

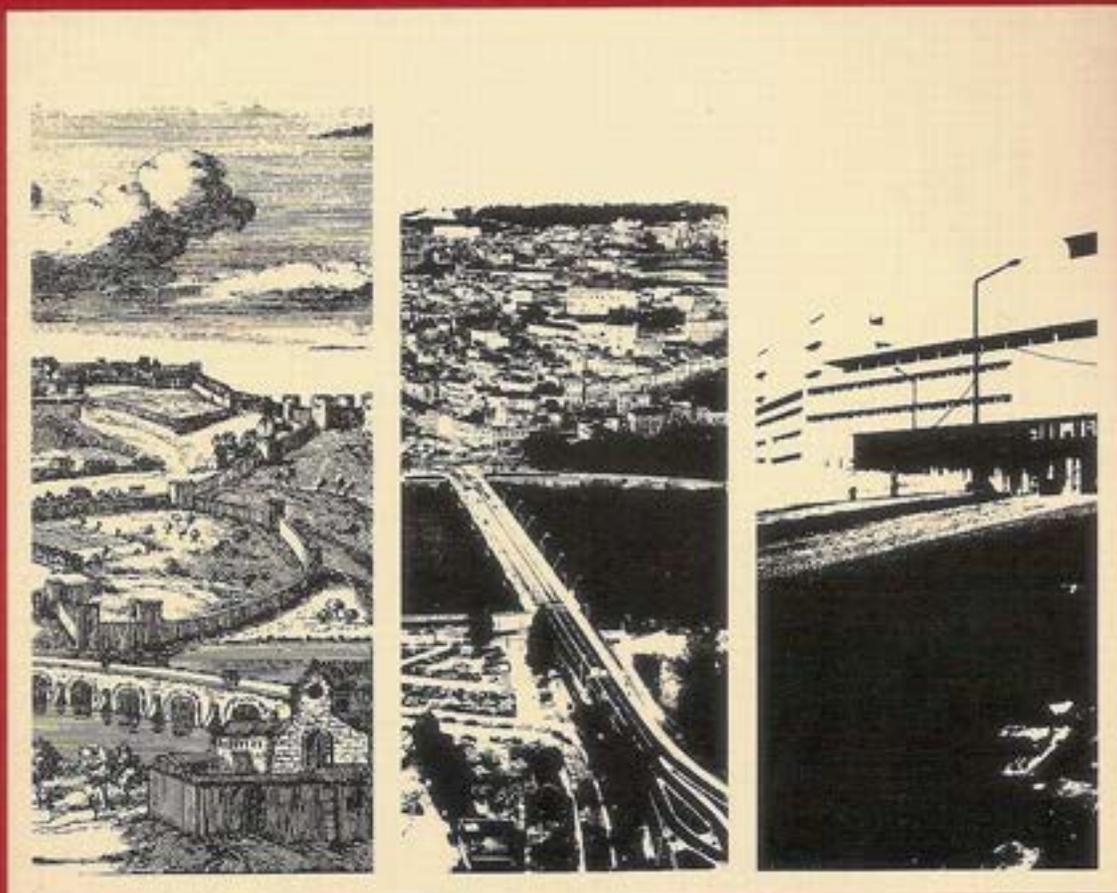
CADERNOS DE GEOGRAFIA

NÚMERO ESPECIAL

INSTITUTO DE ESTUDOS GEOGRÁFICOS
com a colaboração do Centro de Estudos Geográficos

FACULDADE DE LETRAS - UNIVERSIDADE DE COIMBRA

ACTAS DO SEGUNDO COLÓQUIO DE GEOGRAFIA DE COIMBRA
COIMBRA 1999



AMBIENTE E SUBLIMAÇÃO DA TERRITORIALIDADE: UMA LEITURA DO PROCESSO DE CO-INCINERAÇÃO¹

Margarida Queirós²

Introdução

O projecto de eliminação de resíduos industriais pelo sector cimenteiro, resultando da RCM 98/97, a qual consagra a decisão de co-incinerar nas cimenteiras os resíduos perigosos incineráveis, foi recentemente alvo de fortes críticas, antagonismo e contestação social ao nível nacional antes e, sobretudo, depois de serem escolhidos, pelo Governo, os dois locais para realizar a co-incineração: Maceira e Souselas.

Este evento, entre outros semelhantes, possibilita que certas questões que afectam o ambiente e a qualidade de vida se destaquem na agenda política e se tornem, pouco a pouco, uma realidade importante para os indivíduos de uma sociedade. Ora, não é suficiente chamar a atenção para certos problemas ambientais para que estes assumam contornos de dimensão nacional. Quando a consciência ambiental é uma realidade, um conjunto de valores menos tangíveis foi certamente legitimado pela sociedade e quando, em dado momento, se intersecta com práticas utilitaristas gera-se, naturalmente, um conflito em determinado território. A opção da co-incineração gerou um grande movimento de contestação social de protecção ambiental no nosso país – algures fundado no síndrome NIMBY³ – talvez por revelar a emergência de um conjunto de valores ambientais e por ter nascido de um processo de tomada de decisão pública, que põe em causa as bases democráticas da sociedade.

A consciência ambiental da sociedade civil, expressa através do debate conturbado gerado pela opção da co-incineração, revela como três dimensões fundamentais do projecto de desenvolvimento de cada território – a política-administrativa, a científica-tecnológica e a ecológica-ambientalista – a enformam e os seus valores dominantes, e em conjunto, reforçam a reconstituição da territoriali-

dade. A primeira, porque o decisor institucional clássico não possui um discurso credível sobre o ambiente e os seus procedimentos decorrem de uma relação fria e distante para com as comunidades afectadas pelas suas decisões. A segunda, devido às incertezas científicas sobre os problemas ambientais e pelas incapacidades tecnológicas de lhes dar uma resolução segura. Ora, toda a decisão ambiental baseada em pareceres de índole técnica revela procedimentos de elevado risco colectivo, já que uma pequena parte da sociedade pensa que reúne todo o conhecimento necessário à escolha colectiva. A terceira, porque o discurso ambiental se revelou como um poderoso instrumento de reforço da territorialidade ao nível local, isto é, da identificação entre a sociedade e o seu território.

Tudo se conjuga para anunciar mudanças: i) no papel do Estado que cada vez mais terá que privilegiar a dimensão territorial (nível local) ao promover princípios de protecção ambiental; ii) na cooperação da indústria levando-a a reconhecer os benefícios da modernização ambiental; iii) no desenvolvimento de parcerias governo-empresas-sociedade civil; iv) na cooperação activa e contínua dos cientistas e tecnologias na reestruturação da política económica de acordo com orientações ambientalmente credíveis (GIDDENS, 1998). Estas mudanças anunciam que as decisões políticas, nestes contextos, não podem ser deixadas a peritos, envolvem, cooperação entre políticos e cidadãos.

1. As bases da estratégia para a gestão dos resíduos industriais em Portugal: dos valores e discurso institucional às práticas da actualidade

A Resolução de Conselho de Ministros nº 98/97, de 25 de Junho, define as linhas orientadoras de política de resíduos industriais. Nesta, é claramente definida uma estratégia de gestão que pretende reafirmar o princípio consagrado na legislação nacional e comunitária da «responsabilidade centrada no produtor» pelo destino a dar aos resíduos que produza, razão pela qual compete a cada unidade industrial zelar pela correcta gestão dos respectivos resíduos. Na sequência da RCM 98/97, estabeleceu o Governo, através do Decreto-Lei nº 239/97, de 9 de

¹ Trabalho de investigação desenvolvido no âmbito do projecto PRAXIS XXI/2/2.1/CSH/745/95, «Repensar Portugal na Europa: perspectivas de um país periférico».

² Investigadora do Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa. Assistente no Departamento de Geografia da Universidade de Lisboa.

³ Acrónimo para Not in My Backyard.

Setembro, as regras a que se encontra sujeito o universo das operações relacionadas com a gestão dos resíduos industriais – recolha, transporte, armazenagem, tratamento, valorização e eliminação – por forma a não desvirtuar valores inalienáveis como a saúde humana e a protecção do ambiente.

