

Política e Legislação da Gestão da Qualidade do Ar

Instrumentos, Ferramentas e Quadro Legal

Enquadramento de Portugal no Contexto Europeu e Internacional

FRANCISCO MOREIRA DE AZEVEDO
Universidade Lusófona do Porto
moreiraa@ulp.pt

Resumo: Perante o agravamento das problemáticas atmosféricas a maior parte dos países mundo tem adotado ações concertadas e conjuntas tendentes a responder a estas realidades. No quadro da União Europeia, bloco económico e político ao qual Portugal pertence como estado-membro, tem vindo a ser desenvolvido um forte programa de combate à poluição atmosférica. Seguindo as principais linhas de orientação dos seus predecessores mas, ao mesmo tempo, trilhando novos caminhos para atingir desafiantes metas, o Sexto Programa de Ação em matéria de Ambiente (6.º PAA) pretende atingir níveis de qualidade do ar que não impliquem efeitos negativos nem riscos significativos para a saúde humana e o ambiente. A União Europeia tem pautado a sua atuação numa ótica de concertação de políticas e legislação como forma de reduzir as emissões atmosféricas dentro do seu espaço territorial. A articulação entre as políticas comunitárias que visam reduzir a exposição à poluição atmosférica e a produção legislativa em matéria da qualidade do ar, nomeadamente, a fixação de valores limites de emissão para os diferentes poluentes nas zonas e aglomeração das nossas cidades, encontra na gestão ambiental do recurso ar os conceitos e estratégias de atuação práticas fundamentais para, atuando como uma placa giratória de Ação, efeitos e resultados, se possa uniformizar e harmonizar as necessidades reais com a resposta política e legal nestas questões. Expor e compreender as metodologias, ferramentas e instrumentos legais ao serviço destes dois eixos (políticas e legislação) será o objetivo deste texto.

Abstract: Given the worsening problem of air to most countries of the world have adopted joint and concerted action aimed at responding to these realities. Within the European Union, political and economic bloc to which Portugal belongs as a member state, has been developed a strong program to combat air pollution. Following the main lines of its predecessors, but at the same time, breaking new ground to achieve challenging goals, the Sixth Environmental Action Programme Environment (6. EAP) aims to achieve levels of air quality that do not involve negative effects no significant risks to human health and the environment. The European Union has based its actions with a view to coordinate policies and legislation as a way to reduce emissions within its territorial space. The link between EU policies aimed at reducing exposure to air pollution and the passing of legislation on air quality, including the setting of emission limits for different pollutants in the zones and crowding of our cities, found in environmental management air resource concepts and implementation strategies for fundamental practices, acting as a hub of action, effects and results, we can unify and harmonize with the real needs political and legal response to these issues. Expose and understand the methodologies, tools and instruments at the service of these two axes (policy and legislation) will be the aim of this text.

Palavras-chave: Poluição Atmosférica, Política Ambiental, Gestão da Qualidade do Ar, Alterações Climáticas, Legislação Ambiental.

Keywords: Air Pollution, Environmental Policy, Management of Air Quality, Climate Change. Environmental Law.

1- Introdução

Desde a Revolução Industrial, com a descoberta do aproveitamento do carvão para a produção de energia motora, até aos nossos dias onde o petróleo é o grande responsável pela produção energética, a emissão de gases poluentes para a atmosfera nunca mais cessou e continuamente tem vindo a crescer, levando a que, fenómenos como os referidos no ponto anterior sejam uma realidade com que o Homem pós-moderno tem que conviver, enquanto esta sua filosofia de vida baseada nos combustíveis fósseis não se alterar.

É possível associar o conceito de Poluição Atmosférica à alteração da composição química natural da atmosfera resultante das várias atividades humanas, nomeadamente, a industrial e a utilização de transportes automóveis, e também de fenómenos naturais, tais como as erupções vulcânicas e os incêndios florestais. Os seus efeitos podem-se manifestar a várias escalas: escala planetária, o aquecimento global/alterações climáticas e a deterioração da camada de ozono na alta atmosfera; e ao nível local com efeitos mais diretos quer ao nível do homem (ex.: asma), da vegetação (ex.: morte prematura dos espécimes), ou ainda, ao nível do património (ex.: escurecimento das estruturas de pedra).

Em 1992, foi publicado um relatório sob o nome – “O futuro de todos nós” ou, como vulgarmente é designado, Relatório de Brundtland, devido ao facto de ter sido presidido pelo Ministro do Ambiente Norueguês, a Sra. Gro Brundtland, por incumbência da Organização das Nações Unidas (ONU). Neste trabalho, surge, como resultado das conclusões verificadas, um novo conceito de desenvolvimento – o Desenvolvimento Sustentável. Este novo conceito apresenta-se como um renovado caminho que conduz a um desenvolvimento que satisfaça as necessidades atuais sem comprometer as necessidades das gerações futuras.

No que concerne à poluição atmosférica, dos vários problemas de degradação ambiental que afetam o planeta, três em especial têm sido alvo de importantes medidas para a atenuação dos seus efeitos: o incremento da emissão de gases com efeito de estufa, a depleção da camada do ozono e o ozono troposférico.

Hoje em dia a humanidade debate-se com a questão do incremento da emissão de gases com efeito de estufa para a atmosfera cujos impactes incluem o aumento da temperatura média global da Terra, e a subida do nível médio da água dos mares, que leva a que este fenómeno não possa ser encarado como algo característico de um país ou de uma região, mas sim um problema que não conhece fronteiras e que tem repercussões de macro escala. São normalmente denominados gases de estufa aqueles que absorvem radiação com um comprimento de onda superior a 4 μm , possuindo cada um o seu espectro

de absorção próprio (Kiely, 1999). O aumento da concentração de gases de estufa na atmosfera, conduz a um desequilíbrio da temperatura média superficial da Terra, pois a maior concentração destes gases na atmosfera implica uma maior absorção da energia que é emitida a partir da superfície terrestre, não sendo reenviada para o espaço e provocando um aumento da temperatura global do planeta.

Desde princípios da década de noventa do século XX, a comunidade internacional tem tentado juntar o maior número possível de países em redor desta causa levando-os a assinarem acordos para a redução dos níveis de emissão dos gases de efeito de estufa. Salientam-se pela sua importância para esta matéria, a Convenção Quadro Sobre as Alterações Climáticas e o Protocolo de Quioto.

Uma outra questão, à escala global, tem a ver com o empobrecimento dos níveis de ozono na estratosfera. O ozono é um componente presente na atmosfera, sendo este composto produzido a dois níveis: na estratosfera e na troposfera. O ozono estratosférico, existente entre os 15 e os 20 km de altitude forma uma camada cuja existência é essencial para a vida humana na Terra, pois consegue filtrar as radiações ultravioleta (UV-B) proveniente do Sol, cujos efeitos sobre a saúde humana (ex.: formação de melanomas, cataratas) e na vegetação (ex.: diminuição da atividade produtiva) são nocivos e prejudiciais. Os clorofluorcarbonetos (CFC's), para além de outros produtos químicos produzidos pelo Homem, são os grandes responsáveis pela destruição da Camada de Ozono. Os CFC's têm inúmeras utilizações (gases refrigerantes, solventes, espumas, etc.), pois são pouco tóxicos, não inflamáveis e não se decompõem facilmente, permanecendo na atmosfera cerca de 150 anos. Em 1983, a comunidade internacional alertada para o problema do empobrecimento da camada do ozono, resolveu através da Assembleia das Nações Unidas fazer uma comunicação internacional, chamando a atenção não só para este aspecto, mas também para outros fenómenos globais. No entanto, só dois anos mais tarde é que se deu o primeiro passo no tratamento deste fenómeno, global com a assinatura da Convenção de Viena, onde os estado participantes se comprometeram a tomar as medidas mais apropriadas para proteger a saúde e o ambiente contra a depleção da camada de ozono, através da redução de emissão dos poluentes responsáveis pela modificação da camada de ozono. A partir desta altura, outros acordos e convenções se seguiram no sentido de controlar a libertação destes gases para atmosfera, tendo-se verificando avanços quer ao nível tecnológico, quer ao nível legislativo, para o combate deste fenómeno com repercussões ao nível global.

