

Recurso didáctico n.º 1

Ambiente, política e protecção jurídica*

O ambiente é essencial para a existência e a sobrevivência dos seres humanos: a vida humana está dependente do oxigénio existente no ar para assegurar a energia necessária para o funcionamento das células; uma percentagem significativa do corpo humano é constituída por água, a qual regula a temperatura e garante o normal funcionamento dos órgãos; a luz solar produz energia necessária para a existência da vida na terra e regula o clima no planeta; o solo possibilita a fixação das estruturas de apoio, como as habitações, bem como o desenvolvimento da flora e da fauna, as quais são essenciais para a obtenção dos elementos nutritivos necessários para a vida dos humanos.

Por tudo isto, seria de esperar que a protecção do ambiente fosse uma prioridade para a humanidade. No entanto, esta importância do ambiente nem sempre encontra apoio na acção humana quotidiana e somos confrontados com processos de degradação ambiental, alguns dos quais parecem mesmo ser capazes de colocar em causa a vida na Terra tal como a conhecemos, como é o caso, por exemplo, da redução da camada de ozono ou do aquecimento global, os quais se não forem enfrentados, e tendo em conta o actual conhecimento científico, poderão tornar a vida humana muito difícil ou impossível na Terra.

A explicação para esta aparente contradição entre a importância do ambiente para os seres humanos e um menor cuidado na sua protecção poderá encontrar-se em três tipos de razões: económicas, jurídicas e de valores.

Em termos económicos, verificamos que durante muito tempo existiu a crença na infinitude e na capacidade de regeneração ilimitada dos recursos naturais, o que permitiria a sua utilização sem limites e sem cuidados especiais quanto à sua eventual degradação ou eliminação. Como tal, não sendo os recursos naturais bens escassos, eles estavam disponíveis para todos aqueles que os quisessem utilizar e, por isso, o consumo de um bem não impediria que os outros também pudessem consumir um bem idêntico. Em consequência, os recursos naturais eram qualificados como bens livres, ou seja, bens sem valor económico, uma vez que eram ilimitados, pelo que não tinham preço. Por esse motivo, a teoria económica apresentou sempre o ar atmosférico como o exemplo paradigmático do que seria um bem livre.

Por outro lado, juridicamente, os recursos naturais eram considerados como *res nullius*, ou seja, coisas de ninguém. A consequência desta qualificação dos recursos naturais é que eles eram

* Este texto é uma versão *draft*, não revista, pelo que pode conter algumas gralhas. A sua disponibilização destina-se apenas a servir de instrumento de apoio ao estudo pelas/os estudantes da unidade curricular de Introdução ao Direito do Ambiente. Não é permitida a sua utilização ou citação fora deste âmbito restrito.

vistos como coisas sobre as quais não existiam proprietários, pelo que, por esse motivo, também não existiam direitos de propriedade que se pudessem fazer valer sobre eles. Deste modo, ninguém tinha legitimidade para impor limites à acção dos outros sobre os recursos naturais, nem sujeitá-los a obrigações de protecção, nem de beneficiar de direitos decorrentes dessa propriedade, como o direito a uma indemnização por danos.

Por isso, se estes bens não são de ninguém em concreto, eles são de todos. Ora, a propriedade comum de recursos naturais produz aquilo que Hardin designou pela «tragédia do comum» (Hardin, 1968, p. 1245). Esta significa que as coisas, por serem comuns, ficam menos protegidas, pois é mais fácil a utilização ou a apropriação individual ilícita, a falta de respeito pelos direitos idênticos que os outros também têm sobre as coisas e o desinteresse pelas consequências que resultam da utilização das coisas e o seu destino final. Por isso, segundo Hardin, a colocação em comum dos bens só é sustentável em sociedades com uma baixa densidade populacional (Hardin, 1968, p. 1248), uma vez que nelas ainda é possível fazer uma gestão e um controlo da utilização do bens. Isto não é possível quando a população cresce, pelo que nestas situações Hardin defendia que só é possível assegurar a protecção dos recursos naturais e eliminar a tragédia dos comuns através de uma redefinição dos direitos de propriedade, nomeadamente pela instituição da propriedade privada, pelo recurso à lei e pela aplicação de impostos (Hardin, 1968, pp. 1247-1248).

