

DIREITOS E DEVERES HUMANOS: ECOEMERGÊNCIA FUNDAMENTAL

COORDENAÇÃO

Maria da Glória Garcia, Isabel Maria Freitas Valente,
Alexandra Aragão, Marcelo Furlin, Alex Villas Boas,
Alexandre Palma & Fabiano Incerti

CUIDAR DA CASA COMUM

ESPIRITUALIDADE
INTERCULTURALIDADE
PRÁTICAS SUSTENTÁVEIS



Título: Direitos e Deveres Humanos: ecoemergência fundamental

Coordenação: Maria da Glória Garcia, Isabel Maria Freitas Valente,
Alexandra Aragão, Marcelo Furlin, Alex Villas Boas,
Alexandre Palma & Fabiano Incerti

Autores: Alexandra Aragão, Armando Rocha, Claire Malwé,
Conceição Santos, Domenico Amirante, Edgar Fernández Fernández, Gilvan Leite
de Araújo, Gustavo Manuel Hernández Arteaga,
Isabel Maria Freitas Valente, José Carlos San-Bento, Marcelo Furlin, Maria da
Glória Garcia, Nuno Santos Lopes, Paulo Magalhães,
Rui Tavares Lanceiro, Sónia Ribeiro, Vasco Becker-Weinberg.

Coleção: Cuidar da Casa Comum

Coordenação

científica: CITER – Centro de Investigação em Teologia e Estudos de Religião da Universi-
dade Católica Portuguesa

© Autores

© Universidade Católica Editora

Revisão editorial: Guadalupe Correa Mota

Design da coleção: Ana Luísa Bolsa / 4 ELEMENTOS

Editoração Eletrônica

e paginação: Francisco Emilio Surian

Data: novembro 2025

eISBN: 9789725411742

DOI: <https://doi.org/10.34632/9789725411742>

Universidade Católica Editora

Sociedade Unipessoal, Lda.

Palma de Cima 1649-023 Lisboa

Tel. (351) 217 214 020

uceditora@ucp.pt / www.uceditora.ucp.pt2

Licença: Este trabalho encontra-se publicado com a Licença Internacional
Creative Commons Atribuição-NãoComercial 4.0



DIREITOS E DEVERES HUMANOS: ECOEMERGÊNCIA FUNDAMENTAL

COORDENAÇÃO

Maria da Glória Garcia, Isabel Maria Freitas Valente,
Alexandra Aragão, Marcelo Furlin, Alex Villas Boas,
Alexandre Palma & Fabiano Incerti

CUIDAR DA CASA COMUM



ESPIRITUALIDADE
INTERCULTURALIDADE
PRÁTICAS SUSTENTÁVEIS

SUMÁRIO

(Orgs.)
Maria da Glória Garcia, Isabel Maria Freitas Valente, Alexandra Aragão, Marcelo Furlin, Alex Villas Boas,
Alexandre Palma & Fabiano Incerti

Apresentação7



José Eduardo Figueiredo Dias
Prefácio10

**Desafios Epistemológicos e Éticos
dos Direitos e Deveres Humanos** PRIMEIRA PARTE

Marcelo Furlin
ENTRE DIREITOS E DEVERES: PERCEPÇÕES SOBRE A HUMANIDADE NO CONTEMPORÂNEO13

Gilvan Leite de Araújo & Marcelo Furlin
**DIREITOS E DEVERES HUMANOS: UM DESDOBRAMENTO DA
(RE)CRIAÇÃO HUMANA NA LAUDATO SI**15

Gustavo Manuel Hernández Arteaga

OS DEVERES JURÍDICOS NO PENSAMENTO Kelseniano NUMA CHAVE ECOLÓGICA CONSTITUCIONAL.....	29
---	-----------

Direitos e Deveres a Propósito do Mar e Oceanos SEGUNDA PARTE

Maria da Glória Garcia

O DIFÍCIL CAMINHO ENTRE A INFORMAÇÃO E A SABEDORIA DO AGIR, EM TEMPOS DE ECOEMERGÊNCIA FUNDAMENTAL.....	38
--	-----------

Armando Rocha

DIREITO E DEVER HUMANO DE PROTEÇÃO DO AMBIENTE MARINHO.....	45
--	-----------

Rui Tavares Lanceiro

PRINCÍPIOS GERAIS DE DIREITO E PROTEÇÃO DO AMBIENTE MARINHO.....	63
---	-----------

Conceição Santos & Sónia Ribeiro

EMERGÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO DE ECO-EMERGÊNCIA: O CASO DAS COMUNIDADES COSTEIRAS EM CONTEXTO DE ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS	83
---	-----------

Vasco Becker-Weinberg

CRIMES AMBIENTAIS MARINHOS E O DIREITO INTERNACIONAL	109
---	------------

Direitos e Deveres Humanos no Antropoceno TERCEIRA PARTE

Alexandra Aragão

DIREITO PLANETÁRIO NO ANTROPOCENO: A RESPOSTA JURÍDICA NECESSÁRIA PERANTE O ESTADO DE ECOEMERGÊNCIA	123
--	------------

Domenico Amirante

O MEIO AMBIENTE NO PRISMA DO DIREITO COMPARADO: CHAVES PARA A COMPREENSÃO DO ANTROPOCENO.....	126
--	------------

Domenico Amirante

UM CONSTITUCIONALISMO INTEGRAL PARA O ANTROPOCENO	154
--	------------

Edgar Fernández Fernández & Claire Malwé

A EMERGÊNCIA DO CONCEITO DE “LIMITES PLANETÁRIOS” NO DIREITO INTERNACIONAL DO AMBIENTE: UMA PROPOSTA DE CONVENÇÃO-QUADRO	175
---	------------

Paulo Magalhães

INTERESSE, PREOCUPAÇÃO OU PATRIMÓNIO COMUM? OS “COMUNS” COMO SUPORTE ESTRUTURAL PARA UM DIREITO DO SISTEMA TERRESTRE.....	198
--	------------

Direitos e Deveres no âmbito do Global, Regional e Local **QUARTA PARTE**

Isabel Maria Freitas Valente

O CONCEITO DE CIDADANIA PLENIFÉRICA COMO PONTO DE CONVERGÊNCIA DOS DIREITOS HUMANOS EM ESTADO DE ECOEMERGÊNCIA, À ESCALA GLOBAL, REGIONAL E LOCAL	231
--	------------

Domenico Amirante

OS FUNDAMENTOS DO CONSTITUCIONALISMO AMBIENTAL	236
---	------------

Nuno Santos Lopes

UNIÃO EUROPEIA E REGIÕES ULTRAPERIFÉRICAS: UMA PERSPECTIVA SOBRE DIREITOS E DEVERES NO DOMÍNIO INSTITUCIONAL	273
---	------------

José Carlos San-Bento & Isabel Maria Freitas Valente

OS AÇORES, E OS DESAFIOS FUTUROS DOS DIREITOS HUMANOS DAS REGIÕES ULTRAPERIFÉRICAS DA UE	294
---	------------

IDENTIFICAÇÃO DOS AUTORES	312
--	------------

Apresentação

(Orgs.)

*Maria da Glória Garcia, Isabel Maria Freitas Valente,
Alexandra Aragão, Marcelo Furlin, Alex Villas Boas,
Alexandre Palma & Fabiano Incerti*

A DIGNIDADE HUMANA COMO ECOEMERGÊNCIA FUNDAMENTAL

O volume *Direitos e Deveres Humanos: Ecoemergência Fundamental* nasce da investigação desenvolvida no Grupo de Trabalho homónimo da coleção *Cuidar da Casa Comum*, que reúne investigadores e investigadoras de diferentes áreas do saber em torno da relação entre espiritualidade, ecologia e direitos humanos. O grupo tem como horizonte refletir sobre a convergência entre justiça social, ambiental e intergeracional, promovendo o diálogo entre teologia pública, ética e sustentabilidade.

Fruto do projeto internacional *Common Home and New Ways of Living Interculturally: Public Theology and ecology of culture in pandemic times*, promovido pelo CITER – Centro de Investigação em Teologia e Estudos da Religião da Universidade Católica Portuguesa, e apoiado pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT) de Portugal, referência CEECINST/00137/2018/CP1520/CT0001, este volume integra os resultados de uma ampla rede de investigação que

articula teologia, filosofia, direito, ciências sociais e ambientais no contexto das emergências planetárias contemporâneas.

O projeto envolveu uma rede internacional de 115 investigadores de 13 países, nomeadamente: África do Sul, Alemanha, Bélgica, Brasil, Canadá, Espanha, Estados Unidos da América, França, Itália, Moçambique, Portugal, Reino Unido e Suíça. Além disso, mobilizou 20 áreas de conhecimento (Antropologia, Artes, Biologia, Cinema, Comunicação, Estudos Culturais, Educação, Ciências Económicas, Ciências da Saúde, História, Direitos Humanos, Tecnologia da Informação, Direito, Estudos Literários, Filosofia, Psicologia, Ciências Políticas, Ciências Sociais, Teologia e Estudos da Religião), distribuídas por 10 grupos de trabalho: Epistemologias da Casa Comum, Teologia Sistemática da Casa Comum, Teopoética, Estética e Performatividade da Casa Comum, Sabedoria Bíblica e Casa Comum, Ecologia Digital, Espiritualidade e Saúde da Casa Comum, Ecofeminismo e Ecocultura, Práticas de Conversão Ecológica, Ecopolíticas da Casa Comum e Direitos Humanos: Ecoemergência Fundamental.

Num momento histórico marcado por profundas desigualdades e por uma crise ecológica sem precedentes, este volume propõe uma leitura ampliada dos direitos humanos, entendendo-os não apenas como reivindicação de liberdade, mas também como responsabilidade partilhada na construção do bem comum. A dignidade humana, neste horizonte, não se realiza isoladamente: ela está intrinsecamente vinculada à dignidade da Terra e de todas as formas de vida.

Reunindo contributos de autoras e autores de diferentes tradições intelectuais e culturais, *Direitos e Deveres Humanos: Ecoemergência Fundamental* busca repensar os fundamentos éticos e espirituais da convivência humana a partir da interdependência radical que une as pessoas, as culturas e os ecossistemas. Essa consciência relacional exige um novo pacto civilizacional, no qual os direitos são equilibrados pelos deveres, compreendidos como modos concretos de corresponder à vulnerabilidade partilhada e de garantir a continuidade da vida em sua totalidade.

Ao mobilizar uma hermenêutica que liga o cuidado à justiça, este volume contribui para a construção de pontes entre saberes e uma teologia pública ecológica, sensível à pluralidade das experiências humanas e capaz de iluminar os desafios das sociedades pós-seculares. A noção de “ecoemergência fundamental” expressa, assim, não apenas um estado de crise, mas um chamado à transformação ética e espiritual do modo humano de habitar o mundo.

A coleção *Cuidar da Casa Comum* continua, com este volume, o seu compromisso de integrar espiritualidade, interculturalidade e práticas sustentáveis como eixos estruturantes de uma reflexão teológica em diálogo com as urgências do tempo presente. A justiça ecológica e a justiça social encontram aqui uma linguagem comum, articulando direitos e deveres como expressões complementares da dignidade partilhada.

Que *Direitos e Deveres Humanos: Ecoemergência Fundamental* inspire novas práticas de solidariedade, cuidado e corresponsabilidade, e que o reconhecimento da Casa Comum como horizonte ético global continue a gerar caminhos de transformação e esperança para o futuro da humanidade e do planeta.

Lisboa, novembro de 2025

Prefácio

José Eduardo Figueiredo Dias

Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.
Juiz Conselheiro do Tribunal Constitucional

O projeto **«Common home and new ways of living interculturally»: Public theology and ecology of culture in pandemic times** dá à estampa mais um volume desta soberba coleção. Sob a coordenação de Maria da Glória Garcia, Isabel Maria Freitas Valente, Alexandra Aragão e Marcelo Furlin, o presente livro é dedicado ao importantíssimo tema dos *Direitos e Deveres Humanos: ecoemergência fundamental*.

Trata-se de uma obra de enorme atualidade que, numa perspetiva eminentemente – mas não exclusivamente – jurídica aborda alguns dos mais prementes desafios dos nossos dias, tendo em especial como pano de fundo a crise climática e os tempos de verdadeira ecoemergência que são os nossos.

A obra divide-se em quatro partes, dentro das quais se subsumem os diversos capítulos.

A **Parte I**, sobre os **desafios epistemológicos e éticos dos direitos e deveres humanos**, pressupõe uma abordagem jurídica contemporânea que, como sublinha Marcelo Furlin, se reporta tanto ao *direito objetivo*, partindo de uma conceção próxima à de Tomás de Aquino, com fundamentos na regra ou na lei; como ao *direito subjetivo*, centrado na pessoa, portadora de uma determinada faculdade. Entre esta tensão, como nota o Autor, “o Direito exprime ecos de humanização que ressoam no dever: uma ecoemergência fundamental”.

Na **Parte II**, subordinada a um tema mais concreto, analisam-se os **direitos e deveres a propósito do mar e dos oceanos**. A este propósito, Maria da Glória Garcia

articula o excesso de informação dos nossos tempos (o “dilúvio informativo”, que causa fadiga e provoca doença) com a ecoemergência fundamental, lembrando que a nossa “casa comum” sofre em virtude da exaustão dos recursos naturais, da diminuição da biodiversidade, das alterações climáticas, sendo imperioso convocar quem dela cuide, pois a nossa “casa comum” reclama atenção e cuidado. Salientando-se, aqui, o caso do ambiente marinho, ameaçado de forma cada vez mais grave, a necessitar de abordagens científicas, jurídicas e das políticas públicas que o protejam.

A **Parte III** desta obra de grande fôlego aborda um tema de enorme modernidade, o dos **Direitos e Deveres Humanos no Antropoceno**. Como destaca, com assinalável realismo, Alexandra Araújo, o planeta Terra entrou num tempo de *hegemonia humana*, “uma nova era geológica, uma era em que os seres humanos são uma força geológica”, pois os efeitos da comunidade humana fazem-se sentir não só no nosso planeta, mas para além dele: na atmosfera na litosfera, na hidrosfera, na biosfera, na criosfera ou na magnetosfera terrestres – mas, também, no espaço exterior ao nosso planeta, até em outros corpos celestes do nosso sistema solar.

Na **Parte IV**, por último, examinam-se os **Direitos e Deveres no âmbito do Global, Regional e Local**. Sendo mister sublinhar, com Isabel Maria Freitas Valente, que as novas dimensões geopolíticas, resultantes também da adesão do nosso país às Comunidades Europeias, não podem esquecer as “regiões ultraperiféricas” (como as Ilhas Atlânticas Portuguesas) articuladas, mais tarde, com o conceito de cidadania *pleniférica*, colocando estes cidadãos no centro de todas as estratégias político-jurídicas, das ações futuras a nível económico, social, ambiental e cultural da União Europeia.

Com a leitura dos 13 (treze) capítulos que compõem a obra, diversos temas subsumidos nos tópicos mais gerais dos direitos e deveres humanos, do antropoceno e da ecoemergência, são examinados com a densidade dogmática e a perspetiva prática que exigem, permitindo pôr em evidência (se preciso fosse) a dimensão ecológica de que a vida e os anseios de todos nós cada vez mais se revestem. Sendo mais uma porta aberta para a consciencialização, o estudo e a reflexão, com vista a ter alguma esperança de que, afinal, vamos conseguir ultrapassar os desafios homéricos que temos pela frente.

Coimbra, 02 de novembro de 2025.

Desafios Epistemológicos e Éticos dos Direitos e Deveres Humanos

PRIMEIRA PARTE



Marcelo Furlin

ENTRE DIREITOS E DEVERES: PERCEPÇÕES SOBRE A HUMANIDADE NO CONTEMPORÂNEO

Uma compreensão do Contemporâneo sob matizes de ecoemergência – emergência em ecologias e em ecos – favorece leituras de intensidade crítica, que caracterizam o exercício para a composição de uma hermenêutica da cultura. Tal moldura desafiadora recebe desdobramentos significativos, no movimento entre modernidade e pós-modernidade:

La crisis de la modernidad, através de la cual Occidente ha tenido que afrontar contradicciones largo tiempo inacabadas, no ha predipuesto a su cultura para la apertura a los otros diferentes. En la postmodernidad no se ha abandonado la occidental “cultura de la supremacia”, sino que se han generado nuevas versiones de la misma, achacando déficit de modernidad a quienes ha llegado la mas dura vertiente de la modernizacion.¹

Nesta parte da obra, dois capítulos registram finas percepções sobre a humanidade no século XXI. O primeiro, “Direitos e Deveres Humanos: um desdobramento da (re)criação humana”, de autoria de Gilvan Leite de Araújo e Marcelo Furlin, apresenta

¹ José Antonio Perez Tapias, *Ser humano: cuestion de dignidad en todas las culturas*. Madrid, Espanha: Editorial Trotta, 2019, p.328.

a Carta Encíclica *Laudato Si* como vigorosa chave de leitura para ressaltar a supremacia da criação e da ecologia integral em tempos marcados por crescentes crises ambientais. O segundo, “Os deveres jurídicos no pensamento Kelseniano numa chave ecológica constitucional”, de Gustavo Manuel Hernandez Arteaga, contempla a epistemologia da razão jurídica segundo Hans Kelsen, analisada de forma concreta sob a natureza do dever.

Nos traços desse contexto acentuado por contradições, a proposta para a reflexão sobre direitos e deveres humanos indica dois aspectos distintos, referentes ao Direito, articulados contemporaneamente: 1) Direito objetivo - uma concepção próxima à aceção de Tomás de Aquino, com fundamentos na regra ou na lei; “uma proposição normativa dada de modo explícito ou implícito em algum tipo de ordenamento”² - escrito ou costumeiro, racional humano ou divino. 2) Direito subjetivo - sem correspondência direta à fonte Tomasiana; pessoa portadora de uma faculdade; “uma permissão ou uma liberdade de algum modo exigível perante outros”³. Entre o objetivo e o subjetivo, a lei e a liberdade, o Direito exprime ecos de humanização que ressoam no dever: uma ecoemergência fundamental.

Nos destaques de cada capítulo está anunciada a possibilidade de uma leitura inspiradora, que possa ampliar os ecos das emergências contemporâneas.

2 Juvenal Savian Filho & Carlos Arthur Ribeiro Nascimento (orgs.), *Tomás de Aquino, chaves de leitura*. São Paulo, Paulinas, 2024, p. 159.

3 Ibidem, p. 159.

Capítulo I

*Gilvan Leite de Araújo
Marcelo Furlin*

DIREITOS E DEVERES HUMANOS: UM DESDOBRAMENTO DA (RE) CRIAÇÃO HUMANA NA LAUDATO SI

Preâmbulo

A Carta Encíclica *Laudato Si*, de autoria do Papa Francisco, promulgada em 24 de maio de 2015, sobre o cuidado da Casa Comum e questões essenciais da relação entre Deus, o ser humano e a Terra, é um documento que ilustra a premência de uma ecologia integral, artesanalmente construída, e que ilumina os fundamentos de uma *ecoemergência*: emergência em ecologias e em ecos.

Nesse princípio organizador, em consonância com as possibilidades e os desafios postos pelo contemporâneo, os direitos e os deveres humanos surgem como linhas candentes em uma rede pulsante. Inúmeras são as formas de compreensão que contemplam a humanidade em seus direitos e deveres. Uma óptica substantiva aponta para a Teologia, cujos exercícios de interpretação revelam, progressivamente na História, a explicação lúcida e a metodologia da Revelação divina, acolhida e aprendida

pela fé. Tal horizonte anuncia a constituição de sociedades humanizadas, sob a utopia realizável do bem-estar pleno.

As reflexões que abrem este capítulo desenharam uma chave de leitura para a Carta Encíclica: a criação, no livro de Gênesis, e a proposta de cuidado e de compromisso com a criação, na *Laudato Si*, diante de crises ambientais cada vez mais extremas. Em essência, trata-se de uma iniciativa vigorosa que merece ser ampliada em esferas da Teologia, Filosofia, Sociologia, Economia, Geopolítica. Iniciemos, pois, o percurso impulsionado pela ecoemergência da criação e de sua preservação.

Laudato Si: uma moldura

A Encíclica *Laudato Si* possui como eixo principal enfrentar a crise suscitada pelas mudanças climáticas, com suas respectivas consequências. Assim, o documento faz uma crítica ao consumismo desenfreado e ao desenvolvimento irresponsável que resultam em degradação ambiental e alterações climáticas.

A Encíclica é construída a partir do método ver-julgar-agir. O primeiro capítulo busca evidenciar os desafios atuais no que tange ao tema da ecologia. No segundo capítulo a Encíclica busca iluminar tal realidade a partir da Palavra de Deus e nos capítulos seguintes o documento apresenta caminhos possíveis. Nesse sentido, o Papa evoca a mensagem do então Papa João Paulo II no XXIII Dia Mundial da Paz (01/01/1990): *“Os cristãos, em particular, advertem que a sua tarefa no seio da criação e os seus deveres em relação à natureza e ao Criador fazem parte da sua fé”* (AAS §15, 82 [1990]).

Aqui desejamos evidenciar os fundamentos bíblicos que possam iluminar a crise ecológica, ou seja, o que Deus tem a dizer sobre tudo isso. A Encíclica apresenta o tema da Criação a partir do Livro do Gênesis destacando a reação de Deus diante da criação: *“e viu que tudo era muito bom”* (Gn 1,31). Esse pressuposto confere à criação uma raiz boa, ou seja, ela tem sua origem em Deus que ao criar vê que tudo é bom. Existe um juízo positivo sobre a criação. Além disso, tendo sido criado por Deus ela possui a sua consistência e sua razão de ser em Deus.

Os primeiros capítulos do Livro do Gênesis (Gn 1-11) constroem uma relação entre criação, queda e recriação. Na sequência, algumas dessas características são destacadas.

Análise Bíblica proposta pela *Laudato Si*

O tema do capítulo II da *Laudato Si* é pertinente, ou seja, “Evangelho da Criação”. A palavra grega Evangelho significa “Boa Notícia”. Assim, o tema pode ser entendido como “A Boa Notícia da Criação”. Com isto, a criação é vista como algo “bom”: “*Deus viu tudo o que tinha feito: e era muito bom*” (Gn 1,31). Portanto, existe uma avaliação positiva por parte do criador diante da criação (LS §65). Não somente um olhar positivo, mas sendo a criação obra de Deus, ela é por natureza, boa. A Encíclica afirma que “as soluções não podem vir duma única maneira de interpretar e transformar a realidade (LS §63). De fato, prossegue a Encíclica, “as convicções da fé oferecem aos cristãos motivações altas para cuidar da natureza e dos irmãos/as mais frágeis (LS §64). Desse modo, os cristãos, em particular, advertem que a sua tarefa no seio da criação e os seus deveres em relação à natureza e ao Criador fazem parte da sua fé” (LS §64). Acima de tudo, a Encíclica acentua que o homem não é o Criador e que a terra existe antes de nós e foi-nos dada (LS § 67). Isso impede o equívoco de pensar que a narrativa da criação em Gênesis permite ao homem “dominar” com pressupostos nefastos. De fato, a narrativa Bíblica deve ser lida no seu contexto e à luz de uma adequada hermenêutica que imprime a concepção de reciprocidade entre o ser humano e a natureza (LS §67).

A criação, por sua própria natureza, possui sua fragilidade que implica o cuidado. A fragilidade da criação não pode ser concebida como limite ou fraqueza ou, ainda, como materialidade a ser negada. Na realidade, a fragilidade da criação é uma possibilidade que se abre para o cuidado, para o amor. Diante desse pressuposto, a *Laudato Si* afirma que é parte da fé cristã o dever de cuidar da natureza e dos irmãos (LS §64). Com efeito, segundo a *Laudato Si*, as narrativas da Criação no Livro de Gênesis sugerem que a existência humana se baseia sobre três relações fundamentais: as relações com Deus, com o próximo e com a terra. Contudo, a realidade do pecado rompeu com tais relações (LS §66).

A Encíclica desenvolve as bases bíblicas a partir da responsabilidade humana, principalmente do povo de Israel quanto à questão da terra (cuidado e cultivo), e trata da corresponsabilidade humana para com os seus pares, de modo particular o zelo pelos mais vulneráveis (órfão, viúva e o estrangeiro), culminando na relação com o próprio Criador. Entretanto, a relação com o Criador dependerá diretamente dos compromissos anteriores. Na relação com o Criador, Israel descobre que aquele que criou é aquele que cuida. Portanto, existe um ato direto e pedagógico do próprio Criador de cuidar da criação, que se torna modelo exemplar para todo o criado. Precisamente pela sua dignidade única e por ser dotado de inteligência o ser humano é chamado a respeitar a

criação com as suas leis internas (LS §69). É por isso que o ser humano deve respeitar a bondade própria de cada criatura, para evitar o uso desordenado das coisas (LS §69).

O descuido no compromisso de cultivar e manter um correto relacionamento com o próximo destrói o relacionamento interior comigo mesmo, com os outros, com Deus e com a terra. Quando todas essas relações são negligenciadas, quando a justiça deixa de habitar na terra, a Bíblia anuncia que toda a vida está em perigo (LS §70).

Os parágrafos 70 e 71 evidenciam as quedas e recomeços a partir da narrativa da criação em Gênesis. Sobre esses pontos algumas características de Gn 1-11 são apresentadas a seguir.

Criação e queda a partir de Gn 1-11

O Livro de Gênesis possui algumas narrativas de criação. As duas principais nos capítulos 1 e 2 e uma terceira na narrativa do dilúvio (Gn 6-9). Essa última estabelece relação entre destruição e recriação. No conjunto, entre as duas primeiras narrativas e a última, existem as narrativas da queda com suas respectivas consequências (Gn 3-4).

A visão Sacerdotal da Criação (Gn 1,1-2,4a)

A narrativa de Gn 1 apresenta cada elemento da criação bem definido e com seu respectivo limite. Assim Deus divide os elementos: luz-trevas (1,4-5); terra-céu (1,6-7); água-terra (1,9-10). É possível afirmar que a narrativa da criação pode ser vista como um ideal da corrente sacerdotal, ou seja, um mundo desejado por Deus.

Deus cria os animais apropriados para habitar na água, na terra e no ar (Gn 1,11-13). Além disso, o mundo é também organizado de acordo com o tempo divino: sol, luz, constelações, que permitem organizar o calendário com dias bem definidos. Cada estágio da criação é visto por Deus, que emite uma avaliação final: “bom” (cf. Gn 1,4.12.18.21.31). Característica da criação do mundo é a possibilidade de subsistência, ou seja, todos os vegetais produzem sementes e/ou frutos (cf. Gn 1,11) (Ellman, 2013, p. 33-35).

Destruição

Na criação Deus *“viu que tudo era muito bom”* e agora ele *“viu a terra: estava pervertida, porque toda carne tinha uma conduta perversa sobre a terra”* (Gn 6,12). Existe um contraste entre a contemplação divina da sua criação e daquilo que ela se tornou, que o leva a uma decisão, ou seja, recomeçar tudo novamente. (Rendtorff, 1989, p. 386)

A tradição Sacerdotal anuncia que o mundo se corrompeu e se tornou violento: *“A terra se perverteu diante de Deus e encheu-se de violência. Deus viu a terra: estava pervertida, porque toda carne tinha uma conduta perversa sobre a terra”* (Gn 6,11-12). Diante de tal situação, Deus anuncia o seu desejo de destruir para recomeçar: *“Farei desaparecer da superfície do solo os homens que criei - e com os homens os animais, os répteis e as aves do céu, porque me arrependo de os ter feito”* (Gn 6,7), com exceção de Noé e sua família: *“Mas Noé achou graça aos olhos de Yhwh”* (Gn 6,8), com o qual Deus faz uma aliança: *“Estabelecerei minha aliança contigo e entrarás na arca, tu e teus filhos, tua mulher e as mulheres de teus filhos contigo”* (Gn 6,18 + 9,9.11).

O dilúvio surge como uma forma de purificação e obliteração da ordem estabelecida na criação, que retornará ao caos primitivo. Ele é resultado da junção das águas superiores com as águas inferiores: *“nesse dia jorraram todas as fontes do grande abismo e abriram-se as comportas do céu”* (Gn 7,11), dissolvendo, assim, a separação anterior: *“Deus disse: ‘Haja um firmamento no meio das águas’ e assim se fez. Deus fez o firmamento, que separou as águas que estão sob o firmamento das águas que estão acima do firmamento”* (Gn 1,6-7). O dilúvio apaga, assim, a separação anterior (Ellman, 2013, p. 37).

Recriação

A recriação começa quando Deus se *“lembra”* de Noé: *“Deus lembrou-se então de Noé e de todas as feras e de todos os animais domésticos que estavam com ele na arca”* (Gn 8,1) e faz passar um vento: *“Deus fez passar um vento sobre a terra e as águas baixaram”* (Gn 8,1). Essa imagem remete para o início da criação, quando existia o caos: *“a terra estava vazia e vaga, e as trevas cobriam o abismo, um vento de Deus pairava sobre as águas”* (Gn 1,2). O *“vento”* de Deus marca o início da primeira e da nova criação.

A nova criação é fixada no primeiro dia do primeiro mês: *“no primeiro mês, no primeiro do mês, que as águas secaram sobre a terra. Noé retirou a cobertura da arca; olhou, e eis que a superfície do solo estava seca”* (Gn 8,13). Esse fato remete ao dia no qual o povo hebreu foi libertado da escravidão do Egito e celebrou a Páscoa: *“Este*

mês será para vós o princípio dos meses; será o primeiro mês do ano” (Ex 12,2). Nos dois casos, o primeiro mês marca o início da vida nova. Nesse sentido o surgimento do mundo antecipa o nascimento de Israel (Ellman, 2013, p. 40)

A criação e o início da nova criação são marcados pela bênção de Deus: *“Sede fecundos, multiplicai-vos, enchei a terra e submetei-a; dominai sobre os peixes do mar, as aves do céu e todos os animais que rastejam sobre a terra”* (Gn 1,28). *“Sede fecundos, multiplicai, enchei a terra... sede fecundos, multiplicai, povoai a terra e dominai-a”* (Gn 9,1.7)

A primeira parte das bênçãos é semelhante, mas os complementos divinos marcam distinções:

Eu vos dou todas as ervas que deem semente, que estão sobre toda a superfície da terra, e todas as árvores que dão frutos que deem semente: isso será vosso alimento. A todas as feras, a todas as aves do céu, a tudo o que rasteja sobre a terra e que é animado de vida, eu dou como alimento toda a verdura das plantas. (Gn 1,29-30)

Sede o medo e o pavor de todos os animais da terra e de todas as aves do céu, como de tudo o que se move na terra e de todos os peixes do mar: eles são entregues nas vossas mãos. Tudo o que se move e possui a vida vos servirá de alimento, tudo isso eu vos dou, como vos dei a verdura das plantas. Mas não comereis a carne com sua alma, isto é, o sangue. Pedirei contas, porém, do sangue de cada um de vós. Pedirei contas a todos os animais e ao homem, aos homens entre si, eu pedirei contas da alma do homem. Quem versa o sangue do homem, pelo homem terá seu sangue versado. Pois à imagem de Deus o homem foi feito. (Gn 9,2-6)

As duas bênçãos possuem diferenças que marcam o lugar da humanidade no mundo, uma vez que a nova criação não é igual a primeira. Sob tal perspectiva, Deus redefine o lugar da humanidade no mundo.

Na narrativa do dilúvio a ingestão de carne é uma concessão dada por Deus diante da tendência humana para a violência. Passa a ser proibido não somente o consumo de sangue, mas o derramamento de sangue humano (Gn 9,4.6). Além disso, a narrativa da nova criação confere poder de domínio humano sobre a criação, distinta da primeira criação, na qual o homem aparece mais como guardião da criação.

Tradição J a respeito da criação (Gn 2,4b-3,24)

Diferente da Tradição Sacerdotal (P), a visão Javista (J) tem início no Jardim do Éden. O homem e a mulher de Gn 2 não governam a terra. Os primeiros pais estão

a serviço da criação. Deus sustenta a vida do jardim, enquanto a função do homem e da mulher é trabalhar e cuidar do jardim: *“Deus tomou o homem e o colocou no jardim de Éden para o cultivar e o guardar”* (Gn 2,15). Observa-se, portanto, que o homem e a mulher são chamados para cuidar e proteger a criação.

Destruição

Adão e Eva possuem inteligência e discernimento: nomeiam os animais, apreciam os frutos, debatem com a serpente. Obedecer ou não a Deus se configura como sensatez ou insensatez. A serpente, na realidade, oferece à Eva algo que ela já possui, ou seja, o discernimento do bem e do mal. Aqui irrompe a questão da obediência à palavra de Deus ou não.

Gn 2 e 3 enfatiza a importância da obediência. Eva escuta a voz da serpente, Adão escuta a voz da mulher, porém ambos não escutam e não obedecem à voz de Deus. (Ellman, 2013, p. 45)

Adão e Eva são “expulsos” do Jardim por não escutarem a voz de Deus, assim como Israel será exilado por não escutar a voz de Deus. Nos dois casos se estabelece a desobediência e o resultado vem à tona: no primeiro caso, perderam o direito de permanência no Jardim e no segundo caso, perderão o direito de permanência na Terra Prometida. Nos dois casos, a obediência será condição de permanência no lugar dado por Deus:

Interroga, pois, os tempos passados, que te precederam, desde o dia em que Deus criou o homem sobre a terra: de uma ponta do céu até a outra existiu já uma coisa tão grande como esta? Ouviu-se algo de semelhante? Existe um povo que tenha ouvido a voz do Deus vivo falando do meio do fogo, como tu a ouviste, e que tenha permanecido Vivo? Ou um Deus que tenha vindo para tomar para si uma nação do meio de outra nação, com provas, sinais, prodígios e combates, com mão forte e braço estendido, por meio de grandes terrores - como tudo o que Yhwh vosso Deus realizou no Egito, em vosso favor, aos vossos olhos? Foi a ti que ele mostrou tudo isso, para que soubesses que Yhwh é o único Deus. Além dele não existe outro! Do céu ele fez com que ouvisses a sua voz, para te instruir; ele te fez ver o seu grande fogo sobre a terra e ouviste suas palavras do meio do fogo. (Dt 4,32-36)

A fidelidade à Yhwh será a condição de permanência ou retorno para o Jardim/Terra Prometida: *“Na tua angústia todas estas coisas te atingirão; no fim dos tempos, porém, tu te voltarás para Yhwh teu Deus e obedecerás à sua voz; pois Yhwh teu*

Deus é um Deus misericordioso: não te abandonará e não te destruirá, pois nunca vai se esquecer da Aliança que concluiu com os teus pais por meio de um juramento” (Dt 4,30-31) (Ellman, 2013, p. 46).

O descanso da criação

A instituição do sábado surge como um meio de salvaguardar a qualidade de vida da pessoa humana e de toda a criação, ou seja, a criação precisa de um tempo de repouso. Tal instituição parte de uma economia rural, mas parece que tenha origem durante a vida monádica e no contexto da religião judaica (Lohse, 1977, p. 1026).

O preceito sabático vem atribuída a Moisés:

Lembra-te do dia do sábado para santificá-lo. Trabalharás durante seis dias, e farás toda a tua obra. O sétimo dia, porém, é o sábado de Yhwh teu Deus. Não farás nenhum trabalho, nem tu, nem teu filho, nem tua filha, nem teu escravo, nem tua escrava, nem teu animal, nem o estrangeiro que está em tuas portas. Porque em seis dias lahweh fez o céu, a terra, o mar e tudo o que eles contêm, mas repousou no sétimo dia; por isso Yhwh abençoou o dia do sábado e o santificou (Ex 20,8-11)

As narrativas do livro do Êxodo (20,8-11; 23,12; 34,21) e do Levítico (23,3; 19,3; 26,2) Deuteronomio (5,12-15) estão, também, em direta relação com a ideia de santidade:

Moisés reuniu toda a comunidade dos filhos de Israel e lhes disse: Eis o que Yhwh ordenou que se cumprisse: Durante seis dias far-se-á o trabalho, mas no sétimo dia será para vós um dia santo, um dia de repouso completo consagrado a Yhwh. Todo aquele que trabalhar nesse dia será punido com a morte. No dia de sábado não acendereis fogo em nenhuma de vossas casas. (Ex 35,1-3; cf. 31,12-17)

Nota-se que na narrativa de Ex 35 se estabelece a guarda do sábado como uma atividade cultual, ou seja, a santificação. Ademais, a prescrição estabelece pena capital para aqueles que não observarem a normativa. A mesma ideia de santidade e pena capital pela não observância está presente em Ex 31,12-17.

A constituição do sábado sublinha, portanto, a ideia de descanso absoluto da criação e dia propício de santificação, cuja não observância resulta em pena capital. A ideia de santificação será fortemente destacada a partir do Exílio da Babilônia: “... lhes dei os meus sábados para que servissem de sinal entre mim e eles, a fim de saberem

que eu, Yhwh, é que os santifico... Deveis santificar os meus sábados, de modo que sejam um sinal entre mim e vós, para que se saiba que eu sou Yhwh, vosso Deus” (Ez 20,12.20).

Do conceito de Sábado, se desdobra o de Ano Sabático e o de Ano Jubilar.

Ano Sabático

O Ano Sabático aparece como prescrição de Yhwh dada à Israel por meio de Moisés (cf. Lv 25,1-7). Enquanto o sábado é composto pela ideia de repouso da criação e dia de santificação, o Ano Sabático amplia para um contexto de justiça.

Com efeito, o Ano Sabático implica um ano sem plantio, o que podia gerar problemas de sociais no que diz respeito à alimentação, gerando carestia dos alimentos, com maior gravidade em tempos de guerra ou em tempos que antecederiam período de estiagem:

Entretantes, fez tratativas de paz com os habitantes de Betsur, os quais saíram da cidade porque não tinham mais viveres para ali sustentarem um cerco: era o ano sabático para a terra... Entretanto, esgotaram-se as provisões nos depósitos. Era o sétimo ano e, além disso, os prófugos das nações que tinham encontrado refúgio na Judéia haviam consumido o restante dos mantimentos. (cf 1Mc 6,49.53)

Além do repouso da terra, o Ano Sabático indicava uma reorganização da sociedade, entrando, assim, no princípio da equidade social, por meio de restituições de propriedades, perdão das dívidas e equiparação dos direitos:

A cada sete anos farás remissão. Eis o que significa esta remissão: todo credor que tinha emprestado alguma coisa a seu próximo reemitirá o que havia emprestado; não explorará seu próximo, nem seu irmão... É verdade que em teu meio não haverá nenhum pobre, porque Iahweh vai abençoar-te na terra que Yhwh teu Deus te dará, para que a possuas como herança... Quando houver um pobre em teu meio, que seja um só dos teus irmãos numa só das tuas cidades, na terra que Yhwh teu Deus te dará, não endurecerás teu coração, nem fecharás a mão para com este teu irmão pobre com a condição de que obedexas de fato à voz de Yhwh teu Deus... Fica atento a ti mesmo, para que não surja em teu coração um pensamento vil, como o dizer: Eis que se aproxima o sétimo ano, o ano da remissão, e o teu olho se torne mau para com o teu irmão pobre, nada lhe dando; ele clamaria a Iahweh contra ti, e em ti haveria um pecado... Quando um dos teus irmãos, hebreu ou hebreia, for vendido

a ti, ele te servirá por seis anos. No sétimo ano tu o deixaras ir em liberdade. Mas, quando o deixares ir em liberdade, não o despeças de mãos vazias. (Dt 15)

A normativa referente ao perdão das dívidas podia gerar outro problema, ou seja, o não empréstimo em vista da eminência do Ano Sabático. Isso fará com que os legisladores judeus flexibilizem a prerrogativa do perdão das dívidas, permitindo o fluxo de empréstimos e pagamentos mesmo durante o Ano Sabático. (LOHSE, 1977, p. 1064-66).

Ano Jubilar

No Código de Santidade, além da guarda do sábado e do Ano Sabático, é prescrito o Ano Jubilar (Lv 25,8-55), que deveria ocorrer a cada sete semanas de anos. As normativas acerca do Ano Jubilar são as mesmas do Ano Sabático. Vale notar que se desconhece em que medida o Ano Jubilar tenha, de fato, sido celebrada em Israel, permanecendo mais no quadro teórico (LOHSE, 1977, p. 1033). Em todo caso, os princípios da justiça social são enunciados na narrativa do Livro de Levítico, ou seja, resgate de propriedade, perdão das dívidas e resgate de pessoas, sempre tendo em vista a equidade social e o princípio da santidade.

Jesus Cristo, na narrativa lucana, inaugura a sua missão evocando o princípio da Ano Jubilar: *“O Espírito do Senhor está sobre mim, porque ele me ungiu para evangelizar os pobres; enviou-me para proclamar a remissão aos presos e aos cegos a recuperação da vista, para restituir a liberdade aos oprimidos e para proclamar um ano de graça do Senhor”* (Lc 4,18-19).

Sábado Cósmico

A concepção de restauração e novo começo assume, progressivamente, na história de Israel um contexto de ação divina futura, que encontrará amplo espaço dentro da Literatura Apocalíptica, seja pela periodicidade dos tempos, marcando a ação de Yhwh na história, seja em vista dos tempos escatológicos (LOHSE, 1977, p. 1067). A Literatura Profética pós-exílica também apresenta traços desse conceito:

Setenta semanas foram fixadas para o teu povo e a tua cidade santa para fazer cessar a transgressão e lacrar os pecados, para expiar a iniquidade e instaurar uma justiça eterna, para sigilar visão e profecia e para ungir o santo dos santos. Fica sabendo, pois, e compreende isto: Desde a promulgação do decreto sobre o retorno

e a reconstrução de Jerusalém até um Príncipe Ungido, haverá sete semanas. Durante sessenta e duas semanas serão novamente construídas praças e muralhas, embora em tempos calamitosos. Depois das sessenta e duas semanas um Ungido será eliminado, embora ele não tenha... E a cidade e o Santuário serão destruídos por um príncipe que virá. Seu fim será no cataclismo e, até o fim, a guerra e as desolações decretadas. Ele confirmará uma aliança com muitos durante uma semana; e pelo tempo de meia semana fará cessar o sacrifício e a oblação. E sobre a nave do Templo- estará a abominação da desolação até o fim, até o termo fixado para o desolador. (Dn 9,24-27)

A narrativa da profecia de Daniel indica setenta semanas de anos nas quais se desenvolverá o castigo de Judá. Contudo, é no pensamento apocalíptico que a ação futura de Deus se desenvolverá num conceito de periodicidade do tempo, cujas ações concretas marcam cada período histórico.

Uma nova aliança

Toda a narrativa do dilúvio é emoldurada no tema da Aliança que Deus resolve estabelecer com Noé. Tal Aliança é assegurada pela memória divina. Portanto, se ocorre um processo de destruição, também existe a memória divina de uma aliança que é lembrada e que permite que tudo possa ressurgir: *“Deus lembrou-se de Noé e de todas as feras e de todos os animais domésticos que estavam na arca”* (Gn 8,1). A memória divina assegura o bem daqueles que lhes são fieis, como na história da destruição de Sodoma e Gomorra: *“quando Deus destruiu as cidades da Planície, ele se lembrou de Abraão e retirou Ló do meio da catástrofe, na destruição das cidades em que Ló habitava”* (Gn 19,29).

A mesma memória será fundamento da libertação do seu povo que amarga a escravidão do Egito: *“E Deus ouviu os seus gemidos; Deus lembrou-se da sua Aliança com Abraão, Isaac e Jacó”* (Ex 2,24). Deus desce para liberta os hebreus porque *“se lembrou da sua Aliança”*.

A esperança dos exilados na Babilônia é reforçada na certeza de que Deus se lembra da sua Aliança e não abandona o seu povo: *“Mas depois lembrou-se dos tempos antigos, de Moisés, seu servo... com efeito, tu és o nosso pai. Ainda que Abraão não nos conhecesse e Israel não tomasse conhecimento de nós, tu, Yhwh, és nosso pai, nosso redentor: tal é o teu nome desde a antiguidade”* (Is 63,11.16).

As narrativas do Antigo Testamento evidenciam que Deus se mantém fiel à sua Aliança e dela se lembra em favor do seu povo. Todavia, Israel nem sempre se

manteve fiel à mesma Aliança, o que leva Jeremias a anunciar uma nova Aliança: *“Eis que dias virão... em que selarei com a casa de Israel (e com a casa de Judá) uma aliança nova”* (Jr 31,31).

O Novo Testamento apresentará a realização dessa promessa por meio da pessoa de Jesus, mais precisamente por meio da sua paixão, morte e ressurreição: *“Neste sentido é que Jesus se tornou a garantia de uma aliança melhor... Cristo possui um ministério superior. Pois é ele o mediador de uma aliança bem melhor, cuja constituição se baseia em melhores promessas”* (Hb 7,22; 8,6).

Sendo Jesus Cristo mediador de uma Nova Aliança, toda a criação pode almejar pela redenção (cf. Rm 8,18-27). A certeza da salvação permite a toda criação, segundo Paulo, suportar as dores do tempo presente na feliz esperança da sua libertação (cf. Rm 8,22-24). Isso remete a vislumbrar pela manifestação do “um novo céu e uma nova terra” no qual o mal não terá mais lugar para o mal (cf. Ap 21).

O Livro do Apocalipse de João termina na evocação do Jardim do Éden. A criação é transformada e o mal que sujeitou toda a criação é destruído, pois eis que Deus faz nova todas as coisas.

Assim, as narrativas bíblicas descrevem que aquilo que levou à queda da criação será eliminado, permitindo que a criação atinja a sua meta, ou seja, chegar à sua plenitude diante do seu Criador.

Desfecho

A Carta Encíclica *Laudato Si* é iluminada pela narrativa da criação do Livro do Gênesis. A narrativa em si abrange os onze primeiros capítulos com as sequências criação, queda e recriação a partir de duas tradições distintas. Procuramos apresentar, de forma breve, essas singularidades, no sentido de demonstrar que a criação pode vir a ser destruída, mas ela ressurge.

O ser humano algumas vezes é descrito como guardião e outras como dominador. Em todo caso, as ações humanas afetam diretamente toda a estrutura da criação. Portanto, nada é isolado. O ser humano pode ser o construtor ou o destruidor: suas ações interferem diretamente.

Os temas do Sábado, Ano Sabático e Ano Jubilar evocam o cuidado com a criação e a responsabilidade socioeconômica e religiosa. A pessoa humana tem uma

responsabilidade com a criação, com a sociedade, com o outro e consigo mesmo. Toda ação humana pode se tornar uma bênção ou uma maldição e nisso ele se configura como guardião ou destruidor da criação, da sociedade e da pessoa humana.

Em suma, se existe um poder de destruição, existe uma força de restauração e reconstrução. Deus, em sua memória, sempre permanece fiel, reconstruindo tudo em favor da humanidade a quem ele tanto ama.

A Encíclica chama a atenção de todos os homens e mulheres de que é possível cuidar do bem comum em vista do presente e das gerações futuras. O ser humano pode se tornar sempre guardião da criação, da pessoa humana e da sociedade. É um convite a zelar por aquilo que pertence a Deus e, portanto, um ato de amor.

Por ocasião do término da redação deste capítulo, foi publicada a Exortação Apostólica *Laudate Deum*, do Papa Francisco, “a todas as pessoas de boa vontade sobre a crise climática”, que, de certa forma, especifica e completa a Carta Encíclica *Laudato Si*, com luzes lançadas sobre a COP 28, que seria realizada em Dubai dois meses depois. Em meio a questões diversas, o documento ressalta a indubitável origem humana e o paradigma tecnocrático agressivo, que concebe um ser humano sem limites. Eis, portanto, um compromisso nascente de fé cristã como esperança da criação de uma nova cultura – capaz de ser sensível aos ecos de ecologias e de emergências.

Referências

Bíblia de Jerusalém, São Paulo, Paulus, 2003.

Barat Ellman, «Two Wordviews: Creation-Destruction-Re-Creation», in *Memory and Covenant: the Role of Israel's and God's memory in Sustaining the Deuteronomic and Priestly Covenants*. Minneapolis, Fortress Press, 2013.

Eduard Lohse, «σάββατον»; in *Grande Lessico del Nuovo Testamento*, Gerhard Kittel & Gerhard Friedrich, trad. Felice Montagnini; Giuseppe Scarpata & Omero Soffritti, Brescia, Paideia Editrice, 1977, p. 1019 a/e 1106.

Papa Francisco, *Carta Encíclica Laudato Si'* sobre o Cuidado da Casa Comum. Acessível em: https://www.vatican.va/content/francesco/pt/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html

Rolf Rendtorff, « 'Covenant' as a Structuring Concept in Genesis and Exodus », in *Journal of Biblical Literature*, vol. 108, nº 3, 1989, p. 385 a/e 393.

Capítulo II

Gustavo Manuel Hernández Arteaga

OS DEVERES JURÍDICOS NO PENSAMENTO KELSENIANO NUMA CHAVE ECOLÓGICA CONSTITUCIONAL

Introdução

Os deveres como direitos de solidariedade são consagrados com base numa responsabilidade comum que procura construir um novo imperativo categórico a partir do raciocínio jurídico. A tripla crise ambiental,¹ pela perda de biodiversidade, pelas alterações climáticas e pela poluição, constituem um desafio ao conteúdo essencial dos direitos e deveres constitucionais em matéria de ambiente. Poder-se-ia chegar a uma diversidade ilimitada de conclusões de acordo com a nossa ética ambiental, mas para transcender o positivismo clássico é preciso compreender os seus fundamentos na obra de Kelsen. O problema do fundamento da obrigação jurídica e, por antonomásia, dos deveres jurídicos, é um clássico da filosofia do direito. Sobre a importância da estruturação do dever de obediência à lei no Estado de Direito, pode afirmar-se, sem dúvida, que se trata de um dever, *prima facie*, um cânone do constitucionalismo moderno, tanto para os cidadãos como para os Estados.

¹ Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas: What is the Triple Planetary Crisis? Disponível em: <https://unfccc.int/blog/what-is-the-triple-planetary-crisis>. (Consultado: 5/10/2023)

Hans Kelsen deu-nos uma orientação que ainda hoje está presente nos cursos de direito público. Os princípios básicos do normativismo jurídico estão expostos numa das suas obras mais emblemáticas, a *Teoria Pura do Direito*², O resultado da construção minuciosa dos conceitos jurídicos, de direito, dever, direitos, em articulação com a ordem jurídica do dever ser na sua mais alta configuração jurídico-científica.

A natureza do dever jurídico segundo Hans Kelsen

Como podemos observar, a partir da base consensual e dialógica do direito na pós-modernidade, a manifestação de valores socialmente aceites, se incluirmos aquelas relações estabelecidas em um acordo racional, e seu caráter imperativo, em um dado momento histórico? É preciso recorrer a Kelsen, mediando o caráter imperativo da legislação ao assumi-la necessariamente como um dever, um dever jurídico. Os fatores de segurança jurídica, a ordem social, exigem um elemento essencial, o formal, em um Estado constitucional e democrático, sob a formulação do Estado de Direito. Em Kelsen encontramos os vínculos que possibilitam a passagem do dever formal para o dever como construção normativa estrutural no epicentro do sistema jurídico.

A obra de Kelsen sublinha que, uma vez existente, a norma jurídica pode ou não ser eficaz. Uma norma que imponha deveres à produção objetiva de efeitos normativos é estabelecida como eficaz. Esta pode ocorrer de forma automática, como no caso das normas que definem competências e situações jurídicas. Ao produzir-se o cumprimento espontâneo do dever jurídico por parte dos tribunais, desencadeia-se a aplicação coercitiva de sanções negativas por parte das entidades competentes.³ Os deveres constantes das normas jurídicas são comandos dirigidos à conduta humana, que permitem, proíbem, ordenam e definem competências, apresentando sanções socialmente organizadas e imanentes, diferindo, respetivamente, das normas sociais e das normas religiosas. Independentemente dos trabalhos sobre os deveres ambientais apresentados pelo

2 Hans Kelsen, *Teoría pura de Derecho*, Buenos Aires, Eudeba, 2009, p. 19.

3 De acordo com Paulson, a obra de Kelsen pode ser dividida em três fases. A primeira, denominada "constitutivismo crítico", ocorreria entre 1911 e 1921, abrangendo um período de transição de 1913 a 1921. A segunda fase, denominada "clássica", englobaria a maior parte da obra de Kelsen, abrangendo a década de 1921 a 1960, com dois períodos distintos: o neo-kantiano (1921-1935) e o híbrido (1935-1960), que mesclaria elementos analíticos com visões neo-kantianas consagradas. Finalmente, a terceira e última fase seria a "cética", que durou de 1960 até a morte de Kelsen em 1973. Vid. Stanley L. Paulson; Bonnie Litschewski Paulson, *Normativity and norms, critical perspectives on kelsenian themes*, Oxford, Clarendon Press, 2007, p. 507 a/e 522.

Papa Francisco na sua encíclica “*Laudate Deum*”⁴ precedida por “*Laudato si*”,⁵ alerta para a crise climática e desafia a análise atual dos desafios que se colocam à ciência jurídica em termos do dever de reparação na atual sociedade de risco.

O mestre austríaco ilustra como o positivismo jurídico responde à questão de saber por que razão a lei é válida remetendo para uma hipótese que pode ou não ser aceite, ou seja, justificando a obediência à lei apenas condicionalmente; e esse é o conceito de dever legal, não começa a se estabelecer como uma categoria independente até que Christian Thomasius⁶. No entanto, a solução iusnaturalista ou teológica tem sido regularmente abordada – preferida em épocas anteriores ao século XX – uma vez que não existe qualquer diferença entre o positivismo jurídico, por um lado, e a doutrina do direito natural ou a teologia, por outro.

De acordo com as três doutrinas, a razão pela qual a lei é válida baseia-se no seu estatuto de regra básica hipotética. Da mesma forma que a regra básica do positivismo jurídico não resulta de uma decisão da autoridade jurídica, mas é pressuposta no pensamento jurídico, as regras básicas da doutrina do direito natural e da teologia cristã não são ditadas pela natureza ou por Deus, mas são hipóteses que estas doutrinas pressupõem; por conseguinte, estas doutrinas só podem justificar condicionalmente a obediência à lei⁷.

O conceito kelseniano de dever, para além do princípio retributivo, é um conceito histórico, porventura tão principiológico como o princípio da justiça, que constitui a sua concretização, assente numa posição concetual, em que o que a lei estabelece como sanção coerciva é equiparável a um princípio retributivo do exercício dos direitos fundamentais, desde que não atente contra o gozo comum dos direitos⁸.

4 Papa Francisco, “Encíclica *laudate deum*”: A todas as pessoas de boa vontade sobre a crise climática. Acessível em: https://www.vatican.va/content/francesco/es/apost_exhortations/documents/20231004-laudate-deum.html (consultado a 30 de setembro de 2023)

5 Papa Francisco, “Encíclica *Laudato Si*”, Sobre o cuidado com a casa comum, 2015, acessível em: https://www.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papafrancesco_20150524_enciclica-laudato-si.html (consultado a 3 de outubro de 2023).

6 Raul A. Martín Armengol, «La validez del derecho como deber de obediencia», in *Revista Politeia*, vol. 36, janeiro-junho, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 2013, p. 67.

7 Hans Kelsen, *¿Qué es Justicia?*, Barcelona, Ariel, 1992, p. 193. (5) *ibidem*, p. 184

8 Andityas Soares de Moura Costa Matos, «A norma fundamental de Hans Kelsen como postulado científico», in *Revista da Facultad de Derecho*, nº. 58, enero-junio, Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais, 2011, p. 45.

Por conseguinte, o pai da cientificidade da ciência pura do direito permite elucidar separadamente, mas com evidente congruência entre o dever jurídico, a questão do seu fundamento e a obrigação de obediência ao direito. Ao contrário de uma conceção do dever moral, que corresponde à convicção psicológica da obrigação de acordo com a afirmação subjectiva do dever, o pensamento de Kelsen defende a categoria do dever jurídico, cuja concretização se encontra na individualização da norma ao indivíduo. A visão kelseniana do dever jurídico assume, assim, a instrumentalidade do próprio ordenamento jurídico, dele derivando um ato de coerção em face de uma atitude contrária do sujeito.

Os deveres devidos por cada cidadão, pelo simples facto de ser um ser humano, a todos os outros seres humanos, é uma posição marcadamente naturalista, mas transcendente à posição kelseniana;⁹ são deveres cuja existência e alcance não dependem substancialmente da sua regulamentação em sistemas jurídicos históricos. Na teoria pura de Kelsen, a norma jurídica adquire o significado de um ato de vontade do constituinte. Neste caso, é o sentido objetivo do ato que é devido. Após o desaparecimento da vontade que ordena ou determina, permanece o sentido dela, o devido na legalidade.

Assim, dá sentido a certas acções humanas dirigidas com intenção ao comportamento de outrem, quando propõem ou ordenam esse comportamento, juridicamente encarnado.

A importância dos deveres legais na constituição de acordo com o pensamento de Kelsen: a validade da norma

A proposta de Kelsen, como lhe foi imputado, não é a aprovação cega de preceitos legais como uma obrigação e a consequente adoção de um dever, mas a regra pela qual se incentiva a realização de determinada conduta. O dever como dever objetivo deriva de uma norma válida, com as características típicas do conceito em sentido amplo. Dá à lei o sentido objetivo do que é devido, e baseia-o na derivação de outra norma superior válida, que é a constituição. A singular relevância do tema é razão suficiente para perceber como praticamente nenhuma grande escola de pensamento político-jurídico ignorou o ilustre jurista

9 Carlos Cossio, *La Teoría Ecológica del Derecho y el concepto jurídico de libertad*, 2. ed. Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1964, p. 361 a/e363.

vienense. Assim sendo, são louváveis os esforços para uma elaboração autónoma de uma doutrina do dever jurídico.

É um facto consumado que a independência, a substancialidade de um conceito jurídico se encontra perante o esforço de o isolar anormalmente de qualquer outro que possa estar relacionado. Observa-se em Kelsen que o ordenamento jurídico não pode ser estudado cientificamente como se fosse um mero edifício de normas que ordenam o desenvolvimento do cidadão humano, mas que, ao contrário, deve ser concebido como um todo unitário e sistemático, pois todas possuem o mesmo fundamento de validade.

Perante uma visão latino-americana como a apresentada por Cossio⁷, tenho de concordar com Martínez Roldán¹⁰ sobre a teoria pura e egológica do Direito, passando em revista a polémica entre o famoso argentino e o mestre austríaco, bem como a orientação dos deveres jurídicos na sequência de argumentos contraditórios, afirmando como verdade que os deveres jurídicos existem, através das normas e interpretados a partir do âmbito das normas. A ciência jurídica e o seu carácter ôntico são dados pela capacidade de aplicação da lógica gnoseológica a cada caso juridicamente relevante, pelo que o dever jurídico impõe também um cunho de realização do dever ser, e não do ser, em abstrato, o que nos leva ao questionamento angular das duas posições doutrinárias. No entanto, na opinião de Martínez Roldán, não há tantas diferenças entre os dois como se poderia supor: “a teoria pura concebia os valores em termos voluntaristas, afirmando o seu relativismo (irracionalismo), enquanto a teoria egológica se caracterizaria pelo racionalismo e pelo objetivismo axiológico; esta seria a verdadeira diferença entre as duas”.¹¹

Em Kelsen encontramos uma espiral coerente de reflexão sobre o *corpus* jurídico e os deveres estabelecidos, uma vez que o objetivo da ciência jurídica é uma função constitutiva, apenas na condição de se admitir a norma fundamental. A legalidade dos deveres é demarcada na medida do reconhecimento constitucional. Do ponto de vista da teoria pura, os actos de execução constituem um dever jurídico imposto aos destinatários primários e secundários, tal como os actos de produção constituem actos de poder, derivados do exercício de uma autorização concedida pelo próprio sistema jurídico.

10 Luis Martínez Roldán, «Teoría pura y teoría egológica del Derecho», in *Anuario de Filosofía del Derecho*, Oviedo, 1987, p. 355 a/e 372.

11 *Ibidem*, p. 357.

Nas palavras de Kelsen, “para cumprir o dever constitucionalmente estabelecido, este deve ser válido, proveniente do poder constituinte, bem como os incorporados nas leis orgânicas. Cada norma jurídica, para ser considerada válida, deve ter sido elaborada de acordo com os critérios formais e materiais estabelecidos pelo próprio ordenamento, pelo sujeito ou órgão competente, pelo procedimento e, em certa medida, pelo conteúdo, todos estabelecidos pela norma imediatamente superior. É assim ao longo da ordem jurídica, de grau em grau, em escala ascendente, até se chegar à regra fundamental”.¹²

Para explicar o dever, é necessário ilustrar, na leitura de Kelsen, a partir de uma conceção da norma jurídica com uma estrutura como a explicitada, a dinâmica existente entre a lei fundamental e as normas ordinárias. Assim, seria possível abstrair ou derivar qual é a conduta que o legislador quis proscrever e qual é a conduta que o legislador quis incentivar através deste mecanismo de motivação indireta. O dever jurídico ou obrigação é a conduta oposta àquela, em relação à qual uma norma jurídica vincula um ato coercivo como sanção, mesmo em sede constitucional.

Neste esforço de subtração de fundamentos meta ou extra-jurídicos para enfatizar o fundamento de validade de todo o sistema jurídico, Kelsen continua a ser um paradigma, embora compreenda as suas evidentes limitações face a um questionamento não objetivo. Para Kelsen, o sistema jurídico é implementado com base numa norma fundamental supra-jurídica, da qual emerge a auréola de validade: a Constituição. De acordo com a conceção clássica kelseniana, a norma que serve de corolário não é querida, mas pensada.

É apenas através da existência desta que se pode analisar a extensão dos factos, que seriam impossíveis de identificar num pressuposto jurídico primário se fossem preteridos. O juiz, o procurador, o advogado, o jurista vestem a norma fundamental como uma mortalha e, por conseguinte, os deveres que dela derivam, mesmo aqueles que Hart mais tarde passou a analisar. A norma fundamental atribui carácter normativo e eficácia aos instrumentos com que trabalha.

Pode-se afirmar que a construção normativista e positivista em Kelsen consolidou esse dever em seu carácter fundamental. O constitucionalismo contemporâneo, em qualquer de suas configurações, tem traços da Teoria Pura de

12 Hans Kelsen, *Teoria Pura do Direito*, 6. ed. São Paulo, Martins Fontes, 1984, p. 324.

Kelsen em sua semente mais primordial. Os deveres constitucionais, os deveres jurídicos positivos, incluindo o dever de observar e obedecer à Constituição, ou o dever de preservar o ambiente, mostram que a razão moral para agir de acordo com o direito deriva do valor da prática da cooperação social, e não do facto de esta prática ter sido legalmente sancionada. Assim sendo, é indistinto para o raciocínio moral que uma disposição para manter os rios limpos seja algo sancionado por lei. O objetivo é conseguir a aceitação social e a sua consequente proteção, através de incentivos jurídico-formais. Para além do reconhecimento ou não da norma primária, Kelsen mostra-nos que o direito é apenas um dos vários instrumentos possíveis, mas é o mais eficaz e válido para a construção de mandatos sociais a partir da vontade do legislador supremo.

Conclusões

Kelsen foi um verdadeiro marco no pensamento jurídico-filosófico moderno. Os seus contributos jurídico-filosóficos, inovadores e comoventes, foram reforçados pela sua coerência lógica e capacidade analítica, o que atesta a sua matriz na escola de Viena.

Kelsen procurou encontrar uma resposta para o dilema com que se debatiam os juristas no início do século passado, pretendendo estabelecer uma compreensão científica, objetiva ou pura do direito. A obediência ao direito, questão que aqui nos ocupa, envolve a elucidação de deveres jurídicos, em primeira instância, com génese na contemporaneidade como o dever de observar e cumprir a Constituição. É quase impossível deixar de construir o dever jurídico tendo em conta uma fórmula que se distingue do dever moral, por se tratar de um nexo que liga a ação volitiva dos depositários últimos dos fins e dos valores que se condensam através da norma jurídica.

Os desafios da doutrina jurídica contemporânea residem na procura de uma orientação formal que permita a este dever de conteúdo especial ultrapassar, de uma vez por todas, a insistente necessidade de argumentar em substância a obrigatoriedade moral. Para garantir a validade formal do direito, é necessário olhar para a amplitude da conceção dos deveres jurídicos e examinar quem os determina. Teremos sempre de voltar à análise de Kelsen; mesmo que soframos de coincidências, é um pórtico para a continuação do debate. Um debate dogmático, em termos de jurisprudência, mas empenhado na procura de máximos através de

mínimos, ou seja, criando condições capazes de validar deveres e obrigações com uma nova ética ecológica universalista.

