

Dr. Rui Ferreira dos Santos*

Orador

e Dra. Paula Antunes

1. Introdução

Nas últimas décadas tem havido um interesse crescente no debate das questões ambientais, envolvendo decisores políticos, associações de defesa do ambiente e vários outros grupos de interesse, e, cada vez mais, os cidadãos em geral. Este debate, que começou por se centrar na identificação e caracterização de problemas ambientais, das suas causas e responsáveis, tem evoluído para a discussão de aspectos relacionados com a formulação e implementação de uma Política de Ambiente que permita encontrar soluções adequadas, num contexto de elevada complexidade técnica e política.

O interesse nas questões ambientais, que se manifesta desde um nível local até uma escala global, tem actualmente como enquadramento o debate da relação entre Política de Ambiente, Desenvolvimento Económico e Vida Social. Alguns temas como o *Desenvolvimento Sustentável* e a *Globalização*, ou aspectos de grande sensibilidade política como a *Reforma Fiscal Ecológica*, a relação *Ambiente/Emprego* e os *Efeitos* na Competitividade têm merecido nos últimos anos uma atenção crescente.

De entre os múltiplos aspectos debatidos, a aplicação de *Instrumentos de Política* de Ambiente, ou seja, de mecanismos para alterar o comportamento dos agentes na sua relação com o ambiente, tem assumido um interesse particular. Neste contexto, uma crescente atenção tem sido dirigida à aplicação de instrumentos

* Centro de Economia Ecológica e Gestão do Ambiente (ECOMAN). Departamento de Ciências e Engenharia do Ambiente Faculdade de Ciências e Tecnologia. Universidade Nova de Lisboa, Quinta da Torre, 2825 Monte da Caparica. Tel. 01-295 44 64; e_mail: rfs@mail.fct.unl.pt.

económicos, pelo seu potencial de eficiência e eficácia ambiental, corrigindo as causas económicas dos problemas ambientais através da criação e/ou utilização de mercados.

Contudo, concomitante com este interesse manifesta-se ainda um grande cepticismo por parte de alguns decisores políticos e agentes económicos em relação aos efeitos de se adoptar uma Política de Ambiente exigente e de baseá-la numa abordagem económica dos problemas ambientais. Este cepticismo aparece sobretudo nos países em que a Política de Ambiente está menos desenvolvida e em que existe uma menor tradição de envolvimento dos cidadãos na discussão da sua implementação, e baseia-se essencialmente no receio que uma política exigente implique perda de competitividade da economia, com efeitos directos no emprego, bem como uma distribuição de custos e benefícios que afecte as classes de menores rendimentos.

Apesar de uma vasta literatura científica referir a necessidade e vantagens globais de se adoptar uma política exigente de protecção e conservação do capital natural, e de muitos decisores manifestarem essa intenção, a evidência empírica demonstra que existe uma grande distância entre as intenções e a teoria, por um lado, e a prática por outro.

O estado actual da Política de Ambiente em Portugal é um bom exemplo do que se referiu anteriormente: manifesta-se um interesse crescente no tema, nomeadamente por parte dos cidadãos em geral, mas associado a um significativo cepticismo por parte de muitos agentes económicos e decisores. Por outro lado, a Política de Ambiente está ainda pouco desenvolvida, resultando o actual estado de qualidade do ambiente – ainda aceitável em termos gerais mas sofrendo ameaças crescentes – mais do estado de desenvolvimento socioeconómico do que de uma efectiva política. Existe ainda uma assinalável distância entre as intenções manifestadas e a prática corrente, nomeadamente reflectida na quase ausência de aplicação de uma abordagem económica e, designadamente, de instrumentos económicos na Política de Ambiente em Portugal.

Daí a relevância e oportunidade de abordar a contribuição potencial dos instrumentos económicos de Política de Ambiente. De uma forma sintética apresentam-se neste texto alguns aspectos essenciais para caracterizar o seu modo de actuação e diferenciá-los

dos restantes tipos de instrumentos, bem como para analisar as suas vantagens e desvantagens. Espera-se contribuir, deste modo, para um debate essencial e inadiável entre os parceiros sociais sobre a necessidade e potencial dos Instrumentos Económicos como vector de uma Política de Ambiente participada, responsável, eficiente, eficaz e que permita a entrega às gerações futuras de um Ambiente com um nível de qualidade e potencial pelo menos equivalente ao que recebemos das gerações anteriores.

O documento encontra-se organizado da seguinte forma: a secção 2 apresenta os fundamentos da abordagem económica da Política de Ambiente; a secção 3 sintetiza os principais critérios a adoptar na avaliação do desempenho dos instrumentos de Política de Ambiente; a secção 4 caracteriza e analisa os diversos tipos de instrumentos, classificados de acordo com a sua forma de actuação, incluindo alguns exemplos ilustrativos; a secção 5 centra-se na discussão dos efeitos na competitividade.