Por fim, os valores predominantes nas sociedades ocidentais conferem uma grande importância à criação de riqueza e ao desenvolvimento económico, os quais frequentemente assumem maior preponderância face a outros interesses menos imediatos e menos quantificáveis, como a necessidade de conservação da biodiversidade ou a qualidade do ar ou da água. Por isso, certas decisões de protecção do ambiente enfrentam muitas críticas e resistências, como sucede quando se tem que justificar, por exemplo, o aumento dos custos de construção de uma estrada com a necessidade de proteger uma espécie de ratos em perigo de extinção, ou com a impossibilidade de construir empreendimentos turísticos geradores de emprego para proteger *habitats* naturais de que as populações locais não tiram um benefício directo. Em todas estas situações parece quase inevitável a adopção de uma perspectiva antropocêntrica, em que os direitos e os interesses dos humanos se sobrepõem a tudo o resto, pelo que não se consegue conceber que a protecção da natureza e da biodiversidade tenha prioridade sobre actividades que podem trazer benefícios económicos para as pessoas.

Nos anos 70 do século passado, foi publicado um importante relatório pelo Clube de Roma, intitulado “The Limits of Growth”, em que se concluiu que a manterem-se as tendências de crescimento da população mundial, da industrialização, da poluição, da produção alimentar e do esgotamento dos recursos naturais, o limite de crescimento do planeta seria atingido no espaço de 100 anos (Meadows et. al., 1972, p. 23). Este relatório, que contou com a colaboração de vários especialistas nestas áreas,

questionou assim cientificamente a ideia da possibilidade de um crescimento económico ilimitado e terá sido um factor marcante para o surgimento do movimento ecologista a nível mundial. Para além disso, no relatório ficou demonstrado que os cinco indicadores estatísticos utilizados se inter-relacionavam, pelo que não era possível considerar a evolução de cada um deles a longo prazo, sem ter em conta a evolução de todos os outros (Meadows et. al., 1972, p. 89).

Por isso, e como alternativa ao modelo de desenvolvimento existente, o relatório preconizava a necessidade de estabelecer um estado de equilíbrio global que fosse sustentável para o futuro, no qual se teria de conjugar a estabilidade económica e ecológica (Meadows et. al., 1972, p. 24). Nesta obra, os autores responderam ainda ao argumento da evolução tecnológica, o qual tem sido utilizado para defender a manutenção do crescimento económico tal como está a ser promovido, com base na ideia de que o surgimento de novas técnicas no futuro possibilitaria encontrar soluções para os problemas. Os autores, para além de referirem os efeitos laterais que podem decorrer da utilização de novos meios técnicos (alguns dos quais são negativos, com reflexos, por exemplo, no nível de emprego ou nos rendimentos de trabalho dos indivíduos), argumentaram que o problema essencial reside no facto do crescimento económico ocorrer num sistema que é complexo e, sobretudo, que é finito, pelo que os benefícios eventuais da tecnologia serão sempre limitados, uma vez que eles não conseguirão alterar esta situação de finitude dos recursos naturais (Meadows et. al., 1972, pp. 145 e 146 e ss.).

Progressivamente, nas últimas décadas, com o conhecimento científico que foi sendo adquirido sobre o impacto que algumas actividades humanas estavam a ter sobre os recursos naturais e as consequências que daí poderiam advir para a vida dos seres humanos, foi-se alargando a consciência da necessidade de uma intervenção mais efectiva que assegurasse a protecção do ambiente e garantisse a qualidade de vida dos cidadãos. Esta mudança teve reflexos na forma como o ambiente passou a ser tratado política e juridicamente, temática que iremos procurar abordar sinteticamente em seguida.