Quando o catálogo de direitos na Constituição aumenta, as dobras dos deveres jurídicos também se alargam, especialmente quando o diálogo se estende a novos conceitos como o Exposoma, o Antropoceno ou o Direito do Sistema Terrestre. No pensamento kantiano, embora não houvesse alusão ao objeto da regulação ambiental, legou-nos uma argamassa sistémica para erigir um modelo de interpretação que sustente a evolução prática da razão jurídica. O imperativo categórico é a premissa que deve ser revista para uma nova égide jurisprudencial do direito ambiental no contexto sindémico pelo qual passa a sociedade pós-moderna.

Referências

Andityas Soares de Moura Costa Matos, «A norma fundamental de Hans Kelsen como postulado científico», in *Revista da Facultad de Derecho*, nº. 58, enero-junio, Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais, 2011, p. 45.

Carlos Cossio, *La Teoría Ecológica del Derecho y el concepto jurídico de libertad*, 2. ed., Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1964, p. 361 a/e 363.

Hans Kelsen, *Teoria Pura do Direito*, 6. ed., São Paulo, Martins Fontes, 1984, p. 324.

Hans Kelsen, *¿Qué es Justicia?*, Barcelona, Ariel, 1992, p. 193. (5) *ibidem*, p. 184.

Hans Kelsen, *Teoría pura de Derecho*, Buenos Aires, Eudeba, 2009, p. 19.

Luis Martínez Roldán, «Teoría pura y teoría ecológica del Derecho», in *Anuario de Filosofía del Derecho*, Oviedo, 1987, p. 355 a/e 372.

Papa Francisco, “*Enciclica laudate deum*”: A todas as pessoas de boa vontade sobre a crise climática, acessível em: https://www.vatican.va/content/francesco/es/apost_exhortations/documents/20231004-laudate-deum.html (consultado a 30 de setembro de 2023)

Papa Francisco, “*Enciclica Laudato Si*”, Sobre o cuidado com a casa comum, 2015, acessível em: https://www.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papafrancesco_20150524_enciclica-laudato-si.html. (consultado a 3 de outubro de 2023).

Raul A. Martín Armengol, «La validez del derecho como deber de obediencia», in *Revista Politeia*, vol. 36, janeiro-junho, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 2013, p. 67.

Stanley L. Paulson; Bonnie Litschewski Paulson, *Normativity and norms, critical perspectives on kelsenian themes*, Oxford, Clarendon Press, 2007, p. 507 a/e 522

Direitos e Deveres a Propósito do Mar e Oceanos

SEGUNDA PARTE



Maria da Glória Garcia

O DIFÍCIL CAMINHO ENTRE A INFORMAÇÃO E A SABEDORIA DO AGIR, EM TEMPOS DE ECOEMERGÊNCIA FUNDAMENTAL

Casa comum e 'dilúvio informativo'

Falecido em 2003, David Lewis, filósofo norte-americano, refletiu sobre o que designou «*dilúvio informativo*»¹, um fenómeno que tem vindo a crescer, conduzindo à incapacidade de cada um pensar por si, e, mesmo, a uma doença psíquica, a «*síndrome da fadiga da informação*»². A pandemia COVID19 agravou a situação, levando a que se fale em «*infodemia*» ou «*doença generalizada provocada pelo excesso de informação*»³.

Acresce que o «*dilúvio informativo*» provocado pelo desejo de saber mais sobre o que vai acontecendo no quotidiano humano e social tornou difícil discriminar as informações confiáveis das não-confiáveis, além de nos confrontar com informações que têm origem em processos de desinformação (*fake news*), difíceis de detetar e de

1 David Lewis, «Elusive Knowledge», in *Australasian Journal of Philosophy*, vol. 74, nº 4, December 1996, p. 549 a/e 567.

2 Sobre a síndrome da fadiga crônica, Francisco Ortega e Rafaela Zorzanelli, «A cerebralização da fadiga: uma análise da hipótese cerebral no caso da síndrome da fadiga crônica», in *Repositório Científico de Acesso aberto em Portugal*, 2010.

3 Sobre o que é a infodemia, ver OPAS, «Entenda a infodemia e a desinformação na luta contra a COVID-19», in *Página Informativa* nº 5 da Organização Pan-Americana de Saúde.

com eles lidar. Por outro lado, a sobrecarga informativa afeta o sistema de memórias do cérebro e a ansiedade, a depressão, a exaustão, a frustração, a incapacidade de encontrar respostas para todos os problemas do dia-a-dia são consequências da referida afetação. E, porventura mais do que afetar o delinear das respostas, o referido «*dilúvio informativo*» cria incapacidade de as procurar.

Mas se o excesso de informação nos causa fadiga e provoca doença, o lugar que habitamos, a nossa «*casa comum*» também mostra cansaço e revela estar em sofrimento. Com efeito, a casa comum sofre em virtude da exaustão dos recursos naturais, da diminuição da biodiversidade, das alterações climáticas..., fruto da ação humana, como o conhecimento científico vai diariamente descobrindo e divulgando em múltiplas e diversificadas informações. E o sofrimento da «*casa comum*» ecoa em nós, pedindo respostas, e rápidas, acompanhadas de ação humana eficiente, porque – o conhecimento científico evidencia-o também – o tempo urge.

O tempo é, pois, de «*ecoemergência fundamental*»: a «*casa comum*» precisa de quem dela cuide, precisa da nossa atenção e cuidado, atenção e cuidado direcionado pelo conhecimento obtido através da reflexão sobre informações, sabido, porém, que o excesso de informação está a prejudicar a saúde humana.

Perante o exposto, as perguntas sucedem-se: O conhecimento e as informações que salvam a «*casa comum*» são as que, pela abundância, nos estão a fazer sofrer? Não ter conhecimento e informação salva-nos e à «*casa comum*»? Podemos e estamos a tempo de salvar a «*casa comum*» e salvar-nos? O que é preciso fazer para nos salvarmos e à «*casa comum*»?

À procura da 'sabedoria' capaz de salvar a casa comum

As respostas às questões colocadas partem da compreensão antropológica, filosófica, do homem como ser biológico, que evolui numa sociedade de iguais – ser homem é ser com os outros homens – expressando-se, em liberdade, através da criação de cultura por sua vez capaz de alterar a envolvente ambiental para melhor, desde logo a casa que habita, a nossa «*casa comum*».

O estudo da biologia humana não basta, por isso, para compreender o que é ser homem, porque há no homem uma «*espessura*» e uma «*densidade*» que a biologia não consegue explicar e que a filosofia, particularmente a teológica, mas também a política e a cultural, procuram desvendar, cada uma na respetiva esfera própria de intervenção.

Essa «*espessura*» e essa «*densidade*» encontram suporte e, simultaneamente, justificação na dignidade imanente ao ser humano, no facto de o homem nascer com dignidade e, em consequência, ser um valor em si e por si. Sentir, pensar, avaliar, decidir, agir, em qualquer caso com autonomia e no respeito pela autonomia dos outros, pertencem-lhe, isto é, correspondem a capacidades que integram a sua forma de ser e se manifestar. E, manifestando-se, o homem, na sua relação com o(s) outro(s), vai evoluindo e adaptando-se a sempre novas realidades, de acordo com a cultura na qual participa e, logo, para a qual também contribui⁴, em busca de justiça.

Ora a cultura da informação que, desde o final do século passado, se tem vindo a generalizar, por vezes de forma traumática, pelo excesso, identifica um momento da evolução humana. Identifica-a porque é mais fácil e rápido comunicar informações, sem fronteiras sociais, políticas nem o filtro crítico dos peritos, através de redes sociais digitais. Mas identifica-a também pelo desejo (que tranquiliza) de, por intermédio da obtenção das informações e consequente reflexão, criar as certezas possíveis para a ação. Porque no mar de incertezas em que vivemos, o desejo de prevenir ou de nos prepararmos para vírus estranhos, fenómenos climáticos extremos, imprevistos e localizados, bem como secas prolongadas, se tornou num desafio humano, que apela ao melhor do nosso empenho. Contribuir para o salto cultural que o futuro exige, no respeito pelo outro, na sua imanente dignidade⁵, e pela «*casa comum*», na sua diversidade e complexidade, é o que nos deve mover, mantendo, na fidelidade às instituições justas⁶, a sustentabilidade do planeta.

Mas, para alcançar os objetivos propostos, é preciso tornar a informação em conhecimento e este em sabedoria necessária à ação. É preciso ter o espírito aberto à aprendizagem, ao saber cuidar do outro e da «*casa comum*». E só sabe cuidar quem adquiriu competências, capacidade para cuidar, o que significa que quem sabe cuidar conseguiu, combatendo a desinformação e filtrando as informações, transformá-las em conhecimento e experiência, enfim, conseguiu transformar o «*dilúvio de informações*» em sabedoria de vida, posta em prática no respeito por todos os homens, na sua imanente dignidade, sem comprometer as instituições justas.

4 António Damásio, *A estranha ordem das coisas. A vida, os sentimentos, e as culturas humanas*, Ed. Temas e debate, 2017.

5 Paul Ricoeur fala no desejo de uma vida boa, de uma vida realizada com e para os outros, no âmbito de instituições justas. Ver *Le Juste*, Editions Esprit, Série Philosophie, 1995, Avant-propos, pp. 17 e ss.

6 Para Paul Ricoeur, o desejo de uma vida boa faz parte integrante do desejo de uma vida de acordo com a justiça. Ob. cit., loc. cit.

As interrogações colocadas no final do ponto anterior encontram aqui um esboço de resposta: se conseguirmos transformar o «*dilúvio de informações*» em «*sabedoria*» podemos ter hipótese de nos salvarmos e à «*casa comum*».

Saber científico e instituições justas em defesa da casa comum

Entendida no âmbito do desejo humano de viver segundo instituições justas, a resposta que esboçamos permite continuar a pensar. Em concreto, continuar a pensar no entrelaçamento mais estreito do saber científico com a vivência política e jurídica.

Temos conhecimento da «*emergência climática*», subsequente à «*crise ambiental*» – extinção das espécies, exaustão dos recursos naturais... – através da ciência que vai fornecendo dados de facto e divulgando números⁷ que estão a criar consensos no plano internacional, seja das organizações da sociedade civil, seja dos Estados. Os últimos 50 anos são expressão do caminho que tende a desembocar em consensos.

Com efeito, a *Conferência de Estocolmo* (1972) despertou a Humanidade para a degradação ambiental e, certamente não por acaso, teve nos trabalhos e empenho de uma bióloga marinha, Rachel Carson⁸, um detonador. Mostrar a degradação da vida dos oceanos, em resultado do modo como a civilização ocidental encarou e projetou a sua evolução económica e social, sensibilizou quem esteve presente na *Conferência de Estocolmo*, mas os consensos sobre a exigente relação entre ciência, economia, política, ética e direito⁹ só agora se estão a fazer sentir, embora as hesitações e alterações de política continuem a existir, como o *Acordo de Paris* (dezembro de 2015) evidenciou e a *COP27*, no Egito (novembro de 2022), mostrou. Sabemos que mudar hábitos de vida, enraizados na economia tradicional, é indispensável. Porém, tal exige, no curto prazo, sacrifícios que ninguém agradece, pois só no longo prazo serão sentidos como benefícios.

Enfim, encontramos-nos hoje perante uma perspetiva diferente do problema identificado ontem. Estamos a viver um tempo «*in between*», um tempo que se estende

7 Emanuel Gonçalves (prod. e rev. Científico), *A emergência climática e a crise de extinção de espécies: Factos e números*, Edição Fundação Oceano Azul, 2021.

8 A obra de Rachel Carson, publicada em 1962, foi essencial para o movimento de defesa ambiental iniciado nos anos setenta. Cf. Rachel Carson, *Silent Spring*, Boston, Houghton Mifflin, 1962.

9 Maria da Glória Garcia, *O Lugar do Direito na Proteção do Ambiente*, Almedina, 2007.

entre uma «*restauratio*» e uma «*inovatio*», i.e., sobre os escombros de uma cultura que é passado estamos a construir a cultura que outros irão viver no futuro.

Viver num tempo ‘*in between*’ e cuidar da casa comum

Entre o passado e o futuro, a ciência, nas suas diferentes dimensões, é o elemento agregador, auxiliando na busca das melhores soluções, na certeza de que o enquadramento dos Estados de Direito, com as suas instituições democráticas e justas, é o que, em liberdade, permite desenvolver essa procura.

A *Carta Encíclica Laudato Si’*, do Santo Padre Francisco (maio de 2015), a que a recente *Exortação Apostólica Laudate Deum* (outubro de 2023) se juntou, movidas por um novo humanismo «*sobre o cuidado da casa comum*», simultaneamente de união entre todos e com a envolvente natural, mas também de esperança, são de importância capital, seja enquanto propõem a renovação da compreensão do homem e da humanidade, seja enquanto afirmam a indispensabilidade do diálogo científico e entre religiões, seja enquanto obrigam a pensar no ‘*bem comum*’, com paciência e generosidade, seja ainda enquanto realçam a importância da educação e da criatividade dignificante que põe em descoberto o melhor do ser humano. Por outras palavras, a *Carta Encíclica Laudato Si’* convida-nos a ‘*cultivar e guardar*’ o jardim do mundo para quem vier depois de nós, as gerações futuras, um convite para condutas ou comportamentos em sociedade eticamente animados, um convite para agir segundo a ‘*ética do cuidado*’. E a *Exortação Apostólica Laudate Deum* acentua a urgência de agir.

Além disso, as escolhas do agir, eticamente orientadas pelo ‘*cuidado com a casa comum*’, são, no Estado de Direito do século XXI, jurídica e politicamente suportadas num conjunto de princípios jurídicos e numa normatividade fundada no direito humano a um ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, do qual emerge a responsabilidade, vertida em deveres humanos, de proteção e promoção desse ambiente sadio e ecologicamente equilibrado. Não admira que a normatividade jurídica em situações de escassez de bens, de perda de biodiversidade, de emergência climática..., tenda a crescer e as políticas públicas cruzem os campos mais variados de intervenção social, num ambiente sustentado pelo novo humanismo presente seja na *Carta Encíclica Laudato Si’* (2015) seja na *Exortação Apostólica Laudate Deum* (2023) e pela consequente ética do «*cuidado com a casa comum*», mas também pelo direito internacional público que, como assinalámos, após a *Conferência de Estocolmo* (1972) tem vindo a construir um caminho difícil de consensos, a nível mundial.

Os resultados alcançados com a crescente presença da inteligência artificial (IA), fruto da inteligência humana, no nosso quotidiano social, trazem à problemática que tratamos inquietação ao mesmo tempo em que reforçam a esperança. Inquietação porque, a IA, criada pelo homem, é uma inteligência que o ultrapassa, enquanto prolonga a inteligência humana para o desconhecido. Esperança porque traz um *‘suplemento de alma’* ao homem para combater desastres, crises e emergências perante os quais o homem sente não ter, por si só, inteligência e ânimo para as combater. É tendo em vista este gigantesco poder cognitivo em evolução que o recém-falecido James Lovelock fala do tempo atual como sendo o do advento da *‘era da hiperinteligência’*¹⁰.

Cuidar do mar e dos oceanos é cuidar da casa comum

E damos um passo mais para lembrar que, ao avistar do espaço a nossa casa comum, em 1961, o astronauta russo Yuri Gagarin exclamou: «*A Terra é azul*»! O planeta Terra, a nossa *«casa comum»*, observada de longe, é azul, o que não surpreende, pois mais de 70% da superfície terrestre é água, particularmente água de mares e oceanos.

Ora, a ciência evidencia terem os comportamentos humanos subsequentes à industrialização conduzido a *«uma tripla ameaça para os oceanos porque, simultaneamente, fazem com que este aqueça, com que se torne mais ácido e com que armazene menos oxigénio»*¹¹. E a ciência evidencia também que o aquecimento da água do mar, a acidificação e o decréscimo da concentração de oxigénio do oceano acarretam alterações climáticas e, porque afetam os *habitats* marinhos, diminuem a biodiversidade marinha¹².

Ao focar a atenção nos *«direitos e deveres em relação ao mar e aos oceanos»*, pretende este capítulo, de um lado, indagar se, no plano do direito internacional, se pode falar num específico direito humano de proteção do ambiente marinho e, bem assim, num dever humano correlativo; de outro, perscrutar se a defesa do ambiente marinho e, além do mais, a urgência de mais conhecimento científico, necessário a essa defesa, devem ser condicionadas por princípios jurídicos, em particular o princípio do desenvolvimento sustentável, o princípio da solidariedade intergeracional, o princípio da prevenção, o princípio da precaução, o princípio da participação do

10 James Lovelock, *Novaceno. O advento da Era da Hiperinteligência*, Ed. 70, 2020.

11 «A emergência climática e a crise de extinção das espécies: Factos e números», Ed. Fundação Oceano Azul, 2021, p. 11.

12 Sobre o assunto, numa perspetiva transdisciplinar, mas a partir do ângulo do direito, Maria da Glória Garcia & António Cortês (eds), *Blue Planet Law. The Ecology of our Economic and Technological World*, Springer, 2023.

público; de outro, ainda, refletir, no plano das políticas públicas, sobre o delinear de estratégias de ação e sobre o específico papel das comunidades costeiras, em cenário de crise provocada pelas alterações climáticas; finalmente, abordar, no plano do direito internacional público, sobre a necessidade e sobre a possibilidade de definir crimes ambientais marinhos.

Referências

António Damásio, *A estranha ordem das coisas. A vida, os sentimentos, e as culturas humanas*, Ed. Temas e debate, 2017.

David Lewis, «Elusive Knowledge» in *Australasian Journal of Philosophy*, vol. 74, nº 4, December 1996, p. 549 a/e 567.

Emanuel Gonçalves (prod. e rev. Científico), *A emergência climática e a crise de extinção de espécies: Factos e números*, Edição Fundação Oceano Azul, 2021.

Francisco Ortega & Rafaela Zorzanelli, «A cerebralização da fadiga: uma análise da hipótese cerebral no caso da síndrome da fadiga crônica», in *Repositório Científico de Acesso aberto em Portugal*, 2010.

James Lovelock, Novaceno. *O advento da Era da Hiperinteligência*, Ed. 70, 2020.

Maria da Glória Garcia, *O Lugar do Direito na Proteção do Ambiente*, Almedina, 2007.

Maria da Glória Garcia & António Cortês (eds), *Blue Planet Law. The Ecology of our Economic and Technological World*, Springer, 2023.

OPAS, «Entenda a infodemia e a desinformação na luta contra a COVID-19», in *Página Informativa nº 5 da Organização Pan-Americana de Saúde*.

Paul Ricoeur, *Le Juste*, Editions Esprit, Série Philosophie, 1995, Avant-propos, p. 17 e ss.

Rachel Carson, *Silent Spring*, Boston, Houghton Mifflin, 1962.

Capítulo III

Armando Rocha

DIREITO E DEVER HUMANO DE PROTEÇÃO DO AMBIENTE MARINHO

Introdução

Se hoje conhecemos a importância do ambiente marinho para o equilíbrio ecológico e climático do planeta e para a sustentação da vida humana, a verdade é que, até há relativamente pouco tempo, a questão ambiental marinha era descurada no plano jurídico, razão por que se encontrava ausente do discurso dos direitos humanos e, mais concretamente, da discussão sobre a existência de um meta-direito a um meio ambiente sadio. Neste quadro, o “pecado original”¹ do Direito foi a *negação* da *proteção* e da *responsabilidade* ambiental marinha — o que, no plano dos direitos humanos em especial, impedia qualquer construção relativa à titularidade de um direito humano a um ambiente marinho sadio.

Vários fatores explicam esta marginalização da questão ambiental marinha no discurso jurídico, mas há dois que cumpre assinalar, desde logo porque ainda hoje afetam a nossa compreensão sobre a relação entre Direito e ambiente marinho: em primeiro lugar, a construção do mar como um espaço de anti-civilização; em

1 António Cortês & Armando Rocha, «O Princípio da Proteção do Ambiente Marinho na Ordem Jurídica Global», in *Direito do Mar, Novas Perspetivas*, coords., Maria da Glória Garcia, António Cortês & Armando Rocha Lisboa, Universidade Católica Editora, 2016, p. 41 e ss.; Armando Rocha & Maria Pena Ermida, “Direito do Ambiente Marinho”, in *Tratado de Direito do Ambiente*, coord. Carla Amado Gomes & Heloísa Oliveira, Lisboa, ICJP/CIDP, vol. II, 2022, p. 319.

segundo lugar, a ilusão da regeneração infinita do ambiente marinho e dos seus recursos e propriedades.

A primeira razão explica-se pela construção dos oceanos no nosso imaginário coletivo como a “antítese do espaço social”², como o espaço natural dos “*mostrengos*”³ — isto é, como a derradeira fronteira da civilização humana. Ora, sendo um espaço *fora da civilização*, o mar era, por definição, um espaço *fora* ou *refratário ao Direito*. Neste contexto, o mar enquanto espaço físico e a proteção do ambiente marinho eram questões encaradas como insuscetíveis de regulação jurídica. Esta construção social do mar como um espaço fora da civilização e do Direito tem ainda uma outra relevância, na medida em que a reação do sistema jurídico ao risco ambiental depende muitas vezes da sua visibilidade e observação pelo cidadão. Sendo o espaço marinho necessariamente (e visualmente) distante do cidadão comum, os danos causados no ambiente marinho só excepcionalmente são observáveis empiricamente pelos indivíduos. É por essa razão que a emergência da questão ambiental marinha nasceu no discurso público com os acidentes com navios petroleiros (e.g., *Torrey Canyon*, em 1967), os quais tornaram visível na orla costeira o risco e o dano ambiental marinho, bem como o seu impacto no quotidiano e gozo de direitos humanos das comunidades costeiras.

Por outro lado, a segunda razão que referi é a mais simples de compreender, na medida em que a ilusão de regeneração infinita foi comum a *todo* o meio ambiente. Na realidade, um dos postulados do credo cartesiano (que cedo trinfou no mercado das ideias) era a “crença inabalável numa sociedade conduzida por uma agenda epistemológica, capaz de usar o conhecimento científico e experimental para dominar a natureza e melhorar infinitamente a civilização e a vida humana”⁴. Ademais, este credo não se limitava a desvalorizar o impacto negativo da atividade humana no meio ambiente — ele também sobrevalorizava a capacidade humana e da ciência em lidar com qualquer adversidade ambiental. Esta atitude permitiu uma construção social do mar na qual o ambiente marinho se transformou num espaço naturalmente sujeito à dominação pelo ser humano; e permitiu ainda a crença naïf na ideia de que a ciência disponibilizaria ao ser humano os meios necessários para o exercício desse domínio e para lidar com qualquer consequência negativa que decorresse da ação humana sobre o ambiente marinho. O outro lado deste ideário era a crença na ausência de risco ou de impacto negativo da ação humana em relação ao meio ambiente, incluindo o ambiente

2 Philip E. Steinberg, *The Social Construction of the Ocean*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, p. 68 a/e 109.

3 Fernando Pessoa, *Mensagem*, 19. ed, Lisboa, Ática, 1997, p. 64 a/e 65.

4 Cortês & Rocha, «O Princípio da Proteção...», cit. nota 1, p. 36.

marinho, mormente por se acreditar na sua capacidade de regeneração infinita. O corolário lógico era a ausência de qualquer regulação jurídica que estabelecesse limites à exploração de recursos naturais ou à poluição do ambiente marinho, ou que adotasse medidas de conservação ecológica marinha, pois não se considerava que a imposição daqueles limites ou a adoção destas medidas fossem necessárias para a promoção ou proteção de qualquer valor social, ambiental ou sequer juridicamente relevante. Num quadro destes, o espaço para se construir um direito humano a um ambiente marinho sadio era manifestamente escasso.

Se este foi o “pecado original” do direito do mar, a sua hipótese de “redenção global”⁵ foi-se desenhando lentamente a partir de meados do séc. XX. Aquela crença naïf na infinita renovação do ambiente marinho terminou quando foi possível verificar os impactos da sobre-exploração de recursos naturais marinhos, da poluição do ambiente marinho e da mera atividade humana. A partir desta altura, foi-se sedimentando um consenso científico, político e social em relação à nocividade da deterioração geometricamente progressiva do ambiente marinho, que se aproxima em alguns aspetos de um *tipping point*, bem como à necessidade de atuação e regulação jurídica com o objetivo de proteção e preservação do ambiente marinho. Este consenso traduziu-se, desde logo, na adoção de convenções internacionais e de legislação de direito interno com o intuito de proteger e preservar o ambiente marinho, mormente através da redução, controlo e mitigação das fontes de poluição, bem como da criação de áreas marinhas protegidas. Do que se tratou aqui foi de enquadrar juridicamente o ambiente marinho como um objeto de proteção, digno em si mesmo de uma resposta do sistema jurídico, independentemente de qualquer direito subjetivo ou dever dos indivíduos em relação à proteção e preservação do ambiente marinho.

Todavia, neste quadro de crescente relevância jurídica do ambiente marinho, a questão para este capítulo é outra: saber se a gramática dos direitos humanos pode ser usada no esforço global de proteção e preservação do ambiente marinho. Por outras palavras, do que se trata aqui é de saber se é possível construir-se um direito humano a um ambiente marinho sadio e, no plano diametralmente oposto, se é possível a construção de um dever fundamental de proteção e preservação do ambiente marinho a que os particulares também estão adstritos. Para o efeito, veremos, em primeiro lugar, se é possível configurar-se juridicamente um direito humano a um ambiente sadio (§2); em segundo lugar, veremos se este direito humano é possível retirar-se um direito a um ambiente marinho sadio (§3); por fim, veremos qual a margem dogmática

5 Cortês & Rocha, «O Princípio da Proteção ...», cit. nota 1, p. 48 e ss.

para a construção de um dever fundamental de proteção e preservação do ambiente marinho a que os particulares se encontrem vinculados (§4).

O direito humano ao ambiente sadio

Em 26 de julho de 2022, a Assembleia Geral das Nações Unidas reconheceu a existência de um direito humano a um ambiente limpo, saudável e sustentável (*"Recognizes the right to a clean, healthy and sustainable environment as a human right"*)⁶. Fê-lo, porém, sem nenhuma referência específica ao ambiente marinho, mas recorrendo a uma linguagem suficientemente abrangente para incluir também esta dimensão marinha. Aliás, se é verdade que o conceito de "ambiente" é demasiado complexo para ser densificado numa noção jurídica positiva⁷, é pelo menos pacífico que este conceito de ambiente é expansivo e inclui o meio *marinho*⁸.

Todavia, este reconhecimento por parte da Assembleia Geral das Nações Unidas é algo ilusório, na medida em que sugere, por um lado, um reconhecimento geral e universal de um direito humano a um ambiente sadio e, por outro lado, que a própria resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas pode constituir uma fonte de direito positivo desse direito humano.

Começemos por esta segunda nota. De acordo com o artigo 38.^º do Estatuto do Tribunal Internacional de Justiça (independentemente de qual seja a sua função na ordem jurídica internacional) e com o articulado da Carta das Nações Unidas, as resoluções da sua Assembleia Geral não possuem um efeito jurídico vinculativo externo — isto é, algumas resoluções podem produzir efeitos jurídicos internos, mas não são aptas a criar direitos ou obrigações para outros sujeitos de direito. Assim sendo, as resoluções da Assembleia Geral das Nações Unidas enquadram-se na categoria de instrumentos de *soft law*, pelo que não são suscetíveis de criar um direito humano a um ambiente sadio⁹. Ainda assim, a semântica usada na referida Resolução n.º A/76/300 não aponta para a "criação" deste direito humano a um ambiente sadio, mas antes para o seu "reconhecimento" — o que sugere que, na ordem jurídica internacional, este direito humano pré-existe à própria resolução. A questão que se coloca, por isso, é a

6 UNGA Resolution no. A/76/300, §1.

7 Cf., *inter alia*, Stuart Bell, Donald McGillivray, Ole W. Pedersen, Emma Lees & Elen Stokes, *Environmental Law*, 9.ed., Oxford, Oxford University Press, 2017, p. 7 a/e 8.

8 Rocha & Ermida, «Direito do Ambiente...», cit. nota 1, p. 319.

9 Cf., *inter alia*, Heloisa Oliveira, «Direitos Humanos e Proteção do Ambiente», in *Direitos Humanos e Estado de Direito, Proteção no Quadro Europeu e Internacional*, coords. Maria Luisa Duarte, Ana Rita Gil & Tiago Fidalgo de Freitas, Lisboa, AAFDL, 2022, p. 774.

de saber se é possível encontrar no direito internacional contemporâneo uma norma que incorpore o direito humano a um ambiente sadio — seja ela um princípio geral de direito, um costume ou um tratado.

Neste plano, podemos referir, em primeiro lugar, as alíneas c) e e) do n.º 2 do artigo 24.º da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança¹⁰, que enquadram a questão ambiental no âmbito do direito à saúde, pese embora sem autonomia substantiva em relação a este outro direito humano. Porém, não obstante o alcance universal desta convenção, a verdade é que esta afirmação da relevância jus-internacional do direito a um ambiente sadio é apenas válida no seio do microcosmos dos direitos da criança, não sendo possível retirar daqui um princípio geral de direito internacional relativo à proteção do direito a um ambiente sadio. O potencial desta disposição é grande, como se pôde verificar no recente caso *Sacchi et al. v. Argentina et al.*, no qual o artigo 24.º desta convenção foi usado para levar a questão climática ao Comité das Nações Unidas dos Direitos da Criança¹¹. Todavia, não parece ser suficiente para sustentar a construção de um direito humano a um ambiente sadio com carácter geral e universal. A prová-lo, veja-se que nenhum tratado de direitos humanos com alcance universal se refere ao direito humano a um ambiente sadio. No máximo, encontramos uma referência muito elíptica e encriptada na alínea b) do n.º 2 do artigo 12.º do Pacto Internacional de Direito Económicos, Sociais e Culturais¹² que, também a propósito do direito à saúde, se refere à melhoria de todos os aspetos da higiene do meio ambiente e da higiene industrial.

A razão de ser para a ausência de um direito humano a um ambiente sadio com alcance geral e universal pode estar ligada à dificuldade de construir juridicamente um direito material *ao* ambiente (e não apenas um conjunto de direitos procedimentais *relativos ao* ambiente)¹³, mas também com a maior dificuldade de consenso, a nível universal, quanto a conteúdos normativos aceites por todos os Estados, na medida em que as necessidades económicas, sociais e culturais de gestão do risco ambiental diferem muito consoante o contexto geográfico. Isto explicará, porventura, por que razão o direito a um ambiente sadio surge, a nível universal, numa norma especial (isto é, a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança) e não numa norma

10 *United Nations Convention on the Rights of the Child*, adotada em Nova Iorque a 20 de novembro de 1989, entrou em vigor na ordem jurídica internacional em 2 de setembro de 1990.

11 Committee on the Rights of the Child, *Sacchi et al. v. Argentina et al.*, Decision of 22 September 2021, CRC/C/88/D/104/2019.

12 *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, adotada em Nova Iorque a 16 de dezembro de 1966, entrou em vigor na ordem jurídica internacional em 3 de janeiro de 1976.

13 Cf., *inter alia*, Carla Amado Gomes, «Escrever Direito por Linhas Tortas. O Direito ao Ambiente na Jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem», in *Revista do Ministério Público* n.º 120, 2009, p. 5 a/e 7.

geral; mas também explica por que razão os tratados regionais de direitos humanos serão o local mais promissor para encontrar uma norma relativa ao direito humano a um ambiente sadio. Como veremos já de seguida, é ao nível regional (onde há uma maior harmonização de valores e de prioridades económicas, sociais e culturais) que podemos encontrar duas possíveis abordagens: em primeiro lugar, as convenções que autonomizam um direito humano a um meio ambiente sadio; em segundo lugar, as convenções que, na ausência de um direito *standalone* a um ambiente sadio, incorporam valores ambientais no seio de outras disposições, tais como o direito à vida, à integridade física, ou ao bem-estar individual.

Assim, no primeiro grupo de tratados podemos encontrar a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos¹⁴, cujo artigo 24.º reconhece o direito dos povos (e não dos indivíduos)¹⁵ “a um meio ambiente geral satisfatório, propício ao seu desenvolvimento”. Para além disso, o artigo 38.º da Carta Árabe dos Direitos Humanos¹⁶ reconhece que todos têm direito a um “nível de vida adequado para si e para a sua família, que garanta o seu bem-estar e uma vida decente, incluindo (...) o direito a um meio ambiente saudável”. Não é clara a autonomia deste direito a um ambiente sadio em relação ao direito humano a um nível de vida adequado e ao bem-estar e vida decente, mas é significativa a referência explícita aos valores ambientais. Por seu turno, a Convenção Interamericana dos Direitos Humanos¹⁷, na sua versão originária de 1969, não se referia expressamente a um direito humano a um ambiente sadio, mas o artigo 11.º do Protocolo de São Salvador¹⁸ veio reconhecer que “[t]odos têm o direito de viver num meio ambiente saudável”¹⁹, o que implica o dever de os Estados Parte adotarem políticas públicas de proteção, preservação e melhoria do estado do meio ambiente²⁰. Porém, esta disposição é mitigada pelo n.º 6 do artigo 19.º deste protocolo, que estabelece a não invocabilidade em juízo desta e de outras disposições do Protocolo

14 *African Charter on Human and Peoples’ Rights*, adotada em Banjul (Gâmbia) a 27 de junho de 1981, entrou em vigor na ordem jurídica internacional a 21 de outubro de 1986.

15 Sobre esta questão, cf., entre outros, Carla Amado Gomes, «Direito ao Meio Ambiente na Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos: Direito do Homem, Direito dos Povos ou *Tertium Genus*», in *Direito Internacional do Ambiente. Uma Abordagem Temática*, coord. Carla Amado Gomes, Lisboa: AAFDL, 2018, p. 101 a/e 106.

16 *Arab Charter on Human Rights*, adotada em Tunes (Tunísia) a 22 de maio de 2004, entrou em vigor na ordem jurídica internacional a 15 de março de 2008.

17 *American Convention on Human Rights*, adotada em São José (Costa Rica) a 22 de setembro de 1969, entrou em vigor na ordem jurídica internacional a 18 de julho de 1978. Doravante referida por “CIADH”.

18 *Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in the Area of Economic, Social, and Cultural Rights*, adotado em São Salvador (El Salvador) a 17 de novembro de 1988, entrou em vigor na ordem jurídica internacional a 16 de novembro de 1999. Doravante referido por “Protocolo de São Salvador”.

19 Cf. n.º 1 do artigo 11.º do Protocolo de São Salvador.

20 Cf. n.º 2 do artigo 11.º do Protocolo de São Salvador.

de São Salvador. Por essa razão, o Tribunal Interamericano dos Direitos Humanos²¹, num parecer solicitado pela República da Colômbia em relação às obrigações dos Estados em matéria de proteção e preservação do ambiente *marinho*, começou por referir-se à “*la existencia de una relación innegable entre la protección del medio ambiente y la realización de otros derechos humanos, en tanto la degradación ambiental y los efectos adversos del cambio climático afectan el goce efectivo de los derechos humanos*”²², para a partir daí construir um direito a um ambiente sadio também ao abrigo da cláusula aberta do artigo 26.^º da CIADH²³. Fê-lo, porquanto incluiu o direito a um ambiente sadio no acervo de direitos económicos, sociais e culturais que são protegidos pelo artigo 26.^º da CIADH, uma vez que o artigo 29.^º, alínea *d*), da CIADH se refere à proteção, através daquela cláusula aberta, dos direitos derivados da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, o que, no seu entendimento, inclui o Protocolo de São Salvador²⁴. Fê-lo, ademais, com duas notas relevantes²⁵: por um lado, referindo que o direito a um ambiente sadio é simultaneamente um direito individual e coletivo²⁶; por outro lado, referindo que o direito a um ambiente sadio tutela componentes ambientais autónomas²⁷, pelo que com um conteúdo distinto dos demais direitos humanos²⁸, o que permite sindicá-lo judicialmente mesmo na ausência de uma afetação direta de indivíduos.

Voltaremos adiante a esta convenção e a este parecer, na medida em que representam o primeiro momento em que o direito humano a um ambiente marinho sadio foi afirmado. Antes disso, porém, refira-se ainda que não é claro, em primeiro lugar, se o excursus feito pelo TIADH é metodologicamente válido (*e.g.*, oblitera o sentido e alcance do n.º 6 do artigo 19.^º do Protocolo de São Salvador e vincula ao direito a um ambiente sadio Estados que não ratificaram aquele protocolo), nem tampouco, em

21 Doravante referido por “TIADH”.

22 *Obligaciones Estatales en Relación con el Medio Ambiente en el Marco de la Protección y Garantía de los Derechos a la Vida y a la Integridad Personal — Interpretación y alcance de los Artículos 4.1 y 5.1, en Relación con los Artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, §47 (doravante referido por “OC-23/17”). Cf., também, *Kawas Fernández Vs Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas*, Serie C, No. 196 (3 abril 2009) §148.

23 OC-23/17, §57. Cf., também, *Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas*, Serie C, No. 420 (6 febrero 2020) §202 (doravante referido por “*Lhaka Honhat* [2020]”).

24 OC-23/17, §§56-59. Cf., igualmente, Armando Rocha & Rômulo Sampaio, «Climate Change before the European and the Inter-American Court of Human Rights: Comparing Possible Avenues before Human Rights Bodies», in *Review of European, Comparative, and International Environmental Law*, 2023, vol. 32, p. 3.

25 Sobre esta questão, cf., por todos, Maria Antonia Tigre & Natalia Urzola, «The 2017 Inter-American Court’s Advisory Opinion: Changing the Paradigm for International Environmental Law in the Anthropocene», in *Journal of Human Rights and the Environment* 12(1), 2021, p. 24 a/e 50.

26 OC-23/17, §59.

27 OC-23/17, §62; *Lhaka Honhat* [2020], §203.

28 OC-23/17, §63.

segundo lugar, se o TIDAH está de facto a autonomizar um direito substantivo a um ambiente sadio: por um lado, porque depois salienta a correlação entre vulnerabilidade e a repercussão direta ou indireta sobre os indivíduos devido à sua conexão com outros direitos²⁹ e elabora sobre as obrigações ambientais decorrentes do direito à vida e do direito à integridade pessoal³⁰; por outro lado, porque as obrigações ambientais identificadas pelo TIADH resumem-se a obrigações adjetivas *relativas ao* ambiente.

Por seu turno, o contexto geográfico europeu é um bom exemplo da segunda abordagem ensaiada para a integração de valores ambientais no discurso de direitos humanos. Neste plano, deixaremos de parte tratados como a Convenção de Aarhus³¹, cujo objeto se circunscreve aos direitos de acesso à informação ambiental e à participação em procedimentos administrativos ou em processos judiciais relativos a questões ambientais — ainda que estes direitos sejam, de acordo com o preâmbulo da convenção, instrumentais para a realização de um direito humano a um ambiente sadio³². A este propósito, cumpre assinalar que, no contexto europeu, não existe uma disposição que especificamente proteja o direito a um ambiente sadio³³, sem prejuízo da proposta formulada pela Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa de um novo protocolo adicional à Convenção Europeia dos Direitos Humanos³⁴ relativo à proteção do direito a um ambiente sadio.³⁵ De facto, histórica e ontologicamente a CEDH foi gizada para a tutela de direitos e liberdades civis e políticos,³⁶ mas tal não impediu o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos³⁷ de “esverdear”³⁸ o articulado da CEDH:

29 OC-23/17, §59.

30 OC-23/17, §§64 & 69.

31 *Convention on the Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters*, adotada em Århus (Dinamarca) a 25 de junho de 1998, entrou em vigor na ordem jurídica internacional em 30 de outubro de 2001.

32 Preâmbulo, §8. No mesmo preâmbulo da Convenção de Aarhus também se reconhece que uma “adequate protection of the environment is essential to human well-being and the enjoyment of basic human rights, including the right to life itself” (cf. §6), bem como que “every person has the right to live in an environment adequate to his or her health and well-being, and the duty, both individually and in association with others, to protect and improve the environment for the benefit of present and future generations” (cf. §7, itálico nosso).

33 *López Ostra v. Spain* (App no. 16798/90) [1994] §40; *Kyrtatos v. Greece* (App no. 41666/98) [2003] §52; *Hatton and Others v. the United Kingdom* (App no. 36022/97) [GC] [2003] §96; *Fadeyeva v. Russia* (App no. 55723/00) [2005] §68; *Dubetska and Others v. Ukraine* (App no. 30499/03) [2011] §105; *Cordella and Others v. Italy* (Apps nos. 54414/13 & 54264/15) [2019] §100. Porém, no processo *Tatar*, o TEDH referiu-se especificamente ao interesse juridicamente protegido ao gozo de um ambiente sadio e protegido, o que é próximo de afirmar um meta-direito a um ambiente sadio: *Tatar v. Romania* (App no. 67021/01) [2009] §107; *Di Sarno and Others v. Italy* (App no. 30765/08) [2012] §110.

34 Doravante referido por “CEDH”.

35 Cf. Parliamentary Assembly of the Council of Europe, *Recommendation No 2211, Anchoring the Right to a Healthy Environment: Need for Enhanced Action by the Council of Europe* (29 September 2021).

36 Armando Rocha, «Alterações Climáticas», in *Tratado de Direito do Ambiente*, coords. Carla Amado Gomes & Heloisa Oliveira, Lisboa, ICJP/CIDP, vol. II, 2022, p. 102.

37 Doravante referido por “TEDH”.

38 *Report of the Special Rapporteur on the Issue of Human Rights Obligations relating to the Enjoyment of a Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment*, John Knox, UN Doc A/HRC/73/188 (19 July 2018) (Report of the Special Rapporteur) §§12 e ss.

assim, na medida em que um meio ambiente saudável é uma condição necessária e anterior ao gozo dos direitos humanos, então os valores ambientais estão indireta e implicitamente incorporados na CEDH³⁹. Nesta senda, o TEDH referiu no processo *López Ostra* que “severe environmental pollution may affect individuals’ well-being and prevent them from enjoying their homes in such a way as to affect their private and family life adversely, without, however, seriously endangering their health”⁴⁰. Desta forma, ainda que a CEDH não autonomize um meta-direito a um ambiente sadio, a verdade é que se a degradação ambiental colocar em risco o gozo efetivo algum direito humano elencado na CEDH, então os Estados estão vinculados a obrigações de proteção e preservação do meio ambiente — i.e., são obrigações ambientais secundárias ou derivadas, pois decorrem de um outro direito humano e são instrumentais para o cumprimento da sua obrigação de respeitar, proteger e assegurar o gozo desses direitos humanos⁴¹. A partir desse momento, tornou-se pacífico na jurisprudência do TEDH que disposições como o artigo 8.º (direito ao domicílio e vida familiar), o artigo 2.º (direito à vida) e o artigo 1.º do Protocolo n.º 1 (direito à propriedade) incorporam também uma dimensão de tutela do meio ambiente.

Destarte, o que se pode verificar é que, hoje, não existe uma disposição com alcance geral e universal que explicitamente reconheça ou proteja o direito humano a um ambiente sadio — o que não impede a sua afirmação tímida no âmbito especial (mas universal) dos direitos da criança, o “esverdear” do catálogo da CEDH e alguma ousadia nos sistemas regionais africano, árabe e interamericano. Apesar disso, a consagração quase universal do direito a um ambiente sadio ao nível constitucional, em paralelo com a consagração de obrigações de proteção do ambiente em tratados especiais (e.g., a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar⁴² ou a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas⁴³), permitem concluir que existe hoje um direito humano a um ambiente sadio com um alcance geral e *quasi*-universal, direito este que se encontra num processo de expansão do seu âmbito de aplicação subjetivo e material.

39 Cf., e.g., Frédéric Edél, «Les obligations en trompe-l’œil des États parties à la Convention Européenne des Droits de l’Homme en matière de l’environnement», 2021, in *Revue Française d’Administration Publique*, 2021/3, n.º 179, p. 697 a/e 700; Rocha & Sampaio, «Climate Change... », cit. nota 24, p. 3; Frédéric Sudre, Laure Milano, Hélène Surret & Béatrice Pastre-Belda, *Droit européen et international des droits de l’homme*, 15. ed., Paris, PUF, 2021, p. 745.

40 *López Ostra v. Spain* (App. No. 16798/90) ECtHR 9 December 1994, §51.

41 *López Ostra* [1994] §51.

42 *United Nations Convention on the Law of the Sea*, adotada em Montego Bay (Jamaica) a 10 de dezembro de 1982, entrou em vigor na ordem jurídica internacional a 16 de novembro de 1994. Doravante referida por “CNUDM”.

43 *United Nations Framework Convention on Climate Change*, adotada no Rio de Janeiro (Brasil) a 9 de maio de 1992, entrou em vigor na ordem jurídica internacional em 21 de março de 1994.

Claro está que este processo de expansão do direito a um ambiente sadio não se faz sem obstáculos. Para além das questões políticas que impedem a sua consagração num tratado de alcance geral e universal⁴⁴, há três questões que precisam ser consideradas, mas a que apenas deixamos aqui nota: em primeiro lugar, a dificuldade dogmática de construção do conteúdo jurídico autónomo do direito ao ambiente sadio, por oposição aos direitos procedimentais ou de informação *relativos ao ambiente*, bem como às dimensões ambientais decorrentes de outros direitos como o direito à vida, à integridade física ou ao bem-estar; em segundo lugar, a visão profundamente antropocêntrica dos direitos humanos, que quadra mal com a necessidade de tutela do ambiente enquanto bem jurídico digno de valor em si mesmo; por fim, o facto de a gramática dos direitos humanos se basear sobretudo em direitos “individuais”, o que também quadra mal com um bem jurídico partilhado à escala global, como sucede com o ambiente — e com o ambiente marinho em particular.

Todavia, a relação entre direitos humanos e um ambiente sadio também é bastante clara, e não apenas porque o gozo dos direitos humanos carece de um nível adequado de proteção e preservação ambiental⁴⁵. Mais do que isso, é importante recordar que os direitos humanos não são também uma questão de vulnerabilidade. Assim sendo, se a degradação ambiental nos torna, enquanto ser humano, mais vulneráveis e expostos, colocando em crise valores como a (possibilidade de) vida humana, a integridade física, a saúde ou o bem-estar, então é a nossa dignidade que fica em crise e, por essa razão, há uma fundamentalidade no valor “meio ambiente sadio” que justifica a sua inclusão através de mecanismos de direitos humanos. Isso mesmo foi dito pelo TIADH, quando referiu que “[l]a degradación del medio ambiente puede causar daños irreparables en los seres humanos [e não apenas nos direitos humanos], por lo cual un medio ambiente sano es un derecho fundamental para la existencia de la humanidad”⁴⁶. Não é por acaso que as franjas mais vulneráveis da sociedade (i.e., os mais pobres e os mais frágeis) são aquelas que se encontram mais expostas ao risco ambiental extremo e, em simultâneo, são as menos aptas a lidar com esse risco ambiental extremo⁴⁷. Para essas franjas da sociedade (que estatisticamente serão porventura maioritárias), lidar com o risco ambiental não é uma condição para o gozo de direitos humanos — é uma

⁴⁴ Mas que, apesar de tudo, permitiram a sua consagração através de uma resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas, porventura por causa da sua natureza de *soft law*.

⁴⁵ *Report of the Independent Expert on the Issue of Human Rights Obligations relating to the Enjoyment of a Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment*, John Knox, UN Doc A/HRC/22/43 (24 December 2012) §19.

⁴⁶ OC-23/17, §59.

⁴⁷ E.g., *Report of the Special Rapporteur on the Issue of Human Rights Obligations relating to the Enjoyment of a Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment*, John Knox, UN Doc A/HRC/31/52 (1 February 2016) §§81 e ss.

condição de dignidade e de sobrevivência. Conforme referiu o Tribunal Internacional de Justiça, *“the environment is not an abstraction but represents the living space, the quality of life and the very health of human beings, including generations unborn”*⁴⁸. Nesse sentido, o meio ambiente é mais do que um suporte para o gozo de direitos humanos — é o suporte ontológico para a dignidade e vida humana. Neste quadro, é precisamente porque a degradação ambiental cria vulnerabilidade que o direito a um ambiente sadio é inerente à dignidade humana. O seu conteúdo operacional pode ser muitas vezes difícil de desconectar das pretensões que podem decorrer de outros direitos humanos (e.g., o direito à vida ou à saúde): porém, não apenas ele não exige uma afetação direta ao indivíduo (muitas vezes conhecida, mas impossível de demonstrar), como também se aplica com autonomia em situações em que a degradação ambiental não coloca necessariamente em risco outros direitos humanos, mas expõe o indivíduo a uma maior vulnerabilidade e coloca stress sobre o seu substrato físico de vida.

O direito humano ao ambiente marinho sadio

Até aqui, vimos como timidamente (mas também paulatina e decisivamente) o direito humano a um ambiente sadio se tem afirmado no quadro jurídico internacional. Porém, o que nos preocupa neste capítulo é da proteção do ambiente *marinho* através de direitos e deveres humanos. É verdade, como referimos antes, que o conceito de ambiente inclui necessariamente o ambiente marinho, mas até que ponto o ambiente marinho pode ser inserido no discurso dos direitos humanos? Até que ponto pode sê-lo, sobretudo tendo presente que, na generalidade das situações, do que estamos a falar são de obrigações extraterritoriais dos Estados?

Em primeiro lugar, importa notar que as características próprias do ambiente marinho colocam desafios ao Direito, mas não o tornam um espaço amputado ao Direito. Esta mesma ideia foi veiculada pelo TEDH, a propósito do gozo de direitos humanos no mar, para o qual *“the special nature of the maritime environment (...) cannot justify an area outside the law where ships’ crews are covered by no legal system capable of affording them enjoyment of the rights and guarantees protected by the Convention which the States have undertaken to secure to everyone within their jurisdiction, any more than it can provide offenders with a «safe haven»*⁴⁹. Com efeito, o gozo efetivo

48 *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons* (Advisory Opinion, 8 July 1996) ICJ Rep. 226, §29. Cf., também, *Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia)* (Judgment, 25 September 1997) ICJ Rep. 7, §112.

49 *Medvedyev and Others v. France* (App. No. 3394/03) ECtHR 29 March 2010, §81; *Hirsi Jamaa and Others v. Italy* (App. No. 27765/09) ECtHR 23 February 2012, §178.

dos direitos humanos não depende de um indivíduo se encontrar no mar ou em terra-firme, ou de as obrigações dos Estados se reportarem ao meio ambiente telúrico ou marinho. A vocação de universalidade dos direitos humanos ficaria em crise se a obrigação de proteção, respeito e satisfação de direitos humanos terminasse em terra-firme, deixando os indivíduos vulneráveis perante o risco ambiental marinho⁵⁰. Esta relação, aliás, foi reconhecida pelo TIADH, que salientou a vulnerabilidade especial das populações que carecem do acesso a recursos naturais marinhos para a sua subsistência diária, as quais veem o gozo efetivo dos seus direitos humanos dependente de políticas públicas de proteção e preservação do ambiente marinho⁵¹.

Porém, não deixa de ser curioso como, naquele excerto que reproduzimos do TEDH, o tribunal colocou a questão do ponto de vista de maior vulnerabilidade dos indivíduos quando se encontram no mar, e não à proteção do ambiente marinho – o que se explica pelo pedido e objeto do processo. Aliás, não é por acaso que os estudos sobre direitos humanos no mar se centram precisamente nessa mesma ideia de proteção dos direitos humanos tradicionais dos indivíduos quando se encontram no mar⁵² – *mas não* no direito humano a um *ambiente marinho sadio*. Neste plano, não é indiferente o facto, que vimos logo antes, de a nossa construção social do mar ser a de um espaço fora da civilização e, por isso a-jurídico, que só precisa de regulação naqueles momentos e aspetos em que o ser humano contacta com o mar – isto é, seja através da navegação e atividades conexas, seja através das reivindicações estaduais de soberania ou jurisdição sobre espaços marítimos. Prova disso mesmo é que o parecer OC-23/17, do TIADH, foi incapaz de identificar um conteúdo jurídico autónomo para o direito humano a um ambiente marinho sadio: por um lado, identificou as obrigações de prevenção de dano ambiental significativo, de monitorização e controlo de atividades, de condução de estudos de impacte ambiental e de garantia dos direitos de acesso a informação ambiental e de participação em procedimentos administrativos e em processos judiciais; por outro lado, decalcou estas mesmas obrigações de outros tratados internacionais, incluindo a CNUDM.

Neste plano, começemos por referir que não há nenhuma razão científica ou jurídica para cindir o ambiente telúrico do ambiente marinho. A vulnerabilidade a que

50 Irini Papanicolopulu, «Human Rights and the Law of the Sea», in *The IMLI Manual of International Maritime Law*, vol. I, *The Law of the Sea*, eds. David Joseph Attard, Malgosia Fitzmaurice & Norman A. Martínez Gutiérrez, Oxford, Oxford University Press, 2014, 509, p. 527.

51 OC-23/17, §67.

52 Cf., por todos, Papanicolopulu, «Human Rights...», cit. nota 50, e Irini Papanicolopulu, *International Law and the Protection of People at Sea*, Oxford, Oxford University Press, 2018.

estamos expostos pela produção de risco ambiental tanto é criada pela sua produção em terra-firme como no mar. Por exemplo, a introdução de energia no mar através da absorção de temperatura ou de gases com efeito de estufa aumenta a probabilidade de fenómenos climáticos extremos, adicionando vulnerabilidade para as populações costeiras; por seu turno, a quebra de ciclos de vida marinha não coloca apenas em risco uma cadeia alimentar num ecossistema marinho em concreto, mas pode colocar em risco a possibilidade de vida também no espaço telúrico. Como referimos antes, o conceito de ambiente é suficientemente abrangente para incluir o ambiente marinho. A dificuldade em associar esta dimensão marinha ao direito humano a um ambiente sadio explica-se apenas porque o Direito, na nossa tradição ocidental, é “urbano”, no sentido em que foi construído para fazer face aos problemas de relacionamento entre indivíduos em comunidade⁵³, e não para impor códigos de conduta em relação à natureza ou às gerações vindouras. Esta ética de “vizinhança”⁵⁴ assenta numa ideia de visibilidade e de confinamento espacial e temporal dos efeitos da ação humana, o que permitiria ao indivíduo antolhar as consequências dos seus atos e, nessa medida, julgá-los antecipadamente. Porém, a produção de risco ambiental (sobretudo, de risco ambiental marinho) põe em causa esta ordem de ideias, pois uma das características do risco ambiental marinho é a sua tripla imprevisibilidade: isto é, imprevisibilidade do que serão os seus efeitos; imprevisibilidade do momento em que esses efeitos se vão produzir; e imprevisibilidade do local onde se manifestarão. Neste sentido, a construção dogmática do direito a um ambiente sadio não se pode fazer nem de uma forma exclusivamente telúrica, nem tampouco baseada em relações de vizinhança: se o nosso substrato físico de vida num determinado local exige um bom estado do ambiente marinho no outro lado do globo, então o meu direito humano a um ambiente sadio inclui a proteção e a preservação do ambiente marinho naquele local. Caso contrário, o sistema jurídico estaria a dar apenas uma resposta limitada e fragmentada à nossa situação de vulnerabilidade perante o risco ambiental marinho.

Daqui decorrem, como facilmente se percebe, duas dificuldades: a primeira, comum à construção dogmática do direito a um ambiente sadio em geral, refere-se à identificação do conteúdo normativo específico deste direito — isto é, que pretensões podem ser aduzidas por um indivíduo em relação à promoção de um ambiente marinho sadio?; a segunda, por seu turno, refere-se ao alcance extraterritorial das obrigações de proteção e preservação do ambiente marinho a cargo dos Estados. É sobre

53 Hans Jonas, *The Imperative of Responsibility, In Search of an Ethics for the Technological Age*, Chicago, The Chicago University Press, 1985, p. 3 a/e 4.

54 *Ibidem*, p. 6.

esta segunda que precisamos de perder algumas palavras. Com efeito, em relação aos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição dos Estados, não há nenhuma dificuldade na identificação de obrigações espacialmente localizadas a que o Estado costeiro se encontra adstrito; de igual forma, não é especialmente difícil identificar um dever de controlo por parte do Estado de pavilhão em relação aos navios de sua nacionalidade, mesmo que se encontrem no alto-mar ou nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição de outro Estado. O problema coloca-se, isso sim, quanto às obrigações, decorrentes do direito humano a um ambiente sadio que existem em relação espaços marinhos fora da soberania ou jurisdição do Estado. Aqui, o parecer OC-23/17, do TIADH, dá-nos algumas pistas sobre como enquadrar juridicamente as obrigações extraterritoriais dos Estados em relação ao ambiente marinho⁵⁵. Primeiro, salientando que decorre do direito internacional geral uma proibição de produção de dano ambiental transfronteiriço significativo⁵⁶, pelo que “[l]as actividades que se emprendan dentro de la jurisdicción de un Estado Parte no deben privar a otro Estado de la capacidad de asegurar a las personas en su jurisdicción el goce y disfrute de sus derechos bajo la Convención”, o que por seu turno implica que “[l]a Corte considera que los Estados tienen la obligación de evitar daños ambientales transfronterizos que pudieran afectar los derechos humanos de personas fuera de su territorio”⁵⁷. Assim sendo, elaborando sobre um conceito de jurisdição-como-impacto para efeitos do disposto no n.º 1 do artigo 1.º da CIADH, o conteúdo operacional do direito humano a um ambiente marinho sadio é construído pelo TIADH de acordo com duas ideias: em primeiro lugar, é construído sobre as obrigações de cooperação, precaução, prevenção (o que inclui as vertentes de regulação, monitorização da atividade dos particulares, condução de estudos de impacte ambiental, elaboração de planos de contingência e mitigação ou reparação do dano ambiental marinho) e garantia de direitos relativos ao ambiente (isto é, o acesso a informação ambiental marinha e participação em procedimentos administrativos e processos judiciais); em segundo lugar, o conteúdo deste direito humano é delimitado de acordo com uma ideia de “medida do possível”. Assim, se o dever de reparação de um dano ambiental marinho causado no alto-mar está sujeito a condições da possibilidade física, tecnológica e económica de cada Estado, já o direito de participação em processos judiciais para defesa do ambiente marinho poderá ser circunscrito aos nacionais ou residentes no próprio Estado.

55 Cf. OC-23/17, §§95 e ss.

56 Cf. ult. loc. cit., §97.

57 Cf. ult. loc. cit., §101.

Um dever de proteção do ambiente marinho

Por fim, uma breve nota para referir que o direito a um ambiente sadio é um direito circular ou direito-dever⁵⁸, na medida em que incorpora em simultâneo um dever fundamental de proteção e preservação do ambiente (marinho). Como vimos, o preâmbulo da Convenção de Aarhus já reconhecia que *“every person has (...) the duty, both individually or in association with others, to protect and improve the environment for the benefit of present and future generations”*⁵⁹. Porém, o problema que agora se coloca tem que ver com o facto de, na nossa tradição ocidental recente, o discurso dos deveres ter sido expurgado do domínio dos direitos humanos, que são encarados como um talismã dos indivíduos contra o poder dos Estados — mas não contra a conduta de outros indivíduos. A eliminação da categoria relativa aos “deveres fundamentais” tem uma explicação histórica, mas não impede a construção de um dever de proteção e preservação do ambiente marinho a que os particulares se encontram adstritos. Em nosso entender, a chave dogmática parece ser a ideia de que não existe um conceito monolítico de pretensão jurídica, segundo o qual de um direito humano decorrem necessariamente um conjunto pré-determinado de obrigações, oponíveis necessariamente contra o Estado. Pelo contrário, conforme já foi já difundido por outros autores, *“there is no closed list of duties which correspond to the right”*⁶⁰: dependendo da pretensão jurídica que em concreto seja aduzida ao abrigo do direito humano a um ambiente sadio, podemos identificar diferentes obrigações, oponíveis a diferentes sujeitos⁶¹. Assim, algumas pretensões apenas farão sentido se invocadas contra o Estado (e.g., o dever de regulamentação de atividades industriais com impacte no ambiente marinho); outras só farão sentido se invocadas contra um sujeito privado (e.g., indemnização em caso de acidente com navio, tal como dispõe, *inter alia*, o n.º 1 do artigo 3.º da Convenção Internacional sobre a Responsabilidade Civil pelos Prejuízos por Poluição Causada por Combustível de Bancas⁶²). Desta forma, o facto de hoje termos alguma dificuldade na construção de deveres fundamentais de proteção e preservação do ambiente marinho só significa que... *hoje ainda* temos esta dificuldade dogmática: não que seja uma impossibilidade jus-científica.

58 Maria da Glória Garcia & Gonçalo Matias, «Artigo 66.º», in *Constituição Anotada*, vol. I, *Preâmbulo, Princípios Fundamentais, Direitos e Deveres Fundamentais, Artigos 1.º a 79.º*, coords. Jorge Miranda & Rui Medeiros, 2. ed., Lisboa, Universidade Católica Editora, 2017, p. 971 a/e 972.

59 Cf. §7. 972.

60 Joseph Raz, *The Morality of Freedom*, Oxford, Oxford University Press, 2009, p. 171.

61 Anne Peters, *Beyond Human Rights, The Legal Status of the Individual in International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016, p. 475.

62 *International Convention on Civil Liability for Bunker Oil Pollution Damage*, adotada em Londres a 23 de março de 2001, entrou em vigor na ordem jurídica internacional em 21 de novembro de 2008.

Conclusão

A construção dogmática de um direito humano a um ambiente *marinho* sadio ainda encontra nos dias de hoje algumas dificuldades metodológicas: algumas destas dificuldades são comuns à construção dogmática do próprio direito a um ambiente sadio, mas outras são específicas do ambiente marinho. Assim, o facto de o Direito enquanto sistema jurídico ainda ser refratário à regulação jurídica do mar, apenas mostrando interesse em regular os momentos e aspetos em que o ser humano desenvolve atividades marítimas; por outro lado, o facto de a ética de vizinhança (que é a pedra angular do discurso dos direitos humanos) ser pouco útil em relação à proteção e preservação de bens comuns internacionais, como sucede com o mar ou a atmosfera. Se a construção dogmática deste direito humano a um ambiente marinho sadio é difícil, mais difícil é a construção dogmática de um dever humano de proteção e preservação do ambiente marinho, que vincule para todos os indivíduos.

Dificuldade, porém, não é sinónimo de impossibilidade. Hoje, já é possível afirmar-se o nascimento de um direito humano a um ambiente marinho sadio, fruto da maior consciência que temos de que a nossa dignidade humana fica mais vulnerável em resultado da degradação do ambiente marinho. Este direito humano é poliédrico, no sentido em que dele podemos fazer derivar pretensões jurídicas aduzidas contra os Estados, mas também contra outros particulares, dependendo da natureza da prestação que em concreto é apta a satisfazer a pretensão jurídica do titular do direito. Para além disso, tendo em conta a natureza do mar como bem comum internacional (isto é, enquanto *global commons*), as obrigações de proteção e preservação do ambiente marinho a cargo dos Estados podem ter uma natureza extraterritorial, na medida em que haja uma conexão entre a sua conduta e a degradação da qualidade do ambiente marinho ao nível global. É um caminho, como se pôde verificar ao longo deste capítulo, difícil, mas esta será a próxima fonteira a explorar pela ciência do Direito: solidificar as fundações do direito e do dever humano à proteção e preservação de um ambiente marinho sadio.

Referências

Anne Peters, *Beyond Human Rights, The Legal Status of the Individual in International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016, p. 475.

António Cortês & Armando Rocha, «O Princípio da Proteção do Ambiente Marinho na Ordem Jurídica Global», in *Direito do Mar, Novas Perspetivas*, coords. Maria da Glória Garcia, António Cortês & Armando Rocha, Lisboa, Universidade Católica Editora, 2016.

Armando Rocha, «Alterações Climáticas», in *Tratado de Direito do Ambiente*, coords. Carla Amado Gomes & Heloísa Oliveira, Lisboa, ICJP/CIDP, vol. II, 2022, p. 102.

Armando Rocha & Maria Pena Ermida, «Direito do Ambiente Marinho», in *Tratado de Direito do Ambiente*, coords. Carla Amado Gomes & Heloísa Oliveira, Lisboa, ICJP/CIDP, vol. II, 2022.

Armando Rocha & Rômulo Sampaio, «Climate Change before the European and the Inter-American Court of Human Rights: Comparing Possible Avenues before Human Rights Bodies», in *32 Review of European, Comparative, and International Environmental Law*, 2023, vol. 32.

