

# o b s e r v a

observatório  
de ambiente  
e sociedade



 ICS  
Laboratório associado

## **ECONOMIA E AMBIENTE** **A Nova Política de Ambiente e Indústria**

**Pedro Martins Barata e Rui Gomes da Costa**

**e**studo / 7

**1999**



# ECONOMIA E AMBIENTE

## A Nova Política de Ambiente e Indústria

### Relatório Final

Pedro Martins Barata

Rui Gomes da Costa

***Setembro de 1999***

<b>A POLÍTICA DE AMBIENTE E A INDÚSTRIA</b>	<b>3</b>
<b>A POLÍTICA DE REGULAMENTAÇÃO DA ACTIVIDADE INDUSTRIAL</b>	<b>4</b>
NOVAS POLÍTICAS DE AMBIENTE	4
O TECNO-OPTIMISMO	5
O ECO-PESSIMISMO	6
<b>A MODERNIZAÇÃO ECOLÓGICA</b>	<b>9</b>
VISÕES SOBRE A MODERNIZAÇÃO ECOLÓGICA	11
<b>AS CAPACIDADES DA POLÍTICA AMBIENTAL</b>	<b>13</b>
AS CAPACIDADES PARA A POLÍTICA AMBIENTAL	13
INDÚSTRIA	14
ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS	18
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	19
A SITUAÇÃO PORTUGUESA	20
A IMAGEM DA INDÚSTRIA NOS MEDIA E NO PÚBLICO	22
E QUAIS SÃO OS PROBLEMAS AMBIENTAIS MAIS AGUDOS NO PAÍS?	24
QUEM SÃO OS RESPONSÁVEIS ?	25
A DISPONIBILIDADE A PAGAR	28
CONCLUSÕES	30
<b>NOVOS INSTRUMENTOS POLÍTICOS</b>	<b>31</b>
IMPOSTOS E TAXAS AMBIENTAIS	31
MECANISMOS DE CRIAÇÃO DE MERCADOS	32
OS CONTRATOS AMBIENTAIS	33
A CERTIFICAÇÃO AMBIENTAL DE PROCESSO – EMAS E ISO14000	34
A ECO-ROTULAGEM	35
<b>ANÁLISE DOS DADOS DO INQUÉRITO</b>	<b>38</b>
CARACTERIZAÇÃO DA AMOSTRA	38
IMPACTE AMBIENTAL DA EMPRESA	40
VISÕES SOBRE A POLÍTICA AMBIENTAL	43
POLÍTICA AMBIENTAL DA EMPRESA	45
CERTIFICAÇÃO AMBIENTAL	49
CONTRATOS DE ADAPTAÇÃO AMBIENTAL	51
RELAÇÃO COM CONSULTORES AMBIENTAIS	53
CONTACTO COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE AMBIENTE	56
CONTACTO COM ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS DE AMBIENTE OU OUTRAS	59
CONCLUSÕES	62
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>65</b>

## **A POLÍTICA DE AMBIENTE E A INDÚSTRIA**

O objecto de estudo da investigação cujos resultados se apresentam neste relatório é a avaliação do contexto económico e social da política ambiental dirigida para a indústria. Pretende-se com esta investigação contribuir, por pouco que seja, para uma melhor compreensão da actividade industrial em Portugal e das circunstâncias em que são tomadas as decisões de política ambiental para a área industrial. Esta reflexão é tanto mais necessária quanto é certo que, por via da integração europeia e do processo de globalização em curso, novos instrumentos políticos têm sido testados para lidar com novos desafios. Esses novos instrumentos pressupõem, por sua vez, novas atitudes e novos comportamentos por parte dos agentes.

Numa primeira parte, ensaiar-se-á a contextualização teórica do tema, seguindo de perto, embora não exclusivamente, o quadro de referência de autores de estudos de política ambiental como Janicke. Importa num primeiro momento determo-nos sobre as condicionantes do sucesso de uma política ambiental para a indústria. Num segundo momento, avaliar-se-á o contexto nacional da política ambiental.

Na segunda parte do ensaio, apresentam-se os resultados do inquérito efectuado pela equipa do OBSERVA às cem maiores empresas do país, segundo dados de 1997. Pretende-se com este inquérito, inquirir não o impacto ambiental directo das empresas, algo que não está certamente ao alcance de um inquérito desta natureza, mas sim a percepção que as empresas têm da sua actividade, do seu impacte no ambiente e do contexto em que operam.

## **A POLÍTICA DE REGULAMENTAÇÃO DA ACTIVIDADE INDUSTRIAL**

O surgimento de uma área política autónoma denominada de “ambiente” é um fenómeno dos últimos quarenta anos. No entanto, o aparecimento de legislação proibitiva de alguns excessos dos processos de desenvolvimento económico é datável do amadurecimento da Revolução Industrial no século passado, com as primeiras leis sobre emissões industriais. Desde cedo, a actividade industrial torna-se alvo de legislação, que embora não ainda seguindo um carácter sistemático de avaliação dos seus impactes, denota já num período relativamente cedo do processo de industrialização a preocupação com os efeitos ambientais.

No seu essencial, essa política é uma extensão da política de regulação social característica das políticas novecentistas e de uma ideologia que, reconhecendo as enormes distorções sociais provocadas pelo processo de industrialização e proletarianização (que se reflectem também na distribuição social dos efeitos negativos sobre o ambiente) procura limitá-las nos seus aspectos mais cruéis. Destaque-se o papel pioneiro que a regulação da poluição atmosférica teve no surgimento da primitiva legislação ambiental, e que é contemporânea das primeiras iniciativas na área da segurança no trabalho e na higiene.

### **Novas políticas de ambiente**

As políticas proibitivas a que o capítulo anterior se refere sofreram, desde o início dos anos 70, uma crítica acérrima por parte de dois campos diferentes. Por um lado, o insucesso das políticas proibitivas em responder a novas ameaças de que é exemplo típico a situação das chuvas ácidas, aparte um debate sobre o papel da ciência na formulação da política ambiental vem reforçar a ideia de que a política desenvolvida até então, resolvendo embora situações pontuais de poluição, não estava apta a corresponder a situações tecnologicamente mais complexas e pela sua natureza difusa, mais dificilmente controláveis. Por outro lado, a emergência de novos desafios a novas escalas globais, de difícil controlo tecnológico, vem aumentar a crítica aos custos crescentes da política ambiental, de que o argumento (por vezes utilizado sob a forma de ameaça velada) de deslocalização de indústrias para países com menor regulação ambiental (“pollution havens”) é caso típico.

É pela dupla influência destas linhas de força que irá ressurgir o interesse por novos instrumentos de política que obviassem à crítica de que qualquer ganho ambiental ocorreria sempre a custo de uma redução do crescimento económico ou do emprego. Instala-se assim o debate entre aqueles que acreditam que é tecnologicamente e economicamente possível, sem alteração das estruturas fundamentais do sistema económico, responder aos desafios ambientais – “tecno-optimistas” -, e aqueles que acreditam que a crescente complexidade da questão ambiental é um sinal visível de falhas irreparáveis do próprio sistema – “eco-pessimistas”. Enquanto para os primeiros uma política ambiental bem desenhada e eventualmente até mais restritiva do que as actuais não pode senão ser um incentivo à inovação tecnológica e processual dentro da empresa, para o segundo grupo, qualquer política que não reconheça explicitamente os limites biofísicos e sociais que condicionam toda a actividade humana não pode senão contribuir para uma degradação irreversível a prazo da sociedade humana.

### **O tecno-optimismo**

Mercê do estatuto granjeado pelo seu influente livro “A Vantagem Competitiva das Nações”, Michael Porter posicionou-se claramente do lado do primeiro grupo, através de um artigo famoso em que Porter esclarece a sua posição sobre uma política ambiental que, obedecendo a critérios de simplicidade e uniformidade de tratamento, é já hoje, um estímulo importante para o repensar dos processos industriais e para a criação de uma nova indústria de equipamentos de controle ambiental, geralmente considerada de tecnologia de ponta:

“Proper designed environmental standards can trigger innovations that lower the total cost of a product or improve its value. Such innovations allow companies to use a range of inputs more productively – from raw materials to energy to labor – thus offsetting the costs of improving environmental impact and ending the stalemate. Ultimately, this enhanced resource productivity makes companies more competitive, not less” (Porter and van der Linde, 1995)

Este tipo de pensamento tende a sublinhar os efeitos negativos que a actividade industrial provoca sobre o bem-estar humano e os valores ambientais, reconduzindo o debate no entanto para a procura de soluções tecnológicas que remedeiem os aspectos mais gritantes de degradação ambiental. Nesse sentido, poderia ser considerado como herdeiro lógico das primeiras políticas de ambiente. No entanto, duas diferenças destacam-se face aos primórdios da política ambiental:

Em primeiro lugar, autores como Porter ou Frisch e Gallopoulos (1989) sublinham o aspecto da eficiência das políticas ambientais e da resposta das indústrias a desenhos bem concebidos de política ambiental. Este aspecto da eficiência (custos de cumprimento) não se encontrava presente no debate.

Em particular, implícito no pensamento de Porter e de outros autores (de que se destaca Schmidheiny) está a premissa de que o sistema de mercado é o “terreno apropriado para o surgimento de ideias inovadoras. Todos estes autores vão assim conferir importância aos elementos clássicos da construção neoclássica do mercado: assegurar informação perfeita a todos os participantes, incentivar a inovação tecnológica através de mecanismos que não adulterem significativamente a concorrência. Pelo contrário, é a concorrência que, no quadro institucional correcto, irá condicionar as empresas a um estímulo constante a encontrar soluções mais baratas e eficazes de minimização ambiental.

Em segundo lugar, uma política ambiental inovadora, sem comprometer os objectivos que se consideram adequados, tenderá a conceder a liberdade de escolha à empresa na sua resposta. Presumivelmente, a empresa, correctamente estimulada, poderá começar então um processo reflexivo que determinará a escolha já não de uma tecnologia de fim-de-linha, mas sim de um re-desenho do próprio processo produtivo, com benefícios ambientais acrescidos e eventuais benefícios acessórios nos campos da qualidade ou de ganhos de produtividade de materiais e recursos.

## **O eco-pessimismo**

A posição evidenciada pelos “tecno-optimistas” é no entanto, considerada por muitos como demasiadamente optimista. A realidade da catástrofe ambiental é avassaladora e, argumentam, não se compadece com soluções que mais não são do que uma elaborada “reengenharia de processos”. Corre-se mesmo o risco de, através de uma



linguagem subtilmente adaptada a novas realidades, se esconder a dimensão da catástrofe, agravando-a.

Temos sem dúvida provas evidentes de catástrofe iminente a nível global, seja através da destruição da biodiversidade, seja através das alterações potencialmente graves que as emissões antropogénicas de CO<sub>2</sub> poderão provocar no clima mundial (Worldwatch, 1999). A escala dos problemas globais, mas também dos problemas regionais e nacionais de ambiente é indesmentível.

Cresce simultaneamente a percepção de que os problemas ambientais estão cada vez mais relacionados com processos sociais e económicos complexos cuja resolução passa no essencial pela reformulação dos processos de desenvolvimento e da sua própria noção (WCED, 1987; WWF, 1996). Em particular, a noção de “desenvolvimento sustentável”, quer na sua formulação antropocêntrica – “desenvolvimento que não põe em risco a capacidade das gerações futuras proverem às suas necessidades” (WCED, 1987), quer na sua formulação ecocêntrica – desenvolvimento dentro das capacidades do de carga dos ecossistema (WWF/IUCN, 1980), confronta-nos com a possibilidade de que o sistema económico e social não serem compatíveis com a “sustentabilidade” dos processos ecológicos e vice-versa.

Na base dessa possibilidade, surgem correntes como o eco-marxismo ou o eco-feminismo (e.g. os escritos de Vandana Shiva), que vêm na actual crise ecológica senão o reflexo de desigualdades no espectro social e económico resultantes do modo de produção capitalista predominante no planeta. O apelo destas “escolas” tem sido, no entanto, diminuto, em parte porque a emergência do ecologismo como causa social é coincidente com o ocaso do feminismo e do marxismo, levando muitos a acreditar que esta não é mais do que uma re-invenção das velhas ideologias.

Sem recuperar antigos modelos ideológicos, muitos autores tentam esboçar a partir de algumas directrizes do movimento ecologista, uma nova filosofia política que corporize a nova preocupação ambiental. Sem que se possa falar de uma ideologia consistente, e muito menos de um programa político, podem-se avançar algumas linhas de força do que poderia ser essa ideologia, linhas de força essas que contrariam a base ideológica dos “tecno-optimistas”.

Antes de mais, a negação da produção de massa e o retorno à produção local . “small is beautiful” (Schumacher, 1973). A crise ecológica é vista como resultando da produção e sistema industriais, tal como os conhecemos desde o famoso modelo T da Ford.

Em segundo lugar, denota-se em muitos autores a preocupação por uma forma qualquer de planeamento. A necessidade de planear em termos físicos o crescimento urbano, bem como os desafios do legado da produção em massa levam a atribuir ao estado um papel positivo e fortemente activo na procura de soluções para a crise ambiental. Ao mesmo tempo que o Estado assume um papel preponderante, a ciência perde o estatuto que tem na construção das actuais sociedades, e os seus produtos são questionados – biotecnologia, resíduos tóxicos e nucleares, aditivos alimentares, etc...).

A importância deste eco-pessimismo para a política industrial reside essencialmente em dois factores. Por um lado, a popularidade do eco-pessimismo traduz-se numa dificuldade em admitir a possibilidade de “reforma” por parte da indústria. À indústria é assacada grande parte da responsabilidade pela actual crise, sendo a desconfiança das actividades industriais um fenómeno crescente nas sociedades europeias e americanas (Weale, 1994). Por outro lado, o eco-pessimismo coloca em questão a propriedade privada, o modo de produção capitalista, a concentração urbana - os próprios fundamentos em que assenta o sistema económico.

A polaridade definida anteriormente entre eco-pessimistas e tecno-optimistas é um artifício, no sentido de que não definem todo o espectro: haverá sem dúvida elementos de uma e outra posição em quase todos os autores que reflectem sobre a crise ambiental.

## A MODERNIZAÇÃO ECOLÓGICA

A modernização ecológica aparece assim como uma “escola” que, não pondo em causa a seriedade da crise ecológica, vê no actual quadro socioeconómico potencialidades para a reforma do sistema industrial por forma a contrariar as previsões mais pessimistas. A primeira premissa fundamental da modernização ecológica radica na ideia de que a política ambiental de regulamentação administrativa atingiu os seus limites na sua configuração actual. Essa constatação é confirmada por uma série de estudos de caso, de que ressaltam os estudos de Bohmer-Christiansen , sobre a emergência do problema das chuvas ácidas (Bohmer-Christiansen, 1991), e os estudos mais genéricos da política ambiental dos Estados Unidos, do Reino Unido e da Alemanha (Jänicke, 1990; Allison, 1971). Em todos eles, ficam evidenciadas as fraquezas do sistema administrativo tradicional.

Por um lado, e seguindo a crítica racionalista aos processos de regulamentação, os processos de regulamentação administrativa, de que são arquétipo o licenciamento de processos industriais através de padrões de performance únicos e indiferenciados, leva a perdas de eficiência no processo, que crescem à medida que forem levantados padrões mais exigentes. Tal processo é agravado pela lentidão da resposta do processo político-legislativo que lhe é inerente (Rees, 1990).

Ainda seguindo a crítica racionalista da regulamentação tradicional, o processo é visto como sendo facilmente permeável às pressões sobre aparelhos administrativos fracos. Mesmo o argumento, algumas vezes utilizado, de que a regulamentação tradicional diminui os custos de aplicação (por oposição aos novos instrumentos de que iremos falar a seguir), pode cair por terra face às pressões que podem ser exercidas sobre o legislador por parte de grupos interessados. Em particular, sendo certo que o ambiente é um bem público, pelo qual poucos estão dispostos a encetar sacrifícios na ausência de uma acção colectiva coercivamente implementada, o debate político à volta do tema é efectivamente desequilibrado – o decisor político é mais facilmente influenciado e sensibilizado pela perda de emprego e custo económico, mesmo que este seja apenas sentido por uma minoria vocal de empresas (ou agricultores) do que pelo aumento de bem-estar geral que acresce a uma maioria indistinta e não organizada de consumidores ou cidadãos (Downs, 1972).

A crítica institucionalista (neo-corporativista), partindo de pressupostos diferentes, chega essencialmente à mesma conclusão: o processo de regulamentação administrativa de padrões ambientais necessita, para que efectivamente cumpra a sua legitimidade democrática, de uma total independência entre regulamentador e regulamentado. Ora a natureza do processo de regulamentação nas administrações modernas leva à criação de coligações negativas entre indústria e Estado, gerando o que Jänicke intitula de “state failure” (Jänicke, 1990).

Por último, mesmo os sucessos da regulamentação administrativa têm, após análise, sido reconduzidos à sua dimensão: em muitos casos, a aplicação, seja de padrões de desempenho, seja de prescrições de equipamento, mais não tem gerado do que o deslocamento do problema ambiental, seguindo a lógica do balanço de massa. Em português simples, em vez de reduzir a poluição, esta apenas é deslocada de um meio ambiental para outro, conforme a conveniência legislativa e económica do momento (Weale, 1994; Jänicke, 1990; Rees, 1990).

À premissa já identificada da necessidade de superar as falhas induzidas pelo contexto do processo de regulamentação, devemos adicionar uma segunda premissa fundamental da modernização ecológica: a crença na possibilidade de, com os estímulos certos, provocar uma revolução tecnológica capaz de superar as crises ecológicas. Com efeito, e para além das críticas já invocadas à regulamentação administrativa, a modernização ecológica invoca ainda o facto de o actual quadro regulamentar/normativo, construído na base de medidas prescritivas de equipamentos ou padrões ambientais rígidos, estiola a capacidade de inovação das próprias empresas. Ao contrário de Porter, que salienta a estabilidade do quadro normativo, sem se deter sobre a qualidade deste (i.e. se se centra mais ou menos em “regulamentação administrativa tradicional”), a modernização ecológica condiciona o desenvolvimento de novas tecnologias a um quadro regulamentar que, sendo estável, aposte em instrumentos novos, que incentivem uma melhoria contínua das situações ambientais.