1.1. O ambiente e a política

A política é a actividade que possibilita identificar as melhores soluções para os problemas da comunidade, nomeadamente resolvendo os conflitos de interesse que surgem entre os indivíduos e entre os grupos, os quais resultam da escassez dos bens aptos a satisfazer as necessidades individuais e colectivas. Como tal, a política não será considerada aqui numa perspectiva restritiva, em que apenas visaria as actividades prosseguidas pelos partidos políticos para a conquista, o exercício e a manutenção do poder. Naturalmente, isto não significa que todas as questões relacionadas com a titularidade do poder político não sejam importantes, até porque este confere a possibilidade de impor coactivamente um determinado comportamento, mas não podemos ignorar, em simultâneo, a

relevância da intervenção e da participação dos cidadãos e das organizações não-governamentais na legitimação do poder e no controlo e na imposição de limites ao seu exercício, bem como a necessidade do seu envolvimento para conseguir alcançar a melhor solução para os conflitos existentes.

A resolução dos conflitos de interesse é um aspecto essencial da acção política democrática. Na realidade, não existindo um entendimento distinto sobre o modo como um determinado bem deverá ser distribuído, nem existindo a necessidade de fazer escolhas entre diferentes alternativas, não existe um problema político. Por isso, a existência de opiniões diversas, a discussão e a controvérsia são elementos inerentes ao fenómeno político democrático.

Quanto à gestão de conflitos de interesse em matéria ambiental, esta pode assumir alguma complexidade, uma vez que frequentemente será necessário optar entre medidas que visam melhorar a situação económica e social dos cidadãos e medidas dirigidas à protecção dos recursos naturais, cuja importância para as condições de vida dos cidadãos poderá não ser imediata e correctamente apreendida e, mesmo quando o seja, poderá não assumir uma posição preponderante na hierarquização de interesses feita pelos cidadãos mais directamente envolvidos.

Assim, por exemplo, a construção de uma fábrica industrial ou a edificação de um empreendimento turístico são actividades humanas que estão frequentemente associadas à promoção do desenvolvimento económico, à geração de riqueza ou à criação de emprego, pelo que têm uma influência directa na melhoria das condições de vida dos cidadãos e, por isso, são normalmente consideradas como medidas positivas. No entanto, e simultaneamente, elas poderão ter um impacto considerável sobre o ambiente, traduzindo-se, por exemplo, na destruição de *habitats* naturais de flora e fauna, ou na degradação das componentes ambientais naturais pela da poluição da água ou do ar atmosférico. Nestes casos, poderá ser difícil fazer aceitar pelos cidadãos (sobretudo quando eles não são directa e imediatamente afectados pela degradação ambiental) que, por exemplo, seja privilegiada a conservação da biodiversidade em detrimento da criação de empregos para a população.

Para além disso, estando a actividade dos partidos políticos orientada, fundamentalmente, para a conquista e a manutenção do poder político e a acção dos governantes para a conservação do poder, no processo de decisão política estes têm que ponderar os benefícios e os custos políticos das escolhas que fazem. Por isso, podemos ter, de um lado, as vantagens imediatas que as medidas promotoras do desenvolvimento trazem e, do outro, a não visibilidade ou a projecção para o futuro das vantagens das medidas mais orientadas para a protecção do ambiente. Numa situação destas, as medidas ambientais não permitem obter grandes dividendos políticos, pelo que o seu peso poderá ser menor no momento em que se tem de fazer uma opção política.