Carla Amado Gomes, «Escrever Direito por Linhas Tortas. O Direito ao Ambiente na Jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem», in *Revista do Ministério Público* nº 120, 2009.

Carla Amado Gomes, «Direito ao Meio Ambiente na Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos: Direito do Homem, Direito dos Povos ou Tertium Genus», in *Direito Internacional do Ambiente. Uma Abordagem Temática*, coord. Carla Amado Gomes, Lisboa: AAFDL, 2018.

Fernando Pessoa, *Mensagem*, 19. ed, Lisboa, Ática, 1997.

Frédéric Edel, «Les obligations en trompe-l'œil des États parties à la Convention Européenne des Droits de l'Homme en matière de l'environnement», 2021, in *Revue Française d'Administration Publique*, 2021/3, nº 179.

Frédéric Sudre, Laure Milano, Hélène Surrel & Béatrice Pastre-BeldA, *Droit européen et international des droits de l'homme*, 15. ed., Paris, PUF, 2021.

Hans Jonas, *The Imperative of Responsibility, In Search of an Ethics for the Technological Age*, Chicago, The Chicago University Press, 1985.

Heloísa Oliveira, «Direitos Humanos e Proteção do Ambiente», in *Direitos Humanos e Estado de Direito, Proteção no Quadro Europeu e Internacional*, coords. Maria Luísa Duarte, Ana Rita Gil & Tiago Fidalgo de Freitas, Lisboa, AAFDL, 2022.

Irini Papanicolopulu, «Human Rights and the Law of the Sea», in *The IMLI Manual of International Maritime Law*, vol. I, *The Law of the Sea*, coords. David Joseph Attard, Malgosia Fitzmaurice & Norman A. Martínez Gutiérrez, Oxford, Oxford University Press, 2014, 509, p. 527.

Irini Papanicolopulu, *International Law and the Protection of People at Sea*, Oxford, Oxford University Press, 2018.

Joseph Raz, *The Morality of Freedom*, Oxford, Oxford University Press, 2009, p. 171.

Maria Antonia Tigre & Natalia Urzola, «The 2017 Inter-American Court's Advisory Opinion: Changing the Paradigm for International Environmental Law in the Anthropocene», in *Journal of Human Rights and the Environment* 12(1), 2021.

Maria da Glória Garcia & Gonçalo Matias, «Artigo 66^º», in *Constituição Anotada*, vol. I, Preâmbulo, Princípios Fundamentais, Direitos e Deveres Fundamentais, Artigos 1.º a 79.º, coords. Jorge Miranda & Rui Medeiros, 2. ed., Lisboa, Universidade Católica Editora, 2017.

Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Recommendation No 2211, Anchoring the Right to a Healthy Environment: Need for Enhanced Action by the Council of Europe (29 September 2021).

Philip E. Steinberg, *The Social Construction of the Ocean*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.

Stuart Bell, Donald McGillivray, Ole W. Pedersen, Emma Lees & Elen Stokes, *Environmental Law*, 9.ed., Oxford, Oxford University Press, 2017.

UNGA Resolution no. A/76/300, §1.

Capítulo IV

Rui Tavares Lanceiro

PRINCÍPIOS GERAIS DE DIREITO E PROTEÇÃO DO AMBIENTE MARINHO

Considerações gerais

Os princípios gerais de Direito Internacional são tradicionalmente considerados como fonte de direito¹. Nesse contexto, no presente texto, pretende-se dar nota da emergência de um conjunto de princípios que se aplicam, de forma articulada, no âmbito do Direito Internacional do Ambiente e no âmbito do Direito do Mar².

Essa articulação entre os dois ramos de Direito decorre diretamente da Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar (CNUDM)³. A Convenção de 1982 está impregnada de princípios e regras de proteção do meio marinho⁴. É completada, a este respeito, por outros tratados pertinentes, atualmente correntes na comunidade internacional. Este regime composto é considerado a base do capítulo sobre os oceanos da Agenda 21.

1 Cf. artigo 38.º, n.º 1, alínea c), do Estatuto do Tribunal Internacional de Justiça.

2 Cf. Armando Rocha & Maria Pena Ermida, «Direito do Ambiente Marinho», in *Tratado de Direito do Ambiente*, coords. Carla Amado Gomes & Heloísa Oliveira, Lisboa, ICJP/CIDP, vol. II, 2022, p. 316.

3 Aprovada pela Assembleia da República através da Resolução da Assembleia da República n.º 60-B/97, de 14 de outubro, e ratificada pelo Decreto do Presidente da República 67-A/97, de 14 de outubro.

4 Para uma discussão exaustiva dos vários aspetos em que a era da CNUDM exigiu uma reinterpretação e, por conseguinte, um maior desenvolvimento progressivo das disposições de proteção ambiental da Convenção de 1982, ver Arthur Ralph Carnegie, «The Challenge of Environmental Law to the Montego Bay Convention», in *Environmental Policy & Law* 302, 1995; Michael Waldichuk, «Sustainable Development in the Marine Context», in *Marine Pollution Bulletin* 110, 1991, p. 111.

Os espaços marítimos determinados pela CNUDM são importantes numa discussão sobre a conservação do ambiente marinho, na medida em que colocam a responsabilidade para atuar nesse domínio no Estado costeiro, no que diz respeito, pelo menos às áreas sob jurisdição nacional. No entanto, as zonas fora da jurisdição nacional, que compreendem o “alto mar” (a coluna de água) e a “área” (os fundos marinhos para além das plataformas continentais), perfazem cerca de dois terços do oceano. Por esse motivo, relativamente ao alto mar, é importante que a CNUDM contenha disposições aplicáveis a todos os Estados que estabelecem requisitos para proteger o ambiente e reduzir a poluição. A Parte XII declara a obrigação geral de todos os Estados protegerem e preservarem o ambiente marinho. O artigo 193.^o CNUDM, que é semelhante ao Princípio n.^o 21 da Declaração de Estocolmo, reconhece o direito soberano dos Estados «para aproveitar os seus recursos naturais de acordo com a sua política em matéria de meio ambiente e de conformidade com o seu dever de proteger e preservar o meio marinho». Nos termos do n.^o 1 do artigo 194.^o da CNUDM, os Estados devem atuar «conjuntamente» na medida em que tal seja «apropriado» para adotar «todas as medidas» que sejam «necessárias para prevenir, reduzir e controlar a poluição do meio marinho, qualquer que seja a sua fonte, utilizando para este fim os meios mais viáveis de que disponham e de conformidade com as suas possibilidades». Sempre que possível, devem «harmonizar» as suas políticas para o efeito.

O n.^o 3 do artigo 194.^o enumera quatro fontes específicas de poluição: a) a emissão de substâncias tóxicas, prejudiciais ou nocivas; b) a poluição proveniente de embarcações; c) a poluição proveniente de instalações e dispositivos utilizados na exploração ou aproveitamento dos recursos naturais do leito do mar e do seu subsolo; d) A poluição proveniente de outras instalações e dispositivos que funcionem no meio marinho. Por fim, o n.^o 5 do artigo 194.^o impõe medidas necessárias para «proteger e preservar os ecossistemas raros ou frágeis, bem como o habitat de espécies e outras formas de vida marinha em vias de extinção, ameaçadas ou em perigo». Entre os contributos mais profundos da CNUDM no domínio ambiental encontram-se as suas disposições relativas à conservação dos cetáceos e de outros mamíferos marinhos⁵.

A CNUDM é, sem dúvida, o instrumento jurídico mais importante e de maior alcance para abordar as questões da conservação do ambiente marinho. É neste contexto que se pode encontrar o enlace entre Direito do Mar e Direito Internacional

5 O artigo 65.^o permite que um Estado costeiro na sua ZEE, ou uma organização internacional competente, proíba, limite ou regule a exploração de mamíferos marinhos de forma mais estrita do que a prevista na parte da convenção que rege a ZEE. Além disso, o artigo 120.^o alarga o artigo 65.^o à conservação e gestão dos mamíferos marinhos no alto mar.

Ambiental. Efetivamente, o esforço de preservação do meio marinho tem vindo a ser favorecido pela articulação e a explicitação de um conjunto de princípios gerais de Direito Internacional, comuns a ambos os ramos de direito. Muitos desses princípios encontram-se reconhecidos, expressamente ou implicitamente, na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, que, naturalmente, já foram enunciados e alargados nos inúmeros instrumentos bilaterais e multilaterais relativos à proteção e preservação do meio marinho.

Nos regimes de proteção e preservação do meio marinho, os princípios desempenham um certo número de funções gerais. Em primeiro lugar, apesar de, pela sua natureza indeterminada, deixarem espaço para a interpretação e para a discricionariedade, estes princípios definem os contornos básicos da conduta considerada coerente com o objetivo de proteger e preservar o meio marinho. Por exemplo, embora o artigo 197.^o recomende a cooperação global ou regional com níveis de ação «conjunta», as especificidades quanto às medidas que requerem uma ação regional ou global, e o que constituiria, em qualquer caso, um agrupamento regional para o efeito, são objeto de prescrições políticas e jurídicas que ultrapassam o princípio geral da cooperação regional, previstas no n.º 1 do artigo 194.^o da CNUDM. Em segundo lugar, os princípios requerem e legitimam o surgimento de normas obrigatórias que os concretizem. Isto significa que a interpretação e a aplicação de regras específicas não podem ser dissociadas dos princípios subjacentes. Consequentemente, as regras podem mudar para concretizar com maior exatidão os princípios subjacentes ou ser totalmente postas de lado por se manifestarem de formas que as tornam inconsistentes com os princípios. Em terceiro lugar, dada a natureza contingente das regras concretizadoras de princípios, no contexto de situações em evolução, evidenciam-se os princípios como definidores do núcleo ou identidade central da superestrutura normativa aplicável à atividade a que se aplicam. Qualquer mudança de princípio indica, portanto, uma transformação fundamental do quadro normativo originário nele fundado, quer no que se refere à robustez do seu compromisso com o seu objetivo original, quer no que se refere à sua capacidade de adaptação a situações inteiramente novas que possam ter transformado ou alterado os objetivos em que se baseia.

Nesse âmbito, há uma influência sobre os princípios gerais de direito por parte da evolução do Direito Internacional do Ambiente e do Direito do Mar. Um exemplo pode ser encontrado no reconhecimento de que o princípio da soberania não é absoluto e conhece limites, nomeadamente ambientais, decorrentes de deveres de boa vizinhança entre Estados, de onde decorre a proibição de causar danos transfronteiriços ao

ambiente⁶. Por outro lado, existe fertilização cruzada e influência entre os princípios próprios destes ramos do Direito Internacional, como pode ser exemplificado pelo surgimento da noção do ambiente como “preocupação comum da humanidade”, o que está próximo do conceito de “património comum da humanidade”, utilizado pela CNUDM para qualificar a área⁷.

No presente artigo serão abordados alguns princípios gerais comuns ao Direito Internacional do Ambiente e ao Direito do Mar, resultantes da sua evolução articulada, que são aplicáveis à governação dos mares. Estes princípios incluem o princípio do desenvolvimento sustentável, o princípio da prevenção, o princípio da precaução, e o princípio da participação do público.

O princípio do desenvolvimento sustentável

O princípio do desenvolvimento sustentável foi popularizado pelo relatório da Comissão Mundial sobre o Ambiente e o Desenvolvimento. Nos termos desse documento, o desenvolvimento sustentável é «o desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades»⁸.

Este princípio reconhece que a inovação tecnológica e as alterações sociais são indispensáveis para garantir que o aumento da produtividade não conduza ao esgotamento da resiliência ecológica da biosfera. O limite da referida resiliência não é constituído apenas pela capacidade da biosfera para absorver os resíduos gerados no processo de produção capitalista, mas também pela vasta, mas finita, quantidade de recursos naturais de que depende o desenvolvimento económico. No entanto, essa consciência dos limites ambientais ao desenvolvimento tem de ser compatibilizada com a necessidade de prover a existência humana e reduzir a pobreza. Estes objetivos podem ser alcançados, nomeadamente, através do abandono de atividades humanas especialmente prejudiciais para o ambiente, bem como a tentativa de prossecução

6 Cf., e.g., Max Valverde Soto, «General Principles of International Environmental Law», in *ILSA Journal of International and Comparative Law*, 1996, p. 193 a/e 209.

7 Cf., e.g., Heloisa Oliveira, «Os Princípios do Direito do Ambiente», in *Tratado de Direito do Ambiente*, coords. Carla Amado Gomes & Heloisa Oliveira (coords.), Lisboa, Lisbon Public Law Editions, 2022, vol. I, 2. ed., p. 86 a/e 87.

8 Cf. Relatório da Comissão Mundial sobre o Ambiente e o Desenvolvimento, “O nosso futuro comum” (“Our common future”), Assembleia Geral das Nações Unidas, Doc. A/42/427, anexo, 4 de agosto de 1987, para. 1 [a seguir designado “Relatório Brundtland”]. Cf. também a Declaração do Rio sobre o Ambiente e o Desenvolvimento, resultante da Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente e o Desenvolvimento (CNUAD), Doc. das Nações Unidas A/CONF.151/26/Rev. 1, 3-14 de junho de 1992, Rio de Janeiro, Brasil, Princípio 3 [a seguir designada “Declaração do Rio”].

de um modelo de desenvolvimento económico por meios não destrutivos para o ambiente, uma distribuição mais equitativa da riqueza e do abandono de estilos de vida excessivamente opulentos. Em terceiro lugar, o desenvolvimento sustentável exige a prossecução de padrões de crescimento que assegurem as necessidades da geração atual e não comprometam a capacidade de as gerações futuras assegurarem as suas próprias necessidades⁹.

Embora o princípio tenha sido objeto de uma longa tradição de interpretação jurídica¹⁰, os seus contornos práticos ainda não são claros. Apesar desta indefinição, a sua principal conquista foi enfatizar a interrelação entre o desenvolvimento económico e a proteção ambiental. Mas, para os Estados individuais, esta ênfase não produz indicações claras e viáveis para determinar até que ponto se deve permitir que o crescimento económico funcione com base em considerações puras de mercado face à degradação ecológica induzida pelo desenvolvimento. Muito é deixado na discricionariedade dos Estados.

O desenvolvimento sustentável e a solidariedade intergeracional

O desenvolvimento sustentável enquanto princípio está estreitamente relacionado com a doutrina da solidariedade intergeracional, «um princípio importante e em rápido desenvolvimento do Direito Ambiental contemporâneo»¹¹ e «um valor universal partilhado pela humanidade»¹² incluído em diversos instrumentos internacionais juridicamente vinculativos e constituições nacionais¹³, que obriga

9 Cf., em geral, Comissão Mundial sobre Ambiente e Desenvolvimento (WCED), *Our Common Future* 8-9, 43-65, 89-90 (1987); Gretchen C. Daily *et al.*, «Socio-economic Equity: A Critical Element in Sustainability», in *Ambio*, 1995, p. 58; Mostafa K. Tolba, «Towards a Sustainable Development», in *Ambio*, 1995, p. 66; Carlos Alberto Ruggerio, «Sustainability and sustainable development: A review of principles and definitions», *Science of the Total Environment*, 2021, p. 786; Tom Waas, Jean Hugé, Aviel Verbruggen, & Tarah Wright, «Sustainable development: A bird's eye view», in *Sustainability*, 2011, 3(10), p. 1637 a/e 1661; Eila Jeronen, «Sustainable development», in *Encyclopedia of Sustainable Management*, Cham, Springer International Publishing, 2020, p. 1 a/e 7.

10 Ver Becky J. Brown *et al.*, «Global Sustainability: Toward Definition», in *Environmental Management*, 11(6), 1987, p. 713 (traçando a sua evolução e terminologias relacionadas).

11 Cf. o Voto de Vencido do Juiz Weeramantry ao Despacho de 22 de setembro de 1995 do Tribunal Internacional de Justiça, no Processo relativo ao *Pedido de Exame da Situação de Acordo com o Parágrafo 63 do Acórdão do Tribunal de 20 de dezembro de 1974 nos Testes Nucleares (Nova Zelândia v. França)*.

12 Cf. o Relatório sobre a solidariedade intergeracional e as necessidades das gerações futuras do Secretário-Geral da ONU, Doc. ONU A/68/x (5 de agosto de 2013) para. 3.

13 Cf., v.g., o artigo 3.º da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas (CQNUAC), o artigo 1.º da Convenção sobre o acesso à informação, a participação do público no processo de tomada de decisões e o acesso à justiça em matéria de ambiente questões ambientais (Convenção de Aarhus), ou o artigo 112.º da Constituição do Reino da Noruega.

a geração atual a proteger e conservar os recursos culturais e naturais para as gerações futuras¹⁴.

Esta dimensão do princípio determina que a utilização dos recursos naturais deve assegurar que a sua diversidade e qualidade sejam conservadas e a sua acessibilidade garantida equitativamente para facilitar a satisfação das necessidades das gerações presentes e futuras¹⁵. Quer seja para os interesses do presente ou do futuro, a solidariedade intergeracional reitera a necessidade de adotar uma posição intemporal em relação à proteção e preservação do ambiente, tanto por uma questão de ética como de desenvolvimento jurídico¹⁶.

É a este respeito que a Agenda 21¹⁷ coloca a tónica nas responsabilidades dos governos de envolverem os seus públicos em geral e grupos específicos nos seus programas de proteção ambiental. Devem cooperar no desenvolvimento da ciência e da tecnologia, no desenvolvimento da capacidade e das instituições locais e no desenvolvimento da educação ambiental, e procurar uma gestão integrada do ambiente, em vez de uma gestão discreta e sectorialmente independente, utilizando esta última como base para o desenvolvimento de políticas ambientalmente corretas e de instrumentos jurídicos nacionais e internacionais relevantes.

14 A Declaração de Estocolmo sobre o Ambiente Humano, adotada em junho de 1972 (UN Doc. A/Conf.18/14/Rev 1(1973)), a seguir designada "Declaração de Estocolmo" refere, no Princípio 1 que a humanidade «tem a solene responsabilidade de proteger e melhorar o ambiente para as gerações presentes e futuras» e no Princípio 2 que os recursos naturais «devem ser salvaguardados para benefício das gerações presentes e futuras através de um planeamento ou gestão cuidadosos, conforme o caso» (tradução do autor). Cfr. também o Princípio 3 da Declaração do Rio. Cf. também, Edith Brown Weiss, «Our Rights and Obligations to Future Generations for the Environment», in *American Journal of International Law*, 1990, vol. 84, p. 198.

15 O conceito não se limita a uma obrigação da geração atual de garantir o direito das gerações vindouras a um conjunto de recursos naturais capaz de suportar e satisfazer as suas necessidades. É também um postulado intrageracional, a ser realizado através da observação da gama de deveres ambientais conhecidos (e em desenvolvimento) no sistema jurídico internacional. Edith Brown Weiss, *In Fairness to Future Generations: International Law, Common Patrimony, and Intergenerational Equity*, Tokyo, The United Nations University, 1989; Weiss, «Our Rights....», cit. nota 14; G. F. Maggio, «Inter/intra-Generational Equity: Current Applications under International Law for Promoting the Sustainable Development of Natural Resources», in *Buffalo Environmental Law Journal*, 1997, v. 4, 161.

16 Para além das perspectivas pouco animadoras da efetividade da garantia de direitos contingentes provavelmente indefinidos para futuros beneficiários não identificados, aceita-se que a equidade intergeracional deve ser vista como exigindo uma conduta ecologicamente correta que traga benefícios agora e no futuro. Anthony D'Amato, «Do We Owe a Duty to Future Generations to Preserve the Global Environment?», in *American Journal of International Law*, 1990, vol. 84, p. 190; Gary P. Supanich, «The Legal Basis of Intergenerational Responsibility: An Alternative View — The Sense of Intergenerational Identity», *Yearbook of International Environmental Law*, 1992, vol. 3, p. 99 a/e 107, p. 94.

17 A fórmula programática pormenorizada e não vinculativa da Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente e o Desenvolvimento (CNUAD) de 1992 para alcançar um desenvolvimento sustentável holístico na utilização de todos os recursos da biosfera para fins sociais e económicos.

O desenvolvimento sustentável no domínio marinho

No domínio oceânico, o conceito de desenvolvimento sustentável exige esforços globais e nacionais para a gestão integrada dos recursos vivos, a limitação dos níveis de exploração desses recursos e o controlo das atividades que degradam os oceanos.

O artigo 136.º da CNUDM, ao estabelecer que a área e seus recursos são património comum da humanidade, incorpora ideias de justiça intra e intergeracional, inclusão, solidariedade e integridade ecológica de forma totalmente alinhada com as tendências modernas de interpretação do princípio do desenvolvimento sustentável. Além disso, a CNUDM impõe uma série de deveres aos seus Estados parte, incluindo condições prévias para a exploração dos recursos da área. Estes deveres incluem *i)* a proteção eficaz do meio marinho (artigo 145.º); *ii)* o desenvolvimento geral de todos os países, especialmente dos Estados em desenvolvimento (artigo 150.º), *iii)* o desenvolvimento das atividades na área em benefício da humanidade em geral (artigo 140.º, n.º 1), e *iv)* a partilha equitativa dos benefícios financeiros e outros benefícios económicos derivados das atividades na área (artigo 140.º, n.º 2).

Talvez a questão mais controversa do Direito Do Mar atualmente em discussão nos fóruns internacionais, bem como entre os académicos, seja a “conservação e utilização sustentável da diversidade biológica marinha para além dos limites da jurisdição nacional”, para usar o título do Grupo de Trabalho Informal Aberto da Assembleia Geral das Nações Unidas, criado em 2006 para tratar do assunto. O aspeto central desta discussão diz respeito ao regime jurídico relativo aos recursos genéticos nas zonas fora da jurisdição nacional. Estes recursos têm características muito peculiares que, uma vez estudados e reproduzidos, podem ser altamente rentáveis. A sua peculiaridade natural, a dificuldade de adotar posições gerais quanto à sua pertença ao fundo do mar ou à coluna de água, o facto de apenas serem necessárias amostras para a investigação posterior e de serem frequentemente necessários investimentos avultados para desenvolver potenciais aplicações explicam a dificuldade de determinar as regras de Direito do Mar que lhes são aplicáveis.

A CNUDM estabelece um regime jurídico complexo para a exploração mineira em águas profundas na área, centrado no princípio do “Património Comum da Humanidade” (artigo 136.º da CNUDM). Em termos gerais, este princípio implica: a) a proibição de qualquer exercício de jurisdição nacional sobre os recursos minerais na área e b) a criação de uma organização internacional com poderes para atribuir direitos mineiros e redistribuir os lucros daí resultantes (a Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos). Nos termos

do artigo 153.^o da CNUDM, a Autoridade tem o mandato de regular e supervisionar as atividades mineiras na área. O artigo 145.^o da Convenção prevê a proteção eficaz do ambiente marinho como um dos objetivos da organização. Três atores intervêm nas atividades de prospeção e exploração: a entidade empresarial que realiza as atividades extrativas, a Autoridade que concede os contratos que regulam essas atividades e um Estado cujo patrocínio é necessário para que qualquer entidade empresarial se torne elegível para um contrato com a Autoridade. Os Estados patrocinadores têm um papel essencial a desempenhar na supervisão da extração mineira em fundos marinhos profundos. Nos termos do artigo 139.^o, o Estado que decidiu patrocinar uma empresa de exploração mineira em águas profundas deve assegurar que as atividades na área são realizadas em conformidade com as regras do direito do mar. No entanto, isto não cria um regime de responsabilidade absoluta por todas as falhas da entidade patrocinada no cumprimento das suas obrigações¹⁸. No seu Parecer Consultivo de 2011, a Câmara de Disputas sobre Fundos Marinhos do Tribunal Internacional do Direito do Mar descreveu esta responsabilidade como sendo de devida diligência¹⁹: a adoção de regras adequadas e um certo nível de vigilância na sua aplicação (§ 115). De acordo com a Câmara, o que é exigido pela devida diligência pode variar ao longo do tempo à luz de novas descobertas científicas ou tecnológicas (§ 117). Para respeitar este dever de devida diligência, os Estados patrocinadores podem ter de aplicar medidas que afetem negativamente as operações dos mineiros de profundidade.

A principal divergência de pontos de vista é entre os Estados que consideram que o princípio fundamental aplicável deve ser o do “património comum da humanidade” e os Estados segundo os quais o princípio fundamental deve ser o da liberdade do alto mar. Esta oposição de pontos de vista centra-se frequentemente na questão de saber se o regime da área abrange outros recursos para além dos recursos minerais, argumentando por vezes com base numa analogia com o estatuto das espécies sedentárias na plataforma continental, ou se o artigo 143.^o da CNUDM, relativo à investigação científica marinha na área, pode ser invocado para apoiar a ideia de que a prospeção de recursos genéticos deve ser efetuada «em benefício da humanidade no seu conjunto», ou se a Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos tem direito a desempenhar um papel. Esta oposição de pontos de vista, embora reflita interesses económicos reais, é em parte diplomática e em parte ideológica.

¹⁸ Cf. artigo 4.^o do Anexo III da CNUDM.

¹⁹ Cf. o Parecer consultivo n.^o 17, de 1 de fevereiro de 2011, da Câmara de Controvérsias dos Fundos Marinhos do Tribunal Internacional do Direito do Mar, sobre *Responsabilidades e obrigações dos Estados patrocinadores de pessoas e entidades no que respeita às atividades na Área*.

A partir de 9 de julho de 2023, a Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos permite que as empresas apresentem pedidos de autorização para a exploração comercial dos fundos marinhos profundos. Em 2021, o Governo de Nauru invocou o artigo 1.º, n.º 15, do Acordo de Implementação de 1994 da Parte XI da CNUDM, que efetivamente iniciou um período de 2 anos para a Autoridade elaborar regras regulamentares sobre a mineração comercial em fundos marinhos profundos. O incumprimento deste prazo obriga a Autoridade a considerar e aprovar provisoriamente pedidos de exploração comercial dos fundos marinhos de profundidade provenientes de um Estado membro da CNUDM.

Foi neste contexto que foi celebrado o Tratado das Nações Unidas para o Alto Mar, também conhecido como Tratado sobre a Biodiversidade para Além da Jurisdição Nacional (Tratado BBNJ), um instrumento juridicamente vinculativo para a conservação e a utilização sustentável da diversidade biológica marinha em áreas fora da jurisdição nacional. É um acordo ao abrigo da CNUDM que foi finalizado durante uma conferência intergovernamental na ONU, em 4 de março de 2023, e adotado em 19 de junho de 2023. As áreas cobertas por este Tratado incluem: a) os recursos genéticos marinhos, incluindo a partilha justa e equitativa dos benefícios; b) instrumentos de gestão baseados na área, incluindo áreas marinhas protegidas; c) avaliações de impacto ambiental; e d) capacitação e transferência de tecnologia marinha.

Os objetivos de desenvolvimento sustentável

Uma agenda internacional de desenvolvimento sustentável e um conjunto de objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) correspondentes foram acordados por todos os Estados membros das Nações Unidas em 2015. Estes incluem um objetivo dedicado à conservação e utilização sustentável dos oceanos e dos recursos marinhos (ODS 14). Os ODS reconhecem a ligação entre a degradação ambiental, a vulnerabilidade humana e a pobreza. Os princípios do desenvolvimento sustentável assentam na verdade básica de que, sem um ambiente saudável e um acesso contínuo aos recursos naturais, os seres humanos não podem sobreviver.

O desenvolvimento sustentável e a solidariedade entre gerações exigem que a população mundial opere dentro dos limites do planeta. Isto requer padrões de consumo e de produção sustentáveis (tal como identificado pelo ODS 12). Assim, a exploração de recursos marinhos não renováveis deverá basear-se não só na regulação da forma como esta deve ocorrer (por exemplo, através de normas laborais e ambientais), mas

relativamente à interrogação inicial sobre se a exploração deve ocorrer de todo, em caso afirmativo, a que ritmo²⁰. O desenvolvimento sustentável também exige uma ação global urgente para combater as alterações climáticas e os seus impactos (ODS 13), nomeadamente através de medidas de redução das emissões de gases com efeito de estufa acordadas pelos Estados Partes no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas (CQNUAC).

O princípio da prevenção

O princípio da prevenção, por vezes designado por dever de “não causar danos ao ambiente” é um dever imposto aos Estados de garantir que as atividades sob a sua jurisdição ou controlo não causem danos ao ambiente de outros Estados ou de zonas situadas para além dos limites da jurisdição nacional²¹. A necessidade de assegurar a proteção de qualquer ecossistema, habitat e população de espécies foi incluído no Princípio 21 da Declaração de Estocolmo de 1972 e foi reiterado em vários instrumentos subsequentes, por exemplo, em 1992, na Declaração do Rio (Princípio 2), na Convenção sobre a Diversidade Biológica (artigo 3.º) e na CQNUAC (considerando 8 do seu preâmbulo). Parece ser agora reconhecido como Direito Internacional consuetudinário e amplamente aplicável²².

O princípio da prevenção exige que os Estados apliquem medidas para prevenir ou minimizar os riscos de danos ambientais. No que respeita aos recursos naturais, essas medidas podem normalmente incluir o recurso à avaliação do impacto ambiental, a programas de monitorização e gestão ambiental, a estratégias de atenuação e a zonas protegidas.

O princípio da prevenção da poluição marinha há muito que se encontra estabelecido. Pelo menos desde a consagração nas disposições gerais das Convenções de Genebra de 1958 sobre o Direito do Mar²³, do dever de evitar a degradação do ambiente marinho que esta injunção se tornou a restrição normativa mais comum

20 Cf. Relatório Brundtland, para. 12.

21 Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, 7. ed., Oxford, Oxford University Press, 2008, p. 275 a/e 285; Patricia Birnie, Alan Boyle & Catherine Redgwell, *International Law and the Environment*, 3. ed., Oxford, Oxford University Press, 2009, p.143 a/e 152.

22 Cf. *Parecer Consultivo sobre a Legalidade da Ameaça ou Uso de Armas Nucleares*, TIJ, Relatórios do TIJ 1996, p. 226, para. 29.

23 Cf. a Convenção sobre o Mar Territorial e a Zona Contígua, de 29 de abril de 1958, artigos 14 a 20 e 24, n.º 1; Convenção sobre o Alto Mar, de 29 de abril de 1958, artigos 4 a 6, 10 e 11 e 24 e 25; Convenção sobre a Pesca e Conservação dos Recursos Vivos do Alto Mar, de 29 de abril de 1958, artigos 1 a 13; Convenção sobre a Plataforma Continental, de 29 de abril de 1958, artigo 5. Estas disposições valorizam os interesses dos Estados costeiros e marítimos na utilização do ambiente marinho e exigem o respeito pelas medidas por si adotadas, em conformidade com os tratados internacionais, que protegem o ambiente marinho contra fontes de poluição como o petróleo, as atividades no fundo do mar e a descarga de resíduos radioativos.

à liberdade de todos os Estados utilizarem o mar e explorarem os seus recursos, desde que os interesses de outros utilizadores sejam razoavelmente respeitados²⁴. É indiscutível que este princípio, agora considerado como uma obrigação de evitar a deterioração do meio marinho, se tornou uma regra consuetudinária do Direito Internacional²⁵. No entanto, subsistem dúvidas sobre as consequências jurídicas concretas da violação deste princípio. O problema que aqui se coloca é o de saber se o Estado pode responsabilizar outro Estado por danos causados ao meio marinho em violação do princípio da prevenção da poluição. Uma vez que a utilização do meio marinho é, em última análise, da competência soberana de cada Estado, as regras de responsabilidade do Estado por danos ao ambiente ficaram relegadas para a decisão soberana dos Estados de negociarem e aplicarem regimes de compensação para responderem pelos danos causados ao meio marinho pelas diferentes atividades de utilização do mar²⁶.

No entanto, resulta do princípio da prevenção da poluição uma visão global do problema. Os danos causados às zonas marítimas sob jurisdição nacional (como as águas interiores e o mar territorial) não ficam confinados a essas zonas. Esses danos afetam as zonas comuns fora das jurisdições nacionais. Por conseguinte, é do interesse nacional e internacional reduzir, eliminar e prevenir a poluição marinha.

No entanto, a aplicação do princípio da prevenção depende da verificação da ultrapassagem do limite de tolerância à poluição ou ao dano ambiental decorrente

24 O que constitui um respeito razoável pelos interesses de outros Estados quando um Estado exerce a sua liberdade na zona marítima para levar a cabo atividades especialmente perigosas, tais como testes de armamento, é uma questão que ainda em aberto. Cf. os Acórdãos do TIJ nos processos *Austrália c. França* e *Nova Zelândia c. França*, sobre os *Testes Nucleares*, 1974 I.C.J. 253 (Dec. 20), e 1974 I.C.J. 457 (Dec. 20), reafirmado, por assim dizer, no Acórdão do TIJ no pedido de exame da situação em conformidade com o parágrafo 63 do acórdão do Tribunal de 20 de dezembro de 1974 no caso dos *Ensaios Nucleares (Nova Zelândia c. França)*, 1995 I.C.J. 288, 306-307 (22 de setembro). Dado que o regime da CNUDM justapõe cuidadosamente direitos e obrigações, poderes e privilégios ou imunidades dos Estados, tornou-se mais complicado determinar qual o equilíbrio jurídico, político, estratégico e socioeconómico aceitável entre os interesses dos Estados nas várias zonas do domínio marinho. O dever omnipresente estabelecido na CNUDM para que os Estados cooperem não auxilia a descoberta da solução. Por exemplo, sobre o equilíbrio entre a preservação do meio marinho e a liberdade de navegação militar e outras utilizações semelhantes, cf. os artigos 1.º, 9.º, n.ºs 1 e 2, 35.º-45.º, 49.º, 52.º-54.º, 56.º, 58.º-59.º, 87.º- 88.º, e 141.º

25 A obrigação é geralmente considerada como uma regra positiva de Direito Internacional, tal como enunciada no acórdão da arbitragem em *Trail Smelter (Canadá c. E.U.A.)*, 3 R.I.A.A. 1905, 1963-1966 (1943), no acórdão do TIJ relativo ao *Estreito de Corfu (Reino Unido c. Albânia)*, 1949 I.C.J. 4, 22 (9 de abril); no acórdão da arbitragem *Lac Lanoux (França c. Espanha)*, 24 I.L.R. 101, 123, 138-140 (1957).

26 Estas atividades incluem o transporte de hidrocarbonetos e outras substâncias perigosas, as descargas e a exploração dos recursos do fundo marinho. No que diz respeito à degradação do ambiente marinho causada por navios, a Parte XII e outras disposições da CNUDM, bem como as convenções da Organização Marítima Internacional (OMI) que prescrevem normas técnicas relativas à construção, conceção, equipamento e tripulação dos navios e regras jurídicas que permitem aos Estados anular ou minimizar as ameaças de danos causados pela poluição ou reclamar uma indemnização por danos, têm por objetivo induzir a prevenção, a redução e, provavelmente, a eliminação da poluição proveniente desta fonte.

da capacidade de assimilação do oceano das substâncias específicas responsáveis pela sua deterioração – limite esse que é impreciso. De acordo com este princípio, são necessárias medidas preventivas quando os danos se tornam previsíveis. Enquanto não for esse o caso, um Estado atuante não está a violar a sua obrigação de prevenção da poluição.

Daqui resulta um conjunto de princípios e normas processuais que a maioria dos tratados de proteção do meio marinho reconhece: cooperação no desenvolvimento de estratégias de prevenção da poluição, dever de avaliação do impacto ambiental, monitorização e consultas, por exemplo. A proliferação de requisitos para avaliar o impacto ambiental de atividades potencialmente danosas para o ambiente, para formular e aplicar leis e regulamentos com base em critérios internacionais, regionais e outros, e para monitorizar a aplicação dessas medidas em cooperação com outros intervenientes, estabelece o verdadeiro conteúdo normativo e as implicações para a conduta dos intervenientes daí decorrentes. Na sua essência, o princípio censura o comportamento inconsistente com estes procedimentos.

Essas medidas surgem em fóruns multilaterais. A Convenção sobre a Diversidade Biológica (CBD) exige que os Estados protejam os ecossistemas, os habitats e as populações de espécies, nomeadamente através do «estabelecimento de um sistema de áreas protegidas ou de áreas onde seja necessário tomar medidas especiais para conservar a diversidade biológica» (artigo 8.º, alínea a), da CBD). Para o efeito, os Estados identificaram Áreas Marinhas Ecologicamente ou Biologicamente Significativas (EBSA) com base em critérios científicos²⁷. Estas áreas podem exigir medidas de conservação e gestão reforçadas, incluindo a designação de áreas marinhas protegidas. Os Estados também reconheceram o valor ambiental e cultural das áreas marinhas através de outros tratados e designações internacionais²⁸. Várias resoluções da Assembleia Geral das Nações Unidas comprometem-se a proteger os ecossistemas marinhos vulneráveis, que incluem espécies, comunidades ou habitats que podem ser vulneráveis aos impactos das atividades de pesca e que também se aplicam às atividades de exploração dos fundos marinhos²⁹. A meta 14.2 dos ODS visa evitar impactos adversos significativos, reforçar a resiliência e restaurar os ecossistemas marinhos.

27 Cf. Decisão IX/20, Anexo I.

28 Para uma visão geral das medidas, meios e ações existentes relacionados com a proteção e conservação do meio marinho em áreas fora da jurisdição nacional, cfr. Overview of existing measures, means and actions relating to the protection and conservation of the marine environment in areas beyond national jurisdiction, UN Doc. ISBA/24/C/15 (31 de maio de 2018).

29 Cf. Resoluções da AGNU 61/105 (6 de março de 2007), 64/72 (19 de março de 2010) e 66/68 (28 de março de 2012).

O princípio da precaução

O princípio da precaução, tal como apresentado no Princípio 15 da Declaração do Rio, determina que «com a finalidade de proteger o ambiente, os Estados devem aplicar amplamente o critério de precaução conforme suas capacidades. Quando houver perigo de dano grave ou irreversível, a falta de certeza científica absoluta não deverá ser utilizada como razão para adiar medidas eficazes em termos de custos para evitar a degradação ambiental». Este dever existe, assim, independentemente da ausência de certeza científica quanto à existência ou extensão desse risco. Assim, o princípio da precaução é desencadeado quando, para uma determinada ação, existe a) potencial de dano e/ou b) incerteza sobre a causalidade e a magnitude dos impactos.

O princípio da precaução cristalizou-se no Direito Internacional um pouco depois de a CNUDM ter sido negociada e não figura explicitamente no seu texto. No entanto, pode encontrar-se aí previstas de forma implícita. As características da CNUDM que permitem esta conclusão incluem: os requisitos de proteção ambiental preventiva, as obrigações de investigação científica e de avaliação de impacto ambiental e os poderes para declarar áreas protegidas da exploração mineira no fundo do mar³⁰.

O conceito consta de forma clara de diversos preceitos de outras convenções internacionais. No domínio do Direito do Mar, pode-se referir o artigo 2.º, n.º 2, alínea a), da Convenção para a Proteção do Meio Marinho do Atlântico Nordeste (Convenção OSPAR)³¹, que estabelece que as Partes devem aplicar o princípio de precaução «segundo o qual medidas de prevenção devem ser tomadas quando existem motivos razoáveis de preocupação quanto a substâncias ou energia introduzidas, direta ou indiretamente, no meio marinho que possam acarretar riscos para a saúde do homem, ser nocivas para os recursos biológicos e para os ecossistemas marinhos, ser prejudiciais para os valores de recreio ou constituir obstáculo a outras utilizações legítimas do mar, mesmo não havendo provas concludentes de uma relação de causalidade entre esses motivos e os efeitos»³². Por seu turno, no artigo 6.º, n.º 2, do Acordo das Nações Unidas

30 Aline Jaeckel, *The International Seabed Authority and the Precautionary Principle*, Leiden: 'Brill Nijhoff', 2017, Capítulo 4.4.

31 Aprovada pela República Portuguesa pelo Decreto n.º 59/97, de 31 de outubro.

32 Cf. também o artigo 3.º, n.º 2, da Convenção para a proteção do meio marinho na zona do mar Báltico (Convenção de Helsínquia), que estabelece que «As partes contratantes aplicarão o princípio da prevenção, ou seja, adotarão medidas preventivas sempre que haja razões para considerar que as substâncias ou energias introduzidas, direta ou indiretamente, no meio marinho podem representar riscos para a saúde humana, causar danos aos recursos vivos e ecossistemas marinhos, reduzir os fatores de atração ou interferir com outras utilizações legítimas do mar, mesmo que não existam provas concludentes de uma relação causal entre as descargas no meio marinho e os efeitos alegados.»

sobre as Populações de Peixes³³, o princípio surge da seguinte forma: «Os Estados serão mais cautelosos se os dados forem incertos, pouco fiáveis ou inadequados. Não poderá ser invocada a falta de dados científicos pertinentes para diferir a adoção de medidas de conservação e de gestão ou para não as adotar». O princípio da precaução é um princípio emergente do Direito Internacional consuetudinário, reconhecido como aplicável à exploração da área³⁴.

A aplicação do princípio da precaução, no entanto, está condicionada à existência de «motivos razoáveis de preocupação» (artigo 2.º, n.º 2, alínea a), da Convenção OSPAR), ou de «razões para considerar» (artigo 3.º, n.º 2, da Convenção de Helsínquia), que algum risco resultaria para os seres humanos, os recursos marinhos vivos e os ecossistemas, ou as utilizações “legítimas” do mar se as substâncias ou a energia em questão fossem direta ou indiretamente introduzidas no meio marinho. Estas considerações, inter-relacionadas e co-dependentes, introduzem critérios para definir os limites dentro dos quais a atuação do Estado em execução do princípio da precaução pode ser considerada aceitável ou não, bem como no que se refere a determinar o momento em que deve ser adotada essa ação (e qual o seu conteúdo). No entanto, não eliminam o facto de a implementação do princípio da precaução ser um exercício de poder discricionário do Estado.

Efetivamente, de acordo com a Declaração do Rio, a viabilidade de uma ação ambiental de precaução deve ser avaliada numa perspetiva da capacidade do Estado que atua. Isto significa que o limiar para determinar a aplicação de medidas de precaução resulta das capacidades económicas, tecnológicas e científicas da parte que atua. Por outras palavras, embora a obrigação de tomar medidas cautelares seja um critério comum para todos os Estados, a sua manifestação em qualquer comportamento individual estadual evidencia um leque diferenciado de responsabilidades, definido pela competência científica, capacidade financeira e, implicitamente, até mesmo a decisão política das autoridades estatais, dentro da sua soberana margem de livre

33 O Acordo Relativo à Aplicação das Disposições da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, de 10 de dezembro de 1982, respeitantes à Conservação e Gestão das Populações de Peixes Transzonais e das Populações de Peixes Altamente Migradores, adotado em Nova Iorque em 4 de agosto de 1995, aprovado por Portugal pelo Decreto n.º 2/2001, de 4 de janeiro.

34 Cf. o Parecer consultivo n.º 17, de 1 de fevereiro de 2011, da Câmara de Controvérsias dos Fundos Marinhos do Tribunal Internacional do Direito do Mar, sobre Responsabilidades e obrigações dos Estados patrocinadores de pessoas e entidades no que respeita às atividades na Área.

apreciação, de levar a cabo as medidas exigidas. É possível estabelecer uma ligação com o princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas³⁵.

Para além disso, existe um elemento de subjetividade. A atuação dos Estados será necessária se existirem motivos razoáveis para estes acreditarem que vai ocorrer um efeito prejudicial ou se estiverem preocupados com essa eventualidade. Esses motivos devem estar ligados a um certo nível de objetividade científica, mas não necessariamente ao nível máximo de objetividade possível de acordo com as normas da tradição científica. Em todo o caso, essa preocupação ou suposição, apoiada em provas científicas inconclusivas, deve apontar para a probabilidade de danos ou ameaças de danos graves ou irreversíveis para o meio marinho causados pela substância em causa.

O principal mérito do princípio da precaução consiste na promoção de uma conduta do Estado para evitar a ocorrência de danos ao ambiente. A realização deste objetivo depende das suas implicações científicas e económicas e do efeito combinado destas no seu conteúdo jurídico³⁶. Ao ter em conta o risco e a incerteza, este princípio coloca um desafio à ciência. Para qualquer avaliação científica razoavelmente fiável dos fenómenos, os dados têm de ser recolhidos e reproduzidos respeitando uma seleção aceitavelmente boa da amostra. Isto requer tempo e, previsivelmente, métodos científicos melhorados ao longo do tempo. Assim, numa visão simplista, a precaução pressupõe, de um ponto de vista científico, uma conduta baseada na ignorância, quer

35 Este princípio exprime a linha divisória entre o Norte Global e o Sul Global no que diz respeito à assunção da responsabilidade pela proteção global do ambiente. Não há dúvida de que os Estados serão sempre dotados de forma diferente dos recursos necessários para assegurar essa proteção. A problemática, no entanto, ressoa na “prioridade do desenvolvimento” geralmente assumida pelos Estados em vias de desenvolvimento quando estão em causa considerações ambientais. A formulação adotada na Declaração do Rio de Janeiro para o desenvolvimento sustentável é coerente com esta dualidade (Princípios n.ºs 6, 7 e 11), tal como refletido no Capítulo 17 (o capítulo dos Oceanos) da Agenda 21. Também se encontram reflexos no artigo 4.º da Convenção-Quadro sobre Alterações Climáticas, de 9 de maio de 1992, e no artigo 20.º da Convenção sobre a Diversidade Biológica, de 5 de junho de 1992.

36 Por exemplo, relativamente ao processo *Gabcikovo-Nagymaros*, junto do TIJ, (Hungria c. Eslováquia), n.º 92 da Lista Geral do TIJ (acórdão de 25 de setembro de 1997), antes da decisão do TIJ, especulou-se, por exemplo, que, embora o não cumprimento pela Hungria da sua obrigação ao abrigo do tratado que estabelecia o projeto em causa pudesse ser questionado em termos de direito dos tratados, essa medida poderia ser vista como tendo evitado uma catástrofe ecológica iminente e deveria ser objeto de algum mérito judicial (cf. Erik Hoenderkamp, «The Danube: Damned or Dammed? The Dispute Between Hungary and Slovakia Concerning the Gabcikovo-Nagymaros Project», in *Leiden Journal of International Law* 287, 2009, vol. 8, p. 293 a/e 302, 306 a/e 309).

Na sua decisão, o TIJ aceitou que as preocupações ecológicas da Hungria eram de facto válidas, mas considerou que esta estava ciente dessas consequências na altura em que os dois países assinaram o tratado do projeto em 1977. Além disso, a Hungria poderia ter tomado medidas de correção, especialmente tendo em conta a disponibilidade da Checoslováquia (Eslováquia) para cooperar a este respeito. Não o tendo feito, a rescisão unilateral pela Hungria das obrigações que lhe incumbem por força do tratado foi considerada ilegal e, implicitamente, este ato impediu a adoção de medidas ambientais de precaução nesta situação. Após ter feito esta declaração, o TIJ considerou que, uma vez que, por força do direito dos tratados, o projeto controvertido ainda subsistia, as partes deveriam instituir tais medidas no contexto do regime revisto do projeto, tendo em conta a evolução atual do ambiente internacional.

por falta de provas, quer por insuficiência de provas. Dado o dinamismo do sistema oceânico, por exemplo, e a perene insuficiência de conhecimentos científicos sobre os seus sistemas ecológicos, a monitorização dos efeitos das atividades humanas nesses sistemas assume uma base cada vez mais insegura.

Uma visão excessivamente rígida do princípio da precaução tem consequências económicas inaceitáveis e, provavelmente, injustificáveis, porque levaria à paralisação da atividade económica dada a incerteza relativamente a danos ambientais potenciais que lhe está subjacente. Uma visão excessivamente flexível tem consequências incertas para a integridade do meio marinho. Como princípio, a precaução exprime a necessidade de tomar medidas preventivas ao menor indício de risco ambiental. Isto significa que, numa situação em que um Estado se oponha à redução de atividades que outros considerem suspeitas do ponto de vista ambiental, este terá de fundamentar a sua oposição, nomeadamente apresentando uma explicação fundamentada do peso que poderão ter dado a opiniões ou provas alternativas.

Em termos práticos, a precaução não prescreve, enquanto princípio, as medidas específicas através das quais pode ser operacionalizada. À luz dos seus objetivos, pode-se concluir que os instrumentos que podem ser utilizados para lhe dar execução são semelhantes aos relativos ao princípio da prevenção. Entre eles, contam-se a aplicação cada vez mais rigorosa das metodologias em desenvolvimento para a avaliação do impacto ambiental; a revisão constante, com base em descobertas científicas melhoradas, de parâmetros nacionais substantivos, como as normas de qualidade dos produtos e da água e formas institucionalizadas e objetivamente verificáveis de implementar as obrigações de notificação, monitorização, troca de informações e apresentação de relatórios, que são características comuns da maioria dos acordos sobre a proteção do meio marinho. Do mesmo modo, os requisitos para a utilização das “melhores tecnologias disponíveis” e das “melhores práticas ambientais” sublinham a relatividade que está na base da manifestação da precaução como um sistema institucionalizado de proteção do meio marinho³⁷. Globalmente, no entanto, o padrão imposto pelo princípio da precaução obriga a um rigor crescente na aplicação das medidas de proteção que gera e a uma maior amplitude na sua aplicação,

37 O transporte de resíduos perigosos por via marítima constitui o caso de teste no âmbito do regime global de proteção do ambiente marinho. Até à data, a prática dos Estados resiste a permitir que os navios que transportam material nuclear exerçam a “liberdade de navegação” nas zonas económicas exclusivas devido à magnitude dos riscos que representam a libertação de tais materiais no oceano. Argumenta-se que que a restrição do direito de navegação se justifica à luz do princípio da precaução, a menos que os Estados de trânsito sejam consultados e notificados e que o seu consentimento seja obtido relativamente à deslocação de qualquer navio desse tipo. Cf. Jon M. Van Dyke, «Applying the Precautionary Principle to Ocean Shipments of Radioactive Materials», in *Ocean Development & International Law*, 1996, vol. 27, p. 379.

nomeadamente no que se refere às fontes terrestres das substâncias e atividades que prejudicam o meio marinho.

O princípio da participação do público

O direito à informação, à participação, e ao acesso à justiça são direitos humanos protegidos internacionalmente³⁸. Estes direitos estão também consagrados em convenções multilaterais³⁹ e declarações⁴⁰ que abordam, em particular, a tomada de decisões no domínio do ambiente. O ODS 16, em relação à justiça e instituições fortes, inclui metas para garantir o acesso do público à informação e para desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes, e garantir a tomada de decisões responsivas, inclusivas, participativas e representativas a todos os níveis⁴¹.

Os princípios de participação pública, que incluem mecanismos de transparência e responsabilização, são importantes porque conduzem a melhores decisões e a uma maior confiança do público. Existem também importantes normas emergentes do Direito Internacional que reconhecem os direitos dos atores não estatais, incluindo as populações indígenas, como importantes contribuintes para processos jurídicos internacionais. Tal pode exigir medidas especiais para garantir a inclusão de grupos marginalizados.

Em termos de partilha de informações, a CNUDM estipula que os dados relativos ao ambiente não devem ser considerados propriedade intelectual⁴². Por outro lado, a partilha de informações surge apenas em relação à exigência de os Estados disponibilizarem os resultados da investigação científica marinha ou da transferência de tecnologia.

Em termos de acesso à justiça, a CNUDM prevê um certo nível de controlo jurisdicional, embora estas disposições não permitam a revisão judicial da utilização dos poderes discricionários da ISA, nem da substância das suas regras e regulamentos. (artigo 189.^o)

38 Cf., respetivamente, os artigos 19.^o, 25.^o e 2.^o, n.º 3, do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, de 16 de dezembro de 1966.

39 Cf. a Convenção sobre o Acesso à Informação, a Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e o Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente (Convenção de Aarhus), ou Acordo Regional sobre o Acesso à Informação, a Participação do Público e a Justiça em Matéria de Ambiente na América Latina e nas Caraíbas (Acordo de Escazú).

40 Cf., por exemplo, a Declaração da Assembleia Geral das Nações Unidas "The World Charter for Nature", UN Doc. A/RES/37/7 (28 de outubro de 1982), artigo 23; a Agenda 21; e o Princípio 10 da Declaração do Rio.

41 ODS 16.6, 16.7, e 16.10.

42 Cf. artigo 14.^o, n.º 2, do anexo III da CNUDM.

A CNUDM, no artigo 235.^o, também assinala que os governos nacionais desempenharão individualmente um papel significativo no cumprimento das responsabilidades ambientais, o que inclui o recurso à justiça através de procedimentos judiciais internos.

Conclusões

De um modo geral, os princípios referidos representam quadros amplos de disposições jurídicas que exigem regras e meios específicos para proteger o meio marinho contra uma deterioração contínua. Reforçam-se mutuamente através da clarificação complementar do seu objetivo coletivo final, nomeadamente, um meio marinho mais limpo. Também se reforçam mutuamente ao exporem os interesses económicos e sociais concorrentes que convergem na utilização da zona marinha. A sua incompatibilidade concetual, nos aspetos assinalados, não é assim eliminada. No entanto, esses domínios ou situações de incompatibilidade não tornam contraditória, e, portanto, irrealizável, a sua manifestação prática em medidas destinadas a garantir um meio marinho limpo. Pelo contrário, é a imprevisibilidade do seu nível de influência na evolução dos fatores económicos e sociais que pretendem regular que faz com que a eficácia das medidas que sugerem ou geram seja objeto de uma avaliação permanente. É neste contexto que se tornam relevantes e indispensáveis os procedimentos que orientam o curso dessa avaliação no plano interno e internacional. Em suma, as medidas evolutivas englobadas nas normas processuais, como a avaliação do impacto ambiental, a notificação, a consulta, a utilização da melhor tecnologia ambiental, entre outros, são, mais ou menos no mesmo grau de compatibilidade, subsumíveis a todo e qualquer destes princípios ou às normas que lhes dão origem. Por conseguinte, qualquer debate sobre quais as normas processuais que melhor refletiriam um determinado princípio seria, em si mesmo, um reflexo da forma como qualquer interveniente poderia optar por concretizar o princípio específico e, por conseguinte, todos eles em conjunto, nas suas medidas de regulamentação e aplicação da proteção do meio marinho.

Referências

Aline Jaeckel, *The International Seabed Authority and the Precautionary Principle*, Leiden: 'Brill Nijhoff', 2017, Capítulo 4.4.

Anthony D'Amato, «Do We Owe a Duty to Future Generations to Preserve the Global Environment?», in *American Journal of International Law*, 1990, vol. 84, p. 190.

Armando Rocha & Maria Pena Ermida, «Direito do Ambiente Marinho», in *Tratado de Direito do Ambiente*, coords. Carla Amado Gomes & Heloísa Oliveira, Lisboa, ICJP/CIDP, vol. II, 2022.

Arthur Ralph Carnegie, «The Challenge of Environmental Law to the Montego Bay Convention», in *25 Environmental Policy & Law* 302, 1995.

Becky J. Brown et al., «Global Sustainability: Toward Definition», in *Environmental Management*, 11(6), 1987.

Carlos Alberto Ruggerio, «Sustainability and sustainable development: A review of principles and definitions», *Science of the Total Environment*, 2021, p. 786.

Edith Brown Weiss, *In Fairness to Future Generations: International Law, Common Patrimony, and Intergenerational Equity*, Tokyo, The United Nations University, 1989.

Edith Brown Weiss, «Our Rights and Obligations to Future Generations for the Environment», in *American Journal of International Law*, 1990, vol. 84, p. 198.

Eila Jeronen, «Sustainable development», in *Encyclopedia of Sustainable Management*, Cham, Springer International Publishing, 2020.

Erik Hoenderkamp, «The Danube: Damned or Dammed? The Dispute Between Hungary and Slovakia Concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project», in *Leiden Journal of International Law* 287, 2009, vol. 8, p. 293 a/e 302, 306 a/e 309.

G. F. Maggio, «Inter/intra-Generational Equity: Current Applications under International Law for Promoting the Sustainable Development of Natural Resources», in *Buffalo Environmental Law Journal*, 1997, v. 4, 161.

Gary P. Supanich, «The Legal Basis of Intergenerational Responsibility: An Alternative View — The Sense of Intergenerational Identity», *Yearbook of International Environmental Law*, 1992, vol. 3, p. 99 a/e 107, p. 94.

Gretchen C. Daily et al., «Socio-economic Equity: A Critical Element in Sustainability», in *Ambio*, 1995.

Heloísa Oliveira, «Os Princípios do Direito do Ambiente», in *Tratado de Direito do Ambiente*, coords. Carla Amado Gomes & Heloísa Oliveira (coords.), Lisboa, Lisbon Public Law Editions, 2022, vol. I, 2. ed.

Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, 7. ed., Oxford, Oxford University Press, 2008, p. 275 a/e 285.

Jon M. Van Dyke, «Applying the Precautionary Principle to Ocean Shipments of Radioactive Materials», in *Ocean Development & International Law*, 1996, vol. 27, p. 379.

Max Valverde Soto, «General Principles of International Environmental Law», in *ILSA Journal of International and Comparative Law*, 1996.

Michael Waldichuk, «Sustainable Development in the Marine Context», in *Marine Pollution Bulletin* 110, 1991.

Mostafa K. Tolba, «Towards a Sustainable Development», in *Ambio*, 1995.

Patricia Birnie, Alan Boyle & Catherine Redgwell, *International Law and the Environment*, 3.ed., Oxford, Oxford University Press, 2009, p.143 a/e 152.

Tom Waas, Jean Hugé, Aviel Verbruggen, & Tarah Wright, «Sustainable development: A bird's eye view», in *Sustainability*, 2011, 3(10).

Referências jurisprudenciais

Acórdão da arbitragem em *Trail Smelter (Canadá c. E.U.A.)*, 3 R.I.A.A. 1905, 1963-1966 (1943).

Acórdão do TIJ relativo ao *Estreito de Corfu (Reino Unido c. Albânia)*, 1949 I.C.J. 4, 22 (9 de abril).

Acórdão da arbitragem *Lac Lanoux (França c. Espanha)*, 24 I.L.R. 101, 123, 138-140 (1957).

Acórdãos do TIJ nos processos *Austrália c. França* e *Nova Zelândia c. França*, sobre os *Testes Nucleares*, 1974 I.C.J. 253 (Dec. 20), e 1974 I.C.J. 457 (Dec. 20).

Acórdão do TIJ *Gabcikovo-Nagymaros (Hungria c. Eslováquia)*, n.º 92 da Lista Geral do TIJ (acórdão de 25 de setembro de 1997).

Despacho de 22 de setembro de 1995 do Tribunal Internacional de Justiça, no Processo relativo ao *Pedido de Exame da Situação de Acordo com o Parágrafo 63 do Acórdão do Tribunal de 20 de dezembro de 1974 nos Testes Nucleares (Nova Zelândia v. França)*.

Parecer Consultivo sobre a Legalidade da Ameaça ou Uso de Armas Nucleares, TIJ, Relatórios do TIJ 1996.

Parecer consultivo n.º 17, de 1 de fevereiro de 2011, da Câmara de Controvérsias dos Fundos Marinhos do Tribunal Internacional do Direito do Mar, sobre Responsabilidades e obrigações dos Estados patrocinadores de pessoas e entidades no que respeita às atividades na Área.

Capítulo V

*Conceição Santos
Sónia Ribeiro*

EMERGÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO DE ECO-EMERGÊNCIA: O CASO DAS COMUNIDADES COSTEIRAS EM CONTEXTO DE ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS

Introdução

Ainda que com diferentes definições e abordagens, existe já um amplo consenso na literatura de que a emergência climática global¹ constitui uma nova condição estrutural com impactos em todas as sociedades (e.g. ^{2,3,4}), colocando desafios significativos à (re)

1 Barry Gills & Jamie Morgan, «Global Climate Emergency: after COP24, climate science, urgency, and the threat to humanity», in *Globalizations*, 2020, vol. 17, issue 6, p. 885 a/e 902, DOI: 10.1080/14747731.2019.1669915

2 Tuuli Hirvilammi, Liisa Häikiö, Håkan Johansson, Max Koch & Johanna Perkiö, «Social Policy in a Climate Emergency Context: Towards an Ecosocial Research Agenda», in *Journal of Social Policy*, 2023, volume 52, issue 1, p. 1 a/e 23. doi:10.1017/S0047279422000721 <https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-social-policy/article/social-policy-in-a-climate-emergency-context-towards-an-ecosocial-research-agenda/DAB7ED753DFA124A4BFFFC4E33086AEA>

3 Craig A. Johnson & Krishna Krishnamurthy, «Dealing with displacement: Can “social protection” facilitate long-term adaptation to climate change? », in *Global Environmental Change*, 2010, volume 20, issue 4, p. 648 a/e 655, ISSN 0959-3780, <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2010.06.002>

4 Niklas Jakobsson, Raya Muttarak & Mi Ah Schoyen, «Dividing the pie in the eco-social state: Exploring the relationship between public support for environmental and welfare policies», in *Environment and Planning C: Politics and Space*, 2018, vol. 36, issue 2, p. 313 a/e 333, doi:10.1177/2399654417711448

organização do Estado social e impondo a adaptação das políticas sociais, que serão chamadas a criar sinergias entre objetivos sociais e ambientais e a construir apoios públicos para novos conjuntos de políticas eco-sociais⁵. O impacto negativo que a crise/emergência climática tem nas condições de vida das comunidades por ela mais afetadas torna-se ele mesmo num desafio crítico para a gestão pública, e impõe preocupações adicionais com perdas económicas e não económicas causadas por eventos climáticos extremos e pelos aumentos observados nas temperaturas globais um pouco por todo o globo.

Embora a grande preocupação nos estudos globais esteja focada nas zonas do globo com maior vulnerabilidade aos impactos da crise climática e nas populações aí residentes, nomeadamente as populações de países em vias de desenvolvimento, estes impactos afetarão igualmente as comunidades costeiras em zonas mais desenvolvidas, colocando os mesmos riscos e exigindo respostas de política pública que precisam ser equacionadas, evitando a intensificação de vulnerabilidades e desigualdades existentes com os impactos adversos das alterações climáticas, que afetam desproporcionadamente os grupos marginalizados, amplificando as desigualdades e minando o desenvolvimento sustentável. Na Europa, estas perdas terão chegado, segundo a Agência Europeia do Ambiente (EEA) a cerca de meio bilião de euros nos últimos 40 anos e entre 85 000 e 145 000 vidas humanas, devido a eventos climáticos extremos como tempestades, ondas de calor e inundações⁶.

As alterações climáticas terão (estão a ter) consequências relevantes no sistema oceânico, em múltiplos aspetos, não sendo despidendo o impacto que terão, não apenas na forma de vida, mas na própria segurança da vida das populações que vivem em zonas costeiras e que serão afetadas negativamente pelos impactos destas alterações. Assim, para o presente estudo assumem particular relevância a alteração do nível da água do mar e da erosão costeira, mas também a ocorrência e recorrência de fenómenos climáticos extremos no oceano e nas zonas costeiras, por afetarem de forma sensível as comunidades costeiras não apenas no que respeita à segurança da propriedade - pública e privada - mas também no que respeita à segurança e salvaguarda da vida humana.

5 Gills & Morgan, «Global Climate Emergency...», cit. nota 1.

6 EEA (2022). Economic losses from weather and climate-related extremes in Europe reached around half a trillion euros over past 40 years, 03 Feb, <https://www.eea.europa.eu/highlights/economic-losses-from-weather-and>

As conclusões do Painel Intergovernamental para as Alterações Climáticas (IPCC)⁷ vêm reafirmando⁸ o aumento das temperaturas globais da superfície do mar, verificado desde o final do século XIX, com maior proeminência nas últimas décadas no hemisfério norte, e especialmente no Atlântico Norte e continuará a subir ao longo do século XXI⁹. Com efeito, como alertado já em 2015 pelo Grupo de Trabalho do Processo Regular, incluindo aspetos socioeconómicos dirigidos ao presidente da Assembleia Geral¹⁰ o oceano tem vindo a absorver calor e gelo derretido (entre 1971 e 2010 absorveu cerca de 93% do calor extra combinado armazenado por ar aquecido, mar, terra e gelo derretido) provocando aumentos significativos na temperatura da superfície do mar em cerca de 70% da costa mundial, ao mesmo tempo que aumenta o número anual de dias extremamente quentes em 38% do litoral mundial, com o aquecimento a ocorrer em datas significativamente mais cedo do ano em 36% das zonas costeiras temperadas do mundo (entre 30° e 60° de latitude em ambos os hemisférios).

