

**Portuguese version of the “Assesment and Recommandations”  
from the  
*OECD Environmental Performance Reviews: Portugal***

Translated by the Ministry of Environment, Portugal from the original English version:

*OECD Environmental Performance Reviews: Portugal*

(c) OECD, 2001

## Conclusões e Recomendações\*

Na década de 90, o PIB em Portugal cresceu cerca de 25% e a sua população 1%. O PIB *per capita* cresceu 23%, embora o seu valor continue a ser inferior à média da OCDE em mais de 25%. Em particular após 1993, o crescimento do PIB foi significativamente superior ao da U.E. no seu todo. Este crescimento está associado a mudanças estruturais (modernização industrial, declínio na agricultura, urbanização rápida das zonas costeiras, desenvolvimento do turismo) e apresenta disparidades regionais.

As pressões sobre o ambiente incluem o uso de recursos naturais, a poluição e a reestruturação do uso do solo. Portugal encara o desafio de alcançar o desenvolvimento económico, ambiental e social tendo em conta um equilíbrio a nível nacional e uma convergência com os outros países Europeus. Em particular, na última década, as infra-estruturas ambientais (e.g. abastecimento de água, tratamento de águas residuais e tratamento de resíduos) expandiram-se devido a importantes investimentos: estes esforços devem continuar a fim de que Portugal alcance os padrões elevados estabelecidos pelas políticas ambientais da U.E.. Com este objectivo, Portugal tem utilizado e vai continuar a utilizar os fundos da U.E. destinados a promover uma convergência com os outros membros da U.E. na protecção ambiental. Investimentos significativos foram também efectuados, e alcançaram-se resultados positivos relativamente à conservação da natureza. Adicionalmente, Portugal efectuou esforços consideráveis, que devem ser prosseguidos no sentido de integrar as preocupações ambientais no processo de tomada de decisão (e.g. promover a avaliação do impacte ambiental de grandes projectos). Foram estabelecidos planos de ordenamento para a totalidade do território.

Deste modo, é necessário que Portugal: i) promova uma maior implementação das suas políticas e reforce a sua infra-estrutura ambiental; ii) melhore a integração das preocupações ambientais nas decisões económicas; e iii) reforce a cooperação ambiental internacional. Este relatório examina os progressos efectuados por Portugal

desde o anterior exame da OCDE aos desempenhos ambientais em 1993, e avalia o grau de cumprimento dos objectivos internos e compromissos internacionais de Portugal, tendo por base os critérios ambientais, económicos e sociais. Sugerem-se várias de recomendações que podem contribuir para o fortalecimento do desempenho ambiental do país.

---

\* Conclusões e Recomendações revistas e aprovadas pelo Grupo de Trabalho sobre Desempenhos Ambientais na sua reunião de Julho de 2001

## 1. Gestão Ambiental

### *Implementação mais efectiva e eficaz das políticas ambientais*

Na década de 90, Portugal progrediu bastante no sentido de estabelecer um quadro legislativo ambiental revisto e moderno (em grande medida mas não unicamente em resposta às directivas ambientais da U.E.), de reforçar as suas instituições ambientais (incluindo a criação de um Ministério próprio e respectivos organismos regionais responsáveis pelas matérias do ambiente e do ordenamento do território), de desenvolver os planos nacionais de ambiente (e.g. o Primeiro Plano Nacional de Ambiente, em 1995, e planos estratégicos para os sectores de águas e resíduos), de adaptar planos de ordenamento abrangendo a totalidade do território (e.g. Planos de Ordenamento da Orla Costeira, Plano Nacional de Conservação da Natureza, Planos Municipais de Ordenamento do Território) e de investir e programar, infra-estruturas relacionadas com a água e resíduos, particularmente no contexto dos Quadros Comunitários de Apoio da U.E. de 1994-99 e 2000-06.

Contudo, ainda muito falta fazer para promover o desenvolvimento do investimento ambiental (e.g. para as infra-estruturas relacionadas com a água e os resíduos e para a redução e controle da poluição atmosférica em grandes unidades industriais e energéticas), para implementar efectivamente a regulamentação ambiental (e.g. aumentando as taxas de cumprimento através de uma capacidade de inspecção acrescida e de sanções administrativas e penais efectivas, verificando o progresso relativamente aos acordos voluntários e promovendo a implementação de mecanismos integrados de prevenção da poluição e de controle dos licenciamentos) e para implementar eficazmente os recentes planos de ordenamento nacionais e municipais. Na segunda metade da década de 90 Portugal aumentou os seus investimentos ambientais em cerca de 1,6% do PIB (incluindo investimentos de cerca de 1,1% do PIB com a redução e controle da poluição atmosférica), e provavelmente deverá aumentar este esforço financeiro para alcançar os seus ambiciosos objectivos ambientais nas áreas da gestão das águas e dos resíduos. Deverá ser prestada especial atenção a uma mais ampla aplicação dos princípios do poluidor pagador e do utilizador pagador, no sentido de garantir que o financiamento passe dos contribuintes para os poluidores e utilizadores dos serviços ambientais, e para preparar a provável redução dos financiamentos da U.E. após o ano de 2006. O uso de instrumentos económicos tais como taxas, programas de restituição dos depósitos e outros instrumentos de mercado devem ser alargados a todos os campos ambientais, em

particular para acompanhar o desenvolvimento previsível de custos-benefícios em serviços relacionados com o abastecimento de água e com os resíduos.