Por outro lado, coloca-se também o problema da participação e da qualidade do debate no

processo de decisão política. O espaço público é o meio no qual se efectiva o debate público e político e em que se tomam as decisões sobre os assuntos que interessam à comunidade política, englobando, por isso, as instituições e as políticas públicas. Para a qualidade da decisão, é essencial garantir que os problemas possam ser colocados no espaço público e que os vários pontos de vista sobre um assunto possam ser considerados e discutidos. No entanto, em matéria de política ambiental, poderá ser difícil ou impossível garantir uma representação dos interesses não-humanos, o que poderá dificultar uma acção global de protecção do ambiente. Efectivamente, isso só poderá ser conseguido de uma forma mediata ou indirecta, através dos humanos, o que coloca diversos problemas, nomeadamente de legitimidade e de conhecimento sobre quais poderão ser os interesses dos não-humanos que deverão ser protegidos. Na realidade parece que a representação dos não-humanos não conseguirá fazer mais do que uma mera interpretação humana sobre quais poderão ser esses interesses e esses direitos.

A escolha política é o resultado da ponderação de diferentes valores, princípios e interesses e reflecte o acordo a que se chegou, num dado momento, sobre a necessidade de adoptar uma certa medida ou um dado comportamento. Nesse sentido, a decisão política é distinta da decisão técnica, pois, nesta última, e simplificando, para um problema existe uma só solução correcta. Na decisão política, no entanto, poderá ter que se optar entre várias medidas tecnicamente válidas, entre medidas sobre as quais não se conhece com toda a certeza os efeitos que terão e é mesmo possível optar por não fazer nada, sem que isso afecte a legitimidade e a correcção da decisão (desde que, naturalmente, tenham sido observados os procedimentos legais e constitucionais do processo de tomada de decisão), uma vez que a decisão política é o resultado de um juízo que se faz sobre qual será a melhor opção para um problema entre várias hipóteses possíveis e igualmente válidas de acção.

A política não é uma ciência, em que o conhecimento resulta da aplicação de um conjunto de princípios que são verdadeiros e certos e em que os factos e as relações causais podem ser observados e experimentados. A política é uma actividade de escolha entre várias hipóteses possíveis de acção, em que frequentemente não existe uma só solução para o problema, nem a solução adoptada terá de ser a mais verdadeira ou a mais certa, podendo ser só a possível ou a necessária. Por isso, e para que a decisão não seja inteiramente arbitrária é importante ter a certeza sobre a validade e a justeza de cada uma das hipóteses possíveis de acção, o que implica a necessidade de envolver todos os interessados e a garantia de que todos os pontos de vista são considerados.

No campo da política ambiental, existe uma dificuldade acrescida na decisão uma vez que muitos problemas supõem um conhecimento técnico e científico que a maior parte dos cidadãos não possui, o que torna a decisão política mais dependente dos técnicos e dos cientistas. Para além de fazer sobressair a vertente técnica dos problemas, em detrimento de uma análise mais política, isso

poderá também originar um confronto entre o especialista e o político (e/ou o cidadão), no qual o primeiro possui o conhecimento (e a “verdade”), mas só o segundo tem a legitimidade democrática para tomar uma decisão política.

Por outro lado, e tendo em conta a complexidade das relações causais no ecossistema, nem sempre é possível demonstrar, sem qualquer tipo de dúvida, que uma dada acção (ou omissão) sobre o ambiente produzirá um determinado resultado, como pode ser ilustrado, por exemplo, com a discussão científica sobre os organismos geneticamente modificados ou as alterações climáticas. Esta incerteza científica cria um problema para a decisão política, porque ficam a faltar razões que sustentem de forma inquestionável a opção tomada, com a agravante de que se isso suceder em domínios com uma elevada controvérsia pública, com posições muito polarizadas, é mais difícil a obtenção de consensos ou de plataformas mínimas de entendimento e sujeita qualquer decisão aos ataques dos defensores das posições contrárias.