O objectivo da RCM 98/97 é criar os meios necessários para tornar exequíveis as obrigações decorrentes da responsabilidade do produtor, pelo que é claramente definida uma orientação ancorada na «hierarquia de preferência». Na base da pirâmide que enforma a estratégia encontra-se a intenção de evitar ou reduzir a própria produção (princípio da prevenção), no patamar seguinte, e na impossibilidade de redução, procura-se a alternativa da valorização dos resíduos e, por último, no topo, o tratamento e deposição em aterro, para os casos em que não foi viável nenhuma das opções anteriores. A ideia-chave de toda a estratégia é a redução da produção de resíduos. A via adoptada não passa por um processo de desindustrialização, contudo, aquela meta só é alcançável quando se derem alterações profundas nos processos produtivos.

Para dar cumprimento às intenções da RCM 97/98, foi implementado em Portugal um pacote de medidas tendentes à redução dos resíduos e à modernização ambiental do tecido industrial (M.A., 1998). Está em fase embrionária a criação de uma envolvente económica que procura novas utilizações e valor económico de determinadas fileiras/fluxos de resíduos. Em complemento, apoia-se a estratégia de valorização pela via energética dos resíduos industriais através da co-incineração em unidades industriais que aproveitam os resíduos como combustível auxiliar - como é o caso das cimenteiras. Esta solução é preconizada na RCM 97/98 para dar destino aos resíduos industriais perigosos incineráveis.

Uma rede de infra-estruturas apropriadas para o confinamento/deposição em aterro dos resíduos industriais que não são passíveis de reduzir e/ou de valorizar está a ser planeada, tanto mais que o regulamento CEE nº 259/93 consagra a observância de dois princípios: proximidade da fonte emissora e auto-suficiência através da existência de infra-estruturas. Resta ainda referir que a estratégia delineada pela RCM 98/97 para os resíduos industriais equaciona soluções individuais e/ou colectivas de gestão de resíduos industriais, para além de considerar a integração dos restantes resíduos (RIB ou resíduos industriais banais) no quadro de gestão dos resíduos urbanos.

Naturalmente, o sistema de gestão de resíduos industriais pressupõe mecanismos de auto-controlo, bem como de um quadro institucional capaz de controlar e fiscalizar desde a produção até ao seu destino final. Em Portugal a regulação técnica e económica do sector é assegurada pela administração pública, à qual compete definir as regras de

orientação dos interesses económicos e empresariais ligados à gestão dos resíduos industriais e clarificar o nível de intervenção pública, sem esquecer o paradigma do produtor-poluidor-pagador. Ora, este apela a uma internalização por parte do aparelho produtivo dos custos associados à gestão de resíduos. Consequentemente, a base jurídica e institucional da organização dos sistemas de gestão dos resíduos industriais permite um vasto conjunto de iniciativas vedadas à gestão dos resíduos urbanos. Assim sendo, o princípio do poluidor-pagador implica que a despesa da gestão de resíduos industriais deve constituir um custo de exploração corrente, suportado pelo próprio produtor de resíduos (M.A., 1998).

Definidas as funções de gestão que cabem a cada um dos agentes, o desenho institucional da política de resíduos industriais assenta em dois planos e em três instituições públicas (M.A., 1998):

- PESGRI, Plano Estratégico dos Resíduos Sólidos Industriais, em fase final de elaboração, que determinará qual será a estratégia para os próximos anos; PNAPRI, Plano Nacional de Prevenção de Resíduos Industriais, concebido para, no seio da sustentabilidade, contribuir para a competitividade das empresas, esperando-se em breve a conclusão da 1ª fase;
- INR, Instituto de Resíduos, entidade à qual compete a elaboração do plano nacional da gestão dos resíduos e dos respectivos planos sectoriais (urbanos, agrícolas, industriais e hospitalares). Cabe-lhe também a aprovação das operações de gestão de resíduos bem como a promoção da investigação no sector dos resíduos; IRAR, Instituto Regulador de Águas e Resíduos, órgão público com competência fiscalizadora para conduzir o processo de modernização técnica e económica dos sistemas de valorização e eliminação de resíduos; CNR, Conselho Nacional de Resíduos, órgão consultivo de planeamento à escala nacional, onde estará representada a administração, organizações profissionais, científicas e empresariais com competências no domínio dos resíduos.

Na actualidade, as instituições estão criadas, todavia, os planos ainda estão por concluir. Algumas medidas foram já implementadas, outras carecem de uma estrutura formal adequada na qual se desenham os sistemas de gestão integrada dos resíduos industriais – o Plano Estratégico em articulação com o Plano de Prevenção. De facto, na elaboração e execução desta estratégia o Governo fica obrigado a (i) inventariar e caracterizar os resíduos industriais existentes e produzidos no país; (ii) dar prioridade à

prevenção e valorização deste tipo de resíduos. Isto significa que nada pode ser feito sem a inventariação e caracterização e as medidas concretas de gestão de resíduos devem começar pelas medidas prioritárias de incentivo à reutilização e reciclagem, o que ainda não aconteceu e só em último recurso se deveria recorrer à valorização pela via da co-incineração. Ora, esta decisão não se fez acompanhar na prática de uma estratégia integrada de gestão, o que parece colidir com as orientações preconizadas na referida resolução, correndo-se o risco daquela não ser mais do que um mero exercício de retórica.

2. Acerca dos resíduos industriais perigosos: queimar ou não queimar, eis a questão

A estratégia herdada do anterior governo apontava, para os resíduos perigosos incineráveis, a construção de uma incineradora dedicada, no âmbito do Sistema Integrado de Tratamento de Resíduos Industriais (SITRI). O referido sistema, compreenderia a implantação de um complexo constituído por uma instalação de incineração, uma unidade de tratamento físico-químico e dois aterros controlados. O sistema disporia, ainda, de estações de transferência para recolha e armazenamento temporário dos resíduos industriais, desde os produtores ao destino final. O governo adjudicou, em 1996, a construção e exploração do referido sistema ao consórcio luso-francês Ecotredi, S.A.

Com a publicação da Portaria nº 818/97, de 5 de Setembro, a qual aprova a lista harmonizada que abrange todos os resíduos, designada por Catálogo Europeu de Resíduos (CER), dá-se uma alteração substancial do que até então se considerava resíduo perigoso, ao deixar de incluir na referida lista, um numeroso leque de substâncias. Em resultado, os quantitativos de resíduos supostamente perigosos baixam drasticamente, comprometendo económica, ambiental e tecnicamente a solução anteriormente prevista (M.A., 1998). Face a esta alteração, uma nova opção foi tomada na resolução ministerial do actual governo, cujas alterações de estratégia merecem alguma reflexão.

Em primeiro lugar, a construção de raiz de uma incineradora para tal objectivo deixa de ser viável, tanto mais que a RCM 98/97 dá prioridade a soluções de prevenção e redução de resíduos. Além do mais, seria contraditório apoiar a construção de uma unidade industrial com o objectivo de incinerar resíduos, quando estes podem ser aproveitados como combustível, noutras instalações já existentes. Assim, nasce a ideia de que é menos “pesado” e simultaneamente compatível com a opção de reduzir, se os referidos resíduos perigosos forem uma opção credível

como matéria prima alternativa (e não exclusiva) de processos industriais com grande peso na economia e sociedade portuguesas (M.A., 1998). A opção da co-incineração ganha contornos visíveis, sobretudo quando se equaciona o problema à luz dos fornos das cimenteiras, ávidos de combustível e sendo já local de destino dos resíduos industriais perigosos em muitos países da Europa e EUA. O que não se esperava é que, ao seleccionar estas unidades industriais, se optou por uma solução paradoxal, na medida em que as cimenteiras, por tradição, não colhem as simpatias da população pela imposição das externalidades das suas práticas produtivas, pouco ortodoxas do ponto de vista ambiental. Ou porventura, já se sabe exactamente qual o impacte ambiental da actividade das cimenteiras, mesmo sem co-incinerarem (SCHMIDT, 1999)?