Recomenda-se:

- Continuar a implementação dos vários planos nacionais e programas de investimento e análise e revisão do Plano Nacional de Ambiente;
- Reforçar os recursos financeiros e humanos da Inspeção Geral do Ambiente para apoiar o progresso na aplicação e no cumprimento da regulamentação ambiental;
- Reforçar os recursos financeiros e humanos para apoiar progressos na aplicação e no cumprimento da regulamentação do ordenamento do território no contexto do ordenamento do território a nível nacional e municipal;
- Garantir que os acordos voluntários se tornem mais efectivos e eficazes (com objectivos claros, monitorização segura, transparência e participação de terceiros);
- Reforçar a implementação de mecanismos integrados de prevenção da poluição e de controle dos licenciamentos;
- Desenvolver o uso de instrumentos económicos e de recuperação total dos custos na disponibilização de serviços ambientais, e progresso com vista à adesão total aos princípios do utilizador pagador e do poluidor pagador;
- Incrementar de forma significativa as análises económicas das medidas políticas ambientais.

### ***Gestão do Ar***

Portugal adoptou várias medidas ambientais para conter o crescimento das emissões de poluentes atmosféricos na década de 90. Estas incluem inspeções técnicas obrigatórias aos veículos, acordos voluntários industriais e planos para a melhoria da qualidade dos combustíveis e reforma do licenciamento das actividades industriais. Os gastos com a redução e controlo da poluição atmosférica cresceram recentemente, principalmente em resposta à directiva da U.E. sobre grandes instalações de combustão. Várias medidas no sector da energia (introdução gradual do gás natural desde 1997, investimento na melhoria da eficiência energética, promoção das fontes de energia renováveis) também contribuíram para a gestão do ar, assim como uma variedade de incentivos fiscais para os sectores dos transportes e da energia. Foram feitos progressos na redução dos níveis ambientais dos poluentes atmosféricos nas áreas urbanas (e.g. Lisboa, Porto) para níveis inferiores aos valores guia, apesar de se observarem sinais de degradação em algumas áreas industriais.

Contudo, nos finais da década de 90, Portugal ainda não tinha dissociado as emissões de poluentes atmosféricos do crescimento económico, e ainda não tinha assinado ou ratificado os vários Protocolos da Convenção de Genebra sobre Poluição Atmosférica Transfronteiriça a Longa Distância. As emissões de SO<sub>x</sub>, NO<sub>x</sub>, NMVOC e CO<sub>2</sub> aumentaram nos anos 90. O ozono troposférico, apesar de não ser bem monitorizado, parece ocorrer sazonalmente na maioria das regiões. Portugal encara agora o desafio de cumprir com os seus compromissos domésticos e internacionais: reduzir (até 2010, relativamente a 1998) as emissões de SO<sub>x</sub> em 57%, NO<sub>x</sub> em 32% e NMVOC em 63% (assumindo que o Protocolo de Gotemburgo é ratificado) e aumentar as suas emissões de Gases com Efeito de Estufa em menos de 27% até 2010 relativamente aos valores de 1990. Programas sobre poupança de energia deveriam ser alargados a todos os sectores; isto teria benefícios múltiplos. À redução da poluição atmosférica não foi dada elevada prioridade em Portugal e há uma reduzida integração das preocupações sobre poluição atmosférica nas políticas industriais, energéticas e de transportes.

Recomenda-se:

- Implementar medidas adicionais com vista à redução das emissões de SO<sub>x</sub>, NO<sub>x</sub> e CO<sub>2</sub> a fim de se alcançar com rentabilidade os compromissos domésticos e internacionais; desenvolvimento e aplicação de medidas de redução das emissões precursoras de ozono;
- Promover a implementação de novos processos de licenciamento integrando o ambiente para instalações industriais e reforço da sua aplicação;
- Desenvolver programas de eficácia energética nos sectores dos transportes, da habitação e da indústria (e.g. para pequenas e médias indústrias) com vista a alcançar benefícios múltiplos: maior eficácia no uso de energia, diminuição na dependência das importações de petróleo e diminuição das emissões tanto de poluentes atmosféricos convencionais como de CO<sub>2</sub>; total implementação dos planos de melhoria da qualidade dos combustíveis;
- Reforço da função orientadora das taxas verdes relativamente a transportes e energia;
- Continuação da actuação no sentido de reduzir a idade média das frotas de veículos através de um melhor controle das importações de veículos usados, melhoria das inspecções técnicas e dos incentivos económicos à renovação de frotas; continuação do desenvolvimento da rede de transportes públicos;

- Alargamento da monitorização da qualidade do ar (e.g. para incluir partículas finas e ozono troposférico);
- Estabelecimento ou alargamento dos programas de gestão da qualidade do ar às principais cidades.