Ao mesmo tempo, estamos num domínio em que frequentemente existe um elevado grau de risco, ou seja, em que não se consegue determinar com toda a certeza qual o resultado que será produzido por um determinado acontecimento. Isto complexifica ainda mais a decisão política, uma vez que o decisor tem que atribuir um valor ao risco, mesmo não existindo informação científica suficiente, e optar entre adoptar medidas preventivas, ignorar o risco ou aceitar o risco, com as consequências negativas que daí poderão eventualmente resultar. Por isso, o risco é mais uma razão para a fragilização da decisão e do poder político, pois, para além de colocar o problema da incerteza sobre qual a melhor opção, induz a transferência de poder para fora do sistema político, para as mãos dos cientistas, cujo conhecimento científico lhes dá instrumentos para lidar melhor com as implicações do risco, mas que estão privados de legitimidade política e não são guiados na sua acção pelo prosseguimento de interesses gerais associados à protecção da comunidade política.

A sociedade do risco foi teorizada por Ulrich Beck, segundo o qual as sociedades de bem-estar, tendo satisfeito as necessidades básicas das populações, começaram a interrogar-se sobre quais as consequências secundárias do processo de desenvolvimento que estavam dispostas a suportar (Beck, 1998, p. 26). Isso fez com que a questão da repartição da riqueza tivesse sido substituída pelo problema da repartição dos riscos (Beck, 1998, p. 27).

Deste modo, de acordo com Beck, a sociedade do risco é uma consequência do modelo de desenvolvimento económico e social actual, em que o «não político» começa a guiar o «político», com o futuro a deixar de ser delineado no parlamento ou nos partidos políticos para passar a ser definido nos laboratórios de investigação, ficando a política limitada ao papel de defender os aspectos positivos de um processo que desconhece, sobre o qual não pode influir e que é apresentado pelos cientistas (e pelos empresários) como sendo inevitável (Beck, 1998, p. 278).

Como existe uma maior sensibilidade pública para os riscos que se podem aceitar, a forma de

assegurar a tranquilidade pública é recorrendo ao apoio da investigação científica, a qual, no entanto, acaba também por servir de demonstração das limitações que o poder político tem para definir e agir perante o risco (Beck, 1998, p. 280).

Para além disso, como é apontado por Barry, o próprio discurso ecológico assenta na autoridade da ciência, e, conseqüentemente, na objectividade do conhecimento e na não-negociação das soluções, o que faz com que a questão ambiental se transforme num problema técnico e que as normas democráticas não sejam as mais adequadas para lidar com o diagnóstico e as prescrições necessárias para a enfrentar (Barry, 1999, p. 198). Naturalmente, e segundo Barry, o problema não reside na existência de uma dimensão técnica do problema ambiental, mas no facto deste ter também uma dimensão não-técnica, sendo que a distinção entre as duas dimensões terá de ser determinada politicamente e não tecnicamente (Barry, 1999, p. 199).

Por fim, a dimensão geográfica também afecta a qualidade da decisão política.

Na realidade, o Estado nacional tem jurisdição sobre um território delimitado, mas muitos dos problemas ambientais não têm fronteiras físicas, são transnacionais. Pensemos, por exemplo, nos rios transfronteiriços, ou seja, que correm por mais do que um Estado, o que significa que medidas de controlo da poluição e da degradação das águas poderão ter um efeito limitado ou apresentarem um custo mais elevado se forem adoptadas apenas por um Estado; de igual modo, a opção de um Estado pela produção de energia nuclear, mesmo que adopte as melhores práticas de segurança, representa um risco acrescido para os Estados vizinhos, em razão de um eventual acidente nuclear, pelo que a respectiva situação terá de ser acautelada, nomeadamente através de instrumentos de informação e comunicação em caso de acidente. Por outro lado, a exploração de recursos naturais nacionais, embora possa traduzir o direito de soberania de um Estado, poderá ter implicações globais, como sucede, por exemplo, com a desmatagem da floresta amazónica, a qual diminui a capacidade natural de absorção do dióxido de carbono produzido no planeta.