Em segundo lugar, a solução prevista não assegura, com segurança tranquilizadora, qual a melhor opção para os resíduos industriais perigosos, visto que a nova catalogação dos resíduos apenas vem apontar uma redução das respectivas quantidades, não estando claro para ninguém que esse número seja exactamente 16 000 toneladas/ano⁴! Acresce ainda o facto de que também não há certezas quanto à sua composição e perigosidade, nem dos efeitos ambientais de cada uma das opções – o que é certo é que os resíduos perigosos envolvem moléculas orgânicas, compostos clorados, fluorados e metais, entre muitos outros constituintes complexos.

Mesmo sendo a solução de co-incinerar a melhor técnica disponível a preços não excessivos (BATNEEC⁵), não ficou ainda absolutamente provado ser um tratamento que ofereça garantias, por parte dos seus operadores, de irrepreensível operação, de não induzir efeitos nefastos e de conter potenciais riscos ou danos, daí que seja legítima a questão: queimar ou não?. Dito de outro modo, mesmo que a decisão de utilizar a indústria cimenteira para eliminar os resíduos industriais, não seja “fora do normal”, nem sequer represente uma opção arriscada em países mais industrializados e experientes, será que no nosso país aquelas infra-estruturas, em relação à situação de referência, oferecem garantias de segurança e demonstram respeito pelo ambiente e indivíduos que vivem nas suas pro-

⁴ No próprio Estudo de Impacte Ambiental, a proposta é feita perante um universo de 2 milhões e 500 mil ton/ano de resíduos industriais, dos quais 125 000 ton/ano são resíduos industriais perigosos; contudo, o licenciamento da Scoreco para a queima de resíduos industriais perigosos incineráveis diz respeito a um limiar de 16 000 ton/ano – numa primeira fase... A própria Scoreco viria a adiantar, mais tarde, que as quantidades oficiais estariam subavaliadas, sendo os valores reais de resíduos incineráveis de cerca de 90 000 ton/ano.

⁵ Acrónimo para *Best Available Technology, Not Entailing Excessive Cost*.

ximidades? Reconhece-se ainda que a opção de co-incineração pode atrair muitos mais resíduos, visto que à perspectiva eliminação se podem acrescentar situações de valorização energética e como substituição de matéria-prima (carvão). Significa isto que, a co-incineração pode ser um incentivo à produção de resíduos industriais, ao contrário das opções de prevenção e redução preconizadas na RCM 98/97, uma vez que a incineração é tanto válida para os resíduos perigosos como para os que não o são (CAIA, 1998).

3. Descrição sumária do projecto de eliminação de resíduos industriais pelo sector cimenteiro

O projecto⁶ em causa é proposto pela empresa *Scoreco – Valorização de Resíduos Lda*, que resulta da associação das empresas cimenteiras portuguesas Cimpor e Secil (25% do capital cada uma) que em parte iguais constituem a empresa Ecoresíduos, com o grupo estrangeiro Suez-Lyonnaise des Eaux (50% do capital social). Após assinatura do «Memorando de Entendimento», em Maio de 1997, as duas cimenteiras nacionais propuseram ao Governo a utilização, numa 1ª fase, de duas das seguintes unidades cimenteiras: Outão e Maceira-Liz do grupo Secil, Souselas e Alhandra do grupo Cimpor, para co-incineração de resíduos industriais incineráveis⁷ (SCORECO, 1998).

Apontando para um sistema integrado de gestão dos resíduos industriais, a proposta apoia-se nos fornos de cimento já referidos e inclui duas plataformas industriais: (i) estação de transferência, a localizar no parque industrial da Quimiparque em Estarreja, para armazenamento e reagrupamento dos resíduos produzidos no Norte do país; (ii) estação de tratamento, a localizar no parque industrial da Quimiparque no Barreiro, para armazenamento, reagrupamento e pré-tratamento de todos os resíduos dos países. O valor inicial estimado para a globalidade do projecto é da ordem dos 3,7 milhões de contos.

O projecto que envolve as infra-estruturas de transferência e de tratamento dos resíduos e da zona de armazenagem das instalações cimenteiras, implica um investimento de 2,5 milhões de contos. É importante referir que a co-incineração exige uma alteração na classificação das cimenteiras para estabelecimentos industriais de classe A, por forma a poderem lidar com resíduos de perigosidade

⁶ O horizonte previsto do projecto é de 20 anos, com início previsto para o 4º trimestre de 1998 e início de operação no 2º trimestre de 1999 (Scoreco, 1998).

⁷ Exemplos de tipologia de resíduos recebidos pela Scoreco: solventes não halogenados, óleos usados, águas poluídas, combustível sintético sólido,... (Scoreco, 1998).

intrínseca. É por esse motivo, perspectivado um investimento complementar de cerca de 1,2 milhões de contos para adopção das tecnologias mais avançadas de controlo de emissões de poeiras nas chaminés das unidades que envolverem a co-incineração (SCORECO, 1998). O subsequente financiamento do sistema, após implementação, será assegurado pelos industriais produtores de resíduos, que deverão pagar entre 30 a 40 contos por tonelada - contra os 90 contos em média, valor definido para a incineradora dedicada em Estarreja.

Ficam assim descritas, ainda que muito liminarmente, as ideias-chave segundo as quais se estrutura o projecto. Conquanto o Estudo de Avaliação de Impactes Ambientais (constituído por 9 Tomos) deste projecto, tenha uma componente técnica que não se esgotará nunca no próprio conteúdo do relatório, por melhor ou pior que fosse o seu desempenho, parece ser claro que o projecto da co-incineração se apresentou formal e oficialmente como a primeira posição estratégica para o tratamento de resíduos industriais, indiferentemente de serem perigosos ou não. De facto, a realidade dos processos políticos parece nunca ser propícia a intervenções coordenadas e coerentes, como se preconiza ao nível dos valores que enformam as decisões ministeriais.

4. Da consulta pública do EIA do projecto da co-incineração ao movimento de contestação social

Apesar do atraso do plano estratégico para o conjunto do sector e em especial os estudos e propostas sobre a redução de resíduos, o *dossier* da co-incineração avançou velozmente, tendo ocorrido os estudos de impacte ambiental, respectiva discussão pública e aprovação do Governo das localizações propostas, perante fortes críticas e oposição da população local, ambientalistas, técnicos e políticos. De facto, tomada a decisão da Administração, em 25 de Junho de 1997, de co-incinerar resíduos nos fornos das cimenteiras nacionais, beneficiando esta iniciativa de um significativo suporte financeiro do Fundo de Coesão, o referido projecto nos seus impactes ambientais foi alvo de consulta pública durante 60 dias⁸, tendo tido início em 31 de Agosto e terminado em 23 de Novembro de 1998.

Indiferente à contestação pública e contrariando a recomendação do Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável⁹, a escolha da localização

⁸ Em cumprimento dos DL n.º 186/90 de 6 de Junho, DR n.º 38/90 de 27 de Novembro e DR n.º 42/97 de 10 de Outubro.

⁹ Recomendação no sentido de suspender/adiar o processo de escolha por falta de esclarecimento dos cidadãos e sobretudo para reformular algumas lacunas do EIA (Público, 22/12/98; Expresso, 24/12/98).

não se fez esperar: em 28 de Dezembro a Ministra do Ambiente anuncia a necessidade de requalificar as fábricas de Maceira e Souselas, as eleitas para usar o combustível alternativo. A decisão foi feita com base num parecer apresentado pela Comissão de Avaliação de Impacte Ambiental (CAIA)¹⁰. Este parecer alerta para o facto da política conduzida pelo Ministério do Ambiente (M.A.) na prática não atribuir prioridade sucessiva «às tecnologias e aos processos administrativos, técnicos e financeiros que favoreçam a sua prevenção, redução ou reutilização (...)» e de não proceder antes de mais ao levantamento rigoroso dos quantitativos de resíduos industriais existentes, dos seus produtores e respectivas práticas de gestão; e, em seguida identificar a sua evolução no futuro próximo, em resultado da aplicação de uma política integrada e calendarizada de gestão desses resíduos (CAIA, 1998, p. 3). Todavia, a Comissão propõe: «quanto à co-incineração, que esta seja localizada nas unidades cimenteiras de Maceira, pela urgência e oportunidade de exercitar a excelência dos controlos possíveis que o estado da arte oferece e enquanto mais valia substancial para o ambiente e para as populações (...); e de Souselas, pelas excelentes acessibilidades e pela oportunidade de requalificação ambiental que este projecto oferece a uma unidade que não terá o melhor registo de eventos favoráveis ao ambiente no passado mas que, por esta via, poderá beneficiar de mais valias e de vigilância ambientais (...)» (CAIA, 1998, p. 32). Apesar de tudo, esta decisão de localização da co-incineração foi fortemente contestada a nível local e nacional, por diversos quadrantes da sociedade, apesar dos benefícios ambientais que o Governo e a Comissão de Avaliação acreditam implicar.

