

Risco, incerteza e conflitos ambientais em Portugal

João Arriscado Nunes, Marisa Matias e Susana Costa¹

Introdução

A distinção entre risco e incerteza tem sido trazida a público em recentes contribuições para as discussões sobre governação e democracia nas chamadas “sociedades do conhecimento” ou “sociedades de risco” (Callon, Lascoumes, Barthe, 2001). A prevenção e a precaução têm sido definidas como diferentes modos de agir, a primeira associada a situações de risco e a segunda a situações de incerteza.

A governação do risco e da incerteza constitui um problema central nas sociedades contemporâneas, estando na origem da formulação e execução de políticas de prevenção e de precaução dirigidas a problemas ambientais ou de saúde pública, por exemplo. A distinção entre situações de risco associadas a políticas de prevenção e situações de incerteza associadas a políticas de precaução pode ser, ela própria, objecto de controvérsia e de conflito. As situações caracterizadas por problemas ambientais susceptíveis de gerar ameaças para a saúde humana oferecem um ponto de entrada privilegiado para análise dessas controvérsias e conflitos. Nesta comunicação, serão discutidas algumas das implicações neste domínio de casos de conflito ambiental em torno da gestão e tratamento de resíduos urbanos e industriais perigosos em Portugal.

Os desenvolvimentos recentes das políticas de resíduos em Portugal

Ao longo da última década, a gestão de resíduos tornou-se um tema central da política ambiental em Portugal. A primeira tentativa de definição de uma política nacional de gestão de resíduos data de 1985.² Em 1987, seria publicado o primeiro enquadramento legal abrangente no domínio do ambiente (Lei de Bases do Ambiente). Os efeitos práticos dessas iniciativas legislativas foram, porém, limitados. Só após a criação, em 1990, do Ministério do Ambiente se assistiu aos primeiros passos, por parte do Governo, na direcção de uma política ambiental integrada. No caso dos resíduos industriais, a opção recaiu no tratamento térmico, aparecendo como primeira solução a instalação de um Sistema Integrado de Gestão de Resíduos Industriais (SIGRI), constituído por uma central de incineração e uma unidade de tratamento físico-químico. A atitude mais proactiva do governo neste domínio está directamente relacionada com a admissão de Portugal nas Comunidades Europeias, formalizada em 1985, que levou a um significativo desenvolvimento da legislação ambiental em diferentes áreas, com base na transposição de directivas europeias. A partir de 1995, com a subida ao poder de um governo socialista, a gestão de resíduos tornou-se um problema central da política ambiental, incidindo sobretudo nas questões relacionadas com os resíduos urbanos e industriais. O governo procurou centralizar a jurisdição desse campo específico através da criação do Instituto de Resíduos, em 1996. A esse Instituto seria atribuída a função de elaborar os Planos Estratégicos para os Resíduos Sólidos Urbanos, os Resíduos Hospitalares, os Resíduos Industriais e os Resíduos Agrícolas. Se uma das condições de elaboração de estratégias credíveis neste domínio era a determinação das quantidades totais de resíduos industriais, urbanos, hospitalares e agrícolas produzidas anualmente ou já depositadas em lixeiras ou aterros, essa tarefa continua, ainda hoje, por cumprir. De facto, os valores utilizados para a definição das estratégias foram calculados a

¹ Centro de Estudos Sociais, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra
jan@ces.uc.pt, marisa@ces.uc.pt, susana.carinhascosta@clix.pt

² Decreto-Lei n.º 488/85, de 25 de Novembro.

partir de estimativas elaboradas por um conjunto diverso de instituições e para fins muito diferentes, sempre com base em informação parcial disponível.

No campo dos resíduos industriais, o governo do Partido Socialista (PS) acabaria por aceitar, num primeiro momento e após um processo controverso (Rodrigues, 2001), o sistema integrado proposto pelo anterior governo do Partido Social-Democrata (PSD), que definia Estarreja como o local onde iria ser construída a incineradora. No entanto, a meio do primeiro mandato do governo PS, essa solução viria a ser abandonada em favor da co-incineração em cimenteiras. No que toca aos resíduos urbanos, também o anterior governo, liderado pelo Partido Socialista, teve como principal acção a substituição das lixeiras existentes no país por aterros sanitários e estações de triagem em várias regiões do país, com excepção das áreas do Grande Porto e da Grande Lisboa, onde foram construídas incineradoras.

Ao longo dos últimos anos, multiplicaram-se as situações de conflito na área dos resíduos, opondo o Governo a grupos de cidadãos ou a populações locais. Entre os conflitos com maior visibilidade, contam-se os que estiveram relacionados com a construção ou instalação de unidades de incineração ou co-incineração de resíduos industriais em Estarreja (1995-1997), Maceira (1997-2000), Souselas (1998-2002) e Outão (2000-2002), e os conflitos em torno da localização e construção de aterros sanitários para resíduos urbanos em Taveiro (1997) e Bigorne (2000).

O modelo do risco ou da prevenção e o modelo ecológico ou da precaução

A produção de conhecimento e o tipo de intervenção adoptadas em situações de risco e em situações de incerteza são, como foi referido anteriormente, diferenciados. Podemos resumir essas diferenças da seguinte forma:

Produção de conhecimento	Intervenção
Risco: procedimentos padronizados e rotinizados de avaliação do risco, baseados na identificação de factores de risco e em modelos probabilísticos e causais. Circunscrição do campo coberto pelo modelo. Conhecimento é cumulativo.	Risco: intervenção técnica, preventiva ou correctiva, agindo sobre causa identificada ou sobre consequências. Limitação da intervenção no tempo e no espaço, em função de condições técnicas. Preferência pela prevenção. Ausência de prova é prova de ausência de risco, até demonstração em contrário. Conhecimento é cumulativo.
Incerteza: heterogeneidade de modos de produção e informação, “ponderação das provas”, interpretação, definição de “plausibilidades concorrentes”. Ampliação do campo coberto pelo modelo. Conhecimento é sempre parcial, incompleto e revisível.	Incerteza: acção com medida, mobilizando actores diversos e agindo sobre ecologia dos problemas identificados ou potenciais. Definição dos âmbitos temporal e espacial da intervenção em função das características do problema. Abordagem precaucionária. Ausência de prova não é prova de ausência. Conhecimento é sempre parcial e incompleto.