A consequência, em termos políticos, das posições da modernização ecológica, centram-se sobre a necessidade de estimular continuamente a inovação tecnológica, actuando através do sistema de preços, e através dos novos instrumentos, nomeadamente impostos e taxas ambientais, licenças transaccionáveis ou programas de informação e participação pública.

A inovação tecnológica será estimulada por duas vias: por um lado, os novos instrumentos políticos têm subjacente uma filosofia que premeia a inovação e melhoria

continua dos processos. Numa situação de cumprimento com um determinado padrão de qualidade ambiental, a imposição de um imposto premeia toda e qualquer redução de emissão/efluente com uma redução da colecta do imposto. No caso de cumprimento com um padrão, não existe nenhum prémio por se ir mais longe do que a lei determina.

Por outro lado, a inovação tecnológica será estimulada numa situação em que se potenciem os ganhos provenientes dessa mesma inovação, através de programas de demonstração/disseminação, estabelecimento de novas “benchmarks”, etc... Esse estímulo à inovação determina portanto o aparecimento de novas formas de “marketing ambiental” como sejam a eco-rotulagem, ou a certificação ambiental de processos (EMAS e ISO14000).

### **Visões sobre a modernização ecológica**

Como classificar a modernização ecológica? Por um lado, ela poderá corresponder a um quadro de “aprendizagem institucional”. No quadro da modernidade industrial, o conjunto de instituições que estão presentes, de uma forma ou de outra, na produção dos resultados ambientais da sociedade, poderão aprender novas formas de relação e em conjunto solucionar a crise ecológica. Assim, com base na cooperação institucional entre os vários actores, poder-se-ão atingir resultados que, isoladamente, não seriam atingidos.

Ao identificar as soluções para a crise ecológica na produção de tecnologias menos poluentes, na criação de novos instrumentos políticos e no papel primordial que consigna à inovação tecnológica, a modernização ecológica responsabiliza não o sistema capitalista, mas sim uma particular forma de industrialismo cego (Gouldson, 1998).

Uma visão mais céptica salientaria que é difícil que uma escola que não questione o fundamental da crise ecológica, i.e. o actual quadro de forças nas relações sociais, económicas e industriais, possa produzir qualquer coisa de significativo. Pode-se mesmo argumentar, como o fazem (Spaargaren e Mol, 1991), que a modernização ecológica pode ser entendida como uma resposta à sociedade de risco (Beck, 1992). Assim sendo, a modernização ecológica não é mais do que um “programa tecnocrático”, proposto para preservar o essencial (Hajer, 1995). Como dizia o sobrinho do “Gato-

pardo” no livro de Tommaso di Lampedusa, “é preciso que tudo mude para que tudo fique na mesma”.

Esta é uma discussão profunda, e de certa forma infundável. Como argumenta um dos grandes eco-pessimistas, o economista Daly - as posições sobre os “futuros ambientais” estão radicadas em visões do mundo profundamente antagónicas (Daly, 1996). Não será no entanto central ao nosso trabalho a elaboração teórica sobre os méritos e deméritos da modernização ecológica. Cumpre-nos aqui apenas salientar que, longe de ser um quadro teórico fixo e consensual, a modernização ecológica é ainda um quadro vago e já polémico.

É no entanto necessário salientar que o quadro da modernização ecológica é também especialmente relevante para o estudo da política ambiental europeia pois é já unânime a noção do impacte que esta escola teve no pensamento da Comissão, patente através de documentos como o Pacote Delors – “Livro Branco sobre o Crescimento e o Emprego” – ou, mais significativamente, no actual Quinto Programa Comunitário de Acção em Ambiente. Sendo certo que a grande maioria dos documentos legislativos em matéria ambiental portuguesa são de origem europeia, esta é uma escola que não podemos ignorar.

A modernização ecológica aparece-nos assim como um quadro conveniente para uma investigação sobre o tecido industrial português e a política nacional de ambiente, admitindo no entanto que, em última análise, muitos dos problemas com o actual sistema económico poderão não ser resolvidos senão através de uma transformação significativa do sistema económico e social.

Importa então perceber, quais as capacidades necessárias para se proceder a um programa de modernização ecológica, por forma a perceber se as mesmas se aplicam ao caso português. Tal é particularmente necessário, pois, como já se viu, a modernização ecológica é indirectamente "precursora" de muita da nossa legislação ambiental.

## **AS CAPACIDADES DA POLÍTICA AMBIENTAL**

Por forma a identificar a eficácia possível de uma política de modernização ecológica em Portugal (tal como a que a União Europeia propõe no Quinto Programa Comunitário) será necessário passar em revista as consequências para cada um dos actores sociais desta nova política e a sua relevância nesse contexto. Ao fazê-lo, utilizaremos a noção de “stakeholder”, bastante presente na literatura anglo-saxónica e que traduziremos por “grupo de interesse”. São múltiplos os grupos de interesse na política ambiental. Seguir-se-á uma enumeração e uma curta reflexão sobre as condições ideais para uma nova política de ambiente e indústria.

### **As capacidades para a política ambiental**

Jänicke identifica três grandes grupos de condições para uma bem sucedida política ambiental. Em primeiro lugar, as capacidades internas dos actores da política ambiental, com particular relevância para a institucionalização da questão ambiental na Administração Pública, através da autonomização da esfera ambiental, mas tendo também em conta a importância da capacidade das ONGA e a capacidade da indústria, i.e. o seu nível de proactividade.

Num segundo grupo, o mesmo autor coloca o quadro de referência informacional e cognitivo. Particular relevo é dado à presença de “comunidades epistémicas” de cientistas, jornalistas, activistas e gestores, que sejam líderes na agenda ambiental. A abertura da comunidade científica e dos restantes actores à inovação em termos científicos, organizacionais e tecnológicos é também referenciada.

Um terceiro grupo de condições referem-se ao enquadramento político-institucional: questões aqui referidas são a capacidade integrativa dos diferentes departamentos ambientais (i.e. a capacidade de integrar a problemática ambiental em todas as áreas da sua actividade, mas também a capacidade de integração das acções de diferentes grupos de interesse, em cooperação) e a sua capacidade para acção estratégica, entendida como o estágio mais alto da capacidade integrativa, quando as considerações ambientais definem a longo-prazo a actuação dos agentes (Janicke et al., 1997)

É tendo presente esta tipologia que iremos situar a situação dos diferentes actores portugueses na política de ambiente e indústria.

## ***Indústria***

A tradicional tipologia das reacções da indústria à política ambiental distingue dois tipos de estratégias: reactivas e pró-activas. Embora muitos autores tenham reflectido sobre a atitude e posicionamento estratégico que a indústria deverá assumir (Welford, 1997; WBCSD, 1998), Gouldson tipifica as iniciativas em gestão ambiental segundo três eixos que são particularmente relevantes na discussão da resposta ao desafio ambiental (Gouldson, 1998):

**Operacional** - estratégico: a indústria pode optar em cada momento por iniciativas que influem sobre a estratégia da própria empresa (e.g. re-orientação da investigação e desenvolvimento da empresa; reengenharia dos processos industriais, ou por modificações à operação corrente da empresa (instalação de motores mais eficientes)

**Reactivo- antecipatório:** a indústria pode escolher entre iniciativas que respondem às exigências legais e do mercado (construção de ETARs) e iniciativas pró-activas (a instalação de sistemas de gestão ambiental)

**Tecnológico – organizacional:** alterações ao nível tecnológico (a instalação de novas tecnologias menos poluentes) vs. alterações ao nível organizacional (a já mencionada instalação de sistemas de gestão ambiental)

No que diz respeito a um programa de modernização ecológica, torna-se evidente que o desenho das políticas deve obedecer ao desiderato de promover estratégias mais antecipatórias, seja ao nível organizacional da reformulação de processos, seja ao nível tecnológico, através de novas tecnologias (em detrimento das tecnologias de fim de linha).

Quais as pré-condições inerentes à empresa para a adopção dessas estratégias?

Podemos identificar dois tipos: internas e externas:



#### Internas:

Comprometimento de todos os grupos de interesse internos à empresa – a evolução no sentido da adopção de estratégias pró-activas tem de ser reconhecida por todos na empresa, por forma a que o processo não gira conflitos dentro da própria empresa. Tal inclui administração como operários e funcionários administrativos.

Comprometimento da administração – particularmente importante será o comprometimento por parte da administração. As questões ambientais não podem mais ser consideradas como do exclusivo interesse dos departamentos de ambiente, higiene e segurança. Pelo contrário, devem ser entendidas como enquadradoras de toda a actividade da empresa, afectando potencialmente todos os seus departamentos (I&D, produção, finanças, relações públicas, etc...). Mas assegurar esse compromisso só é possível através do entendimento de toda a administração. É recomendável assim que as empresas possam destacar alguém com responsabilidade específica no domínio ambiente, dentro da Administração.

Abertura à inovação – a empresa deverá ter instalados mecanismos que lhe permitam identificar oportunidades de negócio e/ou de redução de custos, através da inovação, quer tecnológica, quer organizacional. A empresa deverá, na medida do possível no contexto económico e financeiro que se encontra, optar pela introdução de novas tecnologias em detrimento de tecnologias de fim de linha.

Compromisso da melhoria contínua – os comprometimentos anteriores devem sempre ter em perspectiva a necessidade de garantir, através de um apropriado sistema de gestão, que os avanços em matéria ambiental da empresa seguem um processo de antecipação do quadro legislativo.

#### Externas:

Relação com os stakeholders externos – a sua relação com stakeholders externos deverá ter em linha de conta o quadro total de grupos de interesse. Em primeiro lugar, salientaremos aqueles grupos de relação que influem directamente sobre a cadeia de valor do produto. Numa nova política ambiental da indústria, esta relação deve ter em linha de conta os objectivos ambientais da empresa. Não faz assim sentido que uma empresa tenha uma política ambiental interna excelente, mas não consiga determinar, por exemplo, o destino final dos resíduos do consumo final do seu produto. Aliás, a legislação ambiental mais inovadora neste domínio tem em linha de conta a

responsabilidade alargada do produtor, uma realidade para os resíduos de embalagens e, a prazo, para os resíduos de material eléctrico e electrónico.

A utilização da avaliação de ciclo de vida do produto assume aqui particular importância. Num adequado sistema de gestão ambiental, a avaliação de ciclo de vida do produto serve dois interesses: a efectiva implementação mais correcta de uma política de ambiente empresarial e, a um nível político, um motor para a própria expansão dos princípios da boa gestão ambiental, através da selecção dos fornecedores (conhecida como auditoria da cadeia de valor). Um exemplo recente determinou que uma fábrica importante de material de limpeza - a Scotch - eliminasse, após uma auditoria da cadeia de valor, mais de metade dos seus fornecedores.

A empresa deve também ter uma estratégia pró-activa em relação aos grupos de interesse especializados como são as organizações não-governamentais de ambiente (ONGA). A literatura indica vários exemplos de conflitos internacionais e nacionais de ambiente protagonizados por Ondas, que poderia ter sido evitados por meio de um compromisso sério de publicitação dos dados ambientais da empresa. Um caso conhecido aconteceu numa empresa química sueca – a Novo Nordisk, que teve uma fuga tóxica exactamente no “dia aberto” da empresa, quando representantes das ONGA estavam nas instalações da empresa. A empresa conseguiu em tempo útil conter a fuga, sem nunca esconder das ONGA a gravidade da situação (embora assegurando que os sistemas de controle funcionavam devidamente como efectivamente vieram a funcionar). As ONGA não publicitaram esse facto, pois reconheceram da parte da Novo Nordisk uma atitude de cooperação (EPE, 1993).

Embora tradicionalmente “o cliente tenha sempre razão”, a verdade é que só recentemente o consumidor e o acto de consumo foram analisados pela perspectiva da gestão ambiental. Se é verdade que existe já um mercado de consumidores ecológicos, também é verdade que este é um mercado pequeno. Para o grande consumo, o desempenho ambiental de um serviço ou produto é (ainda?) um factor secundário na formulação do acto de compra.

No entanto, os consumidores estão atentos, conforme prova a saga “Brent-Spar” da Shell. Com efeito, o boicote da Greenpeace aos produtos Shell na sequência da decisão por esta empresa de afundar uma plataforma petrolífera no Mar do Norte, levaram a uma quebra de receitas da ordem dos 50% no mercado europeu. Juntamente com os danos à imagem pública da Shell, estes foram argumentos suficientes para que a

Shell se retractasse e aceitasse a oferta do Governo norueguês de deposição da plataforma num fiorde para posterior desmantelamento.

As estratégias pró-activas devem ter sempre em conta a necessidade de informar o cliente dos avanços e recuos conseguidos com a aplicação de uma política ambiental na empresa. O instrumento político mais eficaz para o conseguir será a eco-rotulagem, porquanto identifica plenamente o produto em causa com uma característica ambiental positiva (e.g. o anel de Moebius identifica o papel reciclado e reciclável) ou, quando baseada na avaliação de ciclo de vida (e.g. o rótulo europeu) com a melhor opção ambiental. O avanço da eco-rotulagem dependerá de vários factores, nomeadamente o empenho da administração.

Outros grupos de interesse começam agora também a emergir. Mais recentemente, as empresas seguradoras têm vindo a exercer uma pressão para a adopção de medidas substanciais de política ambiental, sobretudo depois das grandes catástrofes naturais que puseram em causa a sobrevivência do maior mercado de seguros mundial – o Lloyd's de Londres. Nos Estados Unidos, onde a utilização de legislação sobre responsabilidade civil por danos ambientais está mais avançada, a introdução da legislação conhecida como “superfund” determinou a descontaminação de várias centenas de sítios com variados graus de contaminação, a expensas do actual proprietário. Tal imediatamente fez subir os prémios de seguros sobre propriedades não auditadas. É hoje impensável em alguns países não auditar ambientalmente um terreno previamente à sua aquisição (WBCSD, 1997).

Relação com a Administração – as relações com a Administração, em particular com a administração ambiental, têm particular relevância. Com efeito, é através dessa relação que a empresa vai poder determinar mais profundamente qual a validade da sua estratégia. Assim, torna-se necessário que a Administração adopte uma atitude de empatia para com as empresas que verdadeiramente demonstrem os compromissos manifestados anteriormente. Tal pode, no entanto, contradizer a própria natureza da atitude administrativa tradicional. Por um lado, em muitos países, a administração mantém uma atitude adversarial para com o sistema privado, isto é, a administração não é vista como um parceiro viável da empresa, mas sim como um adversário, na medida em que as culturas administrativas dos dois pólos empresa-Estado são totalmente diferentes. Pelo contrário, pode-se admitir, por parte da administração, a tentação de captura por parte dos interesses das empresas. Em situações de proximidade entre regulador e regulado, existe a distinta possibilidade de o regulador não ser isento. Esse

perigo é ainda maior quando as administrações ambientais são “jovens e fracas” e querem ainda ocupar espaço dentro do conjunto da Administração, procurando aliados for a desta.

A empresa pró-activa deve exigir da Administração não favores especiais ou tratamento preferencial, mas a aplicação da lei e a criação de um ambiente favorável à introdução de novas tecnologias. A administração deve ter flexibilidade no tratamento dos problemas ambientais das empresas, não esquecendo no entanto a necessidade de não criar distorções à concorrência empresarial –e uma empresa que não cumpre distorce efectivamente o mercado.

Finalmente, e a um nível mais político, a capacidade da indústria nacional será melhorada pela presença de sectores ou empresas indústrias de vanguarda, sobre as quais as acções externas das ONGA e da Administração se podem apoiar. A nível internacional, duas organizações têm procurado liderar a vanguarda ambiental industrial - o Conselho Mundial Empresarial para o Desenvolvimento Sustentável, e os Parceiros Europeus pelo Ambiente (esta última uma organização multi-stakeholder, congregando empresas, ONGA e administração).

### ***Organizações não-governamentais***

No quadro tipológico definido por Jänicke et al., 1997, qual o papel para as organizações não-governamentais de ambiente? Elas têm simultaneamente a actuação de proponentes e catalizadores da inovação ambiental. No entanto, a medida em que assumem esse papel dependerá fortemente da sua capacidade interna e da sua relação com outros actores.

No que diz respeito à sua capacidade interna, poderemos distinguir quatro estádios na evolução das ONGA (Jänicke et al., 1997):

1. Organizações locais, nenhuma ONG autónoma de nível nacional
2. Organizações nacionais fracas ou não-profissionalizadas
3. Organizações fortes, com papel consultivo a nível político
4. Organizações fortes, com papel consultivo também na indústria

A política de ambiente e indústria coloca desde sempre problemas à actuação das organizações locais e não-especializadas: os temas em debate são particularmente

complexos, a sua construção social não é priva de perigos para a própria autonomia das ONGA, seja em relação às autoridades ambientais, seja em relação à indústria. Vários casos recentes da política nacional (co-incineração, incineração de São João da Talha, aterros sanitários de Braga e região Oeste) comprovam a tensão existente entre contextos políticos, económicos e sociais complexos e capacidade de actuação de ONGA locais.

Em particular, os novos instrumentos económicos e regulamentares introduzem uma linguagem de difícil compreensão. Termos como avaliação de ciclo de vida do produto, análise de cadeia de valor colocam dificuldades à incorporação desses actores no diálogo com as empresas, o que obrigará crescentemente à cooperação entre actores e a iniciativas de criação de confiança junto dos agentes locais.