Esta parece ser, aliás, a tradição de abordagem aos problemas estruturais em Portugal (como o dos resíduos industriais), focalizada e descontínua, desvirtuando neste caso, as intenções de campanha sistemática da Portaria nº 189/85 de 20 de Junho, recentemente revogada. Num tal contexto, a estratégia para os resíduos industriais surge, ao nível da regulação, como uma peça de um *puzzle* ainda não cabalmente desenhado e assumido. Como é sabido que certas componentes do sistema de gestão global e integrada dos resíduos industriais não foram ainda desenhadas, teme-se que, para assegurar a viabilidade do referido projecto, se desvirtue a política promotora da redução efectiva da produção dos resíduos industriais (CAIA, 1998). Suscita-nos este projecto a sensação que o governo deu início à estratégia para a gestão dos resíduos industriais pela componente técnica de “fim-de-linha”, isto é, pelas últimas medidas anunciadas na «hierarquia de prioridades».

Ponderando aquele peculiar aspecto da decisão de co-incinerar, a “queima de etapas” ou “inversão de prioridades” pode ser explicada por quatro ordens de razão: i) oportunidade de financiamento para resolver o problema através do Fundo de Coesão; ii) solução rápida de um problema emergente ao qual o Estado português, pelos compromissos assumidos com a UE, tem de responder cabalmente. Por outro lado, dizem os peritos, esta é também uma solução de reconhecida eficácia e, por isso mesmo, recomendável – pelo menos a experiência internacional assim o demonstra; iii) a ausência de uma sólida política ambiental para os resíduos industriais no passado, senão há muitos anos se tinha iniciado o período de diagnóstico da situação ambiental da indústria portuguesa e por isso, tinha havido tempo para conhecer as bases técnicas que a decisão da co-incineração pede; iv) uma desresponsabilização, senão inconsciência, por parte da nossa classe política ao seleccionar uma estratégia ainda não testada seriamente no nosso país e baseada em estudos e dados de insuficiente qualidade e quantidade. A este propósito, saliente-se que o impacte ambiental da actividade económica é uma preocupação recente nas sociedades industrializadas, pelo que a investigação nesta matéria está a evoluir a um ritmo muito acelerado, resultando certas opções técnicas do passado recente, verdadeiros erros estratégicos na actualidade e/ou no futuro.

E como justificar as legítimas posições das comunidades locais, desde as populações, dirigentes autárquicos e ambientalistas, largamente desprezadas até ao momento em que o debate se alargou a todas as esferas da sociedade (isto é, após a escolha das fábricas cimenteiras que iriam proceder à co-incineração) e se manifestou através de variadíssimos movimentos de contestação popular? Há que reconhecer que a polémica gerada com o *dossier* da co-incineração é, entre muitos outros aspectos, um claro sinal de desconfiança da opinião pública nas instituições públicas e nos seus actores preponderantes, fundada em anos de arrogância e de desrespeito ambiental por parte da indústria e pela indiferença, abusos, infracções e danos ambientais sobre bens públicos comuns (SCHMIDT, 1999; Joanaz de MELO, 1999). Mas é também um indicador de reivindicação de acesso às decisões e põe a claro a importância da existência de um interlocutor visível para o ambiente no funcionamento institucional.

5. O Estado decide com as cimenteiras e sem os cidadãos. Uma questão para a democracia: do exclusivo da razão ao direito à indignação

A maior parte dos problemas ambientais que afectem ecossistemas ou a saúde humana, sejam locais ou globais, comportam um forte grau de incertezas científicas: carên-

¹⁰ Criada e reformulada por despachos ministeriais de 4 de Julho de 1997, de 3 de Março de 1998 e de 21 de Julho de 1998.

cia recorrente de dados, ausência de conhecimento sobre a dinâmica de sistemas complexos, previsibilidade difícil dos efeitos de emissões descontínuas,... A agravar esta situação, as querelas científicas e as contradições dos peritos são dados que se tornaram familiares do grande público, o que só por si coloca dúvidas sobre os processos de decisão tradicionais (DRON, 1995).

Os movimentos ambientalistas, sinais de uma sociedade civil activa, promotora de mecanismos de solidariedade, fazem-se quase sempre acompanhar de um sentimento de desconfiança da opinião pública em relação às instituições e seus actores. A opinião pública habitualmente manifestada sobre a organização e segurança em matéria de prevenção de poluição e de riscos não é abontória, acreditando que a verdade é muitas vezes dissimulada pelos responsáveis, públicos e privados, particularmente no que respeita aos resíduos perigosos. Esta desconfiança concretiza-se na oposição, por vezes violenta, que certos projectos públicos/privados, encontram para a sua concretização (ponte Vasco da Gama, autoestrada do Algarve, barragem do Alqueva, co-incineração de resíduos industriais perigosos,...). Aliás, um pouco por toda a Europa, um número significativo de projectos relacionados com o tratamento de resíduos foram abandonados, ao ponto do Conselho de Ministros Europeu do Ambiente ter iniciado um pacote de medidas de forte restrição ao movimento transfronteiriço de resíduos no interior da Europa, demonstrando a sua preocupação sobre algo que até há bem pouco tempo circulava livremente.

A importância atribuída às questões do ambiente que se faz sentir por toda a Europa, mesmo num período económico difícil, reflecte uma mudança, um movimento profundo. Com efeito, a degradação ambiental manifesta bem as lacunas existentes ao nível dos agentes socioeconómicos e da ciência. As ciências exactas só por si já não explicam a complexidade de muitos fenómenos ambientais – a sua lógica de modelização e dedução aplicada a objectos, considerados tradicionalmente como passivos e independentes do observador, não está adaptada à apreensão dos eventos nem preparada para dar resposta à sua irreduzível diversidade. Quer isto também significar que deve ser questionado não apenas o conhecimento mobilizado por qualquer que seja a disciplina mas também a sua lógica interna (DRON, 1995). Do mesmo modo, a população exprime cada vez com mais força o acesso às decisões, em nome da diversidade dos saberes, das abordagens globais e do património comum da humanidade. Justifica-se este movimento generalizado, em Portugal, por um lado, pela desconfiança em relação ao Estado e à técnica, que não respondem satisfatoriamente perante a maior parte dos “acidentes” ecológicos; por outro, pela constatação da aparente desordem institucional em muitos sectores da

sociedade contemporânea, com reflexos por exemplo, aos níveis do desemprego e da segurança. E, se é certo que, num contexto de globalização, se assiste hoje a um declínio cívico generalizado, é também verdade que, para o tema ambiental, as iniciativas locais se renovam, apontando dinamismos na sociedade civil, os quais recapturam formas perdidas de solidariedade local, que não devem ficar entregues a si mesmas (GIDDENS, 1998). Neste particular aspecto, tudo indica que o caminho certo está nas parcerias entre o Estado e a sociedade civil.

