 23
2.2.- A Protecção e a Valorização do Litoral 30
2.3.- O Combate à Poluição Industrial 41
2.4.- A Educação Ambiental e a Participação das Populações 47
2.5.- A Conservação da Natureza 55
2.6.- A Investigação Científica no domínio do Ambiente 60
2.7.- A Defesa do Consumidor 63

3. - A POLÍTICA COMUNITÁRIA NO DOMÍNIO DO AMBIENTE 67

Anexo I - Ano Europeu do Ambiente 79
Anexo II - 5ª Conferência Ministerial Europeia sobre Ambiente 83
Anexo III - Campanha Europeia para o Mundo Rural 87

4. - O NOVO QUADRO INSTITUCIONAL 91

Parte II - O AMBIENTE EM PORTUGAL
- A caracterização possível

I. - A ÁGUA 99

II. - O AR 149

III.- O SOLO 165

IV.- OS RESÍDUOS 199

V. - O RUÍDO 219

VI. - AS ÁREAS PROTEGIDAS DO CONTINENTE PORTUGUÊS..... 229

Anexo - A Situação Energética Portuguesa e o Ambiente..... 243

Parte III - O PLANO DE INVESTIMENTOS DA S.E.A.R.N. / O PIDDAC/1987

1. APRESENTAÇÃO 253

2. ANÁLISE A NÍVEL DE PROGRAMA 256

2.1. **Programas do Domínio dos Recursos Hídricos (Geral).....** 256
2.1.1. Objectivos
2.2.2. Programas de Investimento

2.2. **Programas do Domínio do Saneamento Básico .....** 267
2.2.1. Objectivos
2.2.2. Programas de Investimento

2.3. **Programas do Domínio do Combate à Poluição** 273
2.3.1. Objectivos
2.3.2. Programas de Investimento

2.4. **Programas do Domínio da Conservação da Natureza e das Áreas Protegidas** 281
2.4.1. Objectivos
2.4.2. Programas de Investimento

2.5. **Programas do Domínio da Defesa e Protecção do Consumidor** 287
2.5.1. Objectivos
2.5.2. Programas de Investimento

2.6. **Programa do Domínio da Investigação Científica e Desenvolvimento Tecnológico** 291
2.6.1. Objectivos
2.6.2. Programas de Investimento

2.7. **Outros Programas** 295

Anexo - Quadros com a Programação Plurianual dos Investimentos de todos os Serviços..... 299

3. **REPARTIÇÃO REGIONAL DO INVESTIMENTO** **339**

4. **AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO DO PIDDAC/1986** **341**

Anexos - Seminários, Conferências, Colóquios e outras reuniões em que a SEARN esteve empenhada durante 1986..... 347

INTRODUÇÃO

O presente livro procura ser um contributo da Secretaria de Estado do Ambiente e dos Recursos Naturais para uma visão mais fundamentada do Ambiente em Portugal e das acções para a sua protecção e melhoria, dirigindo-se primordialmente aos responsáveis pela tomada de decisão.

Ao dividir-se o livro em três grandes capítulos,

- Política de Ambiente em Portugal, com a indicação de acções consideradas prioritárias;

- Caracterização sumária do Estado do Ambiente;

- Proposta de programa e plano de investimentos para o ano de 1987,

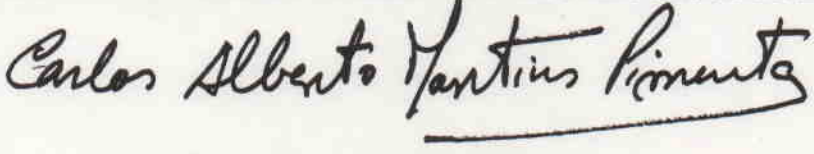
pretende-se cruzar a perspectiva de política dos responsáveis desta Secretaria de Estado com o estado (conhecido) do Ambiente no País, sem contudo deixar de "fechar o círculo" e avançar, o mais coerentemente possível, com uma proposta de acção. A coincidência entre o que se vai (pode) fazer e o modo de actuação que, em nosso entender, o actual estado do Ambiente aconselha, não foi ainda conseguida, principalmente pela necessidade de atender, no programa e plano de investimentos para 1987, à continuidade de projectos já em curso, cuja manutenção é obrigatória, dados os compromissos assumidos.

No livro está subjacente o pressuposto de que a Política de Ambiente é a base de um desenvolvimento Sustentado, Equilibrado e Perene, sendo indispensável que todos tenham direito a um espaço de participação e afirmação, que caracteriza aliás uma cidadania moderna, numa atitude solidária para com as gerações actuais e as vindouras.

Ambiente como exigência de Solidariedade, Ambiente como base do Desenvolvimento, Ambiente como valor Ético no relacionamento dos Homens entre si e com a Natureza, Ambiente como visão Estética do Mundo, são alguns dos valores que nos levam a acreditar que é imperioso o empenhamento colectivo na definição e na aplicação de uma Política de Ambiente.

A equipa que tornou possível este trabalho procurou transmitir estes valores. Cabe-vos a apreciação sobre se o conseguimos e sobre a contribuição que desejam assumir.

O SECRETÁRIO DE ESTADO DO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS



(Carlos Alberto Martins Pimenta)

INTRODUÇÃO

Parte I

CONTRIBUTOS PARA A DEFINIÇÃO DE UMA POLÍTICA DE AMBIENTE EM PORTUGAL

1. PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DE UMA POLÍTICA DE AMBIENTE

1.1. - O Ambiente e o Desenvolvimento Económico

O desenvolvimento económico e social do país, tendo em vista a elevação do nível e bem estar sociais da população, exige a optimização da exploração do seu quadro de Recursos Naturais e uma gestão ajustada dos seus usos potenciais.

É já hoje um dado adquirido que grande parte das situações de carência e/ou de constrangimento que caracterizam o território nacional não poderão ser plenamente ultrapassadas, sem uma abordagem global que foque, simultaneamente e no seu todo, as actividades económicas e o ambiente em que se inserem.

Identificados que estão os principais constrangimentos que grassam no espaço nacional e conhecidos que são os principais factores que estarão na base da sua ocorrência, importa antes de mais estabelecer uma estratégia de actuação, tendo em vista a correcção da situação actual.

Em termos gerais, a estratégia, os objectivos e as principais orientações da política ambiental desta Secretaria de Estado não têm apenas como meta eliminar as disfunções ambientais ou reduzi-las até limites aceitáveis e conservar os ecossistemas actuais, mas também integrar, plenamente, todos os elementos físicos e naturais que compõem o ambiente, com os elementos económicos e sociais que igualmente o incorporam.

Trata-se, pois, de encarar a protecção e melhoria do ambiente e dos recursos naturais como uma componente fundamental de uma política de desenvolvimento. Isto é, reconhecer que as políticas sectoriais ganharão uma nova dimensão ao não subestimarem essa variável.

Com efeito, ao definir o nível da qualidade própria a um serviço ou produto, é necessário ter em atenção o seu custo total. E se se não pode pedir ao consumidor/utilizador um preço que ele não esteja disposto a pagar, também não se pode ignorar que os produtos e serviços traduzem e incorporam parcelas que são muitas vezes suportadas por outros "pagadores". É o caso dos custos inerentes às condições de trabalho e à prevenção dos riscos para o ambiente exterior às instalações da produção. Desta forma, o custo final do produto ou serviço que internaliza estas parcelas é necessariamente superior àquele dos produtos e serviços equivalentes que o não fazem. Neste caso, são os trabalhadores e as comunidades atingidas que "pagam" a falta de investimentos com vista à sua segurança e bem-estar. As medidas obrigatórias de preservação do ambiente aparecem aqui, numa primeira fase, integradas numa política de sã concorrência, não podendo permitir-se que omissões naquelas matérias distorçam os custos e, consequentemente, os preços praticados de bens e serviços.

Do que atrás se disse, retira-se facilmente a ilacção de que o autêntico desenvolvimento económico tem, em cada instante, limites que são definidos a partir do equilíbrio entre a

disponibilidade de bens de consumo e de serviços e a preservação do ambiente.

À primeira vista poderá parecer, pois, que o Ambiente se opõe ao desenvolvimento económico: bens de consumo, transportes, cuidados de saúde, habitação têm sido conseguidos muitas vezes à custa da deterioração do ambiente e da degradação de recursos naturais. Porém, consideradas ambas as componentes do bem-estar, de forma sistémica, é possível conceber um desenvolvimento económico em termos integrados, onde o ambiente seja uma das componentes estratégicas. Daí o esforço consequente que tem sido o estudo e aplicação das tecnologias "limpas", a investigação no domínio do ambiente, os estudos de impacte, os planos de ordenamento do território, as tentativas de racionalização das correntes turísticas, além, claro está, da "educação" dos agentes económicos e das populações no respeito por um bem que é condição de sobrevivência da humanidade, com vista a que não sejam prejudiciais as suas constantes e inevitáveis intervenções no ambiente, mas antes a favor de uma protecção e melhoria deste.

Nesta óptica, ao gerir a organização do território, os recursos naturais serão um elemento chave. A sua inserção na gestão de espaço não deve ser entendida como uma mera delimitação de reservas, consubstanciadas num conjunto de restrições a impor ao ordenamento das actividades económicas e sociais, mas sim como um factor a integrar na optimização que se procura retirar na exploração do território.

Em suma, A Equação do Desenvolvimento passa a possuir mais uma incógnita, o Ambiente.

1.2. - Os Princípios Fundamentais do Direito do Ambiente

É muito antiga e pacífica a ideia de que um dos direitos naturais dos seres vivos, principalmente do Homem, é o Direito *ao* Ambiente. O direito ao seu usufruto, em condições de saúde e de bem-estar, entenda-se. Porém, é muito recente a noção do Direito *do* Ambiente, entendido como disciplina jurídica, da qual cada vez mais depende a possibilidade de se poder continuar a reivindicar o Direito *ao* Ambiente.

O Direito do Ambiente é, pois, uma disciplina nova, sendo importante, por isso, reflectir sobre alguns dos seus princípios fundamentais:

1º - A protecção do ambiente é de interesse público

A protecção e melhoria do ambiente inclui-se entre os diversos objectivos do Estado.

Não é um luxo, nem uma utopia.

É uma obrigação do Estado e dos cidadãos.

É também um direito dos cidadãos.

Neste contexto, em caso de conflito de interesses haverá que privilegiar a protecção e melhoria do ambiente em detrimento de eventuais interesses particulares.

De igual modo se justifica que o Estado possa adoptar medidas de excepção, como seja a expropriação, a bem da protecção do ambiente, que o mesmo é dizer em benefício do interesse público.

Por idênticas razões têm inteiro cabimento as limitações ao direito de propriedade que a protecção e melhoria do ambiente por vezes implica.

Se a protecção do ambiente é de interesse público parece óbvia a necessidade de que o Estado assegure a existência de um ou mais serviços especialmente incumbidos de gerir o ambiente nos moldes da Política de Ambiente aprovada.

2º - A obrigatoriedade de ter em conta a protecção e melhoria do ambiente

Toda a acção ou decisão, pública ou privada, susceptível de possuir impacte ambiental, deve ter em atenção a defesa do ambiente.

Prever e reflectir antes de agir é, além de uma regra de bom senso, um princípio fundamental em matéria de protecção e melhoria do ambiente.

Os custos sociais e económicos da recuperação do ambiente degradado são infinitamente mais elevados que os inerentes a uma efectiva política antecipativa. E isto porque é preferível

evitar, com suficiente antecipação, as disfunções do ambiente, do que resolver posteriormente aqueles problemas. Há que acrescentar que tal solução se torna por vezes impraticável pela gravidade dos problemas criados e pelos encargos grandes que envolve.

A obrigatoriedade de realização de estudos de impacte sempre que seja aconselhável visa dar execução ao princípio enunciado, como está aliás estipulado em Directiva da CEE.

3º - O princípio da participação dos cidadãos

É um princípio inerente à verdadeira vida em democracia.

Os cidadãos devem participar nas decisões relativas ao ambiente, na medida em que delas dependem as suas condições de vida.

O Estado deve criar os mecanismos necessários a fomentar essa participação, conferindo-lhe utilidade real, pois é utópico pensar que a protecção e melhoria do ambiente será eficaz pela simples actuação do Estado.

Haverá, assim, que criar mecanismos que permitam uma efectiva intervenção das associações. Estes direitos, nomeadamente o direito de acção, não podem ser atribuídos a toda e qualquer associação, mas apenas às que possuam reconhecida idoneidade. Para tanto, importa instituir um mecanismo de reconhecimento das associações.

A participação dos cidadãos que, em primeira linha, se deve efectuar através das respectivas associações, tanto se pode traduzir em funções de auxiliar da administração pública como em funções de controlo da gestão do ambiente.

Convirá não esquecer que participação e informação constituem realidades indissociáveis. Não é possível participar sem estar informado, pelo que o Estado deve garantir e respeitar o direito dos cidadãos à informação.

As associações de defesa do ambiente devem possuir legitimidade para intentar processos administrativos ou judiciais destinados a combater, sancionar ou impedir as acções que degradem o ambiente.

4º - O princípio da concertação entre os agentes poluidores e os organismos públicos

A política de ambiente possui um inegável aspecto pedagógico.

É importante convencer e persuadir os poluidores a fazer cessar a poluição.

Haverá, assim, que criar incentivos de diversa ordem, desde benefícios fiscais até linhas de crédito bonificado, em que o Estado e os particulares assumam determinados deveres, mas

aufiram algumas contrapartidas.

5º - O princípio do poluidor-pagador

Este princípio é inspirado na teoria económica que afirma que os custos sociais externos que acompanham a produção industrial (nestes se incluindo os custos da poluição e de outras disfunções ambientais) devem ser integrados nos custos de produção e, em consequência, tomados em linha de conta pelos agentes económicos.

Na medida em que o poluidor está a utilizar e degradar, em proveito próprio, bens que pertencem a toda a comunidade, deve pagar a esta determinadas quantias em função da poluição e outras disfunções ambientais produzidas.

Os custos da recuperação do ambiente degradado, bem como os custos das medidas destinadas a evitar essa degradação, devem ser suportados, pelo menos em grande parte, por aqueles que mais directamente retiram benefícios (lucros) da respectiva actividade.

Entenda-se de forma clara que o princípio do poluidor-pagador se aplica dentro dos limites de poluição definidos na Lei e não funciona como autorização de poluir. A Lei funciona para todos os casos.

6º - Outros Princípios

- O princípio da prevenção pressupõe que qualquer actuação ou actividade susceptível de alterar o ambiente deve ser precedida por caracterização dos sistemas afectáveis, conhecimento da evolução das acções desencadeáveis, precisão das suas consequências e estabelecimento das medidas conducentes à solução mais adequada.

- O princípio da submissão a condicionantes traduz-se em que, qualquer acção humana sobre o ambiente deve respeitar os condicionantes estabelecidos para a origem e os limites de capacidade de carga dos sistemas naturais afectados.

- O princípio da procura do nível mais adequado de acção implica que a execução das medidas de política de ambiente tenha em consideração o nível mais adequado de acção, seja ele de âmbito internacional, nacional, local ou sectorial.

LEI QUADRO E LEGISLAÇÃO COMPLEMENTAR

Em 1986, foram dados alguns passos significativos na tradução dos Princípios acima referidos. Com efeito, vários partidos reapresentaram à Assembleia da República propostas de Lei de Bases do Ambiente, entre os quais o PSD, cuja proposta reflectiu a posição desta Secretaria de Estado.

A ausência até ao presente, de um elemento referenciador, a que uma Lei-Quadro por definição corresponde, foi uma das lacunas do nosso ordenamento jurídico na área do Ambiente e que a recente aprovação pela Assembleia da República da Lei de Bases do Ambiente veio colmatar.

De facto, a falta de uma Lei Quadro do Ambiente impediu que as múltiplas iniciativas, legislativas, governamentais ou da responsabilidade de grupos de cidadãos, tivessem o adequado e indispensável enquadramento legal/político.

Espera, assim, esta Secretaria de Estado que a Lei de Bases do Ambiente, aprovada que foi consensualmente no prazo previsto na sessão legislativa em curso, permita que o Ano Europeu do Ambiente seja um marco de viragem no nosso panorama jurídico. No entanto, a Lei de Bases de per si não é suficiente, pelo que é também urgente aprovar legislação que a complemente como necessário para a implementação objectiva do estabelecido na Lei de Bases.

Neste âmbito, e para ganhar tempo, a produção legislativa da SEARN, em 1986, apoiou-se na elaboração dos seguintes projectos de diplomas, aprovados ou em fase final de apreciação pelas entidades com competência na matéria e pelos parceiros sociais. Entre os projectos apresentados salientam-se:

- Despacho normativo sobre limites de concentração à superfície e nas emissões de poluentes atmosféricos;

- Regulamento geral do ruído;

- Decreto-lei sobre prevenção de riscos de acidentes graves;

- Decreto-lei de adaptação do disposto na directiva 83/478/CEE sobre o Amianto;

- Regulamentação sobre segurança dos serviços de bens de consumo;

- Regulamentação sobre vendas efectuadas fora dos estabelecimentos comerciais;

- Rotulagem e embalagem de produtos de conservação e limpeza de uso doméstico;

- Projecto de Decreto-lei que altera o regulamento do serviço da Política Florestal;

- Projecto de Decreto Regulamentar que cria a zona de defesa e controle urbanos da cidade de Chaves;

- Decreto-Lei que cria o Programa de cooperação com as Câmaras Municipais da Feira e Vila Nova de Gaia;

- Decreto-Lei que amplia o Programa de Cooperação técnica com as Câmaras do Algarve, abrangendo verbas da pré-adesão à CEE;

Encontram-se em fase final de elaboração vários diplomas que aplicam, na ordem jurídica portuguesa, as directivas comunitárias relativas ao Ambiente, designadamente:

- Regulamento sobre resíduos da indústria transformadora;

- Regulamento sobre resíduos sólidos urbanos;

- Regulamento sobre resíduos hospitalares e similares;

- Despacho normativo sobre o controle do ruído na indústria;

- Despacho normativo sobre o controle do ruído nos edifícios de habitação;

- Despacho normativo sobre o controle do tráfego rodoviário;

- Despacho normativo sobre os alarmes dos veículos;

- Decreto-Lei sobre a qualidade dos efluentes líquidos e respectivo Regulamento;

- Decreto-Lei sobre a qualidade das águas de superfície;

- Decreto-Lei sobre métodos de análise;

- Decreto-Lei sobre a qualidade das águas para consumo humano;

- Regulamento sobre qualidade das águas de banho;

- Legislação complementar sobre substâncias perigosas (listagem, embalagem, sinais de perigo, propriedades);

- Revisão dos Decretos-Lei nº613/76 e nº4/78 sobre definição de áreas protegidas e órgãos directivos das mesmas, respectivamente;

- Decretos-Regulamentares de áreas protegidas, em conjunto com a aprovação dos respectivos planos de ordenamento (Reserva Natural da Ria Formosa, Parque Natural da Serra da Estrela, Parque Natural da Serra de Aire e Candeeiros);

- Diplomas estabelecendo medidas relativas à Convenção de Ramsar (zonas húmidas) e à Convenção de Berna (espécies em vias de extinção);

- Diploma regulando a anilhagem das aves;

- Harmonização da legislação portuguesa com a legislação comunitária sobre Conservação de Aves (Directiva 402/83);

- Regulamentação das Associações de Defesa do Consumidor;

- Regulamentação sobre responsabilidade do produto;

- Alterações às Leis da Publicidade e do Tabagismo.