### ***Administração Pública***

A capacidade da Administração Pública para lidar com as questões ambientais depende em grande medida do nível de integração atingido entre os diferentes departamentos ambientais. Podemos assim distinguir vários estádios, desde a falta total de percepção do problema (com a ausência de estruturas dedicadas ao ambiente a nível central), até às instituições de planeamento ambiental integrado (p.ex. as Comissões de Bacia Hidrográfica), passando por sistemas de auditoria ou controle ambiental dos diferentes departamentos da Administração.

Neste sentido, torna-se particularmente relevante a proposta de criação de controlos ambientais da produção legislativa comunitária e nacional, através do que é conhecido como "avaliação estratégica ambiental". Infelizmente, as iniciativas de avaliação ambiental estratégica são ainda esporádicas, normalmente efectuadas a nível regional, e sem grande sucesso ao momento na criação de metodologias próprias. Embora contempladas no National Environmental Policy Act de 1969, que submete toda a legislação federal dos Estados Unidos a essa avaliação, a Comunidade Europeia tem vindo a encontrar dificuldades em fazer aprovar uma Directiva nesse sentido (DGXI, com. pessoal).

## A situação portuguesa

Como poderemos situar os agentes portugueses? Usando a grelha definida por Jänicke, identificamos a sombreado a posição relativa dos actores portugueses:

Administração Pública	ONGA	O sector empresarial
Não há departamento dedicado ao ambiente	Organizações locais, nenhuma ONG autónoma de nível nacional	Interesses ambientais pouco articulados no sistema económico
Ministério nacional e isolado	Organizações nacionais fracas ou não-profissionalizadas	Interesses articulados pela eco-indústria
Instituições ambientais a todos os níveis	Organizações fortes, com papel consultivo a nível político	Interesses articulados por associações industriais verdes
Divisões ambientais na maioria dos ministérios	Organizações fortes, com papel consultivo também na indústria	Empresas pioneiras com grande impacto na economia
Instituições integradas		

Em primeiro lugar, a articulação de uma política coerente de ambiente e indústria obriga, como atrás foi dito, a um esforço de colaboração e a iniciativas conjuntas dos departamentos respectivos. Contudo, a experiência tem sido "desoladora" (DGA, com.pessoal). Aparte a articulação de algumas medidas conjuntas no âmbito do quadro de financiamento de projectos, como é o caso da obrigatoriedade de apresentação de diagnósticos ambientais em candidaturas ao SINPEDIP, a colaboração é mínima. Essa falta de colaboração denota-se aliás, no profundo desconhecimento por parte da DGA do "dossier" Rótulo Ecológico, que em Portugal, foi cometido à Direcção-Geral da Indústria.

Essa falta de articulação gera mensagens contraditórias, como foi o caso com uma associação industrial que, após ter celebrado contrato ambiental com os dois Ministérios, não viu a sua Extensão de Apoio Ambiental ao Empresário financiada pelo Ministério do Ambiente, mas sim pelo Ministério da Indústria. Segundo a associação em causa, "não é claro que o Ambiente percebesse o que queríamos fazer" (AIPGN, representante, com. pessoal). Podendo este ser um caso esporádico, ele é no entanto corroborado por impressões recolhidas junto de outros actores da indústria, incluindo representantes da CIP, segundo os quais, a Administração, e muito em particular, a Administração ambiental, tem um profundo desconhecimento das realidades empresariais portuguesas. O caso da "lei da sucata" foi também referido como paradigmático: segundo o nosso interlocutor, as condicionantes ambientais à localização de novos parques de sucata eram tais que "não haveria espaço para a sucata" (CIP, representante, com.pessoal).

As críticas à Administração alargam-se à falta da integração dentro da própria Administração, tendo sido apontado o caso de várias empresas que, tendo assinado contratos ambientais no entendimento explícito de que essa assinatura "suspenderia" a aplicação das leis ambientais em vigor, foram especialmente atingidas por acções da então recentíssima Inspecção-Geral do Ambiente. A explicação dada para esta incompreensão teria sido a necessidade da Inspecção-Geral do Ambiente de, na ausência de capacidade própria de intervenção junto dos "free-riders" (i.e. aqueles que não assinaram os contratos), apresentar trabalho, actuando junto daqueles sobre os quais havia informação disponibilizada (DGA, representante, com. pessoal).

Os casos apresentados espelham enfim uma administração descoordenada, que, embora com capacidade técnica invejável nalguns domínios, tem ainda uma atitude de difidência perante a indústria nacional. Essa atitude, embora legítima perante a realidade desastrosa da indústria portuguesa (note-se o caso do preenchimento do Inventários de Resíduos Industriais, a que mais de 95% do empresariado português não responde), não deve cortar o diálogo com aquelas empresas que pretendem sinalizar uma nova atitude. Dito isto, é necessário notar que, como adiante será dito, os contratos ambientais portugueses, enquanto contratos de implementação, são efectivamente um "balão de oxigénio" para empresas que não estão em condições de cumprir a lei, e só um balanço final poderá constatar a existência de elementos pró-activos na resposta aos contratos. Curiosamente, em dois casos (FIOVDE e SIEMENS) , foram-nos apresentados elementos que apontam para que, pelo menos alguns casos, a implementação dos contratos ambientais proporcionou novas soluções com efectivos ganhos económicos e ambientais.

As ONG portuguesas de âmbito nacional têm seguido a aplicação da política de ambiente e indústria na sua vertente de "resíduos", em parte pela aplicação da agenda política do XIII Governo que concentrou a sua actuação ao nível da construção das infraestruturas e do planeamento dos resíduos. Não obstante, tendo vindo a crescer nos últimos dois anos a curiosidade sobre os novos temas (QUERCUS, rep., com. pessoal), motivado em particular pela aplicação do rótulo do Ponto Verde. No entanto, reina a desconfiança, em particular em relação às iniciativas voluntárias empresariais.

O quadro geral do conhecimento dos novos instrumentos, sendo bom ao nível dos dirigentes (uma grande parte, sendo engenheiros de ambiente, estão directamente envolvidos nalguns destes processos), é extremamente reduzido ao nível do activista de base. Na verdade, em toda a literatura produzida pelas três maiores ONG portuguesas,

não se conhecem artigos sobre temas como a certificação ambiental ou a eco-rotulagem. Só incidentalmente se escreve sobre rotulagem no contexto, por exemplo, da problemática dos transgénicos.

Embora as associações portuguesas tenham já bastantes representações ao nível consultivo junto de entidades governamentais, não se conhecem casos de associação directa entre associações e empresas em regime de consulta (o mesmo não acontecendo com alguns membros e ex-membros de ONGs). A colaboração entre ONG e empresas resume-se assim, na sua maioria, ao patrocínio ou apoio a acções ou projectos por parte de empresas, na sua grande maioria do sector ambiental ou energético.

As associações portuguesas evidenciam assim uma fraca capacidade para lidar com os novos temas, com a excepção de alguns dirigentes e de algumas iniciativas, de que se destaca o Centro de Informação sobre Resíduos da QUERCUS-A.N.C.N.

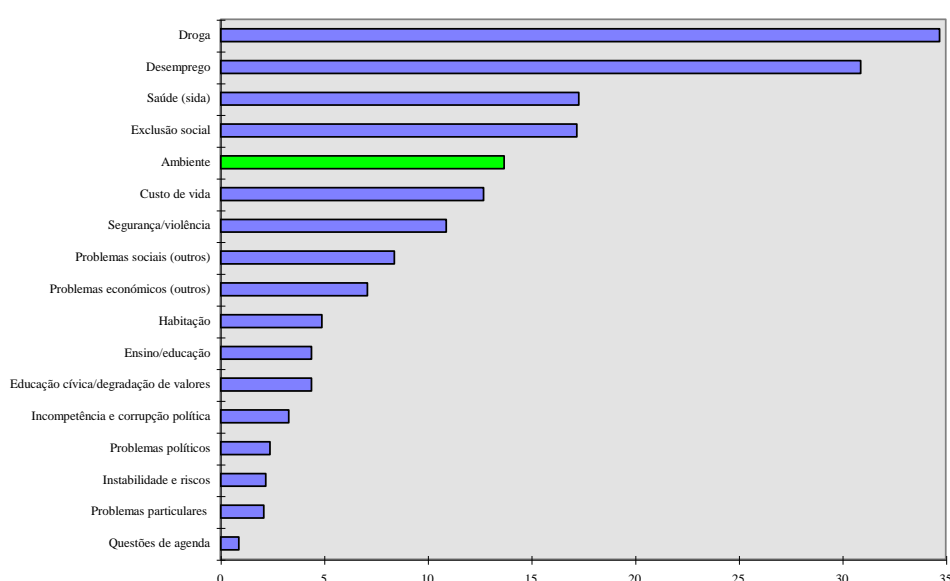
### **A imagem da indústria nos media e no público**

Na determinação da capacidade social para a nova política ambiental, um primeira primeira questão nos interessa: determinar a imagem prevalecente da indústria e do seu comportamento ambiental. Para tal, vamos socorrer-nos dos resultados do primeiro inquérito nacional às atitudes ambientais dos portugueses. Constituindo a temática do ambiente e indústria apenas uma de muitas abordadas nesse inquérito, não é possível mais do que delinear algumas linhas de força prevalecentes nas respostas.

No seu essencial, estas linhas de força seguem as tendências já identificadas em vários outros inquéritos internacionais. Em primeiro lugar, ressalte-se a desconfiança prevalecente em relação à informação ambiental das empresas, classificadas em último lugar. Em segundo lugar, a desconfiança em relação aos novos instrumentos políticos, em particular aos instrumentos voluntários é ainda bastante grande, o que se justifica por uma cultura de culpabilização sem perdão da indústria como principal causador dos problemas industriais (em detrimento da assunção de responsabilidades próprias por parte dos inquiridos). Por outro lado e como é patente na resposta à pergunta sobre disponibilização a pagar, embora a disponibilização a confirmar monetariamente a preocupação ambiental seja muito alta, ela é mais baixa quando o intermediário dessa preocupação é a indústria (caso do subsídio às empresas) ou quando o intermediário é o Estado (caso do imposto ambiental com reciclagem de receitas).



No âmbito dessa preocupação cabe naturalmente a configuração das respostas sociais a instrumentos inovadores da política ambiental. Mais precisamente, preocupam-nos a percepção que os Portugueses têm sobre a eficácia actual das políticas ambientais e o grau de confiança depositado nos diversos agentes sociais e políticos envolvidos na definição e implementação das políticas. Em boa medida, serão estes os factores críticos de sucesso de qualquer reforma maior na política ambiental e fiscal portuguesa. Torna-se necessário verificar a adesão a diversos instrumentos e opções políticas ambientais e, em particular, a capacidade de adesão aos novos instrumentos económicos na área ambiental.

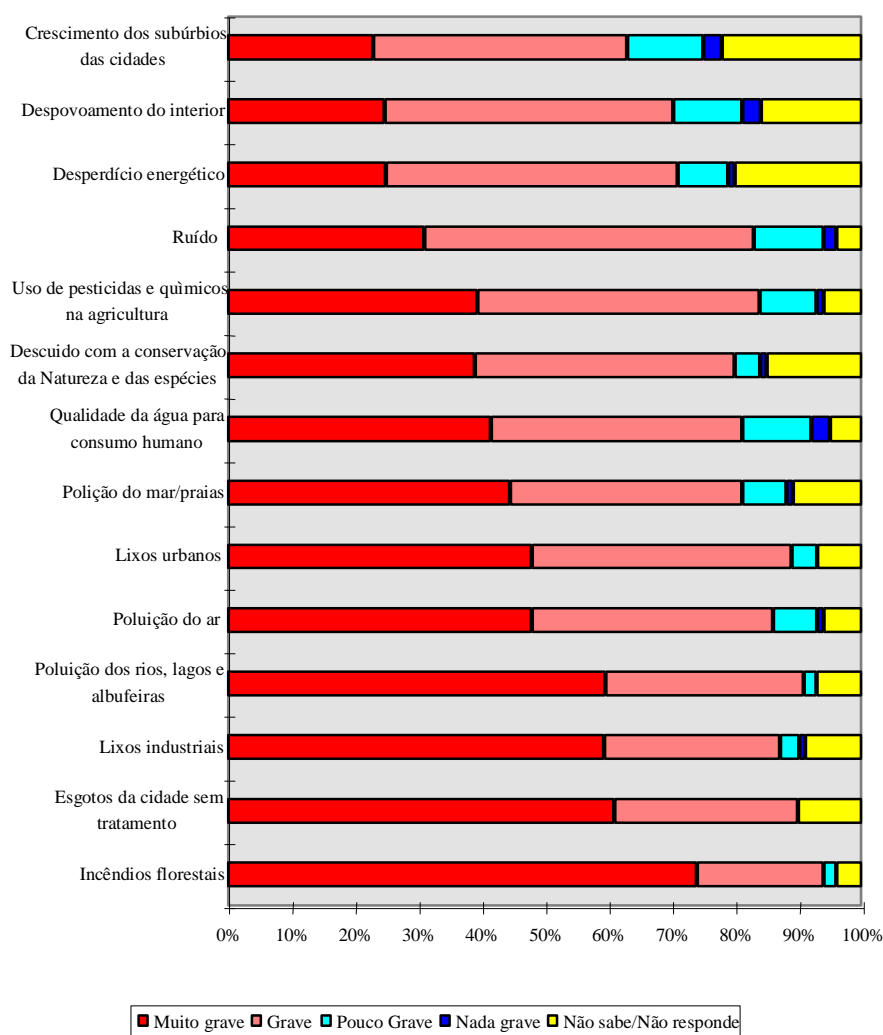


Um dos primeiros resultados mais significativos do inquérito é a importância relativa concedida pelos Portugueses ao ambiente, referido como uma das preocupações mais prementes do país. A quinta posição obtida pelo ambiente no ranking dos problemas do país é particularmente significativa, se considerarmos a premência social e o destaque relativo que a comunicação social confere aos problemas do desemprego e da droga. O ambiente deixa de ser, à luz destes resultados, uma preocupação secundária dos Portugueses. Este resultado é particularmente significativo quando colocado no contexto de outros resultados internacionais. Já em 1992, o Inquérito Gallup conduzido por Riley Dunlap, efectuado em 24 países com situações de desenvolvimento muito diversas, desmistificava parcialmente a tese pós-materialista de que a exigência de padrões ambientais altos é uma atitude das sociedades mais avançadas, que já tenham atingido um nível suficiente de satisfação das necessidades básicas (Lima, 1996).

A situação é mais complexa do que a tese do pós-materialismo poderá indiciar: Portugal ocupa uma posição intermédia - tem efectivamente uma população preocupada com os problemas ambientais, ainda que essa preocupação seja modulada pelo grau de escolarização, classe etária e situação social de forma mais vincada do que em outros países europeus.

Claramente, os mais jovens e os mais escolarizados tendem a posicionar o Ambiente mais alto na escala de problemas. O ambiente é também uma preocupação de "top" no que se refere aos quadros superiores e ao topo da hierarquia social (Burguesia Dirigente e Pequena Burguesia Técnica de Enquadramento). Isto é, os sectores mais inovadores, mais instruídos e motores da economia são exactamente aqueles que mais referem o Ambiente como um problema.

### *E quais são os problemas ambientais mais agudos no país?*



São em primeiro lugar, os incêndios florestais, seguidos por um grupo de preocupações que poderemos categorizar como problemas de poluição: esgotos sem tratamento, poluição dos rios, lagoas e albufeiras, poluição do ar, ruído, qualidade da água. Os problemas de ordenamento do território e a ineficiência energética não são tão mencionados, embora o sejam mais pelos escolarizados e pelas classes sócio-profissionais média e média-alta.

A escala da gravidade dos problemas ambientais reflecte em grande medida a posição de encruzilhada que Portugal ocupa no seu estágio de desenvolvimento: se por um lado, a grande maioria dos problemas invocados como mais graves são problemas ambientais de primeira geração (veja-se o caso do atraso relativo no tratamento das águas residuais), nota-se já uma preocupação, sobretudo dos sectores mais jovens, com problemas de segunda geração (por exemplo, a eficiência energética, a degradação da paisagem e a conservação da natureza).

### ***Quem são os responsáveis ?***

Importa determinar a percepção das causas mediatas e imediatas desse mau estado.

		País
A incapacidade das autarquias	n	656
	%	14.3
A falta de responsabilidade das empresas	n	797
	%	17.4
A falta de civismo das pessoas	n	1262
	%	27.6
A falta de planos nacionais e municipais para o tratamento do lixo	n	620
	%	13.5
A falta de colaboração activa das populações	n	415
	%	9.1
A falta de estruturas que incentivem a reciclagem e a reutilização	n	492
	%	10.7
As taxas a pagar pelo lixo que se faz, ou não existem ou são baixas	n	65
	%	1.4
NS / NR	n	273
	%	6
Total (respostas múltiplas)	N	4580
	%	100

Postos perante vários justificativos, por exemplo, para a situação actual do tratamento dos lixos em Portugal, os Portugueses começam por repartir equitativamente as responsabilidades pelos vários agentes - "as pessoas" e a sua falta de civismo, "a falta de responsabilidade das empresas" e finalmente "a incapacidade das autarquias". O grau de responsabilidade atribuída ao colectivo social para o problema dos lixos é ímpar no inquérito, com certeza motivado pela observação quotidiana dos comportamentos sociais, mas também provavelmente associado ao recente processo de implantação de esquemas de recolha mais sofisticados. De interesse especial para a discussão das taxas ambientais, note-se a quase ausência de preocupação relativamente à existência e nível das taxas a serem pagas pela recolha e deposição dos resíduos sólidos.

Confrontados em seguida com diferentes causas para a poluição da água em Portugal, os Portugueses colocam em primeiro lugar "as descargas das indústrias" (33%). Num distante segundo lugar, encontramos "o uso de pesticidas" e em terceiro lugar "a má qualidade dos esgoto das cidades" (16,7 e 15,1% respectivamente). Tendo em conta a existência de outras opções de atribuição de responsabilidade mais difusa ("não haver fiscalização", "seca", "a falta de multas e sanções a quem polui"), estes resultados espelham uma grande desconfiança em relação ao comportamento ambiental da indústria portuguesa.