Em Portugal, a noção de dano e a atribuição das responsabilidades ambientais são muitas vezes inoperantes, do que deriva a ausência típica de conexões claras de causalidade. A indústria é um dos agentes económicos que mais tem infringido os “códigos de boa prática ambiental” e que paradoxalmente mais tem beneficiado da condição “pré-moderna” da falta de dados e informações básicas que fundamentam qualquer processo de decisão (SCHIMDT, 1999). A razão está na impressão que o ambiente é uma entidade de discussão exclusiva entre os técnicos do Estado, os decisores políticos da pasta do ambiente, os consultores científicos e as empresas. Negociação percebida pela opinião pública como uma garantia da falta de transparência do processo e de equidade – ou as cimenteiras não lucrariam os «filtros de mangas» para reduzir a poluição que fazem, em troca de receberem resíduos perigosos. Ou será que as populações e restante envolvente das instalações não têm o direito a ver reduzida a poluição já existente, que no entender do governo é um enorme “passivo ambiental” herdado do passado, sem que tenham que cooperar com a realização de operações de co-incineração no “seu quintal”? É que a diminuição de confiança depositada nos políticos e outras figuras públicas são indicadores, segundo GIDDENS (1998), de uma sociedade reflexiva, uma das características de elevados níveis de auto-organização e de riqueza cívica.

A juntar a todos aqueles novos elementos, a justiça poderia também constituir um interlocutor visível sobre o ambiente no funcionamento institucional, seja na sua capacidade em produzir um discurso sobre as prioridades a respeitar, seja através da afirmação o seu poder sancionário. Até aqui, todavia, a justiça portuguesa foi muito pouco consagrada às questões ambientais deixando, mais uma vez, os cidadãos a assistir a um debate cujos participantes se reduzem ao Estado e aos actores económicos, arbitrado por peritos oficiais. Por outro lado, a justiça penal tem estado muito pouco implicada nos assuntos do ambiente – estes não constituem mais do que uma ínfima percentagem de condenações anuais. O direito penal em Portugal é um recurso de última instância, o que torna o direito judiciário muito fechado, para além do facto dos magistrados considerarem o direito do ambiente muito

técnico e dinâmico e por isso em constante renovação; consequentemente, não dispõem de tempo e de meios para investir nesses domínios. No caso português, por exemplo, a violação de normas relativas a resíduos constituem ilícitos de mera ordenação social, o que na prática significa, infracção aos dispositivos administrativos, não tão rigorosos quanto o código penal.

No entanto, o que tem surgido muito recentemente no direito do ambiente é indicador de mudanças de actuação por parte da sociedade civil. Para defender o bem jurídico ambiente existe o ministério público, as associações não governamentais, a «acção popular»: uma comunidade pode determinar que existem bens do seu interesse que foram lesados e, como tal lesaram toda a comunidade. É neste sentido de acção judiciária que em Portugal há uma intervenção crescente e notória das associações não governamentais de defesa do ambiente. Estas evoluções, por tímidas que pareçam, correspondem sem dúvida, a uma exigência social e a um questionar as entidades institucionais e económicas.

A tudo isto, podemos acrescentar um princípio mundialmente aceite. É o denominado «princípio da precaução» em matéria de ambiente que enforma a ideia de que se temos que decidir sobre algo e no caso de falta de certezas científicas, então não há razão sólida para o fazer. Porque o princípio da precaução não foi, desde logo, pelo menos à data do parecer da CAIA (que critica fortemente, mas aprova...), em Dezembro de 1998, invocado para fazer recuar a proposta da Scoreco e em consequência a própria decisão ministerial? Aquela disposição, seriamente conduzida, pode ser um marco importante na viragem da hierarquia teórica, económica e legal dos critérios de decisão e dos valores sociais. Contudo, em Portugal este princípio, anunciado e subscrito na cimeira do Rio, parece ter sido menosprezado pelos responsáveis da administração. Esta atitude revela também da fraqueza dos interlocutores – sociedade civil – cujas manifestações locais, apesar de demonstrarem dúvidas pertinentes sobre o funcionamento do processo e seus autores, não foram suficientemente fortes e persistentes para, desde logo, atrasar a decisão ministerial e recuperar o *dossier* da co-incineração.

Ainda uma questão para reflectir. A veracidade científica torna-se tanto mais credível quando as decisões são tomadas com base em saberes diversificados. Em decisões que envolvem riscos, a constelação de incertezas poderá reduzir-se com a mobilização dos conhecimentos. A atitude democraticamente aceitável funda-se algures na partilha real do diagnóstico e das relações, admitindo a maior diversidade possível de contributos. Objectar-se-á, sem dúvida, que só quem possui competências no domínio considerado se pode permitir a emitir opiniões dignas de serem ouvidas (DRON, 1995). Todavia, a cultura técnica e

institucional favorece abordagens sectoriais separadas, contudo, o indivíduo, uma comunidade, percebe o resultado global. O exemplo do percurso do projecto da co-incineração mostra que as críticas pertinentes não são sempre construídas sobre o modelo do “professor corrigindo o aluno na sua especialidade”; mostra também que a maioria das questões ambientais encontra solução no desenvolvimento do saber, não forçosamente técnico, nem negando a identidade dos indivíduos. Assim, tal como GIDDENS (1998, p. 80) afirma «não há fronteiras permanentes entre o governo e a sociedade civil. Dependendo do contexto, o governo necessita mergulhar na arena civil, outras, recuar».

6. O debate público e a salutar necessidade dos conflitos: que mediação entre políticas públicas, conflitos locais e recusas nacionais?

6.1. Os discursos até à decisão ministerial ou da “ausência” de comunicação entre poderes instituídos

A dois dias do início da consulta pública, já um seminário anunciava “em primeira mão” o projecto de incineração de resíduos perigosos em cimenteiras nacionais. Aquele artigo mencionava já que «a escolha das duas cimenteiras para queima de resíduos deverá recair, assim, em critérios empresariais, de acessibilidades, transportes e de aceitação pública» (*Expresso*, 29/08/98). O projecto da co-incineração começa então por suscitar opiniões contrastadas entre os vários agentes económicos, instituições, populações, associações ambientalistas, etc.

O anúncio de intenção de co-incineração e respectivo estudo de impacte ambiental gerou um amplo debate que teve no, espaço e no tempo, dois momentos distintos. O primeiro, que originou de imediato uma reacção defensiva fundamentalmente nas comunidades locais, por via dos seus autarcas, partidos políticos e associações ambientalistas; o segundo, finda a audiência pública e sobretudo após a decisão de localização do processo, que acaba por se inscrever num debate de nível nacional, englobando todas as esferas da sociedade portuguesa. Um sentimento de recusa generalizado em relação à co-incineração resume a posição da opinião pública.

O movimento gerado pela discussão do EIA do projecto da co-incineração é, contudo, muito mais vasto e tem as suas raízes nas vivências das comunidades e numa consciência ambiental mobilizada, porventura arrogantemente subestimada pela administração e pela empresa promotora do projecto. Longe de querermos esgotar o tema, procuramos fazer aqui uma breve análise dos princi-

país eventos desencadeados pela discussão pública e suas consequências directas. A metodologia seguida teve como base a consulta sistemática de notícias da imprensa de dimensão nacional e a respectiva interpretação do seu conteúdo.

O Quadro I expressa uma síntese das reacções críticas e suas incidências em seis domínios particulares relativamente ao primeiro momento de reacções – limitamo-nos, neste caso, a citar as expressões que resumem o sentimento colectivo. Os domínios identificados revelam, sobretudo, preocupações com a deficiente qualidade de vida, a imagem pouco dignificada dos territórios em consequência da actividade cimenteira e ainda, a forte carga emocional negativa que os assuntos relacionados com “lixos” possuem.