No início do século, a Assembleia Geral das Nações Unidas lançou¹¹ um Processo Regular¹² para a elaboração de uma avaliação marinha integrada global – ou Avaliação Global do Oceano – sobre o estado do meio marinho, incluindo aspetos socioeconómicos. Este processo conta já com dois relatórios publicados, e estabeleceu uma linha de base de conhecimento sobre o estado do oceano e pressões a que está sujeito. A primeira Avaliação Mundial do Oceano, publicada em 2015, identificou vastas áreas do oceano seriamente degradadas, evidenciando que as principais características do oceano estão a mudar significativamente em resultado das alterações climáticas e das mudanças relacionadas na atmosfera, e a segunda avaliação, lançada em 2021, confirmou o impacto das alterações climáticas nas mudanças verificadas na dinâmica oceânica e a perda de biodiversidade no oceano, ameaçando o desenvolvimento sustentável e a viabilidade da vida humana.

7 O Painel Intergovernamental para as Alterações Climáticas (IPCC) é o órgão das Nações Unidas para avaliar a ciência relacionada com as alterações climáticas.

8 Cf. relatórios IPCC, nomeadamente o 5.º relatório de avaliação do IPCC disponível em [IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change](https://www.ipcc.ch/)

9 Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Working Group I – The Physical Science Basis Contribution to the IPCC Sixth Assessment Report, [Regional_Fact_Sheet_Ocean\(ipcc.ch\)](https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-working-group-i/)

10 UN GA, 7th Sess., Doc A/70/112 (July 22, 2015), Item 80 (a) of the provisional agenda, Oceans and the law of the sea, available from <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/187/09/PDF/N1518709.pdf?OpenElement>

11 Resoluções 57/141; 58/240 e 71/257 da Assembleia Geral das Nações Unidas.

12 O Processo Regular das Nações Unidas é um processo promovido pela Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea, e visa contribuir para o reforço da avaliação científica regular do ambiente marinho de forma a melhorar a base científica para a adoção de decisões de política marinha e marítima. O World Ocean Assessment (WOA) é o principal resultado do Processo Regular, tendo publicado o 1º relatório em 2015 e o segundo em 2021.

A magnitude e formas de mitigação e adaptação das alterações climáticas constituem um enorme desafio político, e implicam um conjunto de reflexões sobre as políticas públicas de proteção e mitigação dos impactos que as alterações verificadas e previsíveis no oceano devem produzir nas zonas costeiras, e que devem ser implementadas tendo em conta a necessidade de adaptação das comunidades costeiras às modificações que essas zonas vão experienciar crescentemente ao longo dos próximos anos, nomeadamente no que respeita à promoção da segurança das pessoas e dos bens públicos e privados nas zonas de maior impacto.

O presente estudo pretende contribuir para esse debate, com foco no caso de Portugal e com particular destaque para a definição e implementação de instrumentos de política pública em situação de emergência e alterações climáticas, nomeadamente sistemas de alerta precoce para todos, que permitam às autoridades locais agir em tempo para salvaguarda da vida humana e maior segurança da propriedade, pública e privada.

Metodologia

O presente estudo parte das preocupações centrais enunciadas na encíclica *Laudato Si'*¹³ sobre o impacto da “atividade descontrolada do ser humano” recordando a este propósito o caminho feito pela Igreja Católica neste âmbito desde a *Pacem in Terris* de João XXIII, e enfatizando o que já Paulo VI havia escrito: “por motivo da exploração inconsiderada da natureza, começa a correr o risco de destruí-la e de vir a ser, também ele, vítima dessa degradação”¹⁴, e assenta na evidência científica e nos cenários prospetivos avançados por diversos estudos sobre os impactos das alterações climáticas na alteração das condições de vida das comunidades costeiras por via das alterações no nível da água do mar e na erosão costeira, com particular foco nos estudos elaborados no âmbito das Nações Unidas, nomeadamente no âmbito do IPCC e do WOA.

Este texto, guiado pela preocupação de base da referida encíclica, com o bem estar da população numa relação equilibrada com o ambiente, tem como propósito identificar as respostas de política pública que estão a serem definidas no sentido de promover a segurança das pessoas e dos bens públicos e privados nas zonas de maior

13 Carta Encíclica *Laudato Si'* do Santo Padre Francisco sobre o cuidado da casa comum, disponível em [papa-francesco_20150524-enciclica-laudato-si_po.pdf \(vatican.va\)](https://www.vatican.va/content/papa-francesco/20150524-enciclica-laudato-si_po.pdf), consultado em 23-06-2023.

14 Carta Apostólica Octogesima Adveniens, Papa Paulo VI, de 14 de maio de 1971, p. 9, §21, disponível em https://www.vatican.va/content/paul-vi/pt/apost_letters/documents/hf_p-vi_apl_19710514_octogesima-adveniens.html

impacto, nomeadamente as comunidades costeiras, que o Papa Francisco refere por três vezes na sua encíclica (referindo-se aos impactos nas zonas costeiras onde habita a maior parte da população global e evidenciando o caso das populações costeiras mais pobres, com poucas alternativas de subsistência, assim como a preocupação com o desaparecimento de ecossistemas costeiros fundamentais, como o caso específico dos manguezais).

O conceito de zona costeira surgiu no âmbito global na Recomendação 92 do Plano de Ação pelo Meio Ambiente, na Conferência de Estocolmo em 1972, mas não acolhe ainda uma definição consensual entre os autores, e existe ampla literatura que discute os critérios para definição dos limites das zonas que devem ser consideradas costeiras.

A delimitação exata da zona costeira tão-pouco reúne consenso e a sua demarcação pode variar em função da disciplina e dos conceitos ou definições que cada autor utiliza. Assim, se na perspetiva das ciências da Terra, o âmbito relevante pode ser limitado à faixa intertidal (espaço entre os dois limites extremos das marés), ou à área incluída entre a zona de rebentação das ondas e o limite interior onde penetra a cunha salina, para a ciência política, centrada nas questões da política pública, será relevante a perceção dos impactos territoriais das alterações climáticas, e a delimitação a partir da divisão administrativa do território, e assim considerar como região costeira todos os municípios que margeiam a costa. Mas ambos falham a compreensão integrada que exige a consideração da perspetiva das ciências sociais, âmbito no qual aquele limite pode ser ampliado - ou restringido - às áreas que abrangem atividades que estão ligadas a uma dada ocupação humana ou uso da região costeira, na sua parte marítima ou terrestre, a exemplo de estabelecimentos comerciais voltados para o turismo de praia, da captura e cadeia comercial de pesca, dentre outros. Ela pode, portanto, ser delimitada de modo muito restrito como a faixa intramarés ou de modo extensivo, como o fazem as declarações sobre a importância da ocupação humana em região costeira¹⁵.

Em Portugal foi definido pelo Instituto de Estatística, no contexto da Conta Satélite da Economia do Mar, tendo por referência o EUROSTAT, da Comissão Europeia, o conceito de “zona costeira” sendo de considerar dentro de cada NUTS III, as freguesias que são classificadas como áreas costeiras de acordo com a distância ao mar:

- se a freguesia está junto ao mar, é parte integrante da região costeira

15 Catherine Prost, «Região costeira, um espaço geográfico específico entre dois conjuntos», in Espaços costeiros brasileiros: Dilemas e desafios geográficos, Rio de Janeiro, Letra Capital, 2016, disponível em https://www.researchgate.net/publication/317318570_Regiao_costeira_um_espaco_geografico_especifico_entre_dois_conjuntos, consultado em 26-5-2023.

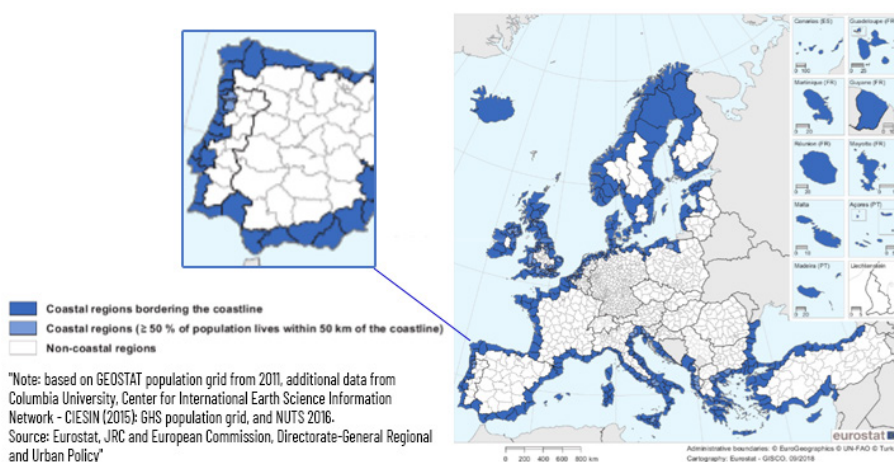
- se a freguesia não está junto ao mar, mas tem 50% da sua superfície a uma distância de 10 Km do mar, também é considerada freguesia costeira
- todas as outras freguesias são consideradas não costeiras.

O organismo de estatística da Comissão Europeia, o EUROSTAT define “regiões marítimas” as unidades territoriais para efeitos estatísticos NUT 3 que tem linha de costa ou em que mais de metade da sua população vive a menos de 50 km do mar, ou que tenham uma forte influência marítima.

A definição de “zona costeira”, uma zona mais localizada na proximidade do mar, está intimamente relacionada com a promoção e acompanhamento da evolução do turismo costeiro no contexto da economia do mar. No caso de “regiões marítimas” está em causa toda uma economia e população que vive numa certa proximidade do mar. É assumido que as estatísticas relativas às regiões marítimas têm por objetivo medir os aspetos económicos, sociais e ambientais relacionados com as regiões costeiras, as bacias marítimas e os sectores económicos marítimos. É neste caso um conceito de âmbito mais regional e abrangente.

Assim, são consideradas regiões marítimas em Portugal 13 NUTS III: Alto Minho; Cávado; Ave; Tâmega e Sousa; Área Metropolitana do Porto; Região de Aveiro; Região de Coimbra; Região de Leiria; Oeste; Lezíria do Tejo; Área Metropolitana de Lisboa; Alentejo Litoral, e Algarve.

Figura 1 – Regiões marítimas, NUT 3 em Portugal, segundo o órgão de estatística da Comissão Europeia¹⁶



Fonte: Eurostat¹⁷

¹⁶ Background - Coastal, Island and Outermost Regions - Eurostat (europa.eu)

¹⁷ EUROSTAT (2018). The Methodological Manual on Territorial Typologies. Disponível em www.eurostat.eu

Não constitui, para o presente estudo, elemento central esta discussão. Para o caso em estudo, é-nos particularmente sensível o argumento das ciências sociais, já que é relevante para o estudo o impacto social e económico e a forma como podem ser mitigados tendo em conta as diferentes perspetivas apresentadas nos diversos contextos, nomeadamente o conceito adotado pela Estratégia Nacional para a Gestão Integrada da Zona Costeira (cfr. DR 174/2009-I de 8 setembro), optou-se, para efeitos do presente estudo, pela utilização da definição de zona costeira ou litoral utilizada pelo sistema estatístico nacional (ainda que, curiosamente, distinta da definição utilizada pelo sistema europeu de estatística, EUROSTAT¹⁸), considerando “regiões do litoral” NUTS III, as que se referem a regiões onde algum dos seus municípios é costeiro/estuarino ou está a menos de 30 km da costa¹⁹.

Com efeito o conceito de zona costeiro não é um conceito universalmente definido. Em Espanha, por exemplo o Grupo de trabalho de Sistemas de Gestão em Integrada de Zonas Costeiras²⁰ refere que a zona costeira deve referir-se a uma superfície cuja delimitação se tenha estabelecido utilizando critérios jurídico-administrativos e que, normalmente, tem uma delimitação regular ou poligonal. Contudo, salientam estes autores, que a zona costeira deve ser identificada como um espaço geográfico em que as formas e as dimensões estão mais ligadas aos fenómenos naturais e humanos. Esta assunção é particularmente relevante para a reflexão que agora se apresenta, procurando uma abordagem das ciências sociais na gestão e avaliação na zona costeira em cenários de mudança climática e fenómenos meteorológicos extremos.

Devido à intensificação dos riscos incorridos por estas populações, fruto dos crescentes impactos das alterações climáticas sobre a zona costeira, em especial os que resultam da subida do nível médio do mar, os autores têm vindo a defender que a adaptação seja progressivamente adotada como a resposta mais adequada, incluindo assim não só a proteção mas também outro tipo de respostas como o recuo planeado (relocalização) e a acomodação^{21; 22}, sendo que as soluções mais adequadas

18 O Eurostat define zonas costeiras como unidades administrativas locais (UAL) limítrofes ou próximas de uma linha costeira, sendo esta definida como a linha onde a terra e a superfície da água se encontram. O Eurostat classifica, assim, as zonas costeiras como UAL limítrofes da linha costeira ou com, pelo menos, 50 % da sua superfície numa distância de 10 km da linha costeira. Todas as restantes são consideradas, para este sistema, zonas não costeiras. Cf. [Glossary: Coastal area - Statistics Explained \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&code=sdg_14_6_1)

19 Cf. [Quadro-Resumo das Regiões do Litoral de Portugal I Pordata](#)

20 GTSG/ICZM. Guía para la Implementación de un Sistema de Gestión Integrada de Zonas Costeras. Grupo de Trabajo de Sistemas de Gestión en ICZM Observatorio del Litoral. Colección Estudios, 2010.

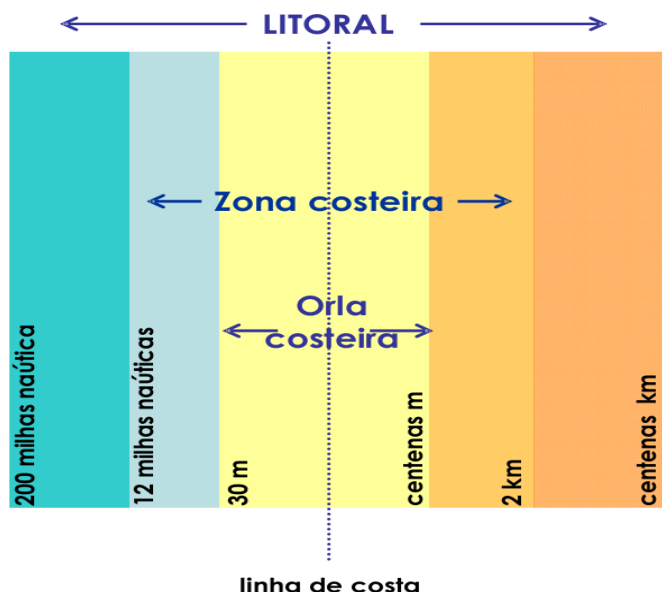
21 Fernando Veloso Gomes, «A gestão da zona costeira Portuguesa», 7(2) in *Revista da Gestão Costeira Integrada*, 2007, p. 83 a/e 95.

22 Pedro Arruda Júnior, «Análise tridimensional da proteção da zona costeira: o cenário Brasil-Portugal-EUA, suas nuances e obstáculos», in *VIII Congresso sobre Planeamento e Gestão das Zonas Costeiras dos Países de Expressão Portuguesa*, Aveiro, 2015.

resultam frequentemente de uma combinação daquelas três estratégias de adaptação (relocalização, acomodação e proteção) permitindo uma maior sustentabilidade das opções em termos sociais, económicos e ambientais.

Muitas destas estratégias encontram enquadramento em matéria de políticas para o território e em estratégias de gestão da zona costeira. Assim, para efeitos operacionais das medidas a implementar para obviar os impactos económicos e sociais importa ter presente a representação esquemática adotada em Portugal para o efeito (Figura 2).

Figura 2 – Representação da “zona costeira” no contexto da Estratégia Nacional para a Gestão Integrada da Zona Costeira



Fonte: INAG, 2009²³

Transversal a estas estratégias, mas menos refletida, encontra-se a necessidade de informação atempada sobre os riscos e eventos súbitos e/ou extremos a que estas comunidades estão sujeitas, adquirindo relevo neste contexto a capacidade de previsão e de disseminação de informação fiável e útil para a preparação de respostas adequadas que permitam a proteção de bens e a salvaguarda da vida humana nestas regiões.

23 INAG, *Estratégia Nacional para a Gestão Integrada da Zona Costeira*. I, Junho 2009, disponível em https://www.aprh.pt/images/stories/pdf/030609_abarroco.pdf

O artigo pretende assim focar o caso dos sistemas de alerta precoce que permitem mitigar os impactos negativos das consequências das alterações climáticas no modo de vida daquelas comunidades, analisando como caso de estudo Portugal.

A investigação usou, como abordagem metodológica de base, a revisão qualitativa²⁴, que permite uma análise aprofundada de um amplo corpo de literatura, identificando um conjunto de temas relevantes e procedendo a uma sistematização de resultados de um vasto conjunto de estudos existentes sobre o âmbito geral do estudo. O estudo recorre ainda a uma abordagem integrativa da literatura²⁵ como uma forma de investigação que usa a literatura existente para criar conhecimento.

O processo de revisão incluiu os seguintes passos: 1) sistematização de evidências sobre o impacto das alterações climáticas nos oceanos e respetivas consequências para as comunidades costeiras em Portugal; 2) identificação, análise e sistematização de políticas públicas de gestão e planeamento nas zonas costeiras portuguesas impactadas pelas alterações climáticas; 3) análise dos sistemas de alerta precoce para todos, no contexto global e nacional; e 4) identificação e análise dos instrumentos de política pública em situação de emergência e alterações climáticas em Portugal.

Para identificar publicações relevantes, a fase inicial de pesquisa utilizou os seguintes termos de pesquisa: “impacto de alterações climáticas em zonas costeiras”; “mitigação do impacto de alterações climáticas em zonas costeiras”; “impacto de alterações climáticas em comunidades costeiras”; “mitigação do impacto de alterações climáticas em comunidades costeiras”; “políticas públicas de mitigação”; “sistemas de alerta precoce”; “políticas públicas de gestão e planeamento nas zonas costeiras”; “situação de emergência e alterações climáticas”. As pesquisas foram realizadas utilizando as seguintes bases de dados: Web of Science, Google Scholar, Research Gate, e de editoras de publicações de referência, como Elsevier, Sage e Cambridge University Press (^{26,27,28,29,30}).

24 Richard J. Torraco, «Writing integrative literature reviews: Guidelines and examples», 4(3) in [Human Resource Development Review](#), 2005, p. 356 a/e 367.

25 Richard J. Torraco, «Writing Integrative Reviews of the Literature: Methods and Purposes», in *International Journal of Adult Vocational Education and Technology*, Volume 7, Issue 3, Lincoln, NE, USA. July-September, 2016.

26 <https://scholar.google.com>

27 www.researchgate.net

28 www.sciencedirect.com

29 [SAGE Publications Inc | Home](#)

30 www.cambridge.org

Os artigos que surgiram em resultado desta pesquisa foram então selecionados com base em critérios gerais de relevância para o tema da investigação através de uma leitura rápida dos resumos. Este processo foi realizado pela equipa em várias rondas, com refinamentos sucessivos dos termos de pesquisa para maior profundidade e foco da pesquisa num processo iterativo que permitiu categorizar a seleção final da literatura sob os respetivos temas e sub-temas. Os quatro grandes temas que emergiram da nossa revisão incluem: 1) vulnerabilidade e adaptação a alterações climáticas em zonas costeiras; 2) planeamento e gestão de risco em zonas costeiras; 3) zonas de risco em Portugal; e 4) sistemas de emergência e alerta precoce.

O artigo foi assim estruturado seguindo estes temas, apresentando um primeiro capítulo de identificação das consequências para as comunidades costeiras do impacto das alterações climáticas, detalhando os impactos para os sistemas naturais nas zonas costeiras nas suas relações com os sistemas económicos e sociais das comunidades que aí habitam, e focando depois nas políticas públicas de planeamento e gestão sustentável nas zonas costeiras impactadas pelas alterações climáticas. O artigo evolui depois para a reflexão sobre os instrumentos de política pública em situação de emergência e alterações climáticas focando na capacidade de resposta e garantia de segurança, atentando, por fim, nos sistemas de alerta precoce como instrumentos de prevenção fundamentais para minimização de danos e perdas, nomeadamente de vida humana na ocorrência de fenómenos extremos decorrentes dos efeitos das alterações climáticas nas zonas costeiras.

Da eco-emergência à emergência social: consequências para as comunidades costeiras do impacto das alterações climáticas

As comunidades que vivem ao longo das costas oceânicas percebem o valor dos bens e serviços fornecidos pelo oceano principalmente a partir de uma perspetiva nacional, relacionada com as águas territoriais ou zona económica exclusiva (ZEE). Mas estão também cada vez mais conscientes dos desafios que enfrentam em consequência das alterações climáticas em curso, desenvolvidas no quadro global.

De acordo com a Comissão Europeia, cerca de um terço da população da UE vive a menos de 50 km da costa e as zonas litorais geram mais de 30% do PIB total da UE. O valor económico dos ativos que ficam dentro de um raio de 500 m dos mares da Europa varia entre 500 mil milhões de euros e 1000 mil milhões de euros³¹. Mas estas regiões, que atraem milhões de pessoas que aí vivem, trabalham ou desenvolvem

³¹ [Consequências das alterações climáticas \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/clima/policies/adaptation/impacts_en)

atividades diversas de índole profissional ou lúdico-recreativas, são na verdade ecologicamente sensíveis e especialmente vulneráveis, além de áreas de potencial conflito pelos inúmeros usos passíveis de serem aí desenvolvidos.

Para efeitos de clarificação, e tendo em conta a leitura holística que permite, adotamos a sistematização dos impactos das alterações climáticas nas zonas costeiras proposta pela Comissão Europeia, que as divide em quatro áreas distintas: desafios para a própria natureza, para as empresas, para a sociedade e para o próprio território.

Assim, as alterações climáticas terão impactos significativos que se estendem desde o aumento das temperaturas, à redução de disponibilidade de água doce, alteração na composição e resiliência dos solos. A subida do nível da água do mar e zonas costeiras, fenómeno em aceleração nas últimas décadas, deverá levar a um aumento de 60 a 80 cm do nível do mar até ao final do século, aumentando o risco de inundações e de erosão perto da costa, com consequências significativas para as pessoas, as infraestruturas, as empresas e a natureza das zonas litorais, reduzindo ainda a quantidade de água doce disponível, em consequência da penetração da água do mar nos lençóis freáticos, com consequências na agricultura e abastecimento de água potável.

Com efeito, é esperado que os picos de temperatura extremamente elevados mais frequentes, originando vagas de calor, sejam responsáveis, juntamente com o aumento esperado de forte pluviosidade de curta duração, por danos nas infraestruturas, menor produtividade e aumento da mortalidade, afetando, sobretudo, os setores mais vulneráveis da população, como os idosos e os lactentes, mas com impactos relevantes também nos ciclos de vida das espécies animais e vegetais, com consequências no rendimento e viabilidade da agricultura e da pecuária ou na capacidade dos ecossistemas para fornecerem bens e serviços importantes (como a água potável ou o ar fresco e limpo).

O aumento de temperaturas deverá produzir também tempos de seca mais frequentes, mais severos e mais prolongados, com repercussões nas infraestruturas de transportes, na agricultura, na silvicultura, na água e na biodiversidade, atrasando o crescimento das árvores e das culturas, aumentando os ataques de pragas e alimentando os incêndios florestais.

Outros impactos serão sentidos nas dinâmicas da biodiversidade, solos e águas interiores, e deverão levar à redução da resiliência dos ecossistemas e da sua

capacidade para prestar serviços essenciais, como a regulação climática, o ar e a água limpos e o controlo das inundações ou da erosão.

Com efeito, se por um lado a composição e resistência dos solos deva certamente ser alterada (sendo previsíveis o aumento da erosão, o declínio da matéria orgânica, a salinização, a perda de biodiversidade dos solos, o desabamento de terras e a desertificação), por outro lado, e com grande relevância para as comunidades costeiras, os efeitos das alterações climáticas no ambiente marinho, como o aumento das temperaturas à superfície do mar, a acidificação dos oceanos e as mudanças das correntes e do regime dos ventos, alterarão significativamente a composição física e biológica dos oceanos, com impacto na distribuição geográfica dos peixes e, logo, nas capacidades de pesca.

Os impactos nas economias costeiras não são, no entanto, exclusivos das atividades diretamente relacionadas com atividades no mar, apresentando antes uma transversalidade setorial pelas implicações que os efeitos cumulativos das alterações climáticas nos oceanos terão nas cadeias de valor dos diferentes setores, prevendo-se que os efeitos das alterações climáticas afetem as empresas, causando perturbações nas operações comerciais, danos materiais e perturbações nas cadeias de abastecimento e nas infraestruturas, conduzindo a um aumento dos custos de manutenção e dos materiais.

Estes efeitos terão, naturalmente, consequências nos preços, que se esperam vir a sofrer uma tensão inflacionista por via destes efeitos, ainda que os impactos sejam previsivelmente mais relevantes em alguns setores económicos. Desde logo, o setor das infraestruturas, que enfrenta um desafio de adaptação a novos requisitos nos seus produtos, desde logo de resistência a fenómenos extremos e à consideração e novos elementos de risco associados à localização das construções. A agricultura, como já mencionado, deverá ser um setor substancialmente afetado, a exigir capacidade de adaptação pela inovação nos métodos e processos de cultivo. Outro setor fortemente afetado será o dos seguros, que a curto prazo sofrerá eventualmente uma pressão de ajustamento a novas condições de base. A evolução do setor segurador exigirá um acompanhamento político de proximidade, já que é expectável que, especialmente nos setores ou regiões mais vulneráveis, como o são as regiões costeiras, os novos modelos de seguro possam incorporar um aumento indireto das disparidades sociais, ao tornar os prémios de seguro incomportáveis para uma parte da população.

Em termos sociais, e além dos impactos na saúde e que se estima poderem incluir temas como o aumento da mortalidade em função dos fenómenos climatéricos extremos e a maior propensão ao desenvolvimento de algumas doenças, haverá impactos relevantes na produtividade e na viabilidade dos setores económicos, com implicações para o mercado de trabalho. Este, por seu lado, será impactado pela menor disponibilidade de mão de obra devido a uma diminuição das condições de saúde da população e a condicionalismos adicionais em matéria de saúde no trabalho.

Sendo certo que alguns setores deverão desenvolver-se no quadro da implementação de estratégias de mitigação e adaptação aos impactos das alterações climáticas, subsistem incertezas no que respeita à capacidade de criação líquida de emprego nesse contexto. De qualquer forma, será sempre necessário um esforço de atualização das competências laborais e de adaptação dos perfis profissionais das populações nas zonas mais afetadas, nomeadamente nas zonas costeiras, que concentram não só as zonas de elevado impacto cumulativo como também as áreas de maior concentração populacional e de investimento empresarial.

Um impacto social relevante desenvolve-se a nível global e impõe uma reflexão mais abrangente que não constitui um elemento central do presente estudo, mas deverá ser considerado no campo mais amplo do tema de investigação: o impacto das alterações climáticas nos oceanos no aumento das deslocações de grandes grupos populacionais, com o previsível aumento de grandes migrações internacionais, como as que a ACNUR acompanha e que constituem uma realidade em desenvolvimento que deverá ser agravada no futuro próximo, à medida que os impactos das alterações climáticas em regiões empobrecidas do globo – de acordo com Filippo Grandi, Alto Comissário das NU para os Refugiados³², 90% dos refugiados sob o mandato do ACNUR atualmente e 70% das pessoas deslocadas dentro dos seus países de origem por conflitos e violência vêm de países na linha da frente da emergência climática, que está a aumentar a pobreza, a instabilidade e o movimento humano e a alimentar as tensões e a conflitualidade por recursos cada vez mais escassos. Estes impactos, como referido, deverão estender-se a outros países, incluindo os países desenvolvidos, onde milhões de pessoas poderão ser forçadas a deslocar-se e escolher outro local para viver, exigindo respostas adequadas por parte dos respetivos sistemas nacionais.

32 Filippo Grandi, «Climate change is an emergency for everyone, everywhere», 09 november 2021, disponível em [Climate change is an emergency for everyone, everywhere | UNHCR](#), consultado em 24-01-2023

As comunidades costeiras em Portugal: planeamento e gestão sustentável nas zonas costeiras impactadas pelas alterações climáticas

Considerando a definição assumida pelas estatísticas nacionais de “regiões do litoral” NUTS III, os dados dos Censos 2021³³ denotam que as regiões do Litoral/ costeiras em Portugal representam 82,5% da população nacional, e uma densidade populacional de 181,8 indivíduos/km² (quando a média nacional é de 112,2), evidenciando assim a relevância destes territórios no tecido social e económico nacional, e a relevância do tema deste estudo. Ainda que considerando como zona costeira apenas os concelhos na linha de costa (com acesso ao mar), encontramos 30% dos concelhos no território nacional (91 face a 217 no ‘interior’), correspondendo a 52% da população nacional (Dados: Pordata, censos 2021).

Portugal reconhece a fragilidade do seu litoral face à erosão e galgamentos costeiros aos quais está particularmente vulnerável, e tem desenvolvido nas últimas duas décadas um conjunto de iniciativas e definido políticas públicas com foco na mitigação e adaptação com vista a uma sociedade adaptada aos impactos das alterações climáticas, reduzindo a vulnerabilidade e alcançando o desenvolvimento sustentável.

O Programa de Ação para a Adaptação às Alterações Climáticas (P-3AC)³⁴ atribui esta vulnerabilidade “à subida do nível das águas do mar, à rotação horária da direção média das ondas na costa ocidental e às alterações no regime dos temporais”, cujos efeitos são potenciados “pelas características da ocupação antropogénica da faixa litoral do território no que agravam, substancialmente, o risco dos custos socioeconómicos dos fenómenos climáticos.”³⁵

Estudos pioneiros nesta área em Portugal foram os projetos SIAM I e SIAM II, que constituíram a base de conhecimento para a definição da Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas³⁶, revista em 2015³⁷ e prorrogada até 2025³⁸, e que define três objetivos – melhorar o nível de conhecimento sobre as alterações climáticas; implementar medidas de adaptação, e promover a integração da adaptação em políticas sectoriais – e integra seis áreas temáticas transversais a todos os sectores:

33 Fonte de dados: INE, Pordata, <https://www.pordata.pt/censos/quadro-resumo-litoral>

34 Presidência do Conselho de Ministros (2019). Programa de Ação para a Adaptação às Alterações Climáticas, Resolução do Conselho de Ministros n.º 130/2019, in DR 147-I/2019 de 2 agosto

35 Presidência do Conselho de Ministros (2019), p 19

36 Resolução do Conselho de Ministros n.º 24/2010-I, de 1 de abril

37 Resolução do Conselho de Ministros n.º 56/2015, de 30 de julho

38 Cf. [Enquadramento | Agência Portuguesa do Ambiente \(apambiente.pt\)](#)

investigação e inovação, financiamento e implementação, cooperação internacional, comunicação e divulgação, adaptação no ordenamento do território e adaptação na gestão dos recursos hídricos.

Neste contexto, foi desenvolvido no âmbito da ENAAC o programa piloto AdaPT, que levou ao desenvolvimento das primeiras estratégias municipais de adaptação no âmbito do projeto ClimAdaPT, que envolveu 26 municípios, dos quais 13 costeiros, e do qual resultaria a adapt.local – Rede de Municípios para a Adaptação Local às Alterações Climáticas³⁹ –, na sequência já da publicação em 2019 do P-3AC, desenhado com o objetivo de implementar medidas de adaptação, identificando intervenções físicas com impacto direto no território e estabelecendo linhas de ação e as medidas prioritárias de adaptação, mas também identificando as entidades envolvidas, os indicadores de acompanhamento e as potenciais fontes de financiamento.

O P-3AC identificou os principais impactos e vulnerabilidades do território nacional com respeito aos impactos das alterações climáticas, como seguem:

- a) aumento da frequência e da intensidade de incêndios rurais;
- b) aumento da frequência e da intensidade de ondas de calor;
- c) aumento da frequência e da intensidade de períodos de seca e de escassez de água;
- d) aumento da suscetibilidade à desertificação;
- e) aumento da temperatura máxima;
- f) aumento da frequência e da intensidade de eventos de precipitação extrema;
- g) subida do nível das águas do mar, e
- h) aumento de frequência e da intensidade de fenómenos extremos que provocam galgamento e erosão costeiros.

Em maio de 2023 a APA registava já 81 Planos (PMAAC) ou Estratégias (EMAAC) Municipais de Adaptação às Alterações Climáticas aprovados, e 27 em preparação. A estes juntam-se 8 planos municipais de ação climática em preparação, e outros 12 já concluídos. A APA regista ainda a existência de Planos Intermunicipais de Adaptação às Alterações Climáticas (PIAAC) em 18 Comunidades Intermunicipais e nas 2 Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto.

39 Cf. <https://www.adapt-local.pt>. Inicialmente constituída como parceria informal, liderada por municípios, e envolvendo outras instituições, designadamente de ensino superior, centros de investigação, organizações não-governamentais e empresas, com a finalidade de dinamizar a adaptação local às alterações climáticas em Portugal, a rede foi formalizada em 2022, como associação de direito privado, sem fins lucrativos, em busca de um modelo de governança e operacionalização capaz de reforçar a sua capacidade de atuação e de intervenção. Mantém, no entanto, uma abrangência limitada do território nacional, cingindo-se aos 26 municípios inicialmente parte do projeto ClimAdaPT.

Encontra-se em fase de preparação o Roteiro Nacional para a Adaptação 2100 (RNA 2100), que deverá definir ainda orientações sobre adaptação às alterações climáticas para o planeamento territorial e setorial, esperando-se que apresente uma estimativa dos custos dos setores económicos na adaptação aos impactos esperados das alterações climáticas em 2100.

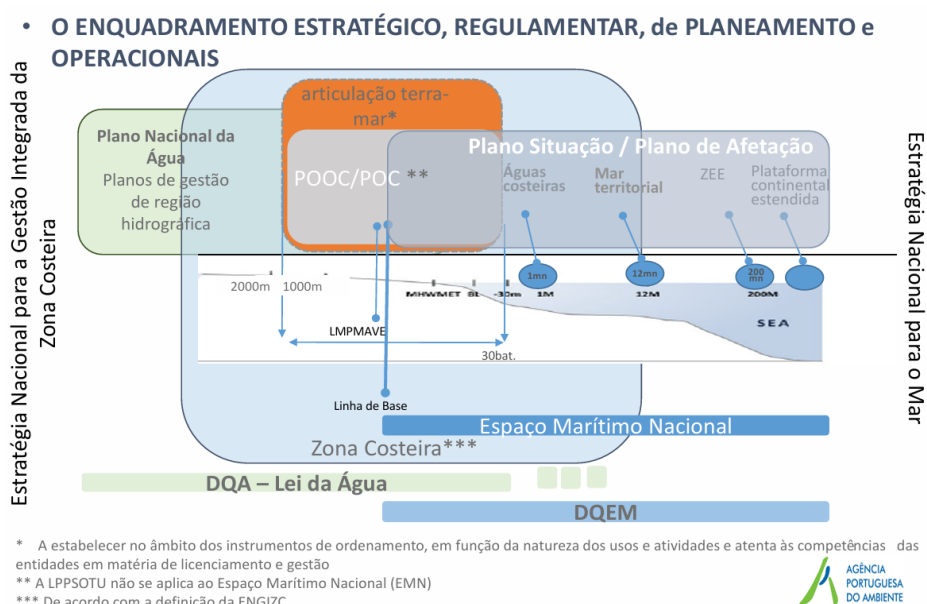
Tendo-se focado o trabalho anterior nos impactos das alterações climáticas na natureza, o P-3AC apresenta-se insuficiente⁴⁰ na avaliação dos impactos sociais e económicos das alterações climáticas no território nacional, sendo expectável que, para além da atualização do conhecimento sobre as vulnerabilidades climáticas e sua expressão territorial, o RNA2100 possa adicionar dados relevantes naquelas áreas, fundamentais para a gestão sustentável das zonas costeiras e que deverão promover o ajustamento dos PIAAC e EAAC para incluírem esta perspetiva nos seus planos de ação, atualmente sem avaliação destes impactos e respetiva valoração. Com efeito, os planos municipais seguem uma lógica de ‘zoom-in’ da Estratégia Nacional, concentrando-se na exploração, a nível municipal – ou regional no caso dos planos intermunicipais – das mesmas áreas temáticas, ainda que em alguns casos com chamadas de atenção para riscos para alguns setores económicos mais relevantes. Por outro lado, será relevante que os PIAAC ou EAAC venham a integrar nos respetivos planos de ação instrumentos de resposta e segurança em situação de emergência que possam ser implementados nos territórios como forma de mitigação de impactos, nomeadamente no que respeita à salvaguarda da vida humana.

Contudo, sendo estes os principais instrumentos de política pública especificamente enquadrados na política do clima, há um conjunto de instrumentos de planeamento territorial e de gestão da água e das águas marinhas que são fundamentais enumerar neste contexto. Salientam-se os planos de ordenamento territorial que devem prever as regras e orientações para um planeamento preventivo incluindo para os cenários de mudança climática. A articulação entre terra-mar é fundamental, desde logo uma articulação com o plano de ordenamento do espaço marítimo. Quer a lei da água quer o quadro jurídico português que transpõe a legislação da União Europeia, a Diretiva Quadro Estratégia Marinha, são igualmente importantes. Esta última inclui, por exemplo, monitorização de critérios relativos à acidificação do meio marinho, uma medida que tem relação direta com o fenómeno de absorção pelo oceano de gases que contribuem para o aquecimento global e para a mudança climática.

40 Cf. [Projetos em Adaptação](https://projetoemadaptacao.pt/) | Agência Portuguesa do Ambiente (apambiente.pt)

Dois instrumentos fundamentais em matéria de política pública para o sucesso de uma gestão da zona costeira em cenário de mudança climática são a Estratégia Nacional para a Gestão Integrada da Zona Costeira e a Estratégia Nacional para o Mar (ENM). Esta última procura promover um modelo de crescimento económico baseado no conceito de crescimento azul, resultado do elevado potencial das atividades da economia do mar. Assim, as políticas públicas que promovam uma política marítima mais integrada deverão estar preparadas para uma resposta que inclua cenários de mudança climática e fenómenos meteorológicos extremos cada vez mais frequentes e violentos.⁴¹

Figura 3 – Principais instrumentos de política pública na gestão da zona costeira de Portugal



Legenda:

DQA – Diretiva Quadro da Água

DQEM – Diretiva Quadro da Estratégia Marinha

POOC/POC – Planos de Ordenamento da Orla Costeira/Planos da Orla Costeira

LPPSOTU – Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solo, de Ordenamento

do Território e do Urbanismo

LMPMAVE – Linha de máxima preamar de águas vivas equinociais

ZEE – Zona Económica Exclusiva

ENGIZC – Estratégia Nacional para a Gestão Integrada da Zona Costeira

Fonte: Almodovar (2017)⁴²

41 Conceição Santos, «Estratégia Marinha, Zonas Costeiras e Economia do Mar», in *Conferência sobre Políticas Públicas da Água organizada pela Associação Portuguesa dos Recursos Hídricos na Fundação Calouste Gulbenkian*, 19 de dezembro de 2015.

42 Margarida Almodovar, «O Modelo de Governação para a Zona Costeira, os Desafios de Integração e o Crescimento Azul», in *A Zona Costeira de Portugal – Como a Podemos Defender?* Agência Portuguesa do Ambiente, Portugal, 2017.

Resposta e segurança em situação de emergência: os instrumentos de política pública em situação de emergência e alterações climáticas

A definição de uma resposta de política pública para situações de emergência, em contexto de mudança climática, deve envolver etapas de definição de medidas de política, mas também monitorização, avaliação e mecanismos de retroação. Um dos aspetos desde logo a considerar é a unidade geográfica a ter em consideração. Os efeitos diretos nas populações e infraestruturas têm uma dimensão local/regional. Assim, a unidade de região costeira afigura-se relevante na medida da integração da análise conjugada das dimensões económicas, sociais e ambientais, mas, acima de tudo, de se afigurar como podendo ser um conceito plástico. Esta situação decorre da própria definição, estabelecida pelo EUROSTAT, que a área que tenha forte influência marítima, independentemente da distância à linha de costa ou da população, pode ser considerada uma região costeira.

Assim, se se considerar que em cenários de mudança climática os efeitos climáticos extremos tenderão a ser mais frequentes e mais intensos, é de admitir que venham a atingir zonas costeiras que vão sendo cada vez mais alargadas tendo em consideração o aumento da zona sob influência marítima.

Respostas de garantia de segurança em situações de emergência derivadas de fenómenos meteorológicos extremos exigem uma ação a nível local/regional, tendo em vista obviar os efeitos mais graves no plano da proteção de populações e bens. É a atuação mais próxima das populações e atividades económicas e, portanto, é a componente mais visível. No entanto, não invalida mecanismos de cooperação fundamentais ao nível europeu, como é o caso de Portugal.

A segurança de pessoas começa desde logo no planeamento territorial e assenta em grande medida na antecipação dos fenómenos climáticos extremos, contexto em que se pode inserir uma abordagem à implementação e funcionamento de sistemas de alerta precoce.

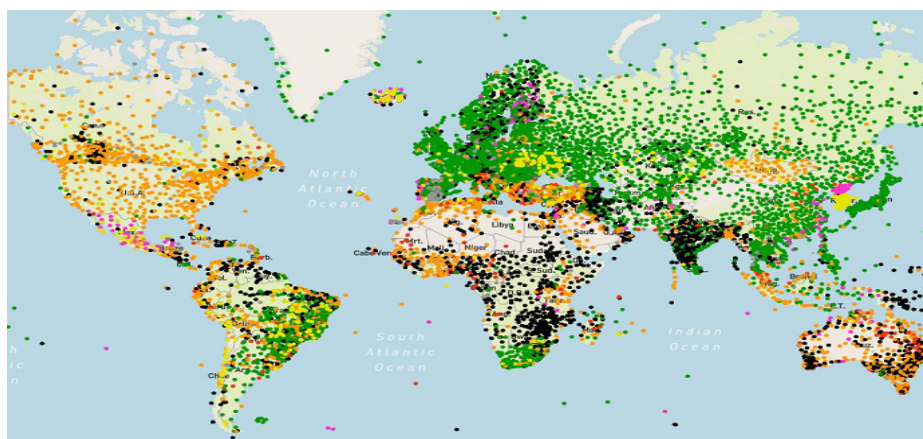
A implementação destes sistemas afigura-se particularmente relevante em zonas do globo e países mais vulneráveis aos efeitos da mudança climática. Mas são estes que em muitas circunstâncias apresentam lacunas relevantes, não só na implementação destes sistemas, como na existência de dados atmosféricos que suportam estes sistemas.

A Figura 4 apresenta um exemplo, relativo à cobertura existente a nível global para o caso da pressão medida em estações de superfície, sendo que apenas as zonas

com estações indicadas a verde não vêm limitadas as suas oportunidades de melhorar os serviços meteorológicos. Se os dados numa determinada zona não são partilhados em rede, ou não existem, toda a região é prejudicada na sua capacidade preditiva.

A GBON – Global Basic Observing Network definida pela Organização Meteorológica Mundial (OMM) é uma medida determinante para garantir a implementação de uma rede básica de observações fundamentais a uma política de sistemas de alerta precoce. Recentemente, uma avaliação da OMM indicava que apenas 20% a 25% dos seus membros cumpriam os requisitos GBON, 25% a 30% não cumpriam a totalidade dos requisitos, mas aumentando a partilha estariam em condições de o fazer, e o resto dos membros não está em condições de cumprir os requisitos GBON, devido a falta de recursos.

Figura 4 – Cobertura existente a nível global para o caso da pressão medida em estações de superfície



Nota: Mapa de disponibilidade de observações à superfície da terra do WDQMS de seis horas em 8 de março de 2020 (verde significa comunicação total).

Fonte: Organização Meteorológica Mundial/ECMWF⁴³

A recolha e partilha de dados meteorológicos, e a implementação e manutenção do funcionamento adequado de sistemas de alerta precoce, requiere políticas públicas adequadas sendo de destacar a cooperação multilateral e, em muitas situações, a ajuda pública ao desenvolvimento aos países mais vulneráveis.

A OMM, uma agência da esfera das Nações Unidas, tem aqui um papel determinante em matéria de cooperação e articulação. Portugal está na região 6 da OMM, correspondente à Europa.

⁴³ WMO and ECMWF launch new web tool to monitor quality of observations, 18 March 2020, disponível em <https://www.ecmwf.int/en/about/media-centre/news/2020/wmo-and-ecmwf-launch-new-web-tool-monitor-quality-observations>

Portugal é igualmente membro do Centro Europeu de Previsões Meteorológicas de Médio Prazo (ECMWF na sigla inglesa), uma organização intergovernamental apoiada pela maioria dos países europeus que tem por objetivos, entre outros, a preparação regular de previsões meteorológicas e sua difusão pelos serviços meteorológicos dos Estados Membros. O ECMWF é uma entidade com responsabilidade nos serviços do COPERNICUS dedicados às mudanças climáticas. Estes serviços do COPERNICUS procuram dar resposta a desafios sociais e ambientais associados à dinâmica da mudança climática, já que fornecem informação que permite monitorizar e realizar exercícios preditivos e, desta forma, suportar medidas de adaptação e mitigação, incluindo a previsão com acuidade de fenómenos atmosféricos severos.

Acresce a participação de Portugal como membro da EUMETSAT, uma organização europeia para a exploração de satélites meteorológicos, que garante a monitorização meteorológica, climática e ambiental a partir do espaço.

Fica patente a importância quer de considerar o geo-sistema como um todo, quer de garantir a cooperação multilateral global e regional, para uma adequada resposta de política pública pelos serviços meteorológicos e hidrológicos dos países. Portugal membro da OMM desde a sua fundação, e profundamente envolvido nos trabalhos técnicos de base das organizações europeias com responsabilidades em meteorologia e clima, tem uma situação favorável quer ao nível da GBON, quer dos sistemas de alerta precoce.

Os sistemas de alerta precoce para todos

Os sistemas de alerta precoce foram considerados uma medida de adaptação no quadro da Agenda do Clima das Nações Unidas. A falta de dados, ou a ausência da sua partilha em algumas geografias, não afeta apenas um país, mas toda uma região mais alargada tornando os modelos e as previsões mais limitadas.

A Iniciativa Sistemas de Alerta Precoce para Todos foi lançada em Sharm el-Sheikh, Egito, a 7 novembro de 2022, pelo Secretário-Geral das Nações Unidas, António Guterres, no decorrer da 27ª Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas. É um reconhecimento que estes sistemas são mais importantes que nunca, alertando para tempestades, inundações e secas, permitindo salvar vidas e reduzir custos financeiros. Segundo as Nações Unidas existem ainda muitas lacunas na implantação e funcionamento destes sistemas, especialmente em países menos desenvolvidos e em Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento. António Guterres

apela a um esforço global para que todas as pessoas sejam protegidas por sistemas desta natureza até 2027.

Neste contexto, foi lançado o SOFF – Systematic Observations Financing Facility, um fundo que apoia países mais necessitados deste tipo de sistemas. Portugal, através do seu serviço meteorológico oficial, está a colaborar neste esforço, assumindo o papel de perito pela OMM, apoiando a Guiné-Bissau e colaborando numa abordagem regional que inclui, também, Cabo Verde e São Tomé e Príncipe.

A cooperação multilateral e bilateral como fica patente assume um papel determinante. Considerado que parte dos países CPLP se enquadram na categoria de países que necessitam de suporte na implementação deste tipo de sistemas, o domínio da adaptação às alterações climáticas, incluindo a instalação e manutenção em funcionamento de sistemas de alerta precoce, pode ser uma área fundamental e prioritária da cooperação portuguesa.

Considerações finais

A Encíclica *Laudato Si'* no seu quarto capítulo, intitulado “Uma Ecologia Integral” refere que “Quando falamos de “ambiente” referimo-nos também a uma relação específica: a da natureza e da sociedade que a habita. Isto impede-nos de considerar a natureza como algo separado de nós ou como uma mera moldura da nossa vida. Estamos nela incluídos, fazemos parte dela e estamos imbuídos nela... Não existem duas crises distintas, uma ambiental e uma outra social, mas antes, uma única e complexa crise socioambiental”⁴⁴.

O Papa Francisco, em diálogo com Carlo Petrini, o fundador do movimento Slow Food, salienta que “a *Laudato Si'* não é uma encíclica verde, mas, sim uma encíclica social. Não foi de imediato claro e há quem ainda não o tenha entendido, mas existe uma grande diferença. Não se trata de ambientalismo, o qual, por muito nobre que seja, não é suficiente. Estamos antes a discutir qual é o nosso modelo de convivência e de como queremos construí-lo para o futuro: está em jogo a enorme questão da justiça social, que ainda hoje, no mundo interligado e aparentemente próspero em que vivemos, se encontra bem longe de estar resolvida”⁴⁵.

⁴⁴ Carlo Petrini, *O Futuro da Terra – Diálogos com o Papa Francisco sobre Ecologia Integral*, Lisboa, 'Casa das Letras', 2021.

⁴⁵ Carta Encíclica *Laudato Si'* do Santo Padre Francisco sobre o cuidado da casa comum, disponível em papa-francesco.20150524_enciclica-laudato-si_po.pdf (vatican.va), consultado em 23-06-2023, §32

A busca desta justiça social tem sido discutida em diversos círculos como a busca do 'bem-estar social'. A expressão inglesa *"well-being"* (bem-estar na tradução portuguesa) está aliás profundamente enraizada nos dias de hoje. A Organização Mundial de Saúde⁴⁶ indica que *"Well-being is a positive state experienced by individuals and societies... and is determined by social, economic and environmental conditions. Well-being encompasses quality of life and the ability of people and societies to contribute to the world with a sense of meaning and purpose."* No entanto, o significado da expressão mantém-se dúbio, na medida em que sem um quadro de valores consensualizado que estabeleça o padrão que defina o que é aceite como 'bem-estar', será difícil entender o respetivo sentido e propósito.

Quando cerca de 70% da Terra é ocupada pelo Oceano, um elemento central do sistema climático global, de que nós dependemos intrinsecamente; quando grande parte da população se concentra em zonas ditas costeira; quando os fenómenos meteorológicos extremos, derivados da mudança climática, são cada vez mais frequentes e fortes, e em que muitos têm forte impacto na zona costeira, a importância da zona costeira, e da sua gestão, assume um papel fundamental nesse bem-estar social. Uma gestão que coloque a pessoa humana no centro da decisão será fundamental para garantir o 'bem-estar', que se identifica como algo a prosseguir.

Persiste, no entanto, a indefinição e objetividade do conceito, dificultando a definição de vias de aproximação. No cerne do debate sobre o que se pode entender por "bem-estar" pode estar o nosso entendimento sobre a noção de "valor", debate que deveria orientar o pensamento económico e o modelo económico que se promove. Como defende Mariana Mazzucato⁴⁷ "a mudança do nosso sistema económico tem de ser alicerçada trazendo o valor para o centro do nosso pensamento", na medida em que atualmente o "valor" é definido pelo "preço", determinado pela oferta e a procura, e, portanto, enquanto uma atividade obtiver um preço (legalmente), será considerada como estando a criar valor.

A mudança climática e as inerentes consequências na zona costeira poderão vir a abalar profundamente o sentido de criação de "valor" e de produção de riqueza, hoje entendida no sistema estatístico oficial como sendo medida pelo Produto Interno Bruto dos países, ou o valor acrescentado total de uma parte da economia como seja a economia do mar.

46 WHO, *Health promotion glossary of terms 2021*, World Health Organization, Geneva, 2021.

47 Mariana Mazzucato, «O Valor de Tudo, Fazer e Tirar na Economia Global», in *Temas e Debates, Círculo de Leitores*, Lisboa, 2019.

Deverão os sistemas de alerta precoce, a recolha e tratamento de dados a montante, e os sistemas de informação e apoio às populações ser considerados como um “valor” e uma “riqueza” produzida no contexto da “economia do mar” ou da “economia costeira”? Da mesma forma, deverão igualmente ser contabilizados como “produção de valor” os gastos para reconstruir e apoiar vítimas na “zona costeira”, que sejam fruto não só dos fenómenos meteorológicos extremos em razão de falta de planeamento do território ou de falta de sistemas de alerta precoce, e de tudo o que estes envolvem?

Uma carta dirigida especialmente a jovens economistas, e empreendedores, em maio de 2019, o Papa Francisco desafiou-os a participarem num evento com o propósito de pensar e pôr em prática uma “economia diferente, que faz viver e não mata, inclui e não exclui, humaniza e não desumaniza, cuida da criação e não a devasta.”

A figura escolhida para inspirar a reflexão foi São Francisco de Assis, o santo da atenção aos mais frágeis e da ecologia integral. Assim nasce a “Economia de Francisco”, um movimento mundial, encabeçado pelas gerações mais jovens, mas que quer chegar a todos, com o objetivo de promover “uma economia mais fraterna, justa, sustentável e ecológica, que integre e amplie a preocupação ativa pelo meio ambiente, mas também pelas relações e vínculos que nos unem a todos”⁴⁸.

Poderá a “Economia de Francisco” ter um capítulo dedicado à “Economia da Zona Costeira”, em prol do desenvolvimento de uma sociedade mais justa, que construa um futuro mais inclusivo, verdadeiramente assente num modelo de desenvolvimento sustentável, em que a ordem dos pilares económico, social e ambiental, tem de facto um significado? Ou seja, uma componente social que dita uma nova visão ambiental, assente numa economia de valores que colocam a dignidade do Homem como primeira prioridade e em que a *produção de valor* é contabilizada tendo por base esta *matriz de valores*.

Referências, fontes e webgrafia

APA (s.d.) Enquadramento | Agência Portuguesa do Ambiente (apambiente.pt)

APA (s.d.) Projetos em Adaptação | Agência Portuguesa do Ambiente (apambiente.pt)

48 Carta do Papa Francisco para o evento “Economy of Francesco”, Vaticano, 1 de maio de 2019, Dicastero per la Comunicazione – Libreria Editrice Vaticana, disponível em https://www.vatican.va/content/francesco/pt/letters/2019/documents/papa-francesco_20190501_giovani-imprenditori.pdf

Barry Gills & Jamie Morgan, «Global Climate Emergency: after COP24, climate science, urgency, and the threat to humanity», in *Globalizations*, 2020, vol. 17, issue 6, p. 885 a/e 902, DOI: [10.1080/14747731.2019.1669915](https://doi.org/10.1080/14747731.2019.1669915)

Carlo Petrini, *O Futuro da Terra — Diálogos com o Papa Francisco sobre Ecologia Integral*, Lisboa, 'Casa das Letras', 2021.

Carta Apostólica Octogesima Adveniens, Papa Paulo VI, de 14 de maio de 1971, p.9, §21, disponível em https://www.vatican.va/content/paul-vi/pt/apost_letters/documents/hf_p-vi_apl_19710514_octogesima-adveniens.html

Carta do Papa Francisco para o evento “Economy of Francesco”, Vaticano, 1 de maio de 2019, Dicastero per la Comunicazione - Libreria Editrice Vaticana, disponível em https://www.vatican.va/content/francesco/pt/letters/2019/documents/papa-francesco_20190501_giovani-imprenditori.pdf

Carta Encíclica *Laudato Si'* do Santo Padre Francisco sobre o cuidado da casa comum, disponível em www.papa-francesco.20150524-enciclica-laudato-si_po.pdf (vatican.va), consultado em 23-06-2023.

Catherine Prost, «Região costeira, um espaço geográfico específico entre dois conjuntos», in *Espaços costeiros brasileiros: Dilemas e desafios geográficos*, Rio de Janeiro, Letra Capital, 2016, disponível em https://www.researchgate.net/publication/317318570_Regiao_costeira_um_espaço_geografico_especifico_entre_dois_conjuntos, consultado em 26-5-2023.

Conceição Santos, «Estratégia Marinha, Zonas Costeiras e Economia do Mar», in *Conferência sobre Políticas Públicas da Água organizada pela Associação Portuguesa dos Recursos Hídricos na Fundação Calouste Gulbenkian*, 19 de dezembro de 2015.

Craig A. Johnson & Krishna Krishnamurthy, «Dealing with displacement: Can “social protection” facilitate long-term adaptation to climate change? », in *Global Environmental Change*, 2010, volume 20, issue 4, p. 648 a/e 655, ISSN 0959-3780, <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2010.06.002>

EEA (2022). Economic losses from weather and climate-related extremes in Europe reached around half a trillion euros over past 40 years, 03 Feb, <https://www.eea.europa.eu/highlights/economic-losses-from-weather-and>

EUROSTAT (2018). *The Methodological Manual on Territorial Typologies*, www.eurostat.eu

EUROSTAT (s.d.) Glossary: Coastal area - Statistics Explained, www.europa.eu

EUROSTAT (s.d.) Background - Coastal, Island and Outermost Regions - (europa.eu)

Fernando Veloso Gomes, «A gestão da zona costeira Portuguesa», in *Revista da Gestão Costeira Integrada*, 2007, 7(2) p. 83 a/e 95.

Filippo Grandi, «Climate change is an emergency for everyone, everywhere», 09 november 2021, disponível em [Climate change is an emergency for everyone, everywhere | UNHCR](#), consultado em 24-01-2023.

GTSG/ICZM. Guía para la Implementación de un Sistema de Gestión Integrada de Zonas Costeras. Grupo de Trabajo de Sistemas de Gestion en ICZM Observatorio del Litoral. Colección Estudios, 2010.

INAG, *Estratégia Nacional para a Gestão Integrada da Zona Costeira*. I, Junho 2009, disponível https://www.aprh.pt/images/stories/pdf/030609_abarroco.pdf

IPCC, Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Working Group I – The Physical Science Basis Contribution to the IPCC Sixth Assessment Report, Regional_Fact_Sheet_Ocean (ipcc.ch), 2022.

Margarida Almodovar, «O Modelo de Governação para a Zona Costeira, os Desafios de Integração e o Crescimento Azul», in *A Zona Costeira de Portugal – Como a Podemos Defender?* Agência Portuguesa do Ambiente, Portugal, 2017.

Mariana Mazzucato, «O Valor de Tudo, Fazer e Tirar na Economia Global», in *Temas e Debates, Círculo de Leitores*, Lisboa, 2019.

Niklas Jakobsson, Raya Muttarak & Mi Ah Schoyen, «Dividing the pie in the eco-social state: Exploring the relationship between public support for environmental and welfare policies», in *Environment and Planning C: Politics and Space*, 2018, vol. 36, issue 2, p. 313 a/e 333, doi:10.1177/2399654417711448

Pedro Arruda Júnior, «Análise tridimensional da proteção da zona costeira: o cenário Brasil-Portugal-EUA, suas nuances e obstáculos», in *VIII Congresso sobre Planeamento e Gestão das Zonas Costeiras dos Países de Expressão Portuguesa*, Aveiro, 2015.

Pordata (s.d.), Quadro-Resumo das Regiões do Litoral de Portugal, www.pordata.pt

Presidência do Conselho de Ministros (2019). Programa de Ação para a Adaptação às Alterações Climáticas, Resolução do Conselho de Ministros n.º 130/2019, in DR 147-I/2019 de 2 agosto

Resolução do Conselho de Ministros n.º 24/2010-I, de 1 de abril

Resolução do Conselho de Ministros n.º 56/2015, de 30 de julho

Richard J. Torraco, «Writing integrative literature reviews: Guidelines and examples», 4(3) in [Human Resource Development Review, 2005, p. 356 a/e 367.](#)

Richard J. Torraco, «Writing Integrative Reviews of the Literature: Methods and Purposes», in *International Journal of Adult Vocational Education and Technology*, Volume 7, Issue 3, Lincoln, NE, USA. July-September, 2016.

Tuuli Hirvilammi, Liisa Häikiö, Håkan Johansson, Max Koch & Johanna Perkiö, «Social Policy in a Climate Emergency Context: Towards an Ecosocial Research Agenda», in *Journal of Social Policy*, 2023, volume 52, issue 1, p. 1 a/e 23. doi:10.1017/S0047279422000721 <https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-social-policy/article/social-policy-in-a-climate-emergency-context-towards-an-ecosocial-research-agenda/DAB7ED753DFA124A4BFEEFC4E33086AEA>

UN GA 57th Sess., Resolução 57/141 de 21 de fevereiro 2003, https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_57_141.pdf

UN GA Resolução 58/240, de 5 março 2004, https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_58_240.pdf

UN GA Resolução 71/257, de 20 de fevereiro 2017, https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_71_257.pdf

UN GA, 7th Sess., Doc A/70/112 (July 22, 2015), Item 80 (a) of the provisional agenda, Oceans and the law of the sea, available from <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/187/09/PDF/N1518709.pdf>

WHO, *Health promotion glossary of terms 2021*, World Health Organization, Geneva, 2021.

WMO and ECMWF launch new web tool to monitor quality of observations, 18 March 2020, disponível em <https://www.ecmwf.int/en/about/media-centre/news/2020/wmo-and-ecmwf-launch-new-web-tool-monitor-quality-observations>

<https://scholar.google.com>

www.researchgate.net

www.sciencedirect.com

www.cambridge.org

<https://www.adapt-local.pt>

SAGE Publications Inc | Home

Capítulo VI

Vasco Becker-Weinberg

CRIMES AMBIENTAIS MARINHOS E O DIREITO INTERNACIONAL

Introdução

Para efeitos do presente trabalho, consideram-se crimes ambientais marinhos os comportamentos lesivos do ambiente marinho, quer estes tenham lugar dentro ou além da jurisdição nacional, e independentemente da sua específica definição normativa nos ordenamentos jurídicos estaduais.

Os crimes ambientais marinhos têm lugar em todas as partes do oceano e no âmbito de um vasto leque de atividades, ainda que a principal causa seja a poluição associada ao transporte marítimo, desde embarcações impróprias utilizadas na pesca ilegal, não declarada e não regulamentada, aos navios petroleiros e de cruzeiro.¹

Os crimes ambientais marinhos constituem, por isso, uma ameaça muito significativa para o meio ambiente marinho, provocando a destruição de importantes

¹ Vasco Becker-Weinberg, «Recognition of maritime environmental crimes within International law: a new global paradigm for the protection and preservation of the marine environment», in *The Environmental Rule of Law for Oceans Designing Legal Solutions*, eds. Froukje Maria Platjouw & Alla Pozdnakova, Cambridge University Press, Cambridge, 2023, p. 207 a/e 222; Jade Lindley, «Crime and the environment», in *Routledge Handbook of International Environmental Law*, eds. Erika Techera, Jade Lindley, Karen N. Scott & Anastasia Telesetsky, 2. ed., Routledge, Nova Iorque, 2021, p. 403 a/e 415. Exemplos: “Japanese Shipping Company Fined \$1.5 Million for Concealing Illegal Discharges of Oily Water”, online: www.justice.gov/opa/pr/japanese-shipping-company-fined-15-million-concealing-illegal-discharges-oily-water (setembro 2023); Europol, Marine pollution: thousands of serious offences exposed in global operation, online: www.europol.europa.eu/newsroom/news/marine-pollution-thousands-of-serious-offences-exposed-in-global-operation (consultado a setembro 2023).

ecossistemas marinhos. Com efeito, apesar da melhoria dos métodos de restauração ambiental, a restituição de áreas afetadas é geralmente muito difícil, para além de ser extremamente dispendiosa e demorada, como aconteceu com o derrame de aproximadamente 40,000 toneladas de crude pelo petroleiro “Exxon Valdez” em 1989, cuja limpeza demorou várias décadas.² Em alguns casos, os danos provocados por crimes ambientais marinhos são simplesmente irreparáveis.

O impacto desses crimes também se repercute na saúde humana e no bem-estar de comunidades costeiras, cuja subsistência depende, na maior parte dos casos, exclusivamente do oceano.

Ora, atendendo à interconetividade do oceano e à sua impermeabilidade relativamente a quaisquer divisões políticas ou legais, os crimes ambientais marinhos que têm lugar em uma parte do oceano afetarão, inevitavelmente, todo o oceano, e nenhum Estado é capaz de enfrentar as causas e consequências desses crimes sem a colaboração dos demais Estados.

Note-se que, apesar de se ter verificado um declínio das descargas acidentais e intencionais de navios nos últimos anos, o impacto das mesmas continua a ser muito significativo, dado os grandes volumes de petróleo que podem ser libertados em cada caso. Estima-se que 53% de todo o petróleo que acaba no meio ambiente marinho seja resultado de ação humana próxima do litoral.³ Acrescente-se que a maior parte das 2,1Mt de petróleo despejados anualmente no mar não é detetada.⁴ Como tal, sem a efetiva colaboração de todos os Estados (*i.e.* Estados bandeira, Estados costeiros e Estados do porto) não será possível adotar medidas que sejam verdadeiramente eficazes para prevenir e punir os crimes ambientais marinhos.