Por isso, a eficácia e o sucesso das medidas nacionais de protecção ambiental poderá exigir o acordo e a mobilização de outros Estados para a adopção de medidas comuns ou o prosseguimento de uma política comum. Isto poderá ser um problema, porque a ordem internacional é constituída por Estados soberanos que prosseguem os seus próprios interesses nacionais e caracteriza-se pela inexistência de um poder internacional superior aos Estados que lhes possa impor coactivamente um determinado comportamento ou controlar a aplicação ou não dos acordos celebrados pelos Estados.

No entanto, a protecção do ambiente e o movimento ecologista não têm sido apenas um “problema” para o sistema político, uma vez que têm também contribuído positivamente para a democracia e a cidadania. Como salienta Barry, a actividade desenvolvida pelos grupos ambientalistas possibilitou uma maior democratização e responsabilidade no processo de tomada de decisão política, o que foi conseguido, nomeadamente, com o reconhecimento do acesso à informação pelos

cidadãos e por uma maior abertura à sua participação (Barry, 1999, p. 194).

A teorização político-filosófica sobre a protecção do ambiente tem sido diversificada, podendo ser agrupada em duas grandes perspectivas: a antropocêntrica e a ecocêntrica.

Em termos sintéticos, os autores que se situam na perspectiva antropocêntrica colocam os seres humanos no centro da sua preocupação e sustentam filosoficamente a defesa do ambiente como uma via para garantir as condições necessárias para o desenvolvimento da vida humana e a qualidade da sua existência.

Por isso, os críticos do antropocentrismo argumentam que a protecção do ambiente adquire um valor instrumental, uma vez que só é justificada como garantia da satisfação das necessidades dos seres humanos; por isso, só se justificariam medidas de protecção do ambiente quando estas contribuíssem ou fossem necessárias para assegurar a continuação da vida humana, a saúde humana e a qualidade de vida.

Por sua vez, e de um modo igualmente sintético, a perspectiva ecocêntrica reconhece um valor intrínseco a cada um dos seres vivos, e, por isso, preconiza a adopção de medidas que os protejam, independentemente deles terem, ou não, utilidade para os seres humanos. Como tal, os seres humanos aparecem integrados num sistema em que são apenas mais um ser vivo entre outros, pelo que não servem de referência para o valor que deve ser atribuído aos outros seres vivos.

A principal dificuldade colocada pela teorização ecocêntrica é que, como se sabe, os seres humanos não são os únicos cujas acções têm impacto directo no ambiente (embora se possa colocar a questão do nível ou intensidade, o que ainda assim não deixa de ser relativo, se pensarmos nas epidemias, nas pragas ou na sobre população de algumas espécies...). Deste modo, como lidar, por exemplo, com a eventual necessidade de impor limites de utilização dos recursos naturais a todas as espécies, como forma de assegurar a sustentabilidade do ambiente e da Terra? Ou então, se se argumentar que este equilíbrio ocorre de uma forma espontânea, porquê excluir os seres humanos dessa ordem natural e espontânea, submetendo-os a imposições que limitam o seu bem-estar?

Segundo Barry, a dicotomia entre o antropocentrismo e o ecocentrismo é falsa e prejudicial para a elaboração de uma teoria política verde, pois esta terá de articular duas esferas: uma, relativa à relação entre os seres humanos, e, a outra relativa às relações entre os humanos e a natureza (Barry, 1999, p. 13). Por isso, e situando-se no campo do antropocentrismo, Barry sustenta que a relação entre os humanos e os não-humanos se deve basear na “diferença” e na “diferenciação”, em que os humanos «são uma parte» do mundo, no qual partilham um conjunto de ligações com outras entidades vivas e não vivas, mas também estão “à parte” da ordem natural (Barry, 1999, p. 29), até porque são os únicos seres vivos que têm um sentido moral e que, por isso, podem ser responsabilizados pelas suas acções (Barry, 1999, pp. 25, 46).