1.3. - A Implementação do Princípio do Poluidor-Pagador

O Programa do X Governo Constitucional aponta para a importância do estabelecimento de uma estreita relação entre economia e ambiente, o que implica a necessidade de serem regulamentados os aspectos mais relevantes do princípio do poluidor-pagador, com o objectivo de induzir uma gestão mais rigorosa dos recursos naturais utilizados pelos agentes económicos e impedir uma injusta transferência de custos para terceiros.

Embora o conceito de poluidor-pagador seja de aplicação genérica a todas as agressões do ambiente, torna-se mais premente, à luz da situação em Portugal, a sua consagração no domínio dos recursos hídricos, atendendo à importância da água como recurso estruturante do desenvolvimento económico e ao risco de continuação da sua degradação se tornar um obstáculo a esse mesmo desenvolvimento.

A regulamentação do princípio do poluidor-pagador deverá traduzir-se, nomeadamente, na criação de um sistema de taxas de poluição, incidindo sobre as descargas de efluentes feitas directamente no meio ambiente (rios, estuários e mar) em função da respectiva carga poluente final. Estas taxas de poluição deverão ser criadas a nível nacional, por via legislativa, e em termos de serem efectivamente dissuasoras das agressões do ambiente e das degradações dos recursos naturais, e são independentes das taxas de saneamento e de conservação da rede de esgotos, já em vigor em grande número de autarquias, as quais se destinam a recuperar os custos de funcionamento dos sistemas municipais de tratamento de águas residuais.

A principal característica de um sistema de taxas de poluição da água é a de que as receitas cobradas serão utilizadas para financiar programas específicos de investimento em infraestruturas de disponibilização e de reabilitação da qualidade da água cuja poluição não tenha sido possível mesmo assim evitar.

Ligação às futuras Administrações de Região Hidrográfica

A situação do País no passado recente tem-se caracterizado por uma degradação contínua da qualidade dos recursos hídricos, que, em certas zonas, já atinge níveis muito preocupantes. A anarquia é grande em virtude de o modelo institucional de gestão da água, concebido no início do século, ter deixado de dar resposta aos problemas actuais. Com efeito, não basta proibir, se não houver alternativas razoáveis que respondam ao dinamismo das actividades económicas e à crescente aglomeração urbana.

Foram tentadas diferentes iniciativas parcelares ou geograficamente dispersas para atender às questões mais prementes (de que são exemplos a Comissão de Saneamento Básico do

Algarve, o Sistema de Despoluição do Alviela, a Comissão de Gestão Integrada da Bacia do Ave e o Abastecimento de água a Vila da Feira). Mas a realidade mostra que os volumosos investimentos realizados, em grande parte com fundos do Estado, proporcionam resultados aquém dos esperados.

Reconhece-se, hoje em dia, que a bacia hidrográfica deve ser a unidade de gestão dos recursos hídricos a qual deve ter em conta as suas implicações sócio-económicas, culturais e internacionais.

Torna-se, pois, necessário introduzir critérios de racionalidade económica que, a nível regional, compatibilizem os interesses dos diversos utilizadores - indústria, agricultura, abastecimento público, turismo e recreio - e integrem os vários aspectos sectoriais. Esse espaço de diálogo e de compatibilização de interesses será preenchido - como se refere no Programa do Governo - pelos órgãos gestores de bacias hidrográficas, ou seja, as Administrações de Região Hidrográfica.

Por outro lado, os critérios de racionalidade económica em que irá assentar o sistema de taxas de poluição deverão não só permitir a optimização do tratamento de efluentes (escolha entre suportar o custo de depurar os efluentes ou suportar o valor da taxa de poluição), mas também impedir que os utilizadores do recurso transfiram encargos para o futuro e evitar que a degradação do ambiente atinja níveis que exijam o recurso à intervenção do Estado.

Para conseguir tais objectivos, importa que a resposta institucional ao problema da poluição seja integrada no modelo global de administração dos recursos hídricos, assente essencialmente na criação de entidades regionais autónomas, que apliquem o produto das taxas de poluição arrecadadas na respectiva região em investimentos de disponibilização e de reabilitação da água, segundo as prioridades que forem definidas pelos representantes dos utilizadores.

Princípios e Vantagens de um Sistema de Taxas de Poluição

A lógica do princípio do poluidor-pagador é já pacificamente aceite e são cada vez menores as reticências à sua aplicação mesmo internacionalmente, sendo de mencionar as acções de estudo e esclarecimento desenvolvidas pela OCDE e pelas Comunidades Europeias, as quais, aliás, só se baseavam em razões de oportunidade e de busca do mero crescimento económico. No entanto, convém recordar que um sistema de taxas se apoia também no princípio da eficiência económica, ou seja, as taxas fornecem o incentivo ao poluidor para que ajuste a quantidade do efluente vertida no ambiente para o nível de que resultar um custo mais baixo para a comunidade.

Na prática, os sistemas de taxas procuram associar estas a um licenciamento que especifica os níveis autorizados de descarga, ao mesmo tempo que se pretende fixá-las de modo a que a opção mais barata para o utilizador seja tratar os efluentes a nível adequado. O valor de um sistema de taxas para a gestão do ambiente é o seguinte:

- colecta de recursos para o controle da poluição, permitindo financiar investimentos e conceder subsídios relacionados com o controle da poluição;
- exerce uma acção coerciva, que, conjugada com a concessão de subsídios para investimento facilita a negociação com as entidades que fazem descargas;
- permite que as reduções da carga poluente dêem origem a reduções na taxa paga;
- facilita a aplicação de taxas penalizadoras, sempre que forem excedidos os limites do licenciamento, em vez do processo mais moroso das multas na sequência de processo de contravenção;
- o custo dos mecanismos de controle da poluição é suportado pelos seus causadores e não pela generalidade dos contribuintes;
- as taxas flexibilizam a resposta das entidades que fazem descargas, as quais podem optar entre tratar os seus efluentes ou pagar as taxas, sendo a primeira opção a que se deve promover;
- fornecem um incentivo contínuo à melhoria da qualidade, por constituirem um alerta que periodicamente se renova, aquando do vencimento de cada prestação.

A escolha de um sistema de taxas

O sistema de taxas a criar deverá ser construído tendo em atenção:

- a sua natureza (as taxas incidirão sobre as descargas directas no meio ambiente, ou também nas indirectas? pretende-se que o sistema apenas reparta os custos da luta contra a poluição ou deva gerar fundos para investir? as taxas deverão atender à qualidade do efluente ou ser uniformes?);

- o seu âmbito (que entidades serão abrangidas? que área geográfica servirá de base ao sistema?);
- a fórmula de cálculo (que parâmetros deverão integrar a fórmula?) e o processo de pagamento da taxa.

A definição da arquitectura do sistema deverá nascer de um processo participativo, no termo do qual se venha a optar por uma solução homogénea e eficiente, integrada na dupla perspectiva de articulação entre organismos regionais e nacionais e entre estes e os utilizadores da água, por forma a ser obstada a actual tendência para a degradação da qualidade dos meios hídricos e ser iniciada a sua recuperação com os meios gerados através da colecta das taxas. No entanto, o sistema de taxas que vier a ser definido deverá assumir uma natureza provisória (admitindo-se a possibilidade da sua revisão após um período experimental) e ser de aplicação gradual, isto é, os montantes a cobrar nos primeiros anos deverão ter uma redução percentual que permita a adaptação das empresas e dos agregados familiares a este novo encargo.

2. ÁREAS DE ACTUAÇÃO PRIORITÁRIA

2.1. - A Gestão dos Recursos Hídricos

O modelo de desenvolvimento económico e social do país tem de se basear, fundamentalmente, na valorização e gestão eficaz dos recursos endógenos.

Neste contexto, inventariar os Recursos Naturais em que podemos apostar e definir estratégias integradas para a sua gestão racional, constituem tarefas primordiais e imprescindíveis para garantir alicerces sólidos para a modernização e desenvolvimento económico do país.

De entre os Recursos Naturais, a água requer especial atenção pelo seu papel relevante em quase todos os domínios da actividade humana e pela sua importância na preservação do meio ambiente. Com efeito, os Recursos Hídricos são partilhados praticamente por todos os sectores da actividade económica e constituem factor de desenvolvimento quando estão disponíveis em quantidade e qualidade suficiente, ou de limitação, se o não estão.

Efectivamente, a abundância e escassez de água sempre tiveram profundas repercussões na evolução dos Povos e das Regiões, a ponto de se ter ficado a dever à disponibilidade de Recursos Hídricos o florescimento de numerosas actividades económicas, modos de vida e modelos culturais.

O próprio Desenvolvimento Regional e o processo de Ordenamento do Território, têm de assentar na correcta avaliação e Gestão dos Recursos Naturais e, em especial, dos Recursos Hídricos, não sendo possível pensar em desenvolvimento global do País se estes pressupostos falharem.

Neste sentido, a água pode ser considerada, em larga medida, um recurso estruturante com forte incidência em todas as actividades económicas. Qualquer projecto de desenvolvimento económico e social tem de ter em conta a análise das condições de natureza física e económica em que esse recurso pode ser tornado disponível. Por outro lado, as exigências prementes do próprio desenvolvimento colocam desafios à nossa capacidade técnica de forma a que se torne possível tornar disponíveis os recursos hídricos que sustentem esse desenvolvimento.

O planeamento e a gestão dos recursos hídricos têm de ser encarados dos diversos pontos de vista sectoriais e, concomitantemente, de um ponto de vista intersectorial. Com efeito trata-se de um recurso único partilhado por utilizadores tão diversos como a indústria, a agricultura, a produção de energia, o abastecimento doméstico, a navegação, a pesca, etc. Nestas circunstâncias, a água pode ser considerada um recurso transversal, isto é, de incidência a um tempo intra-sectorial e intersectorial.

Merece ainda destaque a estreita articulação dos recursos hídricos com outros recursos

naturais, particularmente, o solo e a floresta.

A importância da preservação dos meios hídricos, numa política de protecção e melhoria da qualidade do ambiente, conferem um papel de relevo acrescido à importância desse recurso natural.

Caracterização Sumária da Situação Actual

A racionalização da administração dos recursos hídricos em Portugal é uma necessidade urgente. Dos problemas que com maior acuidade se colocam, merecem particular destaque os seguintes:

a) O ordenamento jurídico que disciplina a utilização dos recursos hídricos é caótico. Estão em vigor leis e regulamentos com mais de um século em simultaneidade com diplomas mais recentes, de índole voluntarista e bem intencionada, mas que não encontraram qualquer expressão prática.

b) Poderes discricionários da administração central, insuficientemente regulamentados, funcionam mais como factor de paralisia do que como factor de racionalização.

c) Um emaranhado pouco articulado de instituições é chamado a ter responsabilidades na gestão da água, com sobreposições e bloqueamentos das competências. Deficiente conjugação de esforços conduzem a situações de vultuosos investimentos ficarem sem utilização por largos anos, com os inerentes e gravosos custos de oportunidade.

d) A articulação do planeamento dos recursos hídricos com o desenvolvimento regional é quase inexistente. Predomina, frequentemente, uma atitude de criar oferta de água em vez de definir antecipadamente as necessidades a satisfazer pelos projectos integrados de desenvolvimento.

e) A falta de celeridade e o bloqueamento dos organismos centrais não se coadunam com o dinamismo que o poder municipal tem adquirido. Por sua vez, o poder municipal revela frequentemente relutância em considerar os problemas que se colocam para além dos seus estreitos limites territoriais.

f) A ausência de critérios gerais de gestão, designadamente no que diz respeito aos

investimentos ou às comparticipações do Estado, criam situações de assimetria e inequidade.

g) Uma filosofia de "providência estatal" sobrepõe-se a uma sã comparticipação no financiamento e gestão dos equipamentos sociais para utilização da água por parte dos seus directos beneficiários.

Princípios básicos da política em curso

Este Governo Constitucional atribui grande importância à urgente racionalização da administração dos recursos hídricos em Portugal. Enumeram-se a seguir alguns princípios básicos que se pretendem pôr em prática com o objectivo de contribuir para a resolução dos problemas apontados:

a) Criação de instituições regionais para a gestão dos Recursos Hídricos, designadas por Administrações de Região Hidrográfica. Criação de um organismo do poder central capaz de realizar a síntese, a coordenação e a definição de orientações estratégicas a nível nacional. Clarificação da dupla articulação dos organismos regionais com o poder central, por um lado, e, por outro, com os utilizadores da água, entre os quais se destacam os municípios e as associações de utilizadores (referidas na alínea seguinte). Atribuição de meios técnicos, financeiros e institucionais que permitam às Administrações de Região Hidrográfica realizar uma efectiva gestão dos recursos hídricos. E também a articulação da actividade das Administrações de Região Hidrográfica com as políticas regionais de desenvolvimento e de ambiente e recursos naturais.

b) Desenvolvimento e implementação de uma filosofia de participação dos utilizadores na gestão dos aproveitamentos hidráulicos de que são beneficiários. Criação de associações de utilizadores, de alguma forma semelhantes às associações de regantes já existentes, mas evitando ambiguidades entre a natureza estatal ou privada destes organismos. Estas associações de utilizadores assumirão, por concessão das Administrações de Região Hidrográfica, a responsabilidade da gestão, operação e manutenção dos aproveitamentos hidráulicos, tendo que satisfazer requisitos contratuais pré-fixados.

c) Introdução do princípio do poluidor-pagador, como forma de internalizar deseconomias associadas à degradação da qualidade dos meios hídricos e de gerar receitas que possam ser aplicadas na sua recuperação quanto às degradações que não se tenham conseguido evitar. Introdução de um sistema de tarifas, taxas e multas por sector de actividade e de aplicação universal de forma a não distorcer a capacidade concorrencial dos agentes económicos.

d) Introdução do princípio da amortização por parte dos beneficiários, em condições a definir, dos investimentos realizados para um melhor aproveitamento dos recursos hídricos. Clarificação dos termos e condições das comparticipações estatais em investimentos de grande envergadura.

e) Consideração dos recursos hídricos superficiais e subterrâneos como um recurso único que deve ser gerido de forma global e tendo em conta a natureza do ciclo hidrológico, designadamente a propagação para jusante do efeito de acções desencadeadas a montante. Articulação da gestão dos recursos hídricos com a gestão de outros recursos naturais com eles relacionados, nomeadamente o solo e a floresta.

Resultados esperados

Enumeram-se a seguir os principais resultados que se deseja alcançar a curto e a médio prazos com as acções em curso:

a) Resultados esperados a curto prazo:

- Elaboração de uma proposta de Lei de Água, a submeter à Assembleia da República, que consagre as bases gerais e as traves mestras de um novo sistema de gestão dos recursos hídricos;

- Redefinição do sistema institucional e clarificação das competências atribuídas aos níveis local, regional e nacional; início do processo de implementação das novas instituições de gestão dos recursos hídricos;

- Melhor enquadramento, harmonização e apoio técnico às iniciativas em curso ou a serem desencadeadas brevemente por parte dos municípios, designadamente no âmbito

do FEDER;

- Início do processo de auto-financiamento de alguns sistemas de recursos hídricos, com prioridade para sistemas de tratamento de águas residuais de indústrias fortemente poluentes, com base na aplicação do princípio do poluidor-pagador;

- Melhoria do nível técnico e científico com que são abordados os problemas dos recursos hídricos no nosso país;

- Lançamento de uma campanha de esclarecimento e de formação da opinião pública, dirigida primordialmente aos jovens, chamando a atenção para a importância dos problemas da água.

b) Resultados esperados a médio prazo:

- Estabelecimento de um novo sistema institucional e de um novo enquadramento jurídico que permitam uma gestão eficaz e financeiramente sã dos recursos hídricos nacionais;

- Articulação da gestão dos recursos hídricos com o planeamento e desenvolvimento regional; enquadramento da gestão da água em políticas regionais de ambiente e recursos naturais;

- Revisão de legislações sectoriais com elaboração de "Códigos de Uso" relativos às diversas utilizações da água;

- Maior consciência e participação das populações na resolução dos problemas de recursos hídricos.

UMA EXPERIÊNCIA-PILOTO

Uma experiência-piloto, no âmbito da nova política de gestão dos Recursos Hídricos, começou já a ser desenvolvida no Norte do país, com a entrada em funcionamento, em 1986, da Comissão de Gestão Integrada da Bacia Hidrográfica do Rio Ave (CGIBHA).

A degradação, que nos últimos anos se vem acentuando, da qualidade da Água da Bacia

do Ave está na origem da criação, por um período de 5 anos, da Comissão, a qual tem por objectivos "estudar, planear, determinar e fazer executar todas as acções e medidas, imediatas e a médio prazo necessárias à boa administração e utilização dos recursos da Bacia Hidrográfica do Ave, designadamente visando a sua despoluição".

Por despacho conjunto de 30/3/86, dos Ministérios do Plano e da Administração do Território e da Indústria e Comércio, é atribuída à CGIBHA competência para que: "todos os projectos de instalação, alteração ou ampliação de estabelecimentos industriais que se situem na bacia hidrográfica do Rio Ave, dentro do âmbito de actuação da CGIBA, deverão ser sujeitos a parecer da Comissão antes de poderem obter o licenciamento da Direcção-Geral competente".

A área abrangida pela Comissão de Gestão Integrada da Bacia Hidrográfica do Ave compreende os Concelhos de Vila do Conde, Guimarães, Santo Tirso, Vila Nova de Famalicão, Fafe, Póvoa do Lanhoso e Vieira do Minho.