Por outro lado, o ozono quando presente na troposfera é prejudicial quer para os seres vivos, quer para o património, isto porque, é um composto tóxico altamente oxidante que, junto à superfície, pode originar o designado "smog" ou nevoeiro fotoquímico. Produz

importantes impactos nos materiais, reduzindo o tempo médio de vida dos materiais (borrachas, tintas, plásticos); na flora, afetando principalmente a produção e qualidade das culturas, assim como, provocando o envelhecimento precoce de certas plantas; no homem, causando patologias como falta de ar, dores de cabeça, laringites, alteração nos glóbulos vermelhos, tosse, irritação (nariz, olhos e garganta). As altas emissões de dióxido de azoto (NO_2), um gás precursor do ozono troposférico, nas cidades europeias levou à sua monitorização regular visando manter níveis sustentáveis de concentração no ar ambiente deste poluente. A queima de combustíveis nos motores de combustão interna dos veículos motorizados, assim como, as fontes estacionárias como processos de produção de energia e aquecimento são hoje em dia as fontes de emissão de precursores de ozono com mais impacto (WHO, 2000), podendo estar na origem do Smog Fotoquímico visível sobre as grandes cidades. Para além do NO_2 , associado ao “smog fotoquímico” que apresenta uma cor acastanhada quando presente na atmosfera, as partículas em suspensão ($\text{PM}_{2,5}$ e PM_{10}), consoante a sua dimensão e série, são outra fonte de preocupação devido aos seus níveis elevados na atmosfera e efeitos na saúde. Dentro do espaço europeu tem-se vindo a verificar desde 1990 uma redução significativa das emissões de vários poluentes atmosféricos. Contudo, desde 1997, as concentrações de partículas em suspensão e do ozono na atmosfera não tem registado, na maior parte dos casos, melhorias significativas ou qualquer tendência evidente da inversão desta realidade. Constata-se atualmente que a maior parte da população urbana europeia vive em cidades onde são permanentemente ultrapassados os valores limites atmosféricos para a proteção da saúde humana.

Perante estas problemáticas atmosféricas a maior parte dos países mundo tem adotado ações concertadas e conjuntas tendentes a responder a estas realidades. No quadro da União Europeia, bloco económico e político ao qual Portugal pertence como estado-membro, tem vindo a ser desenvolvido um forte programa de combate à poluição atmosférica.

Seguindo as principais linhas de orientação dos seus predecessores mas, ao mesmo tempo, trilhando novos caminhos para atingir desafiantes metas, o Sexto Programa de Ação em matéria de Ambiente (6.º PAA) pretende atingir níveis de qualidade do ar que não impliquem efeitos negativos nem riscos significativos para a saúde humana e o ambiente. A União Europeia tem pautado a sua atuação numa ótica de concertação de políticas e legislação como forma de reduzir as emissões atmosféricas dentro do seu espaço territorial. A articulação entre as políticas comunitárias que visam reduzir a exposição à poluição atmosférica e a produção legislativa em matéria da qualidade do ar, nomeadamente, a fixação de valores limites de emissão para os diferentes poluentes nas zonas e aglomeração

das nossas cidades, encontra na gestão ambiental do recurso ar os conceitos e estratégias de atuação práticas fundamentais para, atuando como uma placa giratória de Ação, efeitos e resultados, se possa uniformizar e harmonizar as necessidades reais com a resposta política e legal nestas questões. Expor e compreender as metodologias, ferramentas e instrumentos legais ao serviço destes dois eixos (políticas e legislação) será o objetivo deste texto.

Perante a posição frontal e aberta da União Europeia sobre as questões da poluição atmosférica: uma redução de 20% até 2020, que seria aumentada para 30% se as outras nações desenvolvidas tivessem chegado a um acordo estratégico em Copenhaga. Traduz bem o comprometimento do bloco europeu em relação aos dados mais recentes que mostram que as emissões globais de CO₂ aumentaram quatro vezes mais depressa desde 2000 do que na década anterior. Ressalve-se que este incremento encontra-se acima do pior cenário relatado pelo Painel Intergovernamental sobre as Alterações Climáticas (IPCC) em 2007. O mesmo IPCC que, nos últimos anos, tem sido acusado de fundamentalismo na abordagem a estas questões e de cenarizações demasiado catastróficas perante os dados científicos disponíveis. Perante um desafio sério como são as questões da contaminação atmosférica e as alterações climáticas, urge concertar um projeto ambicioso que perante os sinais ambientais alie as políticas atmosféricas à matéria legal na procura de uma gestão harmoniosa e sustentável da atmosfera e do nosso futuro comum.

2- Instrumentos de Política Ambiental

Dados recentes têm vindo a evidenciar que, nas últimas décadas, a melhoria da qualidade do ar em várias cidades e regiões ao nível internacional, tem sido resultado das ações e relações simbióticas entre as preocupações ambientais e as políticas nacionais de desenvolvimento e crescimento económico. Em Janeiro de 2008, a Comissão Europeia propôs um pacote Climático e Energético para: reduzir as emissões de gases com efeito de estufa em 20% até 2020; aumentar a quota de energia renovável em 20% até 2020; melhorar a eficiência energética em 20% até 2020. A concretizar-se estes desafiantes objetivos, a poluição atmosférica no espaço europeu na próxima década pode registar uma efetiva melhoria tornando-se um exemplo a seguir para outros países do mundo.

Para atingir estas metas, a gestão da qualidade do ar deverá estabelecer princípios base de uma estratégia comum destinada a definir e fixar objetivos de qualidade do ar ambiente a fim de evitar, prevenir ou reduzir os efeitos nocivos para a saúde humana e o ambiente. Pode-se basicamente reunir os instrumentos de política de ambiente em três tipos

(Santos e Antunes, 1999): comando e controlo ou de regulamentação direta; económicos e fiscais ou de mercado; e de informação. Os instrumentos de política ambiental são uma via para atingir os objetivos de qualidade do ar previamente definidos, conduzindo à aplicação de soluções capazes de responsabilizar os atores e potenciar as ações de proteção da componente atmosfera.

2.1.- Instrumentos de Comando e Controlo

Estes instrumentos de comando e controlo visam aplicar medidas de regulamentação direta, em que se estabelecem as metas a atingir e as tecnologias a utilizar, sendo apenas função do agente económico adotar a tecnologia indicada e não infringir as normas estabelecidas. Caracteriza-se este instrumento por pouca flexibilidade de manobra para os agentes económicos, reduzido espaço para diálogo e falta de incentivo à adesão do agente económico a não poluir. Existem vários tipos destes instrumentos: normas de emissão, quotas, proibições, normas tecnológicas, licenças de descarga, etc.

As normas de emissão são as leis que estabelecem os valores máximos de emissão de poluentes atmosféricos, provenientes de fontes de emissão fixas ou móveis. A proteção do ambiente e a capacidade tecnológica disponível no momento, bem como o desempenho das atividades económicas deverão ser a base das normas de emissão. As proibições caracterizam-se pela interdição das atividades consideradas indesejáveis, ou perigosas, para as quais não existem medidas de controlo ou minimização prevista na legislação em vigor. Outro instrumento de comando e controlo, integra as normas tecnológicas que obrigam o agente poluidor a adotar determinada tecnologia considerada pela legislação como a mais eficaz. Um último exemplo deste tipo de instrumentos consiste nas designadas licenças de descarga, que constituem uma autorização condicionada, emitida pelas entidades competentes, para a libertação, por parte do agente poluidor, de uma determinada carga poluente.

Em conclusão, estes instrumentos de comando e controlo baseiam-se no princípio do poluidor-pagador, tendo necessariamente que existir uma boa base técnico-jurídica que designe os máximos autorizados, as normas a considerar e as proibições a respeitar, assim como, uma eficaz, célere e sensata base burocrática de administração da lei (Tribunais). Por último há a referir que, o processo de aplicação destes instrumentos de comando e controlo só será eficaz se a vigilância, inspeção e fiscalização do cumprimento da legislação funcionar.