### ***Gestão da água***

Os anos 90 ficaram marcados por esforços e progressos muito significativos na gestão da água em Portugal. O país reforçou as suas capacidades legislativa e institucional para a gestão dos recursos hídricos: em 1993 foi criado o Instituto da Água para gerir as questões de quantidade e de qualidade; foram estabelecidos os conselhos das bacias hidrográficas e o Conselho Nacional da Água e actualmente estão a ser finalizados planos para as bacias hidrográficas e o plano nacional da água. Foram transpostas para o ordenamento jurídico interno todas as directivas da U.E. relacionadas com a água, exceptuando a directiva revista sobre água para consumo humano. A directiva quadro da água da U.E., adoptada durante a presidência portuguesa do Conselho da U.E., está a ser transposta, o que implica uma revisão geral da legislação sobre a água. Portugal modernizou as suas infra-estruturas municipais sanitárias e de abastecimento de água na década de 90. A percentagem de população ligada a estações de tratamento de águas residuais subiu de 21% em 1990 para 55% em 1999, em grande parte com investimentos co-financiados pela União Europeia. Em 2000 adoptou-se uma nova e ambiciosa estratégia, que aponta para disponibilizar o tratamento de águas residuais a 90% da população em 2006. A estratégia implica importantes reformas: estabeleceram-se programas plurimunicipais para melhorar o abastecimento público de água, os esgotos e estações de tratamento de águas residuais, que progressivamente serão alargados a todo o território. Estão a ser criadas empresas de água, com recurso crescente de capitais privados. Foram e estão a ser preparados planos de gestão das reservas públicas, com vista a melhorar a qualidade da água, coordenar os vários usos da água e preservar os ecossistemas aquáticos.

Apesar da qualidade das águas balneares permanecer boa e até ter melhorado em algumas zonas costeiras, a qualidade das águas superficiais apenas começou agora a melhorar, existindo ainda uma contaminação generalizada de matéria orgânica e microbiológica. Algumas águas subterrâneas encontram-se afectadas por nitratos originados pela agricultura e pela intrusão de água salgada resultante da sobre-exploração nos aquíferos costeiros; os excedentes de azoto da agricultura

diminuíram contudo, em 13% dos municípios são excedidos os teores da directiva dos nitratos. A qualidade da água para consumo humano é pouco controlada nos pequenos sistemas de abastecimento de águas que servem cerca de 20% da população. Os objectivos de qualidade da água abrangem apenas algumas substâncias perigosas e não existem ainda programas nacionais de redução da poluição para todas estas substâncias. A aplicação de coimas por poluição e por descargas consignadas na lei desde 1994 não foram postas em prática; em particular, houve um progresso diminuto relativamente à aplicação dos princípios do poluidor pagador e do utilizador pagador à indústria. As águas residuais industriais de instalações antigas, não ligadas às redes públicas de esgotos, são descarregadas sem o devido tratamento. É necessário dar continuidade na determinação em melhorar o financiamento dos serviços municipais de distribuição de água e de águas residuais: raramente se incluem taxas relativas a águas residuais nas facturas de consumo da água; o abastecimento de água e os investimentos em águas residuais têm sido bastante subsidiados. O financiamento da nova estratégia será um desafio. A agricultura exerce uma pressão crescente sobre os recursos hídricos, por exemplo, através de grandes sistemas de irrigação; o princípio do utilizador pagador deveria ser aplicado para melhorar a eficácia e para financiar os custos resultantes do investimento e do funcionamento e manutenção dos sistemas de rega.

Recomenda-se:

- Implementar a gestão por bacias hidrográficas, particularmente através da criação de autoridades de bacia hidrográfica;
- Continuar a melhorar a eficiência dos serviços de água e dos serviços de águas residuais alargando a criação de organismos plurimunicipais a todo o território, abrindo o sector da distribuição da água a entidades privadas e a fundos privados, e através da aplicação dos princípios do utilizador-pagador e do poluidor-pagador;
- Mobilizar a nível nacional e internacional os recursos técnicos, humanos e financeiros com vista a alcançar em 2006 o objectivo de ter 90% da população ligada aos sistemas de tratamento de águas residuais públicas;
- Promover o uso de instrumentos económicos tais como coimas por poluição para a indústria e coimas por descargas para a agricultura;
- Preparar os programas nacionais de redução da poluição por substâncias perigosas descarregadas nas águas (e.g. indústria);
- Implementar a avaliação do impacte ambiental nos novos grandes sistemas de regadio, de acordo com a nova legislação sobre AIA;

- Alargar a monitorização da qualidade da água a todas as fontes subterrâneas utilizadas ou que se prevê venham a ser utilizadas para captação de água para consumo humano.