Quadro I - Principais reacções ao projecto da co-incineração

Domínios de impacte	Extractos de comentários dos cidadãos
Saúde e qualidade de vida	«As substâncias tóxicas matam lentamente, mas matam. Estás preparado para as respirar?»
Riscos	«Em caso de acidente, com tanta gente envolvida na comissão de controlo, há uma diluição das responsabilidades...»
Factor psicológico	«Já somos o estômago e os intestinos de grande parte do país, não vamos também ser a retrete»
Natureza	«O Parque Natural é um pulmão, não uma lixeira»
Economia	«As cimenteiras só por si inibem a diversificação da base económica»
Desenvolvimento local	«A fábrica de cimento é um borrão na paisagem»

Fonte: *Expresso, Jornal de Notícias, Diário de Notícias, Correio da Manhã, Público, O Independente, A Capital* (vários números)

Ao nível político, verifica-se uma capacidade crescente de organização dos indivíduos em grupos de interesse para defender a causa ambiental do seu território. Estes movimentos parecem apontar para a emergência, na sociedade portuguesa, de um conjunto de práticas associativas activas, legitimando o modo segundo o qual o indivíduo pode dar significado à sua existência e que em breve se poderá tornar a norma de conduta e o modo de estar da nossa sociedade. Segundo LANTHIER e OLIVIER (1999), as raízes da crítica fundam-se algures na recusa do cartesianismo, tecnocentrismo e utilitarismo e, sobretudo, num sistema de valores embrionário que busca legitimação através dum discurso enfatizando: i) a responsabilidade dos humanos pela sua própria saúde; ii) os estilos de vida em mudança através da exigência dos próprios indivíduos em alterarem hábitos de vida e em terem o seu ambiente/quadro de vida saudável e com o mínimo de riscos; iii) a saúde, os hábitos e o ambiente saudável con-

jugam-se como exigências das comunidades que, para viverem de acordo com os valores e ética de responsabilidade emergentes, estão em sintonia, cooperando e estabelecendo trocas de informação, em substituição da tradicional referência da autoridade.

Uma outra característica deste primeiro momento de polémica decorre das actuações - sob a forma de actos simbólicos ou assumindo um carácter mais formal - das organizações da sociedade civil, das autarquias e dos cidadãos. A falta de uma linguagem comum entre o Estado e os seus cidadãos e, sem dúvida, a incapacidade da economia para resolver as questões do ambiente nos seus aspectos prospectivos e culturais favorecem o papel das ONGs, como é bem visível a sua intervenção no processo da co-incineração. O Quadro II mostra algumas das bases associativas do poder local que ao longo deste processo procuram reforçar a imagem e a legitimidade política dos seus territórios.

Quadro II - Os motores da dinâmica local nas audiências públicas/debate da co-incineração

Alguns Interlocutores
<ul style="list-style-type: none"> • «Associação Cegonha», associação ambientalista • «Coordenadora Nacional Contra os Tóxicos», associação ambientalista • «Quercus», associação ambientalista • «Ar Puro», associação ambientalista • «Leonardus», Associação para a Cooperação e Desenvolvimento de V.F. Xira • «ADAS» (Associação de Defesa do Ambiente de Souselas), associação ambientalista • «Movimento Maceira Saudável», associação ambientalista • «Cidadãos pela Arrábida», associação ambientalista • «LASA» (Liga dos Amigos de Setúbal e Azeitão), associação ambientalista • «Caprosado» (Comissão Ambiental Protege o Sado), associação ambientalista • «Associação de Defesa do Ambiente do Lavradio», associação ambientalista • «Movimento Barreiro Anti Resíduos», associação ambientalista • «Movimento dos Trabalhadores Cristãos», associação cívica • Representantes dos diversos órgãos do poder local de todos os municípios (Presidentes de Câmaras Municipais, Vereadores da Câmara Municipal, Presidente da Assembleia Municipal, Presidentes de Junta de Freguesia,...)

Fonte: *Expresso, Jornal de Notícias, Diário de Notícias, Correio da Manhã, Público, O Independente, A Capital* (vários números)

O Quadro II permite concluir que se observou uma ampla movimentação social de base local, protagonizada principalmente por diversas organizações não governamentais para o ambiente. Os representantes de diferentes órgãos do poder local marcaram igualmente o debate.

Denotam-se, todavia, algumas diferenças geográficas e temporais no processo de discussão pública, que se pode resumir essencialmente na (i) maior participação da sociedade civil e dos representantes do poder político nas áreas de maior tradição reivindicativa (Barreiro, Alhandra e Setúbal) e (ii) na difusão do movimento de contestação à medida que se aproximava o final do período de discussão pública.

Traduzindo escolhas contraditórias dos pontos de vista ético, político e socio-económico, a consciência ambiental revelada ao longo do debate sobre “a bondade” do projecto da co-incineração, e analisada de ambos os lados dos oponentes (administração/sociedade civil), espelha a heterogeneidade e complexidade dos territórios, experiências de vida, circunstâncias históricas e contextos institucionais (QUEIRÓS, 1996). Parece ser claro, todavia, para todas as partes interessadas no processo, que os territórios e as populações-alvo do projecto da co-incineração, são componentes sacrificadas do sistema instituído e que reagem de acordo com um novo sistema de valores construído. O conjunto das manifestações de protesto das populações - de Estarreja ao Barreiro - revela através das fundações simbólicas da comunicação, simultaneamente racionais e místicas, como nos relacionamos com a Natureza de que as marchas de luto, os xailles e as faixas negras, as correntes e cadeados, as telhas negras e brancas, são a mais clara expressão. A criação de imagens específicas relacionadas com a saúde humana e a qualidade ambiental são importantes mecanismos da construção do protesto, constituindo aquilo que EDER (1996) define como «estratégias de enquadramento» da acção colectiva que unem e dão significado à relação Natureza-Sociedade.

As acções de maior impacto na opinião pública, desenvolvidas no âmbito das manifestações populares antes e ao longo do processo de discussão pública, estão resumidas no Quadro III.

As atitudes e actos simbólicos que ocorreram por todas as localidades afectadas pelo EIA da co-incineração constituíram manifestações, no nosso entender, muito próximas do que o referido autor designa como «pacote de estratégias fundamentalistas». De facto, as metáforas usadas vão desde um vasto leque de imagens biológicas do mundo social a imagens religiosas, talvez como modo de acusação moral. Estando a metáfora do “vivo/morto” sempre presente, estas manifestações encerram a concepção da Natureza como um valor e um direito do mundo social. A «estratégia fundamentalista» procura mostrar, através da comunicação de antagonismos, que há princípios morais a ter em conta na ética ambiental – aliás, o grupo «Coordenadora Nacional Contra os Tóxicos», pelas encenações e referenciais simbólicos apresentados em público, desempenha magistralmente este papel.

Quadro III - Acções da dinâmica local face ao debate da co-incineração

Tipologia de Acções de base territorial
♣ Moções; abaixo-assinados; declarações; pareceres
♣ Sessões de esclarecimento e debates públicos
♣ Queixas e petições às entidades governamentais máximas do país; queixas/intimações na Justiça portuguesa e europeia por violação de regras
♣ Corte de estradas, impedimentos de acesso às fábricas
♣ Manifestações, desfiles populares na rua com distribuição de comunicados; desfiles e protestos junto das instituições responsáveis pelo projecto
♣ Manifestações simbólicas: fecho de portões com correntes e cadeados; manifestantes mascarados; marchas de luto – funeral colectivo; presença, ao longo das sessões, de pessoas e objectos semelhantes a lixo embrulhado, pessoas simbolizando figuras deformadas, outras usando máscaras antigas,...

Fonte: *Expresso, Jornal de Notícias, Diário de Notícias, Correio da Manhã, Público, O Independente, A Capital* (vários números)

6.2. Os discursos depois da decisão ministerial ou da “existência” de comunicação

Em 28 de Dezembro de 1998, a Ministra do Ambiente, Elisa Ferreira, anuncia as localizações seleccionadas, as suas razões de escolha e como o processo se iria desenrolar nos próximos meses. Maceira e Souselas são as localidades onde se procederá à co-incineração de resíduos perigosos. Admite ainda que Outão e Alhandra poderão vir a queimar lixo industrial não perigoso. Estarreja e Barreiro, onde já existem parques industriais são locais confirmados para a transferência e tratamento dos respectivos resíduos. As principais razões apontadas relacionam-se com argumentos do tipo: centralidade dos locais face ao maior eixo produtor de resíduos Braga-Sines, necessidade de modernizar os processos tecnológicos e requalificação ambiental das zonas. O processo inicia-se com a realização de obras para instalação dos «filtros de mangas» que terão a duração de 9 meses. Em seguida, na fábrica de Souselas, fazem-se 6 meses de testes; na instalação da Maceira, só quando a queima de pneus o permitir. Entretanto, é dada uma licença temporária às cimenteiras para co-incinerar, condicionada à obediência de certas exigências de controlo: constituição de uma comissão de acompanhamento local com representantes das Câmaras Municipais, Juntas de Freguesia, Organizações Não Governamentais e outras com sede no concelho com obrigação de seguir a laboração das cimenteiras e apreciar relatórios; criação de uma comissão técnica (com universitários!) para controlo das emissões

atmosféricas e condições de incineração e divulgação junto à Câmara Municipal e Direcção Regional do Ambiente respectivas; criação de um alto comissariado temporário do M.A., para acompanhar a gestão do processo.