1.2. O ambiente e o Direito

O despertar do público e das autoridades nacionais para o problema ambiental motivou a realização de várias cimeiras internacionais e a adopção de instrumentos normativos, embora estes, na sua grande maioria, se possam enquadrar naquilo que é normalmente designado por “soft law” (“lei/direito suave”). Ou seja, é um corpo normativo constituído por tratados, acordos ou declarações internacionais que fazem uma elencação de princípios, estabelecem recomendações ou promovem códigos de conduta, mas sem que sujeitem as partes a obrigações legais concretas ou prevejam a aplicação de qualquer tipo de sanção pelo não cumprimento das suas disposições. Apesar destas limitações, estes textos têm uma grande importância, uma vez que estabelecem metas e directrizes comuns que passam a servir de orientação para a acção dos Estados, promovem a cooperação internacional sobre estes temas e alertam e sensibilizam a comunidade global para o problema da protecção do ambiente.

Nesta linha de entendimento, a Declaração de Estocolmo, aprovada na conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Humano, realizada entre 5 e 16 de Junho de 1972, representa um marco para a protecção internacional do ambiente.

A Declaração de Estocolmo integra um conjunto de princípios que estão orientados genericamente pela vontade de assegurar as condições de vida das gerações presentes e das gerações futuras e de possibilitar o desenvolvimento económico dos países menos desenvolvidos. Ou seja, estabelece directrizes para a justiça intergeracional e intrageracional. Para além disso, reconhece que os Estados têm o direito soberano de utilizar os seus recursos naturais, mas, ao mesmo tempo, estabelece que estes têm a responsabilidade de evitar que as actividades desenvolvidas no seu território causem dano ao ambiente dos outros Estados. Por outro lado, os Estados são incentivados a cooperar para desenvolverem o direito internacional em matéria de responsabilidade civil e de compensação das vítimas de danos ambientais. Por fim, reconhece que a cooperação entre os Estados, através de acordos bilaterais ou multilaterais, é a forma apropriada de garantir o controlo, a prevenção, a redução e a eliminação dos efeitos ambientais negativos.

De igual modo, a Declaração do Rio, aprovada em 1992 na conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento, merece destaque por incluir uma referência expressa ao «desenvolvimento sustentável», reconhecendo que a protecção do ambiente é parte integrante do desenvolvimento e incentivando os Estados a promulgar legislação com essa finalidade. Para além disso, reconheceu substantivamente os princípios da prevenção, da precaução e do poluidor-pagador.

A nível regional, a União Europeia progressivamente construiu uma política ambiental comum aos Estados-Membros, a qual se tem vindo a traduzir não só em obrigações precisas para os Estados nacionais, mas também na garantia do controlo da sua execução pelo Tribunal de Justiça da União Europeia.

Por fim, no plano nacional, a aprovação da Constituição Portuguesa, em meados dos anos 70 do século passado e reflectindo a evolução da protecção internacional dos direitos humanos, deu valor constitucional a um leque muito alargado de direitos fundamentais, nos quais incluiu o direito a um ambiente sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o proteger (artigo 66.º, n.º 1), ao mesmo tempo que explicitou um conjunto de medidas que o Estado deverá prosseguir para assegurar o direito ao ambiente e ao desenvolvimento sustentável (artigo 66.º, n.º 2).

Esta protecção jurídica do ambiente resulta da atribuição de um valor específico ao ambiente, ou seja, da sua qualificação como «bem jurídico». Deste modo, é reconhecido que o ambiente é um interesse socialmente relevante e que por ser importante para a comunidade, deverá ser protegido pelo Direito.

No entanto, este caminho não se tem feito sem dificuldade. Na realidade, o Direito do Ambiente tem um corpo conceptual que ainda está pouco consolidado, o que gera, nomeadamente, alguma incerteza jurídica, como sucede, por exemplo, com as consequências jurídicas a retirar da aplicação de princípios como o desenvolvimento sustentável ou a precaução. Para além disso, a utilização pelo Direito do Ambiente de instrumentos e de conceitos originários de outros ramos de direito, como o Direito Administrativo, tem colocado o problema da sua autonomia científica.