### ***Gestão de resíduos***

Portugal estabeleceu, desde meados dos anos 90, uma base legal sólida para uma gestão ambiental de resíduos e desenvolveu planos estratégicos nacionais para a gestão dos resíduos municipais, industriais e hospitalares. Os planos estratégicos foram seguidos de planos de acção nacionais relativos à prevenção de resíduos municipais, resíduos hospitalares e resíduos industriais. Das 328 lixeiros não controladas, 272 foram encerradas até ao final de 2000. As actividades municipais de reciclagem de resíduos ganharam impulso; são direccionadas para fontes de resíduos como as embalagens, pilhas usadas, pneus usados e veículos em fim de vida. É cada vez mais comum a cobrança pelos serviços municipais ou plurimunicipais de gestão de resíduos.

Contudo, a produção de resíduos está a crescer mais do que o PIB e do que o consumo final privado. O objectivo de encerrar todas as lixeiras até 2000 não foi totalmente alcançado, devido em parte à questão da capacidade de tratamento. As taxas de reciclagem estão na generalidade bem aquém dos objectivos tanto para os resíduos urbanos como para os industriais. O financiamento total da gestão de resíduos não é amplamente aplicado. A obrigação legal dos produtores de resíduos de comunicarem a produção, tratamento e disposição final dos mesmos às autoridades ainda não é totalmente cumprida. Os objectivos quantitativos para a redução da produção de resíduos e para a reciclagem e destino final em cada sector podem ser aprofundados, com especial atenção para os resíduos perigosos. Foi aprovado em 2000, um Plano Nacional para a Prevenção dos Resíduos Industriais, destinado a promover a redução da produção de resíduos. Deverá ser encontrada uma solução para a destino final dos resíduos industriais perigosos combustíveis, com ampla informação ao público sobre opções de tratamento, incluindo a co-incineração em cimenteiras e sobre monitorização ambiental e de saúde. Apesar de se registar um bom progresso desde meados dos anos 90, ainda falta fazer muito para alcançar uma gestão efectiva e eficaz dos resíduos em Portugal.

Recomenda-se:

- Completar o encerramento total das lixéiras não controladas até ao final de 2001;
- Continuar a implementação dos planos nacionais de gestão de resíduos municipais, industriais e hospitalares; monitorizar os desempenhos na implementação, análise e revisão dos planos de modo adequado, com especial atenção para os esforços de prevenção de resíduos;
- Adoptar, quando apropriado, taxas por resíduos urbanos baseadas preferencialmente na produção de resíduos e não no consumo de água;
- Continuar o desenvolvimento de objectivos quantitativos para a gestão dos resíduos industriais; uso de incentivos económicos para encorajar a reciclagem de resíduos industriais;
- Incentivar o desenvolvimento de uma indústria de gestão de resíduos, incluindo a co-incineração de resíduos industriais perigosos em cimenteiras;
- Desenvolver a informação ao público sobre as opções de tratamento de resíduos perigosos.

### ***Natureza e biodiversidade***

Na década de 90, a protecção da natureza em Portugal progrediu de várias formas. A extensão de áreas protegidas aumentou e já atingiu o objectivo nacional para 2006 de 7,5% do território continental. Com a inclusão de áreas denominadas Áreas Protegidas (segundo a directiva das aves da U.E.) e os locais propostos pela Rede Natura 2000, mais de 50% da orla costeira e 21,4% do território continental estão cobertos. Sobretudo, os ecossistemas marinho e costeiro mantêm-se num estado de conservação consideravelmente bom; em 1998 estabeleceram-se duas áreas marinhas protegidas, contabilizando 1,7% da plataforma continental e em 2000 estabeleceu-se uma terceira. Existem planos de gestão e de ordenamento do território para cerca de 50% das áreas protegidas, sendo que para as restantes áreas esses planos estão em preparação, esperando atingir-se uma cobertura de 100% em 2003. Os gastos públicos e de pessoal associados à conservação da natureza aumentaram significativamente. Actualmente, o país é coberto na totalidade por planos municipais de ordenamento do território. Os programas agro-ambientais foram alargados e abrangem 23% das áreas cultivadas, acima do objectivo da U.E. para 2000 de 15%. A manutenção da agricultura tradicional intensiva tornou possível conservar, ou mesmo, em alguns casos, aumentar a biodiversidade. A área florestal total aumentou; a área coberta por espécies autóctones várias é globalmente estável; e as preocupações ambientais foram integradas nas medidas florestais para a agricultura. Estão a ser

preparados 21 planos regionais de gestão das florestas (esperados para 2003). Estes programas, que representam um progresso considerável, têm que ser consolidados e alargados tendo em consideração as pressões sobre a natureza e sobre a biodiversidade de uma série de actividades económicas e as alterações nos padrões de ordenamento do território. Foi publicada em Maio de 2001 uma estratégia nacional de biodiversidade que está actualmente em consulta pública.