2. A Abordagem Económica na Política de Ambiente

O contributo da ciência económica é essencial para uma gestão integrada dos problemas ambientais, nomeadamente para a formulação e implementação da Política de Ambiente. A abordagem económica do Ambiente tem sido tradicionalmente justificada por várias razões, nomeadamente:

- a) O reconhecimento que o Ambiente, enquanto sistema de suporte de vida, isto é, como fornecedor de bens e serviços dos ecossistemas, é um recurso escasso, que pode ser destruído se persistir a sua utilização em livre acesso e sem que os preços de mercado reflectam a sua escassez. O nível de utilização, por um lado, e a capacidade de carga e resiliência dos ecossistemas, por outro, determinarão, para cada caso particular, o nível de escassez. Coloca-se assim um problema de decisão que é o fundamento da ciência económica: apoiar a afectação de recursos escassos, cuja disponibilidade, em quantidade e/ou qualidade, não é suficiente para satisfazer em simultâneo, ou num dado horizonte temporal, todas as necessidades;

- b) O reconhecimento que a ciência económica pode contribuir para identificar causas dos problemas ambientais, designadamente as “causas económicas”.

Em muitos casos verifica-se que os recursos ambientais (ex. ar, biodiversidade,...) não passam pelo mercado, não tendo por isso um preço que reflecta o seu valor económico. Noutros casos os mercados existentes não conseguem promover a sua afectação eficiente. Estes problemas devem-se sobretudo a alterações na definição dos direitos de propriedade dos recursos em relação aos pressupostos de funcionamento de um mercado em concorrência perfeita, isto é, resultam de *falhas de mercado*. Em termos económicos, um direito de propriedade sobre um recurso considera-se como a capacidade e disposição para limitar o uso e o acesso a esse recurso, associada à capacidade de o transferir para outros.

São exemplos de falhas de mercado, a existência de externalidades negativas (ex. custos associados à poluição não internalizados nas decisões económicas dos agentes, e sem que as vítimas sejam objecto de compensação), a natureza de bem público de alguns recursos (ex. biodiversidade – não existem direitos de propriedade definidos e atribuídos e não existe rivalidade no uso) e a existência de recursos comuns (ex. pescas, aquíferos – quando não existem direitos de propriedade definidos e atribuídos mas existe rivalidade no uso).

- c) O reconhecimento que a ciência económica pode contribuir para a resolução dos problemas identificados, seja para a determinação de objectivos de política de ambiente, baseados numa avaliação custo-benefício, seja através da concepção e aplicação de mecanismos que possibilitem a internalização das externalidades.

Podem assim ser corrigidas as distorções existentes nos mercados através, por exemplo, da incorporação dos custos da poluição e outros custos ambientais nos preços dos bens e serviços. Dá-se, dessa forma, um sinal da escassez dos recursos ambientais e, simultaneamente, aplica-se um princípio ético generalizadamente aceite: o princípio do utilizador-pagador, ou mais especificamente do poluidor-pagador.

Contudo, algumas críticas têm sido apresentadas à abordagem da teoria económica neoclássica, e a sua perspectiva estritamente antropocêntrica, na qual se baseia no essencial a economia do ambiente e dos recursos naturais. É nomeadamente referida a necessidade de enquadrar o seu contributo numa perspectiva mais ampla, em que para além de se focar a afectação eficiente de recursos ambientais escassos, se atenda à dinâmica dos ecossistemas e a aspectos de escala (Costanza *et al.*, 1997). Por exemplo, Daly (1992) defende a necessidade de a par da *eficiência e da equidade*, se considerar separadamente a *escala* como meta de uma Política de Ambiente, reconhecendo-se dessa forma a necessidade de garantir que a escala das actividades humanas na biosfera é ecologicamente sustentável. No essencial estes autores, que defendem a perspectiva da economia ecológica, consideram que os sistemas ecológico e económico necessitam de ser estudados de uma forma integrada, não se podendo considerar o sistema socioeconómico como um mero “utilizador” dos bens e serviços disponibilizados pelo Ambiente para o seu funcionamento. Esta abordagem, ao nível do estudo dos instrumentos de Política de Ambiente, não contestando a validade da contribuição da economia do ambiente neoclássica, pretende antes reforçá-la com a adopção de critérios complementares ao de eficiência económica e tem desenvolvido algumas propostas de instrumentos neste sentido (Costanza *et al.*, 1997b).

Dada a natureza diversificada dos problemas ambientais e do contexto socioeconómico, não é possível identificar *a priori* um instrumento óptimo de política de ambiente, que seja sempre superior aos restantes, e que permita resolver qualquer problema. Definitivamente não existe um instrumento óptimo. Em cada caso há que escolher um (ou uma combinação) entre muitos instrumentos possíveis, variando a escolha com o problema ambiental em estudo e o contexto socioeconómico, de acordo com os critérios que se adoptem para a sua selecção.

A ciência económica contribui com uma metodologia, e especificamente com critérios, para a avaliação do desempenho dos instrumentos. Contudo, a selecção do instrumento mais adequado é quase sempre uma arte que deve apoiar-se em especialistas de várias disciplinas, considerando as limitações conceptuais e metodológicas de qualquer abordagem monodisciplinar.