2.2- Instrumentos Económicos ou de Mercado

Os instrumentos económicos ou de mercado permitem uma maior flexibilização para as entidades económicas, tendencialmente poluidoras, permitindo ao sujeito económico a adoção da melhor opção para atingir a meta pretendida, isto é, a diminuição dos seus impactes sobre o ambiente e também dos custos económicos que lhe estão associados. Neste tipo de instrumentos, o legislador apresenta à entidade económica um valor limite para as suas emissões, ao mesmo tempo que, mais do que, penalizar o infrator, incentiva-o a melhorar a sua eficácia de controlo da poluição. Estes instrumentos visam, fundamentalmente, a reconversão da tecnologia de controlo, ou seja, propor alternativas ao controlo da poluição, e não impor normas e regras, como acontecia no instrumento anterior. Desta forma, nestes instrumentos económicos ou de mercado o controlo das emissões é executado pelo preço, deixando ao critério do agente económico (poluidor) a definição da estratégia que melhor se adapte ao seu negócio, tendo em atenção a proteção do ambiente e a vitalidade económica da empresa.

Os instrumentos económicos mais utilizados são: as taxas de emissão, os incentivos, os subsídios, os acordos voluntários e os direitos transacionáveis de emissão.

Para o caso das taxas de emissão opta-se por proceder a uma avaliação das emissões da empresa, estabelecendo-se uma taxa de emissão considerada sustentável para aquele tipo de empresa. Assim, a empresa é levada a adotar as melhores tecnologias disponíveis com vista a um processo de melhoria contínua, economicamente viável e sustentável para a empresa, que conduza a curto prazo ao cumprimento das taxas de emissão fixadas. Outros dois instrumentos económicos adotados, geralmente em conjugação com as taxas de emissão, são os designados sistemas de incentivos e subsídios. Os incentivos visam recompensar o bom desempenho ambiental de uma determinada empresa, atribuindo-lhe estímulos exteriores com vista a agraciar o agente poluidor pela emenda e pela minimização dos impactes ambientais por si provocados. Um exemplo de um destes benefícios é a redução dos encargos fiscais da empresa em causa. Por outro lado, o sistema de subsídios articula-se com as taxas de emissão promovendo a reconversão tecnológica da empresa na procura do controlo e redução das emissões para os níveis fixados pelas taxas de emissão.

Outro instrumento económico consiste nos denominados acordos voluntários. Neste caso o agente poluidor concerta, com a autoridade ambiental, um prazo ao longo do qual o agente económico se compromete a adaptar tecnologicamente a sua empresa para que, no final do prazo estipulado, se verifique o cumprimento efetivo da legislação em vigor. A estes

acordos entre a autoridade ambiental e os agentes económicos (isoladamente ou em grupo) dá-se o nome de Contrato de Adaptação Ambiental.

Os Direitos Transacionáveis de Emissão, elaborados para serem aplicados numa ótica mais abrangente e global do problema, traduzem-se no designado comércio de emissões, que assenta numa bolsa de transação de títulos de emissão. Esta solução é deveras importante para o controlo dos poluentes para os quais existem tetos de emissões bem definidos nos diversos documentos legislativos de âmbito internacional (ex.: Protocolo de Quioto). Este instrumento permite o comércio de títulos de emissão entre os agentes económicos para um determinado ramo, possibilitando condições para que se atinja um desenvolvimento tecnológico otimizado relativamente à diminuição das emissões de poluentes, para um determinado período de tempo.

2.3- Instrumentos de Informação

Estes instrumentos são os mais recentes e são reflexo de uma nova forma de controle e minimização da poluição, através da opinião pública ambientalmente consciencializada. Advindos de uma geração societária mais capacitada e sensibilizada para os problemas ambientais, estes instrumentos buscam a comunicação, informação e formação da população como meio de mudança de comportamentos menos respeitadores do ambiente, para que uma sociedade ambientalmente mais informada, seja uma sociedade ambientalmente mais interventora na defesa do ambiente.

Existem dois responsáveis para a eficácia deste instrumento, as instâncias governativas e os consumidores. Cabe ao estado, e às entidades competentes em matéria de ambiente, ser veículo condutor de informação à população, assim como, garantir o livre acesso e fidedignidade das informações facultadas, quer pelas entidades competentes, quer pelas entidades privadas produtoras de produtos ou serviços. O outro responsabilizável pela falibilidade deste instrumento é o consumidor e a população em geral, na medida em que, o cidadão ambientalmente consciencializado só consome produtos possuidores de informações que lhe garantam que aquele produto, em todo o seu ciclo de vida, foi elaborado para não lesar o ambiente. A população em geral, não deve abdicar do seu direito à informação e a sua necessidade de se manter esclarecida para os problemas que afetam a sua localidade, região, país e mundo.

Estes instrumentos de informação baseiam-se fundamentalmente na sociologia e no *marketing* ambiental, como motores de condução da sua política. Nos mercados modernos é necessário que o consumidor ambientalista seja igualmente um consumidor formado

ambientalmente, isto é, o produtor muitas vezes “inventa” símbolos e frases ecologistas para levar os consumidores modernos a mais facilmente aderirem ao produto. É pois, necessário que haja cumprimento do papel do estado em legislar, de forma a que, o produto seja obrigado a informar o consumidor, assim como, por parte deste estar atento a possíveis fraudes sendo um consumidor ambientalmente consciente.

Por último, duas considerações a propósito deste instrumento, uma de âmbito geral, sobre o livre acesso à informação em matéria de ambiente, outra de âmbito específico, relativa a inventários de fontes e suas emissões. Para a primeira apreciação, segundo a Diretiva 90/313/CEE, transposta pela Lei nº65/93, de 26 de Agosto, estabelece-se o livre acesso à informação em matéria de ambiente, prevendo-se neste articulado que todos os cidadãos possam aceder a informações em matéria de ambiente, ficando desta feição assim legalmente estabelecido o verdadeiro direito à informação ambiental e a finalidade concreta deste instrumento de gestão ambiental. Para a segunda consideração, de âmbito mais concreto na área da gestão da qualidade do ar, e segundo a Diretiva Quadro do Ar 96/62/CE, transposta para o direito interno pelo Dec. Lei 276/99, de 23 de Julho, estabelece-se a obrigatoriedade da elaboração de inventários de fontes e suas emissões, assim como, a sua divulgação às entidades competentes e livre acesso ao público em geral.

2.4- Os Instrumentos de Política Ambiental e as Ferramentas de Gestão do Ar

Em qualquer teoria, das mais diferentes áreas científicas, a concretização final da mesma só se atinge quando se transpõem o limiar da subjetividade e das hipóteses e se passa para o campo do real e prática objetiva e concreta. Também no caso da gestão do ar tal axioma se cumpre. Para que as diferentes filosofias de gestão da qualidade do ar possam ser aplicadas no âmbito da prática do real, estas necessitam indispensavelmente de um conjunto de ferramentas, que assegurem o cumprimento dos seus objetivos, para assim garantir a manutenção de uma atmosfera saudável. Sendo as três principais ferramentas de gestão da qualidade do ar os inventário de emissões, a modelação e a monitorização ambiental.