Essa desconfiança é aliás corroborada por outro resultado do inquérito:

Quadro 3 - Grau de confiança relativamente a questões de ambiente atribuída às seguintes fontes de informação... (%)

	<b>Pouca</b>	<b>Alguma</b>	<b>Muita</b>
Televisão	16	55	<b>20</b>
Rádio	18	52	15
Jornais e revistas	18	45	13
Governo	47	34	7
Ministério do Ambiente	20	38	<b>23</b>
Associações defesa ambiente	9	30	<b>35</b>
Investigadores e especialistas	9	30	<b>35</b>
Empresas	57	19	2

perante uma lista extensa de entidades que, de uma forma ou de outra, são fontes de informação ambiental, foi perguntado aos inquiridos o grau de confiança conferido a cada uma dessas fontes: o mundo empresarial, juntamente com o mundo político surge

como o mais penalizado pelos Portugueses. Há uma clara desconfiança em relação à capacidade das empresas de fornecerem informação credível sobre o impacto ambiental das suas actividades.

Esta desconfiança em relação à indústria revela-se ainda em várias perguntas sobre medidas de política ambiental. Sempre que confrontados com a necessidade de impor diferentes tipos de medida em relação a prevaricadores ambientais, os Portugueses irão optar pela tomada da posição mais enérgica: Para 52,2% dos Portugueses, se uma fábrica estiver a poluir um rio ela deve ser "multada e impedida de funcionar até que a situação esteja resolvida".

Mas , note-se, esta desconfiança penaliza também o Estado e, muito concretamente, o sistema partidário. Dentro do sistema político, apenas o Ministério do Ambiente surge menos pintado a negro.

No outro extremo do espectro, merecendo a confiança de uma larga maioria, encontramos os investigadores, as associações de defesa de ambiente e também os meios de comunicação social.

Fazer leis de protecção ambiental mais rígidas para o comércio, indústria e agricultura	n.	930	Acções proibitivas <b>50.1%</b>
	%	14.3	
Fiscalizar seriamente o cumprimento da legislação ambiental	n.	922	
	%	14.2	
Multar claramente os prevaricadores às leis ambientais	n.	621	Acções cívicas <b>25%</b>
	%	9.6	
Proibir a venda de produtos que prejudicam o ambiente	n.	784	
	%	12	
Apoiar a educação ambiental	n.	974	Acções técnicas <b>18.8%</b>
	%	15	
Dar mais informação aos cidadãos	n.	654	
	%	10	
Subsidiar as empresas que protegem o ambiente	n.	494	Acções técnicas <b>18.8%</b>
	%	7.6	
Financiar as autarquias para projectos relativos ao ambiente	n.	337	
	%	5.2	
Promover o desenvolvimento de novas tecnologias respeitadoras do ambiente	n.	390	
	%	6	
NS/NR	n.	393	
	%	6	
Total (baseado no número de respostas)	N	6499	

Colocados perante um conjunto de acções que o Governo pode tomar para resolver os problemas ambientais, as acções de pendor claramente proibitivo ("fazer leis de protecção ambiental mais rígidas, "fiscalizar seriamente o seu cumprimento", "multar

os prevaricadores"), ganham claramente a preferência sobre as políticas de pendor mais cívico, como é o caso do apoio à educação ambiental ou o fornecimento de mais informação ambiental (15% e 10% respectivamente). Em último lugar surgem as acções técnicas, que poderíamos designar como acções mais "soft", naquilo que poderíamos pensar como um programa de "modernização ecológica".

Os Portugueses revelam assim um desejo de intervenção forte do Estado, relegando para um segundo lugar as soluções de maior sofisticação técnica e política.

Ainda noutra questão, quando perguntados sobre a sua concordância sobre diversas acções que a Administração poderá tomar por razões ambientais, verifica-se para todas elas, mesmo as com custos sociais mais elevados ("fechar fábrica, mesmo criando desemprego") valores elevados de adesão. Note-se aqui que o "princípio do poluidor-pagador" enunciado na sua forma mais simples, obtém a larga maioria dos "votos expressos" e a segunda mais baixa taxa de não-respostas. Prova de que o princípio, nem que seja pelo seu valor ético, encontra-se inscrito no consenso nacional. Pena é que ele não seja implementado.

A Administração Portuguesa encontra-se então numa encruzilhada. Por um lado, a sua actuação, em conjunção com a actuação da indústria, não inspiram confiança por parte da população. Por outro lado, o conjunto de directivas europeias a serem transpostas, os custos ambientais acrescidos no processo de desenvolvimento português e a própria ineficiência e ineficácia da máquina do Estado aconselham a adopção de instrumentos menos reguladores e interventivos. Uma hipótese de trabalho possível (e é só isso!) é a de que os Portugueses têm uma percepção generalizada de que o Estado, longe de ser o árbitro imparcial nas questões ambientais, é efectivamente cúmplice, seja activo seja passivo, da indústria poluente. Poderá haver aqui uma percepção generalizada do já mencionado "state failure" de Jänicke. Se efectivamente é essa a percepção geral dos Portugueses, tal deverá motivar, um cuidado acrescido na elaboração de novas medidas, incentivando a participação máxima dos cidadãos e uma maior abertura do Estado a soluções alternativas.

### ***A disponibilidade a pagar***

No quadro de atitudes acima descrito, fica patente que os portugueses estão preocupados com a situação ambiental portuguesa, que a sua desconfiança em relação à actuação da indústria neste âmbito é profunda, e que o apelo é feito para que o Estado

intervenha mais activamente na resolução dos problemas ambientais. É este sentido de reposição de uma certa justiça que fica patente através da já mencionada adesão massiva ao princípio do poluidor-pagador.

Não admira portanto que a disponibilidade para pagar por benefícios ambientais em Portugal atinja dimensões facilmente comparáveis aos países europeus:

	P	F	D	SW	UK	E	CZ
Mais impostos para a defesa do ambiente	<b>52</b>	23	25	48	53	41	39
Mais caro por produtos "amigos do ambiente"	<b>81</b>	55	59	41	43	73	73
Mais caro por produtos melhores para a saúde	<b>90</b>	68	75	56	76	90	87
Por produtos "Made in ..."	<b>70</b>	45	38	42	44	66	79

P=Portugal;F=França;D=Alemanha;SW=Suécia;UK=Reino Unido;E=Espanha;CZ=República Checa)

Perante três tipos de "prémios" a pagar por benefícios sociais e ambientais, a população portuguesa situa-se sempre no topo ou perto dele no que se refere à adesão a essa possibilidade. De particular interesse se mostra que, no ítem referente à possibilidade da criação de mais impostos para a defesa do ambiente, Portugal (51%) suplanta tanto a Suécia, país já com alguma experiência na adopção de fiscalidade ambiental (48%), como a sua vizinha Espanha (41%).

Em resposta à pergunta sobre diversas disponibilidades a pagar inscrita no Inquérito português, nota-se que a ideia de uma aumento de impostos, mesmo quando se aponta explicitamente para a consignação de receitas para o Ambiente, embora ganhe ainda a simpatia da maioria, perde em popularidade contra a noção de pagar preços mais altos por marcas de produtos "amigos do ambiente" e mesmo contra a possibilidade de pagar preços mais altos por forma a que a indústria possa proteger melhor o ambiente. Uma primeira explicação para esta disparidade prende-se certamente com a atitude tradicional de antipatia para com a figura do imposto: Por outro lado, ao invés das outras medidas, esta terá mais facilmente consequências financeiras sobre o inquirido, pelo que é de admitir algum comportamento estratégico na resposta.

## Conclusões

As conclusões preliminares que se podem tirar do Inquérito OBSERVA em relação à aceitabilidade e desejabilidade social de uma política fiscal mais ecológica são obviamente limitadas, dada a multiplicidade de objectivos que um inquérito desta natureza deverá servir. Contudo, algumas notas podem aqui ficar:

Em primeiro lugar, os Portugueses culpam claramente a indústria pelos males ambientais do País, e atribuem ao Estado responsabilidades pela incapacidade de fiscalizar e fazer cumprir seriamente a legislação que promulga. No entanto, é desse mesmo Estado que esperam, talvez em vão, políticas mais enérgicas de combate à poluição e aos poluidores. A adesão ao princípio do poluidor-pagador é virtualmente unânime.

Os Portugueses, sobretudo aqueles sectores mais jovens e escolarizados, os mesmos que manifestam preocupação crescente pela situação ambiental do País, fazem traduzir essa preocupação na disponibilidade a pagar por melhorias significativas no seu Ambiente. Comparativamente com outros inquéritos europeus, os Portugueses encontram-se mesmo no top da disponibilidade a pagar. No entanto, mesmo aqui, um maior número de Portugueses concorda com soluções que não envolvam directamente a máquina fiscal do Estado e a tributação directa do rendimento, como a possibilidade das empresas poderem fazer reflectir nos preços os seus custos ambientais.

Existe espaço para uma reforma fiscal com impacte na área ambiental, em particular se devidamente acompanhada da consignação de receitas para despesas na área do ambiente. Embora esta solução não seja tradicionalmente do agrado das Administrações dos Tesouros, ela constitui sem dúvida um importante argumento para a introdução de novos impostos.

A nova política de ambiente e indústria tem portanto um apoio restrito na população portuguesa, seja por uma desconfiança do papel que a indústria tem vindo a ter na política ambiental, seja por uma desconfiança dos processos políticos associados. A ideia prevalecente em todo o discurso pós-Rio nesta área, apelando para o reconhecimento pela positiva do papel do sector privado na política ambiental, ainda não superou estas desconfianças.



## **NOVOS INSTRUMENTOS POLÍTICOS**

Antes de analisar a situação portuguesa específica, cumpre-mos passar em revista as principais iniciativas de nova política ambiental sobre as quais se centrará a nossa análise. São eles: a imposição de taxas e impostos ambientais, a criação de licenças transaccionáveis de emissão, a política de acordos e contratos voluntários e as iniciativas de certificação ambiental de processos (BS7750, EMAS e ISO14000) e produtos (eco-rotulagem).

### **Impostos e taxas ambientais**

A primeira formulação de um imposto ambiental é comumente atribuída a A.C. Pigou, no seu livro seminal sobre “A Economia do Bem-Estar”, de 1926 (Pigou, 1926). A ideia é intuitivamente simples: sendo a poluição industrial um efeito secundário não desejado e sub-optimal da produção industrial, esta ou aquela devem ser taxados por forma a fazer igualar o benefício social do acréscimo de produção com o custo social do acréscimo de poluição. Na pura visão benthamiana, o custo social pode ser entendido como a soma simples dos custos que crescem a todos os agentes económicos afectados pela poluição.

São várias as vantagens entendidas pelos economistas dos impostos ambientais: ao igualarem os custos e benefícios ambientais, eles são eficientes em termos económicos. Pelo contrário, a imposição de padrões de desempenho ambiental, sendo cega em relação aos custos que impõe às empresas, afecta desigualmente as diferentes empresas. Por outro lado, os impostos ambientais permitem uma maior flexibilidade na resposta da empresa, podendo esta optar pela solução de redução ou tratamento que mais lhe convém. Finalmente, os impostos ambientais têm também efeitos na eficiência dinâmica, isto é, garantem um incentivo constante à redução de poluição, por via do preço sobre a poluição remanescente. Incentivam portanto a inovação em tecnologias e processos ambientais mais eficazes, mesmo depois da aplicação do imposto. O mesmo efeito não se encontra presente nos padrões ambientais: uma vez atingidos, a empresa deixa de ter incentivos a melhorar continuamente os seus processos.

Embora seja praticamente consensual entre a profissão económica a superioridade em termos de eficiência dos impostos ambientais, quando correctamente desenhados, em relação à regulamentação de comando e controle, a verdade é que a experiência com impostos ambientais é ainda relativamente limitada. A nível europeu, os impostos ambientais são uma realidade relativamente recente: presentes no Reino Unido (sob a forma de uma taxa sobre os resíduos sólidos), na França (taxa sobre os efluentes industriais) , na Suécia (taxa sobre o CO<sub>2</sub>) e noutros países do Norte da Europa (EEA, 1997; Andersen, 1992), eles estão particularmente ausentes da política ambiental do Sul da Europa (Convery, 1998). São várias as razões apontadas, desde a desconfiança dos agentes económicos, ao efeito sobre a competitividade das indústrias de exportação, até à inexperience das máquinas administrativas e fiscais com este tipo de instrumentos.

### **Mecanismos de criação de mercados**

A ideia de licenças transaccionáveis de emissão foi lançada pela primeira vez por Dales. A fundamentação teórica dos sistemas de licenças transaccionáveis de emissão radica na escola dos “direitos de propriedade”, segundo a qual, na base da grande maioria dos problemas de externalidades (ambientais e outras) encontra-se efectivamente um problema de indefinição de direitos de propriedade. Assim, um acto de poluição só é sub-optimal (no sentido económico, Paretiano) na medida em que corresponde a uma situação onde uma parte (o poluidor) usurpa de um bem (o ar, a água) ao qual não estão atribuídos direitos de propriedade (Dales,...). Esta escola neo-institucionalista põe o acento tónico da actuação política na esfera ambiental na atribuição e clara definição de direitos de propriedade, e na criação de condições óptimas de negociação sobre esses direitos (Coase, 1960).

Surge assim a ideia de, sujeitos a limitações genéricas, se poder atribuir às partes interessadas, quase-direitos de propriedade, sob a forma de licenças de emissão que poderão ser transaccionáveis. Admitindo uma negociação justa e livre, é fácil demonstrar que a solução óptima, em termos de afectação social da poluição será alcançada. A questão, mais uma vez estará exactamente na criação dessa livre negociação (sem custos de transacção). Seguindo a formulação normal da escola racionalista, poderemos dizer que esta não é senão uma situação ideal, para a qual

deveremos caminhar progressivamente. Por outras palavras, o instrumento é válido, embora, na margem possa conduzir a situações eventualmente injustas.

Os mercados de emissões ou efluentes são por enquanto praticamente desconhecidos na Europa, existindo algumas experiências a nível regional na atribuição de direitos de exploração na Holanda (Andersen, 1992). À data, o maior mercado de emissões existente é o criado pela Emenda à Lei do Ar Puro de 1992 (Clean Air Act Amendment – 1992), em relação às emissões de dióxido de enxofre. Sendo este o primeiro mercado, esta experiência tem sido analisada com particular cuidado. As primeiras indicações mostram que o mercado terá provocado poupanças substanciais nos custos de cumprimento com a legislação, ao mesmo tempo que permitiram à indústria mais do que cumprir com os padrões impostos (Tietenberg, 1990)

### **Os contratos ambientais**

Entre os novos instrumentos de política ambiental destacam-se, pela relevância que lhes é dada no Quinto Programa de Acção, e pelo alcance que têm tomado em diversos países da OCDE, as iniciativas voluntárias das empresas. Num recente relatório da Agência Europeia do Ambiente, estima-se que em 1996, estivessem concluídos ou em vigor para cima de 300 acordos sectoriais com empresas no âmbito das cinco áreas prioritárias do Quinto PAC (agricultura, energia, transportes e turismo). Desses, a grande maioria centra-se nas áreas da indústria e energia, estando a indústria representada em todos os quinze países.

A diversidade de iniciativas contempladas sob o chapéu de acordos ambientais esconde diferentes tipos de iniciativas com diferentes alcances: enquanto em muitos países, a tradição de acordos ambientais provém de formas tipificadas de acordos voluntários submetidos pelas empresas e associações industriais por forma a determinar uma agenda política mais suave (forma pró-activa), noutros, como é o caso de Portugal, a iniciativa dos acordos voluntários provém da administração e destina-se a melhorar a adaptação das estruturas industriais a legislação já em vigor, mas não efectivamente implementada (EEA, 1997b).

	<b>Objectivos a alcançar</b>		
	Adaptação à legislação adoptada	Apoio à execução de objectivos políticos	Incentivo de novas tecnologias e métodos – “beyond compliance”
<i><b>Iniciativa governamental – via contratual</b></i>	Contratos de adaptação ambiental - Portugal	Programa de melhoria contínua – Portugal	Programa 33/60
<i><b>Parceria pública-privada</b></i>		Acordos ambientais - Holanda	Greenpeace “ecological shoes”
<i><b>Iniciativa empresarial</b></i>	Programa “Responsible Care” – indústria química		

Também particularmente relevantes pela sua originalidade são os programas de iniciativas “beyond compliance” efectuados pela EPA, administração ambiental norte-americana, de que se destaca o programa 33/50, pelo qual a administração promovia incentivos às empresas que, num prazo pré-definido, conseguissem reduções de 33% para cinquenta dos tóxicos listados no Inventário de Tóxicos Federal (“Toxic Release Inventory”). A medida foi bem recebida pela indústria tendo tido um largo sucesso e sendo hoje considerada precursora de um novo tipo de medida, mais premial e menos punitiva (EPA, 1997b; Tietenberg, 1998)

### **A certificação ambiental de processo – EMAS e ISO14000**

As falhas na regulamentação tradicional levaram progressivamente à adopção de novos instrumentos mais pró-activos, começando pelas “compliance audits”, auditorias ambientais pelas quais se verificava o cumprimento de normas ambientais. Requeridas por vários programas de financiamento, estas auditorias vieram a ser impulsionadas em vários países, em particular nos Estados Unidos, pela legislação sobre responsabilidade civil, criando uma figura semelhante à do auditor financeiro, que assume a responsabilidade pelas condições de cumprimento da empresa.

Da auditoria de cumprimento à instalação de auditorias sistemáticas foi um passo, determinado sobretudo pelo crescimento da legislação ambiental, mas crescentemente também pela constatação de possibilidades não previamente identificadas de redução de custos de cumprimento.