O rápido desenvolvimento nas áreas costeiras (expansão urbana e turismo) induz grandes pressões sobre habitats primordiais enquanto, concomitantemente, a população decresceu nas áreas protegidas do interior ameaçando as actividades agrícolas e florestais tradicionais, algumas das quais ajudam à manutenção das paisagens protegidas, habitats e valores culturais. As plantações de eucaliptos com fins comerciais substituíram uma percentagem significativa dos ecossistemas florestais resinosos, por vezes ocupando grandes áreas em locais inapropriados; especial atenção deve ser dada à protecção dos ecossistemas florestais Mediterrâneos. Os fogos florestais destruíram o equivalente a um quarto da actual área florestal. Os ecossistemas de água doce (e.g. terrenos pantanosos) diminuíram nas últimas décadas. Algumas espécies de peixes de água doce estão ameaçadas devido à captação das águas dos rios e à poluição das águas.

Recomenda-se:

- Implementar a Estratégia Nacional de Biodiversidade, em particular as medidas para controlar a rápida expansão urbana e desenvolvimento turístico em zonas costeiras, tomando em consideração a rede Natura 2000;
- Concluir o estabelecimento e a implementação de planos de gestão para a rede nacional de áreas protegidas; estabelecer e implementar planos de gestão para as zonas húmidas Ramsar e para a restauração das rotas migratórias entre águas marinhas e interiores para as espécies piscícolas migratórias;
- Garantir que a conservação da natureza é tomada em consideração na implementação dos planos de ordenamento do território regionais, costeiros e municipais;
- Explorar a possibilidade de angariar fundos privados para a conservação da natureza com vista a garantir progressivamente o seu financiamento a longo-prazo;
- Continuar os esforços para implementar a conservação da biodiversidade na agricultura, florestas e pesca.

## 2. Rumo ao Desenvolvimento Sustentável

### ***Integrar as preocupações ambientais nas políticas económicas e sectoriais***

Na década de 90 Portugal viveu um período de rápido crescimento económico e de mudanças estruturais, com um aumento substancial nos investimentos públicos e privados, inclusive em infra-estruturas ambientais. Foram aplicados planos estratégicos, planos de acção e programas operacionais ao desenvolvimento económico, sectorial e regional, assim como à gestão ambiental. Foi estabelecido a nível nacional, regional e local um sistema coerente e abrangente de ordenamento do território, que inclui planos especiais para as zonas costeiras e para as florestas. Neste contexto, a integração institucional das preocupações ambientais progrediu significativamente em todos os níveis do processo de tomada de decisão: ao nível estratégico, de planeamento, de elaboração de políticas e de concepção de projectos. Os Ministérios sectoriais, tais como o da Agricultura e o do Equipamento Social começaram a tomar em consideração as preocupações ambientais com regularidade após a nomeação de auditores ambientais directamente ligados ao Ministro. O Gabinete do Primeiro Ministro dá uma atenção especial aos problemas de desenvolvimento sustentável. As responsabilidades da política de ambiente e de ordenamento do território uniram-se num único Ministério. Estão a ser desenvolvidos esforços para garantir que as pequenas e médias empresas cumpram a legislação ambiental, através do estabelecimento de contratos adaptação ambiental com associações do sector. Existem muitos programas que dão incentivos para acelerar o investimento ambiental e para estimular as práticas de gestão ambientais.

Apesar destes desenvolvimentos positivos, o progresso de Portugal no sentido de dissociar as pressões da poluição do crescimento económico foi fraco. A produção de resíduos, o tráfego automóvel e consequentes emissões de CO<sub>2</sub> aumentaram a taxas superiores às do crescimento do PIB. Globalmente houve pouco progresso na melhoria da eficiência energética – É necessária a monitorização da implementação e cumprimento local dos planos de ordenamento do território. A integração das preocupações ambientais no mercado só começou a progredir recentemente. Por exemplo, os princípios do poluidor pagador e do utilizador pagador estão longe de estar totalmente implementados na gestão de águas e de resíduos. As taxas

relacionadas com o ambiente não utilizam todo o seu potencial na orientação das práticas e padrões de produção e de consumo sustentáveis. Os subsídios prejudiciais ao ambiente são utilizados em vários sectores. Ainda são necessários novos passos para garantir a integração adequada das preocupações ambientais na energia, indústria, transportes e agricultura.