Veja-se que os crimes ambientais marinhos são cometidos, em parte, para evitar o cumprimento de regras internacionais que obrigam à utilização de instalações portuárias próprias, procurando, assim, obter ganhos financeiros substanciais e evitar paragens para esse efeito. A ação criminosa é uma solução barata e rápida, sobretudo quando a probabilidade de deteção é muito baixa.⁵

2 Online: <https://www.justice.gov/enrd/vessel-pollution-enforcement> (setembro 2023).

3 Semion Polinov, Revital Bookman & Noam Levin, «Spatial and temporal assessment of oil spills in the Mediterranean Sea», in *Marine Pollution Bulletin*, 2021, vol. 167, p. 8.

4 Nicola Giovannini, Luigi Melica, Entela Cukani, Marco Giannotta & Melena Zingoni, *Addressing Environmental Crimes and Marine Pollution in the EU: Legal Guidelines and Case Studies*, *Droit au Droit*, 2013, p. 5.

5 Ben Vollaard, «Temporal displacement of environmental crime: evidence from marine oil pollution», in *Journal of Environmental Economics and Management*, 2017, vol. 82, p. 169 a/e 172.

Quem pratica crimes ambientais marinhos está organizado e age de forma concertada com outros *criminosos*, através de condutas evasivas. Embora não existam dados concretos, estima-se que a prática de crimes ambientais marinhos represente uma poupança anual de US\$80.000 a US\$220.000 por navio, dependendo do seu tamanho e idade, do número de dias no mar e da sua manutenção, o que pode representar uma poupança de 5% a 12% dos custos operacionais.⁶

Assim, os crimes ambientais marinhos são um problema global, que tem sido negligenciado pelos Estados e pelo Direito Internacional. Tal deve-se, sobretudo, à falta de sensibilização, mas também de um sentido claro de orientação para os enfrentar e fazê-lo de uma forma coletiva e decisiva, a fim de melhorar a resposta jurídica internacional. Sem prejuízo, importa mencionar a existência de esforços adotados por alguns Estados no âmbito de legislação nacional, assim como pela sociedade civil, como acontece, por exemplo, com a proposta de reconhecimento do ecocídio como um novo crime internacional.⁷

Conceitualização

Embora não exista uma definição de crimes ambientais marinhos no Direito Internacional, e tão-pouco o Direito Internacional criminalize os atos considerados como tais, os crimes ambientais marinhos devem incluir *todos* os crimes ambientais marinhos, sejam eles perpetrados dentro ou além da jurisdição nacional, que provoquem danos no meio ambiente marinho, independentemente da fonte de poluição marinha.⁸

Atualmente, a criminalização apenas ocorre – quando ocorre – no âmbito do direito interno dos Estados, ainda que existam esforços de harmonização legislativa, como acontece com a União Europeia.⁹

Em qualquer caso, mesmo na ausência de uma censura penal internacional dos atos suscetíveis de constituírem um crime ambiental marinho, não há dúvida que

6 Ibidem.

7 Stop Ecocide Foundation, Independent Expert Panel for the Legal Definition of Ecocide, Commentary and Core Text, 2021.

8 Artigo 1, n.º 1, para. 4 da CNUDM. Ver ainda para. 5.

9 Elisa Morgera, Miranda Geelhoed & Mara Ntona, «European environmental law», in Routledge Handbook of International Environmental Law, eds. Erika Techera, Jade Lindley, Karen N. Scott & Anastasia Telesetsky, 2. ed., Routledge, Nova Iorque, 2021, p. 233 a/e 247; Veronica Frank, «Consequences of the Prestige sinking for European and International Law», in The International Journal of Marine and Coastal Law, 2005, 20-1, p. 1 a/e 64. Ver, por exemplo, Diretiva 2009/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 21 de outubro de 2009 que altera a Diretiva 2005/35/CE, relativa à poluição por navios e à introdução de sanções em caso de infrações, online: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:280:0052:0055:PT:PDF> (setembro 2023).

os mesmos são contrários ao Direito Internacional. Por outro lado, independentemente do conceito de crime ambiental marinho que venha a ser adotado, importa lembrar que os direitos ambientais são uma extensão dos direitos humanos, nos quais se incluem o direito a um ambiente saudável, o direito de acesso à informação, à participação pública na tomada de decisões e o acesso à justiça em matéria ambiental.¹⁰

Embora essa dimensão dos direitos ambientais contribua para o reforço da ligação entre o elemento humano e o ambiente, recorde-se que nenhum instrumento internacional de direitos humanos menciona expressamente o oceano, ainda que vários instrumentos de direitos humanos incluam referências ao meio ambiente.¹¹ A própria Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM)¹² não faz qualquer referência aos direitos de trabalhadores marítimos ou de pescadores.¹³

Além disso, embora exista claramente um interesse coletivo na proteção e preservação do meio marinho,¹⁴ o Direito Internacional não reconhece o direito de qualquer Estado interceder em nome do meio marinho em áreas sujeitas à jurisdição de outro Estado.

Os Estados apenas podem intentar ações judiciais contra outros Estados com base na responsabilidade por danos sofridos, e não em representação de qualquer interesse comunitário ou coletivo, ou com base numa *actio popularis* resultante de tal

10 Marcos Orellana, «Human rights and international environmental law», in Routledge Handbook of International Environmental Law, eds. Erika Techera, Jade Lindley, Karen N. Scott & Anastasia Telesetsky, 2. ed., Routledge, Nova Iorque, 2021, p. 341 a/e 358.

11 Irini Papanicopolulu, International Law and the Protection of People at Sea, Oxford University Press, Oxford, 2018, p. 84 a/e 87.

12 1833 UNTS 3.

13 N. 11; Vasco Becker-Weinberg, «Time to get serious about combating forced labour and human trafficking in fisheries», in The International Journal of Marine and Coastal Law, 2020, 36, p. 1 a/e 26.

14 Artigo 30.º da Carta dos Direitos e Deveres Económicos dos Estados, Resolução AGNU n.º 3281 (XXIX), 12 dezembro 1974.

O Tribunal Internacional de Justiça reconheceu que “the environment is not an abstraction but represent the living space, the quality of life and the very health of human beings, including generations unborn.” Ver Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996, para. 29. Ver ainda, Gabčíkovo-Nagymaros Project, (Hungary/Slovakia), Judgment, I.C. J. Reports 1997, para. 140: “It is clear that the Project’s impact upon, and its implications for, the environment are of necessity a key issue. (...) The Court is mindful that, in the field of environmental protection, vigilance and prevention are required on account of the often-irreversible character of damage to the environment and of the limitations inherent in the very mechanism of reparation of this type of damage. Throughout the ages, mankind has, for economic and other reasons, constantly interfered with nature. In the past, this was often done without consideration of the effects upon the environment. Owing to new scientific insights and to a growing awareness of the risks for mankind - for present and future generations - of pursuit of such interventions at an unconsidered and unabated pace, new norms and standards have been developed, set forth in a great number of instruments during the last two decades. Such new norms have to be taken into consideration, and such new standards given proper weight, not only when States contemplate new activities but also when continuing with activities begun in the past. This need to reconcile economic development with protection of the environment is aptly expressed in the concept of sustainable development. (...)”

interesse ter sido afetado,¹⁵ incluindo quando os crimes ambientais marinhos têm lugar no alto mar, onde todos os Estados têm um claro interesse em relação à proteção e preservação do meio ambiente marinho.¹⁶

O reconhecimento dos crimes ambientais marinhos também deve ter por base o reconhecimento de que esses crimes são um problema global, e não apenas uma matéria da competência exclusiva dos Estados onde eles têm lugar ou dos Estados imediatamente afetados pelos respetivos danos. Desde logo, e de acordo com a noção profundamente enraizada no Direito do Mar que os problemas do oceano estão interligados e devem ser considerados como um todo, a abordagem sectorial que é predominante e que tem por base as regras relativas à jurisdição espacial e funcional dos Estados, deve dar lugar a uma perspetiva ecocêntrica, onde a abordagem ecossistémica prevalece.¹⁷ Assim, um crime ambiental marinho é um crime contra *todo* o oceano. É o ambiente marinho e, em última análise, a humanidade, que está em causa.

Porém, apesar dos avanços significativos do Direito Ambiental Internacional nas últimas décadas, o reconhecimento dos crimes ambientais marinhos corresponde apenas a uma aspiração. Recorde-se que o Direito Ambiental Internacional é uma combinação de (algumas) normas consuetudinárias, instrumentos internacionais e princípios e regras gerais previstos em instrumentos vinculativos e não vinculativos. Não existe um arco normativo abrangente aplicável a todo o Direito Ambiental Internacional, como acontece, desde logo, com a CNUDM, pese embora os apelos feitos para a adoção de um *“comprehensive and unifying international instrument that gathers all the principles of environmental law”*.¹⁸

O Direito Ambiental Internacional é bastante fragmentado e tem várias lacunas que resultam, sobretudo, da falta de consenso entre os Estados quanto a um conjunto muito vasto de matérias. Por outro lado, a implementação a nível nacional do Direito

15 Malgosia Fitzmaurice, «International responsibility and liability», in The Oxford Handbook of International Environmental Law, eds. Daniel Bodansky, Jutta Brunnée e Ellen Hey, Oxford University Press, Oxford, 2007, p. 1020 a/e 1022; Rüdiger Wolfrum, «Enforcing community interests through international dispute settlement: reality or utopia», in From Bilateralism to Community Interest. Essays in Honour of Judge Bruno Simma, eds. Ulrich Fastenrath, Rudolf Geiger, Daniel-Erasmus Khan, Andreas Paulus, Sabine Von Schorlemer & Christoph Vedder, Oxford University Press, Oxford, 2011, p. 1132 a/e 1145; Bruno Simma, «From bilateralism to community interest in international law», in Recueil de cours de l'Académie de Droit Internationale de La Haye, 1994, vol. 250, p. 217 a/e 384.

16 Artigo 87.º, n.º 2, da CNUDM. Ver Request for an Examination of the Situation in Accordance with paragraph 63 of the Court's Judgment of 20 December 1974 in the Nuclear Tests (New Zealand v. France) Case, I.C.J. Reports 1995, para. 64.

17 Vasco Becker-Weinberg, «Enhancing marine protected areas and marine spatial planning through an ecosystem approach», in Research Handbook on International Marine Environmental Law, eds. Rosemary Rayfuse, Natalie Klein e Aline Jaeckel, Edward Elgar, 2. ed., Cheltenham, Northampton, 2023, p. 451.

18 United Nations, Report of the Secretary-General, Gaps in International Environmental Law and Environment-related Instruments: Towards a Global Pact for the Environment, 30 November 2018, ref. UN Doc A/73/419, p. 2.

Ambiental Internacional é muito variada, o que dificulta a possibilidade de assegurar um sistema jurídico internacional coerente e eficaz.

Sem prejuízo, certas regras e princípios têm sido gradual e amplamente reconhecidos pela jurisprudência internacional como parte do corpo jurídico que dá forma ao Direito Ambiental Internacional, como acontece, por exemplo, com a obrigação de não causar danos transfronteiriços.¹⁹

No que diz respeito à proteção e preservação do meio marinho, a entrada em vigor da CNUDM alterou a percepção da relação entre os Estados e o oceano, dando lugar à consciência da interconectividade dos diferentes ecossistemas marinhos e o entendimento do dever de cooperação como um princípio fundamental na prevenção da poluição do meio marinho.

A Convenção também substituiu a abordagem reativa, até então dominante, pela proteção e preservação do meio marinho através da adoção de medidas preventivas e do controlo das fontes de poluição. Além disso, a CNUDM reconhece que a obrigação de proteger e preservar o meio marinho está intimamente ligada ao exercício de direitos de soberania e de jurisdição dos Estados, designadamente no que respeita ao aproveitamento dos recursos naturais marinhos.

No entanto, não existe atualmente um regime jurídico internacional que especificamente criminalize e/ou obrigue os Estados a criminalizar e punir atos e condutas que causem danos ao meio ambiente marinho.²⁰ De fato, embora a proteção e preservação do meio ambiente marinho tenha atraído a atenção global, não tem existido consideração internacional pelo reconhecimento de crimes ambientais marinhos.

Acresce que, para além da ausência de uma resposta internacional eficaz para enfrentar este tipo de crime, o desafio multijurisdicional decorrente das intrincadas regras aplicáveis à jurisdição espacial e funcional de Estados bandeira, costeiros e do porto,²¹ tem contribuído para a criação do ambiente permissivo em que ocorrem os crimes ambientais marinhos. Como tal, é necessário adotar uma nova abordagem

19 Artigo 194.º, n.º 2, da CNUDM. Cf. Vasco Becker-Weinberg. *Joint Development of Hydrocarbon Deposits in the Law of the Sea*, Springer-Verlag, Berlin, Heidelberg, 2014, p. 116 a/e 120.

20 Responsibilities and obligations of States sponsoring persons and entities with respect to activities in the Area, Advisory Opinion (Request for Advisory Opinion submitted to the Seabed Disputes Chamber), 1 February 2011, Case n. 17, paras. 178, 179, 210.

21 The M/V "Norstar" case (Panama v. Italy), Judgment, 10 April 2019, ITLOS Case No. 25. Cf. Vasco Becker-Weinberg, «The M/V "Norstar" Case (Panama v. Italy)», in *Il Diritto Marittimo*, 2019, p. 760 a/e 766.

no que concerne à interpretação e aplicação das normas existentes, com base em soluções inovadoras já em uso na prática dos Estados.²²

O caso mais paradigmático no combate aos crimes ambientais marinhos é o dos Estados Unidos da América (EUA). Com efeito, para além da sua legislação prever a possibilidade de recompensar financeiramente os denunciantes de crimes ambientais marinhos,²³ os EUA reconhecem a jurisdição extraterritorial dos seus tribunais para julgarem estes crimes.²⁴

Sem prejuízo, a eficácia de qualquer medida que um Estado possa adotar individualmente depende da existência de uma efetiva cooperação internacional, sem a qual não será possível solucionar os conflitos entre jurisdições (espacial e funcional).²⁵

Cooperação internacional

Existem diferenças importantes entre os crimes ambientais que têm lugar no mar e aqueles que ocorrem em terra. Os crimes ambientais marinhos correspondem a uma realidade fática e jurídica distinta. Desde logo, os regimes jurídicos aplicáveis aos crimes ambientais em terra são mais desenvolvidos e oferecem uma resposta mais eficaz, particularmente no que diz respeito à responsabilidade pelos danos causados. Note-se que, nesses casos, a obtenção de provas é mais fácil e tendencialmente mais extensa ou completa. Também é mais fácil estabelecer o nexo de causalidade entre os atos praticados e os danos causados.

No mar, a identificação do nexo de causalidade depende, inevitavelmente, da cooperação internacional e da partilha de informações entre Estados e autoridades nacionais e internacionais, uma vez que os crimes ambientais marinhos são cometidos com recurso a métodos ardilosos. Na maioria dos casos, os crimes ambientais marinhos ocorrem durante a noite, aproveitando o tráfego marítimo internacional e evitando

22 Douglas Guilfoyle, «Article 92», in United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) A Commentary, ed. Alexander Proelss, C.H. Beck Verlag, Munique, 2017, p. 234. Sobre a discricionariedade dos Estados na adoção de medidas, cf. Richard Barnes, «Article 19», in United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) A Commentary, ed. Alexander Proelss, C.H. Beck Verlag, Munique, 2017, p. 194 a/e 195.

23 Esta possibilidade tem contribuído muito significativamente para a taxa de sucesso na obtenção de condenações pela prática de crimes ambientais marinhos. Os denunciantes são geralmente membros da tripulação que alertam as autoridades competentes para os crimes praticados e para a falsificação de registos e de outros documentos. Cf. Whistleblower News Network, online: <https://whistleblowersblog.org/2018/05/articles/whistleblower-news/environmental-whistleblowers/whistleblower-detection-credited-in-76-of-last-100-apps-cases/> (consultado a setembro 2023).

24 O Oil Pollution Act de 1990 prevê a sua aplicação a cidadãos estrangeiros fora de seu território, dando aos EUA um campo de ação mais amplo do que o previsto no Direito Internacional.

25 Becker-Weinberg, «Recognition of maritime...», cit. nota 1.

a detecção.²⁶ Com efeito, os danos no mar nem sempre são facilmente detetáveis.²⁷ Mesmo em situações de poluição acidental é comum as autoridades competentes não serem informadas, com receio das repercussões que daí possam decorrer.

Assim, sem cooperação internacional será praticamente impossível combater, de uma maneira eficaz, a prática de crimes ambientais marinhos. Dois exemplos de cooperação internacional ilustram isso mesmo.

Em 2018, a Interpol liderou uma operação internacional envolvendo 276 agências policiais e ambientais de 58 estados e uma rede de 122 coordenadores nacionais. Esta operação durou um mês e levou a cabo 5.200 inspeções, das quais resultaram, aproximadamente, 185 investigações e a detecção de mais de 500 infrações, incluindo descargas ilegais de óleo e lixo, violação dos regulamentos de emissões de navios e poluição de rios, entre outros.²⁸

No ano seguinte, a Interpol liderou novamente uma operação semelhante, desta vez com a participação de 61 Estados e outros atores regionais, e de mais de 200 autoridades de fiscalização. Concluída a operação, cuja duração foi também de um mês, foram levadas a cabo 17.000 inspeções e identificadas milhares de atividades ilícitas de grave poluição marinha, das quais resultaram mais de 3.000 infrações, as quais tinham sido cometidas, principalmente, para evitar o custo do cumprimento da legislação ambiental em vigor.²⁹

Daqui resulta evidente a importância da cooperação internacional entre Estados e entidades internacionais, como a Interpol³⁰ e a Europol,³¹ para recolher e compartilhar dados e provas, permitindo a determinação do nexo de causalidade e uma atuação coordenada, célere e eficaz.

Apesar do sucesso evidente dessas operações internacionais, elas ainda são a exceção. Conforme referido anteriormente, o entendimento predominante é aquele segundo o qual os crimes ambientais marinhos estão sujeitos à jurisdição exclusiva do direito interno dos Estados (i.e. Estados bandeira, porto e costeiros), ainda que sejam

26 Vollaard, «Temporal displacement ...», cit. nota 5, p. 169.

27 Ibidem, p. 171.

28 <https://www.interpol.int/Crimes/Environmental-crime/Pollution-crime> (consultado a setembro 2023).

29 Ibidem. Para mais informações sobre a operação mais recente, cf. Interpol. Operation 30 days at sea 3.0 «Report of a global enforcement operation targeting onshore and offshore offences leading to marine pollution (2020-2021)», online: file:///Users/VBW/Downloads/Report%2030%20Days%20at%20Sea%203.0.pdf (consultado a setembro de 2023).

30 Ibidem, nota 28.

31 Europol-Environmental Crime, online: www.europol.europa.eu/crime-areas-and-trends/crime-areas/environmental-crime (consultado a setembro 2023).

poucos os que têm legislação aplicável a crimes ambientais marinhos, e ainda menos os Estados que exercem a sua jurisdição quando estes crimes ocorrem.

Por último, refira-se que não existe um organismo internacional que monitorize a prática de crimes ambientais marinhos, por exemplo, recolhendo dados sobre o número e impacto dos mesmos, ou que avalie os progressos feitos no seu combate ou a evolução e a eficácia da legislação nacional adotada para o efeito. O papel de semelhante organismo internacional seria igualmente inestimável para identificar as melhores formas de reforçar a cooperação internacional. As organizações internacionais existentes, nomeadamente a Organização Marítima Internacional³² ou o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime,³³ não têm competência para enfrentar esses crimes, apesar da contiguidade dos seus mandatos no que diz respeito à proteção e preservação do meio ambiente marinho e ao combate ao crime transnacional. Consequentemente, existem importantes lacunas de governança a nível internacional.

Reconhecimento internacional

Pese embora o Direito Internacional, e em particular o Direito do Mar, não inclua regras específicas sobre crimes ambientais marinhos, isso não significa que não seja possível colmatar essas lacunas através da interpretação sistémica, recorrendo a diferentes regimes jurídicos internacionais. Com efeito, é necessário ter em conta a própria unidade do Direito Internacional, segundo a qual nenhum instrumento jurídico internacional é impermeável a outros regimes jurídicos. Como tal, é necessário ir além do Direito do Mar, desde logo, porque os crimes ambientais marinhos convocam diferentes ramos do Direito Internacional, como o Direito Ambiental Internacional, o Direito Penal Internacional e os Direitos Humanos.³⁴

Recorde-se que o próprio quadro jurídico internacional aplicável à proteção e preservação do meio marinho é profundamente fragmentado e inclui um conjunto amplo de instrumentos vinculativos e não vinculativos provenientes de diferentes organizações multilaterais e regionais.³⁵ Embora os instrumentos legais internacionais não sejam diretamente aplicáveis aos crimes ambientais marinhos, quando integrados

³² Convenção Instituidora da Organização Marítima Consultiva Intergovernamental (Organização Marítima Internacional), 289 UNTS 3.

³³ Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional, 2225 UNTS 209.

³⁴ Becker-Weinberg, cit. n. 1. Tribunal Europeu de Direitos Humanos, Caso Mangouras v Espanha, Sentença de 28 de setembro de 2010.

³⁵ Becker-Weinberg, «Recognition of maritime...», cit. nota 1.

com outras fontes do Direito Internacional podem melhorar substancialmente a resposta internacional aos crimes ambientais marinhos, como acontece, por exemplo, com as regras de responsabilidade internacional por danos ambientais.³⁶

Note-se, a esse respeito, que o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional (TPI) estabelece claramente um vínculo entre o Direito Penal Internacional e o meio ambiente, ao incluir na definição de crimes de guerra “[l]ançar intencionalmente um ataque, sabendo que o mesmo causará (...), prejuízos extensos, duradouros e graves no meio ambiente que se revelem claramente excessivos em relação à vantagem militar global concreta e direta que se previa”.³⁷

Nesse sentido, a proposta de ecocídio como um novo tipo de crime internacional a ser incluído no Estatuto de Roma, poderá contribuir para uma mudança de paradigma.³⁸ Claro está, o reconhecimento internacional de crimes ambientais marinhos no âmbito do Direito Internacional deverá abranger todas as situações: tempo de guerra e de paz e as situações pós-conflito.³⁹ Para tal, será necessário que a lógica subjacente ao Estatuto de Roma seja amplificada e que sejam criados outros vasos comunicantes entre diferentes regimes jurídicos, e não apenas entre o Direito Penal Internacional e o meio ambiente.

Sem prejuízo, coloca-se a questão de saber como podem os direitos ambientais ser interpretados e protegidos ao abrigo das normas vigentes, quando não há nenhum instrumento jurídico internacional que estabeleça a responsabilidade penal internacional de pessoas físicas ou jurídicas por crimes ambientais marinhos.

Esta questão expõe a profunda desconexão entre o Direito Internacional e a proteção do meio ambiente marinho contra atos criminosos, especialmente porque a maioria das questões ambientais marítimas são de natureza global e não são problemas específicos de uma pessoa ou de um grupo de pessoas.

Acrescente-se que a necessidade de se demonstrar que a poluição teve um efeito prejudicial sobre os direitos das pessoas e não simplesmente a deterioração geral do meio ambiente, constitui um obstáculo difícil de superar.⁴⁰

³⁶ Ibidem, nota 20, para. 169.

³⁷ 2187 UNTS 90.

³⁸ Ammar Bustami & Marie-Christine Hecken, «Perspectives for a new international crime against the environment: international criminal responsibility for environmental degradation under the Rome Statute», in Goettingen Journal of International Law, 2021, 11-1, p. 170 a/e 185.

³⁹ Susana Breau, «Protection of the environment during armed conflict and post-conflict», in Routledge Handbook of International Environmental Law, eds. Erika Techera, Jade Lindley, Karen N. Scott & Anastasia Telesetsky, 2. ed., Routledge, Nova Iorque, 2021, p. 440 a/e 453.

⁴⁰ Ibidem, p. 166 a/e 168. Cf. Tribunal Europeu de Direitos Humanos, Caso Kyrattos v Grécia, 22 de agosto de 2003, ars. 52-53.

Conclusões

As regras internacionais em vigor não dão resposta à crescente preocupação da comunidade e da sociedade internacional relativamente à proteção e preservação do meio marinho. Com efeito, espera-se que os Estados adotem medidas mais rigorosas e eficazes no combate à poluição marinha, pelo que é legítimo questionar-se se ainda é compreensível que o Direito Internacional não criminalize, ou crie uma obrigação para os Estados criminalizarem, o crime ambiental marinho.

Sem prejuízo, apesar das limitações resultantes das atuais vicissitudes do Direito Internacional, os Estados, sejam eles Estados bandeira, costeiros ou do porto, devem cumprir as suas obrigações em matéria de proteção e preservação do ambiente marinho. Em especial, os Estados devem adotar e implementar medidas que garantam que a bordo dos navios que arvoem a suas bandeiras, nos espaços marítimos sob jurisdição nacional e nos seus portos, sejam aplicadas, e efetivamente cumpridas, as regras internacionais em vigor. Em última análise, os Estados também podem ser responsabilizados internacionalmente por criarem as circunstâncias que permitem a prática de crimes ambientais marinhos e a impunidade daqueles que os praticam.

Apenas através da sensibilização dos Estados e dos demais atores internacionais, será possível substituir a perspetiva setorial por uma abordagem verdadeiramente ecocêntrica, que permita ultrapassar as limitações impostas pelo Direito Internacional e Direito do Mar e combater de forma eficaz os crimes ambientais marinhos. Exemplos como o da legislação dos EUA, que permite uma atuação mais firme, podem ser replicados, condicionando, assim, aqueles que atualmente beneficiam da desarmonia legislativa entre Estados, a par da sua relutância em atuar e combater os crimes ambientais marinhos.

Referências

Ammar Bustami & Marie-Christine Hecken, «Perspectives for a new international crime against the environment: international criminal responsibility for environmental degradation under the Rome Statute», in *Goettingen Journal of International Law*, 2021, 11-1, p. 170 a/e 185.

Ben Vollaard, «Temporal displacement of environmental crime: evidence from marine oil pollution», in *Journal of Environmental Economics and Management*, 2017, vol. 82, p. 169 a/e 172.

Bruno Simma, «From bilateralism to community interest in international law», in *Recueil de cours de l'Académie de Droit Internationale de La Haye*, 1994, vol. 250, p. 217 a/e 384.

Douglas Guilfoyle, «Article 92», in *United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) A Commentary*, ed. Alexander Proelss, C.H. Beck Verlag, Munique, 2017, p. 234.

Elisa Morgera, Miranda Geelhoed & Mara Ntona, «European environmental law», in *Routledge Handbook of International Environmental Law*, eds. Erika Techera, Jade Lindley, Karen N. Scott & Anastasia Telesetsky, 2. ed., Routledge, Nova Iorque, 2021, p. 233 a/e 247.

Europol-Environmental Crime, online: www.europol.europa.eu/crime-areas-and-trends/crime-areas/environmental-crime (consultado a setembro 2023).

Europol, *Marine pollution: thousands of serious offences exposed in global operation*, online: www.europol.europa.eu/newsroom/news/marine-pollution-thousands-of-serious-offences-exposed-in-global-operation (consultado a setembro 2023).

Interpol. Operation 30 days at sea 3.0 «Report of a global enforcement operation targeting onshore and offshore offences leading to marine pollution (2020-2021) », online: <file:///Users/VBW/Downloads/Report%2030%20Days%20at%20Sea%203.0.pdf> (consultado a setembro de 2023).

Irini Papanicopolulu, *International Law and the Protection of People at Sea*, Oxford University Press, Oxford, 2018, p. 84 a/e 87.

Jade Lindley, «Crime and the environment», in *Routledge Handbook of International Environmental Law*, eds. Erika Techera, Jade Lindley, Karen N. Scott & Anastasia Telesetsky, 2. ed., Routledge, Nova Iorque, 2021, p. 403 a/e 415.

Malgosia Fitzmaurice, «International responsibility and liability», in *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, eds. Daniel Bodansky, Jutta Brunnée e Ellen Hey, Oxford University Press, Oxford, 2007, p. 1020 a/e 1022.

Marcos Orellana, «Human rights and international environmental law», in *Routledge Handbook of International Environmental Law*, eds. Erika Techera, Jade Lindley, Karen N. Scott & Anastasia Telesetsky, 2. ed., Routledge, Nova Iorque, 2021, p. 341 a/e 358.

Nicola Giovannini, Luigi Melica, Entela Cukani, Marco Giannotta & Melena Zingoni, *Addressing Environmental Crimes and Marine Pollution in the EU: Legal Guidelines and Case Studies*, Droit au Droit, 2013, p. 5.

Richard Barnes, «Article 19», in *United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) A Commentary*, ed. Alexander Proelss, C.H. Beck Verlag, Munique, 2017, p. 194 a/e 195.

Rüdiger Wolfrum, «Enforcing community interests through international dispute settlement: reality or utopia», in *From Bilateralism to Community Interest. Essays in Honour of Judge Bruno Simma*, eds. Ulrich Fastenrath, Rudolf Geiger, Daniel-Erasmus Khan, Andreas Paulus, Sabine Von Schorlemer & Christoph Vedder, Oxford University Press, Oxford, 2011, p. 1132 a/e 1145.

Semion Polinov, Revital Bookman & Noam Levin, «Spatial and temporal assessment of oil spills in the Mediterranean Sea», in *Marine Pollution Bulletin*, 2021, vol. 167 p. 8.

Stop Ecocide Foundation, *Independent Expert Panel for the Legal Definition of Ecocide, Commentary and Core Text*, 2021.

Susana Breau, «Protection of the environment during armed conflict and post-conflict», in *Routledge Handbook of International Environmental Law*, eds. Erika Techera, Jade Lindley, Karen N. Scott & Anastasia Telesetsky, 2. ed., Routledge, Nova Iorque, 2021, p. 440 a/e 453.

Vasco Becker-Weinberg. *Joint Development of Hydrocarbon Deposits in the Law of the Sea*, Springer-Verlag, Berlin, Heidelberg, 2014, p. 116 a/e 120.

Vasco Becker-Weinberg, «The M/V “Norstar” Case (Panama v. Italy)», in *Il Diritto Marittimo*, 2019, p. 760 a/e 766.

Vasco Becker-Weinberg, «Time to get serious about combating forced labour and human trafficking in fisheries», 36 in *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 2020, p. 1 a/e 26.

Vasco Becker-Weinberg, «Enhancing marine protected areas and marine spatial planning through an ecosystem approach», in *Research Handbook on International Marine Environmental Law*, eds. Rosemary Rayfuse, Natalie Klein e Aline Jaeckel, Edward Elgar, 2. ed., Cheltenham, Northampton, 2023, p. 451.

Vasco Becker-Weinberg, «Recognition of maritime environmental crimes within International law: a new global paradigm for the protection and preservation of the marine environment», in *The Environmental Rule of Law for Oceans Designing Legal Solutions*, eds. Froukje Maria Platjouw & Alla Pozdnakova, Cambridge University Press, Cambridge, 2023, p. 207 a/e 222.

Veronica Frank, «Consequences of the Prestige sinking for European and International Law», in *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 2005, 20-1, p. 1 a/e 64.

Whistleblower News Network, online: <https://whistleblowersblog.org/2018/05/articles/whistleblower-news/environmental-whistleblowers/whistleblower-detection-credited-in-76-of-last-100-apps-cases/> (consultado a setembro 2023).

<https://www.interpol.int/Crimes/Environmental-crime/Pollution-crime> (consultado a setembro 2023).

Direitos e Deveres Humanos no Antropoceno

TERCEIRA PARTE



Alexandra Aragão

DIREITO PLANETÁRIO NO ANTROPOCENO: A RESPOSTA JURÍDICA NECESSÁRIA PERANTE O ESTADO DE ECOEMERGÊNCIA

Imaginemos um objeto grande. Um objeto que possa ser alvo de relações jurídicas. O maior objeto do mundo¹. Esse objeto é o nosso planeta.

As relações jurídicas que se estabelecem com o Planeta podem ser relações de apropriação ou de relações pertença, Podem ser relações de exploração ou relações de restauração. Essas relações consubstanciam-se em atividades humanas sobre o Planeta, as quais podem ser atividades intencionais ou atividades involuntárias; podem ser atividades à escala micro ou atividades à escala planetária; podem ser atividades essenciais à vida, ou atividades futeis; podem ser atividades praticadas de forma massificada, ou atividades insólitas; podem ser atividades em vias de cair em desuso ou atividades em crescimento exponencial; podem ser atividades tradicionalmente associadas aos assentamentos humanos ou atividades tecnológicas

¹ ojni

avançadas, com menos de meio século. Podem ser atividades tradicionais cujos efeitos são bem conhecidos ou atividades tradicionais cujos efeitos só começam agora a ser compreendidos.

E estas atividades afetam todos os cantos do espaço planetário. Desde a falha mais profunda na crosta terrestre até ao espaço extra-atmosférico, dentro e fora da órbita terrestre, a pegada humana está presente. Com os meios tecnológicos de que já dispomos, a pegada humana é perceptível e mensurável.

Este fenómeno explica o facto de a ciência afirmar que já entrámos numa nova era geológica, uma era em que os seres humanos são uma força geológica. A par de sismos, tornadas, vulcões e outras forças, que transformam e moldam o nosso planeta, os efeitos das comunidades humanas escala planetária fazem sentir-se na atmosfera na litosfera, na hidrosfera, na biosfera, mas também na criosfera ou na magnetosfera terrestres. E esses efeitos não se limitam às esferas do nosso planeta. A pegada humana já se encontra fora do nosso planeta, no espaço exterior, o espaço extra atmosférico e em outros corpos celestes do nosso sistema solar.

Acontece que aquilo a que chamamos “planeta” não é um simples objeto estático. É um sistema complexo e altamente dinâmico, composto por subsistemas fortemente interconectados cujas dinâmicas mal começamos a compreender. O ciclo da água, o ciclo do carbono, o ciclo do azoto e outros ciclos estão a sofrer os efeitos das atividades humanas, desde as mais triviais às mais sofisticadas.

Gradualmente, crescentemente, aceleradamente, os efeitos físico-químicos das atividades humanas vêm em causando transformações, algumas delas irreversíveis, nos subsistemas que compõem o sistema terrestre.

Este cenário de hegemonia humana, alarmante, tanto pelos efeitos sentidos, como pelos receados, exige, da parte do Direito, novas categorias de conceitos jurídicos que auxiliem na compreensão, novos instrumentos jurídicos que contribuam para o controlo, novos incentivos jurídicos que conduzam à transformação.

É aqui que entram os estudos sobre o novo constitucionalismo ecológico no antropoceno, sobre os limites planetários e o direito do sistema terrestre, sobre os bens comuns globais e o património da humanidade.

Os capítulos que se seguem representam momentos marcantes na compreensão jurídica dos direitos e deveres humanos fundamentais num contexto de emergência climática e ambiental.

Direitos e deveres, num tempo em que a responsabilidade a humana pelas catástrofes “naturais”, pelos processos de a extinção e degradação irreversível, pela poluição “eterna” é flagrante, inegável e urgente.

Direitos e deveres relativamente a todos e cada um dos limites planetários que já sofreram ou estão em vias de sofrer disrupção antropogénica.

Direitos e deveres, não só relativamente às partes do sistema terrestre que se encontram sob a soberania Estadual mas também às partes denominadas por comuns globais.

Os capítulos que se seguem, trazem luz sobre o tema da relação do direito com novo objeto jurídico que é o sistema terrestre num tempo de transformações antropogénicas conscientes e reconhecidas e de transições ecológicas desejadas e necessárias.

O primeiro capítulo, redigido por Domenico Amirante intitulado “O meio ambiente no prisma do direito comparado: chaves para a compreensão do Antropoceno” apresenta com clareza o conceito de Antropoceno, com o segundo capítulo, igualmente do mesmo autor, a abordar “um constitucionalismo integral para o Antropoceno” dando nota das transformações necessárias no novo paradigma.

O terceiro capítulo, da autoria de Edgar Fernandez Fernandez explica, numa perspetiva ao mesmo tempo histórica e ao mesmo tempo propositiva, “A emergência do conceito de “limites planetários” no direito internacional do ambiente: uma proposta de convenção-quadro”.

O quarto capítulo, de Paulo Magalhães, aborda o “Interesse, preocupação ou património comum? Os “comuns” como suporte estrutural para um Direito do Sistema Terrestre” e propõe igualmente passos jurídicos concretos necessários no contexto da disrupção antropocénica.

Capítulo VII

Domenico Amirante

O MEIO AMBIENTE NO PRISMA DO DIREITO COMPARADO: CHAVES PARA A COMPREENSÃO DO ANTROPOCENO

O ambiente e os seus equilíbrios: o jurista entre a ciência, a ética e a economia

Falar sobre direito ambiental, significa muitas vezes abordar questões históricas de relevância global, como a poluição atmosférica, os riscos da energia nuclear, as alterações climáticas, só para citar alguns¹. Para isso, o jurista deve lidar com disciplinas consideradas totalmente alheias à sua formação cultural, como as ciências naturais, a ecologia e, mais recentemente, a climatologia e as ciências da terra. Esta interdisciplinaridade leva-o a considerações que afectam de perto outros campos, geralmente considerados *campos minados*, para a epistemologia jurídica clássica, como a filosofia, a ética, a economia, a política. Ou seja, a amplitude e multipolaridade das questões ambientais exigem uma abordagem interdisciplinar que aparece em contraste com as características típicas da metodologia jurídica que, na sua versão moderna e

¹ O presente texto recupera reflexões do autor publicadas originalmente em língua italiana na obra intitulada *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene* (Il Mulino, 2022). O mesmo acontece com o capítulo 1 da parte IV.

iluminista, ainda aparece caracterizada por um elevado nível de rigidez e formalismo. Antes de abordar o tema do constitucionalismo ambiental, é, portanto, necessário fazer uma rápida referência às questões e disciplinas ligadas ao direito ambiental *tout court*, para indicar algumas opções metodológicas e esclarecer eventuais mal-entendidos, bem como o excesso de expectativas.

Partirei, portanto, do primeiro problema que o jurista que aborda questões ambientais, enfrenta: a própria noção de ambiente, que se apresenta como altamente complexa, pois o seu carácter eminentemente relacional não permite um tratamento setorial e simplificado. Isto tem constituído frequentemente um obstáculo, tanto no desenvolvimento de abordagens teóricas aos problemas ambientais, como na formulação de escolhas operacionais para a sua solução. Além disso, o objeto do direito ambiental está em contínuo movimento, uma vez que, desde a sua criação (*in progress* entre as décadas de sessenta e setenta do século passado)² até aos dias de hoje, as questões afetadas pelas considerações ambientais aumentam constantemente, tendo em conta a invasividade da ação humana sobre o ambiente natural. Isto torna praticamente impossível e, em alguns aspectos, inútil e ilusória, a procura de uma definição jurídica exaustiva e definitiva do termo ambiente para fins teóricos ou mesmo apenas práticos. Segundo a conhecida fórmula de Stefano Grassi, no plano jurídico o ambiente assume «um significado indeterminado, multifacetado, que se coloca em termos transversais a todos os sectores e disciplinas que entram em contacto com os problemas e interesses ambientais»³. Qualquer tentativa só pode terminar com a listagem de uma série de objetos ou matérias que descrevem o lema *ambiente* em relação ao

2 O impacto do homem na natureza remonta aos seus primeiros assentamentos humanos permanentes, consequentemente, mesmo as mais antigas civilizações jurídicas forneceram regras relativas a questões ambientais, como por exemplo normas sobre a regulação da água no antigo Egito dos faraós, ou sobre a salubridade das áreas urbanas na Roma Antiga, porém, acredito que só podemos falar de direito ambiental em sentido estrito a partir da utilização e reconhecimento jurídico do termo meio ambiente, o que só ocorreu na segunda metade do século XX.

3 Stefano Grassi, «Introduzione», in Ambiente e Diritto, Stefano Grassi, Marcello Cecchetti & Alessandro (a cura di), Firenze, Leo S. Olschki, 1999, p. 8. Na Itália a doutrina está dividida entre duas grandes orientações reconstitutivas, definidas como teorias monistas e pluralistas, consoante se baseiem numa delineação unitária da noção de ambiente ou na sua subdivisão. Do lado das teorias pluralistas, a contribuição a partir da qual parte a reflexão doutrinária italiana deve-se a Massimo Severo Giannini, que nega a possibilidade de uma reconstrução unitária das questões ambientais. Cf. Massimo Severo Giannini, «Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici», in Riv. trim. dir. pubbl., 1, 1973, p. 15 e ss. Para Giannini, de facto, o ambiente refere-se a pelo menos três noções diferentes: uma primeira, que o considera em relação à protecção dos elementos paisagísticos e culturais; uma segunda, que aborda o problema da poluição em relação à defesa do solo, do ar e da água; um terceiro, que se refere ao planeamento urbano e à governação territorial. Em contraste com esta orientação, desenvolveu-se uma outra corrente de pensamento que visa sublinhar a unidade da própria noção de ambiente, através da sua ligação, ora aos direitos da personalidade, ora aos direitos sociais, com ângulos diferentes e articulados, mas todos substancialmente caracterizados por uma limitação fundamental: a de configurar a noção de meio ambiente principalmente em relação à reivindicação de situações jurídicas subjetivas. Cf. para todos, Franco Giampietro, Diritto alla salubrità dell'ambiente, Milano, Giuffrè, 1980 e Antonello Gustapane, La tutela globale dell'ambiente, Milano, Giuffrè 1991.

direito e que serão em qualquer caso incompletos e *abertos* (teremos, portanto, na melhor das hipóteses, uma *lista aberta*). Como já tive oportunidade de salientar, de facto, perante a impossibilidade, mesmo por parte das reconstruções mais sofisticadas, de encerrar definitivamente a questão, “é provavelmente mais realista identificar um conteúdo mínimo da questão ambiental”, passível de ser ampliado, segundo uma concepção evolutiva, em relação a casos específicos ou novas necessidades⁴. Além disso, uma das primeiras e mais conceituadas análises comparativas de questões ambientais, orientou-se neste sentido, delineando uma reconstrução do direito ambiental em *círculos concêntricos*, dentro dos quais se pode enquadrar a natureza parcial ou totalmente *ambiental* das disposições legais em vigor ao tempo. Para Michel Prieur⁵, o círculo central incluiria matérias estritamente relacionadas com o direito ambiental (direito dos bens naturais, direito relativo à poluição e emissões, direito das áreas protegidas, da paisagem e das belezas naturais), enquanto no segundo círculo uma série de matérias *distintas* do direito ambiental, cujas instituições são, no entanto, fortemente inspiradas por considerações ambientais (planeamento urbano, direito agrícola, lei de ordenamento do território, direito mineiro, direito do património cultural, direito *dos espaços frágeis*); no último círculo, deveria ser incluída uma série de disciplinas estruturalmente autónomas, mas frequentemente afectadas por questões ambientais (direito da energia, direito do consumidor, direito do trabalho e, de um modo mais geral, direito económico). Esta abordagem assume um notável valor heurístico e pragmático, pois permite sistematizar a matéria ambiental através de uma grelha de leitura e classificação flexível e evolutiva, aplicável a diferentes sistemas em que, salvaguardando o núcleo central do direito ambiental (o primeiro dos círculos concêntricos de Prieur), interesses, direitos e disciplinas relativos ao meio ambiente podem ser modulados com diferentes intensidades.

Esta orientação pragmática será confirmada pela análise do constitucionalismo ambiental que realizarei nas páginas seguintes: não é por acaso que entre as constituições de todo o mundo não se encontram definições detalhadas do lema *ambiente*, ou, no máximo, as descrições são parciais, instrumentalmente orientadas para a consecução de objectivos específicos (pense, por exemplo, nas normas constitucionais sobre a utilização dos recursos naturais, ou sobre a protecção das espécies animais e vegetais).

4 Domenico Amirante, *Diritto ambientale italiano e comparato. Principi*, Napoli, Jovene, 2003, p. 6.

5 Cf. Michel Prieur, *Droit de l'environnement*, Paris, Dalloz, 2004, p. 7, cuja primeira edição data de 1984.

Por outro lado, são as mesmas *ciências exactas* a que o jurista tem frequentemente recorrido para obter as primeiras respostas sobre o tema do ambiente, que hoje não conseguem oferecer soluções prescritivas ou impor escolhas e decisões às ciências sociais, também à luz das suas próprio status epistemológico, não mais preso à objetividade determinista de origem iluminista. O dilema que afecta o direito ambiental deve, portanto, estar ligado à circunstância de que, apesar de ser obrigado a utilizar necessariamente uma grande quantidade de conhecimentos e dados científicos, não pode confiar neles de forma acrítica. É principalmente por esta razão que todas as tentativas de construção do direito ambiental, baseadas na prevalência substancial de uma perspectiva científica única e exclusiva (por exemplo, a económica do desenvolvimento sustentável ou, no sentido oposto, a das ciências naturais do direito ecológico), estão destinados a ter pouco impacto, se não um fracasso substancial. Por outras palavras, as abordagens e narrativas *essencialistas* e monocausais do direito ambiental, não compreendendo a complexidade e multipolaridade do tema, são estruturalmente incapazes de encontrar soluções eficazes e partilháveis para os seus problemas.

Uma mudança de perspectiva adequada aos desafios hoje colocados pela crise ambiental, só pode ocorrer se os diferentes *ramos do direito* conseguirem tecer diálogos significativos, tanto dentro do seu contexto disciplinar mais amplo como fora dele. Acredito, de facto, que o direito, juntamente com as restantes ciências sociais, tem um papel muito importante a desempenhar, desde que, no entanto, a sua relação com as questões ambientais seja fundamentalmente alterada, a começar por uma revisão profunda dos seus paradigmas metodológicos, também à luz das da evolução da epistemologia científica contemporânea. Na era pós-moderna, de facto, as próprias ciências exactas abandonaram agora os rígidos paradigmas iluministas e recusam-se a atribuir um carácter objectivo a priori a todas as determinações científicas⁶. Contudo, a visão *mainstream* do positivismo jurídico parece ainda não ter compreendido completamente esta mudança e mantém uma atitude de reverência para com as ciências exatas. Em termos jurídicos, isto coloca pelo menos dois conjuntos de problemas: por um lado, esta sujeição conduz muitas vezes a uma espécie de heterodeterminação das regulamentações ambientais (que discutiremos nos parágrafos seguintes), por outro lado, reproduz, no mundo do direito, fratura típica do pensamento moderno, que, a partir de Descartes, conduziu à separação entre homem e natureza, e entre natureza

6 Sobre a superação da epistemologia científica iluminista seguindo os resultados da física einsteiniana e quântica, cf. Ilya Prigogine, *Dall'essere al divenire*, Torino, Einaudi, 1986; outras indicações em relação à atitude do pensamento científico contemporâneo em relação às questões ambientais estão contidas no volume de Edgar Morin & Anne-Brigitte Kern, *Terra-Patria*, Milano, Raffaello Cortina, 1994 (em particular, capítulo 7, *La riforma di pensiero*, p. 159 e seguintes).

e cultura⁷. Sobre este aspecto, permanecem atuais as reflexões de François Ost que, já em 1995, descreveu o peculiar percurso epistemológico-filosófico que tornou a natureza *ilegalizada (la nature hors la loi)*⁸ no paradigma científico da modernidade ocidental. Para Descartes, de facto, a floresta «já não é uma fonte de sabedoria e um repositório de conhecimento como era antes; personifica o erro e a escuridão⁹.” Simbolicamente, o *Discours de la méthode cartésiano* conclui com uma passagem que, segundo Ost, expressa a «quintessência da ciência moderna» (baseada exclusivamente na técnica e não mais na especulação), afirmando que as forças e os recursos naturais terão de ser utilizados por homem «para nos tornarmos senhores e possuidores da Natureza»¹⁰. Nestas bases, surgiu na nossa cultura aquela profunda ruptura entre a ciência e a moral, que conduziu, como bem sublinhou recentemente Sergio Ferlito, «à destruição do conhecimento, ao declínio do diálogo interdisciplinar e, o que mais importa, ao descrédito». e perda de interesse em questões sobre o significado do conhecimento¹¹. Esta separação também caracterizou as ciências sociais, resultando hoje na sua extrema fragmentação. No que diz respeito às ciências jurídicas em particular, isto conduziu, em relação aos temas que aqui discuto, a uma total falta de diálogo entre a filosofia do direito e o direito ambiental positivo.

Em matéria ambiental, se existe uma disciplina que pode desempenhar uma função *de ponte* capaz de preencher o vazio criado por estas fraturas, é a ecologia. A ecologia é, de facto, a ciência do equilíbrio dentro dos sistemas e entre sistemas e não permite que os dados sejam considerados com base na objectividade abstracta, ou seja, descontextualizando-os do contexto específico em que operam. É uma ciência necessariamente orientada para concepções sistémicas e substancialmente holísticas, pois se baseia não tanto num único método científico separado das outras ciências, mas na comunicação interdisciplinar contínua entre os vários ramos do conhecimento científico, constituindo assim uma espécie de ciência das *ciências*. Obviamente não posso discutir aqui as múltiplas inter-relações entre ecologia, ciências exatas e ciências sociais. Basta-me mencionar brevemente como a ecologia se refere a noções que são hoje heurísticamente indispensáveis para o Direito, como as de complexidade e de redes ecológicas.

7 Na dupla conceitual natureza-cultura, a contribuição dos antropólogos é fundamental, para todos eles cf. Philippe Descola, *Oltre natura e cultura*, Milano, Raffaello Cortina, 2021 (a edição original, em francês, data de 2005).

8 François Ost, *La nature hors la loi. L'écologie à l'épreuve du droit*, Paris, Éditions de la Découverte, 1995.

9 *Ibidem*, p. 39.

10 René Descartes, *Discours de la méthode*, Paris, Flammarion, 1966, p. 84 (citado em Ost, *La nature hors la loi. L'écologie à l'épreuve du droit*, cit., p. 43)

11 Sergio Ferlito, «L'Ecologia come paradigma delle scienze sociali», in *Diritto e Antropocene. Mutamenti climatici e trasformazioni giuridiche*, Alberto Andronico e Marisa Meli (a cura di), Milano-Udine, Mimesis Edizioni, 2020.

Como nos ensina Edgar Morin, um dos principais teóricos do “pensamento complexo”¹², hoje nos encontramos diante da necessidade de abandonar o “paradigma da simplificação” que concebe o mundo em unidades separadas, com o sujeito separado do objeto, com espaço separado pelo tempo e, no que nos diz respeito, com o indivíduo e a sociedade separados do seu contexto natural e biológico. Para Morin «os sucessos da ciência ecológica mostram-nos que, ao contrário do dogma da hiperespecialização, existe o conhecimento organizacional global, o único capaz de articular competências especializadas para compreender realidades complexas»¹³.

Por outro lado, sobre a relação entre a ecologia e as ciências sociais, já na década de 1980 Félix Guattari, com a sua conhecida tese das “três ecologias”, convidou-nos a combinar as dimensões biológica, sociocultural e psíquica¹⁴ do homem, prefigurando uma visão da experiência humana na Terra através de uma estrutura tripartida do mesmo todo, uma abordagem que nos será útil mais tarde na abordagem conceptual dos problemas actuais do constitucionalismo ambiental. Estreitando o campo, devemos então destacar uma reflexão recente, de carácter interdisciplinar, entre as ciências físicas e jurídicas, que propõe uma espécie de “ecologia do direito”, baseada numa concepção de sociedade “vista não como um agregado de partículas, mas como um conjunto de redes sociais e comunidade”¹⁵. Esta tese sublinha a estreita interligação entre a ciência e o direito, *o rectius* entre os paradigmas científicos dominantes e as interpretações jurídicas da realidade social, propondo uma verdadeira ecologização do Direito, isto é, «uma transformação profunda da nossa concepção de direito e a elaboração de alguns princípios jurídicos ecologicamente orientados». que sejam capazes de iniciar a tradução da visão ecológica do mundo em teoria e prática institucional¹⁶.

Por outro lado, como já foi referido, o direito ambiental não pode ignorar a sua dimensão ético-filosófica, que exige a assunção de opções ontológicas, articuladas, declaradas e comunicadas a nível social. Da mesma forma, não pode limitar-se à imposição de regras baseadas nos anacrónicos critérios objetivos da ciência, entendida no sentido cartesiano. Na verdade, o direito ambiental, na década de setenta, partiu justamente de uma abordagem ético-filosófica que visava dar valor jurídico aos elementos naturais, com o conhecido e provocativo *Should trees have standing?* por Christopher

12 Edgar Morin, *Introduzione al pensiero complesso. Gli strumenti per affrontare la sfida della complessità*, Milano Sperling & Kupfer, 1993.

13 A referência é a um artigo de 1989 de Morin no *Le Monde diplomatique*, trad. it. *L'anno I dell'era ecologica*, Roma, Armando Editore, 2007, p. 36.

14 Félix Guattari, *Le tre ecologie*, Alexandria, Sonda, 1991.

15 Fritjof Capra & Ugo Mattei, *Ecologia del diritto. Scienza, politica, beni comuni*, Sansepolcro, Aboca Edizioni, 2017, p. 29.

16 *Ibidem*, p. 223.

Stone¹⁷. Esta perspectiva tem sido progressivamente abandonada em favor de uma visão *instrumental* do ambiente que informará o direito ambiental nas suas primeiras décadas. Na verdade, deve-se notar que a reflexão ético-filosófica sobre as relações entre o homem e o meio ambiente, que se desenvolveu a partir da década de 1960, também se especializou em certo sentido, vivendo uma vida paralela em relação a outras disciplinas, como economia ou direito ambiental¹⁸. A ética ambiental, a partir da oposição profundamente enraizada, e agora obsoleta, entre o antropocentrismo e o ecocentrismo, ramificou-se numa miríade de doutrinas e tendências que se enquadram num amplo espectro que vai do antropocentrismo forte e instrumental, à *deep ecology* e que obviamente não podemos nem temos necessidade de resumir aqui, dada a vastidão do tema. No entanto, a lei abordou apenas tangencialmente estas questões, desenvolvendo um debate interdisciplinar predominante em relação às questões da bioética (vista como uma disciplina separada da ética ambiental)¹⁹, por um lado, e ao tema da configuração jurídica das gerações futuras, por outro²⁰. É, portanto, tempo de recuperar a dimensão deontológica do direito ambiental, especialmente na fase de construção das categorias conceptuais, começando por uma reflexão sobre as relações entre o homem e a natureza, contrastando a sua clara separação nos paradigmas científicos da modernidade. Deste ponto de vista, a abordagem fundadora do direito ambiental, baseada inteiramente numa perspectiva antropocêntrica de carácter marcadamente iluminista e ocidental, “obsessão antropocêntrica”, como a definem alguns estudiosos de outras áreas culturais, deve ser comparada com outras abordagens filosóficas²¹ (por exemplo, a oriental, mas também com cosmovisões latino-americanas ou africanas). Muitas das constituições mostram que existe um substrato comum às inovações no campo do direito ambiental que vêm da América Latina, África, Ásia e Oceania, baseado numa visão integrada e unitária do homem e natureza, indissociavelmente ligada a uma concepção de vida como uma rede de relações. Note-se que estas abordagens não são de todo recentes e não derivam de meras construções ideológicas de última hora, mas estão firmemente ancoradas em tradições culturais e/ou religiosas milenares que vão, por exemplo, do Budismo ao Hinduísmo, do Islão às culturas ctónicas, e ao

17 Christopher D. Stone, «Should Trees Have Standing? Toward Legal Rights for Natural Objects», in *Southern California Law Review*, 45, 1972, p. 450 a/e 501.

18 A título de exemplo, entre os tratamentos mais orgânicos neste sentido no panorama italiano, podemos citar o volume Piergiorgio Donatelli (a cura di), *Manuale di etica ambientale*, Firenze, Le Lettere, 2011, bem como o volume ágil de Serenella Iovino, *Filosofie dell'ambiente. Natura, etica, società*, Roma, Carocci, 2008.

19 Carlo Casonato, *Introduzione al biodiritto*, Torino, Giappichelli, 2012.

20 Raffaele Bifulco, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milão, Franco Angeli, 2008.

21 Su-Chen Wu, «Anthropocentric Obsession: The Perfuming Effects of vāsana (Habit-energy) in ālayavijñāna in the Lan'kāvatāraSūtra», in *Contemporary Buddhism*, 15, 2014, n. 2, p. 416 a/e 431.

qual nem mesmo o cristianismo é estranho, como demonstra a consciência ambiental generalizada que emergiu no mundo cristão (e não só) após a publicação da encíclica *Laudato si'* do Papa Francisco²².

Abordagens semelhantes também nos convidam a reconsiderar sob uma luz diferente a relação entre a economia e o ambiente, ou melhor, entre o mercado e o ambiente, uma relação controversa que desenvolveu formas endêmicas de conflito entre o pensamento e os movimentos ambientalistas, por um lado, e teorias liberalistas, apoiadas por *lobbies* de diversos tipos, do outro. Este contraste desenvolveu-se organicamente a partir das primeiras formas de reivindicações de *environmental justice*, como uma crítica ao modelo dominante de desenvolvimento económico, mesmo na sua versão *green* de desenvolvimento sustentável. A noção de justiça ambiental surge desde a década de 1980 no debate americano, e designa *in primis* aqueles movimentos populares comprometidos com a exigência de justiça social em relação ao uso do meio ambiente - com o objetivo de superar as discriminações relativas, perpetradas, sobretudo contra os categorias socialmente desfavorecidas - para depois se expandirem por todo o mundo²³. Em geral, o debate sobre o ambiente e a economia²⁴ tem sido caracterizado, desde as suas origens, por uma forte polarização entre aqueles que defendem que os mecanismos de mercado, tal como desenvolvidos pelas teorias económicas liberais, são capazes de assegurar as soluções necessárias para resolver os problemas ambientais, questões geradas pelo crescimento económico (os chamados *ambientalistas de mercado*)²⁵, e aqueles que identificam os actuais modelos de produção e consumo como as principais causas da degradação ambiental, indicando uma série de soluções alternativas. A comunidade internacional tem procurado encontrar um ponto de equilíbrio entre estas duas posições, propondo, desde 1987 com o Relatório Brundtland, o desenvolvimento sustentável como critério orientador da relação entre ambiente e desenvolvimento, e consagrando-o na Declaração do Rio de 1992. Ao longo dos anos, o desenvolvimento sustentável tornou-se um tema dominante na literatura científica sobre o ambiente e foi amplamente divulgado em documentos

22 Cf. Luigi Colella, «Integral Ecology and Environmental Law in the Anthropocene», in *Environmental Constitutionalism in the Anthropocene*, eds. Domenico Amirante e Silvia Bagni, Londres-Nova Iorque, Routledge, 2022, p. 13 a/e 28.

23 Por referência histórica ao nascimento e desenvolvimento do *environmental justice movement* cf. David Schlosberg, *Defining Environmental Justice: Theories, Movements, and Nature*, Oxford, Oxford University Press, 2007.

24 Os elementos básicos da relação entre economia e meio ambiente são resumidos e efetivamente descritos no volume de Ignazio Musu, *Introduzione all'economia dell'ambiente*, Bologna, il Mulino, 2003.

25 Sobre o ambientalismo de mercado e as relações entre as teorias económicas e o direito ambiental, cf. Maurizio Cafagno, «Analisi economica del diritto e ambiente. Tra metanarrazioni e pragmatismo», in *Il diritto dell'economia*, 2, 2019, n. 99, p. 155 a/e 178.

jurídicos a nível internacional e nacional²⁶. No entanto, a sua contínua indeterminação, os seus numerosos fracassos e a sua incapacidade geral de conseguir avanços significativos na luta contra a degradação ambiental, fazem dele um conceito altamente criticado, hoje e agora desprovido de força motriz.

A crítica ambiental mais radical ao desenvolvimento sustentável, como expressão do liberalismo ou, querendo usar um termo mais actualizado, do neoliberalismo, desenvolveu-se através das teorias do ecossocialismo, que identificam uma relação directa entre o crescimento industrial da economia baseada em combustíveis fósseis²⁷ e a chamada *fratura metabólica* (ou seja, a alteração do metabolismo na interação entre o homem e o meio ambiente) que levou, em poucas gerações, ao esgotamento das reservas de combustíveis fósseis geradas ao longo de milhões de anos e às crises ecológicas de hoje. Alguns autores que se apoiam nestas correntes doutrinárias identificam a *fractura metabólica* como a principal causa da transição do Holoceno para o Antropoceno²⁸. Com diferentes acentos, a *pars construens* da crítica às implicações ambientais do liberalismo expressa em chave económica parece hoje coagular-se em visões equilibradas da relação entre o homem, a natureza e a economia que gravitam em torno dos conceitos de economia azul²⁹ ou economia circular³⁰. Esta é uma nova forma de compreender a relação entre o homem, o ambiente e a economia, que privilegia sistemas de produção circulares orientados para a recuperação de processos de regeneração material e ecológica, aos quais está ligado o conceito de *ecologia integral*, que visa procurar um novo equilíbrio entre o ambiente, a economia e a sociedade global, na consciência de que a política já não pode submeter-se aos ditames do crescimento ilimitado e aos paradigmas de eficiência da tecnocracia.

26 Tania Groppi, «Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro», in DPCE, 1, 2016, p. 43 a/e 73.

27 John Bellamy Foster, *Marx's Ecology: Materialism and Nature*, New York, Monthly Review Press, 2000; Michael Löwy, *Ecosocialism: A Radical Alternative to Capitalist Catastrophe*, Chicago, Haymarket Books, 2015; Ian Angus, *Facing the Anthropocene: Fossil Capitalism and the Crisis of the Earth System*, New York, Monthly Review Press, 2016.

28 Ian Angus (trad. it. a cura di Alessandro Cocuzza & Vincenzo Riccio), *Antropocene. Capitalismo fossile e crisi del sistema terra*, Trieste, Asterios Editore, 2020, p. 200 e ss.

29 O fundador do movimento da economia azul é considerado Gunter Pauli, entre muitos, cf. Gunter Pauli, *Blue economy. Nuovo rapporto al Club di Roma. 10 anni, 100 innovazioni, 100 milioni di posti di lavoro*, Milano, Edizioni Ambiente, 2010.

30 Kate Raworth, *L'economia della ciambella. Sette mosse per pensare come un economista del XXI secolo*, Milano Edizioni Ambiente, 2017; sobre as relações entre economia circular e direito, cf. Monica Cocconi, «Un diritto per l'economia circolare», in *Il diritto dell'economia*, 3, 2019, n. 100, p. 113 a/e 162.

Direito ambiental clássico entre empirismo, fatores exógenos e aporias

Em sua fase de nascimento e construção, o direito ambiental clássico, movido pela urgência e necessidade de lidar com danos e catástrofes ambientais, foi estruturado com base em soluções emergenciais e não coordenadas. Um direito, portanto, de *reação* e de *natureza empírica* que surgiu dos fatos anteriores no papel, mais para responder a necessidades e urgências de natureza prática do que com base em elaborações doutrinárias ou necessidades teórico-sistemáticas. Nesta fase, o papel do jurista limitou-se muitas vezes, como sublinha Nino Olivetti Rason, «a trazer ordem ao sistema» uma vez que ele, mais do que noutros domínios, se encontrava «numa posição secundária face ao político e ao técnico, bem como aos que têm interesses económicos e sociais»³¹.

Justamente pelo seu carácter empírico, alguns elementos que podem ser considerados externos ao processo habitual de formação das normas jurídicas no Estado contemporâneo, tiveram enorme influência na primeira articulação do direito ambiental. No entanto, estes são muitas vezes decisivos, determinando não apenas as condições, mas muitas vezes também os métodos de funcionamento das regulamentações ambientais. Entre estes *factores exógenos* do direito ambiental podemos incluir, para além das emergências acabadas de referir, os dados científicos, que muitas vezes constituem a base das escolhas do legislador e que se referem não só à ecologia, mas também à medicina, à física, à química, à biologia. No mesmo nível estão as técnicas e tecnologias de produtos e de produção, cuja evolução contínua determina uma certa instabilidade do direito ambiental, que deve ser constantemente actualizado: pensemos na controvérsia de décadas sobre os efeitos nocivos ou não dos OGM ou os limites às *diversas* formas de poluição electromagnética, cujos contornos mudam frequentemente em relação, por exemplo, à aplicação de novas tecnologias de transmissão de sinais de redes telefónicas e informáticas. Num nível qualitativamente diferente, porém, são colocadas as normas e princípios do direito internacional e regional/supranacional (do qual o direito da União Europeia representa a ponta do *iceberg*) que, embora sejam certamente elementos jurídicos, têm sido frequentemente considerados como factores exógenos do operadores dos sistemas nacionais chamados a aplicá-los. Estas regras assumiram muitas vezes, como veremos nos capítulos seguintes, um peso decisivo na evolução do direito ambiental que, a nível nacional, se desenvolveu inicial-

31 Nino Olivetti Rason, «La disciplina dell'ambiente nella pluralità degli ordinamenti giuridici», in *Diritto dell'ambiente*, aut. Alessandro Crosetti, Rosario Ferrara, Fabrizio Fracchia & Nino Olivetti Rason, Bari, Edizioni Laterza, 2003.

mente como um mero direito de aplicação (administrativa) de regras internacionais (ou do Direito regional/supranacional).