Surgem finalmente as iniciativas de formatação de sistemas de gestão ambiental, com a realização de auditorias periódicas, verificadas independentemente e certificadas

por organismo idóneo. Na Europa, a primeira dessas iniciativas surge no Reino Unido, com a criação da norma BS7750, inspirada em norma similar para a gestão de qualidade (BS5750). Contudo, a norma inglesa, após uma primeira fase piloto, entra em fase de aplicação em 1994. Entretanto, num desenvolvimento similar, a Comissão Europeia estabelece o seu próprio sistema de certificação ambiental – o regulamento Comunitário de Eco-Gestão e Auditoria, conhecido pela sigla inglesa EMAS (Eco-Management and Audit Scheme).

Em ambos os casos, estamos perante normas extremamente ambiciosas nos seus propósitos: em primeiro lugar, o EMAS estipula diferentes fases para a evolução do sistema ambiental: a formulação de uma política ambiental da instalação fabril, estipulando quais os objectivos a alcançar em termos genéricos; a elaboração de um diagnóstico ambiental especialmente completo, a verificação da situação ambiental por verificadores acreditados e a realização de auditorias recorrentes, por forma a manter o sistema certificado. A aplicação do regulamento tem variado substancialmente entre países, variando entre o caso português, onde o Regulamento só em 1999 entrou em vigor, e o caso alemão onde existem mais de 1500 sítios certificados (Hillary, 1997).

A necessidade de flexibilizar e internacionalizar os sistemas de gestão ambiental, bem como a necessidade de criar um sistema de certificação ao nível da empresa, levou à percepção por parte da International Standards Organisation, de um “nicho” de mercado, prontamente rectificado pelo trabalho do seu Comité Técnico 207, que elaborou a família de normas ISO 14000 que conjuntamente definem um sistema de certificação ambiental mais leve (menos oneroso) para as empresas, com reconhecimento internacional através das organizações afiliadas da ISO (em Portugal o Instituto Português de Qualidade) e considerado genericamente mais compatível com a norma ISO9000 (Sistemas de Gestão de Qualidade) já largamente implementada em todo o Mundo (em Portugal existem já mais de 300 empresas certificadas com esta norma (IPQ, técnico superior, com. pessoal).

### **A eco-rotulagem**

A eco-rotulagem, entendida como certificação ambiental do produto (por oposição à certificação ambiental do processo mencionada anteriormente) apresenta-se como um complemento às políticas anteriormente enunciadas. Objectivamente, trata-se

de associar um rótulo a uma característica específica do produto (reciclabilidade, matéria reciclável, efeito na camada de ozono, etc...) ou, na sua versão mais complexa, de associar um rótulo a uma análise completa dos efeitos de um produto sobre o ambiente ao longo do seu ciclo de vida – a análise do ciclo de vida.

O mais conhecido rótulo ambiental será sem dúvida o anel de Moebius, indicando a reciclabilidade do material do produto. Paralelamente, outros rótulos aparecem associados seja a iniciativas ambientais voluntárias (caso do programa Energy Star da EPA), seja a legislação ambiental sobre responsabilidade alargada do produtor, como é o caso da legislação sobre resíduos de embalagens (que, no caso português, deu origem ao rótulo Ponto Verde, adaptação pela Sociedade Ponto Verde do rótulo alemão da Duales System Deutschlands – “Grüne Punkt”.

Neste sentido, os rótulos ecológicos podem ser considerados como interessantes complementos da legislação ambiental, ao promoverem a consciencialização ambiental e, espera-se, a sensibilidade ambiental junto dos consumidores. No entanto, estes rótulos necessitam de fiabilidade: o caso do anel de Moebius é paradigmático no sentido em que só recentemente foi normalizada a sua utilização, no quadro do comité técnico 207 da ISO. Pior ainda, proliferam os rótulos sem certificação, sobretudo no que diz respeito a desodorizantes e outros produtos de consumo final.

Foi no sentido de colmatar essa lacuna e assegurar uma maior fiabilidade e autenticidade na escolha ambientalmente motivada do consumidor que surgiram os rótulos baseados na avaliação do ciclo de vida. Duas iniciativas são particularmente importantes: o “Blau Engel” alemão, pela variedade de produtos alcançada – mais de 3000 produtos e um reconhecimento de 85% dos consumidores alemães, e a iniciativa do rótulo ecológico europeu, o “Eco-label”.

O rótulo ecológico europeu, criado por iniciativa da Comissão Europeia pretende certificar produtos segundo critérios previamente acordados entre vários grupos de interesse reunidos em comissões especializadas. Os critérios são elaborados tendo em conta todas as fases do produto e são objecto de intensa negociação prévia à sua adopção, o que naturalmente tem vindo a atrasar a sua publicação e a restringir a sua aplicação a algumas pequenas classes. A revisão periódica dos critérios de adopção tem também atrasado a implementação do rótulo, dada a saturação dos serviços comunitários. Por último, a aplicação do rótulo implica, pelo seu regulamento, a aplicação de uma taxa sobre as receitas do produto, destinadas a cobrir as despesas das comissões, aproveitando parte da mais-valia do produto. Tal tem sido questionado pelos

representantes da indústria, que vêem nessa taxa um efectivo desincentivo à utilização de um instrumento do qual não se consegue avaliar a dimensão da mais-valia comercial (e que, em qualquer caso, deverá ser sempre bastante pequena, dada a inexperiência do consumidor com este novo rótulo) (CIP, representante, com. pessoal, 1998).

## Conclusões

A análise preliminar da aplicação destes novos instrumentos em Portugal indicia que, neste capítulo como noutros capítulos da política ambiental, Portugal ensaia ainda os primeiros passos. Interessa então descortinar a aptidão dos vários intervenientes na formação da política de ambiente e indústria para a adopção destes instrumentos.

Não pondo de lado o importante papel que tanto a Administração Pública (em particular as pastas da Indústria e Ambiente) como as organizações não-governamentais de ambiente podem ter na formação de um contexto propício a uma nova atitude e posicionamento das indústrias portuguesas, é sobre a indústria que recai o ónus da iniciativa neste domínio.

Como tal, importava auscultar a indústria de um modo directo e mais alargado do que seria possível por via de entrevistas, pelo que se procedeu a um inquérito às cem maiores empresas do país, cujos resultados serão analisados no capítulo seguinte.

## **ANÁLISE DOS DADOS DO INQUÉRITO**

Por forma a verificar qual o estado actual do debate sobre política ambiental da indústria junto dos potenciais e futuros destinatários dessa política, seja através da certificação ambiental, seja através dos outros instrumentos descritos, foi elaborado um inquérito às cem maiores empresas do país, segundo listagem do Diário de Notícias Especial Empresas de 1998.

O inquérito foi efectuado entre os meses de Maio e Junho de 1999, por via postal. Foi feita uma insistência em meados de Junho. Infelizmente, a adesão ao inquérito postal não ultrapassou, mesmo após insistência, a fraca marca das 28 respostas (para um universo total de 100 empresas inquiridas), pelo que ficou impossibilitado um tratamento estatístico mais apurado, como inicialmente se previra. A experiência obtida será no entanto importante para novas iniciativas nesta área.

### **Caracterização da amostra**

A escolha das cem maiores empresas como universo a inquirir neste estudo teve em linha de conta vários desideratos.

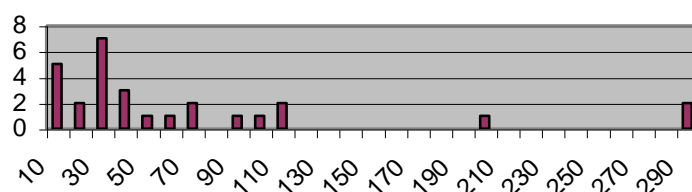
Em primeiro lugar, os novos instrumentos aqui mencionados (como sejam a eco-rotulagem ou a implementação de sistemas de gestão ambiental) necessitam *de minimis* diversas capacidades (organizacional, estratégica) que se pode presumir serem mais facilmente conseguidas nas maiores empresas portuguesas.

Em segundo lugar, a capacidade de financiamento para investimentos cujo retorno é incerto pressupõe uma determinada dimensão. Os mercados do crédito discriminam em condições normais as pequenas e médias empresas.

Por último, a envolvente concorrencial em que se encontram as maiores empresas portuguesas ultrapassa em larga medida as fronteiras do nosso país, expondo-as a outras ideias e outras pressões concorrenciais, que determinam o papel primordial que estas empresas podem vir a ter na importação de atitudes e políticas com origem nos seus parceiros, associados e adversários internacionais.



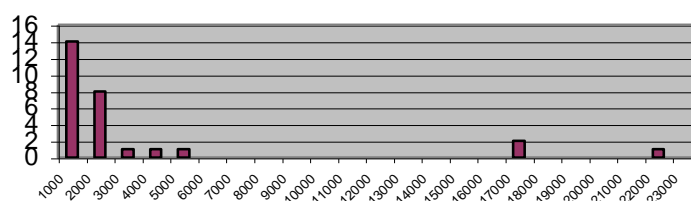
### Distribuição da amostra por volume de negócios (em 10<sup>6</sup> contos)



As vinte e oito empresas que compõem a amostra representam, não obstante o seu fraco número (apesar de tudo, dentro dos padrões habituais de resposta para um inquérito a grandes empresas), uma grande diversidade dentro do universo, estando representadas empresas entre as dez maiores de Portugal, e predominando a empresa com volume de negócios superior a 30 milhões de contos. Lembre-se que, não havendo no universo grupos consolidados de empresas, o valor máximo do volume de negócios do universo não se afasta do da amostra.

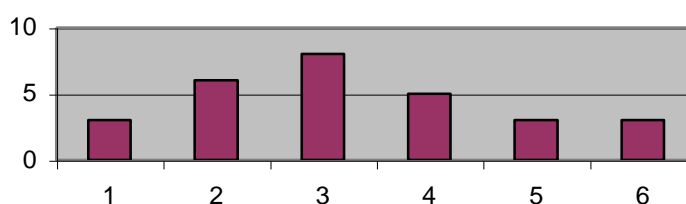
Também no que diz respeito ao número de trabalhadores, a amostra contém uma diversidade suficientemente grande de situações, predominando no entanto as empresas com um número de trabalhadores superior a 100 e inferior a 1000. Tal traduz algo que tem sido reflectido nas estatísticas empresariais, i.e. a fraca dimensão da empresa industrial ou de serviços em Portugal, por oposição à média da empresa europeia.

### Empresas por número de trabalhadores (<=)



Finalmente, importava que a amostra contivesse, na medida do possível, uma variedade de situações ao nível da actividade da empresa, por forma a não ser indevidamente influenciada pela situação específica de um qualquer mercado, eventualmente mais exposto, ou no qual os custos ambientais tenham maior ou menor proeminência. Nesse sentido, a distribuição das empresas pelos seus códigos de actividade económica ao seu nível mais agregado aponta para uma amostra suficientemente diversificada em termos de actividade principal das empresas.

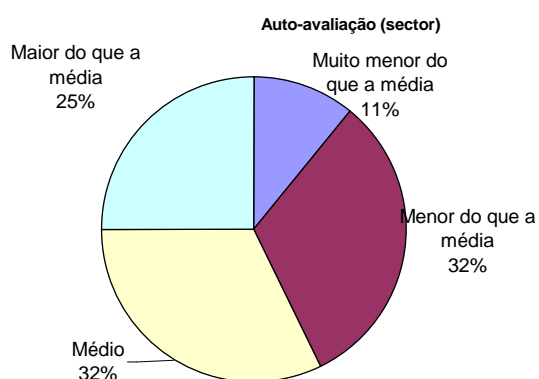
### Divisão das empresas da amostra por CAE-nível1



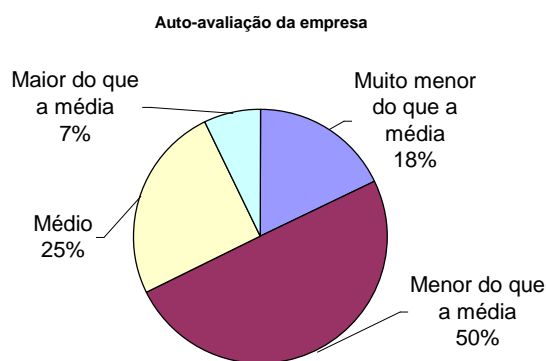
Tendo em conta os três pontos atrás referidos – volume de negócios, número de trabalhadores e diversidade da actividade económica representada, podemos, com alguma segurança, admitir que a amostra de vinte e oito empresas é representativa de um leque de situações suficientemente diverso para correctamente avaliar a situação das cem maiores empresas. No entanto, o número da amostra não nos permite um grau de liberdade suficiente para a condução de uma análise estatística mais apurada, pelo que a análise que será conduzida centrar-se-á, para cada questão, na descrição da amostra.

### Impacte ambiental da empresa

Nas primeiras perguntas do inquérito, pretendia-se averiguar a auto-avaliação que as empresas fazem em relação ao seu impacte sobre o ambiente. Num primeiro

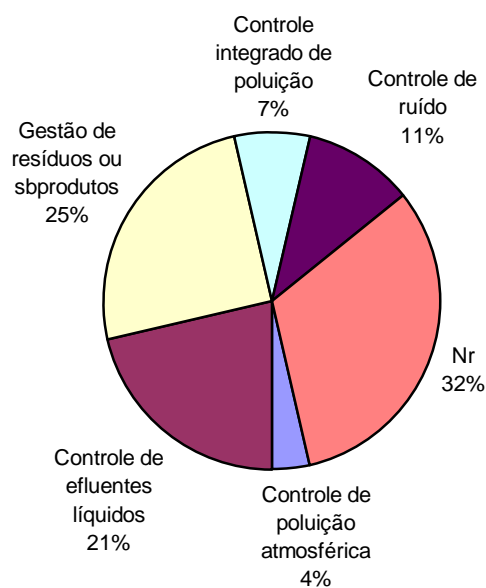


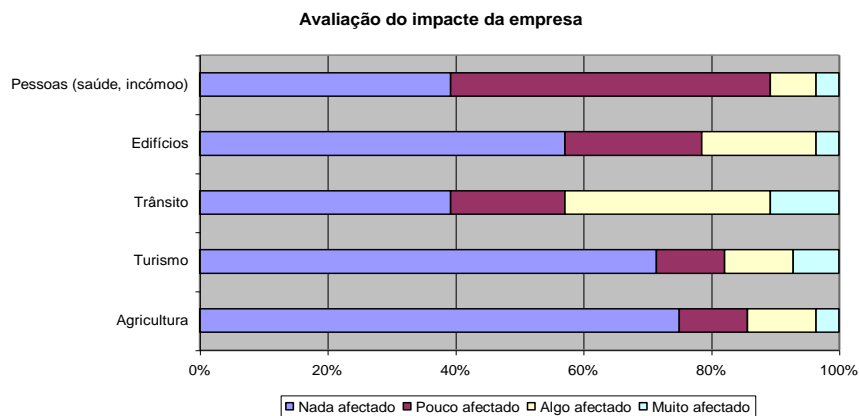
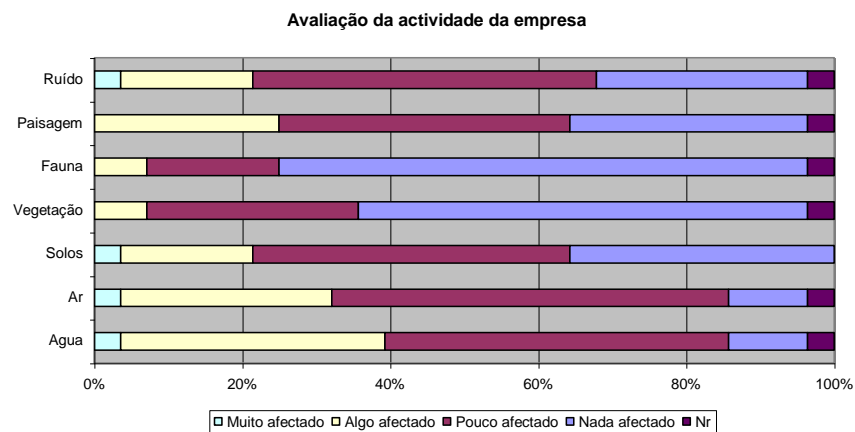
resultado relevante (embora naturalmente esperado), verifica-se que 43% das empresas inquiridas pensam que o seu sector de actividade se encontra abaixo da média em termos de poluição. As empresas inquiridas consideram também que o seu impacte ambiental é menor ou muito menor do que a média do seu sector. Podemos estar aqui perante um de dois fenómenos: uma simples “mentira branca” ou, mais provavelmente, um fenómeno de miopia – as empresas podem simplesmente não se aperceber da sua posição relativa.



As duas questões seguintes respeitam à avaliação feita pela empresa do tipo de impactes ambientais que provoca, seja em termos de elementos naturais, seja em termos de actividades afectadas. Postas perante uma pergunta em que a situação relativa já não é questionada, as empresas puderam já apresentar uma situação algo diferente em relação ao seu impacte ambiental sobre os ditos elementos e actividades. Destaca-se o impacte admitido sobre a água e o ar (38,3% e 32% respectivamente), áreas onde, noutra pergunta do inquérito, fica claramente evidenciado um maior nível de custos de protecção ambiental.