Os Inventários de Emissões constituem um importante elemento na gestão da qualidade do ar, possibilitando o conhecimento quantitativo das várias fontes de emissão, permitindo a quantificação das emissões de poluentes lançadas na atmosfera, numa determinada área e num determinado período de tempo, por todas as fontes aí situadas, ou em particular, por uma dada fonte que se pretende estudar. Os inventários são muito utilizados para avaliar, nomeadamente, a eficácia de políticas, em estudos de impacto

ambiental (particularmente, localização de um determinado projeto) e estudos sobre a poluição transfronteiriça. Já a modelação procura dar respostas e explicações da evolução dos diversos processos físico-químicos que ocorrem na atmosfera, para que, desta forma, se consiga entender: a progressão dos poluentes quando libertados na atmosfera; a origem dos poluentes; os efeitos destes poluentes se forem adicionados ou removidos do ar; a contribuição da fonte de emissão X para a concentração de poluentes no local Y; onde se deve localizar uma fonte poluente de modo a minimizar os impactes na qualidade do ar, entre outras soluções alternativas. A modelação depende de muitos fatores, incluindo a qualidade dos dados das fontes de emissão, do conhecimento meteorológico do meio, ou ainda, do conhecimento dos processos físico-químicos. A utilização de cartografia digital e de Sistemas de Informação Geográfica, aliados a modelos, possibilita uma melhor compreensão dos fenómenos e uma consequente melhoria nas tomadas de decisão. Por último, tem-se a monitorização ambiental, cujo principal objetivo consiste em apresentar dados sobre a qualidade das diferentes componentes ambientais, assim como, agrupar a informação necessária para que cientistas, políticos e planeadores tomarem decisões racionais na gestão e melhoria do ar ambiente. O estabelecimento destes objetivos, devidamente determinados e documentados, permitirá a melhor definição na eficácia que se pretende atingir nos dados da qualidade do ar, o que leva a que haja uma utilização eficiente dos recursos, originando uma otimização da rede de monitorização.

Em suma, os instrumentos de política ambiental aliados às mais eficazes ferramentas de gestão conduzem a uma correta planificação das políticas da qualidade do ar focadas nos princípios de gestão ambiental defendidos pela Agenda 21, a enumerar: Princípio de Prevenção (se uma Ação ou projeto apresentar indícios de possível dano para o ambiente deverão ser tomadas medidas para proteger o ambiente, mesmo que não existam provas científicas de estragos) e Princípio do Poluidor Pagador (os custos associados à poluição, incluindo monitorização, gestão, limpeza e supervisão, devem ser remetidos para organizações responsáveis pelas fontes de poluição). Assim, na prossecução do conceito do Desenvolvimento Sustentável, o objetivo da política de gestão da qualidade do ar consiste em assegurar níveis de qualidade que garantam a manutenção da saúde das populações e a proteção do ambiente, tentando equilibrar os interesses do desenvolvimento económico com a proteção da qualidade do ar ambiente. Para que tais objetivos sejam cumpridos é necessário desenvolver estratégias desde o nível governamental até ao nível regional e local. Uma boa política governamental é a base para a gestão da qualidade do ar. Sem ela é difícil manter uma legislação adequada e fazê-la cumprir. Uma política de gestão da qualidade do ar, à semelhança das restantes variantes de proteção do ambiente, deve ser

pensada num plano de transversalidade e simbiose com as restantes políticas governamentais (ex.: economia, transportes, energia, etc.), isto é, deverá a todas trespassar para que seja respeitada e acautelada.

3- Quadro Legislativo

Na redação de um plano de atuação que vise a gestão e melhoria da qualidade do ar nos espaços territoriais é necessário delinear a dois níveis o formato da construção e atuação da Ação. Nenhum plano de gestão é concretizável se não tiver assente e fundado em coerentes e otimizadas políticas de administração e concertação entre todos, e com todos, os atores intervenientes. Eis apresentado o primeiro eixo basilar da gestão da qualidade do ar: uma boa política estratégica que assegure o apoio e a viabilidade das ações e dos investimentos implementados no terreno. Contudo, nenhuma política pode sobreviver sem um conjunto de leis (ou preceitos) reguladores destas decisões, aparecendo assim o Direito como o segundo nível interveniente no desenvolvimento sustentável da gestão atmosférica. A existência de um quadro legislativo fornece e legitima a Ação num Estado de Direito, levando a que muitas das vezes, se constitua uma intrínseca relação entre tecnologia e jurisprudência no estabelecimento de um normativo que uma dada sociedade considera aceitável para a qualidade de vida do homem e da natureza.

Na atualidade, muitos são aqueles que consideram que o aparecimento da Poluição Atmosférica se iniciou na Inglaterra do sec. XVIII com a chamada Revolução Industrial. É nesta época que se começa a verificar uma alteração do regime de produção tradicional –a manufatura -, num processo novo baseado na máquina, aproveitando novas fontes de energia (carvão, mais tarde o petróleo e gás natural) para a transformação, em larga escala, de matérias-primas.

Apesar da sua importância para o agravamento da poluição atmosférica esta não tem origem direta na revolução industrial.

O Homem sente os efeitos da poluição atmosférica desde que existe sobre a Terra. As poeiras resultantes da erosão, as partículas do pólen, os gases emitidos na decomposição da matéria viva e nos incêndios florestais são exemplos de poluentes atmosféricos de origem natural, com que desde sempre o Homem foi obrigado a conviver.

Na verdade, foi com a introdução do carvão como combustível, que o problema se agravou vertiginosamente, ao ponto de, o Rei Eduardo I, de Inglaterra, por volta de inícios do sec. XIV, mandar publicar um decreto em que proibia a sua queima durante as sessões do Parlamento. Mas, a partir do sec. XVIII, a revolução industrial e a utilização massiva do

carvão, para a transformação, em larga escala, de matérias-primas, levaram a que a libertação de poluentes para a atmosfera, como o monóxido de carbono e dióxido de enxofre, se tornassem um problema típico das grandes cidades. Mais tarde, em meados do sec. XIX, com o desenvolvimento das indústrias químicas novos poluentes se juntaram aos acima citados.

Em França, as primeiras medidas tomadas em relação à degradação da qualidade do ar, reportam-se à primeira lei conhecida, datada de 1810, já nos alvares da era industrial (Cruz,1982). Em 15 de Outubro de 1810 Napoleão decretava:

«Les manufactures et ateliers que répandent une odeur insalubre ou incommode ne pourront être formés sans une permission de l'autorité administrative; ces établissements seront divisés en trois classes»

« La première classe comprendra ceux qui doivent être éloignés des habitations particulières”.

«La deuxième, les manufactures et ateliers dont l'éloignement des habitations n'est pas rigoureusement nécessaire, mais dont il importe néanmoins de ne permettre la formation que après avoir acquis la certitude que les opérations qu'on y pratique sont exécutées de manière a ne pas incommoder les propriétaires du voisinage, ni a leur causer des dommages»

« Dans la troisième classe sont placés ceux qui peuvent rester sans inconvénient auprès des habitations, mais doivent rester soumis à la surveillance de la Police».

A primeira legislação no nosso país, relativa à proteção da saúde pública, contra a poluição atmosférica antropogénica, remonta a meados do sec. XIX, mais precisamente, a 27 de Agosto de 1855. Nessa data, por ordem do Senhor Rei D. Pedro V, é publicado um decreto relativo à salubridade e segurança nos estabelecimentos industriais. Esse documento destinava-se a evitar danos para terceiros, devido à laboração das empresas. Contudo, anteriormente a esta data, já havia alguns estudos ou pesquisas científicas respeitantes a esta matéria. A confirmar isto mesmo, existem os trabalhos, dos excelentíssimos Senhores André de Avelar e Manoel Joaquin Henriques Paiva, insignes homens das ciências no seu tempo, que já nessa altura se interessavam pela investigação das causas da degradação da qualidade do ar (Cruz,1982):

“Nesta quarta impressão reformada e acrescentada pelo mesmo Autor, com um tratado do prognóstico da mudança do ar, e alguns princípios que tocam assim a Philosophia Natural, como à Astrologia Rústica...” (André de Avelar, em Chronographia ou Reportório dos Tempos, Lisboa 1602)

“... através dos meios químicos de purificação do ar das embarcações, isto é , de destruir as partículas malignas, que resistem aos meios mecânicos, e de conhecer a existência das mesmas partículas malignas na atmosfera” (Manuel Joaquim Henriques de Paiva, Exposição de Meios Químicos de Purificar o Ar das Embarcações, Lisboa 1798)

Como se pôde comprovar o estudo desta matéria, já atraía os cientistas portugueses de há duzentos anos atrás. Mesmo antes da tardia introdução do trabalho maquinal em detrimento da essencial forma de produção de materiais da altura, a manufatura, já os homens das leis de então consideravam necessário um estabelecimento de um conjunto de instrumentos legais que garantissem as boas condições da qualidade do ar.