À luz destas considerações, portanto, as principais contradições e a falta de eficácia demonstradas até agora pelo direito ambiental na versão clássica estabelecida na segunda metade do século XX, podem ser atribuídas a quatro *aporias* fundamentais³². Estas podem ser identificadas em particular: na conotação emergencial do direito ambiental, no carácter inflacionário da legislação ambiental, na sua subserviência substancial às exigências técnico-científicas e, finalmente, na consequente negação da dimensão social e do valor eminentemente constitucional do direito ambiental.

Em primeiro lugar, há que reiterar o carácter de emergência estrutural da legislação relevante: os problemas ambientais quase sempre foram abordados quando não podiam ser adiados ou, pior, quando já tinham produzido efeitos catastróficos. A legislação ambiental reflete em grande parte esta característica, sendo muitas vezes caracterizada por regulamentações precipitadas, insuficientemente elaboradas nos órgãos ministeriais e parlamentares e ainda menos discutidas pela opinião pública.

Conectado ao problema do carácter emergencial do direito ambiental, está o do carácter inflacionário da legislação ambiental: cada problema individual, em geral, encontrou sua solução em uma lei *ad hoc* e, portanto, em uma série de normas desconectadas umas das outras, que em muitos casos se contradizem. Um dos numerosos exemplos, neste sentido, é dado pela concorrência dos vários instrumentos de planeamento que afectam directa ou indirectamente a protecção ambiental: planos regulamentares, planos paisagísticos, programas de desenvolvimento, planos de parques e planos comunitários de montanha, muitas vezes sobrepõem-se sem que seja claro para os operadores, mas muitas vezes nem mesmo para o legislador e o intérprete, quais são os limites entre as respetivas áreas de competência e qual a hierarquia entre elas ³³.

A terceira aporia do direito ambiental, definível como uma *aporia cientificista*, está ligada ao seu carácter predominantemente técnico³⁴. e propõe algumas questões

32 Estas considerações resumem o que foi defendido no nosso ensaio: Domenico Amirante, «L'ambiente "preso sul serio". Il percorso accidentato del costituzionalismo ambientale», in *Diritto pubblico comparato ed europeo, Rivista trimestrale*, 2019, n. especial 2019, p. 1 a/e 32.

33 Sobre os problemas de codificação no direito ambiental, cf. Amirante, «Diritto ambientale...», cit. nota 4, em particular capítulo III sobre codificação e normas técnicas em direito ambiental, p. 63 a/e 81

34 Deve-se lembrar que na maioria dos casos, quando se trata de meio ambiente, não é o legislador quem decide o sentido da lei, mas são os especialistas e técnicos que impõem *standards*, parâmetros e limites que acabam por ditar as regras de comportamento em relação aos diversos casos ou situações concretas.

teóricas relacionadas à relação entre direito e ciência³⁵. Na verdade, quando confrontados com questões ambientais, muitas vezes acredita-se que soluções objetivas podem ser identificadas, pois são consideradas totalmente dependentes de determinações científicas. Neste sentido, são particularmente esclarecedoras algumas reflexões da doutrina francesa, que sublinha como, no contexto do direito ambiental, a utilização de dados técnicos esconde muitas vezes, por trás da referência à sua objectividade, um confronto entre interesses opostos, que assim recebe cobertura de natureza científica. Desse ponto de vista, o *próprio* do direito ambiental, segundo Romi, deveria consistir no “desvelamento” dessa falsa objectividade³⁶e, portanto, na busca, por meio da comparação interdisciplinar, de procedimentos eficazes e transparentes que visem integrar os diferentes elementos (científico, político, administrativo) de decisões (regulatórias e outras) sobre questões ambientais.

A criticada heterodeterminação regulatória em matéria ambiental levanta muitas dúvidas em relação ao correto desempenho tanto da função regulatória/legislativa quanto da jurisdicional. Por um lado, o legislador deixa-se expropriar da sua função pelos técnicos, o que o torna mero executor de escolhas que, sob o simulacro da objectividade, escondem interesses, motivações e pressões conflitantes como em qualquer outra área do direito. evolução social. Por outro lado, o juiz muitas vezes se vê obrigado a reconstruir *a posteriori*, tentando harmonizar normas conflitantes entre si e, portanto, buscando artificialmente uma unidade regulatória que não existe na realidade legislativa.

Em termos mais gerais, há que sublinhar uma quarta aporia, ligada à cultura jurídica do século XX e à sua dificuldade em reconhecer o *carácter social* do ambiente, relegando-o a uma mera disciplina técnico-especialista, com a consequente subestimação do seu carácter eminentemente dimensão constitucional. Na minha opinião, porém, o ambiente não pode ser considerado um elemento estranho à dinâmica polí-

35 Sobre a relevância das normas técnicas em matéria de procedimentos administrativos, cf. o estudo clássico de A. Predieri, *Normas técnicas como fator de erosão e transferência de soberania*, em Aa. Vv. *Le norme tecniche come fattore di erosione e di trasferimento di sovranità*, in Aa. Vv. *Studi in onore di Feliciano Benvenuti*, Modena, Mucchi Editore, 1996, p. 1413 e ss. Sobre o tema cf. também Stefano Grassi & Marcello Cecchetti (eds.), *Governo dell'ambiente e formazione delle norme tecniche*, Milano, Giuffrè, 2006. Seja permitida a referência a Domenico Amirante, «Codification and Technical Rules in Environmental Law: Reflections on the French Experience», in *Scientific Evidence in European Environmental Rule-Making. The Case of the Landfill and End-of-Life Vehicles Directives*, eds. Andrea Biondi, Marcello Cecchetti, Stefano Grassi & Maria Lee, London, Kluwer Law International, 2003, p. 99 a/e 110.

36 Neste sentido cf. Raphaël Romi, *Droit et administration de l'environnement*, Paris, Montchrestien, 2001, p. 12; segundo o autor «não é por acaso que o direito ambiental desempenha um papel importante e delicado no debate sobre a relação entre ciência e direito; na verdade, se o ambiente está em perigo, isso depende em grande parte do facto de a ciência ter dado à humanidade a ilusão de ser capaz de controlar completamente a natureza, para depois desapontá-la cruelmente...» (ibidem).

tico-social, mas está estritamente interligado às escolhas básicas das nossas sociedades e, por isso, assume um significado constitucional significativo. Nesse sentido, reflexões úteis vêm do referido movimento *ambientalista a justiça* desenvolveu-se desde o seio do direito ocidental e cuja abordagem às questões ambientais foi posteriormente ampliada, aplicando-a tanto à ética ambiental como aos instrumentos jurídicos de protecção dos interesses sociais ligados à conservação ambiental, até se estender às questões de equidade nas relações entre o Norte e o Sul mundial³⁷. As ideias e movimentos ligados à justiça ambiental têm contribuído substancialmente para o fortalecimento da crença de que o ambiente não só constitui uma variável funcional dos sistemas constitucionais, mas também determina a sua estrutura axiológica, a ponto de envolver uma reconsideração das estruturas estatais e uma transformação dos próprios sistemas jurídicos³⁸.

À luz destas considerações, surge a oportunidade de trazer a dimensão social do ambiente de volta ao centro do debate sobre o direito ambiental, mas isso só pode acontecer restaurando a centralidade à sua dimensão constitucional, tanto em termos de reflexão teórica como de aplicação *prática*. Mas a urgência de considerar as questões ambientais em relação às escolhas básicas, axiológicas e institucionais da sociedade contemporânea, hoje é estimulada sobretudo pela consciência que toda a humanidade está adquirindo, sob a pressão das transformações ambientais visíveis e diárias que vivenciamos todos latitudes, da transição para uma nova era geológica, que é também uma nova condição humana, cheia de riscos e incertezas: o Antropoceno.

Bem-vindo ao Antropoceno! A revolução copernicana do direito ambiental

A constatação de que hoje a ação humana é capaz, consciente ou inconscientemente, de condicionar e modificar o ambiente terrestre (como um todo de suas características físicas, químicas e biológicas), simbolizado pelo conceito de Antropoceno, modificou profundamente a forma de compreender e representando a questão

37 Em relação aos direitos das populações indígenas e à aplicação da justiça ambiental a este respeito, ver Laura Westra, *Environmental Justice and the Rights of Indigenous Peoples. International and Domestic Legal Perspectives*, London, Earthscan, 2008.

38 Seja permitida a referência a Domenico Amirante, «Giustizia ambientale e Green Justice nel diritto comparato: il caso del National Green Tribunal of India», in *DPCE online*, 37, 2018, n. 4, p. 955 a/e 976.

ambiental, não só pelas ciências exatas, mas também, e sobretudo, pelas ciências humanas e sociais. Na verdade, se no domínio das ciências exactas o debate iniciado pela célebre provocação de Paul Crutzen “já não estamos no Holoceno”³⁹ ainda não conduziu ao reconhecimento oficial deste termo⁴⁰, os *media*, as artes e as ciências sociais apropriaram-se progressivamente dele, tornando-o um dos principais elementos das narrativas ambientais e, de forma mais geral, do debate público a nível internacional.

Seguindo a abordagem global deste volume, baseada no reconhecimento do diálogo entre as ciências exactas e as ciências sociais, mas também na consciência de que estas últimas devem evitar qualquer forma de determinismo ou cientificismo, é útil resumir brevemente os pilares da tese do Antropoceno, para depois focar no impacto que teve nas ciências humanas e sociais e, em particular, no Direito. Um dos principais efeitos do debate que se desenvolveu em torno do Antropoceno deriva do facto de este conceito, como sublinham Horn e Bergthaller, «desafiar a tradicional separação entre ciências duras e humanidades, contida no slogan das *duas culturas*» e exige novas formas de cooperação⁴¹ entre estudiosos destas duas áreas que ainda são consideradas, na verdade, como compartimentos estanques. Não é por acaso que o *Grupo de Trabalho do Antropoceno*, o mais avançado dos defensores desta teoria, é composto por uma mistura de cientistas de ambos os mundos⁴².

A primeira contribuição que a ideia do Antropoceno oferece a todas as ciências exatas e humanas é a de representar um “conceito limiar”, um divisor de águas que modifica não apenas a forma de olhar a evolução geológica do planeta Terra (do ‘Holoceno ao Antropoceno), mas também à história do homem, pois nos remete “às condições de vida dos últimos 12.000 anos”⁴³ e, portanto, permite-nos fazer uma leitura do presente, situando-o historicamente numa perspectiva ampla. Passamos do tempo da história humana (que pára, na maioria dos casos, na pré-história) para os da história geológica e da história planetária, que abrangem um período de tempo infinitamente

39 A provocação foi formulada numa conferência em Cuernavaca em 2000, enquanto a tese que a fundamenta foi formalizada pela primeira vez no artigo de Paul J. Crutzen & Eugene F. Stoermer, «The Anthropocene», in *IGP Global Change Newsletter*, 2000, n. 41, p. 17 a/e 18.

40 Na verdade, já em 2016 o *Anthropocene Working Group* recomendou a sua formalização, mas nem a *International Commission of Stratigraphy* nem a *International Union of Geological Sciences* declararam oficialmente esta nova época geológica para o nosso planeta.

41 Eva Horn & Hanne Bergthaller, «Introduction», in *The Anthropocene. Key Issues for the Humanities*, eds. Eva Horn & Hanne Bergthaller, Londres-Nova York, Routledge, 2019, p. 1 a/e 15, p. 6.

42 Entre os muitos volumes interdisciplinares publicados sobre o tema, cf., por exemplo, o volume coletivo editado pela historiadora Julia Adeney Thomas e pelos geólogos Mark Williams & Jan Zalasiewicz, cf. Julia Adeney Thomas, Mark Williams & Jan Zalasiewicz (eds), *The Anthropocene: A Multidisciplinary Approach*, Cambridge-Medford, Polity Press, 2020.

43 Horn & Bergthaller, «The Anthropocene...», cit. nota 41, p. 19.

mais amplo. Na época do Antropoceno, por exemplo, os interesses das gerações futuras, que a ética e o direito ambiental vêm discutindo há algumas décadas, representam agora uma perspectiva de curto prazo, comparada, por exemplo, a fenômenos como o aquecimento atmosférico ou a ocorrência de glaciações. Trata-se, portanto, de pensar o devir humano para além do mero instrumentalismo, visando encontrar *soluções-tampão* para o presente ou para o futuro imediato, que caracteriza o paradigma epistemológico tradicional das ciências sociais e, em particular, das jurídicas. De outro ponto de vista, então, as ciências humanas e sociais no estudo do ambiente não podem limitar-se à introdução de conceitos derivados da biologia e da ecologia (essenciais para a protecção das espécies ou para o equilíbrio dos ecossistemas e entre ecossistemas), mas deverão também adoptar a perspectiva das ciências do sistema terrestre, numa perspectiva planetária e sistémica, para serem também integradas nas ciências jurídicas, com o devido equilíbrio.

Como todas as noções inovadoras, o Antropoceno parece, de facto, ser tudo menos unívoco e a sua compreensão exige um esforço de literacia científica no que diz respeito a alguns dos seus conceitos básicos⁴⁴. Nessa direcção, dentro de uma interessante reconstrução dirigida principalmente a estudiosos do setor humanístico, Pellegrino e Di Paola identificam pelo menos duas formas diferentes de definir o Antropoceno pelas ciências exatas, uma atribuível a uma visão “naturalista” e outra que não “visão sistémica”⁴⁵. A primeira refere-se essencialmente às ciências naturais e à evidência que o aumento do impacto humano tem na terra, analisando detalhadamente os vários elementos: o impacto nas matrizes ambientais (ar, água, solo, etc.), que na quantidade e a qualidade dos ecossistemas, a da biodiversidade (que está a diminuir, com taxas vertiginosas de extinção de espécies), para citar apenas alguns. No entanto, a esta primeira tese (ainda à espera de uma consagração definitiva entre os geólogos), juntou-se uma de carácter sistémico, levada a cabo sobretudo pelas ciências do sistema terrestre (como por exemplo a climatologia e a oceanografia), que adoptam uma abordagem relacional e uma abordagem global, num certo sentido holístico, da questão. Esta perspectiva destaca sobretudo as grandes transformações planetárias: a mudança do clima a velocidades nunca antes vistas na história da terra, a subida do nível do mar e a sua acidificação, os fenómenos atmosféricos cada vez mais violentos e cada vez mais difundidos mesmo em áreas consideradas temperadas até à data (o

44 Neste sentido é muito útil o precioso pequeno volume de Emilio Padoa-Schioppa, *Antropocene. Una nuova epoca per la Terra, una sfida per l'umanità*, Bologna, il Mulino, 2021, p. 31, que exemplifica de forma clara, mas não trivial, os fundamentos científicos e o quadro conceitual do Antropoceno.

45 Gianpiero Pellegrino & Marcello Di Paola, *Nell'Antropocene. Etica e politica alla fine di un mondo*, Roma, DeriveApprodi, 2018, p. 38.

caso dos tornados no Mediterrâneo é um dos mais emblemáticos). O Antropoceno não é, portanto, apenas uma mudança nas camadas geológicas, mas “uma mudança no equilíbrio do sistema terrestre”, portanto estamos no Antropoceno porque “o sistema Terra atingiu um ponto sem retorno em comparação com o passado, e isso ocorrido por seres humanos”⁴⁶. Independentemente, portanto, de uma validação por parte das autoridades científicas oficiais e do debate sobre a sua datação (“uma escolha difícil mas que não altera o problema”, segundo Emilio Padoa-Schioppa), o Antropoceno representa, portanto, especialmente para as ciências⁴⁷ sociais, questões, um ponto de viragem, uma verdadeira *revolução copernicana*, que tem implicações muito amplas para a cultura contemporânea. A cura da fractura entre cultura e natureza implicada pelo Antropoceno, traz o homem prometeico da modernidade ocidental de volta à terra, num certo sentido. Se no passado “as ciências humanas e sociais descreviam a sociedade como separada dos ciclos materiais e energéticos, e libertada da finitude da terra e dos seus ciclos de vida”, hoje a sociedade redescobre a sua ligação não só⁴⁸ com a natureza, mas com a matéria de uma forma sentido amplo e com energia, e “ao mesmo tempo as ciências naturais não podem mais ser consideradas como esferas isoladas e neutras em relação à sociedade”⁴⁹. As ciências sociais, incluindo o Direito, terão, portanto, de reconstruir o sentido de uma integralidade da experiência humana, capaz de considerar ao mesmo tempo as dimensões individual, social e biológico-natural do homem, sem cair naquelas típicas fragmentações e divisões da modernidade e, no nosso caso, do positivismo jurídico. Obviamente não se trata de um *regresso ao passado*, de redescobrir o mito do bom selvagem ou de perseguir cosmogonias e conhecimentos antigos a todo custo, mas de restaurar o equilíbrio e a profundidade da reflexão tórica e prática das ciências sociais, recuperando o que “paradigma perdido”, baseado nas sugestivas reflexões de Edgar Morin⁵⁰. Para o sociólogo e epistemólogo francês «o que morre hoje não é a noção de homem, mas uma noção insular de homem, isolado da natureza e da sua própria natureza», e, conseqüentemente, se «a sentença de morte para uma sociedade fechada, fragmentária e teoria simplista do homem agora “começa a era da teoria aberta, multidimensional e complexa”»⁵¹.

46 *Ibidem*, p. 41.

47 Sobre as diferentes hipóteses sobre o início do Antropoceno, ver a reconstrução completa de Padoa-Schioppa, «Antropoceno. Uma nova era...», cit. nota 44.

48 Pellegrino & Di Paola, «Nell'Antropocene...», cit. nota 45, p. 42.

49 *Ibidem*, p. 43.

50 Edgar Morin, *Il paradigma perduto. Che cos'è la natura umana?* Milano, Mimesis, 2020.

51 *Ibidem*, p. 203.

É preciso reconhecer que, apesar da difusão da teoria em discussão entre as ciências humanas, o choque cultural do Antropoceno ainda não afetou plenamente o mundo do direito, ainda que novas linhas interpretativas já tenham sido desenvolvidas nos primeiros vinte anos, que tratarei em seguida. O direito ambiental é um dos setores mais afetados, senão o mais envolvido, por esta revolução copernicana das ciências sociais, com consequências imediatas que exigem a sua reformulação visando atribuir centralidade à dimensão axiológica e deontológica dentro da disciplina e projetar as questões ambientais no centro dos *grandes debates* sobre as transformações da soberania, sobre o papel do Estado e da Constituição num direito multinível, sobre as novas subjetividades jurídicas, sobre os direitos e liberdades do homem que já não é isolado mas integral. Trata-se, portanto, de desenvolver a dimensão constitucional do direito ambiental e de lhe atribuir a devida dignidade e significado. Para atingir este objetivo, creio que uma ferramenta indispensável é o direito comparado, quer porque se apresenta como uma disciplina particularmente adequada ao estudo dos problemas jurídicos relacionados com o ambiente em geral, quer porque permite uma abordagem que considera conjuntamente as dimensões global e nacional e questões ambientais locais. Como veremos melhor no parágrafo seguinte, a abordagem comparativa não impõe uma escolha exclusiva entre estas duas dimensões, nem o seu tratamento separado (portanto inevitavelmente parcial), mas dá a oportunidade de examiná-las conjuntamente no quadro de uma análise que nos permite examinar os problemas em detalhe de aplicação, sem perder de vista o seu contexto global e planetário.

Direito comparado: uma bússola para o Antropoceno

O direito ambiental, pela complexidade irredutível da sua dinâmica, pelo extremo pluralismo das suas fontes, pela grande inovação das suas noções, pelo seu carácter evolutivo, exige, para a sua compreensão, ferramentas analíticas flexíveis que permitam uma visão do conjunto, sem ceder à tentativa de um quadro dogmático (impossível) unívoco. Na verdade, desde a sua criação tem sido considerada uma disciplina em contínua procura da sua própria legitimidade científica, e ainda hoje alimenta, nas palavras de Elizabeth Fisher, uma “percepção de imaturidade contínua”⁵², uma espécie de síndrome de *Peter Pan* que muitas vezes desencorajou os estudiosos das disciplinas jurídicas tradicionais a enfrentar tal desafio. Essa característica explica, em parte, o menor desenvolvimento da dimensão doutrinária do direito ambiental, que é discutida

52 Elizabeth Fisher *et al.*, «Maturity and Methodology: Starting a Debate about Environmental Law Scholarship», in *Journal of Environmental Law*, 21, 2009, n. 2, p. 213 a/e 250, p. 214.

principalmente entre especialistas da área, abordando questões técnicas de pouco alcance teórico. Na realidade, o *próprium* do direito do ambiente reside precisamente na necessidade de actuar simultânea e transversalmente nas dimensões global e local e na aplicação estável de uma abordagem interdisciplinar, uma vez que as suas regras só podem resultar de uma convergência entre *expertise* de natureza técnico-científica, escolhas de natureza político-social e consequentes decisões jurídicas.

Na abordagem clássica, face às dificuldades do *multiversum* ambiental, a análise jurídica limitou-se às visões sectoriais, desenvolvendo a matéria em relação a duas vertentes, muitas vezes desligadas entre si, uma de carácter internacionalista e outra de carácter puramente administrativo. Sem negar a utilidade das contribuições fornecidas por ambas as perspectivas em termos de descrição das normas positivas produzidas até agora, acredito que esta abordagem fragmentada do assunto reduz significativamente o impacto teórico-prático do direito ambiental. Nos capítulos seguintes aprofundarei a análise dos pontos fracos destas duas abordagens. Basta lembrar aqui que aqueles que são atribuíveis à abordagem internacionalista podem ser resumidos na excessiva fragmentação das disposições ambientais em centenas de convenções e tratados, mas também no carácter predominante de *soft law* da legislação relevante e, portanto, na sua baixa taxa de vinculatividade. A abordagem administrativa, por sua vez, tem contribuído para a sectorialização do direito ambiental e para uma *esterilização* do seu potencial inovador, através da acentuação das suas características emergenciais e técnicas, em detrimento dos seus perfis axiológicos e éticos. Interessa-me aqui sublinhar, no entanto, as vantagens que uma abordagem de direito comparado às questões ambientais pode garantir face aos desafios do Antropoceno e das alterações climáticas, sobretudo pela sua possibilidade de oferecer uma visão global dos problemas ambientais e não unívoca e universalizante, mas pluralista e inclusiva. A abordagem comparatista é preferível tanto por razões gerais como por razões específicas, ligadas ao peculiar kit de ferramentas metodológicas, à *caixa de ferramentas* que os comparatistas possuem.

Pegoraro e Rinella, ao apresentarem seu volume sobre sistemas constitucionais comparados, definem o método comparativo como um atalho, um “*shortcut* para compreender o mundo”⁵³, uma ferramenta para identificar caminhos analíticos que permitem uma visão geral dos fenômenos jurídicos sem obscurecer as diferenças, mas identificar as razões profundas, na perspectiva da compreensão mútua entre culturas jurídicas não homogêneas. Uma exemplificação desta função do direito comparado,

53 Lucio Pegoraro & Angelo Rinella, *Sistemi costituzionali comparati*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 1.

que também poderíamos definir como *bússola*, é oferecida pelo debate sobre a globalização, provavelmente o *topos* cultural mais frequentado do nosso tempo. A este respeito, os comparatistas têm constantemente destacado os riscos associados à unificação das abstrações provenientes de outras ciências, concretizadas de forma quase caricatural pela teoria simplista do “fim da história”⁵⁴. Num escrito meu, não muito recente, destaquei como na obra de William Twining, um dos primeiros comparatistas interessados no tema, é perceptível um julgamento crítico sobre o *falso início* da doutrina jurídica sobre a globalização. O autor inglês nota como «emergiu na literatura sobre a globalização uma tendência para desviar a sua atenção do nível local e nacional para o nível global, negligenciando todos os passos intermédios», delineando uma visão que «considera todos os diferentes níveis de inter-relação e a regulação como mecanicamente encerrada numa hierarquia (...) que vai do nível local, ao nível subestatal, ao nível macrorregional, ao continental, ao das relações entre o Norte e o Sul mundial, até o nível global”⁵⁵. Na realidade, estas inter-relações realçam não tanto a unidade, mas antes a extrema diversidade e pluralidade do Direito, outrora o mecanismo de relojoeiro representado pela *westfalian duo*, que encerrava toda a experiência jurídica em dois compartimentos estanques, o estatal e o internacional. Em interpretações mais maduras, de facto, está a emergir que a principal característica da globalização não reside na uniformização da realidade infinitamente variada do nosso planeta, mas sim em evidenciar as interligações entre as ações que o homem produz nas diferentes partes do mundo. Um raciocínio semelhante poderia ser aplicado, *mutatis mutandis*, ao direito ambiental, identificando, através da análise comparativa, o *proprium* desta disciplina não tanto numa unificação planetária inatingível de normas ou comportamentos, mas no reconhecimento das inter-relações entre políticas (e direitos) internacionais, regionais e estatais e da oportunidades da sua coordenação, sob a égide de princípios comuns partilhados.

Uma outra característica do direito comparado, particularmente útil para lidar com uma disciplina inovadora e de fronteira como o direito ambiental, é que ele se apresenta, segundo uma conhecida expressão de Horatia Muir Watts, como uma disciplina intrinsecamente *subversiva*, pois permite, graças às suas metodologias específicas, minar a ortodoxia dogmática e visitar criticamente as categorias jurídicas tradicio-

54 Esta tese foi ilustrada pela primeira vez por Fukuyama num artigo de 1989, cf. Francis Fukuyama, «The End of History», in *The National Interest*, 1989, n. 16, p. 3 a/e 18.

55 Ver William Twining, «Globalization and Comparative Law», in *Comparative Law. A Handbook*, eds. Esin Örücü & David Nelken, Portland, Hart Publishing, 2007, p. 69 a/e 89, p. 70.

nais⁵⁶. Deste ponto de vista, a comparação jurídica apresenta-se como uma ferramenta fundamental para o direito ambiental, se isso for verdade, como claramente observou, já em 1999, Federico Spantigati, que «a necessidade de inovações jurídicas na sociedade actual é expressa de forma exemplar pelas características políticas, económicas e culturalmente novas dos problemas ambientais», e por estas razões manifesta-se como «uma sonda à teoria geral da ciência jurídica»⁵⁷. Em última análise, o direito ambiental e a comparação estão estruturalmente destinados a encontrar-se num terreno comum, o da inovação, tanto metodológico como teórico. Veremos mais tarde que uma das *arenas* para realizar esta experimentação é a dos princípios do direito ambiental, um significativo *traí d'union*, aliás, entre a elaboração internacionalista, a dos direitos das organizações regionais (União Europeia, mas não só) e que constitucional/nacional. Pensemos neste sentido nos problemas de interpretação e aplicação de princípios já clássicos como o do *poluidor-pagador*, o da prevenção, o da precaução, ou a construção mais recente dos novos princípios da não regressão e do *in dubio pro natura*, até à nova elaboração de princípios especificamente destinados a enfrentar os desafios do Antropoceno, como aqueles que surgiram, por enquanto principalmente durante a elaboração doutrinária, de biofilia, resiliência e previsão⁵⁸.

A estreita relação entre comparação e direito ambiental, destacada há algum tempo por vários comparatistas italianos (pense nas elaborações de Cordini⁵⁹, do próprio autor⁶⁰e, mais recentemente, das contribuições metodológicas de Luigi Moccia⁶¹), ainda não surgiu na doutrina *mainstream* internacional que subestimou, em grande parte, a utilidade e o carácter profundamente inovador da abordagem comparativa dos problemas ambientais.

56 Horatia Muir Watt, «La fonction subversive du droit comparé», in *Rev. intern. dr. comp.*, 52, 2000, n. 3, p. 503 a/e 527, p. 505; cf. também Horatia Muir Watt, *La funzione sovversiva del diritto comparato*, Lecce, Pensa, 2006.

57 Federico Spantigati, «Le categorie giuridiche necessarie per lo studio del diritto dell'ambiente», in *Riv. Jur. amb.*, 1999, n. 2, p. 221.

58 Cf. Nicholas A. Robinson, «Fundamental Principles of law for the Anthropocene», in *Environmental Policy and Law*, 44, 2014, n. 1-2, p. 13 a/e 27.

59 Giovanni Cordini, *Diritto Ambientale Comparato*, Padova, Cedam, 2002.

60 Domenico Amirante (a cura di), *Diritto ambientale e costituzione. Esperienze europee*, Milano, Franco Angeli, 2000; Amirante, «Diritto ambientale...», cit. nota 4.

61 Luigi Moccia, «Comparazione giuridica come modo di studio e conoscenza del diritto: l'esempio della tutela ambientale», in *Rivista trimestrale di Diritto e Procedura civile*, 2020, n. 1, p. 13 a/e 41; Luigi Moccia, «La comparazione oltre i sistemi di diritto. L'esempio della tutela ambientale», in *Iceonline*, 2021, n. 0, p. 125 a/e 141.

Na verdade, salvo tentativas isoladas, que aliás são bastante antigas⁶², o principal trabalho de reconhecimento do tema a nível internacional só surgiu em 2019, com o pesado *Oxford Handbook of Comparative Environmental Law*⁶³, no qual, aliás, a abordagem escolhida é de carácter puramente funcionalista, no contexto de um estudo informado por uma concepção uniforme e unificadora de direito ambiental. Nesta obra de dimensões muito amplas, não sem utilidade do ponto de vista descritivo, reproduz-se uma abordagem semelhante à do antigo direito ambiental internacional, baseada numa visão predominantemente técnica e científica do direito ambiental e numa perspectiva, substancialmente monista, de unificação do direito ambiental. Na introdução do volume, o funcionalismo é indicado por Viñuales como a abordagem predominante, senão a única possível, nos estudos de direito ambiental comparado⁶⁴. Esta opinião baseia-se na descrição de algumas metodologias, que são identificadas como aproximação funcional a partir de baixo e aproximação funcional a partir de cima. A *abordagem bottom-up* remonta a alguns estudos pioneiros desenvolvidos na década de setenta por Robert Lutz⁶⁵, segundo os quais o direito ambiental deriva diretamente das políticas ambientais de vários governos e deve ser estruturado a partir de políticas ambientais. Esta abordagem reflecte muito claramente a abordagem administrativa do direito ambiental de origem, típica do sistema jurídico norte-americano, sendo explicitamente orientada para “a harmonização dos direitos ambientais nacionais com base em políticas ambientais específicas”⁶⁶, numa perspectiva quase *imperialista* de anexação jurídico-cultural. O funcionalismo de cima para baixo, por outro lado, envolve a identificação prévia de um modelo orgânico de políticas ambientais a ser aplicado a cada estado, que deve ser avaliado com base no seu maior ou menor nível de adesão a ele⁶⁷. Com base nestas premissas, Viñuales propõe uma «arquitetura do direito ambiental como única técnica jurídica geral (*a simple overall technology*)» que deveria permitir passar de uma «impressão inicial de diversidade que surge do estudo do direito ambiental em os diferentes sistemas» à identificação tanto de «estruturas gerais co-

62 Entre o isolado e datado, mas muito válido, cf. Nicholas A. Robinson, «Comparative Environmental Law: Evaluating How Legal Systems Address “Sustainable Development”», in *Environmental Policy and Law*, 27, 1997, n.4, p. 338 a/e 347; Anthony Dan Tarlock & Pedro Tarak, «An Overview of Comparative Environmental Law», in *Denver Journal of International Law and Policy*, 13, 1983, n. 1, p. 85 a/e108.

63 Ema Lees & Jorge E. Viñuales (eds), *The Oxford Handbook of Comparative Environmental Law*, Oxford, Oxford University Press, 2019.

64 *Ibidem*, p. 17.

65 Robert L. Lutz, «An Essay on Harmonizing National Environmental Laws and Policies», in *Environmental Policy and Law*, 1, 1975, n. 3, p. 132 a/e 135; Robert L. Lutz, «Harmonizing National Environmental Laws and Policies (Part II)», in *Environmental Policy and Law*, 2, 1976, n. 4, p. 162 a/e 165; Robert L. Lutz, «The Laws of Environmental Management: A Comparative Study», in *American Journal of Comparative Law*, 24, 1976, n. 3, p. 447 a/e 520.

66 Lutz, «The Laws of Environmental Management...», cit. nota 65, p. 518.

67 Tarlock & Tarak, «An overview of Comparative...», cit. nota 62, p. 85 a/e 108.

muns» como de um «número limitado de respostas a problemas comuns»⁶⁸. Nesta perspectiva, propõe-se um carácter meramente instrumental do direito ambiental, como resulta claramente da afirmação do objectivo global do estudo, identificado por Emma Lees (co-editora da obra) como «encontrar soluções de longo prazo para os problemas ambientais». que permitem não sacrificar muitos dos outros valores [...] aos quais os sistemas jurídicos estão vinculados»⁶⁹. A análise funcionalista da comparação ambiental, apesar de ter o mérito de oferecer *matéria-prima* para o conhecimento dos diferentes sectores e dos multifacetados problemas ligados ao direito ambiental, renuncia, portanto, *a priori*, à procura de um conteúdo autónomo e de um estatuto teórico para esta disciplina, reproduzindo a narrativa de um direito instrumental e servidor no que diz respeito aos demais objetivos e valores do ordenamento jurídico.

A abordagem que proponho parte do pressuposto de que o desafio colocado pelo direito ambiental consiste, precisamente, em aprofundar as suas possibilidades heurísticas no contexto de uma renovação da teoria geral do direito, e que o direito comparado é uma disciplina particularmente adequada para abordar este desafio. Neste sentido, parece-me muito útil recordar algumas considerações de Luigi Moccia que propõe o tema da protecção ambiental como tema privilegiado para uma comparação jurídica “por fundamentos”⁷⁰. Com esta expressão o direito comparado é entendido «como um estudo já não ligado à dimensão territorial das fronteiras do *mapa mundi* jurídico, dentro do qual se situa este ou aquele sistema de direito», mas como uma disciplina dirigida «à dimensão espacial das formas de racionalidade, expressão de modos de pensar o direito em relação às questões fundamentais de (toda) experiência jurídica”⁷¹, com a perspectiva de se enraizar “num terreno de partilha de problemas comuns”⁷², como, precisamente, os ambientais. Nessa perspectiva, para Moccia, o direito ambiental apresenta-se como um tema transversal, transdisciplinar e transcultural⁷³.

Numa visão mais ampla, que tem também em conta os desenvolvimentos mais recentes da teoria geral do direito, mas também da sociologia e da antropologia jurídica⁷⁴, o estudo do direito ambiental e a sua compreensão não pode, portanto, limitar-se à análise de um *órgão único e específico* da legislação, mas deve ser conduzida com análises multifatoriais. Um quadro de referência muito útil neste sentido é aquele

68 Lees & Viñuales (eds), *The Oxford Handbook...*, cit. nota 63, p. 29.

69 *Ibidem*, p. 36.

70 Moccia, «Comparazione giuridica...», cit. nota 61, p. 24.

71 *Ibidem*, p. 23.

72 *Ibidem*, p. 24.

73 *Ibidem*, p. 25 a/e 26.

74 Rodolfo Sacco, *Antropologia giuridica. Contributo ad una macrostoria del diritto*, Bologna, il Mulino, 2007.

traçado pelas teorias do pluralismo jurídico. Como se sabe, no contexto deste desenvolvimento há uma tendência a dar plena cidadania, entre as fontes de produção, às normas derivadas de regras sociais e de preceitos ético-religiosos, que se colocam ao lado das estatais, ou daquelas oriundas de sistemas extraordinários, estado, nível internacional. Partindo dessa perspectiva, por exemplo, Werner Menski, desenvolveu uma metodologia refinada de análise jurídica *global e pluralista consciente* centrado num modelo geométrico quadrangular que ele define como *legal kite* (traduzido como *papagaio de papel da lei*). Baseia-se numa série de postulados que podem ser resumidos da seguinte forma: o direito, sendo um fenómeno universal, manifesta-se de formas muito diversas; deve ser sempre construído e negociado dentro de contextos socioculturais específicos e é, portanto, intrinsecamente dinâmico e flexível; o direito não é apenas expresso de várias maneiras, mas é formado através de múltiplas fontes. Estas representam diferentes manifestações do Estado, da sociedade, da esfera ético-religiosa e das dinâmicas internacionais, que estão em competição e interação de diferentes maneiras. Cada um dos quatro conjuntos normativos (*body of rules* na expressão original) conterá elementos de um ou de outros conjuntos determinando assim um certo grau de pluralismo presente em todos os arranjos, que no entanto não serão imediatamente perceptíveis⁷⁵. O *papagaio de papel* de W. Menski considera, portanto, conjuntamente as normas estatais, ético-religiosas, sociais e internacionais, «uma vez que o direito deve ser sempre descrito como um cruzamento entre quatro *cantos concorrentes*, nomeadamente o direito natural, o direito positivo, as normas de origem social, e as normas de direito internacional”⁷⁶. As quatro dimensões relacionam-se entre si através de inter-relações dinâmicas que, embora não excluam situações ou momentos de prevalência de uma sobre as outras, não permitem, no entanto, uma representação *monolítica* dos próprios sistemas. Nesta perspectiva emerge claramente como o direito ambiental na sua fase inicial foi construído com base na dimensão internacional integrada pela estatal (como mero nível de aplicação), enquanto as dimensões social e ético-religiosa foram muito pouco envolvidas, efectivamente criando uma separação clara entre a esfera axiológica e a esfera aplicativa das intervenções e políticas ambientais.

Concluindo, cabe reiterar que, para mim, destacar a urgência de discutir os problemas ambientais em termos constitucionais não implica automaticamente a afirmação de uma supremacia disciplinar da dimensão constitucional sobre outras abordagens, como a internacional, supranacional ou administrativa. Pelo contrário, um

75 Werner F. Menski, *Comparative Law in a Global Context. The Legal Systems of Asia and Africa*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, p. 184 a/e185.

76 Werner F. Menski, «Flying kites in a global sky. New models of jurisprudence», in *Socio-Legal Review*, 7, 2011, n. 1, p. 1 a/e 22.

desenvolvimento maduro do direito constitucional ambiental é um passo necessário para complementar e implementar o papel de outras disciplinas no âmbito do *direito ambiental multinível*, uma perspectiva analítica que foi abandonada demasiado rapidamente em favor de abordagens globais ou transnacionais. Por outras palavras, a dimensão constitucional representa *o elo que falta* na cadeia do direito ambiental porque é o único nível capaz de dar corpo aos princípios desenvolvidos a nível internacional, aplicando-os ao sistema jurídico nacional, sem confiar a implementação de regulamentos ambientais. a leis, políticas e práticas administrativas descoordenadas ou apenas a respostas judiciais.

Acredito também que ao sistematizar o constitucionalismo ambiental devemos evitar o risco de cristalizá-lo num conjunto fechado de preceitos, uma vez que este, tal como o direito ambiental como um todo, tem um carácter aberto e evolutivo, correctamente destacado, entre outros, pelas teorias da *crítica direito ambiental*⁷⁷. A aplicação do método comparativo acrescentará ideias úteis ao debate em curso sobre o direito ambiental e em particular sobre o constitucionalismo ambiental, destacando a centralidade de algumas metodologias como o uso de taxonomias, a perspectiva histórica, a análise da relação entre visões ambientais e questões jurídicas tradicionais, que são substancialmente negligenciadas, tanto pelos estudos tradicionais do direito ambiental como pelas novas abordagens, como a do *direito ambiental transnacional*⁷⁸ ou o constitucionalismo global⁷⁹.

Referências

Andreas Philippopoulos-Mihalopoulos, «*Towards a Critical Environmental Law*», in *Law and Ecology: New Environmental Foundations*, ed. Andreas Philippopoulos-Mihalopoulos, Londres-Nova York, Routledge, 2011.

Anthony Dan Tarlock & Pedro Tarak, «An Overview of Comparative Environmental Law», in *Denver Journal of International Law and Policy*, 13, 1983, n. 1, p. 85 a/e108.

Antonello Gustapane, *La tutela globale dell'ambiente*, Milano, Giuffrè 1991.

⁷⁷ Andreas Philippopoulos-Mihalopoulos, «*Towards a Critical Environmental Law*», in *Law and Ecology: New Environmental Foundations*, ed. Andreas Philippopoulos-Mihalopoulos, Londres-Nova York, Routledge, 2011.

⁷⁸ Para esta abordagem, ver a revista «*Transnational Environmental Law*», fundada em 2012, e o seu artigo inaugural de V. Heyvaert e TFM Etty, *Introducing Transnational Environmental Law*, in «*Transnational Environmental Law*», 1, 2012, n. 1, pp. 1-11.

⁷⁹ Cf. Klaus Bosselmann, «Global Environmental Constitutionalism: Mapping the Terrain», in *Widener Law Review*, 21, 2015, p. 171 a/e 185; para uma abordagem crítica: Daniel Bodansky, «Is There an International Environmental Constitution?» in *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 16, 2009, n. 2, p. 565 a/e 584, p. 567.

Carlo Casonato, *Introduzione al biodiritto*, Torino, Giappichelli, 2012.

Christopher D. Stone, «Should Trees Have Standing? Toward Legal Rights for Natural Objects», in *Southern California Law Review*, 45, 1972, p. 450 a/e 501.

Daniel Bodansky, «Is There an International Environmental Constitution?» in *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 16, 2009, n. 2, p. 565 a/e 584, p. 567.

David Schlosberg, *Defining Environmental Justice: Theories, Movements, and Nature*, Oxford, Oxford University Press, 2007.

Domenico Amirante (a cura di), *Diritto ambientale e costituzione. Esperienze europee*, Milano, Franco Angeli, 2000.

Domenico Amirante, *Diritto ambientale italiano e comparato. Principi*, Napoli, Jovene, 2003, p. 6.

Domenico Amirante, «Codification and Technical Rules in Environmental Law: Reflections on the French Experience», in *Scientific Evidence in European Environmental Rule-Making. The Case of the Landfill and End-of-Life Vehicles Directives*, eds. Andrea Biondi, Marcello Cecchetti, Stefano Grassi & Maria Lee, London, Kluwer Law International, 2003, p. 99 a/e 110.

Domenico Amirante, «Giustizia ambientale e Green Justice nel diritto comparato: il caso del National Green Tribunal of India», in *DPCE online*, 37, 2018, n. 4, p. 955 a/e 976.

Domenico Amirante, «L'ambiente "preso sul serio". Il percorso accidentato del costituzionalismo ambientale», in *Diritto pubblico comparato ed europeo, Rivista trimestrale*, 2019, n. especial 2019, p. 1 a/e 32.

Edgar Morin, *Introduzione al pensiero complesso. Gli strumenti per affrontare la sfida della complessità*, Milano Sperling & Kupfer, 1993.

Edgar Morin & Anne-Brigitte Kern, *Terra-Patria*, Milano, Raffaello Cortina, 1994, p. 159 e ss.

Edgar Morin. *L'anno I dell'era ecologica*, Roma, Armando Editore, 2007, p. 36.

Edgar Morin, *Il paradigma perduto. Che cos'è la natura umana?* Milano, Mimesis, 2020.

Elizabeth Fisher et al., «Maturity and Methodology: Starting a Debate about Environmental Law Scholarship», in *Journal of Environmental Law*, 21, 2009, n. 2, p. 213 a/e 250, p. 214.

Ema Lees & Jorge E. Viñuales (eds), *The Oxford Handbook of Comparative Environmental Law*, Oxford, Oxford University Press, 2019.

Emilio Padoa-Schioppa, *Antropocene. Una nuova epoca per la Terra, una sfida per l'umanità*, Bologna, il Mulino, 2021, p. 31

Eva Horn & Hanne Bergthaller, «Introduction», in *The Anthropocene. Key Issues for the Humanities*, eds. Eva Horn & Hanne Bergthaller, Londres-Nova York, Routledge, 2019, p. 1 a/e 15, p. 6.

Federico Spantigati, «Le categorie giuridiche necessarie per lo studio del diritto dell'ambiente», in *Riv. Jur. amb.*, 1999, n. 2, p. 221.

Félix Guattari, *Le tre ecologie*, Alexandria, Sonda, 1991.

Francis Fukuyama, «The End of History», in *The National Interest*, 1989, n. 16, p. 3 a/e 18.

Franco Giampietro, *Diritto alla salubrità dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 1980

François Ost, *La nature hors la loi. L'écologie à l'épreuve du droit*, Paris, Éditions de la Découverte, 1995.

Fritjof Capra & Ugo Mattei, *Ecologia del diritto. Scienza, politica, beni comuni*, Sansepolcro, Aboca Edizioni, 2017, p. 29.

Gianfranco Pellegrino & Marcello Di Paola, *Nell'Antropocene. Etica e politica alla fine di un mondo*, Roma, DeriveApprodi, 2018, p. 38.

Giovanni Cordini, *Diritto Ambientale Comparato*, Padova, Cedam, 2002.

Gunter Pauli, *Blue economy. Nuovo rapporto al Club di Roma. 10 anni, 100 innovazioni, 100 milioni di posti di lavoro*, Milano, Edizioni Ambiente, 2010.

Horatia Muir Watt, «La fonction subversive du droit comparé», in *Rev. intern. dr. comp.*, 52, 2000, n. 3, p. 503 a/e 527, p. 505.

Horatia Muir Watt, *La funzione sovversiva del diritto comparato*, Lecce, Pensa, 2006.

Ian Angus, *Facing the Anthropocene: Fossil Capitalism and the Crisis of the Earth System*, New York, Monthly Review Press, 2016.

Ian Angus (trad. it. a cura di Alessandro Cocuzza & Vincenzo Riccio), *Antropocene. Capitalismo fossile e crisi del sistema terra*, Trieste, Asterios Editore, 2020, p. 200 e ss.

Ignazio Musu, *Introduzione all'economia dell'ambiente*, Bologna, il Mulino, 2003.

Ilya Prigogine, *Dall'essere al divenire*, Torino, Einaudi, 1986.

John Bellamy Foster, *Marx's Ecology: Materialism and Nature*, New York, Monthly Review Press, 2000.

Julia Adeney Thomas, Mark Williams & Jan Zalasiewicz (eds), *The Anthropocene: A Multidisciplinary Approach*, Cambridge-Medford, Polity Press, 2020.

Kate Raworth, *L'economia della ciambella. Sette mosse per pensare come un economista del XXI secolo*, Milano Edizioni Ambiente, 2017.

Klaus Bosselmann, «Global Environmental Constitutionalism: Mapping the Terrain», in *Widener Law Review*, 21, 2015, p. 171 a/e 185

Laura Westra, *Environmental Justice and the Rights of Indigenous Peoples. International and Domestic Legal Perspectives*, London, Earthscan, 2008.

Lucio Pegoraro & Angelo Rinella, *Sistemi costituzionali comparati*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 1.

Luigi Colella, «Integral Ecology and Environmental Law in the Anthropocene», in *Environmental Constitutionalism in the Anthropocene*, eds. Domenico Amirante e Silvia Bagni, Londres-Nova Iorque, Routledge, 2022, p. 13 a/e 28.

Luigi Moccia, «Comparazione giuridica come modo di studio e conoscenza del diritto: l'esempio della tutela ambientale», in *Rivista trimestrale di Diritto e Procedura civile*, 2020, n. 1, p. 13 a/e 41.

Luigi Moccia, «La comparazione oltre i sistemi di diritto. L'esempio della tutela ambientale», in *Iceonline*, 2021, n. 0, p. 125 a/e 141.

Massimo Severo Giannini, «Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici», in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 1973, p. 15 e ss.

Maurizio Cafagno, «Analisi economica del diritto e ambiente. Tra metanarrazioni e pragmatismo», in *Il diritto dell'economia*, 2, 2019, n. 99, p. 155 a/e 178.

Michael Löwy, *Ecosocialism: A Radical Alternative to Capitalist Catastrophe*, Chicago, Haymarket Books, 2015.

Michel Prieur, *Droit de l'environnement*, Paris, Dalloz, 2004, p. 7.

Monica Cocconi, «Un diritto per l'economia circolare», in *Il diritto dell'economia*, 3, 2019, n. 100, p. 113 a/e 162.

Nicholas A. Robinson, «Comparative Environmental Law: Evaluating How Legal Systems Address "Sustainable Development"», in *Environmental Policy and Law*, 27, 1997, n.4, p. 338 a/e 347.

Nicholas A. Robinson, «Fundamental Principles of law for the Anthropocene», in *Environmental Policy and Law*, 44, 2014, n. 1-2, p. 13 a/e 27.

Nino Olivetti Rason, «La disciplina dell'ambiente nella pluralità degli ordinamenti giuridici», in *Diritto dell'ambiente*, aut. Alessandro Crosetti, Rosario Ferrara, Fabrizio Fracchia & Nino Olivetti Rason, Bari, Edizioni Laterza, 2003.

Paul J. Crutzen & Eugene F. Stoermer, «The Anthropocene», in *IGP Global Change Newsletter*, 2000, n. 41, p. 17 a/e 18.

Philippe Descola, *Oltre natura e cultura*, Milano, Raffaello Cortina, 2021.

Piergiorgio Donatelli (a cura di), *Manuale di etica ambientale*, Firenze, Le Lettere, 2011.

Raffaele Bifulco, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milão, Franco Angeli, 2008.

Raphaël Romi, *Droit et administration de l'environnement*, Paris, Montchrestien, 2001, p. 12.

René Descartes, *Discours de la méthode*, Paris, Flammarion, 1966, p. 84

Robert L. Lutz, «An Essay on Harmonizing National Environmental Laws and Policies», in *Environmental Policy and Law*, 1, 1975, n. 3, p. 132 a/e 135.

Robert L. Lutz, «Harmonizing National Environmental Laws and Policies (Part II) », in *Environmental Policy and Law*, 2, 1976, n. 4, p. 162 a/e 165.

Robert L. Lutz, «The Laws of Environmental Management: A Comparative Study», in *American Journal of Comparative Law*, 24, 1976, n. 3, p. 447 a/e 520.

Rodolfo Sacco, *Antropologia giuridica. Contributo ad una macrostoria del diritto*, Bologna, il Mulino, 2007.

Serenella Iovino, *Filosofie dell'ambiente. Natura, etica, società*, Roma, Carocci, 2008.

Sergio Ferlito, «L'Ecologia come paradigma delle scienze sociali», in *Diritto e Antropocene. Mutamenti climatici e trasformazioni giuridiche*, Alberto Andronico e Marisa Meli (a cura di), Milano-Udine, Mimesis Edizioni, 2020.

Stefano Grassi, «Introduzione», in *Ambiente e Diritto*, Stefano Grassi, Marcello Cecchetti & Alessandro (a cura di), Firenze, Leo S. Olschki, 1999, p. 8.

Stefano Grassi & Marcello Cecchetti (eds.), *Governo dell'ambiente e formazione delle norme tecniche*, Milano, Giuffrè, 2006.

Su-Chen Wu, «Anthropocentric Obsession: The Perfuming Effects of vāsanā (Habit-energy) in ālayavijñāna in the Lan'kāvatāraSūtra», in *Contemporary Buddhism*, 15, 2014, n. 2, p. 416 a/e 431.

Tania Groppi, «Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro», in *DPCE*, 1, 2016, p. 43 a/e 73.

Werner F. Menski, *Comparative Law in a Global Context. The Legal Systems of Asia and Africa*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, p. 184 a/e 185.

Werner F. Menski, «Flying kites in a global sky. New models of jurisprudence», in *Socio-Legal Review*, 7, 2011, n. 1, p. 1 a/e 22.

Capítulo VIII

Domenico Amirante

UM CONSTITUCIONALISMO INTEGRAL PARA O ANTROPOCENO

O Direito e o Antropoceno: uma nova gramática jurídica

Quais são os efeitos, sobre o Direito, da consciência de que os problemas do Antropoceno exigem soluções urgentes e eficazes? A resposta a esta questão não pode ser simples nem imediata, pois se o “bem-vindo ao Antropoceno” de Crutzen marcou realmente um ponto de viragem, as suas consequências são canalizadas para diferentes vias e alimentam locomotivas que não viajam à mesma velocidade. Em particular, no campo do Direito, a consciência acima mencionada, requer tempos mais longos do que os processos de difusão de noções básicas sobre o Antropoceno no campo das ciências exatas ou de outras ciências sociais. Isto acontece tanto pela proverbial lentidão do Direito em incorporar inovações que vêm de fora dele, quanto porque uma remodulação eficaz, generalizada e duradoura da própria epistemologia jurídica, requer muito tempo. Isto é ainda mais verdadeiro no campo do direito ambiental que, em cerca de cinquenta anos de elaborações doutrinárias, ainda não conseguiu libertar-se totalmente da conotação original de uma disciplina emergencial e instrumental no que diz respeito aos imperativos económicos.

É central a reflexão de Philipopoulos-Mihalopoulos, que sublinha como o Antropoceno necessita de uma nova gramática para construir uma Lei ambiental que possa ser definida como Lei do *Antropoceno*. Em primeiro lugar, a perspectiva juri-

dica, tal como a das outras ciências sociais, terá de ser adaptada à nova dimensão temporal imposta pelo Antropoceno, ao tempo profundo *ligado* à dimensão geológica e planetária (as soluções para hoje não podem deixar de levar em conta uma análise retrospectiva sobre o passado e uma perspectiva de longo prazo). Como sublinha este autor, o foco do direito «deve ser orientado para fora e não para dentro, observando a humanidade e os seus delitos a uma certa distância» e isso requer «uma pausa contra-intuitiva que considere e inclua tópicos antes considerados irrelevantes, futuros num plano planetário escala e corpos não-humanos»¹. Nesta perspectiva, o desvelamento da ligação entre as actividades humanas e as transformações químicas e geológicas da Terra torna manifesta a relação entre o homem e a natureza, entre o homem e as forças planetárias, como um continuum inseparável que torna obsoleto o contraste histórico entre o antropocentrismo e o *ecocentrismo*. Por outras palavras, o Antropoceno deixa-nos claro que “a nossa presença na terra inclui necessariamente o nosso ‘ambiente’, seja ele ‘natural’ ou não; estamos sempre em um mesmo conjunto com o planeta”². A partir daqui abre-se um espaço teórico, uma *gramática do direito*, que pode contemplar assuntos não humanos (por exemplo, animais, árvores ou a natureza como um todo), não só como *fictiones juris*, mas como elementos do *continuum do Antropoceno*. A assunção do Antropoceno pelo Direito exigirá, portanto, uma revisitação das grandes categorias da ciência jurídica a partir dos núcleos básicos do Direito: os sujeitos do direito (entre os quais se postulam subjetividades não humanas naturais e artificiais), os próprios direitos (através de o debate sobre os direitos da natureza), mas mais genericamente no sentido de um reforço das instituições ligadas ao núcleo conceptual da *responsabilidade*. Como sugerem Kathleen Birrel e Daniel Mathews, “a linguagem da responsabilidade pode ajudar a construir novas formas de subjetividade sensíveis à consideração das forças não humanas que se estão a tornar cada vez mais importantes no contexto do Antropoceno”³. Nessa perspectiva, o Antropoceno implica a transição *da era dos direitos*, em que o homem se concebe como um sujeito abstrato com poderes e privilégios sobre o mundo natural (“o especialista incorpóreo, abstrato e racional das relações sujeito-sujeito cartesianas objeto”, descrita por Anna Grear)⁴, à era da *responsabilidade*, em que “a normatividade e a subjetividade jurídica são reorientadas para a consideração das necessidades, da (inter)dependência e da re-

1 Andreas Philippopoulos-Mihalopoulos, «Critical Environmental Law in the Anthropocene», in *Environmental Law and Governance for the Anthropocene*, ed. Louis J. Kotzé, Oxford, Hart Publishing, 2017, p. 120.

2 *Ibidem*, p. 125 a/e 126.

3 Kathleen Birrel & Daniel Matthews, «Re-storying Laws for the Anthropocene: Rights, Obligations and an Ethics of Encounter», in *Law and Critique*, 2020, vol. 31, n. 3, p. 275 a/e 292, p. 276.

4 Anna Grear, «Deconstructing anthropos: a critical legal reflection on ‘anthropocentric’ law and Anthropocene ‘humanity’», in *Law and Critique*, 2015, vol. 26, n. 3, p. 225 a/e 249, p. 237.

lacionalidade, como valores que facilitam formas de partilha de lugares”⁵. Nesta nova era, a construção de categorias originais pode dar-se através da comparação entre o direito de base ocidental com outras culturas jurídicas, ligadas a diferentes visões do mundo, mas também através de uma releitura⁶ que utilize a lente da responsabilidade, dos *topoi* de direito. cultura europeia, como a tríade *liberté/égalité/fraternité* da Revolução Francesa (a ser interpretada como valores que nunca podem ser separados e isolados uns dos outros) ou a solidariedade e o personalismo pós-Segunda Guerra Mundial, como veremos adiante.

Do ponto de vista das instituições do Direito para o Antropoceno, deve-se reiterar que isso acarreta a necessidade de uma visão conjunta e interligada das questões ambientais como problemas de natureza social e natural ao mesmo tempo e, numa perspectiva multinível, de um envolvimento institucional de todos os níveis de operação do Direito (da esfera do governo local, ao governo estadual, ao governo internacional), que não pode fornecer atalhos dirigistas de dimensões globais ou leviatãs ambientais a nível internacional⁷. O *continuum do Antropoceno*, portanto, sem descurar qualquer nível territorial de representação política, tende a valorizar a dimensão constitucional como espaço institucional que permite uma plena afirmação dos valores ambientais a nível simbólico e identitário e que garante, ao mesmo tempo, um grau suficiente de estabilidade e flexibilidade (no que diz respeito à instabilidade do direito internacional e à mutabilidade da legislação e da regulamentação administrativa).

Princípios matéria: a renovada centralidade dos princípios no direito do Antropoceno

Quanto às ferramentas a utilizar, no Antropoceno o pensamento jurídico terá que transitar por uma racionalidade estratégica e não instrumental, utilizando metodologias e ferramentas que vão além da abordagem de *problem solving*, típica do direito do século XIX, substancialmente dominado por *esquemas económicos* inadequados para a mistura entre diferentes níveis que o *continuum do Antropoceno* evoca. O Antropoceno sublinha, portanto, a oportunidade de favorecer a abordagem do direito

5 Birrel & Matthews, «Restorying Laws for the Anthropocene...», cit. nota 3, p. 289.

6 Cf. Domenico Amirante, «Environmental Constitutionalism through the Lens of Comparative Law. New Perspectives for the Anthropocene», in *Environmental Constitutionalism in the Anthropocene*, eds. Domenico Amirante & Silvia Bagni, London-New York, Routledge, 2022, p. 148 a/e 167.

7 Não é necessário lembrar que esta perspectiva, se excluir as visões monistas e unificadoras do *constitucionalismo global*, é completamente compatível com o fornecimento de fórmulas para a governação ambiental global baseada na cooperação internacional, nomeadamente através da utilização de procedimentos e instrumentos vinculativos.

ambiental (mas mais genericamente do Direito) como *direito por princípios*, o que eu já tinha antecipado no início dos anos 2000 em alguns escritos dedicados em particular à tríade dos princípios de gestão. o meio ambiente⁸. A ideia que apoiei na altura, foi a de que uma abordagem de princípios ao direito ambiental permitiria identificar orientações para legisladores e administradores, com o objectivo de categorizar as regras a serem emitidas em casos urgentes e emergenciais dentro de um sistema unitário, e identificar , especialmente em benefício dos intérpretes (juízes e administradores), critérios unitários para resolver de forma homogênea os casos duvidosos ou novos que a prática lhes apresenta de tempos em tempos⁹. Mais ainda, acredito que sobretudo em relação à mudança de perspectiva imposta pelo Antropoceno, o efeito sistémico e ordenador dos princípios, permite que o direito ambiental seja fundamentado cientificamente como um conjunto de regras de ação mais do que de posição, ou seja, como um conjunto *de regras de conduta* que, ao invés de produzirem diretamente novas situações jurídicas subjetivas, garantem uma *reinterpretação* e rearranjo das mesmas, à luz das necessidades ligadas aos imperativos ambientais. Do ponto de vista metodológico, na minha opinião, os princípios são apreciados sobretudo pelo seu funcionamento de formas diferentes das regras, ou seja, com base no que Giuseppe Limone define como “racionalidade estratégica”. Segundo Limone, de facto, «a racionalidade estratégica, ao contrário da paramétrica», típica das regras, que se expressam por classes de casos, «apresenta-se como aquela que, longe de aplicar um esquema fixo a um conjunto de dados dos quais uma vez definidos os limites, sabe mudar permanentemente, em relação à sua mudança, a sua modalidade de impacto nas situações”¹⁰.

Nos primeiros vinte anos do Terceiro Milénio, a difusão da tese do Antropoceno deu origem a um triplo fenómeno: por um lado, a aplicação generalizada de princípios ambientais já estabelecidos (por exemplo, os da tríade dos princípios de gestão), por outro, *a* outra, o fortalecimento de alguns princípios *emergentes* desde o final do século XX e, por fim, o desenvolvimento de novos princípios.

Sobre o primeiro fenómeno, não há muito a acrescentar, a não ser apontar a presença crescente dos princípios não apenas na jurisprudência dos tribunais nacionais e internacionais, mas nos próprios textos de legislação ambiental, constituições aprovadas ou revistas na década de 2000, como se pode verificar sobretudo com a inclusão da *tríade* não só na *Charte de l'environnement* francesa, mas também em algu-

8 Domenico Amirante, *Diritto ambientale italiano e comparato. Principi*, Napoli, Jovene, 2003.

9 *Ibidem*, p. 30.

10 Giuseppe Limone, «Lo status teorico dei principi fra norme e valori», in *La forza normativa dei principi. Il contributo del diritto ambientale alla teoria generale*, Domenico Amirante (a cura di), Padova, CEDAM, 2006, p. 49.

mas constituições africanas (Costa do Marfim, Somália, Sudão do Sul, Chade, Moçambique), constituições americanas (México, Equador), ou asiáticas (Nepal).

No que diz respeito à afirmação de princípios emergentes, entre outros, é de salientar a utilização cada vez mais generalizada dos princípios da não regressão e do *in dubio pro natura*. O princípio da não regressão do meio ambiente configura-se como uma espécie de metaprincípio dirigido sobretudo aos legisladores e administradores, funcionando como barreira contra possíveis regressões da legislação de proteção ao meio ambiente. Este é um princípio que tem origem numa hipótese doutrinária de Michel Pieur, que, numa obra fundamental de 2012, questiona se “o direito ambiental pode envolver regras intangíveis capazes de beneficiar de uma *cláusula de eternidade*”, o que nos permite identificar um “não-direito ambiental regressivo, que é, portanto, um direito em contínuo progresso”¹¹. Na verdade, como sublinha Prieur, a não regressão, em vez de um princípio totalmente novo, representa a consagração de uma atitude do direito ambiental para defender o acervo de protecção regulamentar, presente em muitas convenções e documentos internacionais, e estendê-lo também ao direito interno, especialmente na presença de disposições constitucionais explícitas a esse respeito. Até ao momento, o ponto máximo de afirmação deste princípio pode ser considerado o Acordo de Paris de 2015 sobre as alterações climáticas, que o menciona em diversas passagens, tanto que chega a sugerir, como defende Scovazzi, a sua rápida evolução em princípio de “progressão ambiental”, pois “tem não só um claro carácter defensivo, visando evitar retrocessos, mas também um aspecto positivo, que deverá conduzir a melhorias progressivas no nível de protecção”¹². Outro princípio emergente, especialmente na América Latina, é aquele que se expressa através do (reelaborado) brocardo latino *in dubio pro natura*. Este é um princípio que encontrou sua primeira consagração constitucional no artigo 395 parágrafo 4 da Constituição equatoriana que dispõe que: «em caso de dúvida quanto ao alcance das disposições legais em matéria ambiental, estas serão aplicadas no sentido mais favorável à proteção da natureza”. Ao contrário do princípio da precaução, que diz respeito a casos de incerteza científica, este princípio tem, portanto, um potencial de aplicação muito mais amplo, uma vez que, como explica Serena Baldin, «facilita a tarefa dos operadores jurídicos em casos de ambiguidade ou lacunas regulamentares, no sentido de garantir a implementação

11 Michel Prieur, «Le nouveau prince de non régression en droit de l'environnement», in *La non régression en droit de l'environnement*, Michel Prieur & Gonzalo Sozzo (sous la direction de), Bruxelles, Bruylant, 2012; as duas citações estão na p. 6.