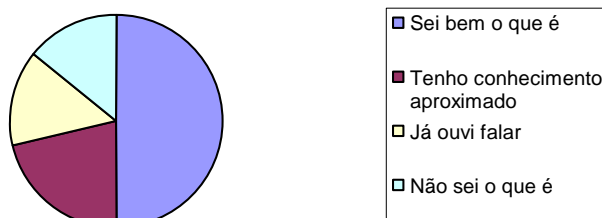
#### Área de maiores custos para a empresa





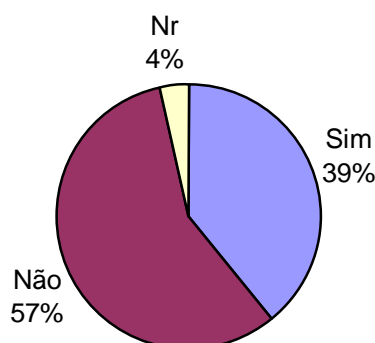
Embora a amostra inclua só empresas industriais entre as 100 maiores empresas portuguesas, é sintomático que nem todas as empresas tenham um conhecimento detalhado da legislação. A Directiva de Controle Integrado de Poluição será sem dúvida uma das mais importantes peças da legislação ambiental do próximo futuro, alterando substancialmente os procedimentos do processo de licenciamento da actividade industrial.

#### Conhecimento da Direciva de Controle Integrado de Poluição



As empresas inquiridas tiveram já, numa grande percentagem (39%) protestos contra a sua actividade, demonstrando que há um conflito entre a sua auto-avaliação, demonstrada nas primeiras perguntas e a avaliação do exterior. No entanto, não deveremos tirar ilações fortes deste facto, visto não sabermos a origem e a intensidade do protesto em causa.

**Protestos contra a actividade da empresa**

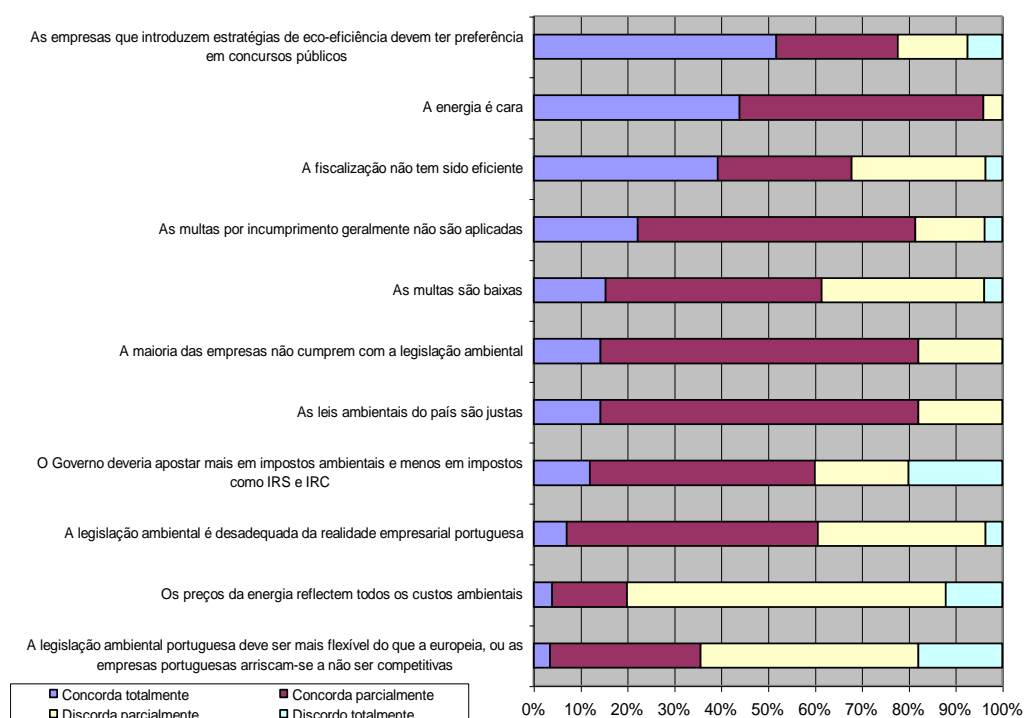


### **Visões sobre a política ambiental**

O posicionamento das empresas face à política ambiental é a principal razão deste inquérito. Nesse sentido, foi perguntado aos inquiridos qual a sua atitude face a diferentes afirmações sobre a política ambiental em Portugal.

A ideia de um “green procurement” em que o Estado activamente beneficie na sua política contratual aquelas empresas que demonstradamente implementaram estratégias de eco-eficiência é, curiosamente, a afirmação que recolhe mais agrado. Mas, e em sentido contrário, a confiança no agente Estado não parece ir mais longe: as multas, ou são baixas, ou não são aplicadas. Uma fiscalização ambiental ineficaz, a que se junta uma legislação ambiental desajustada da realidade portuguesa, devendo ser flexibilizada.

Paralelamente, as noções em que assenta a possibilidade de uma reforma fiscal ecológica são reconhecidas: se, por um lado, as externalidades no preço da energia são reconhecidos por uma grande parte dos inquiridos, uma maioria relativa (62%) afirma concordar com uma afirmação que resume no seu essencial o conceito de reforma fiscal ecológica. Não obstante, o facto de 96% do inquiridos concordarem com a afirmação de

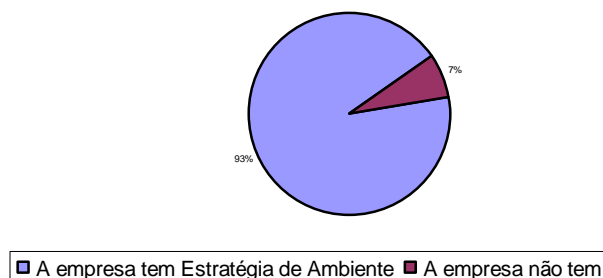


Que a energia é cara levanta efectivamente dúvidas quanto ao efeito que essa reforma ecológica, a incidir sobre os preços da energia, teria sobre as empresas.

A opinião sobre o Estado condiciona fortemente o apoio à introdução de um imposto ambiental, sendo que 40% das empresas inquiridas se manifestam contra essa hipótese (um imposto sobre a energia ao estilo da proposta europeia de 1992), seja qual for a situação, e mesmo com a hipótese alternativa de contrpartidas (isenções, baixa de outros impostos, etc...)

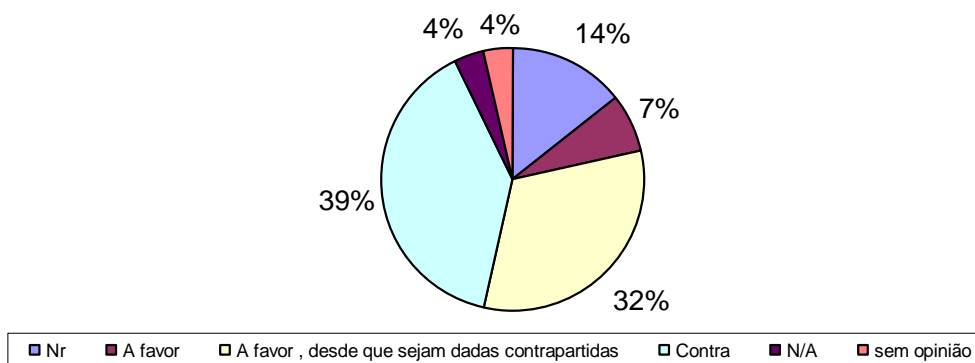
## Política Ambiental da Empresa

### Política Ambiental da Empresa



A formulação de uma estratégia ambiental é um primeiro passo para a consecussão de objectivos declarados da empresa. Nesse sentido, a amostra é

### Opinião sobre a Introdução de um imposto ambiental



fortemente atípica – 93% das empresa declaram Ter uma estratégia ambiental. Tal poderá dever-se a uma má leitura da pergunta, i.e. uma estratégia ambiental é entendida aqui como um documento orientador das acções da empresa a nível ambiental e deve estar integrado na estratégia geral da empresa.

A grande maioria das empresas tem já um “environmental policy statement”, i.e.

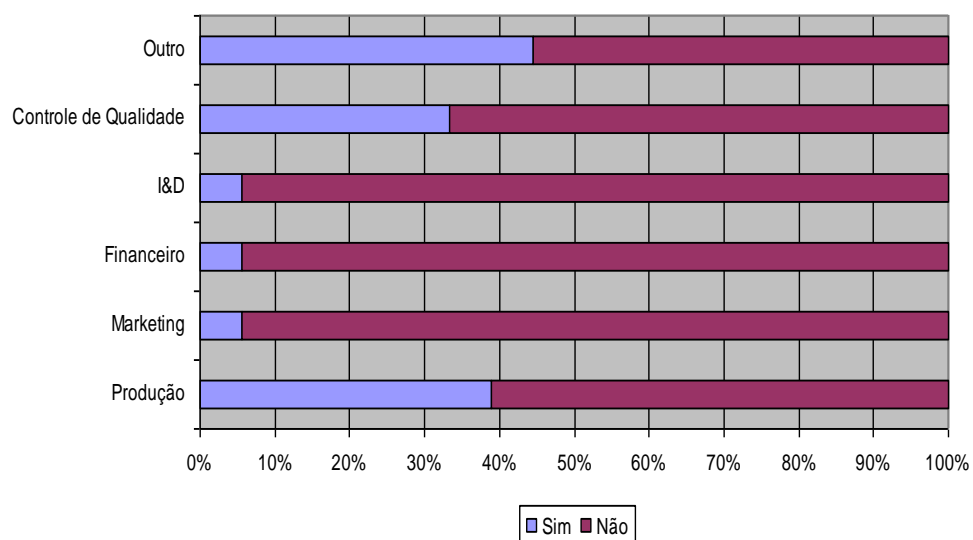
### Environmental policy statement



uma declaração de intenções ao nível ambiental.

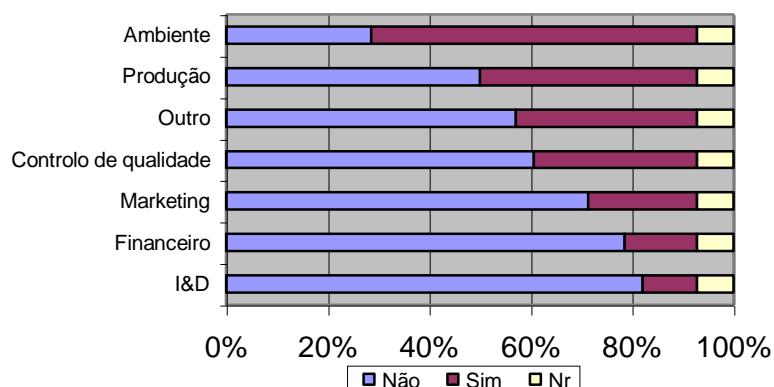
Na elaboração desse relatório nota-se já uma tendência para a preponderância dos Departamentos mais operacionais da empresa. Particularmente preocupante afigura-se-nos a fraca relevância de departamentos estratégicos como I&D e Marketing neste domínio.

### Acumulação de departamentos com o Ambiente



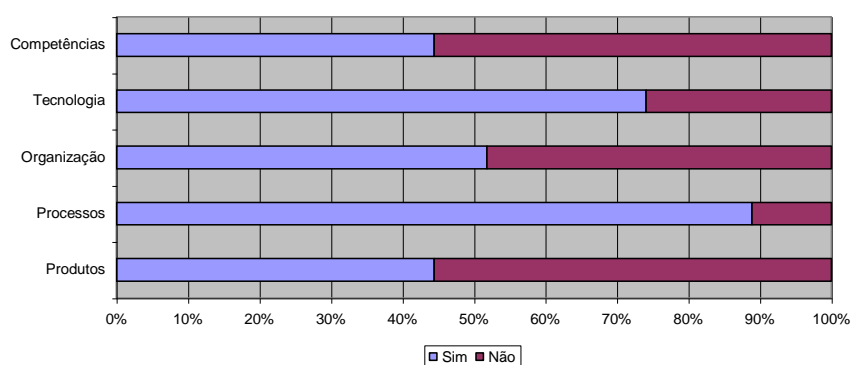


### Colaboração de departamentos na Environmental Policy Statement



A política de ambiente raramente é individualizada dentro da empresa, tendo originalmente sido concebida muitas vezes como um prolongamento das responsabilidades dos Departamentos de Higiene e Segurança no Trabalho, quando estes existiam. Numa pergunta sobre a acumulação de responsabilidades sobre ambientais é clara a tendência para haver acumulação, em particular com o departamento de produção. Tal acumulação justifica-se pela não individualização do Departamento de Controle de Qualidade, e pela assunção por parte da Produção do processo relativo à certificação ambiental da produção da empresa.

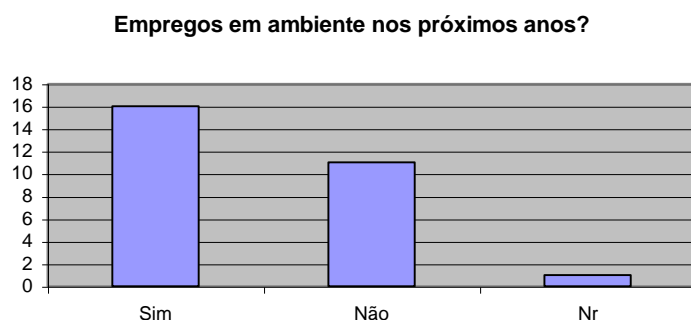
### Inovação com reflexos ambientais



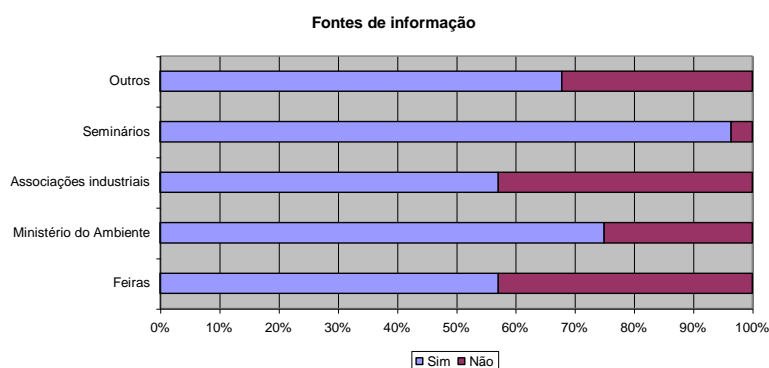
Intimamente relacionada com esta questão, está a capacidade de inovar em termos ambientais, e em particular, o tipo de inovação processada dentro da empresa. Numa resposta sobre o tipo de inovações conseguidas na empresa com efeitos ao nível da política ambiental, uma grande maioria indicou a inovação ao nível do processo como sendo a mais significativa. Em último lugar, possivelmente indiciando uma fraca

prioridade para a política de produto (rotulagem ecológica, auditoria da cadeia de valor), encontramos a inovação ao nível do produto. Particularmente preocupante, e um dado que valeria a pena ser confirmado por subsequentes estudos, é a relativamente fraca percentagem de respostas indicando inovação em termos das competências presentes na empresa.

Tendo em conta que um dos argumentos da política ambiental mais utilizados nos últimos anos são os potenciais benefícios para o emprego, importava saber qual o



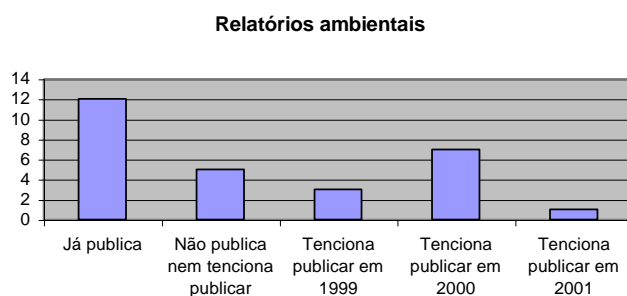
efeito de criação de emprego entre as grandes empresas. As respostas são encorajadoras, embora, mais uma vez, não se possam tirar ilações directas destes resultados. Das 28 empresas inquiridas, 16 admitem vir a criar emprego na área ambiental nos próximos anos.



As fontes de informação dos gestores ambientais sobre política ambiental são variadas, sendo particularmente referenciadas os seminários e o Ministério do Ambiente. Menos referenciadas são as feiras industriais e as associações sectoriais. Esta situação poderá no entanto não espelhar a situação da grande maioria das empresas portuguesas, sobretudo tendo em conta a dimensão e recursos das empresas inquiridas, entre as maiores do país.

Quanto à publicação de relatórios ambientais, geralmente entendidos como o cartão de visita da política ambiental da empresa, 12 das 28 empresas publica já o seu

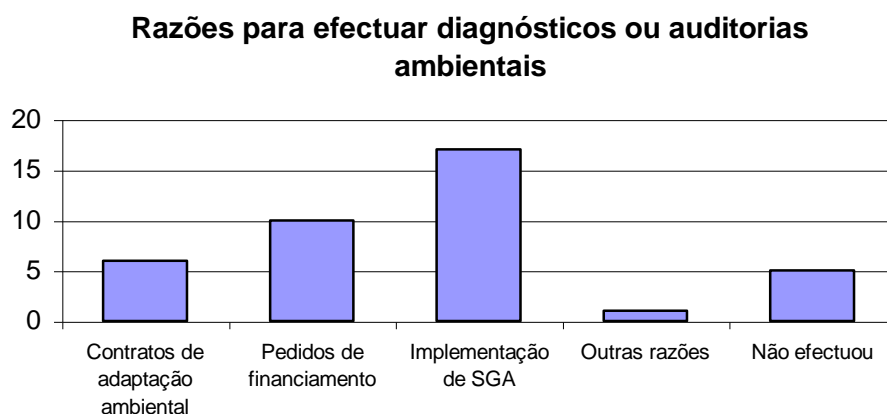
relatório ambiental, e a grande maioria das restantes tenciona fazê-lo já nos próximos



anos. O panorama denunciado pela resposta a esta pergunta é, no entanto, bastante cinzento: se mesmo aquelas empresas que respondem ao questionário e têm políticas ambientais não têm ainda completos os seus relatórios ambientais, como se poderá esperar que a comunicação ambiental das empresas seja sequer considerada pelos outros grupos de interesse?