Esta área apresenta duas realidades económicas e sociais distintas, cuja linha divisória atravessa o Concelho de Fafe. O seu tratamento conjunto justifica-se pela unidade geográfica, cujo elemento integrador é o Rio Ave e os seus afluentes.

Nesta área vivem cerca de 430 mil pessoas e a densidade populacional é da ordem dos 350 Hab/Km^2, valores muito superiores à média da região Norte e do Continente.

Aliada à alta densidade populacional, em que os fenómenos de concentração urbana se encontram disseminados de uma forma mais ou menos anárquica e de contornos imprecisos, surgem núcleos de indústria têxtil, conferindo a toda a região do baixo Ave um elevado grau de industrialização.

Este tipo de povoamento provoca problemas específicos, nomeadamente no congestionamento das infraestruturas existentes, no tipo de soluções necessariamente caras para a resolução das carências detectadas a nível de abastecimento de água e de drenagem das águas residuais domésticas e industriais e, sobretudo, uma pressão crescente do meio natural, em especial nos recursos hídricos, cuja recuperação de qualidade terá de se efectuar de modo a garantir a sua utilização "eficiente e eficaz".

Após a posse dos elementos da Comissão, em 29/1/86, e de acordo com as suas competências, esta imediatamente começou a pronunciar-se, emitindo pareceres sobre pedidos relativos a unidades industriais e à extracção de inertes.

Elaborou ainda o programa de actividades para 1986, com base numa metodologia de despoluição de montante para jusante, tendo efectuado um estudo científico de ponta, que permite hoje conhecer o comportamento do rio ao longo do ano e para vários cenários de utilização.

A Comissão vai lançar, a breve prazo, uma série de medidas que contribuirão decisivamente, quando executadas, para uma melhoria da qualidade da água da bacia, a saber:

A) Lançamento de projectos de Estação de Tratamento de Águas Residuais {ETAR(s)};

B) Estudos de qualidade da água em certos troços da Bacia;

C) Elaboração de uma carta de zonamento de inertes;

D) Acções de limpeza e de desobstrução em linhas de água;

E) Início das obras do açude na captação de Pedome.

Para os restantes quatro anos de actuação da Comissão (1987/91), está presentemente a ser elaborado um programa de actividades que irá servir de base à celebração de contratos de cooperação técnica entre a Administração Central e a CGIBHA, e cujo exemplo servirá de ponto de referência para a adopção de programas semelhantes em outras Bacias Hidrográficas.

2.2. - Protecção e Valorização do Litoral

2.2.1. Generalidades

Nos seus 800 km de extensão, o litoral português encontra-se particularmente ameaçado por todo o tipo de pressões turísticas e urbano-industriais faltando os meios indispensáveis para o exercício dos direitos e obrigações de Portugal relativamente à Zona Económica Exclusiva (ZEE).

A deficiência de conhecimentos e a falta de regulamentação e de medidas de protecção desta interface mar/terra, obriga a uma grande prudência na intervenção humana, já que pode conduzir a fenómenos de degradação irreversíveis.

O planeamento do litoral deve ter simultaneamente em consideração a protecção das áreas frágeis e do património natural e a definição das áreas destinadas a diversos usos. Estas áreas não devem ser encaradas exclusivamente sob o ponto de vista da conservação, nem apenas sob o ponto de vista da concentração urbana, industrial e turística. Devem sim, ser encaradas como unidades de gestão.

As autarquias têm um importante papel a desempenhar na gestão do litoral, no sentido da definição concreta da utilização de todo o espaço litoral e da implementação dos respectivos mecanismos de gestão.

Esta actuação local deverá, no entanto, estar enquadrada na perspectiva nacional e internacional de conservação e gestão do litoral, já que é a este nível que terão de ser acautelados os aspectos mais raros e a complementaridade de usos entre estas áreas e as interiores.

A gestão do litoral só será equilibrada se, em simultâneo, houver um desenvolvimento do interior, incluindo a rede viária e outras infraestruturas, nomeadamente as que favoreçam o desenvolvimento do turismo rural, apoiado na correcta distribuição de parques de campismo rurais, de turismo de habitação e turismo de aldeia, e ainda o acesso de mercadorias aos portos do litoral. Caberá às comunidades do interior a promoção do seu património cultural e a valorização de certas actividades como a pesca, as feiras, a canoagem, a equitação e a caça.

2.2.2. A Urbanização Clandestina e as Pedreiras

A proliferação de habitações erguidas clandestinamente, bem como a exploração descontrolada de pedreiras são, sem dúvida, dois dos principais males de que padece a região Litoral do território nacional e que urge combater com determinação.

Todavia, não é possível debelar estes problemas pela raíz com acções pontuais, em regra

desgarradas, pois apenas são função de maior ou menor vontade política.

As acções de combate aos chamados "clandestinos" e a recuperação de pedreiras devem, assim, ser acompanhadas de projectos globais de intervenção, cuja síntese poderá ser a aplicação em Portugal da metodologia elaborada para a CARTA EUROPEIA DO LITORAL.

Os objectivos do projecto de elaboração da Carta Europeia do Litoral, lançado pela Comunidade Europeia e ao qual Portugal aderiu, foram definidos em função de uma estratégia global, que é a de organizar o litoral europeu de modo a permitir conciliar as exigências de Desenvolvimento e os imperativos de Protecção.

Organizar conduz não só à ordenação do espaço litoral, mas também à regulamentação, à gestão e, de uma maneira geral, ao domínio de tudo o que comanda e afecta a evolução do litoral.

A Carta Europeia do Litoral tem por objectivo a salvaguarda e a valorização do litoral Europeu, através de uma acção coordenada das instituições europeias, nacionais, regionais e locais competentes.

Pretende-se, desse modo, promover o desenvolvimento regional, a partir das actividades litorais geradoras de emprego e receitas, bem como assegurar a protecção das zonas costeiras contra os crescentes riscos de destruição ecológica e estética.

Como exemplo desta linha de orientação, é importante salientar dois projectos nacionais, um já em curso e outro em preparação, que são o PIDR da Ria Formosa e o PIDR da Costa Vicentina.

2.2.3. Ria Formosa - Plano Integrado de Desenvolvimento Regional (PIDR)

Em 1983, face ao agravamento sucessivo dos problemas da Ria Formosa e por determinação das então Secretarias de Estado do Ambiente e do Desenvolvimento Regional, foi criada uma Comissão Técnica com vista à elaboração do Programa de Ordenamento e Desenvolvimento da Ria Formosa, cabendo à CCR/Algarve a coordenação global dos trabalhos.

A referida equipa, que contava com a participação de 13 organismos da Administração Central, procedeu, durante os anos de 1984-1985, à caracterização biofísica e sócio-económica da bacia hidrográfica da Ria Formosa (Volume 1- PODE) e, face à análise dos principais problemas e potencialidades existentes, definiu os objectivos de desenvolvimento e preparou um conjunto de programas e projectos de investimento para o quinquénio de 1985-1990 (Volume 2- PODE), a integrar no âmbito das acções preparatórias do PIDR - Ria Formosa.

- *Objectivos*

Face à análise dos problemas principais do ecossistema lagunar da Ria Formosa, definiram-se, em conformidade, as prioridades de intervenção, tendo como preocupação fundamental atenuar e/ou anular, o mais rapidamente possível, essas perturbações.

Ao mesmo tempo, traçaram-se os objectivos de acção de uma política preventiva de gestão dos recursos naturais e lançou-se um conjunto de projectos de desenvolvimento. Estes projectos visam apoiar e enquadrar as actividades de produção alimentar (pescas, aquacultura e agricultura), promovendo um crescimento das produtividades e um substancial aumento das produções, gerando efeitos induzidos nas outras actividades económicas.

Os projectos de investimento enquadrados no PIDR pretendem ser a melhor resposta às carências prioritárias, atrás definidas.

A poluição, a produção alimentar e o turismo constituem o alvo principal das acções a lançar, na medida em que o domínio destes três casos-problema, implica directamente a ultrapassagem dos restantes.

O combate à poluição será feito, em simultâneo, pelo controle das emissões de poluentes industriais, pela execução das obras de saneamento básico e pelas análises químico-biológicas das águas da costa.

O desenvolvimento da produção alimentar decorrerá da aplicação dos programas de aquacultura, piscicultura e moluscicultura, e ainda do aumento dos regadios agrícolas e da introdução de novas culturas.

A promoção controlada do Turismo é outro objectivo a alcançar, quer através de acções de sensibilização e divulgação, quer pela melhoria das infraestruturas, ou ainda pela criação de condições para o lançamento de novas actividades (ecoturismo, passeios na ria, etc...).

- *Efeitos directos*

Com a implementação do PIDR e com a concentração dos investimentos previstos espera-se que, no decurso dos próximos 5 anos, se possa dar cabal cumprimento à decisão governamental de concretizar o ordenamento e definir as linhas de desenvolvimento da Ria Formosa.

Neste sentido, e como efeitos directos do PIDR, salienta-se que :

- As cargas poluentes poderão ser reduzidas, em 1990, para menos de metade dos valores actuais, se, até essa data, se executarem os investimentos planeados;

- A produção alimentar (bivalves, peixes, outros moluscos e horto-frutículas) pode conhecer aumentos de 20 a 30% na sua globalidade, além de significativas melhorias qualitativas e de diversificação;

- A gestão dos lençóis freáticos conduzirá a uma maior economia de águas e a uma melhoria da qualidade das mesmas, conduzindo à recuperação da vegetação e dos solos afectados por salgamento;

- A melhoria das infraestruturas (dragagens, cais, estradas, etc...) assegurará novas condições de trabalho aos pescadores e operadores turísticos garantindo maiores capacidades e segurança.

- A gestão controlada dos fluxos turísticos, através de acções directas e indirectas, virá reduzir substancialmente os efeitos negativos das cargas humanas sobre o cordão dunar;

- Os investimentos no domínio da saúde e segurança social virão melhorar a cobertura e o apoio médico-sanitário às populações ribeirinhas, através da criação de centros de saúde e da aquisição de equipamentos;

- A preservação e valorização turística do rico património histórico, natural e cultural da zona, onde os vestígios da presença de povos ancestrais abundam, será profundamente melhorada;

- Os estudos e investigações planeados são imprescindíveis para o esclarecimento de alguns aspectos vitais ao ordenamento e desenvolvimento da ria (ex. sedimentologia, ecologia de viveiros, economia de alternativas turísticas, etc...).

Por outro lado, é de referir que os resultados decorrentes da execução das acções propostas ao nível dos sectores produtivos, bem como dos efeitos indutores do investimento público terão reflexos na Balança de Pagamentos.

Com efeito, o aumento previsível da produção alimentar ao nível dos sectores agrícola, pesqueiro e industrial, para além de diminuir a dependência alimentar da região, levará a um aumento das exportações e consequentemente a uma economia e aumento de divisas.

Por outro lado, ao garantir-se uma boa qualidade ambiental e ao melhorar a rede infraestrutural da zona, será previsível o aumento das correntes turísticas nacionais e estrangeiras

para esta sub-região, permitindo um acréscimo, não só no afluxo de divisas, como nos rendimentos das populações locais.

É de salientar ainda, que, com a concretização do ordenamento, será previsível um aumento do investimento estrangeiro face ao número considerável de solicitações existentes, sobretudo ao nível de investidores turísticos.

- *Área abrangida e suas características*

A área de intervenção do PIDR da Ria Formosa é definida pela sua bacia hidrográfica, com cerca de 99.000 ha, e abrange a Reserva Natural, com 17.000 ha, e a bacia envolvente, que, directa e indirectamente, influencia a qualidade ambiental do espaço lagunar.

Compreende a totalidade dos concelhos de Faro, Olhão e Tavira e partes dos concelhos de Loulé, São Brás de Alportel e Vila Real de Santo António.

No contexto do litoral português, a Ria Formosa assume particularidades específicas muito importantes:

- Tem 55 Km de praias contínuas;
- Constitui um habitat natural de uma grande variedade de espécies animais e vegetais raras;
- É uma zona de nidificação de aves e o local preferido de espécies migradoras entre África e Europa;
- É uma zona de desova de peixe, reprodução de moluscos e constitui uma "Maternidade", acolhendo algumas espécies de peixes nas suas primeiras fases de vida.

Com uma população permanente superior a 100 mil habitantes, a Ria Formosa apresenta elevadas potencialidades que a caracterizam nos seguintes domínios:

- Pescas: 15.000 ton/ano de pescado descarregado, no valor de 2 milhões de contos; 7.300 pescadores; 50 empresas de comercialização;
- Moluscicultura: é a principal zona produtora de bivalves, com 80% de produção nacional - cerca de 4.000 ton/ano de ameijoas;

- Piscicultura: 200 ha de tanques em produção;
- Turismo: 2 milhões de visitantes/ano; 3 milhões de contos de receitas;
- Agricultura: 1.250 ha de solos agrícolas, potencialmente utilizáveis em agricultura intensiva; 250 ha de manchas florestais;
- Indústria Transformadora: 600 estabelecimentos; 4.350 empregos directos;
- Indústria Extractiva: 60.000 ton/ano de sal marinho extraído em 1.200 ha de salinas.

A partir do último quarto de século, face às mutações sócio-económicas marcadas pelo turismo e urbanismo a ele associado, a Ria Formosa viu-se sujeita a fortes pressões, geradoras de profundas disfunções ambientais.

O número de residentes permanentes e temporários na ria, na sua orla e bacia, aumentou consideravelmente e, consequentemente, o volume de efluentes domésticos descarregados nas águas de laguna sem qualquer tratamento.

Sobre as dunas e cordões arenosos da ria distribuem-se agora mais de 2.500 barracas e prédios clandestinos, assentes sobre um substracto instável, desafiando as leis da Natureza, com derrota certa, se não a curto, pelo menos a longo prazo.

A excessiva carga populacional sobre algumas das zonas da ria, ultrapassando em muito a capacidade de suporte natural do meio, originou degradações acentuadas da vegetação, deixando as dunas sob a acção mais directa dos agentes erosivos.

Por outro lado, a riqueza natural da zona em peixe e marisco tem levado a práticas de pesca e de mariscagem incorrectas, que destroem e afectam as espécies em reprodução.

2.2.4. Costa Vicentina - Plano Integrado de Desenvolvimento Regional (PIDR)

Em finais de 1985, as CCR/Algarve e Alentejo e o SNPRCN, definiram uma estratégia de intervenção no Litoral de Aljezur e Vila do Bispo, de forma a permitir a protecção dos valores naturais e histórico-culturais aí existentes e a actuar por antecipação, definindo os vectores de desenvolvimento da única sub-região do Algarve onde tal se torna ainda possível.

Deste modo, foram desencadeadas acções, no âmbito do SNPRCN, com vista à criação de uma zona de paisagem protegida, desde o Burgau (Lagos), estendendo-se por toda a faixa costeira ocidental do Algarve até Porto Covo (Sines), no Litoral Alentejano, e abrangendo

também o Rio Mira.

Paralelamente, e com vista a definir os eixos de desenvolvimento para esta zona litoral, a CCR/Algarve procedeu à sua caracterização sócio-económica e equacionou as principais potencialidades e problemas da Costa Vicentina, com base nos quais se constatou a necessidade de implementar, a partir de 1987, um conjunto de acções integradas ao nível dos vários sectores de actividade.

Por fim, a implementação dos projectos de investimento propostos e o efeito indutor dos mesmos ao nível da reanimação das actividades produtivas locais conduzirão, à semelhança do que aconteceu já no Nordeste Algarvio, ao aparecimento de novos estabelecimentos comerciais e de outros serviços.

- ***Objectivos***

A estratégia geral de intervenção está estreitamente ligada aos objectivos globais do Programa, que passam por um ordenamento antecipado da zona da Costa Vicentina, pela protecção ambiental da faixa litoral e do maciço de Monchique, pela gestão dos recursos naturais e pela promoção de um desenvolvimento articulado com os valores naturais da zona.

O desenvolvimento ordenado das actividades turísticas, tanto no litoral como no interior, será uma das directrizes do Programa. Para além das condições já existentes, importa salientar, no respeitante ao turismo de interior, a aptidão natural da serra de Monchique, a que acrescerá a criação de uma zona de caça turística, factores importantes para a diversificação da oferta do sector.

Por outro lado, o apoio ao reforço da actividade de pequenas e médias empresas locais (PME), com especial relevância para as indústrias de transformação dos produtos primários (agro-pecuários, derivados da pesca e da floresta), bem como a extracção de sienitos e engarrafamento de águas minerais, constituirá outra das linhas estratégicas de actuação, face à natureza, qualidade e quantidade dos recursos existentes.

Simultaneamente, o reforço da rede infraestrutural ao nível do saneamento básico e rede viária, electrificação rural e portos, entre outros, em ordem a apoiar o desenvolvimento dos sectores produtivos atrás indicados, constituirá outra vertente da estratégia de intervenção subjacente à implementação do Programa em apreço.

- *Efeitos directos*

Com a implementação do PIDR e com a concretização dos projectos previstos, espera-se que, ao fim de 5 anos (1991), a realidade actual da zona da Costa Vicentina tenha sofrido profundas melhorias, quer a nível das infraestruturas e estruturas produtivas, quer a nível ambiental.