Por outro lado, os problemas ambientais envolvem frequentemente uma elevada tecnicidade, o que coloca os juristas na dependência de um conhecimento científico cujo domínio frequentemente lhes escapa. Tal como a rápida evolução do conhecimento científico tem consequências para a qualidade da regulação jurídica, uma vez que obriga a que ocorram frequentes e sucessivas alterações e revogações dos diplomas legais, o que é gerador de incerteza entre os cidadãos e cria a sensação de incapacidade do legislador para regular eficazmente os problemas da comunidade, ou então, em alternativa, faz com que as normas jurídicas tenham de ser elaboradas em termos genéricos e vagos para mais facilmente integrar as mudanças, o que é pouco consentâneo com o rigor e a segurança jurídicas.

Também a aplicação de conceitos tradicionais do direito, como a autoria ou o nexo de causalidade, coloca algumas dificuldades na área da protecção ambiental, como sucede, por exemplo, nos casos de poluição acumulada, em que vários intervenientes contribuem para a produção de um dano, mas fazem-no de uma forma independente e não concertada, sucessiva ou simultaneamente, sem que nenhuma das condutas individuais seja, só por si, apta a produzir o resultado que se pretende combater, o que implica que os autores não podem incorrer em responsabilidade civil ou penal, o que impossibilita a reparação e a punição do dano ambiental produzido; para além disso, esta não punição cria um sentimento de insegurança e de desconfiança na comunidade, uma vez que os cidadãos verificam a incapacidade política e legal para lidar com um problema que os preocupa e que tem um efeito negativo sobre as suas vidas.

Por outro lado, como nota Garcia, a relevância e ponderação dos riscos ecológicos obriga a que o Direito do Ambiente tenha uma importante dimensão de prevenção, o que conduz a que em matéria de responsabilidade se substitua o critério do dano pelo critério do risco (Garcia, 2007, p. 283). No entanto, como a política do risco resulta da incerteza científica sobre a aptidão de uma dada conduta para a produção de um certo dano, isto significaria, segundo Garcia, que o Direito do Ambiente estaria a estabelecer regras de conduta que não resultariam de um conhecimento seguro sobre as causas e os efeitos, nem revelariam a reflexão e a maturação necessárias para conformar as opções que estariam associadas a uma determinada concepção de justiça (Garcia, 2007, p. 371). Uma outra consequência da política do risco é, segundo Garcia, a pressão que é gerada sobre o legislador para que sejam tomadas rapidamente medidas para resolver os problemas identificados, pois a incerteza sobre as soluções a adoptar faz com que a medida de avaliação da eficácia de uma acção se transfira da substância para a rapidez e para o número de medidas adoptadas; isto traduz-se na criação de um amplo conjunto de normas legais nacionais e internacionais, sem que exista qualquer garantia de que elas produzirão os resultados pretendidos (Garcia, 2007, p. 371).

Apesar destas incertezas e dificuldades, o Direito do Ambiente tem vindo a fazer um caminho de consolidação conceptual e de instrumentos de acção, o qual tem sido acompanhado e, em certa medida, reflecte a maior sensibilização pública e política para a necessidade e a urgência da adopção de medidas de protecção do ambiente.

Bibliografia

- Barry, John (1999), *Rethinking Green Politics: Nature, Virtue and Progress*, London: Sage Publications.
- Beck, Ulrich (1998), *La Sociedad del Riesgo: Hacia una Nueva Modernidad*, Barcelona: Ediciones Paidós.
- Garcia, Maria da Glória F. P. D. (2007), *O Lugar do Direito na Protecção do Ambiente*, Coimbra: Edições Almedina.
- Hardin, Garrett (1968), "The Tragedy of the Commons", *Science*, volume 162, pp. 1243-1248.
- Meadows, Donella et. al. (1972), *The Limits of Growth: A Report for The Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*, Potomac Associates Book.