12 Tullio Scovazzi, «Il principio di non-regressione nel diritto internazionale dell'ambiente», in *Il contributo del diritto internazionale e del diritto europeo all'affermazione di una sensibilità ambientale*, (a cura di) Daniela Marrani, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, p. 3.

eficaz da legislação ambiental, fornecendo orientação onde há incerteza jurídica¹³. ” Segundo Nicholas Robinson, este princípio é aplicável mesmo quando “decisões equitativas parecem desequilibradas”, para identificar uma solução que melhor proteja a natureza¹⁴. O princípio *in dubio pro natura* encontrou aplicação, antes mesmo de sua enunciação na Constituição equatoriana, na jurisprudência dos tribunais de alguns países latino-americanos¹⁵.

O advento do Antropoceno como contexto de atuação do direito ambiental deu origem, portanto, ao desenvolvimento de novos princípios, que até agora surgiram apenas no contexto doutrinário. A maior contribuição neste sentido vem das reflexões de Robinson, que parte de uma crítica não ideológica ao desenvolvimento sustentável, afirmando que, se muitas ferramentas a ele ligadas, como avaliações estratégicas, de impacto e de incidência, ainda permanecem válidas, é «o próprio conceito de desenvolvimento sustentável que é inadequado para a construção dos princípios de que necessitamos», pois «com uma Terra que em breve acolherá nove mil milhões de pessoas não podemos sustentar a expectativa de que todos possam viver como nações com elevado consumo» de recursos¹⁶. Daí a proposta de uma nova genealogia de princípios, como os da biofilia, da resiliência e da clarividência, assente no pressuposto da sua potencial partilha e compatibilidade com quase todas as tradições jurídicas do mundo. A afirmação do princípio da biofilia, presente na maioria das tradições ético-religiosas, permitiria, de facto, estender as medidas prudenciais, até agora utilizadas para a conservação da natureza nas áreas protegidas, a todo o direito ambiental, pois «a biofilia pode motivar ser humano a cultivar conscientemente a vida que o rodeia»¹⁷, em todos os seus aspectos. O princípio da resiliência, já hoje amplamente utilizado nos documentos oficiais das instituições supranacionais e nacionais em relação às políticas de transição ecológica, se adoptado sistematicamente como método juridicamente vinculativo de organização das actividades humanas, permitiria integrar objectivos de sustentabilidade ambiental que hoje são muitas vezes examinadas apenas na fase de implementação ou, na pior das hipóteses, na fase de litígio. O princípio da previsão, permitiria que a visão de longo prazo necessária ao Antropoceno fosse incluída nas re-

13 A este respeito cf. Serena Baldin, *Il «buen vivir» nel costituzionalismo andino. Profili comparativi*, Torino, Giappichelli, 2019, p. 159.

14 Nicholas A. Robinson, «Fundamental Principles of Law for the Anthropocene? », in *Environmental Policy and Law*, 44, 2014, n.1-2, p. 13 a/e 27, p. 16.

15 Em particular, na Costa Rica, Brasil, México; para mais referências consultar Baldin, «Il “buen vivir” nel costituzionalismo...», cit. nota 13, p. 159 e ss.

16 Ambas as citações estão em Robinson, «Fundamental Principles...», cit. nota 14, p. 15.

17 *Ibidem*, p. 20.

gras de gestão e administração quotidianas e nas de programação económico-social, a todos os níveis do sistema jurídico.

Com base nestas considerações, há que reiterar com vigor que a plena afirmação dos princípios exige a sua recepção a nível constitucional, não só através da jurisprudência dos tribunais superiores, mas também através de inserções explícitas nos textos das próprias constituições ou nas leis orgânicas, fenómeno que, como já sublinhei, já se verifica em vários textos constitucionais aprovados após o ano 2000.

Constitucionalismos e Antropoceno: questões em aberto

Se, como demonstrado nas páginas anteriores, o constitucional se apresenta como o nível mais adequado para enfrentar os desafios do Antropoceno, devemos perguntar: que forma de constitucionalismo? Mas acima de tudo: quais podem ser as consequências da consciência da transição para uma nova era geológica sobre o constitucionalismo tal como o entendemos e definimos até agora? Obviamente que as respostas a estas questões requerem uma reflexão colectiva e de longo prazo, que envolve diferentes culturas constitucionais fora e dentro da *corrente dominante* do constitucionalismo ocidental e que, portanto, vai além do âmbito e dos propósitos deste trabalho. No entanto, creio que é fundamental enquadrar este debate a partir das primeiras respostas que foram elaboradas precisamente em relação ao constitucionalismo ambiental, em torno do qual se abriram diversas linhas de reflexão e propostas, que giram em torno de dois eixos principais: as elaborações teóricas que postular a afirmação de um constitucionalismo ecológico e a noção emergente de constitucionalismo climático.

Constitucionalismo ecológico: inovação substantiva ou semântica?

O constitucionalismo ecológico apresenta-se como uma alternativa radical ao constitucionalismo ambiental e retoma algumas ideias de direito ecologicamente orientado ou *ecological law*. Na verdade, conceitos e termos típicos da ciência ecológica são atualmente utilizados pelo direito ambiental, que utiliza diariamente noções como ecossistema, biosfera e resiliência. No entanto, para os teóricos da *ecological law*, o respeito pelo equilíbrio do planeta exige uma inversão de tendência nesta relação de instrumentalidade: a ecologia, de mero instrumento, deve tornar-se o fundamento do Direito. Para Bosselmann, que critica o significado predominantemente económico do desenvolvimento sustentável, a ecologia deveria desempenhar um papel como prin-

cípio ético fundador, pois a noção de sustentabilidade implica “o dever de restaurar a integridade dos sistemas ecológicos da Terra”¹⁸. Para Boyd, diferentemente, o direito sustentável “deve estar firmemente fundamentado na ciência e nas leis da natureza, começando com uma suposição clara das leis da termodinâmica e um reconhecimento explícito dos limites biofísicos do planeta Terra”¹⁹. Carla Sbert apresenta uma teoria mais complexa em termos prescritivos, identificando três condições básicas às quais o direito ecológico se deve conformar: o ecocentrismo, entendido como o respeito pelo valor de todos os seres vivos, o primado da ecologia, que deve representar um limite aos comportamentos económicos e sociais, a justiça ecológica, que deve garantir a igualdade de acesso à sustentabilidade da Terra para as gerações presentes e futuras, não só dos humanos, mas de todos os seres vivos²⁰.

Partindo das teorias de Sbert, recentemente Lynda Collins, num volume intitulado «*The Ecological Constitution*», desenvolveu uma complexa proposta doutrinária de constitucionalismo que apresenta como alternativa ao constitucionalismo ambiental²¹.

Segundo Collins, o constitucionalismo ecológico deveria basear-se em seis princípios básicos:

- 1) o carácter diretamente executivo (*autoexecutório*) da regulamentação ambiental, que não deve ser exclusivamente programática e que deve ser processada nos tribunais do sistema interno;
- 2) a criação de «autoridades governamentais responsáveis por aconselhar os poderes executivo e legislativo e apelar aos órgãos judiciais para o respeito dos direitos e deveres ambientais»²²;
- 3) a disponibilização de procedimentos de ação (administrativos e judiciais) para cidadãos ou associações não governamentais, visando a implementação de regulamentações ambientais;
- 4) a previsão de regras específicas para promover o acesso à justiça e a rápida resolução de disputas ambientais;
- 5) a atribuição (especialmente nos estados federais) das mais amplas competências possíveis no campo da sustentabilidade ecológica a todos os níveis de governo;

18 Klaus Bosselmann, *The Principle of Sustainability: Transforming Law and Governance*, Burlington, Ashgate Publishing, 2008, p. 23.

19 David R. Boyd, «Sustainability law: (R)Evolutionary directions for the future of environmental law.» in *J. Environ. Law Pract.*, 14, 2004, p. 357 a/e 385, p. 364 a/e 365.

20 Carla Sbert, *The Lens of Ecological Law: A Look at Mining*, Cheltenham, Edward Elgar, 2020, p. 78 e ss.

21 Lynda Collins, *The ecological constitution*, London, New York, Routledge, 2021, p. 4.

22 *Ibidem*, p. 9

- 6) 6) a disponibilização de formas de cooperação internacional para “criar uma Constituição verdadeiramente global” e ajudar os países em desenvolvimento ²³.

Embora não seja desprovida de ideias sugestivas, esta perspectiva não parece propor inovações particularmente relevantes em comparação com alguns exemplos já consagrados de constitucionalismo ambiental, embora seja criticável de vários pontos de vista. Em primeiro lugar, como o próprio autor admite, “a diferença entre ‘ambiental’ e ‘ecológico’ é muitas vezes meramente semântica” e, portanto, a principal inovação do constitucionalismo constituiria apenas “uma forma de sinalizar uma diferença radical em relação às abordagens anteriores”²⁴, uma inovação, portanto, é meramente formal e não substancial. Além disso, os seis princípios básicos propõem uma abordagem predominantemente *rights based*, que, por um lado, exclui qualquer compromisso programático e de princípio (ponto 1), e por outro, centra-se essencialmente numa concepção processual-procedimental de protecção ambiental que já se revelou insuficiente garantir os valores e a protecção do meio ambiente de forma forte e estável (pontos 2, 3 e 4). Além disso, a referência a uma “Constituição global” (ponto 6) é ambígua se o seu significado não for esclarecido e não reforçar a ideia do constitucionalismo ambiental como um compromisso responsável por parte do Estado. Além disso, a referência à cooperação internacional para prestar ajuda aos países em desenvolvimento reproduz o estereótipo do *white saviour* e remete para uma visão das relações entre o Norte e o Sul global baseada na subordinação deste último, o que constitui uma das aporias fundamentais da o direito ambiental tradicional. No entanto, a referência à necessidade de criar instituições *ad hoc* de importância constitucional para a consultoria e controlo da implementação de políticas e leis ambientais é apreciável, uma indicação que, no entanto, é fraca, pois está isolada dentro de uma proposta orientada principalmente para políticas orientadas para o *rights based approach*.

De maior profundidade inovadora, são algumas propostas epistemológicas levantadas no campo doutrinário do *civil law* relativamente aos fundamentos de uma *ecologia constitucional*. Nesse sentido, por exemplo, Michele Carducci, com base em premissas não muito diferentes das dos teóricos *do ecological law*, parte da observação do actual *défice ecológico* do constitucionalismo e convida-nos a reflectir sobre «quais as figurações que têm sido pressupostas pelo direito constitucional contemporâneo na definição das relações entre os dispositivos da natureza e as normas jurídicas constitutivas (isto é, fundacionais da coexistência, limitantes, habilitação da liberdade) e que implicações daí decorrem no contexto atual de um mundo que escapou ao con-

²³ *Ibidem*.

²⁴ *Ibidem*, p. 21.

trolo humano da sua dinâmica ecológica”²⁵. O interesse desta abordagem, é que ela não se limita a constatar as consequências negativas para o meio ambiente, decorrentes da organização social, econômica e política, na era moderna e contemporânea, e a propor predominantemente (como o *ecological constitutionalism*) soluções jurídicas de natureza emergencial, mas visa investigar as causas profundas da crise ambiental e como estas influenciam a abordagem básica do direito constitucional. Nesse sentido, Carducci refere-se às teorias do *direito fóssil de Marquardt*²⁶, que identificam um uso da natureza (essencialmente o dos materiais fósseis como fontes de energia) completamente desconectado das utilidades naturais essenciais à auto-subsistência humana. Neste sentido “a humanidade legitima-se para ‘explorar’ a natureza para fins ‘não naturais’... separada dos ciclos biológicos de qualquer expressão de vida, ‘manipuladora’ deles e independente da necessidade natural de auto-subsistência”²⁷. Este processo de alienação do homem das suas próprias bases naturais, que começa com a revolução industrial, atinge o seu ápice na sociedade contemporânea com a sua irremediável cisão entre uma concepção de bem-estar material ligada à criação e utilização de bens e utilidades artificiais (a do *Welfare State*) e as necessidades de auto-subsistência da raça humana, ligadas a visões de equilíbrio com a natureza, muitas vezes consideradas ultrapassadas e rotuladas como pré-modernas. De acordo com esta teoria, o direito moderno e contemporâneo seria *estruturalmente* inadequado para enfrentar a crise ambiental. Daí a necessidade de abraçar uma ecologia constitucional que parta «da reconsideração da estrutura não só dos conceitos e categorias jurídicas (remodulando-os em função da *conversão e transição ecológica*), mas também e sobretudo do tipo de regras (*primárias e secundárias*) que fiscalizam a organização dos poderes, a distribuição de competências, o reconhecimento das liberdades, a definição dos deveres”²⁸.

Considerações semelhantes parecem certamente mais eficazes e incisivas do que as declarações apodíticas da *ecológica law* e *ecológica constitutionalism* e militam a favor de uma profunda reconsideração doutrinária dos fundamentos do constitucionalismo contemporâneo, a partir da reintrodução de elementos ecológicos no núcleo fundador das relações entre indivíduo, sociedade e contextos naturais.

25 Michele Carducci, «Le premesse di una ‘ecologia costituzionale’», in *Veredas do direito, Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável*, 2020, vol. 17, n. 37, p. 89 a/e 111, p. 91.

26 Ver *supra*, cap. 2 par 3.

27 Carducci, «Le premesse di una... », cit. nota 25, p. 97.

28 *Ibidem*.

It's all about the climate: estamos caminhando para o constitucionalismo climático?

Diferentemente do constitucionalismo ecológico, entendido como uma *alternativa radical*, a constitucionalização do clima sugere a abordagem de outra forma de constitucionalismo, que poderia complementar o ambiental.

Nos últimos anos, a literatura sobre questões climáticas aumentou de facto exponencialmente, trazendo consigo uma complexa heterogeneidade especulativa. Para dar uma resposta (mesmo que mínima) à questão contida no título deste parágrafo, procederei através de três aproximações essenciais. Em primeiro lugar, centrar-me-ei no conceito de *alterações climáticas* e nas sobreposições deste espaço teórico/prático com as questões ambientais, para depois proceder à análise do reconhecimento das questões climáticas a nível constitucional, fornecendo finalmente novas ideias em termos de efetividade/eficácia através de referências à chamada justiça climática e litígio.

Em primeiro lugar, importa referir que as alterações climáticas representam em si fenómenos naturais, essencialmente devidos ao arrefecimento que tem afectado o nosso planeta desde a transição do Eocénico para o Oligocénico²⁹. No Antropoceno assistimos, pela primeira vez, a um impacto das actividades humanas no clima, a tal ponto que nas últimas duas décadas foram registadas as temperaturas médias mais elevadas do século passado, os padrões de precipitação atmosférica mudaram, o nível do mar aumentou cerca de 10-20 centímetros desde 1990, as temperaturas da superfície estão entre as mais elevadas registadas em milénios, as calotas polares estão a diminuir e os glaciares estão a derreter progressivamente³⁰. Estes fenómenos são apenas alguns exemplos dos efeitos produzidos pela concentração de gases com efeito de estufa na atmosfera, que influenciam o sistema climático³¹. Partindo da observação de que “muitas evidências sugerem uma clara influência do homem no clima global”, o contraste entre³² a *natureza* e os fenómenos *naturais* sublinha o pressuposto subjacente às teorias sobre o Antropoceno³³. Considerando, portanto, o impacto da

29 IPCC, *Climate Change 2021: The Physical Science Basis*, approved version available at <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-working-group-i/>; IPCC, *Climate Change 2014: Synthesis Report*, Geneva, IPCC, 2014.; Mark Maslin, *Climate Change: A Very Short Introduction*, Oxford, Oxford University Press, 2014; Pascal Acot, *Histoire du climat*, Paris, Perrin, 2003.

30 Donnella Meadows et al, *Limits to Growth: The 30-Year Update*, London, Earthsac, 2004; IPCC *Climate Change 2014: Synthesis Report*, cit nota 29.

31 Meadows et al., «Limits to Growth...», cit. nota 30.

32 *Ibidem*, p. 116.

33 Na verdade, para compreender o papel e o impacto das actividades humanas no sistema climático, podemos recordar o que foi destacado por Dominic Roser e Christian Seidel, que afirmam explicitamente que as alterações climáticas em curso são apenas um fenómeno que ocorre na natureza (*in nature*), muito diferente do que é essencialmente natural (*natural*). Dominic Roser e Christian Seidel, *Climate Justice: An Introduction*, London-New York, Routledge, 2017.

humanidade nos equilíbrios dos ecossistemas e o facto de muitas atividades ligadas às emissões de gases com efeito de estufa serem de natureza artificial, as alterações climáticas caracterizam-se por serem *antropogénicas* e, portanto, enquadram-se no *domínio humano*³⁴. Portanto, a política e o Direito desempenham um papel fundamental na orientação e regulação de atividades potencialmente impactantes no clima. Neste ponto, também deve ser especificado que não apenas o capitalismo, mas também um hipotético desenvolvimento sustentável baseado numa ideia de resiliência ilimitada do planeta, e o extrativismo, devem ser considerados como causas de atividades que impactam indiretamente o clima e o meio ambiente, na forma como o colonialismo, o obscurantismo ambiental e as dispersões culturais favoreceram estes processos³⁵.

A ligação, portanto, entre as questões climáticas/ambientais e as actividades humanas explica o papel do Direito na tentativa de remediar as alterações climáticas em curso. Para tanto, até ao momento houve 2.589 intervenções legais à escala global sobre o tema³⁶, e é interessante notar que só a partir do Acordo de Paris de 2015 até ao momento, ocorreram 904³⁷. A nível constitucional existem alguns exemplos de *constitucionalização climática*. Em alguns casos, como os da Bolívia e do Nepal, o clima assume um papel instrumental, enquanto nas constituições da Argélia, Costa do Marfim e Sri Lanka o clima é mencionado em partes que não são diretamente prescritivas (como, por exemplo, no preâmbulo). Geralmente, o clima enquadra-se nas questões relativas ao meio ambiente, à gestão dos recursos naturais e à distribuição de competências da função legislativa (Zâmbia, Equador, Venezuela, Vietname, Tunísia, República Dominicana), enquanto apenas no caso da Constituição cubana está especificamente associado às obrigações decorrentes da adesão à comunidade internacional³⁸.

Em termos de *eficácia* e aplicação prática, está a desenvolver-se um debate particularmente acalorado em relação à justiça climática e aos litígios. Importa desde já reiterar que, ao contrário de outras formas de *justiça* que, em sentido lato, incluem a criação de institutos e órgãos específicos ou, pelo menos, de uma área teórica bem

34 Quando falamos de *alterações climáticas* em curso, estamos, portanto, a referir-nos a *alterações climáticas antropogénicas*.

35 Stephanie A. Malin et al., «Environmental justice and natural resource extraction: intersections of power, equity and access» in *Environmental Sociology*, 2019, vol. 5, n. 2, p. 109 a/e 116.

36 Grantham Research Institute na LSE e Sabin Center na Columbia Law School, <https://climate-laws.org/> (consultado a 21 de março de 2022).

37 Janeiro de 2016 a março de 2022. Grantham Research Institute na LSE e Sabin Center na Columbia Law School, <https://climate-laws.org/> (consultado a 21 de março de 2022).

38 Pasquale Viola, *Climate Constitutionalism Momentum: Adaptive Legal Systems*, Cham, Springer, 2022.

definida e de carácter dogmático³⁹, para as questões climáticas a organização jurídico/jurisprudencial vive um processo de estratificação caracterizado por certa fragmentação. No que diz respeito à justiça climática, como ponto de partida podemos referir-nos à teoria distributiva de John Rawls, mas sem chegar a uma definição unívoca, dada a extrema heterogeneidade das definições⁴⁰. No entanto, no que diz respeito ao contencioso, o PNUMA destacou seis tendências caracterizadoras: 1) o aumento de casos baseados no reconhecimento de direitos decorrentes da esfera internacional ou constitucional, 2) casos relativos ao *climate disclosures* e *greenwashing* em referência às alterações climáticas e à transição energética, 3) responsabilidade das entidades jurídicas, 4) litígios relativos a combustíveis fósseis, 5) casos relativos à falta de adaptação às alterações climáticas, 6) escrutínio pelos tribunais da eficácia e implementação de políticas e regras relacionadas com o clima a nível nacional. Ainda no que diz respeito ao contencioso, o número de casos decididos também pelos tribunais superiores está em constante aumento, atraindo a atenção da doutrina jurídica pertinente. Neste ponto, podemos recordar, entre outros, o *leading case Urgenda Foundation v. the State of the Netherlands*⁴¹, o caso belga *VZW Klimaatzaak & Others v. Reino da Bélgica e outros* e o caso alemão mais recente *Neubauer et al. v. Alemanha*, que conduzem a formas de responsabilidade estatal decorrentes de obrigações positivas do Estado⁴².

No que se refere ao perfil teórico-jurídico que acabamos de ilustrar, é difícil ir além de uma hipótese de *constitucionalização climática*, ficando assim longe de uma forma completa de constitucionalismo climático que consiga incluir as características programáticas e normativas deste conceito. Não se deve negar, contudo, que estamos a testemunhar tentativas que poderão alargar o espectro das questões climáticas a nível constitucional no futuro. O que emerge, portanto, mesmo de uma rápida aproximação, é um interesse do campo jurídico que não nega potenciais evoluções e/ou aberturas em direção ao constitucionalismo climático. Por estas razões, actualmente o constitucionalismo climático pode ser entendido como uma agenda política inevitável e de curto prazo, que requer uma síntese entre o regime internacional e os

39 Sobre a reorganização da justiça em matéria ambiental, ver Domenico Amirante, «Environmental Courts in Comparative Perspective: Preliminary Reflections on the National Green Tribunal of India», in *Pace Environmental Law Review*, 2012, vol. 29, n. 2, p. 441 a/e 469; Serena Baldin & Pasquale Viola, «L'obbligazione climatica nelle aule giudiziarie. Teorie ed elementi determinanti di giustizia climatica», in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 23, 2021, n. 3, p. 597 a/e 630.

40 Michele Carducci, «La ricerca dei caratteri differenziali della "giustizia climatica"», in *DPCE Online*, 43, 2020, n. 2, p.1345 a/e 1369; Tahseen Jafry, ed, *Routledge Handbook of Climate Justice*, London-New York, Routledge, 2019.

41 O caso Urgenda centra-se na necessidade de ir além do mero cumprimento das metas de redução da emissão de gases que alteram o clima, uma vez que o Estado tem a obrigação positiva de proteger o direito à vida dos cidadãos.

42 A tradução inglesa da disposição e o respetivo *press release* n. 31/2021 de 29 de abril de 2021 pode ser consultado no site do Bundesverfassungsgericht : <https://www.bundesverfassungsgericht.de/> (consultado a 21 de março de 2022).

sistemas jurídicos nacionais. No entanto, ainda falta um longo passo para sancionar a existência do constitucionalismo climático como um fenômeno jurídico completo.

Conclusões: um constitucionalismo *integral* para o Antropoceno

O constitucionalismo ambiental é um fenômeno complexo e bastante diferenciado, mas caracterizado por uma afirmação e difusão muito ampla a nível global e por algumas características comuns, que vale agora a pena retomar, a título de conclusão. Quanto ao primeiro aspecto, os dados quantitativos recolhidos não deixam dúvidas: em 2022, mais de três quartos dos sistemas jurídicos mundiais reconhecem textualmente a proteção ambiental nas suas constituições, enquanto a maioria dos restantes protege os valores ambientais através da jurisprudência dos seus supremos ou tribunais constitucionais, tanto que hoje podemos considerar a total ausência de formas de proteção constitucional do meio ambiente, como uma rara exceção. O sentido de urgência que surge da observação do impacto das ações humanas no equilíbrio geofísico e ecológico da terra, amplamente demonstrado a nível científico e plasticamente resumido pela noção de Antropoceno, a era geológica em que a humanidade se encontra consciente de que pode determinar, para o bem ou para o mal, as condições da sua própria sobrevivência.

Entre as características comuns do constitucionalismo ambiental está, em primeiro lugar, o reconhecimento deste último como uma ferramenta central para poder provocar aquela *mudança de paradigma*⁴³ necessária, no Antropoceno, para assegurar as bases da vida da humanidade, não apenas para o presente, mas também e, sobretudo para as gerações futuras. Mais próximas dos cidadãos do que as declarações e tratados internacionais (instrumentos técnicos e distantes do cidadão comum), as constituições possuem não só uma força normativa mais forte e estável, do que a das leis e atos administrativos, mas também um valor moral e simbólico capaz de enraizar as mudanças e adaptá-los ao desenvolvimento das culturas sociais, políticas e jurídicas dos sistemas dos quais constituem as Cartas fundamentais. A expansão de um verdadeiro constitucionalismo ambiental representa, portanto, mais um passo em relação à simples inserção de meras referências ao meio ambiente (a chamada *constitucionalização do meio ambiente*) como postula e cria um papel axiológico e estrutural para os valores ambientais, através da sua colocação no que pode ser indicado como *partes*

43 François Ost, «Le droit constitutionnel de l'environnement: un changement de paradigme?», in *Droit constitutionnel de l'environnement*, dir., Marie-Anne Cohendet, Paris, Mare & Martin, 2021, p. 405 a/e 438.

nobres das constituições: preâmbulos, princípios fundamentais do sistema, objetivos primários da política estatal, catálogos de direitos. A afirmação progressiva do constitucionalismo ambiental levou, portanto, à prevalência do *formante normativo* sobre o jurisprudencial, e isso tem ocorrido não apenas em sistemas ligados ou inspirados pela tradição *civil law*, mas também em sistemas jurídicos mistos ou em muitos sistemas constitucionais da área de *common law*, tanto que hoje aqueles poucos sistemas, embora relevantes como a Grã-Bretanha e os Estados Unidos, que ainda são desprovidos e protegem o ambiente essencialmente através intervenções jurisprudenciais.

Do ponto de vista dos valores, uma característica comum à maioria das constituições analisadas, consiste em vincular a proteção do meio ambiente à do *mundo futuro*, insistindo na necessária projeção de regulamentações ambientais em benefício e salvaguarda dos interesses das futuras gerações. Isto acontece com diferentes formulações e acentuações, quer através de referências à noção tradicional de desenvolvimento sustentável, quer através de uma cada vez maior declinação da sustentabilidade como característica a associar a elementos sociais (solidariedade intergeracional) ou ecológicos, marcando assim a transição da sustentabilidade do desenvolvimento para a sustentabilidade da vida.

Outra característica comum do constitucionalismo ambiental é o reconhecimento dos grandes princípios do direito ambiental, que estão se deslocando do nível internacional e supranacional para o nacional, criando um círculo virtuoso dentro de uma disciplina ambiental multinível, em que as diversas dimensões territoriais e organizacionais já não estão ligadas por um critério rigidamente hierárquico, mas por processos osmóticos de *fecundação cruzada*. Como já recordei repetidamente, os princípios transmitem valores ambientais ligando-os a regras gerais de conduta (como o princípio da precaução ou o princípio *in dubio pro natura*) que permitem a sua aplicabilidade a diferentes situações, a sua adaptabilidade a diferentes contextos jurídicos e mentalidades e garantir, além disso, a sua duração ao longo do tempo, ajudando a criar um *Direito sustentável*.

A análise histórica aqui realizada permite-nos identificar um salto qualitativo no constitucionalismo ambiental que, de uma preocupação global secundária como era na sua fase de nascimento, tem-se estabelecido progressivamente como um elemento central de muitas constituições aprovadas ou reformadas nos anos 2000. Naquilo a que chamei *fase adulta*, o constitucionalismo ambiental afirmou-se a partir de baixo, através de uma dinâmica *de baixo para cima* entendida num duplo sentido. Por um lado, a força motriz provém dos sistemas constitucionais pertencentes ao Sul global, para

os quais a afirmação de uma relação correcta entre o homem e a natureza representa uma espécie de redenção epistemológica e também política. Por outro lado, uma nova centralidade do ambiente entre os princípios constitucionais anda de mãos dadas com a democratização dos sistemas jurídicos, o reconhecimento de novas formas de subjetividade social ou o resgate de comunidades tradicionais e indígenas, no passado obscurecidas pelo estado-nação de cunho liberal.

Na sua *fase adulta* o constitucionalismo ambiental também altera a sua própria natureza, passando de uma instância técnica, voltada à proteção de bens e interesses específicos (patrimônio ambiental, patrimônio paisagístico, recursos naturais), para uma instância transformadora das constituições, em sentido amplo. Uma transformação que, ao postular uma concepção equilibrada da relação entre o homem e a natureza, está destinada a produzir consequências significativas na própria forma de compreender o constitucionalismo. A ambição do constitucionalismo ambiental face aos desafios do Antropoceno é infundir nova vida a uma teoria constitucional em crise⁴⁴, propondo uma perspectiva de reconstrução de uma dimensão humana completa e integral em que os grandes valores do liberalismo e as constituições democráticas aceitam a inseparabilidade dos três componentes do homem: o individual, o social e o biológico. Esta é a *mudança de paradigma constitucional* que representa a resposta mais eficaz à *solução de continuidade epistemológica e cognitiva* criada pelo Antropoceno. Neste sentido, há quem defenda que a plena assunção das consequências do Antropoceno exige uma releitura do contrato social que funda o constitucionalismo moderno, através da afirmação dos princípios da responsabilidade e da interdependência entre o indivíduo, a sociedade e a natureza. Segundo François Ost, de facto «o que precisamos hoje já não é de uma Declaração de independência como em 1776, mas de uma *Declaração de interdependência*» na qual «o individualismo competitivo deve dar espaço às necessidades de autonomia cooperativa»⁴⁵. Daqui parte uma proposta complexa, de natureza teórica mas repleta de consequências práticas, de um “*contrato social planetário*”, entendido não no sentido unificador e monista de universal ou global, mas na perspectiva *moriniana* da *era planetária*, baseada no conceito de interconexão⁴⁶. O novo contrato social deverá ser dividido em oito dimensões: a dos seus fundamentos, a do espaço, a do tempo, a do próprio objeto do contrato, a da relação entre direitos e deveres, a da natureza e tipo dos instrumentos jurídicos a utilizar, o da política e finalmente o relativo às ferramentas cognitivas e epistemológicas. É

44 Gaetano Azzariti, *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Bari-Roma, Laterza, 2013.

45 Ost, «Le droit constitutionnel...», cit. nota 43, p. 420.

46 Edgar Morin e Anne-Brigitte Kern, *Terra-Patria*, Milão, Raffaello Cortina, 1994.

particularmente útil aqui reconstituir este argumento, pois permite-nos tirar algumas considerações conclusivas.

No que diz respeito aos fundamentos do novo contrato social, o elemento central e preparatório é precisamente a transição do individualismo liberal do estilo do século XVIII/XIX (mas ressurgente ciclicamente no constitucionalismo euro-atlântico), para o conceito de *autonomia cooperativa da pessoa*, pois hoje “o indivíduo já não é sequer concebível fora das relações sociais e naturais que mantém com o meio ambiente”⁴⁷. Quanto ao espaço, segundo Ost, assistimos a uma tripla recomposição das coordenadas do Estado-nação tradicional, devido à crescente importância do nível internacional por um lado, do nível local por outro, e, finalmente, devido ao protagonismo de instâncias extraestatais de diversos tipos e origens (desde empresas multinacionais, até ONGs, até comunidades tradicionais e indígenas). Estas transformações do espaço normativo exigem a afirmação de formas de *Direito multinível*, cuja necessidade já foi sublinhada e argumentada. No que diz respeito à dimensão temporal, deve ser considerado não só o papel central, desempenhado pela solidariedade intergeracional (para ser considerada uma característica comum do direito ambiental em todas as latitudes), mas também a necessária redefinição de princípios como o próprio desenvolvimento sustentável (leia-se a partir de imperativo de conservação dos recursos ambientais ao longo do tempo) ou a afirmação de outros, *principalmente* o princípio da não regressão do meio ambiente. No que diz respeito ao objeto do contrato social, observei repetidamente nestas páginas como o Antropoceno envolve uma superação objetiva da distinção natureza/cultura: se a humanidade se transforma em força geológica, a natureza deixa de representar um mero objeto, mas passa a ser um sujeito que determina a política, onde se encontra o direito ambiental a partir de uma disciplina técnica, periférica e secundária, nas palavras de Ost, “no topo das agendas políticas”⁴⁸. Esta inversão de perspectiva conduz não a excluir *a priori* a possibilidade de conferir personalidade jurídica a elementos naturais (ou não humanos, de um modo mais geral), mas também a uma visão diferente do conceito de responsabilidade, que já não pode ser declinado exclusivamente como imputação a um sujeito dos danos produzidos, mas como um “mandato que envolve um compromisso com o futuro”⁴⁹. Chegamos aqui à dimensão dos direitos, para a qual a afirmação do contrato social planetário implica uma forte ampliação da dimensão dos deveres, que, *se levados a sério*, devem ser entendidos não só para com os indivíduos, mas também para com as

⁴⁷ Ost, «Le droit constitutionnel...», cit. nota 43, p. 419.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 426.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 429.

formações sociais, as entidades empreendedoras, e as próprias instituições públicas. Quanto à própria natureza do direito *do Antropoceno*, este terá de assumir um *estatuto* muito mais flexível e adaptável às condições em constante mudança da sua aplicação, de acordo com as linhas que delineei ao analisar a própria estrutura do direito ambiental como Direto por princípios. Ao mesmo tempo, os sistemas jurídicos terão uma necessidade, cada vez maior, de interagir com formas de legislação alternativa, como as normas sociais e os direitos de origem consuetudinária ou ctónica (seguindo as indicações de autores como Glenn, Menski, De Sadeleer). No que diz respeito às formas de política, esta terá necessariamente de se abrir ao reconhecimento de instituições e sujeitos inovadores que, sem prejudicar as exigências da democracia representativa clássica, deverão integrá-las e completá-las. Neste sentido, será necessário recorrer a novas formas de consulta e participação, inclusive institucionalizadas, da sociedade civil (como as experiências francesas do *Débat Public* ou da *Convention citoyenne du climat*, ou as *consultas prévias* da América do Sul), mas também para fortalecer as ferramentas já existentes para o acesso à justiça, que são mais facilmente implementáveis em muitas experiências do Sul global (como a *public interest litigation*, na Índia ou da *ação popular*, no Brasil)⁵⁰. Será também dado maior espaço à sociedade civil em sentido lato, desde as associações até às empresas e aos operadores económicos. A última dimensão do novo contrato social, aquela relativa à renovação das ferramentas cognitivas e epistemológicas, constituiu um fio condutor neste trabalho, no qual creio ter demonstrado amplamente como a evolução da relação entre o direito e a ciência no Antropoceno terá que conduzir à assunção consciente pelo Direito, dos dados científicos não como meros elementos exógenos de decisão, mas como elementos estruturantes dos próprios processos decisórios, com base no que acontece, por exemplo, através da processualização do princípio da precaução. Como disse Ost, “em contraste com a arrogância científica das décadas anteriores, a política de precaução leva os riscos a sério”⁵¹, para chegar a decisões informadas e partilhadas, com base em procedimentos transparentes destinados a avaliar a aceitabilidade social dos próprios riscos.

Reconstituindo os acontecimentos relativos ao nascimento e à evolução do constitucionalismo ambiental, procurei nestas páginas descrever uma transformação da própria forma de compreender as constituições e o Estado, partindo não de posições *ideológicas*, mas da preocupação com a condição primária de existência para o

50 A este respeito, cf. o ensaio de Maria Sara Bussi, «Courting the Environment. Public Interest Actions in the Global South», in *Environmental Constitutionalism in the Anthropocene*, eds. Domenico Amirante & Silvia Bagni, London-New York, Routledge, 2022, p. 201-220.

51 Ost, «Le droit constitutionnel...», cit. nota 43, p. 436.

homem (mas mais geralmente para todas as espécies naturais da terra), isto é, a vida, em todas as suas conotações materiais e espirituais. Graças ao constitucionalismo ambiental, está emergindo uma *responsabilidade partilhada perante a vida*, expressa de diferentes maneiras nas diversas (e muitas vezes antigas) culturas jurídico-políticas ou filosófico-religiosas, desde *buen vivir* das constituições andinas, ao *ubuntu* das africanas, passando pelos princípios ambientais ligados ao *tawheed* Islâmico e à *ahimsa*, comum a muitas tradições orientais, até à protecção dos fundamentos da vida e da solidariedade intergeracional dos europeus. A partir deste facto comum, a ser cultivado e desenvolvido através do diálogo entre as culturas jurídicas e constitucionais, pode-se desenvolver um *constitucionalismo integral* em que a mera protecção do ambiente se transfigura num princípio mais geral de biofilia. Isto deve ser concebido não como uma inversão ideológica das prioridades do constitucionalismo para afirmar o valor da natureza contra o do homem, mas como uma aceitação da natureza complexa do ser humano, ou, para dizer com Morin, da sua Natureza triplice “bio-sócio-antropológica”⁵².

Por outras palavras, o constitucionalismo ambiental, subsumido na categoria mais ampla do constitucionalismo integral, partindo da observação de que as três noções de individual, social e biológico são inseparáveis e que “uma não pode funcionar sem a outra”, terá de integrar⁵³ as *duas* dimensões que informaram as grandes narrativas constitucionais dos séculos passados, a do individualismo liberal do século XVIII do século XIX (adotado pelo neoconstitucionalismo liberal contemporâneo) e a dimensão social do constitucionalismo democrático e socialista, expressa de forma muitas vezes conflitante no século XX, com a dimensão biológico-natural, sempre presente em segundo plano, mas escondida pela separação entre natureza e cultura típica do mundo moderno. É na *recondutio ad unum* destas três dimensões, que se baseia o desafio do constitucionalismo ambiental, de cujo sucesso depende o destino não só da espécie humana, mas de muitas das formas de vida no Planeta Terra, tal como as conhecemos nos últimos milénios.

52 E. Morin, *Sette lezioni sul pensiero globale*, Milano, Raffaello Cortina Editore, 2016, p. 1. Segundo Morin, a concepção trinitária do homem indica que «existe uma relação indissolúvel entre estes três temas, porque não se pode dizer que o ser humano seja 33 por cento indivíduo, 33 por cento sociedade, 33 por cento biologia. O que se pode dizer é que o humano é 100% individual, 100% ser social e 100% biologia” (ibid., p. 2).

53 *Ibid.*, p. 5.

Referências

Andreas Philippopoulos-Mihalopoulos, «Critical Environmental Law in the Anthropocene», in *Environmental Law and Governance for the Anthropocene*, ed. Louis J. Kotzé, Oxford, Hart Publishing, 2017.

Anna Grear, «Deconstructing anthropos: a critical legal reflection on 'anthropocentric' law and Anthropocene 'humanity'», in *Law and Critique*, 2015, vol. 26, n. 3, p. 225 a/e 249, p. 237.

Carla Sbert, *The Lens of Ecological Law: A Look at Mining*, Cheltenham, Edward Elgar, 2020, p. 78 e ss.

David R. Boyd, «Sustainability law: (R)Evolutionary directions for the future of environmental law» in *J. Environ. Law Pract.*, 14, 2004, p. 357 a/e 385, p. 364 a/e 365.

Domenico Amirante, *Diritto ambientale italiano e comparato. Principi*, Napoli, Jovene, 2003.

Domenico Amirante, «Environmental Courts in Comparative Perspective: Preliminary Reflections on the National Green Tribunal of India», in *Pace Environmental Law Review*, 2012, vol. 29, n. 2, p. 441 a/e 469.

Domenico Amirante, «Environmental Constitutionalism through the Lens of Comparative Law. New Perspectives for the Anthropocene», in *Environmental Constitutionalism in the Anthropocene*, eds. Domenico Amirante & Silvia Bagni, London-New York, Routledge, 2022, p. 148 a/e 167.

Dominic Roser e Christian Seidel, *Climate Justice: An Introduction*, London-New York, Routledge, 2017.

Donnella Meadows et al, *Limits to Growth: The 30-Year Update*, London, Earthsac, 2004

Edgar Morin e Anne-Brigitte Kern, *Terra-Patria*, Milão, Raffaello Cortina, 1994.

François Ost, «Le droit constitutionnel de l'environnement: un changement de paradigme?», in *Droit constitutionnel de l'environnement*, dir., Marie-Anne Cohendet, Paris, Mare & Martin, 2021, p. 405 a/e 438.

Gaetano Azzariti, *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Bari-Roma, Laterza, 2013.

Giuseppe Limone, «Lo status teorico dei principi fra norme e valori», in *La forza normativa dei principi. Il contributo del diritto ambientale alla teoria generale*, Domenico Amirante (a cura di), Padova, CEDAM, 2006, p. 49.

Kathleen Birrel & Daniel Matthews, «Re-storying Laws for the Anthropocene: Rights, Obligations and an Ethics of Encounter», in *Law and Critique*, 2020, vol. 31, n. 3, p. 275 a/e 292, p. 276.

Klaus Bosselmann, *The Principle of Sustainability: Transforming Law and Governance*, Burlington, Ashgate Publishing, 2008, p. 23.

Lynda Collins, *The ecological constitution*, London, New York, Routledge, 2021, p. 4.

Maria Sara Bussi, «Courting the Environment. Public Interest Actions in the Global South», in *Environmental Constitutionalism in the Anthropocene*, eds. Domenico Amirante & Silvia Bagni, London-New York, Routledge, 2022, p. 201-220.

Mark Maslin, *Climate Change: A Very Short Introduction*, Oxford, Oxford University Press, 2014

Michel Prieur, «Le nouveau prince de non régression en droit de l'environnement», in *La non régression en droit de l'environnement*, Michel Prieur & Gonzalo Sozzo (sous la direction de), Bruxelles, Bruylant, 2012.

Michele Carducci, «Le premesse di una 'ecologia costituzionale'», in *Veredas do direito, Direito Ambiental e Desenvolução Sustentável*, 2020, vol. 17, n. 37, p. 89 a/e 111, p. 91.

Michele Carducci, «La ricerca dei caratteri differenziali della "giustizia climatica"», in *DPCE Online*, 43, 2020, n. 2, p.1345 a/e 1369.

Nicholas A. Robinson, «Fundamental Principles of Law for the Anthropocene? », in *Environmental Policy and Law*, 44, 2014, n.1-2, p. 13 a/e 27, p. 16.

Pascal Acot, *Histoire du climat*, Paris, Perrin, 2003.

Pasquale Viola, *Climate Constitutionalism Momentum: Adaptive Legal Systems*, Cham, Springer, 2022.

Serena Baldin, *Il «buen vivir» nel costituzionalismo andino. Profili comparativi*, Torino, Giappichelli, 2019, p. 159.

Serena Baldin & Pasquale Viola, «L'obbligazione climatica nelle aule giudiziarie. Teorie ed elementi determinanti di giustizia climatica», in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 23, 2021, n. 3, p. 597 a/e 630.

Stephanie A. Malin et al., «Environmental justice and natural resource extraction: intersections of power, equity and access» in *Environmental Sociology*, 2019, vol. 5, n. 2, p. 109 a/e 116.

Tahseen Jafry, ed., *Routledge Handbook of Climate Justice*, London-New York, Routledge, 2019.

Capítulo IX

*Edgar Fernández Fernández
Claire Malwé*

A EMERGÊNCIA DO CONCEITO DE “LIMITES PLANETÁRIOS” NO DIREITO INTERNACIONAL DO AMBIENTE: UMA PROPOSTA DE CONVENÇÃO-QUADRO

A emergência do conceito de fronteiras planetárias

Com base no extraordinário progresso da ciência do sistema terrestre durante as últimas décadas, em 2009, um grupo de 29 cientistas liderados por Johan Rockström tentou definir as fronteiras a que chamam ‘o espaço de operação seguro para a humanidade, que se traduz para um espaço em que as atividades humanas podem ocorrer sem o risco de transgredir os limites ecológicos do sistema terrestre’¹

O termo “fronteiras planetárias” designa essas fronteiras. O objetivo desta proposta não era proteger o planeta em si, mas sim proteger o estado do planeta que tem sido favorável à vida e ao desenvolvimento das sociedades humanas contemporâneas, ou seja, o estado do planeta durante o Holoceno, a época geológica dos últimos 11.700 anos²,

1 Johan Rockström et al, ‘Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity’ (Fronteiras planetárias: explorar o espaço operacional seguro para a humanidade) (2009) 14 Ecology and Society 32.

2 Richard Monastersky, «Anthropocene: The Human Age», in Nature 519, p. 145.

que se caracterizou pela sua estabilidade climática³. O grupo de cientistas argumentou que, ao organizar-se para permanecer dentro desses limites, a humanidade poderia evitar enfraquecer a resiliência do sistema terrestre⁴, que está sujeito a pressões significativas causadas pelo homem⁵.

A equipa de Rockström identificou as seguintes nove fissuras do sistema terrestre que determinam a capacidade do planeta de se autorregular e, portanto, de manter as suas condições semelhantes às do Holoceno:

- alterações climáticas, destruição da camada de ozono estratosférico, alterações do sistema terrestre, utilização global de água doce, taxa de perda de biodiversidade, acidificação dos oceanos, interferência com os ciclos do fósforo e do azoto, carregamento de aerossóis atmosféricos e poluição química.

Três destes nove processos-chave do sistema terrestre estão diretamente associados a limiares ecológicos, ou “pontos de rutura”⁶ a nível global: alterações climáticas, acidificação dos oceanos e destruição esférica da camada de ozono. A transgressão desses processos provocaria mudanças ambientais abruptas, não lineares e potencialmente irreversíveis, conduzindo o planeta a um estado diferente, com consequências para a humanidade que permanecem desconhecidas. Segundo os cientistas, embora os outros seis processos não estejam associados a limiares ecológicos globais,

3 Willi Dansgaard et al, «Evidence for General Instability of Past Climate from a 250-kyr ice-core record», in *Nature* 364, 1993, p. 218 a/e 220, caracterizado por alterações ambientais globais já suficientemente significativas para o distinguir do Holoceno, mas com uma dinâmica que continua a afastá-lo do Holoceno a um ritmo geologicamente rápido. Sobre a necessidade de pensar diferente sobre o direito ambiental no Antropoceno, cf. Louis J. Kotzé, «Rethinking Global Environmental Law and Governance in the Anthropocene», in *Journal of Energy and Natural Resources Law*, 2014, vol. 32, p. 121.

4 A resiliência tem sido definida de várias maneiras por diferentes disciplinas científicas. Cf. Fridolin Simon Brand & Kurt Jax, «Focusing the Meaning(s) of Resilience: Resilience as a Descriptive Concept and a Boundary Object», in *Ecology and Society*, 2007, vol. 12, nº 1, 23. Seguem-se dois exemplos de definições que têm sido aplicadas a sistemas ecológicos: “Em ecologia e biology, resiliência é a capacidade de um ecossistema, de uma espécie ou de um indivíduo para recuperar um funcionamento ou desenvolvimento normal depois de ter experimentado uma perturbação” (tradução livre de Stefano Bosi e Agathe Euzen (eds), *Prospective Droit, Écologie et Économie de la Biodiversité: Une Prospective* du CNRS (CNRS 2013) 62); «A resiliência é a capacidade de um sistema absorver perturbações e reorganizar-se enquanto está em mudança, de modo a manter essencialmente a mesma função, estrutura, identidade e feedbacks» (Brian Walker et al, «Resilience, Adaptability and Transformability in Social-ecological Systems» in *Ecology and Society*, vol. 9, nº 2, 2004).

5 Os cientistas argumentam que entrámos numa nova era geológica, o “Antropoceno”, em que os seres humanos se tornaram uma força geofísica do sistema planetário. Cf. Will Steffen et al, «The Anthropocene: From Global Change to Planetary Stewardship», in *Ambio*, 2011, p. 739. Segundo estes autores (*ibidem*, p. 755), “o Antropoceno é um estado dinâmico da Terra.

6 Os termos «limiares ecológicos» e «pontos de rutura» são frequentemente utilizados indistintamente e podem ser definidos de várias formas. Recordaremos aqui apenas uma das definições existentes de “ponto de viragem”: “Na ecologia, um ponto crítico para além do qual o sistema passa abruptamente de um estado para outro. Na teoria dos sistemas dinâmicos, o limite da bacia de atração ou o valor crítico de bifurcação de um parâmetro” (tradução livre de Bosi e Euzen (nota 4) 63). Cf. também Juan Carlos Rocha, Reinette Biggs e Garry D. Peterson, «Regime Shifts: What Are They and why do they matter?» in *Regime Shifts DataBase*, 2014, <[176](http://www.regimeshifts.org/datasets-resources/details/15/26>.”</p></div><div data-bbox=)

podem ter a capacidade, devido à sua intensidade e aos seus efeitos cumulativos, de desencadear ou favorecer a violação dos limiares globais noutros processos.

Para cada um dos nove processos biofísicos identificados, os cientistas tentaram definir um limite planetário quantificado. Com esse objetivo em mente, escolheram pelo menos uma variável de controlo para cada processo e, para cada variável, determinaram um valor limite representando o seu nível limite. A título de exemplo, uma das duas variáveis de controlo escolhidas para as alterações climáticas foi a concentração de dióxido de carbono na atmosfera, sendo o seu valor-limite sido fixo em 350 partes por milhão (ppm). A quantificação foi possível para todos os processos, exceto carga de aerossóis atmosféricos e poluição química⁷.

Os valores-limite foram determinados tendo em consideração o que os cientistas estimaram ser uma distância segura em relação ao limiar ecológico global para os processos associados a esse limiar ou em relação a um certo nível de perigo para os outros processos. No primeiro caso, existe uma zona de incerteza quanto à posição exata do limiar ecológico. No segundo caso, a zona de incerteza está associada ao nível perigoso. Posteriormente, aplicando o princípio da precaução, que constitui um dos pilares da abordagem dos limites planetários, cada valor foi escolhido para colocar o limite planetário no nível mais baixo da zona de incerteza científica.

Assim, limiares ecológicos globais e fronteiras planetárias são usados como conceitos diferentes e a sua diferença deve ser clara para entender a estrutura de fronteiras planetárias. Uma das principais diferenças que se deve ter em conta é que, enquanto os limiares ecológicos globais são fenómenos biofísicos cujas posições exatas são determinadas por processos biofísicos, as fronteiras planetárias são uma criação humana e, portanto, as suas posições são determinadas pelos seres humanos⁸.

O quadro de fronteiras planetárias destaca a interdependência entre os vários processos-chave do sistema terrestre que foram identificados⁹. Uma vez que cada nível de fronteira planetária foi determinado assumindo que os outros limites não são

7 Ver, por exemplo, as dificuldades encontradas no que diz respeito à poluição química: Miriam L. Diamond *et al.*, «Exploring the Planetary Boundary for Chemical Pollution» in *Environment International*, 2015, vol. 78, p. 8 a/e 15.

8 Frank Biermann sublinha que a definição de fronteiras planetárias é, em última análise, um processo político, uma construção social resultante de negociações no contexto de uma sociedade global muito diferenciada. Frank Biermann, «Planetary Boundaries and Earth System Governance: Exploring the Links», in *Ecological Economics*, vol. 81, 2012, p. 4, 6.

9 A este respeito, ver também Måns Nilsson e Åsa Persson, «Can Earth System Interactions be Governed? Governance Functions for Linking Climate Change Mitigation with Land Use, Fresh-water and Biodiversity Protection» (Funções de governação para ligar a atenuação das alterações climáticas à utilização dos solos, à água doce e à proteção da biodiversidade) (2012) *Ecological Economics*, 2012, vol. 75, p. 61.

excedidos, foi salientado que exceder um limite poderia levar a uma mudança na posição ou a uma transgressão de outros limites.

Em 2015, foi publicado um novo artigo no qual as fronteiras planetárias originais foram revistas e atualizadas¹⁰. O estudo sugere que, entre os sete principais processos biofísicos globais para os quais foi possível identificar valores de referência, quatro já entraram na Tainty Zone: alterações climáticas, alterações do sistema terrestre, integridade da biosfera (anteriormente «taxa de perda de biodiversidade» na versão de 2009 e agora incluindo diversidade genética e funcional) e fluxos biogeoquímicos («interferência com os ciclos do fósforo e do azoto» na versão anterior). É possível que os dois últimos processos já tenham entrado numa zona de alto risco. Além disso, os autores desta versão atualizada insistem que as interações ocorrem entre vários processos em todas as escalas (local, regional e global).

Uma nova atualização dos limites planetários foi publicada em 2023. Pela primeira vez, foi possível quantificar os nove processos que regulam a estabilidade e resiliência do Sistema Terrestre. Este novo estudo descobriu que seis dos nove limites planetários já foram transgredidos e sugere que a Terra já está bem fora do espaço operacional seguro para a humanidade. Os autores abandonam o uso do termo “zona de incerteza”, até então utilizado para se referir ao estado das fronteiras que foram transgredidas, e substituem-no por “zona de risco crescente”.

O objetivo da aproximação das fronteiras planetárias (ou seja, manter as condições semelhantes ao Holoceno do planeta, as únicas condições que conhecemos com certeza são favoráveis para a vida e o bem-estar de sociedades humanas temporárias) é coerente com a ideia defendida por campos de estudo como a economia ecológica, segundo a qual a natureza é o substrato sobre o qual a sociedade e a economia residem¹¹. Por essa razão, argumentamos que o quadro de fronteiras planetárias revisita o paradigma clássico de desenvolvimento sustentável emitido pelo Relatório Brundtland¹², que visava estabelecer um equilíbrio entre os interesses ambientais, sociais e económicos colocados em pé de igualdade. Nesse sentido, alguns autores afirmam que o conceito de fronteiras planetárias “sugere uma ordem hierárquica para

10 Will Steffen *et al*, «Planetary Boundaries: Guiding Human Development on a Changing Planet» in *Science*, 2015, v. 347.

11 Mais precisamente, a sociedade está dentro da natureza, e a economia está dentro da sociedade. Cf. Robert Costanza *et al*, *Building a Sustainable and Desirable Economy-in-Society-in-Nature*, Divisão das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, 2012.

12 Relatório da Comissão Mundial sobre o Ambiente e o Desenvolvimento: o nosso futuro comum, documento A/42/427 da ONU (4 de agosto de 1987).

os elementos do desenvolvimento sustentável: o ambiente biofísico vem em primeiro lugar, e a sociedade humana e a economia em segundo”¹³.

No entanto, a estrutura de fronteiras planetárias também tem sido criticada dentro da comunidade científica. Alguns críticos abordam as implicações negativas que tal abordagem pode ter em termos de relações de poder, justiça e respeito pelos direitos humanos¹⁴. Em particular, Kate Raworth sublinha a necessidade de combinar esta abordagem com preocupações relativas aos direitos humanos e à justiça social¹⁵. Além disso, alguns autores sublinharam os efeitos perniciosos da utilização das fronteiras em temas ambientais¹⁶ enquanto outros observaram a necessidade de adotar uma abordagem multiescala¹⁷. Por último, a escolha dos processos biofísicos e dos valores fixos para as fronteiras planetárias, além disso a forma como estes valores foram fixados, têm sido objeto de discussão.¹⁸

13 Rakhyun E. Kim & Klaus Bosselmann, «International Environmental Law in the Anthropocene: Towards a Purposive System of Multilateral Environmental Agreements», (Direito Ambiental Internacional no Antropoceno: Rumo a um Sistema Intencional de Acordos Multilaterais Ambientais), in *Transnational Environmental Law*, 2013, v. 2, issue 2, Cambridge University Press.

14 Cf., por exemplo, Melissa Leach, «Resilience 2014: Limits Revisited? Planetary boundaries, justice and power», in *Steps Centre*, 2014, acessível em: <<http://steps-centre.org/2014/blog/resilience2014-leach/>>.

15 Kate Raworth, «Um espaço seguro e justo para a humanidade: podemos viver dentro de um “donut?”» in *Oxfam*, 2012, acessível em: <<https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/dp-a-safe-and-just-space-for-humanity-130212-pt.pdf>>. A combinação do conceito de limites biofísicos do planeta com considerações de equidade social tem sido apresentada por outros autores como uma condição para a sustentabilidade global: Will Steffen & Mark Stafford Smith, «Planetary Boundaries, Equity and Global Sustainability: Why Rich Countries Could Benefit from More Equity» in *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 2013, v. 5, p. 403 a/e 408. Para evitar a incompatibilidade com outros objetivos importantes, como o desenvolvimento humano e a justiça social, Biermann argumenta que o conceito de fronteiras planetárias deve servir como um alvo político apenas dentro do contexto mais amplo do desenvolvimento sustentável, cf. Biermann, «Planetary Boundaries...», cit. nota 8, p. 5.

16 Simon L. Lewis, «We Must set Planetary Boundaries Wisely», in *Nature*, 2012, p. 485; William H. Schlesinger, «Planetary Boundaries: Thresholds Risk Prolonged Degradation» in *Nature Reports Climate Change*, 2009, p. 112. «Infelizmente, os decisores políticos enfrentam decisões difíceis, e a gestão baseada em limiares, embora atraente na sua simplicidade, permite que a degradação perniciosa, lenta e difusa persista quase indefinidamente.»

17 Sobre a necessidade de uma abordagem multiescala, cf. Nilsson & Persson, «Can Earth System ...», cit. nota 9. Esta crítica foi tida em conta na versão de 2015 das fronteiras planetárias. Ver, em resposta, Terry P. Hughes *et al*, «Multiscale Regime Shifts and Planetary Boundaries», in *Trends in Ecology and Evolution*, 2013, vol. 28, p. 389 a/e 395. Sobre os esforços para implementar o quadro a nível local, cf. Umberto Pisano & Gerald Berger, «Planetary Boundaries for SD, From an International Perspective to National Applications» in *ESDN Quarterly Report*, nº 30, 2013 (este documento reúne os pontos de vista oficiais de oito países europeus sobre o conceito de fronteiras planetárias e dá exemplos concretos da sua implementação na Suécia); Tiina Häyhä *et al*, «From Planetary Boundaries to National Fair Shares of the Global Safe Operating Space: How Can the Scales be Bridged?» in *Global Environmental Change*, 2016, vol. 40, p. 60 a/e 72.

18 Relativamente à taxa de perda de biodiversidade, ver Georgina Mace *et al*, «Approaches to Defining a Planetary Boundary for Biodiversity» in *Global Environmental Change*, 2014, v. 28, p. 289 a/e 297.

Introdução do conceito de fronteiras planetárias na arena política internacional

Depois de aparecer e se espalhar entre a comunidade científica, o conceito de fronteiras planetárias gradualmente começou a ser introduzido em documentos oficiais (jurídicos e não-jurídicos).

Em primeiro lugar, o conceito foi incluído em documentos emitidos a pedido do ou pelo Secretário-Geral das Nações Unidas. O conceito foi mencionado pela primeira vez no Relatório do Painel de Alto Nível do Secretário-Geral sobre Sustentabilidade Global, intitulado «Resilient People, Resilient Planet: A Future Worth Choosing», que foi apresentado ao Secretário-Geral em 30 de janeiro de 2012¹⁹. O presente relatório contém várias referências às fronteiras planetárias²⁰ que abordam principalmente a visão de longo prazo do painel²¹, juntamente com a recomendação. Este último convida os governos e a comunidade científica a

tomar medidas práticas, incluindo o lançamento de uma importante iniciativa científica mundial, para reforçar a interface entre a política e a ciência. Tal deve incluir a preparação de avaliações regulares e de resumos científicos em torno de conceitos como «fronteiras planetárias», «pontos de rutura» e «limiares ambientais» no contexto do desenvolvimento sustentável.²²

Pode ser tentador sugerir que a essência do conceito de fronteiras planetárias já estava presente no Relatório Brundtland de 1987, o que parece ter sido a possível intenção do Painel de alto nível²³.

O relatório Brundtland menciona a existência de limiares que não podem ser ultrapassados sem pôr

em perigo a integridade básica do sistema²⁴, e depois de alertar que “hoje estamos perto de muitos desses limiares”, o relatório afirma que “devemos estar sempre

19 Relatório do Painel de Alto Nível do Secretário-Geral sobre Sustentabilidade Global: Pessoas Resilientes, Planeta Resiliente: Um Futuro que Vale a Pena Escolher» Doc A/66/700 da ONU (1 de março de 2012). Cf. também a versão publicada: Painel de Alto Nível do Secretário-Geral das Nações Unidas sobre a Sustentabilidade Global, Pessoas Resilientes, Planeta Resiliente: Um Futuro que Vale a Pena Escolher (Nações Unidas 2012) <http://en.unesco.org/system/files/GSP_Report_web_final.pdf>.

20 Cf., por exemplo, «Relatório do Painel de Alto Nível do Secretário-Geral sobre a Sustentabilidade Global» (n.º 19), n.ºs 6, 17, 31, 251 e 255.

21 *Ibidem* n.º 6: «A visão a longo prazo do Painel de Alto Nível sobre a Sustentabilidade Global consiste em erradicar a pobreza, reduzir as desigualdades e tornar o crescimento inclusivo e a produção e o consumo mais sustentáveis, combatendo simultaneamente as alterações climáticas e respeitando uma série de outras fronteiras planetárias.»

22 *Ibidem*, parágrafo 255.

23 *Ibidem*, parágrafo 31.

24 ‘Report of the World Commission on Environment and Development’ (n.º 12) Chapter 1, ‘A Threatened Future’, para 23.

atentos ao risco de pôr em perigo a sobrevivência da vida na Terra»²⁵. O relatório menciona igualmente ameaças como as «alterações climáticas, a destruição da camada de ozono e a perda de espécies» como exemplos de casos em que «podemos já estar perto de transgredir limiares críticos» a nível mundial²⁶. No entanto, em contraste com o quadro de fronteiras planetárias, as propostas apresentadas no Relatório Brundtland para alcançar o desenvolvimento não se baseou nem numa visão de gestão dos recursos naturais baseada na resiliência dos sistemas ecológicos (a palavra “resiliência” apareceu apenas uma vez no relatório e foi utilizada para indicar a resiliência das cidades do mundo industrial)²⁷ numa conceção dos ecossistemas como sistemas dinâmicos e complexos. Em contrapartida, as recomendações do Relatório Brundtland basearam-se numa abordagem convencional à gestão dos recursos naturais baseada em ideias de otimização e eficiência, em que a natureza está em equilíbrio e os seres humanos podem controlá-la completamente e prever mudanças. Atualmente, a comunidade científica concorda com o facto de que a natureza não está em equilíbrio, mas em constante evolução²⁸. A natureza não é estática, mas sim dinâmica.²⁹

Apesar do apelo feito pelo Secretário-Geral encorajando os Estados-Membros «devem analisar cuidadosamente as recomendações e inscrever no resultado aqueles que estão maduros para decisão imediata do documento da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), que está atualmente a ser negociado»³⁰ não foi feita qualquer referência ao conceito de fronteiras planetárias no referido documento final. O conceito, que faltava no original A versão zero-draft³¹, foi incluída em versões posteriores da negociação³² e enfrentou oposição de alguns paí-

25 *Ibidem*.

26 *Ibidem*, parágrafo 32.

27 *Ibidem*, Capítulo 9, ‘The Urban Challenge’, parágrafo 23.

28 Cf. Emilie Gaillard *et al*, «Résilience, Irréversibilités et Incertitudes», in Bosi & Euzen, «Prospective Droit, Écologie..», cit. nota 4, 25; Crawford Stanley Holling, «Engineering Resilience Versus Ecological Resilience», in *Engineering within Ecological Constraints*, ed. Peter Schulze, National Academy Press, 1996, 31.

29 Carl Folke *et al*, «Resilience Thinking: Integrating Resilience, Adaptability and Transformability», in *Ecology and Society*, 2010, vol. 15, nº 4, p. 20.

30 ‘Relatório do Painel de Alto Nível do Secretário-Geral sobre a Sustentabilidade Global» (n.º 19), n.º 7.

31 ‘Rascunho zero do documento final da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (UNCSD)» (10 de janeiro de 2012) <http://www.rio20.gov.br/documents/esboco-zero-do-documento-final-da-conferencia/at_download/zero-draft.pdf>.