Assim prevê-se:

- O aumento das áreas de regadio e da produtividade das explorações agrícolas, bem como uma melhoria qualitativa dos produtos;

- A fixação da mão-de-obra agrícola, decorrente da modernização dos métodos de trabalho nas explorações e das condições de acesso de maquinaria e de escoamento dos produtos (electrificação de explorações agrícolas e construção de caminhos rurais);

- O incremento da produção pecuária, através do aumento dos efectivos e da melhoria da produção pratense e forrageira;

- A gestão dos stocks de pesca disponíveis (cursos de formação de agentes neste âmbito) e a reestruturação da frota;

- O revigoramento do sector da Pesca e incremento da produção e do comércio, através da melhoria das infraestruturas piscatórias. Prevê-se um aumento de 20 a 30% de pescado descarregado nas lotas, com a criação de novas condições de manipulação e comercialização;

- O aumento de cerca de 30.000 ha de área florestada e introdução de novas espécies florestais; protecção dos solos contra a erosão e manutenção do seu nível de fertilidade; ordenamento florestal e fixação de população;

- O aproveitamento de áreas marginais para a agricultura e floresta, através do fomento das espécies cinegéticas, bem como um aumento da rentabilidade das explorações, na medida em que a caça constitui uma nova fonte de rendimentos;

- A beneficiação dos sistemas de abastecimento de água;

- A redução das cargas poluentes no mar e linhas de água, através do controle da poluição industrial e de obras de saneamento básico que permitirão servir habitantes permanentes e uma população turística considerável;

- O incremento da preservação e valorização turística do património histórico-cultural e natural da região;

- O desenvolvimento do sector turístico, nas suas componentes de interior e litoral, através de acções de ordenamento do território e de revitalização do espaço rural; aumento da capacidade da oferta em cerca de 3.000 camas e criação de 1.000 postos de trabalho ligados ao sector; redução da sazonalidade;

- Uma melhoria da cobertura médico-sanitária da região, com a criação de condições para a fixação de técnicos, com a construção/modernização de unidades de saúde e com a profilaxia de algumas doenças;

- A redução das taxas de abandono escolar (cumprimento da escolaridade obrigatória), através da ampliação da rede escolar; criação de emprego ao nível do pessoal docente e administrativo;

- A criação e manutenção de postos de trabalho com a instalação de equipamento social de apoio à terceira idade;

- A criação de postos de trabalho ao nível do equipamento de apoio à infância;

- A formação de agentes de desenvolvimento;

- A aquisição de informação científica ao nível dos Estudos e Investigação;

- O desenvolvimento das actividades produtivas em geral;

- Com as acções previstas conta-se conseguir a atenuação do êxodo rural e melhoria das condições de vida.

- *Área abrangida e suas características*

A área de intervenção do PIDR da Costa Vicentina corresponde aos concelhos de Odemira, Aljezur, Vila do Bispo, e parcialmente aos de Monchique, Lagos e Sines.

A proximidade do oceano e a abertura aos ventos marítimos do oeste e noroeste, conferem-lhe um clima essencialmente oceânico, com pequena amplitude de variação diária e anual da temperatura do ar, nevoeiros bastante frequentes e uma humidade do ar elevada. As temperaturas médias são aqui mais baixas que no resto da região, os valores da precipitação são mais elevados e a velocidade do vento é também superior. A insolação, por seu turno, é aqui a mais baixa.

Na sua faixa litoral, esta área corresponde a uma costa alta em arribas ou falésias rochosas, recortadas de onde em onde por algumas linhas de água que dão lugar a pequenas praias, perfeitamente individualizáveis da restante costa.

Como acidentes orográficos mais importantes, destacam-se as Serras de Espinhaço de Cão, a ocidente e paralela à costa, e o maciço de Monchique, no interior.

Na serra de Monchique, à influência oceânica, embora atenuada pelo relevo e afastamento da costa, junta-se o efeito da altitude, o que provoca a diminuição das temperaturas e aumento apreciável da precipitação e da ocorrência de nevoeiro.

Em termos sócio-económicos, pode dizer-se que a zona costeira desta área é a única da região onde o surto turístico das últimas décadas não se tem sentido de forma acentuada, não se verificando pois a proliferação desordenada de empreendimentos turísticos, situação que é comum ao resto da costa algarvia.

A densidade demográfica desta área é relativamente baixa.

- *Potencialidades*

As condições naturais da área da Costa Vicentina são sobretudo favoráveis ao desenvolvimento e aproveitamento mais amplo dos sectores agro-pecuário, florestal, pesqueiro e turístico.

A precipitação elevada e o grau de humidade determinam a existência, nesta sub-região, de prados permanentes, cujo aproveitamento, no domínio da pecuária, poderá traduzir-se num aumento dos postos de trabalho, dos rendimentos e, consequentemente, da população.

Note-se que a pecuária baseada em bovinos e suínos tem aqui um elevado significado em termos económicos regionais.

Pelas mesmas razões de ordem climática, os concelhos da Costa Vicentina apresentam

importantes recursos florestais (sobretudo Monchique, onde a floresta predomina), que devem ser incrementados.

Ao nível dos recursos hídricos, esta zona apresenta uma abundância considerável de água, sendo o Rio Mira um dos menos poluídos da Europa. Relativamente aos caudais subterrâneos, são exemplo da sua exploração as águas minerais de Monchique, importante fonte de rendimento local.

Saliente-se ainda a ocorrência de vento forte, de orientação dominante e com velocidade média elevada, o que permitirá instalar geradores eólicos de energia, facilitando o fornecimento a pequenos consumidores locais.

As condições naturais permitem ainda que esta área apresente recursos cinegéticos importantes, bem como condições favoráveis ao desenvolvimento da apicultura. É de referir ainda a existência de recursos minerais (sienitos nefelínicos), de grande expressão a nível regional e nacional.

As potencialidades ao nível do sector das Pescas ligam-se à grande extensão da costa (cerca de 100Km), à proximidade de boas áreas de pesca e à existência de crustáceos de alto valor económico.

As condições naturais, os recursos cinegéticos, a existência das termas de Monchique, bem como os recursos histórico-culturais (monumentos da época dos Descobrimentos, entre outros) permitem dizer que a Costa Vicentina tem grandes potencialidades ao nível do sector do turismo.

2.3. - O Combate à Poluição Industrial

O Ambiente é tanto mais pensado quanto mais se fala de Poluição. Na prática, pensa-se no Ambiente quando se fala de Poluição e vice-versa. Defende-se a protecção do meio ambiente porque existe poluição. Nas diferentes formas que assume, a poluição é, assim, o principal inimigo do ambiente e, simultaneamente, o "motor" da defesa e da preservação deste.

De todas as formas de poluição que atentam contra o ambiente em Portugal, a industrial é a que urge combater prioritariamente, razão pela qual o combate à poluição industrial constitui uma das principais Linhas de Acção desta Secretaria de Estado.

Combater eficazmente a poluição pressupõe a existência e utilização de, pelo menos, três instrumentos fundamentais, nomeadamente:

- Estudos de impacte ambiental
- Licenciamento
- Fiscalização

A eficácia deste conjunto de instrumentos de prevenção depende, todavia, da legislação que lhe serve de suporte. Naturalmente, não fará muito sentido tentar intervir no processo de licenciamento de uma qualquer unidade industrial com base em regulamentos pouco claros e ambíguos e muitos menos valerá a pena fiscalizar quando não existem penalizações suficientemente inibidoras de eventuais prevaricadores.

Além disso, apenas uma utilização coordenada dos três instrumentos, por parte das autoridades competentes em matéria de defesa do ambiente, permitirá evitar potenciais situações de poluição industrial. Esquematicamente, e, exemplificando, um novo projecto de instalação industrial que, à partida, justifique a utilização daquele conjunto de instrumentos, deverá, em primeiro lugar, ser submetido a um estudo de impacte ambiental, dependendo dos resultados deste a decisão no que respeita ao licenciamento; as condições do licenciamento determinarão, por sua vez, o âmbito ou o sentido das acções de fiscalização.

Nos casos de indústrias já instaladas, cujo funcionamento gera poluição, deverá promover-se a celebração de contratos-programa, quer entre o Estado e as empresas poluidoras, quer entre estas e os municípios. Estes contratos permitem aos industriais a eliminação gradual das cargas poluentes inerentes ao funcionamento das suas instalações, nomeadamente através da construção de infraestruturas de prevenção de poluição, como sejam estações de tratamento de efluentes residuais.

Em Portugal, os instrumentos de combate à poluição acima referidos ou carecem de uma profunda reformulação (licenciamento e fiscalização) ou nunca foram utilizados (estudos de

impacte e contratos-programa).

A adopção sistemática em Portugal de estudos de impacte ambiental está prevista para 1987/88. Estes instrumentos, ao pressuporem a adopção de uma atitude antecipativa, permitem, designadamente, a análise prévia das alternativas possíveis. Além disso, permitem identificar as possibilidades de minimização das consequências para o meio ambiente decorrentes das actividades produtivas e têm em consideração a opinião das populações sobre os empreendimentos em análise.

Por seu turno, o actual sistema de fiscalização em Portugal tem-se revelado totalmente ineficaz, devido não só à escassez de meios humanos qualificados, como ao fraco suporte legislativo.

A cadeia do sistema de fiscalização necessita, assim, de ser profundamente reforçada, tendo-se em 1986 dado os primeiros passos institucionais nesse sentido, ao iniciar-se o processo de regionalização das estruturas do ambiente e dos recursos naturais. Foram ainda criados e dinamizados diversos serviços na Direcção-Geral da Qualidade do Ambiente, entre os quais um de combate à poluição.

Também o sistema de licenciamento, extremamente burocratizado, necessita de uma profunda reestruturação.

O actual regulamento relativo ao licenciamento industrial foi precedido pelo Regulamento das Indústrias Insalubres, Incómodas, Perigosas e Tóxicas (IIIPT, mais conhecido pelo 3is PT), o qual previa a consulta pública mediante afixação por Edital. O Regulamento de Instalação e Laboração dos Estabelecimentos Industriais (RILEI), actualmente em vigor, foi publicado em 1966, portanto adaptado à realidade administrativa da época.

Embora o RILEI seja considerado o responsável pelo estado de degradação de muitas regiões, em particular linhas de água, entende a SEARN que, se ele fosse devidamente aplicado, poderia ter resolvido e vir ainda a resolver muitas dessas situações.

Apesar de estar desactualizado, pode-se dizer que o RILEI tem aspectos que, genericamente, se devem manter num futuro regulamento, nomeadamente:

- A existência de um único interlocutor para o industrial, bem como a de uma classificação para as indústrias face à sua perigosidade para o ambiente, prevendo medidas para reduzir os seus efeitos;

- A contemplação não só dos aspectos relacionados com a protecção do ambiente, mas também da segurança e higiene do trabalho e da segurança da indústria (intervenção triangular);

- A contemplação da intervenção de todos os Serviços da Administração Pública envolvidos quer no licenciamento, quer na fiscalização e na aplicação das sanções;

- O estabelecimento de sanções pelo não cumprimento do disposto no Regulamento, as quais podem levar ao encerramento ou ao corte de energia da unidade industrial, no caso de a perigosidade ser grande.

O Regulamento tem, contudo, grandes lacunas que importa colmatar, a saber:

- não é prescrita a consulta à população, o que confere a Portugal a característica de ser o único país da Europa Ocidental onde não são consultados os cidadãos sobre estas questões;

- não está prescrita a participação dos Serviços do Ambiente no RILEI em nenhuma das suas fases;

- os processos são demasiado morosos, tanto no que se refere ao licenciamento como na resolução de situações de reconhecida gravidade;

- o processo de autorização de lançamento de efluentes em linhas de água (concedido pela DGRAH) é independente do processo de licenciamento, não havendo sintonia entre as duas intervenções e, consequentemente, entre as condições impostas pelos dois sistemas;

- é pouco preciso no que respeita aos elementos que devem ser apresentados pelo industrial;

- a responsabilidade do autor do projecto não é considerada e, simultaneamente, falta a orientação quanto aos objectivos a atingir com esses projectos por parte da Administração Pública.

Assim, o novo RILEI deverá ser basicamente um documento que defina as regras de funcionamento do sistema de licenciamento, do qual farão parte, além da administração pública central e regional e dos industriais, as câmaras municipais e os cidadãos que sejam ou possam vir a ser afectados pela laboração das indústrias.

A primeira grande preocupação deverá ser a de simplificar e eliminar a arbitrariedade dos

procedimentos dos vários intervenientes.

Devem igualmente ser criadas as condições para que o industrial faça o seu auto-controlo, podendo comprovar, a qualquer momento, à entidade fiscalizadora, que está a laborar de acordo com as condições do licenciamento.

O RILEI estabelece ainda que a instalação e laboração dos estabelecimentos industriais devem obedecer às condições que garantam a salubridade dos locais de trabalho, bem como a higiene, comodidade e segurança públicas e dos trabalhadores, e é caracterizado pelos seguintes princípios:

- Classifica as indústrias em três classes e a cada classe corresponde um processo técnico-administrativo;

- O interlocutor dos industriais é unicamente o Ministério competente para o licenciamento;

- O licenciamento pelo RILEI, precede o licenciamento camarário (Dec.-Lei nº 166/70, de 15 de Abril);

- Para os estabelecimentos de 1ª classe, é obrigatório o parecer vinculativo do departamento do Ministério da Saúde, com direito a recurso para o mesmo Ministério.

PROBLEMÁTICA DAS SUBSTÂNCIAS PERIGOSAS EM PORTUGAL

O manuseamento e utilização de substâncias perigosas, quer pelos cidadãos no seu dia-a-dia, quer nas diversas actividades económicas, é, a par da poluição industrial, dos problemas mais melindrosos para o ambiente, em geral, e para a saúde das populações, em particular.

A vida diária de todos nós assenta efectivamente na utilização de produtos químicos. Desde os produtos de uso pessoal e doméstico, aos que utilizamos no trabalho, aos artigos que vestimos e manuseamos continuamente, todos eles são feitos ou contêm substâncias químicas. Até os produtos chamados naturais são, por vezes, misturas complexas dessas substâncias. A diferença está em que os seres vivos (incluindo o Homem) estão adaptados a viver com os compostos naturais, enquanto que os novos produtos de síntese, sendo estranhos ao organismo, podem causar reacções negativas aos que venham a estar em contacto com eles. Foi-se verificando, à medida que evoluiu a capacidade de análise de resíduos e a metodologia dos

estudos toxicológicos, que o número de produtos com elevado potencial de perigosidade era muito grande e que a sua utilização indiscriminada punha em risco o Homem e o Ambiente.

Para obviar estes inconvenientes, existe na CEE, desde 1979, uma Directiva que estabelece a notificação das novas substâncias, a qual obriga à entrega de informações e dados que permitam avaliar os riscos previsíveis para o homem e o ambiente, estabelecendo condições de uso e precauções de manuseamento. Outras directivas referentes especificamente a substâncias perigosas estabelecem as condições nas quais a sua embalagem e rotulagem deve ser feita.

A necessária utilização de algumas substâncias perigosas na actividade industrial gera ainda efluentes e resíduos perigosos.

Essas razões levaram à elaboração de uma Directiva comunitária que determina a adopção de medidas tendentes à reciclagem e transformação de resíduos perigosos e à obtenção, a partir deles, de matérias-primas e, eventualmente, de energia, bem como à promoção de qualquer outro método que permita a reutilização daqueles resíduos. Obriga ainda a tomar as medidas necessárias para impedir o abandono, a rejeição e o transporte incontrolados desses resíduos, assim como o seu tratamento em instalações devidamente autorizadas.

Preocupações semelhantes existem quanto ao lançamento de efluentes contendo substâncias perigosas.

Não restam dúvidas que são os industriais e os importadores os principais responsáveis pela diversidade de substâncias perigosas existentes, as quais são, na sua grande maioria, indispensáveis ao desenvolvimento económico.

Durante 1986, foram lançadas as acções tendentes a superar esta situação, esperando-se que durante 1987 se consigam atingir os seguintes objectivos:

- Enquadramento legislativo que permita, de uma forma global, instituir a notificação das novas substâncias químicas e a adequada embalagem e rotulagem das substâncias perigosas de acordo com a sua perigosidade;

- Face aos resultados do estudo sobre "Produção, Tratamento e Eliminação dos Resíduos Tóxicos e Perigosos", iniciado em Setembro de 1986 e que deverá estar concluído 12 meses depois, definir a via para a criação dos sistemas quer da valorização, quer da eliminação dos resíduos perigosos existentes;

- Implementação de legislação restritiva ao uso e à comercialização de substâncias químicas perigosas.

AS REDES DE MEDIDA DO ESTADO DO AMBIENTE

A definição dos objectivos de qualidade (água, ar, solo, ruído, espaço), como base para o controlo da poluição, o ordenamento do território e a gestão dos recursos naturais, implica necessariamente um conhecimento, permanentemente actualizado, do estado do Ambiente ao longo do território.

Como forma de responder a estas preocupações, foi criado um programa de trabalho a 3 anos, denominado "Redes de Qualidade do Ambiente", com o objectivo de racionalizar, automatizar e acelerar os processos de recolha, tratamento e difusão de dados sobre Ambiente.

Um dos principais resultados esperados deste programa é a constituição de um Banco de Dados do Ambiente, que permita aos potenciais utilizadores - públicos ou privados -, em qualquer ponto do País ou estrangeiro e desde que possuam um terminal de computador e a possibilidade de se ligarem à rede nacional de comunicação de dados (Telepac), consultar toda a informação actualizada caracterizadora do estado do Ambiente.

Para atingir os objectivos indicados, o programa actua em duas vertentes distintas: recolha, tratamento e armazenamento de dados e divulgação da informação. Em termos simples, pretende-se construir uma interface entre os produtores e os utilizadores da informação, estruturando os primeiros e apoiando os segundos, numa óptica de economia de recursos e optimização de serviços.

A definição de objectivos de qualidade está intimamente ligada às metas de desenvolvimento de cada uma das regiões, o que se traduz em estratégias antecipativas de ordenamento do território e de estabelecimento de actividades humanas.

Esta estratégia está já a ser aplicada no Projecto de Gestão Integrada dos Recursos Hídricos da Região Norte (PGIRH/N), que tem como objectivos "o desenvolvimento de instrumentos que permitam aos responsáveis pelo planeamento e gestão dos recursos hídricos, desenvolver políticas de gestão, avaliar os seus impactos económicos e ambientais e implementar a política que garanta maiores benefícios globais nos aspectos económicos, sociais e culturais".

A primeira concretização do PGIRH/N foi a criação, por um período de 5 anos, da Comissão de Gestão Integrada da Bacia Hidrográfica do Ave, a qual tem como objectivos estudar, planear, determinar e fazer executar todas as acções e medidas necessárias à boa administração e utilização dos recursos da bacia, visando, designadamente, a sua despoluição.

Neste âmbito, e de entre as acções já implementadas pela Comissão, são de destacar os estudos de qualidade e caracterização do rio Ave.

2.4. - A Educação Ambiental e a Participação das Populações

A irreversibilidade de uma Política de Ambiente é função do grau de participação das populações na sua formulação e implementação. Neste sentido, um forte investimento em acções de educação, formação e sensibilização dos cidadãos tem necessariamente que constituir um dos vectores fundamentais de uma política de ambiente.

Com efeito, é importante dotar as populações de capacidade crítica e de intervenção no que respeita à protecção e melhoria do ambiente, pelo que é necessário promover a tomada de consciência dos cidadãos para os perigos resultantes da utilização desregrada dos recursos naturais e das políticas económicas ao acaso, não integradas no ecossistema, e apenas cingidas ao ciclo fechado "produção-utilização-decomposição".