Recomenda-se:

- Dissociar as pressões sobre o ambiente das actividades sectoriais (e.g. energia, indústria, transportes, agricultura) através de uma melhor integração institucional e de mercado das preocupações ambientais nos processos de decisão e práticas sectoriais;
- Reforçar, a nível local e nacional, as iniciativas visando o desenvolvimento sustentável (e.g. adoptando uma estratégia nacional de desenvolvimento sustentável);
- Integrar as preocupações ambientais nas políticas fiscais e a diminuição dos subsídios prejudiciais ao ambiente;
- Promover os sistemas de gestão ambiental e de eco-eficiência na indústria, em particular através da ligação entre o apoio ao investimento e o cumprimento dos padrões ambientais;
- Intensificar as iniciativas para melhorar os interfaces multimodais de diferentes meios de transportes de passageiros e mercadorias, e desenvolver sistemas sustentáveis de transportes urbanos;
- Reforçar as políticas de desenvolvimento rural sustentável e reforçar os mecanismos de cumprimento nas políticas agrícolas;
- Reforçar a capacidade para avaliar o impacto ambiental de projectos de desenvolvimento regional e sectorial.

### ***Integrar as preocupações sociais nas políticas ambientais***

Na década de 90 Portugal alcançou um progresso claro com vista à coesão social e à convergência económica e ambiental. A democracia ambiental progrediu significativamente: alcançaram-se melhorias na qualidade e no acesso à informação ambiental; aumentou a cobertura de temas ambientais pelos meios de comunicação social, assim como a consciência ambiental (e.g. relativamente à separação de resíduos a nível doméstico). As ONG's ambientais cresceram em dimensão e importância. A educação ambiental é uma grande prioridade e começa a mostrar bons

resultados. Foram criadas novas áreas de emprego, tanto no sector público como no privado, em resultado dos investimentos nas infra-estruturas ambientais e da implementação de nova legislação ambiental. O trabalho relacionado com ambiente representa cerca de 1% da totalidade dos empregos. Portugal estabeleceu um óptimo sistema de ordenamento do território abrangente, a nível nacional, regional e local para orientar o desenvolvimento do ordenamento do território (e.g. nas zonas costeiras).

Contudo, a distribuição das pressões sobre o ambiente pelo país não é uniforme. A área metropolitana de Lisboa, o Porto e zonas costeiras como o Algarve estão ameaçadas pelo crescimento do trânsito, pelo crescimento urbano e pelo desenvolvimento turístico. Uma parte significativa da população ainda carece de abastecimento satisfatório de água, de tratamento de águas residuais e de tratamento de resíduos. A democracia ambiental tem que ser reforçada: a maiorias das ONG's ambientais são fracas em termos de associados e financiamento; os processos participativos de planeamento ou desenvolvimento local não se podem basear numa longa tradição de democracia local. Uma liderança forte, e uma mediação competente são requisitos para o desenvolvimento mais efectivo de iniciativas da Agenda 21 Local. Os procedimentos de AIA deveriam basear-se mais em consultas públicas e em processos preparatórios abertos. É ainda necessária a formação ambiental para apoiar as comunidades locais na gestão de projectos ambientais e para garantir o cumprimento da legislação ambiental.

Recomenda-se:

- Garantir que a convergência ambiental, tanto no seio da UE como dentro de Portugal (e.g. entre regiões) receba maior prioridade na implementação das políticas de coesão da UE;
- Tomar em consideração os efeitos distributivos aquando da privatização de serviços ambientais, introduzindo instrumentos económicos ou alterando a legislação relativa à propriedade e aos direitos de uso;
- Garantir o desenvolvimento da democracia ambiental através uma melhoria na informação ambiental, participação acrescida (e.g. nos processos de AIA) e desenvolvimento de iniciativas da Agenda 21 Local;
- Continuar o aprofundamento da consciência ambiental e da competência na gestão ambiental através de uma educação ambiental abrangente;
- Reforçar a capacidade de gestão e aplicação da lei das autoridades locais, e

desenvolver perfis de classificação profissional para o emprego ambiental.

### ***Integração sectorial: turismo***

Os anos 90 foram uma década que marcou o turismo em Portugal com um rápido crescimento no turismo nacional e internacional, que conjuntamente representam 9% do PNB e 6% do emprego. Esta década assistiu ao sucesso da Expo 98 em Lisboa e à mais elevada percentagem de investimento e de receitas turísticas, na região algarvia. Uma nova abordagem ao turismo tenta uma recolocação de Portugal nos mercados doméstico e internacional e tenta travar ou inverter as pressões ambientais e os prejuízos resultantes do turismo nas zonas costeiras. Recentes iniciativas turísticas dirigidas para o interior de Portugal são concebidas para promover um desenvolvimento regional e local sustentável, expandir a procura para zonas afastadas das áreas costeiras e, com base nos recursos do sector privado, preservar a herança arquitetónica rural. As políticas turísticas estão a progredir com: um Plano Nacional de Turismo; programas nacionais de investimento ligados ao Segundo e Terceiro Quadros Comunitários de Apoio; legislação sobre temas como turismo de natureza, alojamento e áreas protegidas; uma série de ferramentas de ordenamento do território aos níveis nacional, regional e local, com planos de ordenamento municipais cobrindo a totalidade do país; linhas orientadoras para os operadores turísticos; promoção de um turismo amigo do ambiente (e.g. eco-turismo, agro-turismo e turismo de natureza); e aplicação da AIA aos projectos turísticos. Para monitorizar o progresso foi elaborado um inventário extensivo dos recursos turísticos e estão a ser desenvolvidos indicadores turístico-ambientais.