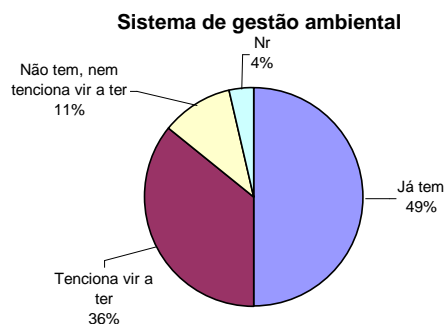
### **Certificação ambiental**

Uma primeira questão neste capítulo do questionário procurava determinar qual o grau de familiaridade com a auditoria ambiental, como um primeiro passo para a

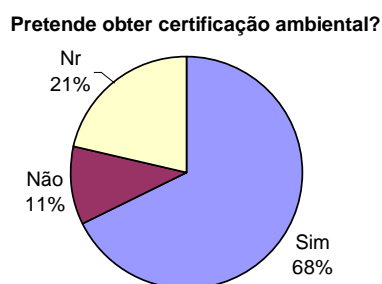


certificação ambiental. Apenas 5 empresas disseram não ter efectuado nenhuma auditoria ambiental. A principal razão para ter efectuado auditorias ambientais é a preparação do sistema de gestão ambiental. Os pedidos de financiamento no quadro do PEDIP são referenciados em segundo lugar, demonstrando o efeito verdadeiramente pioneiro que o regulamento ambiental do SINPEDIP teve na popularização do diagnóstico e auditoria ambientais. Por último, também os contratos de adaptação

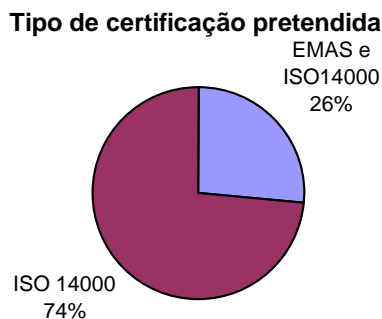
ambiental obrigaram aquelas empresas que os assinaram (seis em sete) a efectuar diagnósticos ambientais.



Do diagnóstico ambiental ao sistema de gestão ambiental, vai um passo, que muitas empresas já fizeram, ou estão na disposição de fazer. Das empresas inquiridas, quase metade já têm sistema implantado e apenas 11% não tem e não quer ter SGA.



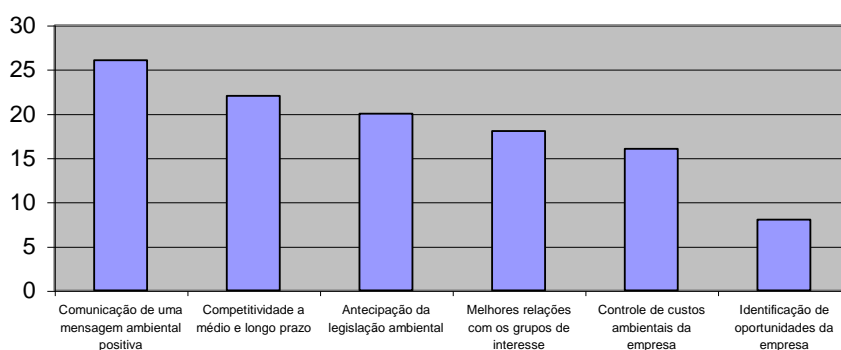
A certificação ambiental torna-se assim apetecível para 68% das empresas inquiridas e apenas as 11% mencionadas têm interesse. A taxa de não-respostas indicia provavelmente uma indecisão em relação ao futuro da certificação ambiental e da mais-valia que esta pode trazer para a empresa.



A popularidade da norma EMAS é ainda relativamente baixa por oposição à ISO14000. Foi também questionada a razão dessa escolha, que normalmente se associa a uma maior familiaridade com os processos ISO. Infelizmente, não nos é possível retirar conclusões fortes, dada a dimensão da amostra.

Em relação às vantagens da certificação ambiental, seja qual for o sistema de certificação ambiental, as empresas inquiridas apontam a comunicação de uma mensagem ambiental, seguida, curiosamente, da ideia de competitividade a médio e longo prazo da empresa. Esta ideia demonstra que existe já uma noção das implicações da política ambiental para a empresa. No entanto, esta não se converte em novas oportunidades de negócio.

**Vantagens da certificação ambiental**

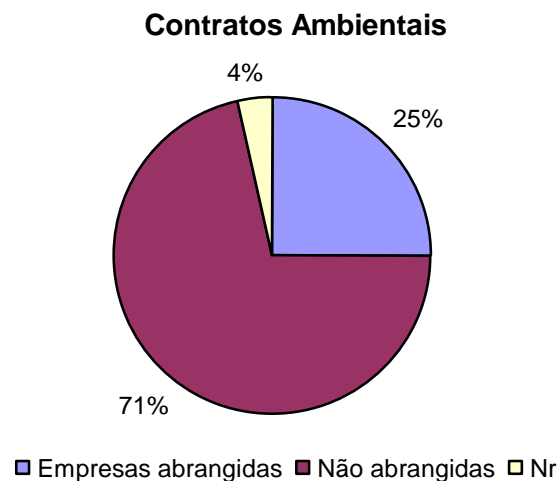


### **Contratos de adaptação ambiental**

No contexto político português, como atrás foi referido, ensaia-se desde há alguns anos, um novo tipo de política ambiental para a indústria, através de instrumentos que permitam à indústria portuguesa a adaptação progressiva à nova legislação ambiental, fruto da integração de Portugal no espaço europeu. A adesão ao contrato de adaptação ambiental não significa, porém, a admissão por parte da empresa, individualmente, de que não está a cumprir a legislação ambiental. Com efeito, algumas empresas e, em maior número no caso das grandes empresas, preferiram aderir aos contratos ambientais, para sinalizar o seu empenho em cumprir com a legislação. A ideia é simples: na presença de um contrato de adaptação ambiental para o sector, as

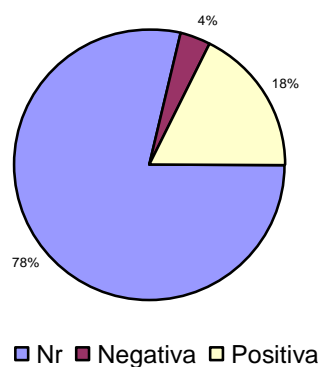
maiores empresas não queriam ser vistas como “não-empenhadas”, “mesmo quando já cumprem com a legislação”.

Na amostra de que dispomos, 25% das empresas inquiridas são abrangidas por contracto ambiental.



E dessas empresas, é praticamente unânime que a experiência é positiva, pese embora a amostra de que se referencia não ser representativa do tecido empresarial/industrial/poluidor do nosso país.

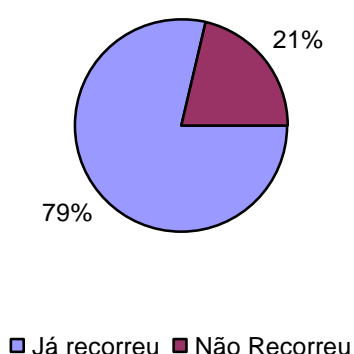
#### Experiência dos Contratos Ambientais



## Relação com consultores ambientais

Na amostra recolhida, é grande o número de empresas que detêm nas suas estruturas um departamento ou alguém responsável pela área ambiental. Por tal facto é curioso o número elevado de empresas que já recorreram a serviços de consultores ambientais.

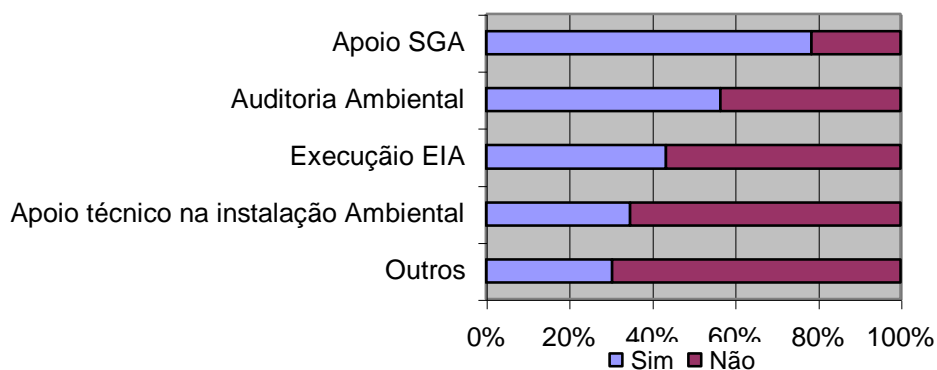
### Serviços de Consultores Ambientais



O recurso a consultores ambientais é efectuado em primeiro lugar para apoio aos esforços internos de implantação de um sistema de gestão ambiental – prova da penetração deste instrumento voluntário, bem como da complexidade de que se reveste a sua prossecução.

Por força da legislação de avaliação de impacte ambiental, e também crescentemente das condicionantes ambientais da concessão de crédito, as auditorias ambientais e Estudos de Impacto Ambiental são também motivos que levam as empresas a recorrer a estes serviços.

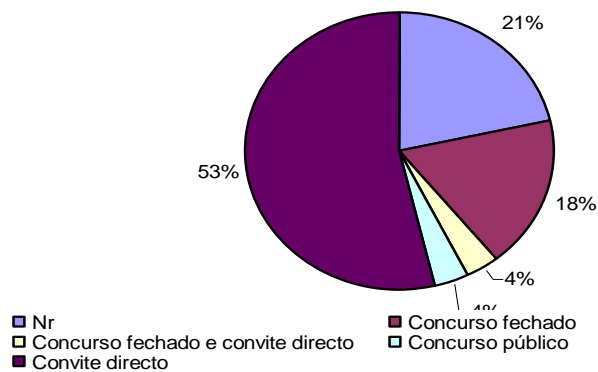
### Para que efeitos recorrem as empresas a Consultorias Ambientais



O mercado da consultoria ambiental é, no entanto, ainda pequeno e tal reflecte-se na quantidade de trabalhos feitos por convites directo: 53% dos trabalhos de consultoria ambiental, enquanto apenas 18% dos trabalhos são atribuídos por concurso.

Embora não explorada subsequentemente neste mesmo inquérito, a importância fulcral da relação entre consultor/auditor e cliente pode perfeitamente justificar (a par do fraco desenvolvimento do mercado), esta predominância do convite directo. Com efeito, qualquer relação de consultoria eficaz pressupõe uma relação de confiança entre consultor e cliente, na medida em que, só assim, a consultoria produzirá efeitos relevantes na mudança de tecnologias e métodos na empresa. Diríamos então que, no mercado da consultoria ambiental, e ao contrário de outros, “small” pode mesmo ser, no estado presente da política ambiental, “beautiful”.

### Escolha da consultadoria Ambiental



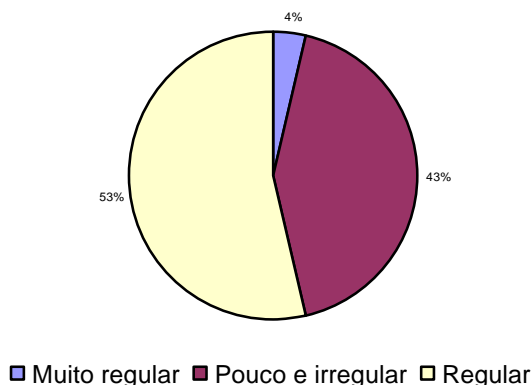


Tal não obsta a que, à medida que o mercado se alargue (com a introdução de legislação ambiental mais complexa, de que é exemplo a Directiva de Controle Integrado de Poluição), o tipo de relação a estabelecer seja qualitativamente diferente, menos orientada para o processo de adaptação, e mais para os resultados da intervenção.

## Contato com a Administração Pública de Ambiente

No conjunto, as relações entre a A.P.A. e as empresas obtêm um resultado de maioria de respostas como Regular e ainda 43% das empresas respondem que é pouco e irregular esse mesmo contacto. Bom a ausência de respostas a “Nenhum”.

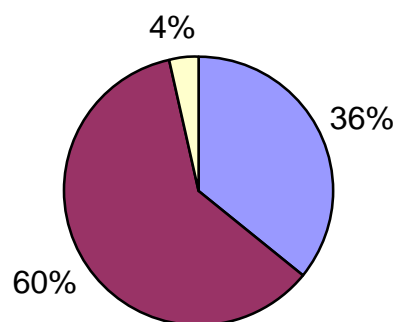
### Contato com a Administração Pública de Ambiente



E no entanto apenas 36% das empresas foram alvo de fiscalizações, não esquecendo aqui que se trata das maiores empresas portuguesas e como tal facilmente identificáveis. É também de salvaguardar que mesmo assim, o número de fiscalizações é aceitável, ainda mais se tivermos em conta que se inquiria referindo a um período de seis meses.

O futuro próximo nos dirá, se, com o preenchimento dos quadros da Inspeção-Geral do Ambiente e a aprovação recente da sua Lei Orgânica, a sua capacidade de intervenção poderá crescer. No entanto, embora não estatisticamente relevante, note-se que as empresas que durante o ano de 1999 estavam vinculadas aos contratos de adaptação ambiental, foram efectivamente visitadas. A IGA parece, em dado momento, não ter percebido o alcance da assinatura dos contratos de adaptação ambiental.

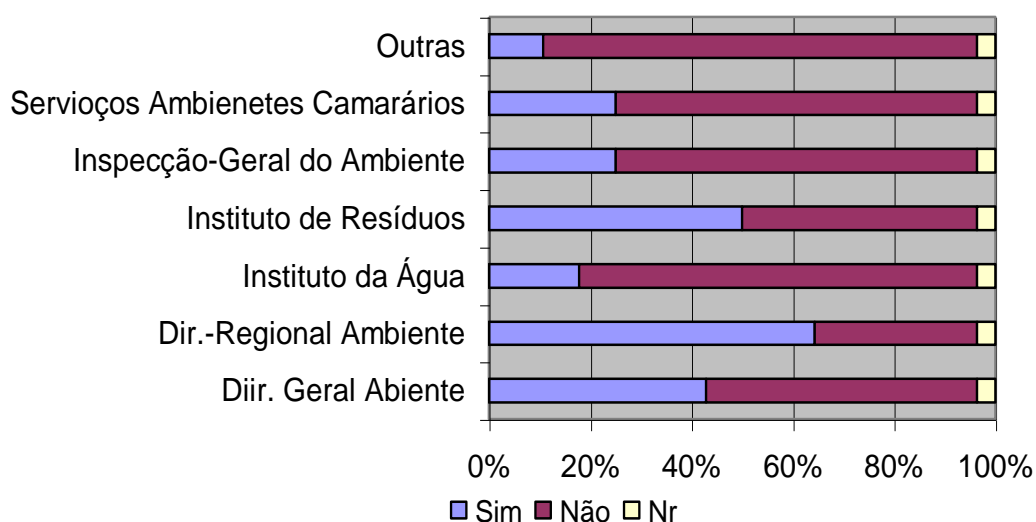
### Fiscalização Ambiental



■ Sim, Nos últimos 6 meses ■ Não, nos últimos 6 meses ■ Nr

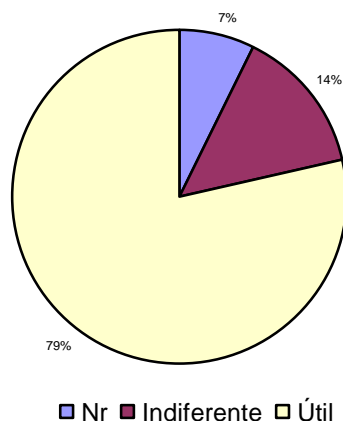
A maior parte dos contactos são feitos com três entidades a saber a Direcção Regional de Ambiente, Instituto de Resíduos e Direcção Geral de Ambiente. Esta divisão reflecte efectivamente a separação de competências e estilo de actuação dos diferentes serviços: por um lado, a extraordinária delegação de poderes nas DRA (geralmente não acompanhada dos meios necessários ao cabal cumprimento dessas competências) reflecte-se na predominância dos contactos empresariais com estas estruturas. Por outro lado, a política de resíduos recebeu nos últimos uma grande atenção por parte do Ministério, tendo entrado em vigor legislação vária com impacte directo sobre a actuação das empresas. A título de exemplo, refira-se a Lei da Embalagem ou os esforços de actualização dos inventários de resíduos industriais.

### Contactos com Entidades



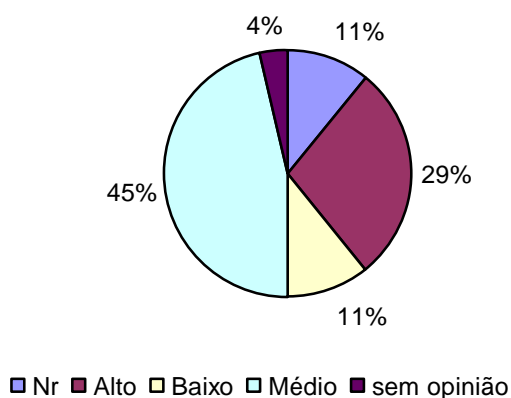
A opinião dos contactos com estas estruturas é francamente positiva: 79% dos inquiridos considera-os úteis contra apenas 14% de opiniões indiferentes.

#### Opinião sobre o contacto com entidades



Prevalece uma opinião favorável do Ministério de Ambiente no que respeita à compreensão da situação do sector empresarial a que os nossos inquiridos pertencem: o Ministério de Ambiente é julgado como medianamente compreensivo em 45% dos casos e altamente compreensivo em 29% dos casos.