Assim, a partir do sec. XIX, com o crescer da produção de materiais devido à introdução fabril das máquinas, e conseqüentemente com o aumento das emissões de poluentes para a atmosfera, a elaboração de leis que defendessem a qualidade do ar aumentou até aos nossos dias.

3.1- O Direito do Ar no Ordenamento Jurídico Nacional

Um primeiro problema a solucionar é o de saber onde colocar juridicamente um direito à respiração de um ar puro.

Nos dias de hoje, muitos são os juristas que se têm debruçado sobre esta temática, originando várias interpretações e análises. Apesar da atualidade do tema, ele já não é recente no que diz respeito a interpretações, vindo já de há muito tempo, desde o Direito Romano Clássico, a preocupar legisladores, doutrinadores e estudiosos.

Sendo o direito ao ar um corolário do direito à saúde e este do direito à vida, pode-se desde logo, e sem grande margem para erro, situar o direito em apreço como um direito de personalidade civil. Isto faz todo o sentido, se se considerar que sem uma boa qualidade do ar não pode existir uma saúde sã. Conseqüentemente, se o ser humano não possuir ar de qualidade, provavelmente a sua existência estará ameaçada, sendo assim o direito ao ar um direito de personalidade, pois o homem adquire personalidade jurídica no momento do nascimento com vida (artº66, nº1 do Código Civil).

Assim, constata-se que, os direitos de personalidade são inerentes à própria existência física da pessoa, pois constituem uma qualidade sua, um seu especial modo de ser, um requisito mínimo necessário e imprescindível ao conteúdo da própria personalidade (artº70 do Código Civil).

Repare-se que o direito ao ar é pré existente à própria personalidade, isto porque, para que o nascimento se opere “completo e com vida”, segundo o artº66 do Código Civil, é primordial a existência de uma boa qualidade do ar para a sobrevivência da fonte originária de personalidade jurídica.

Inserindo-se o direito ao ar, no direito à vida e à saúde, onde se poderá este encontrar plasmado? Na lei portuguesa tem-se consagrado, no artº64 da Constituição da República Portuguesa:

“Todos têm direito à proteção da saúde e o dever de a defender e promover”.

Têm-se também protegido estes direitos em diplomas supranacionais, como é o caso da Declaração Universal dos Direitos do Homem, que no seu artº3, refere:

“Todo o indivíduo tem direito à vida...”

Em suma, pode-se afirmar através destes argumentos que o direito ao ar, se pode constituir como um direito de personalidade, que deverá ser defendido por todos, pois é inerente a todos, devendo as pessoas ameaçadas ou ofendidas nestes seus direitos, “...requerer as providências adequadas às circunstâncias do caso, com o fim de evitar a consumação da ameaça ou atenuar os efeitos da ofensa já cometida” (artº70, nº2).

É também de ressaltar que, sendo este direito, um direito de personalidade, deverá obedecer aos seus traços principais: intransmissibilidade, indisponibilidade e irrenunciabilidade.

Quanto ao primeiro ponto, a intransmissibilidade, ela é inerente à própria definição de direito de personalidade, estando irreversivelmente vinculada à pessoa como tal, cessando com a morte da sua fonte originária de personalidade jurídica (nº1, artº68, Código Civil). No que diz respeito à indisponibilidade do direito ao ar, esta apresenta uma forte interligação com a primeira, isto porque ninguém pode, desde o momento em que nasce, não apresentar uma disponibilidade para a sua posse. A irrenunciabilidade representa uma restrição relacionada com a impossibilidade de abdicação destes direitos, pois são extremamente necessários para que a pessoa se torne como tal.

3.2- Características fundamentais do Direito do Ar

Pode-se definir Direito do Ar como uma combinação de técnicas e conhecimentos científicos, por um lado, e de regras e instrumentos jurídicos por outro, que se orientam para a obtenção da proteção da qualidade do ar, mediante um conjunto de medidas jurídicas de natureza interdisciplinar.

Compreender as principais características do Direito do Ar é fundamental para o entendimento de toda a sua aplicabilidade prática. Com paralelismo de características relativamente ao Direito do Ambiente, a especificidade do Direito do Ar particulariza algumas delas, absorvendo-as e colocando em relevo, nomeadamente:

1-Carácter indeterminado dos danos: Trata-se de um direito onde existe um carácter indeterminado das dimensões espaciais, isto é, no que diz respeito ao direito do ar, não existem fronteiras muito nítidas, ou seja, não se tem a possibilidade de delimitar o espaço que foi danificado.

2-Transnacionalidade: A transnacionalidade resulta em parte da falta de determinação dos danos provocados nas comunidades. Hoje em dia, existem inúmeros problemas ambientais, nomeadamente, provenientes da emissão de poluentes para a atmosfera, que se manifestam a nível transfronteiriço, obrigando a uma abordagem e intervenção de âmbito internacional.

3-Carácter preventivo: Nesta característica, mais do que sancionar, o que se pretende é prevenir. Mesmo as normas sancionatórias no ambiente, têm um carácter preventivo. E no que diz respeito à atmosfera, há certos danos que são difíceis, se não impossíveis, de reparar.

4-Base extra jurídica: Grande número das prescrições normativas ambientais resultam necessariamente de outras ciências. É sempre preciso um grande contributo por parte das ciências para o Direito intervir. Sem a ajuda das várias ciências, os juristas não podem elaborar jurisdição com vista a controlar a degradação da qualidade do ar, isto porque, o legislador não poderá saber qual o limite máximo de emissão para a atmosfera de um determinado poluente, se não tiver a ajuda das várias ciências, que por exemplo lhe demonstrem que determinada concentração de poluente libertada, numa determinada área, irá ter determinadas repercussões para o ambiente circundante.

5-Multidisciplinaridade: Esta característica explica-se pela tendência que o direito do ar tem para ser conduzido por outras disciplinas ou áreas das ciências, mas também por outras áreas do direito, como por exemplo o direito penal. A necessidade de uma inter-cooperação forte entre este direito e outras disciplinas científicas é condição "*sine qua non*" para que seja possível construir uma boa base jurídica, a nível da proteção da qualidade do ar, em que a teoria esteja em perfeita harmonia com a realidade prática.

6-Predominância dos interesses coletivos: Dado o objeto deste direito não ser unipessoal mas sim coletivo, o qualificativo da característica apresenta-se como a salvaguarda dos interesses de uma sociedade, em deferimento do uso abusivo de uma entidade individual desta componente ambiental. Assim, a defesa do recurso ar constitui a

proteção de um interesse difuso (coletivo) que está devidamente previsto na Constituição da República Portuguesa (nº3, artº53), permitindo-se à sociedade o exercer do seu Direito à Ação Popular, intervindo na defesa desta componente ambiental face à predominância dos interesses coletivos.

3.3- Direito Constitucional

Apesar do aparecimento do primeiro Texto constitucional já remontar ao longínquo ano de 1822, ainda em plena Monarquia, atualmente vigora a Constituição de 1976, como é vulgarmente conhecida. É com este último texto que se dá, pela primeira vez, a preocupação, a nível constitucional, pela questão ambiental, com a introdução de todo um artigo dedicado a tal vertente - artº66 - Ambiente e qualidade de vida -, que surge como resposta à necessidade de se possuir uma base sólida para a construção de todo um conjunto de regras e normas disciplinadoras das atitudes ambientais negativistas. A abertura deste artigo dá-se de uma forma única e singular, ressaltando além do próprio “...direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado...”, também o “...dever de o defender.”. No nº2, do mesmo artigo, estabelece-se que é incumbência do estado, “...por meio de organismos próprios e com o envolvimento e participação dos cidadãos...” a promoção e o controlo da “...poluição e os seus efeitos e as formas prejudiciais de erosão...”. É através desta enumeração, feita na sua alínea a), que a poluição atmosférica, deve ser prevenida e controlada, através da tomada de medidas, metas e normas que assegurem uma boa qualidade atmosférica.