Apesar de tudo, as autoridades turísticas e operadores turísticos ainda confiam na fórmula tradicional “sol e praia”, com as pressões ambientais (e.g. produção de resíduos e águas residuais e pressões relacionadas com os transportes) concentradas no tempo e no espaço. A nova estratégia de marketing aumenta o risco de separar os turistas nacionais dos estrangeiros e, em certos aspectos (e.g. férias de golfe), pode agravar efectivamente as pressões ambientais. A construção de residências secundárias e de complexos hoteleiros contribui para a influência da indústria construtora e para a acumulação de pressões nas zonas costeiras. O uso de instrumentos económicos tem que ser alargado de acordo com os princípios do poluidor-pagador e do utilizador-pagador. Deveriam ser desenvolvidos objectivos ambientais quantificados para o sector do turismo. Enquanto ao nível central a vontade política de integrar as políticas ambientais e de turismo parece relativamente forte, a

implementação física do planeamento é maioritariamente a nível local onde as considerações económicas de curto prazo e as preocupações ambientais são muitas vezes vistas como antagónicas.

Recomenda-se:

- Monitorizar o cumprimento total da implementação dos recentes planos de ordenamento do território da orla costeira e municipais e, no processo, aumentar a informação e o empenho dos profissionais de turismo e dos municípios relativamente à integração das preocupações ambientais nas decisões relativas ao turismo;
- Continuar os esforços de redução das pressões ambientais resultantes do turismo através do desenvolvimento de infra-estruturas de saneamento (distribuição de água, tratamento de águas residuais, tratamento de resíduos sólidos) apoiando as instalações turísticas;
- Continuar os esforços de redução das pressões ambientais resultantes do turismo e transportes relacionados (e.g. através de uma distribuição da procura turística no tempo e no espaço);
- Promover diferentes tipos de eco-turismo, incentivando a atracção de turistas nacionais;
- Promover a integração do turismo sustentável nas economias locais (e.g. em áreas costeiras sob grande pressão do turismo, assim como em áreas do interior relativamente pobres);
- Desenvolver o uso de instrumentos económicos (e.g. taxas de acesso, taxas de aeroportos, taxas sobre segundas residências) na linha dos princípios do utilizador pagador e do poluidor pagador;
- Desenvolver indicadores de turismo-ambiente e do inventário dos recursos turísticos como base tanto para fornecer informação turística como para monitorizar o progresso em direcção aos objectivos do turismo sustentável.

### **3. Compromissos internacionais**

Nos anos 90 Portugal progrediu relativamente a uma série de problemas ambientais internacionais. O país é parte em muitos acordos ambientais multilaterais e internacionais, as suas relações bilaterais são muito satisfatórias e transpôs directivas ambientais da U.E. para o seu direito interno; também progrediu relativamente à convergência ambiental no seio da U.E., com maior significado na área das infra-

estruturas relacionadas com a água e resíduos. Portugal tem um papel positivo na ajuda ao desenvolvimento dos vários países lusófonos relativamente a temas ambientais internacionais.

### *O que se alcançou*

No que diz respeito aos temas marinhos, Portugal participou activamente nos fora multilaterais nos anos 90. Ratificou a Convenção OSPAR sobre prevenção da poluição marinha, e após a adopção do Anexo 5 sobre protecção dos ecossistemas marinhos em 1998, em Sintra, criou duas reservas marinhas. Relativamente aos OGMs e à protecção da natureza, Portugal trabalhou activamente no sentido da adopção do Protocolo de Cartagena à Convenção sobre Diversidade Biológica para encorajar uma melhor monitorização do comércio de Organismos Geneticamente Modificados vivos. Ratificou os Acordos EUROBATS e ACCOBAMS à Convenção de Bona: foram tomadas medidas de protecção relativamente aos morcegos e as mesmas serão tomadas para os cetáceos. Portugal ratificou a Convenção sobre o Combate à Desertificação e à Seca e publicou um programa nacional de acção. Relativamente aos produtos químicos, Portugal assinou a Convenção de Roterdão de 1998 sobre prévia informação e consentimento, um passo em frente no sentido de se comprometer com um melhor controle das exportações de químicos perigosos e pesticidas para países em desenvolvimento; já alcançou os objectivos dos Protocolos de Aarhus para vários metais pesados e POPs (e.g. cádmio, chumbo, mercúrio, dioxinas e furanos). A Lei de Bases do Ambiente estipula garantias compulsórias para as actividades com grande risco ambiental.