Nesta ordem de ideias, a Política de Ambiente deverá ser uma política de "porta aberta", não escondendo, nem minimizando qualquer tipo de agressões ao ambiente.

O programa de Educação Ambiental em curso, contém assim três vertentes fundamentais:

- Sensibilização
- Formação de formadores e de quadros médios
- Divulgação de trabalhos de investigação

Este programa terá de assentar no desenvolvimento de diversos projectos e iniciativas que tenham as populações como protagonistas e não meros espectadores, para o que é necessário restabelecer a confiança dos cidadãos nas Instituições, proporcionando-lhes toda a informação disponível sobre os problemas importantes em matéria de protecção e melhoria do ambiente.

1. Sensibilização

Nesta área, como em muitas outras, muito está ainda por fazer em Portugal.

As acções de sensibilização deverão ter como principal destinatário a sociedade civil organizada, nomeadamente as associações e organizações de jovens, ecologistas, autarcas, sindicalistas, empresários e políticos.

Neste sentido, a SEARN iniciou uma série de contactos com diversas associações de cidadãos, clubes e escolas, manifestando-lhes abertura para, dentro das suas disponibilidades materiais e humanas, colaborar em acções de sensibilização, entre outras, reforçando a intervenção iniciada há anos pela ex-Comissão Nacional do Ambiente, através do seu Serviço de

Participação das Populações.

No que respeita a acções centralizadas, será dinamizado um plano editorial, com contribuições dos diferentes serviços da Secretaria de Estado e serão lançadas três campanhas a nível nacional:

- Ano Europeu do Ambiente;
- Campanha Europeia do Mundo Rural;
- Campanha Educativa sobre a Água;

A campanha do *Ano Europeu do Ambiente* tem como principais linhas de actuação sensibilizar e informar a população em geral e incentivar o aparecimento de iniciativas de âmbito regional. Procurar-se-à motivar as populações a participar activamente na resolução dos problemas locais e a promover a introdução da perspectiva ambiental nas políticas a desenvolver em certos sectores-chave da economia nacional, como a agricultura, o turismo e a indústria.

Com a *Campanha Europeia para o Mundo Rural* dar-se-à início a um processo de reflexão sobre a natureza de problemas que actualmente se colocam ao mundo rural, como o abandono acelerado das áreas em decadência económica e social e a urbanização anárquica do espaço rural.

Trata-se, por consequência, de sensibilizar a opinião pública para a gravidade de que estes problemas se revestem, procurando respostas para os mesmos, no âmbito das políticas de protecção e melhoria do ambiente, de ordenamento do espaço rural e de desenvolvimento regional.

A *Campanha Educativa sobre a Água* destina-se a criar receptividade para o processo de revisão da legislação e da orgânica de gestão dos recursos hídricos.

Numa primeira fase, será enviada documentação sobre esta matéria a autarquias, universidades, associações profissionais e de defesa do ambiente, órgãos de comunicação social, quadros políticos e técnicos.

Um primeiro pacote de edições, que inclui o relatório da Comissão de Revisão da Legislação da Água, foi enviado durante o mês de Setembro às referidas entidades.

Está ainda em preparação uma campanha de informação sobre a água, que será desenvolvida a três níveis :

- Nacional, utilizando sobretudo os órgãos de comunicação social;
- Local, incidindo sobretudo na população em idade escolar;

- Regional, conjugada com a acção nas escolas e utilizando a imprensa regional.

Em 1986 foi também lançado o projecto de elaboração de um filme sobre a "História Natural de Portugal", estando previsto o início das filmagens em 1987. O filme pretenderá mostrar a evolução geográfica, geológica e biológica do território de Portugal Continental e das Ilhas, relacionando-a com a evolução histórica da sociedade portuguesa.

2. Formação de Formadores e de Quadros Médios

Esta segunda vertente do programa de Educação Ambiental terá como enfoque principal a formação dos professores dos vários níveis de ensino, aproveitando as alterações curriculares em curso, para a introdução das áreas do Ambiente e da Defesa do Consumidor.

Serão ainda organizados cursos dirigidos aos professores, complementados com visitas de estudo e trabalhos de campo, sessões de leitura de paisagem, estágios técnicos e fornecimento de material didáctico mais aprofundado.

Para a formação de quadros técnicos, deverão ser criados diversos cursos, a maioria dos quais destinada a dirigentes e funcionários autárquicos (ex. organização de cursos para operadores de estações de saneamento básico, em colaboração com as Universidades).

Procurar-se-à uma colaboração estreita com a Associação Nacional dos Municípios Portugueses, estando em estudo o programa de realizações concretas.

Uma das primeiras acções neste domínio foi a realização, a 29 de Outubro, de um Seminário sobre Autarquias e Ambiente, organizado conjuntamente pela SEARN e pela Universidade Nova de Lisboa.

Esta iniciativa terá como suporte um conjunto de publicações de índole técnica, como sejam o Manual de Saneamento Básico, livros sobre Direito de Ambiente, entre outras.

3. Divulgação de Trabalhos de Investigação

A SEARN promoverá a publicação de trabalhos de investigação, cuja qualidade justifique a sua divulgação em Portugal e no Estrangeiro.

Essas edições serão entregues quer à Imprensa Nacional-Casa da Moeda, quer ao serviço de edições próprias da Secretaria de Estado, estando previsto para o 1º semestre de 1987 a apresentação do primeiro "Catálogo de Publicações do Ambiente".

Plano Editorial para 1987

A Secretaria de Estado vai ainda prosseguir em 1987 a sua política de edições que visa colocar à disposição dos leitores de língua portuguesa obras que contribuam para o seu esclarecimento sobre temas e problemas da área do ambiente, dos recursos naturais e da conservação da natureza.

São as seguintes as colecções já existentes no âmbito dos diversos serviços tutelados pela SEARN:

Gabinete de Estudos e Planeamento da Administração do Território:

Colecção "O Ambiente e o Homem"
Características:
- Obras com finalidade didáctica de apoio ao ensino
- Tiragem média: 3000 exemplares
- Difusão: - gratuita por ficheiro seleccionado
  - venda ao público a preço reduzido

Serviço Nacional de Parques, Reservas e Conservação da Natureza :

Colecção "Parques Naturais"
Características:
- Obras com finalidade didáctica de apoio ao ensino;
- Tiragem média: 3000 exemplares;
- Difusão: - gratuita por ficheiro seleccionado
  - venda ao público a preço reduzido

Colecção "Educação Ambiental"
Características:
- Pequenas obras de sensibilização para o tema "ambiente";
- Tiragem média: 10 000 exemplares;
- Difusão: distribuição gratuita.

Direcção-Geral da Qualidade do Ambiente:

Colecção "Notas Técnicas"
Características:
- Obras especializadas sobre temas muito específicos;
- Tiragem média: 1000 exemplares;
- Difusão: - gratuita por ficheiro seleccionado
  - venda ao público a preço reduzido

Instituto Nacional de Defesa do Consumidor:

Colecção "Estudos"
Características:
- Obras especializadas sobre temas específicos;
- Tiragem média: 1000 exemplares;
- Difusão: - gratuita por ficheiro seleccionado
  - venda ao público a preço reduzido.

Da responsabilidade do Gabinete de Estudos e Planeamento da Administração do Território e de Direcções Gerais da SEARN, conforme o tema :

Colecção "Estudos do Ambiente"
Características:
- Obras de investigação caracterizadas pela profundidade de análise;
- Tiragem média: 2000 exemplares
- Difusão: - gratuita por ficheiro seleccionado
  - venda ao público a preço reduzido

Obras diversas
Além destas colecções, têm sido publicados pelos vários Serviços da SEARN posters, postais, folhetos temáticos e cartazes.

Novas colecções a editar em 1987 :

INDC

"Cadernos do Consumidor"
Características:

- Obras de divulgação sobre temas de defesa do consumidor;
- Tiragem média: 4000 exemplares;
- Difusão: - gratuita por ficheiro seleccionado;
  - venda ao público a preço reduzido

Títulos previstos:

- O frio na Conservação de Alimentos
- A Cozinha Saudável
- O ABC dos Medicamentos
- O ABC dos Têxteis

Colecção "Estudos do Tabagismo"
Características:

- Obras especializadas sobre aspectos específicos do tema genérico;
- Tiragem média: 1000 exemplares;
- Difusão: - gratuita por ficheiro seleccionado
  - venda ao público a preço reduzido

Títulos Previstos:

- Inquérito às atitudes da população face ao Tabagismo e às medidas legislativas (amostra representativa). E. Magalhães e F. Pereira Bastos.

Obras a acrescentar a colecções já existentes, durante 1987 :

Colecção "O Ambiente e o Homem"

- A Influência do Homem no Clima e no Ambiente - Pinto Peixoto
- As Variações do Clima e o Ambiente - Pinto Peixoto
- O Sistema Climático e as Bases Físicas do Clima - Pinto Peixoto

Colecção "Estudos do Ambiente"

- O Ambiente no Mundo - III
- O Ambiente no Mundo - V
- O Ambiente no Mundo - VI
- O Ambiente no Mundo - VII

Colecção "Parques Naturais"

- Aves do Litoral Português
- Ordenamento
- Educação Ambiental
- Flora

Colecção "Educação Ambiental"

- Convenção de Ramsar
- Carta do Solo
- Carta da Água
- Plantas Silvestres
- Mamíferos Terrestres
- Rapinas
- Anatídeos

Colecção "Estudos"

- Qualidade Alimentar e Consumo;
- Contribuições Gerais em torno dos Direitos dos Consumidores em Portugal;
- A Mulher Consumidora ou
- Novo Impulso na Política de Protecção aos Consumidores;
- Consenso Familiar - Análise das Despesas em Portugal e alguns Países da CEE.

Obras Diversas

Da responsabilidade do Gabinete de Estudos e Planeamento da Administração do Território:

- Compêndio de Estatísticas do Ambiente
- Relatório do Estado do Ambiente

Da responsabilidade do Serviço Nacional de Parques, Reservas e Conservação da Natureza :

- Folhetos sobre as áreas protegidas
- Posters e postais vários

Da responsabilidade do Instituto Nacional de Defesa do Consumidor :

- Guia do Consumidor
- "Generating Power"
- Puzzle sobre segurança infantil
- Desdobráveis, folhas temáticas, autocolantes e cartazes vários

Da responsabilidade da Direcção Geral do Saneamento Básico :

- Manual de Saneamento Básico - tomos 1 a 4

Da responsabilidade da Direcção Geral dos Recursos e Aproveitamentos Hidráulicos :

- Barragem de Enrocamento Galgável
- Barragens Subterrâneas
- Regadios existentes em Portugal
- Anuário Hidrológico de Portugal Continental
- Anuário Hidrológico da Madeira
- Anuário Hidrológico dos Açores

2.5. - A Conservação da Natureza

Num contexto universal, em que os factores económicos ultrapassaram - mesmo nas sociedades de abundância - os factores morais da conduta humana, torna-se cada vez mais difícil pôr em prática uma política inteligente de Conservação da Natureza.

A Conservação da Natureza não deve opôr-se ao desenvolvimento, mas sim compatibilizá-lo. Não são conceitos antagónicos mas sim distanciados no tempo, já que uma correcta conservação visa um equilibrado desenvolvimento para as futuras gerações e não uma fruição imediata e desenfreada dos recursos naturais disponíveis.

Assim, a política de Conservação deve ser multidisciplinar, preventiva e não regressiva, esclarecedora e não dogmática.

Deve tender-se para a preservação dos ecossistemas, não só dos que estão em perigo, mas também daqueles que são típicos e representativos, sendo fundamental dispôr de uma caracterização correcta e completa dos mesmos.

Com efeito, sem uma prévia caracterização multidisciplinar do território, não é possível desenvolver qualquer política de Conservação.

Durante o ano de 1986, foram desencadeadas em Portugal algumas acções importantes, visando a elaboração de uma estratégia nacional de Conservação que sirva de suporte à política que se pretende desenvolver nesta área.

Esta tarefa está a ser conduzida pelo Serviço Nacional de Parques, Reservas e Conservação da Natureza, organismo responsável em Portugal por esta vertente da Política de Ambiente.

No capítulo da preservação de parques e reservas naturais, destaque para a conclusão, em 1986, dos Planos de Ordenamento e Regulamento dos seguintes parques e reserva:

- Parque Natural da Ria Formosa
- Parque Natural da Serra da Estrela
- Parque Nacional da Peneda-Gerês
- Parque Natural das Serras de Aire e Candeeiros
- Reserva Natural do Estuário do Sado

Além disso, concluir-se-ão alguns apoios de campismo e parques de merendas e

prosseguirão as acções nos domínios do desenvolvimento rural e recuperação de valores comunitários.

No plano das edições, pensa-se que durante 1987 sairá ainda diverso material informativo e estão em preparação diaporamas e um filme, bem como o reapetrechamento em material técnico da Direcção de Serviços competente.

O sector da conservação começará a ser finalmente estruturado e estão em curso diversos estudos, entre os quais os relacionados com o projecto CORINE (CEE).

No ano de 1987, o Serviço tem de apostar na consolidação das acções mais positivas em curso e no lançamento de novas actividades que permitam uma maior implantação e afirmação públicas.

Nesse sentido, as prioridades de 1987 devem centrar-se na consolidação dos programas Integrados de Desenvolvimento Regional em curso e em preparação e nas áreas protegidas já criadas e a criar (Litoral Alentejano e Costa Vicentina), pelo que o estreitar de relações com as Comissões de Coordenação Regional se afigura de muita importância. Está previsto, neste âmbito, a participação nas seguintes acções:

- Acções Preparatórias de PIDR'S - Ria Formosa
- PIDR Alto Minho/Parque Nacional da Peneda-Gerês
- PIDR entre Mira e Guadiana/Litoral Alentejano
- PIDR Cova da Beira/Reserva Natural da Malcata
- PIDR Baixo Mondego/Zonas Húmidas
- PIDR Nordeste Algarvio/Baixo Guadiana/Reserva Natural Castro Marim e Mata Nacional de Monte Gordo
- Acções Preparatórias de PIDR'S/Costa Vicentina/Algarve

Além da conclusão e continuação dos programas em curso nas Áreas Protegidas, devem ainda ser lançadas acções nos seguintes domínios:

1. Instalação dos Serviços e Infraestruturas Locais

2. Turismo Rural
3. Informação e Sinalização
4. Recuperação de valores culturais/património construído
5. Energias Alternativas
6. Vigilância e protecção contra incêndios
7. Gestão dos visitantes
8. Desenvolvimento Rural
9. Desenvolvimento Florestal

O turismo rural, incentivado pela política agrícola comunitária (797/85) e por medidas da Secretaria de Estado do Turismo, pode e deve constituir um dos meios de revitalizar as economias de zonas rurais desfavorecidas, onde se encontram algumas das nossas áreas desprotegidas. A recuperação de exemplares de arquitectura rural para esse fim deve ser incentivada.

A informação do público em geral tem de ser feita sob várias formas, salientando-se entre elas a sinalização das próprias áreas protegidas. Hoje, entra-se e sai-se dessas áreas (algumas) e não se encontra qualquer referência. As proximidades, os limites e os valores significativos das áreas protegidas devem ser assinalados.

A recuperação do património construído e dos valores comunitários deve ser estendida a todas as áreas protegidas.

Esses valores são, em muitos casos, a razão determinante da protecção da área e a melhor forma de associar as populações locais e os autarcas à filosofia prosseguida de intervenção no ambiente: preservar, proteger, desenvolver em harmonia.

As energias alternativas têm hoje uma forte ajuda por parte da Comunidade Europeia (programa VALOREN) e devem ser uma das apostas pedagógicas e económicas no âmbito da política de ambiente. Incentivar essas experiências em áreas protegidas, através de acções demonstrativas nos domínios do solar, do eólico e do biogás, será de ter em conta.

A vigilância tem de tornar-se efectiva a partir de 1987. A criação do corpo de guardas e vigilantes e a preparação dos meios para a sua actuação tem de merecer todo o empenho. A

criação de postos de observação, postos de acolhimento e informação devem ser preparados. Os guardas e vigilantes, para além de uma acção de fiscalização, têm de ser, no terreno, a face positiva dos Parques e Reservas. Especialmente estes últimos devem ser autênticos guias da Natureza, capazes de esclarecer e acompanhar visitantes.

A gestão dos visitantes tem de ser feita correctamente. É preciso que se conheçam os fluxos de turistas que vão às áreas protegidas. É preciso conhecer o seu perfil, as suas motivações, pelo que são necessários estudos nesta área.

A gestão dos fluxos turísticos implica a sinalização e a preparação de circuitos de turismo pedestre, criação de albergues de passagem, definição de circuitos para automóveis e autocarros, etc. Para se evitar a anarquia reinante em algumas zonas, é necessário criar infraestruturas (merendas, campismos, sanitários, estacionamentos, etc.).

Em colaboração com as autarquias, deverão ser ainda criadas condições para se educar o visitante de uma área protegida.

Em qualquer dos campos atrás definidos, deve estabelecer-se contacto privilegiado com as Universidades regionais.

Na área do desenvolvimento florestal há que desencadear importantes acções, já que o Serviço vai gerir mais onze Matas Nacionais e ainda a área florestal do ex-Gabinete da Área de Sines.

Em 1987, o Serviço deve ainda empenhar-se especialmente nas seguintes áreas:

- Ordenamento do Litoral de Lisboa (Sesimbra/Sintra)
- Alvão
- Montesinho
- Malcata

Dado que a Costa Vicentina será brevemente considerada *área protegida* (Vila do Bispo-Odemira), o Serviço fica com a gestão de quase 1/3 do litoral português, devendo o litoral da região de Lisboa merecer especial atenção, particularmente no tocante ao controlo do fenómeno clandestino.

A Beira interior e Trás-os-Montes devem finalmente constituir áreas prioritárias de intervenção. Os planos de ordenamento, os regulamentos respectivos e a designação dos órgãos definitivos têm de ser concretizados em 1987.

No sector da Conservação da Natureza, a criação de uma base de dados sobre as espécies

ameaçadas e a continuação dos estudos em curso deverão constituir eixos de trabalho, no quadro da estruturação global desta área.

O reforço de cooperação com áreas protegidas das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira deve conhecer novos passos, bem como o estreitar de relações com países africanos de expressão oficial portuguesa.

2.6. - A Investigação no Domínio do Ambiente e dos Recursos Naturais

A investigação no domínio do Ambiente e dos Recursos Naturais aparece como uma necessidade crescente, especialmente como suporte e fundamentação científica da formulação e implementação de uma política de Ambiente que se pretende preventiva e antecipativa.