É fundamental para a implementação de uma boa política protecionista do ambiente a sua consagração a nível constitucional, isto porque, estando a constituição numa posição hierárquica normativa superior nas fontes do direito interno, constitui-se como o princípio de toda a formulação normativa ao nível português.

Na perspectiva de dar cumprimento ao disposto no artº66, a Constituição possui mais dois artigos de importância capital; sendo eles o artº9 (Tarefas fundamentais do Estado) e o artº52 (Direito de petição e direito de Ação popular). No caso do primeiro, é o reforço da ideia manifestada no artº66, em que se assume como tarefa fundamental do estado a promoção “...do bem-estar e a qualidade de vida do povo [...] bem como a efetivação dos direitos [...] ambientais...”; já no caso do artº52, referente ao Direito de Ação popular, assume-se de uma importância fundamental para o tal “...direito de o defender...”, a responsabilidade máxima do agente social individual na construção de uma sociedade ambientalmente ideal. Assim, todos aqueles que sentem que o seu direito a um ambiente

sadio e ecologicamente equilibrado está a ser violado, têm ao seu dispor, graças a este artº52, a partir do dia 31 de Agosto de 1999, a Lei 83/95 sob o título: Direito de participação procedimental e Ação popular.

Em conclusão, a introdução na Constituição da República Portuguesa (CRP) da temática da proteção e salvaguarda dos direitos e deveres ambientais constituiu o início de uma nova tomada de atenção do legislador para esta vertente da sociedade humana: a poluição ambiental. O campo da poluição atmosférica, também é considerado através das medidas que deverão ser implementadas para combater a libertação de efluentes para a atmosfera.

3.4- Lei de Bases do Ambiente

A Lei de Bases do Ambiente (LBA), publicada em 7 de Abril de 1987, sob o nº11/87, também denominada como Lei-quadro, realiza o enquadramento de toda vertente ambiental, ditando os grandes princípios de uma política de ambiente, e deixando para o legislador ordinário a feitura da legislação que dará regulamentação prática aos seus princípios

Ao longo de toda a LBA a componente protecionista respeitante ao ar está bastante vincada, tendo toda uma panóplia de artigos que visam, por vezes direta ou indiretamente, levar a um melhor controlo e redução dos diversos poluentes emitidos para a atmosfera. Logo no Capítulo I (Princípios e objetivos), no seu artº4 (Objetivos e Medidas), faz referência na sua alínea g), à necessidade de adoção, no futuro próximo, de uma “...adequada delimitação dos níveis de qualidade dos componentes ambientais...”; sendo o ar, segundo a alínea a), do artº6 da mesma lei, um componente ambiental.

O apogeu da salvaguarda da componente ar, nesta lei, é atingido com a dedicação de todo um artigo (artº8-Ar), que enumera as medidas a adotar conducentes à sua máxima proteção, manifestando-se a efetiva intenção da elaboração de uma “...regulamentação especial.” reguladora das concentrações dos poluentes que possam ser lançados para a atmosfera, assim como a obrigação de todas “...as instalações, máquinas e meios de transporte...” serem “...dotados de dispositivos ou processos adequados para reter ou neutralizar as substâncias poluidoras.”. Também através deste artigo, fica bem clara a proibição do funcionamento de quaisquer empreendimentos que “...possam constituir fontes de poluição do ar sem serem dotados de instalações e dispositivos em estado de funcionamento adequado para reter ou neutralizar as substâncias poluentes...”.

A terminar, sendo a poluição o agente destabilizador de todas as componentes ambientais, e dado que, a maior parte desta tem origem na atividade humana, inserem-se

nesta lei dois artigos: artº21 (Poluição) e artº26 (Proibição de poluir), com vista a especificar claramente o que se entende por tais conceitos, de forma a que, no futuro, toda a legislação se produza partindo de tais preceitos.

Para as situações em que as fontes poluidoras, nomeadamente as atmosféricas, possam estar a ultrapassar os “...limites estipulados...”, a LBA prevê através do seu artº35 (Redução e suspensão de laboração) quais as medidas a adotar, podendo-se determinar “...a redução ou suspensão temporária ou definitiva das atividades geradoras de poluição”. Por outro lado, se da continuação da laboração destas atividades “...não decorram riscos significativos para o homem ou para o ambiente.”, o governo “...poderá celebrar contratos programa com vista a reduzir gradualmente a carga poluente das atividades poluidoras.”.

Em suma, com a publicação desta Lei nº11/87 de 7 de Abril, apesar das suas limitações, houve uma lufada de ar fresco no direito do ambiente português, elaborando-se uma Lei de Bases que possibilitou o nascimento de toda a moderna política ambiental portuguesa.

3.5- Direito Internacional e a Comunidade Europeia

Os homens tentam pautar-se por regras e normas que os ajudam a viver com os outros e a fazerem parte de uma cultura, de uma comunidade, enfim, pertencer a um agrupamento de indivíduos geralmente designado por povo ou comunidade estadual. Ora, os estados não se encontram isolados uns dos outros, bem pelo contrário, nos dias de hoje, mais do que nunca, tem se verificado um crescimento da interação e da interligação entre os vários estados internacionais.

O direito internacional público, define-se como um conjunto de normas, que visam a resolução de qualquer espécie de conflito existente entre os estados, tendo sido por isso também chamado de Interestadual. Com o nascimento das mais diversas organizações internacionais, sujeitas também a este tipo de direito, a anterior denominação (de Interestadual) deixou de fazer sentido, pois este direito internacional passou também a solucionar os possíveis conflitos entre os estados soberanos ou outras entidades internacionais.

É de realçar porém que, a par do Direito Internacional Público, existe também um Direito Internacional Privado, elaborado com o fito de resolver os eventuais conflitos entre os indivíduos pertencentes a diferentes estados, ou seja, é o conjunto de normas que estabelece qual a lei que deve regular as relações entre cidadãos de diferentes

nacionalidades, destinando-se a resolver conflitos de interesses já não entre estados, mas entre dois ou mais indivíduos de diferentes nacionalidades.

Deve-se ainda salientar que, de acordo com o artº38 do estatuto do Tribunal Internacional de Justiça, que estabelece quais as fontes mais importantes do direito internacional do ambiente, se referem especificamente as convenções internacionais e os atos das organizações internacionais. De facto, a nível do direito internacional do ambiente, estas têm sido as opções mais correntes para a elaboração da tomada de medidas com vista à resolução dos problemas globais que afetam o ambiente.

No ordenamento jurídico português, as normas de direito internacional do ambiente obedecem a um processo de receção que se inicia no artº8, da Constituição da República Portuguesa, onde se indicam como fazendo parte integrante do direito português as seguintes fontes: (1) As normas e os princípios de direito internacional geral ou comum; (2) As normas constantes de convenções internacionais regularmente ratificadas ou aprovadas, após a sua publicação oficial e enquanto vincularem internacionalmente o estado português; (3) As normas emanadas dos órgãos competentes das organizações internacionais de que Portugal seja parte vigoram diretamente na ordem interna, desde que tal se encontre estabelecido nos respetivos tratados constitutivos.

Estando Portugal integrado na União Europeia, cujo principal objetivo é a constituição de uma Europa unida, económica, cultural e politicamente, e em que a troca de bens, mercadorias e pessoas se realize de uma forma livre, é requisito fundamental a elaboração de políticas comuns quer no âmbito económico e cultural, quer mesmo no âmbito ambiental.

O Direito Comunitário, que se afirma como sendo um conjunto de normas que regulam a constituição e funcionamento das chamadas comunidades europeias, atual União Europeia, é o direito capaz de definir a ordem jurídica das comunidades e que se destina a ser integrado na ordem jurídica dos vários estados, para uma melhor harmonização de legislações.