Portugal utiliza eficazmente os Fundos da U.E., em particular nas infra-estruturas saneamento e de distribuição de água. Contudo, algumas directivas europeias têm-se mostrado de difícil implementação (e.g. no campo da qualidade da água, conservação da natureza e AIA) e Portugal ainda não preparou os planos de contingência para instalações perigosas. A Cooperação com Espanha foi reforçada através da assinatura em 1998 de uma Convenção sobre gestão de águas que alarga o alcance dos anteriores acordos bilaterais e ajudará na implementação da gestão das bacias hidrográficas, na linha dos requisitos da directiva quadro da água da U.E. de 2000; a cooperação bilateral também progrediu no âmbito da conservação da natureza (e.g. criação do parque transfronteiriço Gerês-Xurés). Portugal tornou-se num país doador, com a APD a situar-se à volta dos 0,25% do PNB, reflectindo também a instabilidade vivida na maioria dos países africanos de língua portuguesa; contudo, a

percentagem da APD dedicada a projectos ambientais é relativamente baixa. Portugal também contribui para o GEF.

### *Progressos a efectuar*

No que diz respeito aos temas marinhos, Portugal tem que se proteger dos perigos associados ao considerável tráfego marítimo ao largo da sua costa. Houve desenvolvimentos positivos no que diz respeito à prevenção da poluição do mar por navios mas Portugal ainda não assinou as Convenções OPRC e Salvage. Apesar dos esforços realizados por Portugal, o Acordo de Cooperação de Lisboa, de 1990, ainda não entrou em vigor, aguardando que outros países o ratifiquem. Como resultado, o Centro Internacional de Luta contra a Poluição no Atlântico Nordeste (CILPAN) tem tido que funcionar com capacidades limitadas. Portugal ainda não assinou alguns acordos relativos a compensações por acidentes que originem poluição por hidrocarbonetos ou prejuízos resultantes de substâncias perigosas ou tóxicas na sua costa. O Protocolo de Londres da Convenção para a Prevenção da Poluição Marinha por Operações de Imersão de Resíduos e Outros Produtos (LDC) que restringe ainda mais a imersão de resíduos no mar, também não foi assinado.

Relativamente às alterações climáticas, Portugal assinou o Protocolo de Quioto e adoptou em 2001 a estratégia nacional para atingir os seus objectivos. Entretanto, as emissões totais de Gases com Efeito de Estufa aumentaram 18% entre 1990 e 1998 e se a estratégia não for totalmente implementada e eficaz, é provável que aumentem mais até 2010, bem acima do compromisso assumido de um aumento de 27%. Mais deveria ser feito para melhorar a eficácia energética da economia portuguesa e para alcançar benefícios múltiplos associados: reduzir as emissões de Gases com Efeito de Estufa, reduzir as emissões dos poluentes convencionais, benefícios económicos de um uso mais eficaz da energia e diminuição da dependência das importações de petróleo. No que diz respeito à camada de ozono, Portugal progrediu no sentido de eliminar as substâncias que empobrecem a camada de ozono mas ainda importa CFCs de stocks existentes em outros países da U.E.. Portugal publicou, sob a Convenção sobre Diversidade Biológica, uma proposta de estratégia nacional de conservação da biodiversidade. Embora Portugal não tenha assinado ou ratificado os Protocolos de Helsínquia, Sófia, Genebra e Oslo da Convenção sobre Poluição Atmosférica Transfronteira a Longa Distância, já assinou e pensa ratificar o recente Protocolo de Gotemburgo com rigorosos objectivos de redução das emissões de SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub> e COV.

Recomenda-se:

- Ratificar e implementar os acordos internacionais para prevenir a poluição marinha por navios (e.g. Convenção OPRC, Protocolo de Londres e Convenção LDC) e aqueles que permitem maiores compensações por acidentes que originem poluição por hidrocarbonetos ou prejuízos resultantes de substâncias perigosas ou tóxicas na sua costa
- Implementar a estratégia nacional para alcançar os objectivos de redução das emissões dos Gases com Efeito de Estufa e alcançar múltiplos benefícios relacionados;
- Ratificar o Protocolo de Gotemburgo e tomar medidas eficazes para alcançar os objectivos de redução das emissões de SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub> e COV;
- Preparar planos de contingência para a eventualidade de um acidente industrial, em conformidade com a Directiva Seveso;
- Adoptar medidas para reduzir as importações de CFC's, para contribuir para a protecção da camada de ozono e em conformidade com o Protocolo de Montreal;
- Aumentar a APD na linha dos compromissos nacionais, assim como a percentagem da APD direccionada a projectos ambientais.