A nível internacional, e, nomeadamente, na CEE, a aposta neste campo é cada vez maior. Desde há anos que a Comunidade Económica Europeia vem promovendo programas de investigação nas mais diversas áreas. Em 1984, foi adoptado o primeiro Programa Quadro comunitário para as actividades de investigação, desenvolvimento e demonstração (1984-1987), o qual resultou da necessidade de optimizar, sistematizar e coordenar as acções neste domínio. Na área do Ambiente, a investigação tem sido estimulada desde 1971, ano em que ocorreu a reorganização do Centro Comum de Investigação.

A nível nacional, a investigação científica no domínio do Ambiente tem sido realizada, fundamentalmente, por instituições universitárias e organismos estatais, nomeadamente laboratórios.

Estas acções de investigação, no entanto, têm deparado com diversos obstáculos, a saber:

- falta de dados científicos e técnicos sobre inúmeros aspectos do Ambiente;

- inexistência de coordenação da investigação neste domínio, o que tem conduzido à indefinição de áreas prioritárias, bem como à sobreposição de projectos de investigação e a lacunas em sectores fundamentais;

- reduzido número de investigadores;

- escassa difusão dos resultados dos projectos de investigação e o seu consequente sub-aproveitamento.

Tornava-se, então, imperioso dar os primeiros passos no sentido do desenvolvimento de uma política de investigação científica e tecnológica neste domínio.

Deste modo, a Secretaria de Estado decidiu promover, em 1986, em conjunto com a Secretaria de Estado da Investigação Científica, o 1º Programa Nacional de Investigação e Desenvolvimento no domínio do Ambiente, o qual tem como objectivos :

- dar suporte científico à política de Ambiente e Recursos Naturais;

- promover a investigação em áreas consideradas prioritárias;
- contribuir para a coordenação, em todo o país, dos diversos projectos de Investigação e Desenvolvimento neste domínio;
- promover e dinamizar a formação pós-universitária dos investigadores portugueses da área do ambiente.

A concretização destes objectivos permitirá, a curto e médio prazos, o desenvolvimento de uma rede de investigadores, instituições e empresas, que contribua para o aprofundamento dos conhecimentos sobre o território nacional e que promova e assegure uma permanente troca de informações e um contínuo lançamento de novos projectos de Investigação e Desenvolvimento na área do ambiente à luz das lacunas a eliminar e dos objectivos a atingir.

Na sequência do lançamento deste primeiro Programa Nacional de I&D foram, designadamente, implementados programas plurianuais de investigação e desenvolvimento destinados ao financiamento, a fundo perdido, de projectos nacionais, através da celebração de contratos com as instituições interessadas.

Além disso, a SEARN disponibilizou-se a financiar a comparticipação de instituições de investigação nacionais em projectos apresentados à Comunidade Económica Europeia.

Em 1986, no campo da formação, a par do lançamento pela SEARN, em colaboração com a JNICT, do Programa de Aperfeiçoamento Científico-Técnico (PACT), foram desencadeadas as seguintes acções:

- criação de um fundo (anual) para apoiar despesas de representação dos investidores portugueses decorrentes da sua participação em reuniões internacionais (congressos, simpósios, etc) de reconhecida importância científica e técnica;
- levantamento dos investigadores e instituições que desenvolvem trabalhos de investigação neste domínio; deverão ser ainda inventariados os projectos em curso, bem como aqueles que apresentem potencialidades de concretização;
- financiamento, de acordo com as disponibilidades orçamentais da SEARN, das despesas com a organização de Seminários, Simpósios e Workshops, bem como das resultantes da publicação dos resultados de projectos de investigação e/ou edições de obras de carácter científico.

Finalmente, é importante destacar que a receptividade dos investigadores e das instituições ao Programa de I&D ultrapassou todas as expectativas e permitiu tirar algumas conclusões sumárias sobre a situação actual nesta matéria.

Com efeito, os primeiros projectos apresentados à SEARN, no âmbito do 1º Programa Nacional de I&D no domínio do Ambiente, permitiram concluir que são cerca de 50 as instituições que desenvolvem projectos de investigação, às quais deverá corresponder o triplo ou o quádruplo do número de investigadores que neles participam.

Da análise do objectivo dos projectos referidos, resulta clara a apetência dos investidores pelas áreas da poluição e seus efeitos, do estudo e compreensão dos ecossistemas e da protecção da natureza e dos recursos naturais. Provavelmente, estas serão as áreas em que, a curto e médio prazos, haverá uma maior capacidade de investigação.

2.7. - A Defesa do Consumidor

A Protecção do Consumidor, em Portugal, dispõe de um enquadramento legislativo que é comummente considerado pelos especialistas como dos mais avançados na Europa.

Simultaneamente, a auto-organização dos consumidores, em Portugal, tem um fraco nível de representatividade, comparativamente aos restantes países da Europa comunitária.

Com efeito, por razões históricas, geográficas e sociológicas, o tecido associativo neste campo é ainda débil e a dimensão das associações não tem comparação com a de outros países europeus. Trata-se, aliás, de uma situação semelhante à de outros países do Sul da Europa.

Ao movimento associativo cabe um papel insubstituível no campo da defesa dos direitos dos consumidores. Na primeira linha desse movimento, situam-se as associações de defesa dos consumidores.

De facto, só através de organizações de consumidores fortes e participadas se poderá contrariar a "falta de iniciativa e o conformismo" que hoje se verifica entre os consumidores e que constitui a sua maior fragilidade. Só por essa via, conseguirão os consumidores fazer frente às mais poderosas organizações de produtores, comerciantes e prestadores de serviços, evitando que sejam estas a impor unilateralmente as suas "regras" e a fazer vingar apenas os seus interesses.

A Defesa do Consumidor está consagrada na Constituição da República Portuguesa, como uma das "incumbências prioritárias do Estado no âmbito económico e social". Além disso, existe já em Portugal, desde Agosto de 1981, uma Lei de Bases da Defesa do Consumidor, a qual realça a tarefa do Estado e das autarquias locais na protecção do consumidor e define um conceito de consumidor.

Neste diploma, dá-se ainda corpo aos direitos dos consumidores e das suas associações e cria-se um organismo público com atribuições neste campo, o Instituto Nacional de Defesa do Consumidor (INDC).

Ainda de acordo com a Lei, compete ao Estado e às autarquias locais apoiar e incentivar as cooperativas de consumo. Estas têm, no nosso País, uma grande expressão numérica, embora a maioria delas não oriente a sua acção no sentido de complementar a sua actividade principal com a informação e a formação dos consumidores.

Nos últimos três anos, o Estado, através do organismo responsável, o INDC, tem vindo a prestar crescentes apoios financeiros e alguns apoios técnicos à principal associação de consumidores portuguesa - a DECO - a qual tem também beneficiado de importantes ajudas financeiras da Comunidade Económica Europeia. O INDC tem também prestado algum apoio, ainda, por enquanto, pouco significativo às actividades de informação e formação das

cooperativas de consumo.

Os esforços do Estado neste domínio prosseguirão e serão incrementados. Será promovida a formação de núcleos locais de organizações já existentes e a criação de associações novas, estando ainda previsto apoiar organizações, que, embora não tenham directamente a ver com a defesa dos consumidores (familiares, sindicais e outras), manifestem interesse em realizar programas neste domínio.

Além disso, será publicada, a curto prazo, legislação regulamentar das associações de defesa do consumidor e criar-se-ão as condições legais que permitam o efectivo exercício dos direitos consignados na Lei, designadamente no que se refere ao estatuto de parceiro social conferido às associações de representatividade genérica. Promover-se-à igualmente a simplificação do acesso à justiça, por parte dos consumidores, e a introdução de novos modelos de arbitragem e de resolução de pequenos litígios.

O Estado fomentará também a adopção - entre as associações de defesa dos consumidores e as organizações de fabricantes, comerciantes e de prestadores de serviços - de códigos de boa conduta que introduzam ou consagrem novos valores ético-profissionais nas relações de consumo.

O Impulso Comunitário

Foi no período de pré-adesão à CEE, com uma intensificação assinalável após a adesão, que o domínio da Defesa do Consumidor se concretizou com mais evidência na administração pública portuguesa, através da instalação efectiva de organismos vocacionados para uma intervenção nesta área, e passou a merecer uma referência sistemática e específica ao nível dos Programas de Governo.

Assim, em finais de 1985, Portugal acolheu com satisfação o Programa Comunitário "Novo Impulso à Política de Protecção dos Consumidores" e várias medidas em curso apoiam já concretamente este programa proposto aos Estados Membros.

De entre estas medidas, destacamos as acções de formação e sensibilização destinadas à comunicação social, a agentes económicos e de segurança, a autarcas e a formadores de adultos; o programa específico de introdução da educação do consumidor nos ensinos básico e secundário; a informação regular à imprensa, exposições e publicação da revista e folhetos informativos; o apoio jurídico aos consumidores; a preparação da legislação no campo da segurança de bens e serviços de consumo, de modalidades de venda, de produtos de lavagem, conservação e limpeza, de produtos alimentares e não alimentares, de metrologia e, como não poderia deixar de ser, a implementação do sistema de informação sobre acidentes com produtos

de consumo.

Sistematizando, pode-se considerar que a Política de Defesa do Consumidor em Portugal se desenvolve através de medidas de curto e médio-longo prazos.

As medidas de curto-prazo que estão em preparação ou já em curso podem agrupar-se em três tipos:

- Mecanismos regulamentares resultantes do mercado, que constituem medidas de influência indirecta sobre o grau de segurança e são de ordem geral:

  - medidas de informação, tais como a obrigação de informar, alertas e etiquetagem; responsabilidade dos produtos, protegendo os consumidores de riscos.

- Normas que permitem uma actuação preventiva no domínio da segurança de produtos:

  - normalização que conduza à concepção dos bens de consumo, segundo regras técnicas reconhecidas ou além da regulamentação específica; fixação de regras sob autoridade do Estado e através de uma Comissão de Segurança.

- Controlo posterior à colocação no mercado, reagindo a riscos não previsíveis :

  - sistemas de troca rápida de informações sobre perigos decorrentes da utilização de produtos de consumo; ensaios comparativos.

As medidas de médio e longo-prazos, em curso, desenvolvem-se também em três linhas de intervenção:

- Descentralização, no espaço português, das actividades de Defesa do Consumidor nomeadamente quanto a prestação de serviços de informação, de formação e de apoio ao consumidor aos níveis local e regional; desenvolvimento de formas de associativismo/cooperativismo locais; potencialização da criação de competências locais na área da Defesa do Consumidor.

- Educação do Consumidor nas escolas - preparação de agentes-professores, presidentes de Conselhos Directivos e técnicos da Direcção-Geral de Ensino Básico; introdução da educação do consumidor nos diversos níveis de ensino; experiências-piloto a aplicar nos diversos níveis e tipos de ensino formal e não formal.

- Sistema de informação para estudo e divulgação dos acidentes causados com produtos de consumo o que se considera "pedra angular" de uma política mais ampla de segurança dos consumidores - recenseamento de acidentes em que estão implicados produtos de consumo; tipificação e estudo dos acidentes verificados; indicações para a melhoria da concepção dos produtos.

3. - POLÍTICA COMUNITÁRIA NO DOMÍNIO DO AMBIENTE

Por força da adesão à CEE, a política portuguesa de Ambiente encontra-se enquadrada na política comunitária, para cuja definição contribui, adoptando igualmente as suas grandes orientações.

Neste âmbito, e atendendo a que Portugal terá de "obedecer" gradualmente às novas "regras do jogo comunitário" no campo da defesa e da melhoria do Ambiente, tornava-se imperioso e oportuno dedicar um capítulo à Política Comunitária do Ambiente.

Este capítulo contém um breve historial das preocupações ao nível da Comunidade com a problemática do Ambiente, a que se seguirá uma descrição da evolução dos princípios fundamentais da política comunitária e respectiva caracterização.

1972 - O DESPERTAR

Em Outubro de 1972, na cimeira de Paris, os ministros da Comunidade decidiram oficialmente coordenar o crescimento económico dos países membros com a preservação do ambiente e dos recursos naturais, no sentido de compatibilizar nível de vida com qualidade de vida dos cidadãos. Neste sentido, adoptaram os seguintes princípios:

a) A melhor política do ambiente consiste em evitar desde a origem a criação de poluições e prejuízos, ao invés de combater os seus efeitos "à posteriori".

b) A política do ambiente pode e deve caminhar a par do desenvolvimento económico e social.

c) Convém ter em conta, o mais cedo possível, a incidência de todos os processos técnicos de planificação e de decisão sobre o ambiente.

d) Toda a exploração de recursos e do meio natural que acarretem prejuízos sensíveis ao equilíbrio ecológico deve ser evitada.

e) Convém melhorar o nível dos conhecimentos científicos e tecnológicos na Comunidade com vista a uma acção eficaz de preservação da melhoria do ambiente e da luta contra a poluição e prejuízos para o ambiente. Convém, desde logo, promover a investigação com este objectivo.

f) Os custos ocasionados pela prevenção e a supressão dos prejuízos para o ambiente incumbem, por princípio, no poluidor (princípio do poluidor-pagador).

g) As actividades desencadeadas num Estado não devem acarretar a degradação do ambiente noutro Estado.

h) A Comunidade e os seus Estados Membros devem, na sua política do ambiente ter em conta os interesses dos países em vias de desenvolvimento e, nomeadamente, examinar as repercussões eventuais das medidas previstas no quadro desta política sobre o desenvolvimento económico desses países.

i) A Comunidade e os seus Estados Membros devem fazer ouvir a sua voz nas organizações internacionais que tratam dos aspectos relativos ao ambiente e fornecer nestes recintos uma contribuição original.

j) A protecção do ambiente é assunto que diz respeito a todos na Comunidade e convém, portanto, que a opinião pública tenha consciência da sua importância.

k) Para cada categoria diferente de poluição é necessário procurar o nível de acção mais adaptado à natureza da poluição.

l) Os aspectos importantes da política do ambiente não devem ser previstos e realizados de forma isolada.

m) A política do ambiente na Comunidade tem como objecto os progressos coordenados e harmonizados das políticas nacionais sem que isso entrave os progressos que, no plano nacional, já foram conseguidos ou que o poderão ser. Tais progressos devem ser realizados de forma a não pôr em causa o bom funcionamento do Mercado Comum.

OS PROGRAMAS DE ACÇÃO

Para levar a cabo a aplicação destes princípios a Comunidade adoptou, de então para cá, vários programas de acção em matéria de ambiente. Logo em 22 de Novembro de 1973, decidia adoptar como linhas de orientação do 1º Programa de Acção (1973-1977) as seguintes três categorias de acções:

- Acções visando reduzir e prevenir poluições e desgastes no ambiente.
- Acções destinadas a melhorar o quadro de vida e o ambiente.
- Acções da Comunidade ou, se for caso disso, acções comuns dos seus Estados Membros no seio de organizações internacionais que tratam das questões do Ambiente.

Estas categorias de acções mantiveram-se no 2º Programa de Acção (1977-1982). Como resultado, cerca de 70 actos legislativos foram adoptados decorrentes destes dois programas, a maior parte dos quais está relacionada com a luta contra a poluição. Ficaram, pois, para trás, os princípios fundamentais definidos pelo Conselho de Paris, centrando na prática a acção no remedeio daquilo que estava mal, ao invés de, decididamente, encarar o princípio definido na alínea a) de 2.

O terceiro programa de acção (1982-1986) procura já, de alguma forma, inflectir nesta nova direcção, deixando simplesmente a procura da limitação dos desgastes já provocados e começando a pensar na prevenção. Assim, propõe-se integrar nos grandes projectos de desenvolvimento os estudos de impacte, particularmente nos campos agrícola, industrial, turístico, transportes e energia. O Programa faz mesmo menção à utilização da política de ambiente como factor de progresso e de retoma do investimento e factor de desenvolvimento económico (como por exemplo, a criação de emprego no sector da protecção do ambiente pela concepção e fabrico de equipamentos de redução da poluição, a economia de energia e de matérias-primas, a reciclagem de detritos, o recurso a tecnologias menos poluentes, etc...).

A Comunidade terá 12 anos (e agora 12 Países Membros) na altura em que for adoptado o 4º Programa de Acção em matéria de ambiente (1987-1990). O passado demonstra que o que comandou os três primeiros programas foram as necessidades impostas pelos países da Comunidade economicamente mais desenvolvidos. Com efeito, o acento tónico foi, como se disse, o da mitigação dos impactes que esse mesmo desenvolvimento acarretou e que, nalguns casos, tinham atingido os limites do desequilíbrio. E porque assim era em certas regiões industrialmente mais desenvolvidas, e porque não era possível continuar na linha do desequilíbrio, foram estabelecidas regras que acabaram por ser extensivas a todas, mercê do princípio de livre concorrência e de defesa do mercado interno. Na realidade, não se podia permitir que em certas zonas menos poluídas se tolerassem condições de produção que, não internalizando os custos devidos aos sistemas anti-poluição, provocassem uma distorção do mercado e da concorrência. Pode assim afirmar-se que, em grande medida, a política de ambiente realmente praticada pela Comunidade é uma política de mercado interno. Dezanove instrumentos jurídicos (directivas, resoluções, decisões ou recomendações) sobre a água; onze

no domínio do ar; nove sobre resíduos; cinco sobre produtos químicos; dez sobre ruído, (excepção feita aos oito sobre fauna selvagem) são, na sua maioria, instrumentos que têm uma implicação profunda com problemas de licenciamento industrial. Afirmações programáticas como a elaboração de uma cartografia ecológica, (nomeadamente a carta europeia do litoral), utilização racional dos espaços e dos recursos naturais, um maior acento tónico na investigação científica sobre os problemas do ambiente (3º Programa de Acção), uma defesa efectiva do mar, a aplicação criteriosa do princípio do poluidor-pagador, a resolução frontal da poluição transfronteira, ficaram em grande medida por cumprir ou não chegaram mesmo a iniciar-se. Dir-se-à que a recessão económica da Comunidade teve papel decisivo na não concretização dos princípios fundamentais de uma verdadeira política do ambiente. No entanto, esta afirmação só será válida se "política de ambiente" for considerada "política de mitigação". Caso ela seja considerada como fazendo parte da estratégica de desenvolvimento, pode ser, como aliás se reconhece no 3º Programa de Acção, factor de progresso e de melhoria do nível e da qualidade de vida.