Existem dois tipos de direito comunitário: o originário e o derivado. O primeiro é constituído pelos: Tratados institutivos da União Europeia (Tratado de Paris e Tratado de Roma) e pelos Tratados que procederam aos alargamentos geográficos das comunidades e tratados de revisão dos tratados institutivos (Ato Único Europeu, Tratado de Maastricht, Tratado de Amesterdão). Já o direito comunitário derivado, corresponde às normas criadas pelas instituições comunitárias (Conselho Europeu, Comissão Europeia, Parlamento Europeu, e Tribunal de Justiça) com base nos tratados (Direito Comunitário Originário) a fim de garantir a sua aplicação. Assim, constituem Direito Comunitário Derivado, segundo o

artº249 do Tratado da Comunidade Europeia, os regulamentos, as diretivas, as decisões, recomendações e por ultimo, os pareceres. Saliente-se que, em termos de hierarquia, o Direito Comunitário Derivado tem de estar em concordância com o Direito Comunitário Originário, pois é deste que ele advém.

A aplicação das normas comunitárias ao direito interno de cada estado membro, rege-se por dois princípios; o princípio do primado e o princípio da aplicabilidade direta. De acordo com este último princípio, os tratados institutivos e as disposições comunitárias dotadas de aplicabilidade, no âmbito dos estados membros, constituem com a adesão de Portugal à UE, uma nova fonte de direito, na ordem jurídica portuguesa, e por isso mesmo, se fala na aplicabilidade direta do Direito Comunitário, na ordem jurídica nacional. Deste princípio resulta o princípio do primado do Direito Comunitário, que refere que, em caso de conflito entre as normas nacionais e comunitárias, o Direito Comunitário prevalece sobre qualquer norma do Direito Interno. Assim, o direito comunitário atinge os seus objetivos e garante-se uma harmonização das legislações.

Em termos ambientais, a União Europeia tem preferido legislar os seus desígnios para esta matéria fundamentalmente através das diretivas e não dos regulamentos. Ao contrário dos regulamentos, as diretivas têm o objetivo de aproximar as legislações dos vários estados membros, em torno de alguns princípios fundamentais por si definidos, deixando-se uma margem de manobra aos estados para que possam adequar a legislação comunitária à sua realidade, e assim definir qual o melhor caminho para atingir os objetivos comunitários definidos.

Quando a Comunidade Económica Europeia se formou, através do Tratado de Roma, no dia 25 de Março de 1957, não havia neste documento qualquer tipo de norma que se preocupasse diretamente com a proteção do ambiente. Referia-se no entanto, no seu artº2 que a comunidade tinha como missão promover a melhoria das condições de vida das populações, o que implica a melhoria do ambiente. Só mais tarde, em 1987, com a revisão deste tratado, através do Ato Único Europeu, é que se procedeu ao reconhecimento formal do ambiente, com a introdução dos artº130 R, S, T.

No início da década de setenta, em 1972, com o crescer da consciencialização da comunidade para os problemas ambientais, é publicado o 1º Programa de Ação em matéria de ambiente. Para além deste primeiro programa de Ação em matéria de ambiente, entre o início da década dos anos setenta e 1987, são publicados mais de 350 atos relativos ao ambiente, muitos deles através de diretivas. Apesar de não haver uma política ambiental no Tratado de Roma, é possível deste modo verificar, o interesse por parte da comunidade, aquando da revisão do Tratado de Roma, para introduzir uma política de ambiente.

3.6- Legislação Atual

Como referido no ponto anterior, a Comunidade Europeia tem entendido que, em matéria de ambiente, a melhor opção para o cumprimento dos seus propósitos de unificação das diferentes políticas dos vários estados-membros em redor de uma só estratégia de combate à poluição ambiental, consiste nas diretivas, dada a sua maleabilidade de transposição para as diferentes ordens jurídicas estatais. Atualmente, a Diretiva 96/62/CE do Conselho de 27 de Setembro de 1996, relativa à avaliação e gestão da qualidade do ar ambiente, deriva destes princípios orientadores da doutrina europeia e identifica-se como o documento fundamental da comunidade europeia para a proteção da qualidade do ar dos estados membros. É vulgarmente designada por “Diretiva-Quadro” ou “Diretiva-Mãe”, assumindo-se como o documento orientador de todos os documentos, a surgir futuramente para dar cumprimento aos seus objetivos e foi . Assim, a Diretiva 96/62/CE, de 27 de Setembro, segundo o artº1 do seu articulado define e explicita quais os objetivos a atingir: (1) Definir e estabelecer objetivos para a qualidade do ar ambiente na Comunidade, a fim de evitar, prevenir ou limitar os efeitos nocivos sobre a saúde humana e sobre o ambiente na sua globalidade; (2) Avaliar, com base em métodos e critérios comuns, a qualidade do ar ambiente nos Estados-membros; (3) Dispor de informações adequadas sobre a qualidade do ar ambiente e proceder de modo a que o público seja delas informado, designadamente através de limiares de alerta; (4) Manter a qualidade do ar ambiente, quando esta é boa, e melhorá-la nos outros casos.

A partir destas orientações surgiram outras diretivas, as designadas “Diretivas Filhas”, concentradas na execução da política e objetivos plasmados na “Diretiva Mãe” 96/62/CE: a Diretiva 99/30/CE, de 22 de Abril, relativa aos valores limite para o dióxido de enxofre, o dióxido de azoto e os óxidos de azoto, as partículas em suspensão e o chumbo no ar ambiente; a Diretiva nº 2000/69/CE, de 16 de Novembro, relativa a valores limite para o benzeno e o monóxido de carbono no ar ambiente; a Diretiva nº2002/3/CE, de 12 de Fevereiro, relativa ao estabelecimento de objetivos a longo prazo, valores alvo e limiares de alerta e de informação à população para o ozono no ar ambiente.

A importância desta “Diretiva Quadro” foi tal que, em Portugal, e em matéria de legislação da qualidade do ar, se pode estabelecer um ponto de orientação divisória no antes e depois da transposição deste documento jurídico para a ordem interna.

Uma primeira fase, pode ser delimitada até à transposição da Diretiva Quadro, com a publicação de três importantes conjuntos de documentos: Lei de Bases do Ambiente (Lei nº11/87, de 7 de Abril); Dec. Lei nº352/90, de 9 de Novembro (Lei do Ar); Portarias

nº286/93, de 12 de Março e Portaria nº623/96, de 31 de Outubro (concretizadoras dos objetivos do Dec. Lei nº352/90). A segunda fase inicia-se com a transposição da Diretiva Quadro e respetivas Diretivas-Filhas e caracteriza-se pela introdução de profundas alterações nas estratégias de gestão da qualidade do ar ambiente em Portugal: Dec. Lei nº276/99 de 23 de Julho (transpôs a Diretiva Quadro nº96/62/CE); Dec. Lei nº111/2002 de 16 de Abril (transpôs as Diretivas Filhas nº99/30/CE e nº2000/69/CE); e Dec. Lei nº320/2003 de 20 de Dezembro (transpôs a Diretiva Filha nº2002/3/CE).

Com a transposição destas quatro Diretivas, importantes inovações foram introduzidas relativamente ao quadro legal anterior, demonstrando uma extrema e permanente preocupação com as populações e com o conhecimento da informação sobre a qualidade do ar. Pode-se afirmar que, com a transposição desta Diretiva Quadro e respetivas Diretivas Filhas uma nova dinâmica foi introduzida no que respeita à gestão da qualidade do ar ambiente, sendo de salientar os seguintes pontos de mudança e inovação: Participação do Público (Obrigação de facultar informação ao público no respeitante, quer aos programas de melhoria da qualidade do ar ambiente em realização, quer no que concerne aos locais onde a qualidade do ar se encontra mais debilitada); Conceitos (Introdução do conceito de Aglomeração, Zona, Avaliação Preliminar da Qualidade do Ar e Margem de Tolerância); Valores Limite (Estabelecimento de valores limite direcionados para a proteção da saúde humana, dos ecossistemas e da vegetação; estabelecimento de valores limite para os poluentes atmosféricos em termos de número fixo de horas ou dias do ano; fixação de um valor limite para as partículas com um diâmetro aerodinâmico equivalente inferior a 10 µm (PM₁₀); estabelecimento de apenas um valor limite para o monóxido de carbono); Monitorização (A concentração dos óxidos de azoto tem agora uma nova fórmula de cálculo; definição, poluente a poluente, de critérios de localização em micro e macro escala; prevê-se a possibilidade de recurso a técnicas de modelação com o objetivo de obter melhores informações sobre a qualidade do ar ambiente).