Os dois modelos podem, assim, ser sumariamente caracterizados da seguinte forma:

Modelo do risco ou da prevenção – associado à avaliação técnica do risco e à prevenção, à exclusão dos não-especialistas e dos modos de conhecimento e de experiência “não-científicos”, à dissociação dos “factos” e dos “valores”, do técnico e do político, à separação entre avaliação e aceitabilidade dos riscos, ao tempo e ao espaço “curtos”.

Modelo ecológico ou da precaução – associado à “ponderação das provas”, à inclusão de todos os actores e modos de conhecimento relevantes, à indissociabilidade de “factos” e de “valores”, do técnico e do político, à multiplicidade de tempos e de espaços.

A gestão e o tratamento de resíduos em Portugal tem sido marcada por situações de intensa controvérsia. Servir-nos-ão de exemplo para esta análise o caso da luta contra a co-incineração de resíduos industriais perigosos em Souselas e o caso da oposição ao aterro de Taveiro (Coimbra).

A controvérsia em torno da co-incineração em Souselas (que durou de 1997 a 2002) corresponde à emergência e ao reordenamento sucessivo de um espaço agonístico, envolvendo actores polarizados em torno, por um lado, de uma abordagem próxima do modelo do risco e, por outro, de uma convergência para o modelo ecológico. A primeira abordagem teve no governo o seu primeiro protagonista principal, tendo-se apoiado, primeiro, no “alistamento” de cientistas e na tentativa de reduzir o conjunto de participantes legítimos no espaço agonístico mais amplo a um núcleo duro de cientistas – a Comissão Científica Independente -, e a seguir, na restrição da definição do problema à sua dimensão técnico-científica. Esta abordagem afirmava, basicamente, a inocuidade para o ambiente e a saúde da população local da solução da co-incineração em cimenteiras enquanto processo de tratamento de resíduos industriais perigosos.

O movimento de luta contra a co-incineração resultaria, por sua vez, de uma convergência, sempre provisória e frágil, de um conjunto heterogéneo de actores que tinham em comum a oposição à decisão do Governo, e que procuravam redefinir tanto um alargamento do espaço agonístico legítimo, no sentido de uma maior inclusão e participação de outros cientistas e de cidadãos, permitindo a confrontação de posições diferentes ou mesmo opostas sobre a própria definição do problema e sobre as respostas a este e um alargamento dos modos de conhecimento e das competências relevantes para essa definição. A incerteza em relação aos efeitos do processo de co-incineração sobre o ambiente e a saúde humana tornar-se-ia um aspecto central do conflito. As dinâmicas heterogéneas constitutivas do movimento de luta contra a co-incineração viriam a configurar, também, uma íntima relação entre o científico e o político, mas apoiada em concepções mais próximas do modelo ecológico. A inseparabilidade da controvérsia científica e do conflito político foi, assim, afirmada pelos dois campos, ainda que por caminhos diferentes e referindo-se a modelos distintos de produção do conhecimento e de intervenção sobre a situação e propondo caracterizações diferentes da situação - risco para uns, incerteza para outros -, que obrigariam a definir modos também distintos de intervenção.

O conflito gerado em torno da construção do aterro de Taveiro teve o seu auge em 1996 e tinha como principal bandeira a luta pelo encerramento da lixeira e pela não construção do aterro. Entre as razões para o protesto podemos destacar a convivência negativa com a lixeira aí existente durante dezasseis anos. A construção do aterro significaria que a situação se mantivesse, com a agravante de passar ser aí depositado o lixo proveniente de trinta e seis municípios que integrariam a empresa criada para o efeito – a Empresa de Resíduos Urbanos do Centro (ERSUC). Também aqui, a definição do problema pelo governo e o seu modo de intervenção seguiram uma abordagem próxima do modelo do risco, desta vez considerando que a construção do aterro daria lugar a uma melhoria da situação ambiental local em relação à que existia com a presença da lixeira, minimizando ou ignorando potenciais problemas e riscos para a saúde e o ambiente decorrentes de soluções de “fim de linha” para o tratamento de resíduos e

ignorando a solução de não construção do aterro no local enquanto medida de qualificação ambiental. A ausência de prova de perigo foi interpretada, também neste caso, como prova de ausência.

Através, primeiro, de uma comissão local e, mais tarde, em conjunto com outras associações de outros pontos de país onde estavam a ser construídos aterros, outra posição foi avançada, na base de uma plataforma de acção guiada por uma orientação para a “acção com medida” associada à precaução, e incluindo os seguintes pontos:

- a definição de um plano de recuperação das lixeiras existentes no país;
- a imediata suspensão da ‘publicidade negativa’ avançada pelo governo quanto à suposta ausência de impactos ambientais negativos dos aterros sanitários;
- a definição pelo governo de um sistema de garantias relativo às entidades que iriam explorar estas infra-estruturas, cobrindo quer os riscos ambientais, quer os riscos associados à saúde pública;
- a elaboração de uma política global centrada na redução, na reutilização e na reciclagem, enquanto parte de uma política de desenvolvimento sustentável.