O Quadro IV não pretende ser mais do que um retrato momentâneo das reacções e contra-reacções à decisão e seus emissores. A decisão governamental de instalar nas

Quadro IV - Protestos nacionais face à escolha dos locais

Entidades/Individualidades	Reacções/Comentários-Tipo
◆ Ministra do Ambiente, Elisa Ferreira	Assumo o ónus político da decisão. Há 14 anos que se acumulam resíduos, estudos e planos sem que hajam decisões e agora querem mais planos antes que se tome uma decisão. Há um lobby para fazer renascer as incineradoras
◆ Presidente da CM Estarreja, Vladimiro Silva (contrária à da respectiva AM)	Adepto da correcção ambiental, apoia a decisão e está aberto para a instalação da estação; esperar para ver
◆ Deputado Parlamento Europeu PSD, Manuel Porto	As plantas e animais valem mais do que as pessoas?
◆ Presidente CM Leiria, Isabel Damasceno	Para fazer experiências que as façam junto das plantas e animais, longe das populações
◆ Presidente da Quercus, Francisco Ferreira	Decisão apressada; carta branca a um EIA sem qualidade
◆ Miguel Oliveira e Silva, Coordenadora Nacional Contra os Tóxicos	Construir a casa pelo telhado
◆ Eurodeputado PSD, C. Pimenta	As populações vão ganhar poluição invisível (metais pesados, dioxinas e furanos); escolha baseada em critérios político-económicos e do menor dano eleitoral
◆ Constitucionalista, Vital Moreira	
◆ Movimento Maceira Saudável	
◆ Dirigente da Associação Cívica Pró-Urbe, Professor universitário, Boaventura Sousa Santos	Vitimas desde há 30 anos; hipocrisia, cinismo e ironia em queimar resíduos industriais quando a indústria do concelho tem vindo a desaparecer; este não é um concelho industrial, não faz sentido tratar os lixos industriais dos outros distritos
◆ Presidente da CCRC, José Reis	
◆ Deputados do PS, Coimbra	
◆ Deputado PS, Coimbra, Manuel Alegre	Não há diálogo, transparência, nem esclarecimento; decisão arrogante; o diálogo é uma figura de retórica; a decisão é por imposição e só devia ser tomada após repensar o processo
◆ Assembleia Municipal, Coimbra	
◆ Comissão Concelhia PSD, Coimbra	
◆ Presidente CM Coimbra, M. Machado	
◆ Presidente PSD, M. Rebelo de Sousa	
◆ Presidente do PP, Paulo Portas	
◆ Deputada do PEV, Isabel Castro	

Fonte: *Expresso, Jornal de Notícias, Diário de Notícias, Correio da Manhã, Público, O Independente, A Capital* (vários números)

cimenteiras de Souselas e Maceira o processo de co-incineração originou uma onda de indignação a nível nacional, pois os decisores legitimaram a sua decisão com base nos aspectos técnicos, distanciando-se da participação popular e assim reduziram a democracia participativa, sobre a qual assentam os estudos de impacte ambiental, ao mero exercício de retórica.

Partindo, sobretudo, de figuras de notoriedade pública e de forte influência como *opinion makers*, as críticas mais contundentes balançam entre as obscuras razões económico-políticas da escolha do local e o risco inerente do processo da co-incineração próximo de aglomerados populacionais que, ainda por cima, estão em áreas pouco industrializadas.

Os agentes que construíram o debate nesta fase representam organizações sociais mais ou menos organizadas, movimentos cívicos de expressão local, partidos políticos, deputados e cientistas. Em conjunto estabelecem a ponte entre a administração central e as comunidades locais, buscando a devolução dos poderes de decisão às comunidades locais através das mais variadas manifestações/exigências de impacto nos meios de comunicação social e na formação de uma opinião pública. Sugere-nos esta configuração, uma forte articulação «horizontal» entre os agentes, nos quais as ONGs e as instituições autárquicas são primordiais na mediação dos processos de negociação «vertical» entre o interesse individual/local e o interesse colectivo/nacional. Dessa mediação podem nascer modelos de regulação em que o Estado se articula com entidades de direito diferente do público; dando origem a formas híbridas, onde lado a lado, intervêm as parcerias administração/sociedade civil. A criação da figura legal da Comissão Científica Independente de Controlo e Fiscalização Ambiental das Cimenteiras e as duas Comissões de Acompanhamento Local, são exemplos que diluem o papel do Estado como principal agente da actividade política e que são o resultado da conciliação entre a acção popular, a sociedade civil e o poder instituído.

A confirmar a emergência de novas formas de contratualização, algumas conquistas significativas por parte da movimentação social gerada ao nível local e difundida por todo o país foram alcançadas. De facto, após a escolha das cimenteiras a arena política nacional é marcada por 3 importantes eventos. O primeiro, nascido da audiência concedida pelo Primeiro Ministro, resulta: (i) na figura da nova comissão independente e externa com poderes vinculativos (CCICFAC ou Comissão Científica Independente de Controlo e Fiscalização Ambiental das Cimenteiras em vez da Comissão de Controlo), na qual o Governo está em minoria, condicionando a decisão da Ministra do Ambiente; (ii) na requalificação ambiental e urbanística das localidades de Maceira e Souselas e a instalação de

filtros de mangas em todos os fornos de cimento, mesmo sem ser certo que a co-incineração avance. O segundo, ameaçando a intervenção da Justiça portuguesa na actividade de governação, mediante a recomendação da revogação do Despacho de 28 de Dezembro de 1998, e que a RCM 98/97 de 25 de Junho seja submetida à «acção popular»¹¹. O terceiro, marcado por debates e votações favoráveis da maioria da Assembleia da República às propostas do PEV e PSD, funcionando como mais uma recomendação ao governo em elaborar o Plano Estratégico e todas as suas implicações, obrigando-o assim, a começar a estratégia para os resíduos ambientais do princípio.

A suspensão da co-incineração, com voto favorável de toda a oposição e abstenção do PS, é uma decisão que todavia não inviabiliza a decisão governamental. Na prática, apesar dos atrasos, o Plano Estratégico já estava a ser feito, assim como o Plano Nacional de Prevenção estava também em curso. O que mudou, é que as votações na Assembleia da República passaram a ter força de lei, o que acalma as populações, dá tempo ao Ministério do Ambiente para apresentar uma estratégia integrada, fundada em base estatística mais credível para a sociedade, e garante um período pré-eleitoral calmo para o governo.

Uma outra lição que fica deste processo é a emergência de uma cultura interactiva. Cada vez mais, uma intromissão não negociada é sentida por aqueles que a ela se submetem como uma negação dos seus direitos e da sua identidade. O projecto da co-incineração demonstra-o através dos 149 pareceres desfavoráveis ao estudo de impacte ambiental (à data do final da consulta pública) enviados por todas as esferas da sociedade, do local ao nacional, revelando a maior participação pública de sempre em matéria ambiental. Partidos políticos, movimentos cívicos, grupos económicos e saberes técnicos e científicos, protagonizados quer pelo cidadão comum, quer por personalidades de reconhecida notoriedade pública ‘inventam’ entidades adaptadas às exigências dos grupos da sociedade, articulando interesses antagónicos, preocupações múltiplas, as quais são o motor real da dinâmica humana (DRON, 1995).

Não é demais lembrar a ausência de participação de alguns dos maiores interessados na co-incineração como uma solução para os resíduos industriais perigosos: os próprios produtores. Pois se as orientações das autoridades nacionais e europeias caminham no sentido de reafirmar a responsabilidade centrada no produtor, não será de estranhar a notória ausência dos industriais em todo o debate?