Apesar desta divisão entre o antes e o depois da Diretiva Quadro do Ar, nunca se verificou a rutura intransigente e instantânea entre os novos documentos jurídicos respeitantes ao ar e os que os precederam. Pelo contrário, o que se tem verificado demonstra a preocupação no estabelecimento, na interligação e na adaptação de cada novo documento jurídico ao seu antecessor de forma a sustentavelmente melhorar a qualidade do ar ambiente, sem contudo desvalorizar o trabalho já efetuado na proteção deste bem ambiental. Em conclusão, a transposição destas Diretivas europeias para a nossa ordem interna veio trazer uma redução acentuada dos valores máximos, para as concentrações admitidas no ar ambiente dos diferentes poluentes, de uma forma racional e

conscientiosamente equacionada com vista à melhoria da qualidade do ar ambiente, sem pôr em risco as atividades económicas que porventura medidas extremistas poderiam provocar.

4- Conclusão

O cenário atual do estado do ambiente mundial nas suas diversas componentes, impele os governos nacionais à tomada de medidas e atitudes de combate frontal à destruição dos ecossistemas e delapidação dos recursos naturais. Uma mudança de paradigma ao nível do desenvolvimento e crescimento económico é algo que a humanidade hoje propõe aos políticos, governantes e legisladores mundiais quando, agrupando-se em conjunto na promoção de ações de cidadania em prol da defesa e promoção do ambiente através do fomento de palestras, criação de partidos, apresentação de manifestos, promoção de cursos formação, instituição de organizações não-governamentais de defesa do ambiente (ONGA's), etc.

Hoje, mais do que em qualquer outra época histórica, o ambiente planetário necessita de cuidado e proteção para que, no futuro, possa existir vida tal qual hoje a conhecemos. Neste contexto a gestão da qualidade do ar ao nível local, nacional e internacional é um dos vértices da solução a adotar para o combate à poluição atmosférica (local e global) e às alterações climáticas. Os instrumentos da política ambiental em estreita colaboração com as ferramentas de gestão da qualidade do ar disponíveis atualmente podem, aliadas constante atualização e reformulação da matéria legal ao nível nacional e internacional, possibilitar uma Ação conjunta e eficaz de melhoria da qualidade do ar do local para o global, desde da Ação individual do cidadão que adota na sua vida novas soluções de mobilidade ecológica até governante regional que incrementa medidas adicionais de fiscalização industrial; e do global para o local na Ação concertada entre os diferentes países no encontrar de acordos internacionais que vinculem os Estados ao cumprimento de objetivos e responsabilidades perante o direito dos seus cidadãos a um ambiente sadio e ecologicamente equilibrado.

Atentos a estas evidências as políticas e legislação da qualidade do ar na União Europeia terão que obviamente estar alinhadas na prossecução do combate à poluição atmosférica através da redução das emissões e da fixação de valores limites eficazes para a qualidade do ar. Trata-se então de um esforço partilhado entre vários estados mas não só, as autoridades regionais e locais, as ONGA's e os cidadãos individuais devem obviamente

entrar nesta discussão com contribuição de conhecimentos, soluções e responsabilidades formalmente assumidas.

Na União Europeia, a aliança entre a política e a legislação ambiental, nomeadamente ao nível do ar, tem levado à implementação de diversas ações de promoção e gestão da qualidade desta componente ambiental. O Sexto Programa de Ação em matéria de Ambiente (6.º PAA) visa no âmbito dos seus objetivos atingir níveis de qualidade do ar que não impliquem efeitos negativos nem riscos significativos para a saúde humana e o ambiente. Um exemplo prático de ações empreendidas ao abrigo deste 6ºPAA foi a criação do programa Ar Limpo para a Europa (CAFÉ), destinado a prestar aconselhamento político integrado e estratégico a longo prazo em matéria de poluição atmosférica.

Mas repare-se que não se pode focar apenas a atenção a um único bloco económico e político como é a UE quando falamos em poluição atmosférica, contudo, sendo Portugal um dos estados-membros integrantes deste espaço comum de interesses e vontades é necessário reforçar a tónica em torno da política e legislação do agrupamento europeu. Recorde-se a título de exemplo ao nível internacional, a Convenção sobre a Poluição Atmosférica Transfronteiriça a Longa Distância da UNECE (a Convenção LRTAP) e pelos respetivos protocolos, ou ainda o protocolo "multi-poluentes" de Gotemburgo ao abrigo da Convenção LRTAP.

No âmbito da legislação da qualidade do ar, um dos pontos centrais deste artigo, ao nível dos Estados-Membros, as novas Diretivas aparecem como uma extensão daquilo que a realidade física expõe e impõe e as políticas ambientais necessitam de ver consagrado ao nível legal. Tendo reforçado o que se tem defendido no âmbito dos acordos internacionais: maior aperto aos agentes poluidores e menor inflexibilidade perante as realidades locais. Consegue-se assim uma preciosa aliança entre as necessidades do quadro político europeu traduzidas nesta nova legislação orientada para reformulação dos princípios básicos relativos à avaliação e gestão da qualidade do ar nos Estados-Membros; redução dos limites legais estabelecidos para os poluentes constantes na Diretiva-Quadro, moderados pela criação das designadas "margens de tolerância" para a realidade específica de cada país; e o acordo relativo ao intercâmbio de informações, que procura estabelecer uma troca recíproca de informações e de dados provenientes das redes e estações individuais que medem a poluição atmosférica nos Estados-Membros da UE.

Só desta forma com eficiência e cooperação entre os vários países, política e legislação, aliadas em torno de uma estratégia comum de combate à poluição atmosférica podem dar uma resposta capaz e otimizada ao cumprimento do objetivo primordial da melhoria da qualidade do ar. Neste quadro europeu do qual Portugal faz parte integrante, a

normalização e uniformização dos instrumentos e ferramentas das políticas e legislação ambiental tem levado a que através de metodologias como o Plano de Ação para a Qualidade do Ar, destinado a programar medidas de forma a garantir que a qualidade do ar seja mantida dentro dos níveis recomendáveis; a transposição e adoção da legislação europeia à realidade nacional, ao nível da redução das emissões; conjuntamente com o Programa dos Tetos de Emissão Nacional (PTEN) e com o Plano Nacional de Redução das Emissões (PNRE) das Grandes Instalações de Combustão; Portugal hoje possa ser um dos países do mundo que, dentro da sua conjuntura económica e social, possua um dos níveis mais baixos de contaminação atmosférica comparativamente com os seus congéneres mundiais.

5- Bibliografia

Borrego, C; Miranda, A.I.; Coutinho, M; Ferreira, J.; Carvalho, A. C; Air quality Management in Portugal: example of needs and available tools; Environmental Pollution; 2002, 2535-2544.

Brunekreef, B.; Holgate, S.T.; Air pollution and health; Lancet, 2002, 1233-1242.

Cruz, Martinho de Almeida; Aspectos Jurídicos da Poluição Atmosférica; Edição INAPA; Porto 1982.

Gomes, C.; A Prevenção à Prova no Direito do Ambiente; Coimbra Editora; 2000

Kiely, Gerard; Ingenieria Ambiental – Fundamentos, entornos, tecnologias y sistemas de gestion; McGraw-Hill, 1999.

Leeuw, F.A.A.M.; Moussiopoulos, N.;Sahm, P.; Bartonova, A.; Urban air quality in larger conurbations in the European Union; Environmental Modelling & Software 2001, 399-414

Nevers, N.; Air Pollution Control Engineering; McGraw-Hill, 2000

Santos, R. e Antunes, P. ; Instrumentos Económicos de Política de Ambiente, Actas de Colóquio Ambiente, Economia e Sociedade, Conselho Económico e Social, Fundação Caloust Gulbenkian, 1999.

World Health Organization (WHO), Air Quality Guidelines, WHO Regional Office, Copenhaga, 2000.