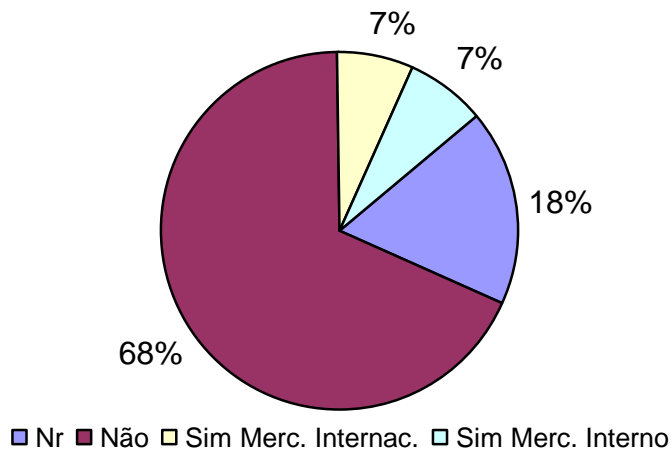
#### Opinião sobre o Grau de sensibilidade do Min. Ambiente para a situação empresarial do sector



A resposta à questão sobre as consequências de a empresa cumprir a legislação ambiental revela que 14% considera que é prejudicada seja no mercado interno seja no mercado internacional, e que, em 68% das empresas esse prejuízo não ocorre, o que indicia que a competitividade das empresas portuguesas não é afectada pelo estado

actual da política ambiental no nosso país, ao contrário da opinião generalizada. A resposta pode, no entanto, reflectir dois factores: o enviesamento da amostra, que não contém empresas em sectores com custos ambientais muito altos, como a química e a petroquímica, ou os baixos custos ambientais de uma política ainda não muito exigente, mas cujo impacte será cada vez maior.

### **A empresa é prejudicada por cumprir a legislação ambiental**



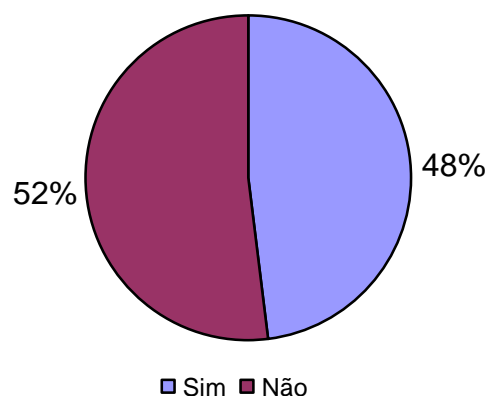
### **Contacto com organizações não governamentais de ambiente ou outras**

A política de ambiente futura trará progressivamente uma maior aproximação entre a sociedade civil, organizada em torno de organizações não-governamentais de ambiente, e o mundo empresarial. Longe de implicar concordância de pontos de vista, ou tomada de posições conjuntas, essa tendência justifica-se pela abertura do diálogo político a sectores não tradicionais. Nesse sentido, era importante conseguir estabelecer um retrato da imagem das ONGA junto das empresas, bem como da disponibilidade destas para o diálogo mais aberto e transparente.

Verifica-se que 49% das empresas inquiridas mantêm contacto com ONGA.

É de lembrar também que as empresas que se vejam obrigadas a fazer Estudos de Impacto Ambiental, também são obrigadas a ter esses contactos com algumas associações, mesmo que seja voluntário.

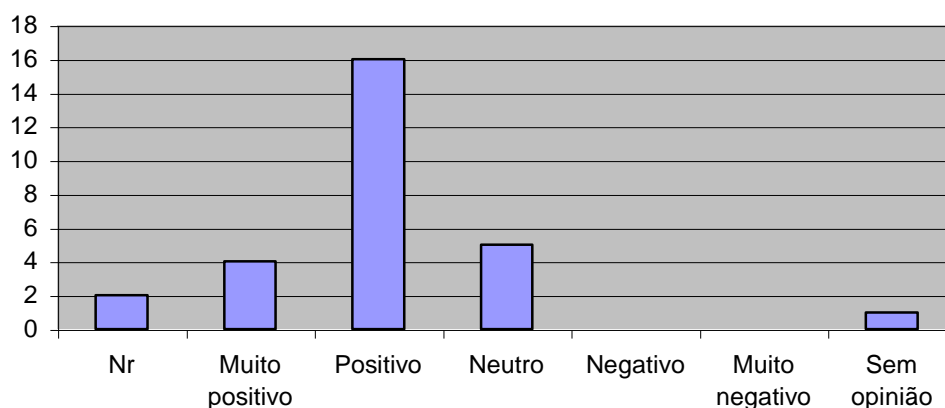
### Contato com Associações Ambientalistas ou outras ONG's



O resultado dos contactos efectivamente estabelecidos aponta para um balanço fortemente positivo. Este resultado corrobora as teses de autores como Elkington, que sublinham a necessidade de estabelecer pontes com as ONGA, no quadro da definição da política da empresa, como parte da assunção da sua responsabilidade social.

Este resultado é enfatizado pela resposta à pergunta sobre a utilidade da participação das ONG na definição da política global de ambiente e indústria, em que 16 empresas concordam com o incremento dessa participação.

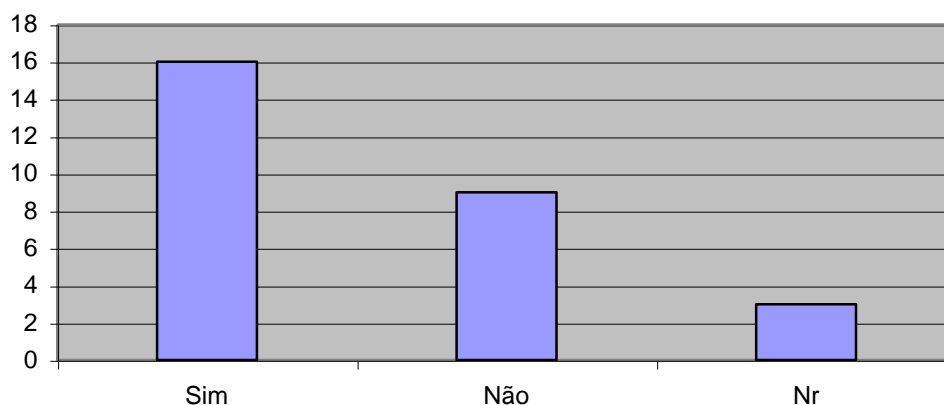
### Resultado do contacto



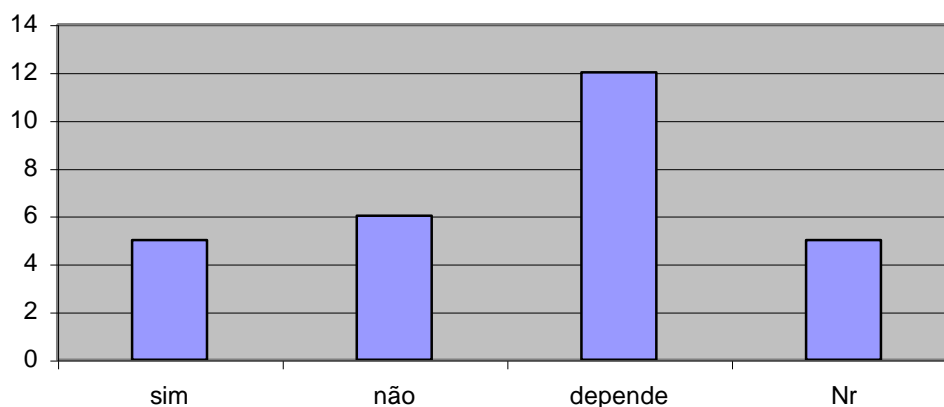
As empresas demonstram já vontade de incorporar as contribuições prestadas pelas Organizações Não Governamentais na execução da política ambiental. A prevalência de uma atitude pró-activa nas empresas inquiridas, em detrimento de uma estratégia de “apaziguamento” de tensões, não pode ser revelada por este simples

inquérito, mas os resultados deixam-nos boas indicações para o futuro da participação das ONGA na definição de uma política de ambiente e indústria.

**Participação das ONG na política Ambiental**



**Tensiona usar o mecenato Ambiental**



Surpreende o facto de estarmos a analisar respostas das empresas mais importantes em Portugal e a grande maioria delas não conhece o mecenato ambiental. Este resultado pode ser explicado pelo facto de o mecenato ambiental ser uma novidade, visto a sua regulamentação só ter sido completada no ano de 1999, justamente pela altura em que as empresas foram inquiridas.

Pode-se retirar dos valores do gráfico que 17 empresas ponderam a possibilidade de usar o mecenato Ambiental contra apenas 6 que peremptoriamente dizem que não. Resta saber que acções de campanha informativa seria necessário realizar para fazer mudar a opinião negativa das empresas.

## Conclusões

Podemos antes de mais, avançar telegraficamente com algumas das conclusões do inquérito:

- As empresas não têm completo conhecimento do efeito que produzem no ambiente.
- Existe uma apreciação global que as empresas menos vocacionadas para indústrias transformadoras não podem ser consideradas como poluidoras.
- O ambiente é meramente visto como significante se tal implicar dividendos económicos;
- A entidade responsável em Portugal pelo bem estar ambiental, enquanto organismo estatal – o Ministério de Ambiente, tem pouca visibilidade no contexto da regulação da actividade empresarial;
- As associações ambientalistas são vistas como pouco profissionalizadas e com poucos benefícios para a sociedade;
- A imposição de impostos ambientais, não por ser ambiental mas por ser imposto, é uma questão muito mal recebida pela comunidade empresarial portuguesa, embora não necessariamente por toda a comunidade empresarial, ressaltando-se alguns elementos mais pró-activos;
- O que em termos económicos pode designar-se como Eco-Eficiência, é ainda considerado como chavão, embora algumas empresas estejam já a aplicá-lo, indo além dessa primeira, errada, percepção;
- Prevalece a ideia de que a reconversão de métodos de gestão ou produção acarreta forçosamente custos económicos e financeiros avultados, levando a empresa a ficar ainda menos competitiva relativamente às empresas estrangeiras e aos seus competidores directos;

Ao retirar conclusões de um trabalho parcelar como este, importa ressaltar que o estudo aqui apresentado confronta-se com uma relativa escassez de investigação social e política sobre ambiente e indústria em Portugal. A maioria da investigação sobre política de ambiente tende ainda a subsumir a indústria dentro de outros agentes sociais, não considerando a especificidade dos mesmos.



Essa situação encerra vários riscos. Ao assumirmos as empresas como agentes passivos da política ambiental, corremos antes de mais o risco de não compreender a reacção industrial à política de ambiente tradicional, regulamentar, e caímos no facilitismo da generalização de que a “indústria em Portugal não se preocupa com o ambiente.” Como agravante, a nova política de ambiente e indústria, tal como se espera tenha ficado demonstrado ao longo deste trabalho, pressupõe não só uma atitude diferente por parte dos agentes empresariais, mas também um entendimento diferente de “como fazer política”.

O exemplo mais flagrante da inadequação das atitudes (mais do que das estruturas) reflecte-se na aplicação, por um lado, dos contratos de adaptação ambiental (muitas vezes encarados como uma forma de protelar medidas mais fortes) e, por outro lado, a actuação inicial da Inspecção-Geral do Ambiente, ao fiscalizar aquelas empresas que tinham aderido ao contrato (quebrando assim a relação de confiança que se pretendia estabelecer), em detrimento da fiscalização das que não assinaram contrato, e que ao assumirem essa posição, implicitamente sinalizavam ao Ministério que estavam dispostas a cumprir desde logo com a legislação em causa.

Neste contexto genérico das atitudes dos actores externos perante a indústria, qual a resposta da indústria a este desafio ? Analisaremos essa resposta recorrendo à tipologia de elementos constitutivos da capacidade industrial elaborada no capítulo dedicado às “Capacidades da Política de Ambiente e Indústria”.

Em primeiro lugar, e olhando seja para os resultados do inquérito seja para as entrevistas conduzidas, o **comprometimento de todos os grupos de interesse internos à empresa** é ainda uma miragem para a maioria das empresas portuguesas. No entanto, existem boas indicações quanto à capacidade de algumas das maiores empresas portuguesas envolverem outros grupos de interesse que não a administração no desenvolvimento da sua política de ambiente. Existe aqui um papel extraordinariamente relevante para os sindicatos.

Também no que diz respeito ao **comprometimento da administração**, a situação é ainda incerta, embora a existência de um “environmental policy statement” na maioria das empresas entrevistadas, e o envolvimento de vários departamentos na sua elaboração, abra algumas boas perspectivas nesse sentido.

No que diz respeito à **abertura à inovação e ao compromisso de melhoria contínua**, e a despeito do que foi observado nas entrevistas conduzidas, as maiores empresas parecem estar dispostas a encetar processos que, pela sua natureza,

pressupõem uma abertura à inovação e à introdução de novas tecnologias. Não tendo sido analisado o potencial de desenvolvimento tecnológico endógeno das empresas, é sabido que as empresas portuguesas têm genericamente um fraco potencial, sendo no interface entre o desenvolvimento tecnológico das Universidades e de instituições como Instituto Nacional de Engenharia e Tecnologia Industrial e a aplicação empresarial dessas tecnologias que o esforço deve ser conduzido.

Na sua **relação com os stakeholders externos**, as empresas portuguesas oscilam entre a indiferença, na sua grande maioria, e uma avaliação positiva desses contactos, não se revendo essa avaliação numa efectiva participação na política da empresa. Essa atitude positiva das empresas perante actores externos pode no entanto ser explorada de uma forma mais activa, através de instrumentos como o mecenato ambiental recentemente aprovado.

Finalmente, a **relação com a Administração Pública de Ambiente** é crucial. Aqui, denotam-se ainda falhas ao nível da compreensão mútua dos papéis relativos de cada um na definição de uma nova política de ambiente. Não obstante, a posição de base é, a julgar pelas reacções ao inquérito, francamente positiva, fazendo antever a possibilidade de correcção dos desajustamentos actualmente existentes.

É afinal, **na sua relação com o grande público** que a empresa industrial portuguesa, mais do que as suas congéneres europeias, ganha a fama (na maioria dos casos, justificada) de empresa poluente e retrógrada. Mesmo num contexto em que a autoridade do Estado em matéria ambiental é considerada insuficiente, é sobre a indústria, mais do que sobre o próprio Estado, que recai o ónus da culpa pelo estado de coisas. Importa então reflectir sobre a possibilidade de construir coligações de interesses entre aquelas empresas e agentes empresariais mais activos, e que se vêm injustamente tratados, seja pela administração fiscal e económica, seja pelo público em geral, e aqueles sectores da sociedade civil que tomam parte activa na definição da política ambiental portuguesa.

## BIBLIOGRAFIA

Allison, Graham T. (1971) "Essence of Decision"; Little, Brown and Company, Boston

Andersen (1992) "Governance by Green Taxes"; Manchester University Press, Manchester

Beck, U (1992) "Risk Society: Towards a New Modernity", Sage Publications, London

Bohmer-Christiansen, S; Skea, J (1991) "Acid Politics: Environmental and Energy Policies in Britain and Germany". Belhaven Press, London

Coase, R. (1960). "The Problem of Social Cost." The Journal of Law and Economics 3(October): 1-44.

Convery (1998) "Making Markets work for the Environment", estudo para a Comissão Europeia, DGXI, University College, Dublin

Dales, J. H. (1968) "Pollution, Property and Prices", University of Toronto Press, Toronto

Daly (1996) "Beyond Growth", Beacon Press, N.Y.

Downs, A (1972) "Up and Down with Ecology: The Issue-Attention Cycle" Public Interest, 28, 30-50

EEA (1997) "Environmental Taxes – Implementation and Environmental Effectiveness", EEA Issues Reports no.2, Copenhagen

EEA (1997b) "Environmental Agreements – Environmental Effectiveness", EEA Issues Reports no.3, Copenhagen

EPE (1993) "Novo Nordisk: Turning Stakeholders into Customers"  
<<<http://www.epe.be/epe/sourcebook/3.3.html>>>

Frisch e Gallopoulos (1989) "Strategies for Manufacturing" in Scientific American, ?,?

Gouldson, A (1998) "Regulatory Realities – The Implementation and Impact of Industrial Environmental Regulation", Earthscan, London

Hajer, M (1995) "The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernisation and the Policy Process", Clarendon Press, Oxford

Hillary (1997)

Jänicke, M (1990) "State Failure: The Impotence of Politics in Industrial Society", Polity Press, Cambridge

- Jänicke, M., Weidner, H (1997) "National Environmental Policies: A Comparative Study of Capacity-Building", Springer, Berlin
- Pigou, A.C. (1926) "The Economics of Welfare"
- Porter, M and van der Linde, C (1995) "Green and Competitive: Ending the Stalemate" in Harvard Business Review
- Rees, J (1990) "Natural Resources: Allocation, Economics and Policy", Routledge, London
- Lima, A.V., Schmidt, L (1996) "Questões ambientais : conhecimentos, preocupações e sensibilidades" Análise Social, **31**, 205
- Schumacher, E.F. (1973) "Small is beautiful : A study of economics as if people mattered", Harper Collins, London
- Spaargaren, G, Mol, A (1991) Sociology, Environment and Modernity: Ecological Modernisation as a Theory of Social Change", LUW, Wageningen
- Tietenberg, T. H. (1990). "Economic Instruments for Environmental Regulation." Oxford Review of Economic Policy **6**(1): 17-33.
- Tietenberg, T.H. (1998) Empowering the Community: Information Strategies for Pollution Control (Written for the Frontiers of Environmental Economics Conference, Airlie House, Virginia, October 23-25, 1998. Co-authored with David Wheeler, Lead Economist, Development Research Group, World Bank.)
- WBCSD (1998) "The sustainable business challenge", Greenleaf Publishing, London
- WCED (1987) "Our Common Future", Oxford University Press, N.Y.
- Weale (1994) "The new politics of pollution", Manchester University Press, Manchester
- Welford (1997) "Corporate Environmental Management", Earthscan, London
- Worldwatch (1999) "The State of the World 1999", W.W. Norton, London
- WWF (1996) "Structural Adjustment, the Environment and Sustainable Development", Earthscan, London
- WWF/IUCN (1980) "World Conservation Strategy"