¹¹ Como já foi referido, hoje começa a colocar-se a hipótese da figura da «acção popular» no Supremo Tribunal Administrativo para a anulação de qualquer acto que possa pôr em causa a saúde pública.

Afinal, não visava a estratégia da co-incineração (boa ou má, definitiva ou temporária) oferecer uma solução para um problema que supostamente deveria afligir os empresários industriais? Esta ausência de participação poderá eventualmente ser explicada pela apreensão das questões ambientais como uma externalidade. Com efeito, as práticas comuns de gestão de resíduos até um passado recente caracterizaram-se (na grande maioria dos casos), pela ausência de um custo para as empresas, justamente porque os resíduos industriais não eram equacionados ao nível da actividade produtiva. Com as novas orientações políticas para o ambiente, o tratamento dos resíduos constitui um custo acrescido para as empresas, que muitas não estão dispostas a aceitar, esperando que o Estado intervenha na resolução deste problema. Esta atitude de esperança vã na continuação de uma produção subsidiada (porque nesta perspectiva será o Estado assumir os custos adicionais de tratamento) verifica-se paradigmaticamente na ausência dos empresários no debate da co-incineração.

Acrescem ainda algumas considerações sobre o envolvimento de professores universitários no processo, particularmente notório após a decisão ministerial. Em alguns casos, a resposta da comunidade científica, representada pela Universidade, mostrou o entendimento pouco claro sobre o seu papel de transmissora de conhecimentos, pois a condição de universitário não é suficiente para garantir «ser especialista no assunto» como a mensagem dos *media* frequentemente fez passar (FERNANDES, 1999). Por outras palavras, o estatuto de universitário não pode ser confundido com o de especialista, sob condição de desvirtuar o problema específico em discussão. Na condição de cidadãos, todos devem ter uma opinião, a qual enriquece a discussão, contudo, o referido estatuto não deve ser a condição para fazer prevalecer as opiniões «de especialistas» sobre as dos outros e tornando-as, por isso, inquestionáveis. Além do mais, as próprias incertezas científicas sobre qual a solução ideal para os resíduos industriais perigosos remete para a questão da falência do tradicional modelo científico-tecnológico e faz aumentar a responsabilidade das figuras públicas/universitários como *opinion makers*.

Uma observação para finalizar. Após a decisão ministerial a acção de forte contestação coube, ao nível local, aos indivíduos dos locais afectados com a escolha. De uma forma geral, as outras populações/localidades recuaram nas suas manifestações públicas ou ficaram em posição neutra. Talvez a sublimação do local seja também, num quadro geográfico, um acto egoísta e isolado, ao esquecer valores como a equidade e solidariedade. Afinal, talvez não seja apenas um problema de atitude do Estado, mas igualmente uma questão de ‘localismo’...

7. O ambiente, um modo de (re)apropriação de identidades territoriais: alteração do papel da administração pública e legitimação das formas associativas

O crescente papel das organizações não governamentais nos assuntos de aprovisionamento de bens/serviços públicos abalam a estrutura do monopólio de Estado para garantir esses bens e serviços. As instituições de carácter civil, com base territorial clamam e disputam a mediação na resolução de problemas públicos, criando «diálogos políticos» (EDER, 1996). As regras que coordenavam os actores em conflito evoluem hoje num sentido diferente dos velhos modelos instituídos e as formas de acção centram-se em actos simbólicos e discursos acerca dos riscos ambientais¹² contidos em certas acções, deixando uma marca nova e profunda na condução das políticas públicas. É onde os *media* entram em cena e tomam conta dos pontos controversos dos movimentos sociais, moldando a opinião pública. É também onde a população penetra no sistema institucional. A discussão pública do projecto da co-incineração reflecte esta penetração. O confronto a que assistimos durante aproximadamente seis meses, entre o poder dos actores políticos e económicos e o mundo dos cidadãos, resume o problema da alocação de bens e serviços comuns contra os interesses de aqueles que providenciam bens e serviços particulares à custa de um bem/serviço comum - em sentido lato, o ambiente. De acordo com EDER (1996), o problema do ambiente em política pode contribuir para a solução de uma questão central em democracia: como combinar o máximo de liberdades para os responsáveis da distribuição de bens e serviços comuns, permanentemente em perigo pela ordem liberal individualista, com a emergente ordem liberal-pluralista das sociedades avançadas. A sua estrutura e processos, carecem, no entanto, de ser apreendidas e explicadas na sua totalidade.

Uma lição que se tira do caso da co-incineração é que o ambientalismo representa um fenómeno político que pede cooperação e contratualização entre as autoridades locais e outras formas de organização cívica e o Estado na forma como conduzem a estratégia de administração. No complexo domínio da gestão dos resíduos industriais, chegar a uma estratégia global pede um compromisso,

¹² O conceito de risco ambiental é aqui encarado como um indicador dinâmico das relações entre os sistemas naturais, a estrutura produtiva e as condições sociais da reprodução humana em determinado momento resultando o risco ambiental de três categorias básicas: risco natural, risco tecnológico e risco social (Egler, 1996).

uma vontade de compreensão recíproca e concessão mútua, em ordem de obter benefícios privados/públicos e nacionais/locais.

É notório o papel acrescido das diversas colectividades, muitas vezes transversais às estruturas institucionais. Revela-se, assim, que é indispensável à resolução dos problemas ambientais a passagem de uma lógica em que o Estado dialoga com a população para uma lógica de contratualização com as diversas partes do corpo social. O síndrome NIMBY, sempre presente na discussão do impacte ambiental do tratamento de resíduos industriais perigosos através da co-incineração, é uma clara manifestação dos territórios da não aceitação de novos investimentos locais, se estes comportarem riscos e danos para o ambiente e saúde apreendidos como inaceitáveis. As campanhas de todas as localidades contra a co-incineração nos seus territórios reflectiram a relações de vizinhança nada pacíficas com as indústrias cimenteiras residentes - para lembrar à indústria as suas responsabilidades! Constituem igualmente indícios para os novos valores que enformam o desenvolvimento local e regional pela grande ênfase que é colocada, nos dias de hoje, à qualidade ambiental, que em parte determina a qualidade de vida de um território.

Referências Bibliográficas

- CAIA (1998) – *Parecer da Comissão de Avaliação do Impacte Ambiental do Projecto de Eliminação de Resíduos Industriais pelo Sector Cimenteiro*, Relatório. IPAMB, Lisboa.
- DRON, Dominique (1995) – *Environnement et Choix Politiques*. Flammarion, France.
- EDER, Klaus (1996) – *The Social Construction of Nature*. Sage Publications, London.
- EGLER, Claudio (1996) – “Risco ambiental como critério de gestão do território: uma aplicação à zona costeira brasileira”. *Revista Território*, 1 (1), pp. 31-41.
- FERNANDES, Eduardo O. (1999) – “O papel da comunidade científica no quadro da problemática da gestão dos resíduos industriais”. *Revista do Ambiente*, 9, pp. 3-5.
- GIDDENS, Anthony (1998) – *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*. Polity Press, UK.

- JOANAZ de MELO, João (1999) – *Resíduos Industriais*, Memorando Interno. GEOTA, Lisboa.
- LANTHIER, Isabelle; OLIVIER, Lawrence (1999) – “The Construction of Environmental ‘Awareness’ ”, in *Discourses of the Environment* (ed. Éric Darier). Blackwell, UK, pp. 63-78.
- M.A. (1998) – *A Gestão dos Resíduos Industriais em Portugal. Enquadramento Estratégico*. Ministério do Ambiente, Lisboa.
- QUEIRÓS, Margarida (1996) – “«Hubris» ou arrogância do humanismo: uma ofensa para a Natureza?”. *Inforgeo*, 11, pp. 55-63.
- SCHMIDT, Luísa (1999) – “Um Nevoeiro Tóxico”. *Expresso*, 30.01.99.
- SCORECO (1998) – *Estudo de Impacte Ambiental do Projecto de Eliminação de Resíduos Industriais pelo Sector Cimenteiro* - 9 Tomos. Scoreco, Lisboa.