É perante reflexões deste género, que a própria Comissão é a primeira a fazer, que surgem os documentos preparatórios do 4º Programa de Acção:

Para além da análise feita sobre o grau de aplicação e de efectividade dos instrumentos jurídicos já publicados e que a Comissão, no seu documento "Proposições de temas para o quarto programa de acção da Comunidade no domínio do Ambiente" (3ª versão, 10 Dez 85) trata sob o título "Consolidação e Cumprimento da Execução", são feitas algumas propostas que apontam no sentido de uma abordagem estratégica dos problemas do ambiente. Assim, analisa as desvantagens que no passado teve a abordagem sectorial (água, ar, solo) independentemente uns dos outros. De facto, ao definir limites de qualidade para a água e para o ar, por exemplo, poderá haver tendência para usar o solo como refúgio das emissões - o que leva a desequilíbrios causados por uma análise parcial e sectorizada dos problemas. O documento aponta uma abordagem sobre a fonte poluidora como mais sensato, apesar de reconhecer que este princípio, já definido no 1º Programa de Acção, se mostrou na prática inconsequente pois apenas duas propostas tiveram algum seguimento (dióxido de titânio e pasta de papel). No entanto continua a considerar que é uma abordagem que merece ser considerada desde que a fonte poluidora seja estudada em relação ao ar, água e solo simultaneamente.

Porém, abordar os problemas do ambiente centrando as preocupações na substância poluidora é, na opinião do documento em análise, a que poderá conduzir a melhores e mais económicos resultados pois permite:

- ter em conta a produção de uma substância dada por qualquer tipo de fonte;

- evoluir no sentido duma avaliação integrada do risco tendo em conta as diferentes vias através das quais pessoas e ambiente ficam expostas;

- conduzir a escolhas da maneira mais eficaz de resolver os problemas.

Por exemplo, a abordagem integrada da gestão dos produtos químicos poderá exigir a selecção, ao nível comunitário, de uma lista provisória de substâncias prioritárias para a política do ambiente. Uma avaliação subsequente pode traduzir-se pelo estabelecimento de uma lista definitiva de substâncias prioritárias que poderia levar, por um lado, a definir estratégias de luta a desenvolver na Comunidade. Estas estratégias de luta deveriam incluir normas biológicas, normas de exposição, normas de qualidade do ambiente, normas de emissão, normas de tratamento e de exploração, normas do produto ou normas para as emissões totais (conceito de redução global) e ainda uma série de controles preventivos, tais como a aplicação dos procedimentos de estudo de impacte.

Uma nota importante do documento e que vem na sequência das primeiras reflexões que a Comissão faz, diz respeito à necessidade da integração, em termos ambientais, dos vários projectos e programas da Comunidade:

- Fundos estruturais (orientação para objectivos ambientais).
- Política agrícola comum (redução do conflito entre ambiente e agricultura).
- Programas florestais (monitoragem dos fenómenos de empobrecimento dos solos em coordenação com as medidas de controle da poluição atmosférica).
- Política Industrial (envolvendo também os produtos e tecnologias escolhidas).
- Política dos Consumidores (formação e informação dos consumidores).
- Política de transportes (ruído, poluição, impacte na paisagem, etc..).
- Política energética (balanço entre custo e qualidade ecológica).
- Política de ajuda aos Países em Desenvolvimento (condicionar as ajudas a considerações de respeito pelo ambiente).

- Política comercial (ver em que medida as relações comerciais da Comunidade com terceiros países têm influência na agudização dos problemas do ambiente).

Já mais amadurecidas, aparecem estas mesmas reflexões na Comunicação da Comissão ao Conselho intitulada "Novas Orientações da Política do Ambiente" COM (86) 76 final, 14 Abril.

Ali se apresenta definitivamente o Ambiente e os Recursos Naturais como a base e o limite do desenvolvimento económico. É pois possível - esta é a proposta - integrar a protecção do ambiente como elemento essencial de uma política económica a longo prazo devidamente concebida. A seguir transcreve-se a parte final do documento agora citado:

Em conclusão, a Comissão considera que as orientações a seguir indicadas devem estar subjacentes à resposta imediata da Comunidade aos desafios do ambiente e aos pedidos formulados pelo Conselho Europeu:

- Uma política rigorosa de ambiente é um elemento essencial do desenvolvimento económico a longo prazo e perfeitamente compatível com este. Pode contribuir para a criação de postos de trabalho. Deve ser considerada como um factor fundamental da política socioeconómica, tanto da Comunidade, como dos seus Estados-Membros.

- A prevenção deve continuar a ser um dos objectivos-chave da política de ambiente. Para tal, as exigências em matéria do ambiente devem ser integradas na Legislação e no processo decisório e há que aplicar rapidamente a directiva respeitante à Avaliação dos Impactos Ambientais para os projectos importantes; e, por outro lado, desenvolver meios adequados que assegurem a integração das exigências em matéria de ambiente na formulação das políticas, dos planos e programas;

- Há que tomar urgentemente medidas práticas para assegurar integração permanente tanto a nível das políticas comunitárias como em cada um dos Estados-Membros.

- O princípio do "poluidor-pagador" é de importância primordial para assegurar a correcção dos preços e dos indicadores de mercado para o ambiente. Deve ser desenvolvido e aplicado em mais larga escala.

- A execução da política de ambiente nas regiões desfavorecidas e nas zonas industriais comunitárias em declínio deve, não obstante, receber assistência.

- Os problemas de ambiente deixaram de poder ser tratados adequadamente numa base

unicamente sectorial. Impõe-se uma abordagem plurisectorial a fim de evitar as transferências de poluição entre sectores do ambiente (água, ar, etc..)

- A Comissão deve conferir maior atenção à aplicação eficaz e à execução da política de ambiente, bem como aos seus resultados práticos.

- O Ano Europeu do Ambiente deve ser considerado como uma excelente ocasião para intensificar a consciencialização da importância de problemas de ambiente e para modificar atitudes.

A fim de satisfazer o pedido dirigido pelo Conselho Europeu à Comissão e ao Conselho no sentido de empreenderem uma rápida acção para resolver os problemas de ambiente mais prementes, a Comissão considera urgente tomar decisões para:

- reduzir substancialmente a poluição atmosférica causada pelas principais fontes;
- empreender e apoiar acções destinadas a reduzir as emissões que poluem os mares, em especial o Mar do Norte e o Mediterrâneo;
- promover a definição, a nível mundial, de códigos de conduta referentes a substâncias químicas, resíduos e instalações perigosos;
- adoptar uma regulamentação em matéria de ambiente adequada à biotecnologia;
- criar um enquadramento dentro do qual a agricultura respeite o ambiente e preserve a inestimável herança de paisagens e espécies;
- apoiar o mercado interno, realizando até 1992, todas as harmonizações de normas de qualidade de produtos a nível comunitário que se revelem necessárias por razões ambientais;
- procurar resolver os problemas das zonas atingidas pela degradação do ambiente;
- empreender um programa importante de "projectos de demonstração" para explorar o potencial de criação de postos de trabalhos das políticas de ambiente;

- auxiliar as zonas desfavorecidas da Comunidade a instalar uma infra-estrutura ambiental de base e a aplicar as directivas da Comunidade em matéria de ambiente;

- reforçar o papel internacional da Comunidade no domínio dos problemas do ambiente, particularmente no que se refere ao desenvolvimento do Terceiro Mundo e à cooperação a nível europeu;

- Lançar e apoiar significativamente o Ano Europeu do Ambiente.

Ao nível das grandes afirmações programáticas, nota-se da parte dos órgãos comunitários uma tentativa de viragem na consideração dos problemas do ambiente: já não se trata de investimentos que, numa análise primária, são considerados deseconomias (pois encarecem produtos e serviços) para se considerar que, ao nível macroeconómico, são investimentos rendíveis: não só os custos globais causados pela poluição atingem valores em muitos casos superiores aos do investimento, mas a largo prazo, representam um investimento no futuro com consequências positivas directas no emprego, nos custos de exploração (por ex. pelo uso de tecnologias menos poluentes) ou na eliminação de despesas desnecessárias (pelo uso de tecnologias mais adequadas, substituição de produtos perigosos por outros que, não o sendo, satisfazem a mesma necessidade), etc...

Acima de tudo, porém, o Ambiente deve ser considerado, tal como se afirmou em 1, componente estratégica do desenvolvimento. Estas duas componentes - Desenvolvimento e Ambiente - só se opõem quando consideradas isolada e desintegradamente. Uma verdadeira Política de Ambiente é componente vital do Desenvolvimento.

Contrariamente àquilo que se teme de novo no 4º Programa de Acção (na linha da continuidade da abordagem sectorial desintegrada, numa perspectiva de mitigação decorrente da política de licenciamento industrial e agrícola, em que as grandes afirmações programáticas ficariam, mais uma vez, no esquecimento), o acento tónico deverá ser posto na abordagem global dos problemas tanto numa opção de encarar a "fonte" como a "substância poluidora". Deste modo a prevenção deve sobrepor-se à mitigação. É uma oportunidade que os Países Comunitários do Sul têm de fazer pesar no prato da balança do Programa de Acção a favor de uma política que, para além do que a Comissão propõe, aborde e resolva problemas tais como:

- Relação entre Política de Ambiente e Relações Internacionais (a poluição transfronteira, por ex.);

- Valorização dos Recursos Naturais;

- Desertificação;
- Carta Europeia e Ecológica, nomeadamente a Carta Europeia do Litoral;
- Relação entre investigação científica e política de ambiente, colocando aquela decididamente ao serviço desta.

A realização em 1987, coincidindo com o início do 4º Programa de Acção, de:

- ANO EUROPEU DO AMBIENTE (anexo I)
- QUINTA CONFERÊNCIA DOS MINISTROS DO AMBIENTE DO CONSELHO DA EUROPA (anexo II)
- CAMPANHA EUROPEIA DO MUNDO RURAL (anexo III)

poderá e deverá ser uma oportunidade para que o Ambiente passe a ser considerado em bases prospectivas.

As técnicas associadas à Garantia de Qualidade (Quality Assurance), nomeadamente as das auditorias da qualidade são universalmente reconhecidas como correspondendo a um estádio optimizado da gestão. E isto quer se trate de empreendimentos industriais (onde eles nasceram), quer de serviços - nomeadamente os relativos aos complexos sistemas da Administração Pública.

A Política do Ambiente tem levado ainda, em todos os estados, a uma regulamentação crescente, de aplicação obrigatória. Logo na introdução ao documento da Comissão, preparatório do 4º Programa de Acção COM (86) 76 final, são referidas as preocupações decorrentes de uma insuficiente aplicação prática da regulamentação. São também conhecidas, a nível Europeu, as tentativas de reduzir o peso da Administração Pública, o que parece estar em contradição com o facto de, pelo menos na área do ambiente, haver cada vez mais domínios onde o Estado tem intervenção.

É aqui que as referidas técnicas de Garantia de Qualidade trazem algo de novo, pois permitem uma adequada desconcentração de acções e consequente "Retirada do Estado (withdrawal)" sem que, por outro lado, haja perda de confiança relativamente à qualidade do serviço prestado.

De referir igualmente, porque aplicável, a vantagem do recurso à "Nova abordagem em

matéria de regulamentação e harmonização técnica" definida pelo Conselho das Comunidades em 7 de Maio de 1985. Com efeito, embora ali se refiram essencialmente os objectivos da realização do Mercado Interno, a metodologia da "regulamentação por referência às normas" é perfeitamente extensível ao domínio do Ambiente. Não é por acaso que o documento da Comissão em análise dedica a este assunto um importante parágrafo. A harmonização comunitária das várias normas nacionais de qualidade, tanto de produtos como relativas ao Ambiente, é assim um objectivo que se deve propor para este 4º Programa.

ANEXO I
ANO EUROPEU DO AMBIENTE

I

(Comunicações)

CONSELHO

RESOLUÇÃO DO CONSELHO

de 6 de Março de 1986

relativa a um programa de acção para o Ano Europeu do Ambiente (1987)

(86/C 63/01)

O CONSELHO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia,

Tendo em conta o projecto da Comissão,

Considerando que a protecção do ambiente deve passar a ser uma componente mais importante das políticas conduzidas pela Comunidade e seus Estados-membros e, em especial, das políticas económica, industrial, agrícola e social; que pode assim, contribuir para um maior crescimento económico e para a criação de empregos;

Considerando que o Conselho Europeu de 29 e 30 de Março de 1985 solicitou que os próximos anos sejam assinalados por progressos significativos da acção comunitária para a protecção do ambiente na Europa e no mundo; que, para esse fim, o Conselho Europeu designou o ano de 1987 como «Ano Europeu do Ambiente»;

Considerando que tais progressos exigem um apoio activo não só da parte dos Governos e dos Parlamentos mas também de toda a sociedade e do conjunto dos cidadãos;

Considerando que convém, durante o Ano Europeu do Ambiente, organizar e estimular um programa de acontecimentos e actividades que visem, nomeadamente, aumentar a sensibilização do público para a protecção e a melhoria do ambiente;

APOIA os objectivos e as orientações do programa de acção para a Ano Europeu do Ambiente (Março de 1987--Março de 1988), tal como definidos no anexo;

TOMA NOTA das modalidades de financiamento do programa tal como definidas no anexo;

REGISTA que a Comissão tomará as medidas necessárias para a execução do programa, nomeadamente em matéria de coordenação;

CONVIDA as diferentes instâncias dos Estados-membros a tomar as medidas necessárias para a execução do programa;

SOLICITA à Comissão que o mantenha regularmente ao corrente da evolução dos trabalhos e que lhe apresente, bem como ao Parlamento Europeu, um relatório final sobre a execução do programa.

ANEXO

PROGRAMA DE ACÇÃO PARA O ANO EUROPEU DO AMBIENTE

(Março de 1987-Março de 1988)

I. OBJECTIVOS

O Ano Europeu do Ambiente tem por objectivo:

— sensibilizar o conjunto dos cidadãos da Comunidade para a importância da protecção do ambiente e realizar com esse fim acções concretas e exemplares de protecção do ambiente;

— favorecer uma maior valorização e integração da política de protecção do ambiente nas diferentes políticas conduzidas pela Comunidade e pelos seus Estados-membros, em especial nas políticas económica, industrial, agrícola e social;

— evidenciar a dimensão europeia da política do ambiente;

— mostrar os progressos já realizados e as conquistas alcançadas através da política comunitária do ambiente desde a sua criação.

II. ACÇÕES A EMPREENDER

Numa perspectiva comunitária, e com o fim de atingir os objectivos referidos na parte I, serão desenvolvidas, em ligação com os comités nacionais dos Estados-membros, as seguintes acções:

1. **Acções gerais de sensibilização**

A Comunidade desenvolverá acções de sensibilização baseadas de preferência num número limitado de temas centrais e destinadas aos diferentes sectores da sociedade, nomeadamente aos meios escolares, científicos e industriais e às instâncias nacionais, regionais e locais.

Estas acções compreenderão, nomeadamente, campanhas de informação através dos meios de comunicação social (TV, rádio, cinema, imprensa) e de outras vias (escolas e casas de cultura, por exemplo), conferências, distribuição de prémios e de material publicitário.

2. **Projectos-piloto exemplares de protecção do ambiente**

A Comunidade apoiará a realização, nos Estados-membros, de projectos concretos que tenham o valor de exemplo e susceptíveis de servir de modelo em matéria de protecção do ambiente, de gestão racional dos recursos naturais e de desenvolvimento de novas tecnologias.

3. **Projectos-piloto destinados a melhorar a fiscalização da qualidade do ambiente**

A Comunidade apoiará projectos exemplares destinados a melhorar a fiscalização da qualidade do ambiente nos Estados-membros e a determinar se os objectivos da política comunitária do ambiente estão em vias de ser atingidos. Estas acções incidirão em especial sobre a formação e o equipamento do pessoal.

III. ORGANIZAÇÃO

O Ano Europeu do Ambiente será organizado com a ajuda dos comités seguintes:

1. **Comité de Honra**

Este Comité reunirá personalidades eminentes conhecidas nos Estados-membros pelo seu empenhamento em matéria de protecção do ambiente.

2. **Comité Directivo Consultivo**

Este Comité, presidido pela Comissão, reunirá os Presidentes dos Comités Nacionais bem como personalidades representativas dos meios interessados.

O Comité Directivo assegura a coordenação geral do programa e zela pela coerência de conjunto das diferentes acções a realizar, referidas na parte II.

3. **Comités nacionais**

Em cada Estado-membro será instituído um comité composto por membros representativos dos diferentes meios interessados na protecção do ambiente, o qual terá por tarefa principal fomentar, apoiar e realizar as acções nacionais organizadas para o Ano Europeu do Ambiente no território nacional.

Este Comité pode, igualmente, recolher e gerir os fundos de origem privada ou pública postos à sua disposição por diferentes meios e organismos.

Deverá, em especial, identificar as acções referidas na parte II susceptíveis de serem objecto de um financiamento comunitário e propor quaisquer manifestações, realizacões ou actividades adequadas no âmbito do Ano Europeu do Ambiente.

IV. FINANCIAMENTO

O programa de acção, que terminará em Março de 1988, será financiado a nível comunitário por créditos do orçamento geral das Comunidades Europeias.

Para esse efeito, recorrer-se-á:

— para as acções referidas pela parte II, ponto I, aos créditos previstos no artigo 666º do orçamento geral das Comunidades Europeias;

— para os projectos-piloto referidos na parte II, nos pontos 2 e 3, aos diferentes fundos de que a Comunidade já dispõe (por exemplo: Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, Fundo Social Europeu, Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola, Secção Orientação); a utilização dos créditos provenientes desses fundos far-se-á em conformidade com as regras que regem esses fundos.

ANEXO II
QUINTA CONFERÊNCIA MINISTERIAL EUROPEIA SOBRE AMBIENTE

5.ª CONFERÊNCIA MINISTERIAL EUROPEIA SOBRE AMBIENTE

A organização desta Conferência, na sequência de uma série que teve início em Viena, em 1973, foi atribuída a Portugal em 1979, em Berna, no decurso da 3.ª Conferência.

Este compromisso seria reafirmado em Atenas, em 1984, quando da Conferência seguinte, e transformado, algum tempo depois, em decisão definitiva, pelo Comité dos Delegados de Ministros do Conselho da Europa.

A preocupação de encontrar para tema da reunião de Lisboa um assunto susceptível de interessar os ministros responsáveis pelas políticas de ambiente nos 21 países que integram a Organização e que, por outro lado, viesse ao encontro de preocupações há muito manifestadas no seio de diversos Comités permanentes, viria a revelar-se decisiva para a aceitação da proposta portuguesa, deliberadamente apoiada pelo Secretariado e, desde o início, por um grupo de países que incluia a Itália, França, Suíça, Espanha e Grécia.

O tema fundamental respeita à **protecção e gestão do património natural nas áreas rurais** e será abordado com base em quatro relatórios regionais preparados sob a responsabilidade da Suécia (países nórdicos), Alemanha Federal (países da Europa média), Itália (orla mediterrânica) e Suíça (regiões de montanha, com especial incidência no **arco alpino**).

O essencial destas contribuições será posteriormente integrado no relatório final, da responsabilidade da delegação portuguesa.

Face à evidente convergência das preocupações que estavam na base da organização desta Conferência e da Campanha Europeia para o Mundo Rural, tornou-se possível fazer vingar a ideia de que devia caber a Portugal a honra de promover o lançamento desta última. É por essa razão que as duas organizações foram imaginadas para funcionar em paralelo, sem prejuízo de se acautelarem o carácter específico e os objectivos de cada uma.

Por outro lado, o Conselho das Comunidades Europeias, por decisão de 30 de Março de 1985, dando sequência a programas de acção anteriormente aprovados, declarou 1987 o Ano Europeu do Ambiente.

Esta decisão reflecte a vontade firme de os Estados membros adoptarem importantes medidas de prevenção contra a exploração abusiva dos recursos naturais e as consequências da crescente poluição do ar, da água e dos solos.

O facto de a maior parte dos países da Europa ocidental se encontrar vivamente empenhada, quase em simultâneo, em apoiar estas acções, transforma 1987 num ano crucial para a implementação das políticas ambientais. Daí que se devam unir esforços, permutar experiências e abrir vias de esperança num domínio tão importante para o futuro da Humanidade como a protecção do ambiente.

Trata-se de uma oportunidade única para a qual convergem, de há algum tempo a esta parte, múltiplas iniciativas. Assim, a nível da OCDE, assistiu-se à reunião, a nível ministerial, do seu Comité do Ambiente, em Junho de 1985; em finais do mesmo ano, o Conselho da Europa tomou a decisão de lançar a Campanha Europeia para o Mundo Rural; em Fevereiro de 1986, o Parlamento Europeu adoptou uma Resolução de apoio à organização do Ano Europeu do Ambiente em 1987; em Abril passado, a Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa organizou, na Suíça, uma Conferência sobre a Agricultura Europeia no ano 2000; sucedem-se, enfim, iniciativas que visam todas o mesmo objectivo – reforçar as vias do desenvolvimento, de forma equilibrada e solidária, contrariando a degradação do ambiente e da qualidade de vida de número crescente de cidadãos. Neste contexto, as áreas rurais aparecem, à partida, como das mais sensíveis e sacrificadas. É para elas que, neste momento, se viram os responsáveis, tocados pela amplitude da degradação e perdas irreparáveis a que as mesmas têm sido sujeitas nas últimas décadas.

Portugal encontra-se na primeira linha deste movimento, por direito próprio. Pelo que hoje é e pelo que representa a sua experiência secular para o processo de unificação europeia, Portugal não pode temer e, muito menos, falhar, o desafio da construção do futuro.

ANEXO III
CAMPANHA EUROPEIA PARA O MUNDO RURAL

CAMPANHA EUROPEIA PARA O MUNDO RURAL

O lançamento desta Campanha foi decidido pelas instâncias competentes do Conselho da Europa em finais de 1985, quando teve lugar a preparação do respectivo orçamento para o ano em curso.

Com esta iniciativa dá-se início a um processo de reflexão, necessariamente complexo e demorado, sobre a natureza das ameaças e desafios que, neste fim de século, se colocam ao mundo rural: abandono acelerado das áreas em decadência económica e social, urbanização anárquica do espaço rural e, subjacente a tudo isso, um crescente divórcio entre o Homem e a Natureza.

Trata-se, por consequência, de sensibilizar a opinião pública para a gravidade de que estes problemas se revestem, procurando respostas para os mesmos no âmbito das políticas de protecção e melhoria do ambiente, de ordenamento do espaço rural e do desenvolvimento considerado a nível regional.

Para tanto, torna-se necessário repensar as orientações propostas, ou as medidas em curso, que visam a valorização económica do espaço rural e a promoção da sua gente através do desenvolvimento dos sectores agro-alimentar, do turismo, dos serviços, do artesanato e das novas tecnologias. Uma acção concertada em todos estes domínios impõe o lançamento de uma série de infra-estruturas relativas aos transportes, comunicações, habitação, saneamento básico, ensino e serviços públicos diversos.

Todo este processo deverá obedecer, na sua programação, a preocupações de conservação do património natural, arquitectónico e cultural, com vista a preservar a qualidade de vida e a originalidade do mundo rural.

A Campanha está a ser preparada e será conduzida, a nível europeu, por um Comité constituído sobre uma base pluridisciplinar, com delegações nacionais que integram altos funcionários e especialistas em domínios tão diversos quanto os do planeamento e ordenamento do espaço rural, património natural e arquitectónico, condição feminina, actividades e formação dos jovens, estruturas e finanças das autarquias e colectividades rurais, agricultu-

ra e silvicultura, demografia e turismo. Este Comité já está constituído e será dirigido, durante o período da Campanha (1987/88), por um presidente francês, Edgar Faure, e o delegado português, Correia da Cunha.

O lançamento oficial e solene da Campanha terá lugar em Santarém, no decurso da 3.ª reunião plenária do Comité e em simultâneo com a 5.ª Conferência Ministerial Europeia sobre Ambiente (Lisboa, 11 a 13 de Junho de 1987).

Cada país organizará Comités nacionais e adaptará às suas necessidades e interesses específicos os objectivos estabelecidos para a Campanha e já enunciados. Está assente, no entanto, o princípio da apresentação e estudo de projectos-piloto, que poderão assumir carácter internacional sempre que abordem situações ou problemas afectando áreas fronteiriças. Foi considerada também da maior importância a participação das organizações não governamentais e das associações mais representativas das sociedades e estruturas económicas ligadas ao mundo rural. Para além da UNESCO e da FAO, participarão ainda, activamente, em todo o processo, as Comunidades Europeias que, para além deste interesse específico, estão empenhadas em lançar, em 1987, o Ano Europeu do Ambiente.

* * * *

A adesão de Portugal a esta Campanha e o empenhamento com que a está a encarar são facilmente justificáveis.

Em primeiro lugar, pretende-se promover um objectivo primordial para o desenvolvimento equilibrado do País, que é o da emancipação da parte substancial da população portuguesa que permanece agarrada às áreas desfavorecidas do interior, fracamente urbanizadas e sujeitas a uma crescente dependência de centros de decisão e circuitos económicos a que são completamente estranhas. Trata-se de áreas em que dominam sociedades arcaicas, preponderantemente pobres, desenraizadas e enfraquecidas pelo fenómeno da emigração e de um envelhecimento acelerado.

A sua principal actividade continua a ser uma agricultura marcada por todos os estigmas do atraso e o carácter aleatório imposto por um clima e solos pouco propícios.

A abertura das fronteiras resultante da recente integração de Portugal nas Comunidades Europeias vai contribuir para, durante um período de tem-

po que não será nem curto nem fácil, alargar o fosso que separa essas áreas daquelas outras que, de há muito, se transformaram, no estrangeiro, em sólidos bastiões do desenvolvimento e da integração das sociedades rurais.

O grande desafio que se nos depara consiste em, com bom senso e espírito criativo, recuperar essas áreas e a sua gente para um processo de modernização que lhes permita reaver a esperança sem que a sua identidade histórica e cultural seja alienada. Pretende-se, em suma, conciliar o processo de desenvolvimento, especificamente definido para cada caso, com as preocupações de defesa do património e da conservação dos recursos naturais que lhe estão subjacentes.

Em concordância com proposta oportunamente feita, e aceite, pelo órgão competente do Conselho da Europa, procurar-se-á isolar e definir situações concretas que possam servir de exemplo para novas intervenções ou, pelo contrário, se possam entender como prova do que se não deve fazer.

O mundo rural é complexo e rico de interdependências e de vontades. Sobrevive à custa da capacidade, sacrifício e sabedoria de muitos cidadãos anónimos que não o abandonam. Esta Campanha, em feliz oportunidade lançada pelo Conselho da Europa, pode ajudar Portugal a encontrar a resposta adequada aos desafios que, neste ano histórico de 1986, se colocam às suas áreas, estruturas e trabalhadores mais desprotegidos.

4. - O NOVO QUADRO INSTITUCIONAL

A eficácia das organizações de cidadãos, no caso as que têm por finalidade a luta pela preservação do ambiente, pode ser medida pelo grau de sensibilização e mobilização das populações que resulta da sua acção.

É ainda do grau de mobilização dos cidadãos em torno de determinados objectivos que depende a sensibilização e/ou receptividade dos Poderes instituídos para os mesmos.

Em Portugal, e apesar de o movimento associativo no domínio da defesa e preservação do ambiente não dispor ainda da representatividade desejável, "ousou-se" finalmente conferir (ou instituir) poderes de intervenção ao organismo governamental responsável pela área do ambiente e dos recursos naturais. Não só pelo âmbito (Ministério) em que aparece integrada, como também pelos Serviços e sectores que tutela, a Secretaria de Estado do Ambiente e dos Recursos Naturais deixou de constituir apenas o "eco" da denúncia de problemas, que embora velhos e graves, só há pouco tempo começaram a constituir problema...

De facto, a intervenção pontual da máquina do Estado, sem qualquer lógica em termos de desenvolvimento, além de impedir o melhor aproveitamento dos recursos, tem contribuído para a deterioração da qualidade ambiental do País.

A concentração, pela primeira vez, na Secretaria de Estado do Ambiente e dos Recursos Naturais, dos departamentos da Administração Pública responsáveis pela gestão dos recursos hídricos, da política de saneamento básico, da qualidade do ambiente, da conservação da natureza e da defesa do consumidor, permite a definição de políticas concertadas, o acompanhamento permanente da eficácia dos seus instrumentos e a progressiva introdução das reformas institucionais necessárias.

Além disso, a integração desta Secretaria de Estado no Ministério do Plano e da Administração do Território (cujo organograma se anexa a este capítulo) facilita a intersectorialização e regionalização de muitas medidas a adoptar e insere a política de Ambiente e dos Recursos Naturais no quadro espacial mais amplo do Ordenamento do Território.

As novas Direcções Regionais de Ambiente e dos Recursos Naturais

Com a implementação da lei orgânica do MPAT e com a adopção de um novo procedimento em matéria de planeamento, um campo vasto de novas perspectivas se abre, quer no capítulo da definição de políticas regionais, quer na estruturação que melhor se venha a ajustar aos objectivos, medidas de política e acções delineadas.

Anuncia-se um período decisivo para a gestão dos recursos naturais. Estarão criadas algumas condições indispensáveis para promover um salto qualitativo no processo de planear o

aproveitamento dos recursos e na salvaguarda do equilíbrio dos ecossistemas naturais.

Justifica-se este optimismo por duas ordens de razões. Por um lado e no âmbito das Comissões de Coordenação Regional (que com a aprovação da lei orgânica do Ministério assumirão um conjunto importante de novas atribuições), será possível integrar numa estratégia de desenvolvimento, as componentes económica e social, o ordenamento do território, os recursos naturais e o ambiente. Com esta integração, que até ao momento só muito limitadamente era conseguida, sairá naturalmente valorizada a vertente física, seja do ordenamento dos assentamentos humanos e das actividades, seja do ordenamento na exploração dos recursos naturais e/ou do ambiente.

Por outro lado e face à constatação generalizada que urge compatibilizar as políticas sectoriais de gestão de recursos, emerge o sentimento de que o espaço onde tal procedimento será conseguido com maior facilidade é a Direcção Regional do Ambiente e dos Recursos Naturais. Recorde-se que a DRARN não poderá assumir a cobertura directa de algumas áreas, porque a gestão das florestas é tarefa da Direcção Geral das Florestas, a gestão dos recursos agrícolas da Direcção Geral da Agricultura, a energia da Direcção Geral da Energia, e, a médio prazo, as Administrações Regionais Hidrográficas para os recursos hídricos.

Mas se a função directa não lhes está adstrita, caber-lhes-ia a função não menos importante de coordenar e integrar as perspectivas sectoriais e ligá-las ao planeamento do desenvolvimento, ao ordenamento do território, à mobilização das iniciativas regionais e locais de aproveitamento dos recursos, à protecção do ambiente.

Voltaremos a este aspecto mais adiante. Concretizemos, de momento, a inscrição da DRARN no quadro regional.

A sua articulação institucional e orgânica é clara: depende hierarquicamente da presidência da respectiva CCR, que, por sua vez, responde directamente perante o Ministro. Esta articulação não esgota, contudo, a riqueza das relações orgânicas. Entre estas sobressaem, por razões evidentes, as relações com os dois departamentos que a nível central cumprem funções correlativas das DRARN, nomeadamente a Direcção Geral dos Recursos Naturais e a Direcção Geral da Qualidade do Ambiente.

A importância destas relações poderá aconselhar o estabelecimento de um vínculo hierárquico de tipo funcional entre estas Direcções Gerais e as DRARN, particularmente em matéria de natureza normativa, de convenções relativas a actividades de inventário e cartografia e quando estejam em causa projectos ou acções de envergadura nacional.

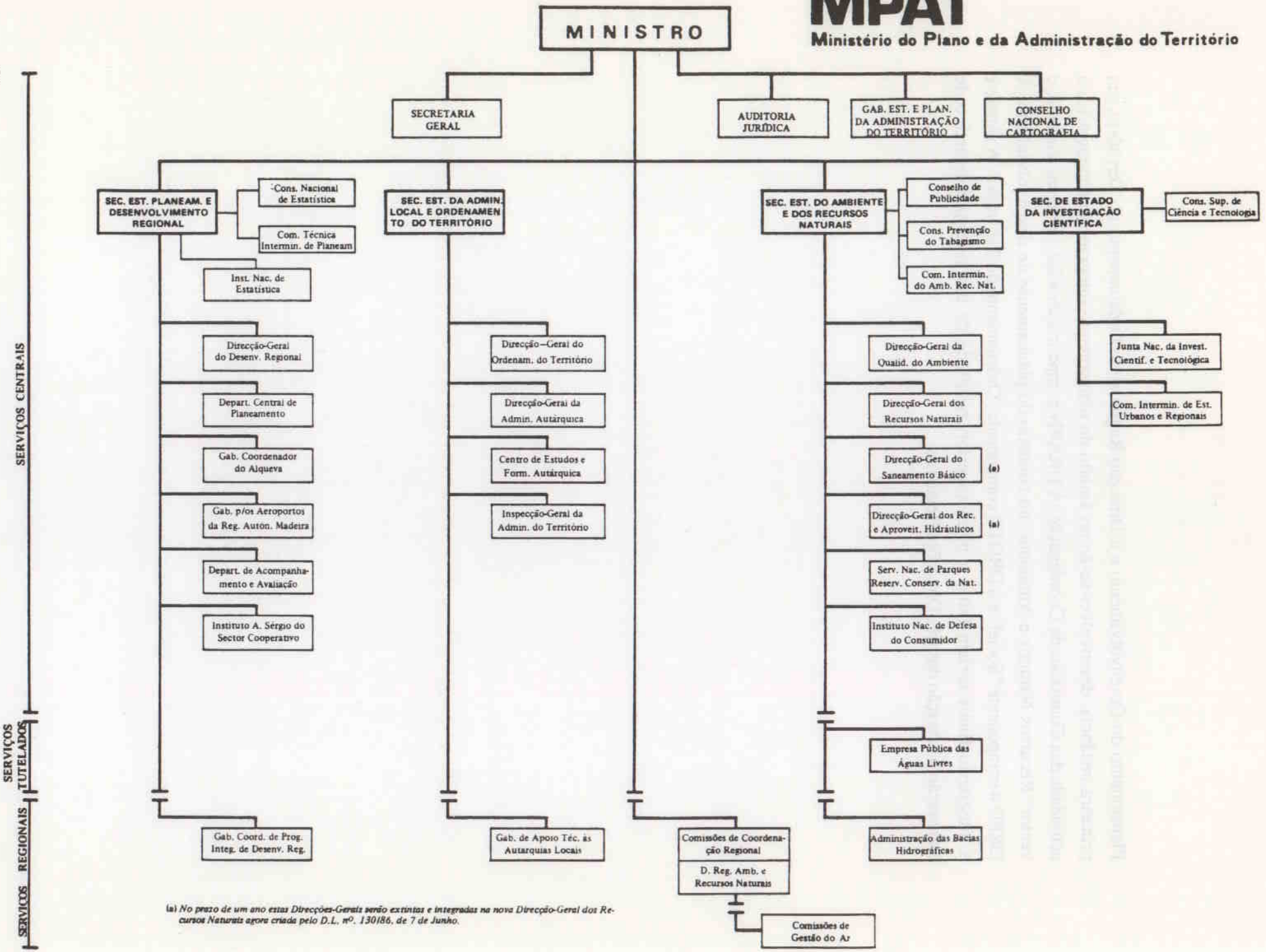
O estabelecimento de vínculos deste tipo não deve, no entanto, confundir a inserção institucional destas Direcções Regionais. Caso pareça impossível compatibilizar as duas ordens de considerações, o vínculo às Direcções Gerais deverá ser o prejudicado.

As relações com as outras direcções regionais, concretamente a Direcção Regional do

Planeamento do Desenvolvimento e a Direcção Regional do Ordenamento do Território, em primeira instância, desenvolver-se-ão no âmbito do planeamento integrado que caracteriza a actividade das Comissões de Coordenação. À DRARN competiria abordar, preferencialmente, o vector "Recursos Naturais e Ambiente" no contexto do planeamento do desenvolvimento. À DRPD a componente "Social" e à DROT a componente "Ordenamento do Território". A síntese e a integração finais seriam feitas a nível superior, resultado de um sistema interactivo de elaboração e actuação das três Direcções Regionais.

MPAT

Ministério do Plano e da Administração do Território



(a) *No prazo de um ano estas Direcções-Gerais serão extintas e integradas na nova Direcção-Geral dos Recursos Naturais agora criada pelo D.L. nº. 130/86, de 7 de Junho.*

Parte II

O AMBIENTE EM PORTUGAL

- A caracterização possível -