32 Ver, por exemplo, a versão zero do rascunho de 17 de abril de 2012, 11h00: «Projeto negociado a partir de 28 de março de 2012 com os Co-Presidentes Texto Sugerido» (17 de abril de 2012) <<https://fr.scribd.com/document/98253647/116Negociação-Texto-w-CoPresidentes-Textosugerido-Completo-170412-1100>>; Preâmbulo, «[1. ter [...] Unimos forças para erradicar a pobreza, reduzir as desigualdades, tornar o crescimento inclusivo, criar novos empregos e promover a produção e o consumo sustentáveis, ao mesmo tempo que combater as alterações climáticas e respeitar outras fronteiras planetárias.... – UE]» (*ibidem* 3-4).

ses, especialmente países em desenvolvimento³³, Estados Unidos e Canadá³⁴. O documento de negociação de 2 de junho de 2012³⁵ manteve uma referência às fronteiras planetárias. No entanto, e apesar do apoio manifestado por grupos da sociedade civil³⁶, o conceito não foi incluído no documento final da conferência, intitulado “O futuro que queremos”³⁷.

A segunda vez que uma referência ao conceito dos limites planetários foi incluída em documentos emitidos a pedido ou pelo Secretário-Geral das Nações Unidas foi no seu relatório à Assembleia Geral das Nações Unidas sobre desenvolvimento agrícola, segurança alimentar e nutrição, de 13 de agosto de 2013³⁸. Em especial, não só foram reconhecidas algumas das principais conclusões da equipa de Rockström como, pela primeira vez, se tentou definir o conceito. O relatório refere-se às fronteiras planetárias como fronteiras «dentro das quais a humanidade pode existir sem causar danos ambientais irreparáveis»³⁹.

33 Um comentador do processo Rio+20 afirmou que a razão pela qual o conceito de fronteiras planetárias foi descartado do texto de negociação foi “em parte devido às preocupações de alguns países mais pobres de que a sua adoção poderia levar à marginalização da redução da pobreza e do desenvolvimento económico” e em parte “porque a ideia é simplesmente demasiado nova para ser adotada oficialmente e teve de ser contestada, resistida e mastigada para testar a sua robustez antes de ter hipóteses de ser internacionalmente aceite nas negociações da ONU”. A Irwin, ‘O Seu Guia de Ciência e Tecnologia na Rio+20’ (SciDev.Net, 12 de junho de 2012) <<http://www.scidev.net/global/climate-change/feature/your-guide-to-science-and-technology-at-rio-20-1.html>>. Durante a Terceira Reunião Inter-Sessões do CSD, em 26 de março de 2012, o G77 e o grupo China solicitaram uma clarificação do texto sobre as «fronteiras planetárias». D Paulo *et al*, ‘UNCSD Third Intersessional Meeting: Monday, 26 March 2012’ (2012) 27 Earth Negotiations Bulletin 7.

34 Durante as consultas «informais» da CDSNU, em 19 de março de 2012, tanto os Estados Unidos como o Canadá solicitaram a supressão das referências às «fronteiras planetárias». Delia Paul *et al*, «UNCSD Informal Consultations: Monday, 19 March 2012» (2012) 27 Earth Negotiations Bulletin 2.

35 Documento de negociação da UNCSD (2 de junho de 2012) <<https://fr.scribd.com/document/96419644/Draft-of-UN-Rio-20-main-text>> ponto 42: «Reconhecemos o importante contributo da comunidade científica e tecnológica para o desenvolvimento sustentável. Estamos empenhados em trabalhar com a comunidade académica, científica e tecnológica, em particular nos países em desenvolvimento, e em promover a sua colaboração, a fim de colmatar o fosso tecnológico entre os países em desenvolvimento e os países desenvolvidos, reforçar a interface ciência-política bem como promover a colaboração internacional em investigação [incluindo na área de fronteiras planetárias – UE; EUA, G77 eliminar].

36 Ver P Doran *et al*, Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável: quarta-feira, 20 de junho de 2012’ (2012) 27 Earth Negotiations Bulletin 9.

37 Resultados da UNCSD: «O futuro que queremos» Doc A/CONF.216/L.1 da ONU (19 de junho de 2012) <<https://rio20.un.org/sites/rio20.un.org/files/a-conf-216-1-english.pdf.pdf>>.

38 Relatório do Secretário-Geral sobre o Desenvolvimento da Agricultura, a Segurança Alimentar e a Nutrição» Doc A/68/311 das Nações Unidas (13 de agosto de 2013).

39 *Ibidem*, n.º 12: «Desde cerca de 1950, a aceleração da industrialização e do desenvolvimento humano tem imposto uma pressão cada vez maior sobre os sistemas biofísicos terrestres. O esgotamento dos recursos naturais finitos, combinado com uma diminuição da capacidade dos ecossistemas para absorver o desperdício da atividade humana, levou cientistas e decisores políticos a identificar e quantificar “fronteiras planetárias” dentro das quais a humanidade pode existir sem causar reparação. danos ambientais passíveis. Os limites planetários já foram ultrapassados nas áreas das alterações climáticas, dos ciclos do azoto e do fósforo e da perda de biodiversidade; em particular, as projeções climáticas baseadas nos dados existentes prevêem um aquecimento médio global da superfície superior a 2°C que se torne a norma até 2060.’

O Secretário-Geral das Nações Unidas referiu-se uma vez mais ao conceito de fronteiras planetárias no relatório de síntese sobre a agenda pós-2015, intitulado «O Caminho para a Dignidade até 2030: Acabar com a População, Transformar Todas as Vidas e Proteger o Planeta», apresentado à Assembleia Geral das Nações Unidas em 4 de dezembro de 2014⁴⁰. Neste processo as fronteiras planetárias são consideradas parte de um dos seis elementos essenciais para alcançar o desenvolvimento de objetivos sustentáveis, com o elemento essencial «Planeta: proteger os nossos ecossistemas para todas as sociedades e para os nossos filhos. Mais especificamente, em relação a este elemento, o relatório enumera uma série de ações que são necessárias “para respeitar as nossas fronteiras planetárias”⁴¹.

Não obstante a vontade do Secretário-Geral de: promover o conceito de fronteiras planetárias na arena política internacional, o conceito ainda não foi integrado nos documentos legais (vinculativos ou não) dos órgãos das Nações Unidas. A este respeito, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, intitulada «Transformar o nosso mundo», que estabelece o desenvolvimento sustentável e foi adotado pela Assembleia Geral em 25 de setembro de 2015⁴², não faz referência explícita ao conceito.

A Agenda 2030 coloca claramente o «planeta» na mesma posição que «pessoas»⁴³, das quais podemos afirmar, sem dúvida, que a proteção do planeta é tratada como uma questão de grande preocupação. No entanto, a Agenda não especifica que o que está em causa é a manutenção do sistema terrestre num estado semelhante ao Holoceno, que é o propósito geral da estrutura de fronteiras planetárias. Além disso, a Agenda não faz qualquer referência à preocupação científica de que este sistema possa ruir abrupta e irreversivelmente para outro estado, o que seria desfavorável para a humanidade, se os limiares ecológicos fossem transgredidos como resultado de transformações causadas pelo homem. Estas omissões indicam a ausência de elementos importantes do quadro de fronteiras planetárias na Agenda. Esta ausência é ainda mais evidente nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, que não fazem qualquer referência ao planeta. No entanto, a inclusão do conceito de fronteiras planetárias na

40 Synthesis Report of the Secretary-General on the Post-2015 Agenda: The Road to Dignity by 2030: Ending Poverty, Transforming All Lives and Protecting the Planet' UN Doc A/69/700 (4 December 2014)

41 *Ibidem*, parágrafo 75.

42 UNGA 'Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development' UN Doc A/RES/70/1 (21 October 2015).

43 *Ibidem*, preâmbulo: «Esta Agenda é um plano de ação para as pessoas, o planeta e a prosperidade»; “os Objetivos e metas estimularão a ação nos próximos 15 anos em áreas de importância crítica para a humanidade e o planeta”. *Ibidem* n.º 51: «O que anunciamos hoje – uma Agenda de ação global para os próximos 15 anos – é uma carta para as pessoas e o planeta século vinte e um.»

Agenda, particularmente nos seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, teve foi sugerido durante o processo de elaboração de uma agenda pós-2015⁴⁴.

A nível europeu, o conceito começou a sua incursão no direito em 2012, quando o considerando E da resolução do Parlamento Europeu, de 24 de maio de 2012, «sobre uma Europa eficiente na utilização de recursos»⁴⁵ fez referência à «transição da economia para uma trajetória eficiente em termos de recursos, que respeita os limites planetários». Subsequentemente, o Parlamento de 12 de março de 2013, «Melhorar a obtenção dos benefícios decorrentes das medidas ambientais da UE: criar confiança através de um melhor conhecimento e capacidade de resposta»⁴⁶ recordou no ponto 28 que «é vital um esforço comum para assegurar que a economia da UE cresça de uma forma que respeite as limitações de recursos e as fronteiras planetárias». Parágrafo 11 da resolução do Parlamento, de 13 de junho de 2013, sobre o milénio Objetivos de Desenvolvimento – definição do quadro pós-2015⁴⁷ também utilizou a expressão «fronteiras planetárias» nas suas versões inglesa⁴⁸, espanhola e italiana, mas, surpreendentemente, não na versão francesa. Além disso a Comissão Europeia tem feito regularmente referência às «fronteiras planetárias» nos seus documentos de trabalho e comunicações⁴⁹.

No entanto, talvez o passo em frente mais importante tenha sido a inclusão do conceito de fronteiras planetárias no 7.º Programa de Ação em matéria de Ambiente (PAA), adotado por decisão do Parlamento Europeu e do Conselho de 20 de novembro

44 Ver, ex.: o relatório da consulta temática sobre sustentabilidade ambiental na agenda pós-2015: ‘Breaking Down the Silos: Integrating Environmental Sustainability in the Post-2015 Agenda’ (2013) <http://www.pnuma.org/sociedad_civil/reunion2013/documentos/POST-2015/2013%20Integrating%20Environmental%20Sustainability%20Post-2015.pdf>; ‘Synthesis Report of the Secretary-General on the Post-2015 Agenda’ (n 40); e D Griggs et al, ‘Sustainable Development Goals for People and Planet’ (2013) 495 Nature 305.

45 Resolução do Parlamento Europeu (PE) P7_TA(2012)0223, de 24 de maio de 2012, sobre uma Europa eficiente na utilização de recursos [2013], JO C 264E, p. 59.

46 Resolução do Parlamento Europeu (PE) P7_TA(2013)0077, de 12 de março de 2013, intitulada «Tirar partido dos benefícios das medidas ambientais da UE: reforçar a confiança através de um melhor conhecimento e capacidade de resposta [2016], JO C 36, p. 43.

47 Resolução do Parlamento Europeu (PE) P7_TA(2013)0283, de 13 de junho de 2013, sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio – definição do quadro pós-2015 [2016] JO C 65, p. 136.

48 Ibidem, parágrafo 11: O Parlamento Europeu “insta a que a erradicação da pobreza, que é o objetivo primordial da cooperação para o desenvolvimento da UE, e a consecução de um desenvolvimento social e ambiental sustentável dentro dos limites planetários sejam as prioridades globais imperativas para a agenda de desenvolvimento pós-2015”.

49 Por exemplo, Comissão (UE), «Roteiro para uma Europa eficiente na utilização de recursos» (Comunicação) COM(2011) 571 final, de 20 de setembro de 2011; Comissão (UE), «Comunicação Consultiva sobre a Utilização Sustentável do Fósforo» (Comunicação) COM(2013) 517 final, de 8 de julho de 2013; Comissão (UE), «Uma vida digna para todos: passar da visão à ação coletiva» (Communication) COM(2014) 335/final, de 2 de junho de 2014, e documento de trabalho dos serviços da Comissão «EU Assessment of Progress in Implementing the EU Biodiversity Strategy to 2020» (Avaliação dos progressos realizados pela UE na execução da Estratégia de Biodiversidade da UE até 2020) SWD (2015) 187 final, 2 Outubro 2015.

de 2013 «relativo a um programa geral de ação da União para 2020 em matéria de ambiente «Viver bem dentro dos limites do nosso planeta»⁵⁰. Embora a visão 2050 expressa no parágrafo 1 do 7.^º Programa de ação mencione expressamente as fronteiras ecológicas do planeta⁵¹ e, por conseguinte, os limiares ou pontos de rutura globais, que diferem do conceito dos limites planetários, definido por Rockström e colegas, a expressão “fronteiras planetárias” foi usada em outras partes do 7.^º EAP, e uma referência explícita foi feita ao trabalho pela equipa de Rockström. A este respeito, um dos parágrafos introdutórios do 7.^º PAA⁵² e a respetiva nota de rodapé⁵³ faziam referência específica a alguns dos principais elementos subjacentes ao quadro de fronteiras planetárias. Outras referências a “fronteiras planetárias” foram feitas em contexto do objetivo prioritário n.º 5 do 7.^º PAA, relativo à melhoria da «base de conhecimentos e de dados para a política ambiental da União»⁵⁴, e no contexto do objetivo prioritário n.º 9, relativo ao «aumento da Eficácia da União na abordagem da questão ambiental e desafios relacionados com o clima»⁵⁵.

Não obstante o que precede, não foi dado qualquer conteúdo específico ao conceito de fronteiras planetárias nos instrumentos jurídicos da União Europeia para operacionalizar o conceito. Embora a União tenha reconhecido a importância primordial de não transgredir as fronteiras planetárias, não tomou novas medidas para de-

50 Decisão (CE) n.º 1386/2013/UE do Parlamento e do Conselho relativa a um programa geral de ação da União para 2020 em matéria de ambiente «Viver bem, dentro das limitações do nosso planeta» [2013] JO L 354/171.

51 *Ibidem*, n.º 1: «Em 2050, vivemos bem, dentro dos limites ecológicos do planeta. Ver também *ibidem*, n.º 10: «Para viver bem no futuro, devem ser tomadas medidas urgentes e concertadas para melhorar a resiliência ecológica e maximizar os benefícios que a política ambiental pode proporcionar à economia e à sociedade, respeitando simultaneamente os limites ecológicos do planeta. »

52 *Ibidem*, n.º 8: «[...] há provas de que as fronteiras planetárias para a biodiversidade, as alterações climáticas e o ciclo do azoto já foram transgredidos».

53 *Ibidem* nota 3: «Foram identificados limiares associados a nove ‘fronteiras planetárias’ que, uma vez ultrapassados, podem conduzir a alterações irreversíveis com consequências potencialmente desastrosas para os seres humanos, incluindo: alterações climáticas, perda de biodiversidade, utilização global de água doce, acidificação dos oceanos, ciclos do azoto e do fósforo e alterações do uso do solo (Ecology and Society, Vol. 14, n.º 2, 2009).

54 Por exemplo, no ponto 71.1 do *ibidem*, o 7.^º PAA salientou a necessidade de dar especial atenção às lacunas de dados e de conhecimento e defendeu que «é necessária investigação avançada para colmatar essas lacunas e que são necessários instrumentos de modelização adequados para compreender melhor questões complexas relacionadas com as alterações ambientais, tais como o impacto das alterações climáticas e as perturbações naturais, as implicações da perda de espécies para os serviços ecossistémicos, os limiares ambientais e pontos de rutura ecológicos» e que “uma maior investigação sobre as fronteiras planetárias, os riscos sistémicos e a capacidade da nossa sociedade para os enfrentar apoiará o desenvolvimento das respostas mais adequadas”. Neste contexto, o n.º 73 do *ibid* indicou que a melhoria dos conhecimentos e da base factual da política ambiental da União exige «i) coordenar, partilhar e promover os esforços de investigação a nível da União e dos Estados-Membros no que diz respeito à abordagem de questões essenciais. lacunas de conhecimento ambiental, incluindo os riscos de ultrapassar pontos de rutura ambiental e fronteiras planetárias».

55 No n.º 106, o 7.^º PAA indicou que a consecução do objetivo prioritário n.º 9 exigia «(viii) assegurar que o progresso económico e social é alcançado dentro da capacidade de carga da Terra, através de uma maior compreensão das fronteiras planetárias, nomeadamente no desenvolvimento do quadro pós-2015, a fim de garantir o bem-estar humano e a prosperidade a longo prazo».

cidir quais os processos biofísicos do sistema terrestre que impedem o planeta de manter as suas condições semelhantes às do Holoceno ou de determinar variáveis de controlo e valores-limite para cada um desses processos. O objetivo prioritário n.º 5 do 7.º PAA parece claro que a União Europeia pretende fazer mais progressos em termos de conhecimentos científicos antes de avançar decisões sobre o assunto, apesar de reconhecer no parágrafo 10 que devem ser tomadas medidas urgentes para viver bem no futuro, respeitando os limites ecológicos do planeta.

No entanto, como mencionado acima, a referência ao conceito de fronteiras planetárias no 7.º PAA é inquestionável. Por conseguinte, é conveniente determinar o valor jurídico que o conceito tem de acordo com o direito europeu. Como referimos anteriormente, o 7.º PAA foi adotado por uma decisão do Parlamento Europeu e do Conselho. Este tipo de decisão é juridicamente vinculativo para os Estados-Membros da União Europeia. A este respeito, o artigo 3.º da presente decisão menciona que «as instituições competentes da União e os Estados-Membros são responsáveis por tomar as medidas adequadas, tendo em vista a realização dos objetivos prioritários estabelecidos no 7.º PAA». No entanto, nenhum desses objetivos prioritários visa especificamente a não transgressão das fronteiras planetárias.

Não está claro, no entanto, qual a real prioridade do planeta.

O conceito de fronteiras está numa política europeia essencialmente centrada no crescimento económico, mesmo que este seja qualificado como “sustentável”. A este respeito, a comunicação da Comissão de 3 de março de 2010, intitulada «Europe 2020: A Strategy for Smart, Sustainable and inclusive Growth»⁵⁶, define «crescimento sustentável» como «a promoção de uma economia mais eficiente em termos de recursos, mais ecológica e mais competitiva». Tal como foi o caso do relatório Brundtland, esta estratégia baseia-se numa visão ultrapassada da gestão dos recursos naturais baseada em ideias de otimização e eficiência e omite conceitos como resiliência, dinamismo e complexidade dos ecossistemas. Com efeito, o termo “ecossistema” não é mencionado uma única vez no presente documento.

A análise precedente demonstra que, embora o conceito de fronteiras planetárias esteja a penetrar na arena política internacional, ainda não foi incluído nos instrumentos jurídicos internacionais, exceto no quadro da União Europeia. Uma possível explicação para esta observação é o reconhecimento de Biermann de que a real falta

⁵⁶ Comissão (UE), ‘Europe 2020: A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth’ (Communication) COM(2010) 2020 final, 3 March 2010.

de precisão na base científica de algumas fronteiras limita o uso atual do conceito de tomada de decisões políticas.⁵⁷

A integração do conceito de fronteiras planetárias no direito internacional do ambiente seria, no entanto, de grande interesse. Vários argumentos militam a favor dessa integração. Processos biofísicos que determinam a capacidade do sistema terrestre para a autorregulação tem sido tratada numa base sectorial, apesar de interdependência, como demonstra a variedade de regimes jurídicos existentes (por exemplo, clima⁵⁸, biodiversidade⁵⁹, camada de ozono⁶⁰). Tem-se afirmado que decisões ou ações destinadas a evitar ou reduzir os impactos das atividades humanas numa determinada área podem resultar em decisões não intencionais e consequências negativas noutro setor⁶¹. Por esta razão, a integração do quadro das fronteiras planetárias no direito internacional poderia contribuir para reforçar as interações entre os diferentes regimes jurídicos e intensificar a coordenação e a cooperação entre as instituições responsáveis.

No entanto, o conceito de um “espaço operacional seguro para a humanidade”, que faz parte do quadro de fronteiras planetárias, pode tornar-se um objetivo comum global que reúna todos os esforços feitos no campo ambiental. Enquanto objetivo global comum, este conceito favoreceria a emergência de novas regras na prossecução deste objetivo e adaptação da legislação existente⁶². Os juízes poderiam, portanto, basear-se nos conceitos de «espaço operacional seguro para a humanidade» e «limites planetários» para a interpretação das regras existentes. Para além disso, o facto de os limites planetários consistirem em valores-limite determinados pelo homem para

57 Biermann, «Planetary Boundaries...», cit. nota 8, p. 6.

58 Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas (adotada em 29 de maio de 1992 e entrada em vigor em 21 de março de 1994)) 1771 UNTS 107.

59 Convenção sobre a Diversidade Biológica (adotada em 5 de junho de 1992, entrou em vigor em 29 de dezembro de 1993) 1760 UNTS 79.

60 Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozono (adotada em 22 de março de 1985, celebrada em 22 de março de 1985, vigente desde 22 September 1988) 1513 UNTS 293.

61 Kim & Bosselmann, «International Environmental Law ...», cit. nota 13, p. 286 a/e 287, p. 298 a/e 302; Rakhyn E. Kim & Klaus Bosselmann, «Operationalizing Sustainable Development: Ecological Integrity as a Grundnorm of International Law», in *RECIEL*, vol. 24, 2015. Revisão do Direito Ambiental Europeu, Comparado e Internacional 194, 200. Um dos exemplos dados por estes autores daquilo a que chamam «deslocação dos problemas ambientais» é a substituição dos hidroclorofluorocarbonetos (HCFC) por hidrofluorocarbonetos (HFC), a fim de reduzir os níveis de substâncias que empobrecem a camada de ozono na atmosfera. Embora não sejam nocivos para a camada de ozono, os HFC têm potencial para contribuir significativamente para o aquecimento global.

62 Por 'leí', entendemos aqui o conjunto de normas jurídicas emitidas a nível internacional, regional, nacional e local em todos os ramos do direito. A este respeito, a Ebbesson defende uma «governança a vários níveis», em que «as questões são efetivamente regidas e iniciadas a diferentes níveis e de diferentes formas em simultâneo». Jonas Ebbesson, «Planetary Boundaries and the Matching of International Treaty Regimes» in *Scandinavian Studies in Law*, 2014, vol. 59, p. 283.

determinadas variáveis de controlo torna o quadro operacional e, portanto, atraente para os tomadores de decisão.

Proposta de convenção-quadro sobre o sistema de fronteiras planetárias

Apesar do interesse particular da comunidade científica no quadro das fronteiras planetárias, existem diferentes pontos de vista sobre como este quadro pode ser mais bem incorporado no direito internacional.

Por exemplo, Biermann argumenta a favor de um governo eficaz de tipos específicos de comportamento social que podem contribuir para a violação de uma fronteira planetária, em vez de criar uma instituição global para cada fronteira⁶³. Dá o exemplo da Convenção sobre o Comércio Internacional das Espécies da Fauna e da Flora Selvagens Ameaçadas de Extinção no que respeita à biodiversidade⁶⁴. Alega igualmente que os conflitos normativos e institucionais emergentes das interações entre fronteiras poderiam ser resolvidos através do desenvolvimento de princípios abrangentes, de políticas de coordenação ou da influência e do papel de direção das organizações internacionais centrais, como o Programa das Nações Unidas para o Ambiente⁶⁵. Concretamente, o autor sublinha que acordos abrangentes semelhantes ao Acordo que institui o Comércio Mundial Organização, que consagra princípios abrangentes que regulam diferentes aspetos do direito comercial mundial, também poderia ser concebido para a governança do sistema terrestre e a proteção das fronteiras planetárias. No entanto, tal assumiria a forma de declarações gerais de princípios e da criação de órgãos consultivos e de avaliação científica, em vez de um acordo-quadro global mais pormenorizado que abranja todas as fronteiras⁶⁶.

Por fim, Biermann propõe reconhecer certos padrões que são essenciais para não exceder os limites planetários como tendo o status de *jus cogens*⁶⁷.

Kim e Bosselmann ligam o conceito de fronteiras planetárias à noção de integridade ecológica e defendem a ideia de que proteger a integridade do sistema de suporte de vida da Terra deve ser reconhecida como um objetivo global e uma *grundnorm*

63 Biermann, «Planetary Boundaries...», cit. nota 8, p. 7.

64 *Ibidem*.

65 *Ibidem*.

66 *Ibidem*.

67 *Ibidem*, p. 8.

de direito ambiental internacional⁶⁸. Segundo eles, «o conceito de *grundnorm* é comumente entendido como um princípio ou norma jurídica fundamental contra o qual todas as outras normas jurídicas podem ser avaliadas e validadas. Mais especificamente, deve ser vista como uma norma básica para vincular e orientar o poder governamental⁶⁹. Para facilitar o reconhecimento e a implementação desta norma fundamental, estes autores propõem uma grande reforma no mercado internacional governança ambiental que seria fundamentada no que eles chamam de «um novo acordo do tipo Constituição» ou «uma nova constituição ou pacto internacional em matéria de ambiente»⁷⁰. Uma organização internacional promoveria a sua aplicação e disporia dos meios para a fazer cumprir. Além disso, os Estados teriam a possibilidade de processar outros Estados perante um tribunal de justiça, cujas sentenças seriam juridicamente vinculativas. Tal ação pode até implicar sanções⁷¹. No entanto, tendo em conta os resultados mais recentes das negociações internacionais sobre um quadro jurídico global para as alterações climáticas, nomeadamente o Acordo de Paris de 2015⁷², parece-nos que a perspectiva de estabelecer um regime jurídico punitivo, aplicado por uma instituição abrangente, é atualmente pouco realista. Em Paris, os partidos estavam muito longe de chegar a um consenso sobre a criação de um mecanismo de execução. Em vez disso, o artigo 15.^º do Acordo de Paris estabeleceu um mecanismo para facilitar a sua aplicação. Assegurar e promover o cumprimento das disposições do Acordo, que será composto por um comité de natureza especializada e facilitadora e funcionará de forma transparente, não contraditória e não punitiva.

Do nosso ponto de vista, um meio eficaz para integrar a abordagem das fronteiras planetárias no direito internacional poderia ser a adoção de uma convenção-quadro sobre fronteiras planetárias. O conceito de «convenção-quadro» foi definido como «um tipo de tratado que estabelece compromissos mais amplos para as suas partes e deixa o estabelecimento de objetivos específicos para mais acordos pormenorizados (geralmente designados protocolos) ou à legislação nacional» e que serve essencialmente «como um documento global que estabelece os princípios, os objeti-

68 Kim & Bosselmann, «International Environmental Law ...», cit. nota 13, p. 288. Cf. também Peter Bridgewater, Rakhyn E. Kim, Klaus Bosselmann, «Ecological Integrity: A Relevant Concept for International Environmental Law in the Anthropocene?», in *Yearbook of International Environmental Law*, 2014, vol. 25, issue 1, p. 61 a/e 78.

69 Kim & Bosselmann «Operationalizing Sustainable Development...», cita nota 61, p. 205. Ver também Kim & Bosselmann, «International Environmental Law ...», cit. nota 13, p. 290.

70 Kim & Bosselmann «Operationalizing Sustainable Development...», cita nota 61, p. 206.

71 *Ibidem*, p. 206 a/e 207.

72 Acordo de Paris (adotado em 12 de dezembro de 2015, entrou em vigor em 4 de novembro de 2016) 55 ILM 740.

vos e as regras de governação do regime dos tratados». ⁷³ Tendo em conta as atuais incertezas científicas decorrentes do carácter dinâmico e complexo dos ecossistemas e dos sistemas socioecológicos a todas as escalas, tal convenção-quadro (que definiria o objetivo geral e os princípios de uma nova cooperação e coordenação entre Estados e instituições) seria mais adequado do que qualquer outro instrumento jurídico que estabeleça compromissos mais pormenorizados. Tal instrumento jurídico teria a vantagem da flexibilidade inerente ⁷⁴, permitindo que as normas se adaptassem e evoluíssem conforme necessário em resposta aos mais recentes avanços científicos. A este respeito, a atualização de 2015 do quadro de fronteiras planetárias de 2009 demonstra a necessidade de uma elevada capacidade adaptativa do direito ⁷⁵.

Uma convenção-quadro sobre fronteiras planetárias teria também a vantagem de criar uma visão global dos vários acordos internacionais existentes e dos seus regimes, incluindo não só os que visam explicitamente a proteção do ambiente, mas também os que prosseguem outros objetivos, mas que têm impactos negativos no ambiente. Um trunfo importante de tal convenção seria estabelecer um objetivo global comum e global: manter condições tipo Holoceno do sistema terrestre, permanecendo dentro de determinados limites planetários. Longe de criar um novo regime jurídico internacional sectorial que complete, sobreponha, contradiga ou mesmo duplique regimes já existentes, tal convenção teria de desenvolver o quadro para identificar as reformas necessárias e novas normas para cada regime jurídico existente, a fim de garantir a coerência desses regimes com o objetivo comum acima referido.

Defendemos que uma convenção-quadro sobre fronteiras planetárias deve conter, pelo menos, os seguintes elementos fundamentais:

- 1) O reconhecimento de que as condições semelhantes ao Holoceno são as únicas condições que sabemos com certeza são favoráveis ao desenvolvimento das sociedades humanas contemporâneas e dos seus indivíduos.

⁷³ Committee on Housing and Land Management of the United Nations Economic Commission for Europe, 'Framework Convention Concept', seventy-second session, informal notice 5, October 2011. For a definition in French, see AC Kiss, 'Les Traités-Cadre: Une Technique Juridique Caractéristique du Droit International de l'Environnement' (1993) 39 *Anuaire français de droit international* 793. 'Moving to, or modifying, an umbrella agreement for international environmental law' has been mentioned by Bridgewater and colleagues as a means to improve the visibility and effectiveness of ecological integrity as a legal norm, cf. Bridgewater, Kim & Bosselmann, 'Ecological Integrity: A Relevant Concept...', cit. nota 68, p. 77.

⁷⁴ Committee on Housing and Land Management of the United Nations Economic Commission for Europe (n 73).

⁷⁵ J. B. Ruhl, 'General Design Principles for Resilience and Adaptive Capacity in Legal Systems - With Applications to Climate Change Adaptation' in *North Carolina Law Review*, vol. 89, n. 5, 2011; Craig Anthony Arnold & Lance Gunderson, 'Adaptive Law and Resilience', in *Environmental Law Reporter News and Analysis*, 2013, vol. 43, p. 10426; Ahjond S. Garmestani et al, 'Can Law Foster Social- Ecological Resilience?', in *Ecology and Society*, 2013, vol. 18, n. 2, p. 37.

- 2) O reconhecimento de que a manutenção do estado do sistema terrestre semelhante ao Holoceno é uma condição prévia necessária para o cumprimento de outros objetivos relacionados com a vida e o bem-estar da humanidade, como a redução da pobreza, a segurança alimentar, o acesso aos recursos naturais, o crescimento económico e a manutenção da paz.
- 3) O reconhecimento da existência de limiares ecológicos («tipping points») à escala planetária e do facto de os seres humanos se terem tornado uma força geofísica capaz de provocar a transgressão desses limiares.
- 4) A instituição do objetivo global comum de manter os processos biofísicos que determinam a capacidade do sistema planetário de preservar suas condições semelhantes ao Holoceno, garantindo que os efeitos cumulativos dos impactos causados pelo homem sobre esses processos permaneçam a uma distância segura, longe de qualquer risco de transgredir os limiares ecológicos do planeta.
- 5) O reconhecimento da necessidade de continuar a melhorar os conhecimentos científicos sobre os processos biofísicos do sistema terrestre, em especial os que apresentam variações que possam conduzir ou contribuir para a transgressão dos limiares ecológicos, incluindo a identificação desses processos, do seu carácter multi-escala e das suas interações.
- 6) O reconhecimento de que existem interações multi-escala entre os diferentes processos biofísicos do sistema terrestre e, assim, o reconhecimento da necessidade de os gerir de uma forma integrada e coordenada, capaz de evoluir e adaptar-se de acordo com os mais recentes progressos científicos.
- 7) O reconhecimento da necessidade de determinar, para cada processo-chave do sistema terrestre, um nível-limite quantitativo e cientificamente fundamentado, ou valor máximo, que constituiria os limites planetários dentro dos quais as atividades humanas podem ocorrer com segurança sem comprometer a estabilidade do sistema planetário.
- 8) O estabelecimento de uma obrigação de aplicar o princípio da precaução para determinar esses níveis de fronteira.
- 9) A criação de um painel internacional de peritos semelhante ao Painel Intergovernamental sobre as Alterações Climáticas e à Plataforma Intergovernamental Ciência e Política sobre Serviços de Biodiversidade e Ecossistemas na interface entre a ciência e política e que seria responsável pelo seguinte:
 - Relatar os avanços científicos no conhecimento relacionado a questões tais como o funcionamento do sistema terrestre, os pontos de rutura, a resiliên-

cia do planeta e as interações entre os vários processos biofísicos a todas as escalas.

- Avaliação dos impactos positivos e negativos dos regimes jurídicos estabelecido pelos atuais acordos internacionais e regionais sobre cada um dos processos biofísicos que determinam a capacidade do sistema terrestre para se autorregular.
- Formular recomendações para coordenar e reforçar a coerência entre os regimes jurídicos acima referidos, a fim de garantir a realização do objetivo global comum estabelecido pela presente convenção-quadro e assegurar que as decisões feitas no âmbito desses regimes, ter em conta os seus eventuais impactos nos principais processos biofísicos do planeta;
- Fornecer recomendações relacionadas com essas biografias globais Processos que ainda não estão sujeitos a regulamentação ao abrigo do direito internacional, como a acidificação dos oceanos.

10) O reconhecimento dos valores-limite que constituem as fronteiras planetárias, juntamente com um “palco” que representa o respeito dos direitos humanos e fundamentais e incorpora questões relacionadas com a equidade intra e intergeracional e a justiça.

11) Por fim, o reconhecimento de que esforços coordenados devem ser realizados em todas as escalas (global, regional, nacional e local), levando em conta o carácter global de certos processos (por exemplo, mudanças climáticas e acidificação dos oceanos) e, por outro lado, a natureza local ou regional de outros (por exemplo, uso de água doce e mudança do uso do solo).

A nossa proposta de uma convenção-quadro sobre fronteiras planetárias reflete certos aspetos das propostas acima referidas de Biermann, bem como de Kim e Bosselmann, no sentido de estabelecer um objetivo global da governação do sistema terrestre e do direito internacional, estabelecendo princípios abrangentes e exigindo avaliações por parte de painéis científicos internacionais. A nossa proposta difere, no entanto, em termos do veículo utilizado para atingir este objetivo (uma convenção-quadro para nós) e no facto de avançarmos a reflexão um passo em frente, desenvolvendo mais pormenorizadamente os elementos que essa convenção deveria conter.

A nossa proposta difere na sua finalidade das iniciativas existentes que visam reforçar a proteção do ambiente através da adoção de instrumentos internacionais. É o caso, por exemplo, da proposta de um Pacto Global para o Ambiente, que visa estabelecer um núcleo comum, transversal e universal de carácter geral juridicamen-

te vinculativo, consultando princípios do direito ambiental⁷⁶. Embora o anteprojeto do Pacto Global mencione «a conservação, a proteção e o restabelecimento da integridade do ecossistema da Terra» como fazendo parte da dever de cuidar do ambiente, e embora o projeto também estabeleça uma obrigação para as partes no que diz respeito à resiliência dos ecossistemas e das comunidades humanas, não é dada qualquer orientação personalizada para salvaguardar eficazmente o sistema terrestre e os seus processos-chave de uma forma sistémica. Outro exemplo é o Projeto de Pacto Internacional sobre o Direito do Homem ao Ambiente apresentado ao Conselho dos Direitos do Homem das Nações Unidas na sua 34.^a sessão pelo Centro Internacional de Direito Ambiental Internacional Comparado⁷⁷. Esta proposta visa a adoção de um terceiro pacto internacional sobre os direitos do Homem consagrado aos direitos dos seres humanos em matéria de ambiente. Nenhuma destas iniciativas é explícita fundamentados e projetados com o propósito de manter as condições semelhantes ao Holoceno do sistema terrestre, permanecendo dentro de determinados limites planetários, mesmo que eles possam parcialmente contribuir para a sua realização.

Conclusão

A complexidade inerente ao funcionamento do sistema terrestre, incluindo as interações a várias escalas entre os seus diferentes processos biofísicos, reflete-se nas complexas tarefas de governação do sistema Terrestre e do estabelecimento de um regime jurídico global empenhado em proteger e manter o sistema num estado favorável ao desenvolvimento humano e bem-estar. Neste contexto, o conceito de fronteiras planetárias emergiu como uma ferramenta útil para navegar na complexidade do sistema terrestre, apesar de todas as incertezas introduzidas pelos dados atuais e lacunas de conhecimento.

Apesar dos esforços envidados pelo Secretário das Nações Unidas para promover o conceito de fronteiras planetárias entre a comunidade internacional, o conceito não foi incluído nem no documento final da Rio+20⁷⁸ nem na Agenda 2030 para

76 United Nations Environment Programme (UNEP), 'Concept Note on the Global Pact for the Environment' (11 January 2018) <<https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/22458/Global%20Pact%20for%20Environment%20Concept%20Note.pdf?sequence=2&isAllowed=y>>; UNEP 'Note on the Global Pact for the Environment' (15 February 2018) <<https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/22903/Global%20Pact%20Note.pdf?sequence=4&isAllowed=y>>.

77 HRC 'Written Statement Submitted by the Centre International de Droit Comparé de l'Environnement, a Non-governmental Organization in Special Consultative Status' UN Doc A/HRC/34/NGO/60 (15 February 2017).

78 'The Future We Want', cit. nota 37.

o Desenvolvimento Sustentável⁷⁹. Só a União Europeia conseguiu introduzir este conceito nos seus instrumentos jurídicos, mas não lhe foi atribuído qualquer conteúdo específico, aparentemente porque se pretende uma base científica mais forte antes de avançar. No entanto, a humanidade não pode dar-se ao luxo de esperar para ter plena certeza científica para abordar as questões do sistema terrestre com uma abordagem sistémica em vez da abordagem sectorial em curso.

Defendemos que uma convenção-quadro poderia ser adequada para integrar a abordagem das fronteiras planetárias no direito internacional. Devido à sua generalidade, um instrumento jurídico deste tipo poderia constituir um meio ideal para estabelecer o objetivo global comum de contaminar as condições tipo Holoceno do sistema terrestre permanecendo dentro de limites planetários determinados e para federar todo o direito internacional sob este propósito geral e os seus princípios relacionados. A sua flexibilidade poderá também ser útil para adaptar progressivamente as normas à medida que vão surgindo novos conhecimentos científicos.

O processo recentemente lançado por uma resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas para identificar e avaliar possíveis lacunas no direito internacional do ambiente e instrumentos relacionados com o ambiente, bem como para discutir possíveis opções de abordagem estas lacunas⁸⁰, podem ser observadas como uma nova oportunidade para levantar a necessidade de a comunidade internacional abordar as questões relacionadas com o sistema terrestre de uma forma sistémica e de introduzir e utilizar do conceito de fronteiras planetárias para este fim. Embora a resolução da Assembleia Geral pareça centrar-se (como o seu título sugere) no objetivo de adotar um instrumento internacional como o “Pacto Global para o Ambiente” proposto, cuja abordagem está muito distante de uma abordagem do sistema terrestre, é fundamental identificar e abordar as lacunas relacionadas com a proteção eficaz de todo o sistema terrestre e dos seus vários processos biofísicos fundamentais. Este poderia ser o primeiro passo para uma convenção-quadro sobre fronteiras planetárias.

79 UNGA, cit. nota 42.

80 UNGA ‘Towards a Global Pact for the Environment’ UN Doc A/RES/72/277 (10 May 2018). No seguimento da proposta de um Pacto Global para o Ambiente, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou a presente resolução, através da qual solicitou ao Secretário-Geral que apresentasse à Assembleia Geral, na sua setenta e terceira sessão em 2018, um relatório técnico e baseado em provas que identificasse e avaliasse possíveis lacunas no direito internacional e no ambiente-com o objetivo de reforçar a sua implementação, e decidiu criar um grupo de trabalho ad hoc aberto, sob os auspícios da Assembleia Geral, para analisar o relatório e discutir possíveis opções para colmatar eventuais lacunas nele identificadas e, se considerado necessário, discutir o âmbito, os parâmetros e a viabilidade Trata-se de um instrumento internacional com o objetivo de apresentar recomendações, que podem incluir a convocação de uma conferência intergovernamental para adotar um instrumento internacional, à Assembleia durante o primeiro semestre de 2019.

Referências

- Ahjond S. Garmestani *et al*, «Can Law Foster Social- Ecological Resilience?», in *Ecology and Society*, 2013, vol. 18, n. 2, p. 37.
- Brian Walker *et al*, «Resilience, Adaptability and Transformability in Social-ecological Systems» in *Ecology and Society* 5, vol 9, nº 2, 2004.
- Carl Folke *et al*, «Resilience Thinking: Integrating Resilience, Adaptability and Transformability», in *Ecology and Society*, 2010, vol. 15, nº 4, p. 20.
- Craig Anthony Arnold & Lance Gunderson, «Adaptive Law and Resilience», in *Environmental Law Reporter News and Analysis*, 2013, vol. 43, p. 10426;
- Crawford Stanley Holling, «Engineering Resilience Versus Ecological Resilience», in *Engineering within Ecological Constraints*, ed. Peter Schulze, National Academy Press, 1996, 31.
- Frank Biermann, «Planetary Boundaries and Earth System Governance: Exploring the Links», in *Ecological Economics*, vol. 81, 2012, p. 4 a/e 6.
- Fridolin Simon Brand & Kurt Jax, «Focusing the Meaning(s) of Resilience: Resilience as a Descriptive Concept and a Boundary Object», in *Ecology and Society*, 2007, vol. 12, nº 1, 23.
- Georgina Mace *et al*, «Approaches to Defining a Planetary Boundary for Biodiversity» in *Global Environmental Change*, 2014, v. 28, p. 289 a/e 297.
- Johan Rockström *et al*, *Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity*, 2009, Ecology and Society 32.
- Jonas Ebbesson, «Planetary Boundaries and the Matching of International Treaty Regimes» in *Scandinavian Studies in Law*, 2014, vol. 59, p. 283.
- Juan Carlos Rocha, Reinette Biggs e Garry D. Peterson, «Regime Shifts: What Are They and why do they matter?» in *Regime Shifts DataBase*, 2014, <<http://www.regimeshifts.org/datasets-resources/details/15/26>>.
- J. B. Ruhl, «General Design Principles for Resilience and Adaptive Capacity in Legal Systems – With Applications to Climate Change Adaptation» in *North Carolina Law Review*, vol. 89, n. 5, 2011
- Kate Raworth, «Um espaço seguro e justo para a humanidade: podemos viver dentro de um “donut?”» in *Oxfam*, 2012, <<https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/dp-a-safe-and-just-space-for-humanity-130212-pt.pdf>>.
- Louis J. Kotzé, «Rethinking Global Environmental Law and Governance in the Anthropocene», in *Journal of Energy and Natural Resources Law*, 2014, vol. 32, p. 121.

Måns Nilsson e Åsa Persson, «Can Earth System Interactions be Governed? Governance Functions for Linking Climate Change Mitigation with Land Use, Fresh-water and Biodiversity Protection», in *Ecological Economics*, 2012, vol. 75, p. 61.

Melissa Leach, «Resilience 2014: Limits Revisited? Planetary boundaries, justice and power», in *Steps Centre*, 2014, acessível em: <<http://steps-centre.org/2014/blog/resilience2014-leach/>>.

Miriam L. Diamond *et al*, «Exploring the Planetary Boundary for Chemical Pollution» in *Environment International*, 2015, vol. 78, p. 8 a/e 15.

Peter Bridgewater, Rakhyun E. Kim, Klaus Bosselmann, «Ecological Integrity: A Relevant Concept for International Environmental Law in the Anthropocene?», in *Yearbook of International Environmental Law*, 2014, vol. 25, issue 1, p. 61 a/e 78.

Rakhyun E. Kim & Klaus Bosselmann, «International Environmental Law in the Anthropocene: Towards a Purposive System of Multilateral Environmental Agreements», in *Transnational Environmental Law*, 2013, v. 2, issue 2, Cambridge University Press.

Rakhyun E. Kim & Klaus Bosselmann, «Operationalizing Sustainable Development: Ecological Integrity as a Grundnorm of International Law», in *RECIEL*, vol. 24, 2015.

Richard Monastersky, «Anthropocene: The Human Age», in *Nature* 519, p. 145.

Robert Costanza *et al*, *Building a Sustainable and Desirable Economy-in-Society-in-Nature*, Divisão das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, 2012.

Simon L. Lewis, «We Must set Planetary Boundaries Wisely», in *Nature*, 2012, p. 485.

Stefano Bosi e Agathe Euzen (eds), *Prospective Droit, Écologie et Économie de la Biodiversité: Une Prospective du CNRS*, CNRS, 2013.

Terry P. Hughes *et al*, «Multiscale Regime Shifts and Planetary Boundaries», in *Trends in Ecology and Evolution*, 2013, vol. 28, p. 389 a/e 395.

Tiina Häyhä *et al*, «From Planetary Boundaries to National Fair Shares of the Global Safe Operating Space: How Can the Scales be Bridged?», in *Global Environmental Change*, 2016, vol. 40, p. 60 a/e 72.

Umberto Pisano & Gerald Berger, «Planetary Boundaries for SD, From an International Perspective to National Applications» in *ESDN Quarterly Report*, nº 30, 2013.

Will Steffen *et al*, «The Anthropocene: From Global Change to Planetary Stewardship», in *Ambio*, 2011, p. 739.

Will Steffen & Mark Stafford Smith, «Planetary Boundaries, Equity and Global Sustainability: Why Rich Countries Could Benefit from More Equity» in *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 2013, v. 5, p. 403 a/e 408.

Will Steffen *et al*, «Planetary Boundaries: Guiding Human Development on a Changing Planet» in *Science*, 2015, v. 347.

Willi Dansgaard *et al*, «Evidence for General Instability of Past Climate from a 250-kyr ice-core record», in *Nature* 364, 1993, p. 218 a/e 220.

William H. Schlesinger, «Planetary Boundaries: Thresholds Risk Prolonged Degradation» in *Nature Reports Climate Change*, 2009, p. 112.

Capítulo X

Paulo Magalhães

INTERESSE, PREOCUPAÇÃO OU PATRIMÓNIO COMUM? OS “COMUNS” COMO SUPORTE ESTRUTURAL PARA UM DIREITO DO SISTEMA TERRESTRE

Introdução – O Conceito Fundamental

Um clima estável é uma manifestação visível de um bom funcionamento do Sistema Terrestre que é essencial para que a vida humana na Terra floresça e persista. O clima “como recurso natural intangível, que atravessa e ultrapassa os territórios nacionais dos Estados”,¹ desafia os próprios fundamentos do Direito Internacional, porque é subversivo a qualquer tipo de divisão estática e exclusivamente física/territorial, mesmo de forma juridicamente abstrata. Responder a este desafio de

¹ Simone Borg, «Climate Change as a Common Concern of Humankind, Twenty Years Later... » From UNGA to UNSC, in IUCN *Academy of Environmental Law*, “Towards an Integrated Climate Change and Energy Policy in the European Union”. 2007, Universidade de Malta. Obtido em: <http://www.iucnael.org>

representar este “aspecto funcional”², enquadrando e organizando as relações de interdependência que emergem do uso partilhado de um Sistema Terrestre único e altamente interligado à escala global, é certamente o maior desafio que os teóricos e diplomatas do Direito têm diante de si para resgatar o nosso futuro comum do abismo da catástrofe ambiental e climática para onde caminhamos.

Quase 30 anos depois de os *efeitos adversos das alterações climáticas* terem sido considerados uma *preocupação comum da humanidade*³, não houve consenso sobre o que isso significa do ponto de vista jurídico. Apesar de continuar a ser o quadro jurídico adotado pelo Acordo de Paris, não existe hoje uma definição oficial das implicações desta abordagem. Uma *preocupação comum* é uma fórmula política vaga que não reconhece juridicamente a existência do próprio bem comum (clima estável), e nem ajuda a criar a capacitação jurídica necessária entre os Estados-nação para manter e **restaurar** o Sistema Terrestre para as gerações presentes e futuras.

Esta definição não protege juridicamente os direitos associados à manutenção de um clima resiliente, funcional e estável e ao estabelecimento de obrigações associadas à deterioração que resulta necessariamente da utilização partilhada dos mesmos recursos finitos. Devido ao facto de a abordagem da *preocupação* visar quase exclusivamente a mitigação do problema (alterações climáticas), a estratégia é uma abordagem de contenção de danos e partilha de encargos, funcionando num jogo de soma negativa em que o total do “clima estável em termos de recursos” diminui sempre. O cerne da questão é que, como o *clima estável*, como elemento-chave do Sistema Terrestre como um todo, não é legalmente reconhecido, a produção de benefícios que contribuem para manter o funcionamento do Sistema Terrestre num estado resiliente e estável desaparece do ponto de vista jurídico, criando uma lacuna jurídica global. “Atualmente não existem mecanismos económicos destinados a pagar as emissões negativas”.⁴ Como resultado, os impactos positivos (não apenas as remoções de CO₂) que contribuem para a manutenção ou restauração de um Sistema Terrestre em bom funcionamento (externalidades positivas) não são diretamente visíveis para a economia das nações, ficando à margem de qualquer tomada de decisão dos governos.

2 A/76/10 Report of The International Law Commission, United Nations, seventy-second session (26 April- 4 June and 5 July- 6 August 2021), p. 29, in https://legal.un.org/ilc/reports/2021/english/a_76_10_advance.pdf

3 United Nations Framework Convention on Climate Change 1992: <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>

4 Energy and Climate Intelligence Unit - <https://eciu.net/analysis/briefings/net-zero/negative-emissions-why-what-how>

No último relatório da Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas (CDI) para o período de 2021-2029, é afirmado: “A atmosfera e o espaço aéreo são dois conceitos diferentes, que devem ser distinguidos. (...) A atmosfera, como um “envelope de gases” que rodeia a Terra, é dinâmica e flutuante, com gases que se movem constantemente sem ter em conta as fronteiras territoriais dos Estados. A atmosfera é invisível, intangível e indivisível”⁵. O espaço aéreo, refere-se a “uma instituição estática e espacial sobre a qual o Estado, dentro do seu território, tem uma soberania completa e exclusiva”. Mas como “o movimento atmosférico tem características dinâmicas e flutuantes,” é considerado como “aspecto funcional”⁶ que envolve o movimento do ar em grande escala. Por raciocínio análogo, a mesma distinção se deve fazer entre, por um lado, a composição bioquímica da água do mar e a circulação global dos oceanos e, por outro lado, os espaços marítimos sob soberania ou jurisdição dos Estados”⁷.

Embora o reconhecimento da existência de uma dimensão funcional do planeta, distinta do objeto territorial da soberania dos Estados, seja apenas a constatação hodierna de fenómenos naturais há muito tempo descritos pela ciência, do ponto de vista do Direito Internacional esta constatação não mereceu ainda um reconhecimento normativo e o seu corolário lógico: ser reconhecido como um bem comum. No entanto uma evolução concetual operada por parte da doutrina, é sem dúvida um passo necessário que potencia uma verdadeira mudança de paradigma.

O resultado da atual abordagem estática e exclusivamente territorial, torna tecnicamente impossível desenvolver uma economia capaz de produzir os contributos positivos necessários para a recuperação de um Sistema Terrestre num bom estado de funcionamento (soluções baseadas na natureza ou mesmo remoção tecnologicamente inovadora de gases com efeito de estufa da atmosfera), impedindo consequentemente a manutenção de um clima estável.

Este capítulo explora brevemente a inadequação do atual quadro jurídico internacional para lidar com os “comuns” sem fronteiras e propõe o estabelecimento do *estatuto jurídico* do Sistema Terrestre como um novo objeto de direito internacional. Defendemos que um quadro jurídico global é uma condição estrutural necessária para construir uma economia – que utilizando mecanismos de mercado, mas sob a estrita

5 A/76/10 Report of The International Law Commission, United Nations, seventy-second session (26 April- 4 June and 5 July- 6 August 2021), p. 29, in https://legal.un.org/ilc/reports/2021/english/a_76_10_advance.pdf

6 A/76/10 Report of The International Law Commission, United Nations, seventy-second session (26 April- 4 June and 5 July- 6 August 2021), p. 17, in https://legal.un.org/ilc/reports/2021/english/a_76_10_advance.pdf

7 Marta Chantal Ribeiro, «A proteção do mar português só existirá se souber ser global», 2023, in <https://www.publico.pt/2023/05/22/azul/opiniao/protecao-mar-portugues-so-existira-souber-global-2050309>.

orientação do Estado de Direito - restaure e mantenha de forma ativa o bom estado de funcionamento do Sistema Terrestre, melhorando e ampliando o quadro jurídico do Património Comum da Humanidade, como conceito central na emergência do Antropoceno e no desenvolvimento de um Direito do Sistema Terrestre.

As alterações climáticas como preocupação comum da humanidade

Interesses, questões e problemas comuns

Quando, na década de 1980, a questão das alterações climáticas entrou na agenda da ONU, uma das primeiras questões levantadas foi: “O que é o clima do ponto de vista jurídico?”. Em 12 de setembro de 1988, o Embaixador de Malta solicitou a inclusão de um ponto adicional, “Declaração proclamando o clima como parte do *Património Comum da Humanidade*”, na Ordem do dia da 43.^a sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas.

Em dezembro de 1998, a Assembleia Geral das Nações Unidas, na sua resolução 43/53, declarou explicitamente que as alterações climáticas eram consideradas uma *preocupação comum da Humanidade*. Esta opção de abordar o clima como uma *preocupação* continua a ser o quadro formal da CQNUAC⁸ em que ainda operamos atualmente (incluindo no Acordo de Paris de 2015) e abriu definitivamente o caminho para a forma como as sociedades estão a combater as alterações climáticas.

À escala global, há um número significativo de “questões sem passaporte” que não podem ser travadas na fronteira de nenhum país e estão a forçar a comunidade internacional de Estados a “...transformar o direito internacional do domínio da soberania num sistema que sirva verdadeiramente os interesses da humanidade”.⁹

A nossa interdependência global (que as alterações climáticas e a expansão abrupta e planetária da pandemia de Covid-19 tornaram absolutamente evidente) já era percebida por Immanuel Kant, o que o levou a proclamar publicamente a necessidade

8 CQNUAC – United Nations Framework Convention on Climate Change: http://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf

9 Wolfgang Benedek et al, *Introduction, The Common Interest in International Law*, Eds. Wolfgang Benedek, Koen De Feyter, Mathias C. Kettemann & Christina Voigy, Intersentia, São Paulo, 2014, p. 1.

da criação de uma lei cosmopolita¹⁰. Assim, o sistema jurídico internacional já não pode ser visto como promotor da mera coexistência segundo o modelo vestfaliano, mas como uma lei de cooperação entre nações para servir determinadas funções ou resolver problemas globais¹¹. A consciência de que todos partilham as consequências dos atos dos outros a uma escala global cria um espaço para uma nova regulação jurídica entre os Estados, reconhecendo a validade do postulado kantiano: “*Só na busca de interesses comuns podemos garantir os nossos direitos individuais.*”¹².

As tensões resultantes de uma interdependência imposta, e por isso indesejada, que também não é reconhecida e não harmonizada, conduzem a um fenómeno contraditório denominado *paradoxo da soberania*¹³, em que a falha de coordenação resulta numa dependência mais profunda entre Estados, que inclusive perdem soberania devido à ausência dessa cooperação - **quanto menos** um país coopera em questões comuns e indivisíveis, **mais dependente** se torna das decisões que inevitavelmente afetarão esse país, e nas quais ele não participou.

A grande tarefa que temos perante nós é definir como podemos, num mundo altamente interligado, passar de um sistema exclusivamente baseado na soberania territorial para um sistema baseado em direitos bem definidos, responsabilidades partilhadas e obrigações *erga omnes* entre Estados e outros intervenientes. Esta enorme tarefa exigirá uma clarificação do que são os “comuns”.

A razão pela qual a natureza e o alcance de conceitos como *Global Commons*, *Common Interests*, *Common Heritage* ou *Common Concern of Humankind*, permanecem pouco claros¹⁴ é porque a sua “linha divisória é bastante tênue”¹⁵. Esta indefinição decorre do facto de o conceito de “comuns” desafiar os pilares ideológicos do sistema inter-estatal moderno, o que explica porque é que tem sido tão difícil encontrar no atual

10 No seu projeto filosófico intitulado “Perpetual Peace”, (1795/96), Kant percebe claramente a interdependência de interesses privados e coletivos. De acordo com o seu modo de pensar, o espírito comercial que não poderia coexistir com a guerra faria com que os Estados promovessem a paz nobre e expulsassem a guerra. Assim, a própria natureza humana, através dos mecanismos das tendências humanas, garantiria a paz permanente. “Providing this guarantee is nothing but the great artist, Nature itself (*natura daedala rerum*), whose mechanical course evidently manifests a purpose with the strife of man, making harmony emerge even if it is against his will.

11 Philippe Sands, «Turtles and Tortures: The Transformation of International Law», in 33 *New York Journal of International Law and Politics* 2, 2001, p. 527 a/e 559.

12 *Ibidem*.

13 Inge Kaul, *Global Public Goods, A concept for framing the Post-2015 Agenda?* Bona: documento de reflexão, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 2013. Obtido em http://www.die-gdi.de/uploads/media/DP_2.2013.pdf.

14 Christina Voigt, «Delineating the Common Interest in International Law», in *The Common Interest in International Law*, eds. Wolfgang Benedek, Koen De Feyter, Matthias C.Kettmann & Christina Voigt, Intersentia São Paulo, Capítulo 1, 2014.

15 Christian J. Tams, «Individual States as Guardians of community Interests», in *From Bilateralism to Community Interests, Essays in Honor of Judge Bruno Simma*, eds., Ulrich Fastenrath, Rudolf Geiger, Daniel Erasmus Khan, Andreas Paulus, Sabine von Schorlemer & Christoph Vedder, Oxford University Press, Oxford, 2011, p.380.

quadro do Direito Internacional um ambiente jurídico adequado para que a questão dos “comuns” seja fundamentada e desenvolvida.

No entanto, embora todos estes conceitos estejam relacionados e partilhem a mesma palavra “comum”, são distintos entre si. A investigadora de direito internacional, Dinah Shelton, explica que “*questões de interesse comum* são aquelas que inevitavelmente transcendem as fronteiras de um único Estado e exigem ação coletiva em resposta.”¹⁶. Esta frase é da maior importância como ponto de partida para distinguir o património da preocupação: a *preocupação comum* está relacionada com uma *questão*.

“Tem sido sugerido que a *preocupação comum* pode indicar um estatuto normativo mais elevado, na medida em que aborda questões de valor fundamental”¹⁷ Embora a distinção semântica *interesse/preocupação* sugira uma diferença de significado normativo, tendo em conta a “*importância dos valores em jogo*”¹⁸, “o conceito de *preocupação* indica que estamos perante uma questão de urgência, potencialmente devastadora, possíveis impactos ambientais irreversíveis e efeitos socioeconómicos abrangentes e de longa duração”¹⁹. Por outro lado, o termo *património* não está relacionado com uma questão/problema/causa, mas sim com um recurso. Assim, observa-se que na proposta maltesa o objeto do património é um “*clima estável*”, enquanto a preocupação visa os “*efeitos adversos das alterações climáticas*”. Isto significa que o “elemento preocupação não carrega consigo qualquer significado de propriedade, mas relaciona-se com as causas, bem como com as respostas à preocupação comum”²⁰. Por outras palavras, a primeira abordagem – *património* – centra-se na exploração/gestão de um tipo de recurso que tem o significado de herança partilhada, um património comum que pertence a toda a humanidade, enquanto a segunda – *preocupação* – está centrada no problema em si, sem estabelecer devidamente um regime jurídico para a utilização do recurso comum. “O conceito de *património comum* da humanidade (CHH) aplica-se geralmente a áreas geográficas ou recursos, enquanto a preocupação comum do conceito de humanidade se aplica a *questões* específicas.”²¹. Podemos, portanto,

16 Dinah Shelton, «Common Concern of Humanity», in *Environmental Law and Policy* 39/2, 2009, p. 83.

17 Frank Biermann, «Common Concern of Humanity: The emergence of a new Concept of International Law» in *Archiv des Völkerrechts*, 1996, 34Bd, nº 4, p. 426 a/e 431.

18 Dinah Shelton, «Common Concern of Humanity», 1 *Iustum Aequum Salutare*, 2009, p.33, referindo-se a Alexandre Kiss.

19 Voigt, «Delineating the Common...», cit. nota 14.

20 Werner Scholtz, «Human Rights and Climate Change: Extending the Extraterritorial Dimension Via Common Concern», Chapter 7, in *The Common Interest in International Law*, eds. Wolfgang Benedek, Koen De Feyter, Matthias C.Kettemann & Christina Voigt, Intersentia Cambridge, 2014, Intersentia. São Paulo.

21 Chelsea Bowling, Elizabeth Pierson & Stephanie Ratte, *The Common Concern of Humankind: A Potential Framework for a New Internationally Legally Binding Instrument on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity in the High Seas*, 2016. https://www.un.org/depts/los/biodiversity/prepcom_files/BowlingPiersonandRatte_Common_Concern.pdf

estabelecer uma espécie de analogia entre a relação jurídica do *Património* com a *Preocupação*, com a relação gramatical dos sujeitos com os verbos.

A territorialidade e tangibilidade dos recursos a que o regime do Património Comum tem sido aplicado foram uma das principais características deste conceito, até ao presente. “O conceito de património comum é utilizado como regime jurídico para áreas ou recursos juridicamente incapazes de apropriação nacional. Em parte, com base neste conceito, foram criados regimes jurídicos especiais para o fundo do mar profundo e seu subsolo, a Antártida e a Lua”.²² No entanto, embora a referência ao clima como um “recurso” seja frequentemente utilizada em alguma literatura jurídica²³, a questão é que um clima estável é um certo padrão de funcionamento do Sistema Terrestre *correspondente a um* modo de funcionamento bem definido que, pela sua própria natureza, é intangível do ponto de vista jurídico. “O próprio direito internacional estava (e até certo ponto permanece) mal equipado para lidar com as atividades estatais que afetam negativamente um recurso natural intangível que se estende através e além dos territórios nacionais dos Estados”.²⁴ Temos de considerar que um *clima estável* é um fenómeno natural que existe de *facto* no mundo natural e, portanto, não tem necessariamente de ser equiparado a uma *questão de interesse comum* no direito internacional, igual à “paz” ou aos “direitos humanos”. Hoje, já dispomos de conhecimento científico suficiente para equipar o direito internacional com as ferramentas necessárias para representar e materializar o bom estado de funcionamento do sistema terrestre, que se estende através e além dos territórios nacionais dos Estados.

A solução apresentada em 1988, e consagrada na Cimeira da Terra Rio 1992, deve ser vista no contexto da época, como a solução possível para um problema absolutamente novo, que cria uma “ligação inextricável entre a atividade dos Estados no território nacional e os seus efeitos sobre o clima (...) uma situação sem precedentes no direito internacional.”²⁵

A abordagem da Resolução 43/53 das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas indicou um novo caminho baseado na convicção de que o conceito de

22 Dinah Shelton & Alexandre Kiss, *Guide to International Environmental Law*, Martinus Nijhoff Publishers, 2007.

23 Shinya Murase, Relator Especial, *2d Rep. on the Protection of the Atmosphere*, U.N. Doc. A/CN.4/ 681, at 49, 2015.- “the atmosphere is a natural resource essential for sustaining life on Earth, human health and welfare, and aquatic and terrestrial ecosystems, and hence the degradation of the atmosphere is a common concern of humankind”.

24 Simone Borg, *Key Note Speech na cerimónia de inauguração do Climate Change Initiative Monument*, Universidade de Malta, 2009, 21 de abril, p. 1, obtido em: <https://www.um.edu.mt/newsoncampus/features/?a=62770>.

25 Simone Borg, «Climate Change as a Common Concern of Humankind, Twenty Years Later...From UNGA to UNSC», IUCN Academy of Environmental Law “Towards an Integrated Climate Change and Energy Policy in the European Union”. Universidade de Malta, 2007. Obtido em: <http://www.iucnael.org>.

Preocupação Comum poderia libertar os Estados do tratamento controverso de objetos do Património Comum, que muitas vezes acabam em disputa de recursos tangíveis. Infelizmente, esta opção acaba em “negociações diplomáticas prolongadas sobre reduções voluntárias de carbono, tal como incorporadas nos processos da CQNUAC e da COP, e simplesmente ainda não funcionaram para reduzir a acumulação contínua e dramática de CO₂ na atmosfera global.”²⁶.

A ambiguidade da abordagem da preocupação

O facto de estarmos a assistir a um processo de aceleração em cadeia das alterações climáticas que supera as piores previsões do IPCC²⁷, foi um cenário avançado em 2018 por um grupo de cientistas do Sistema Terrestre. “Atualmente, o Sistema Terrestre está no caminho do *“Hothouse Pathway”*, impulsionado pelas emissões humanas de gases de efeito estufa e pela degradação da biosfera em direção a um limite planetário de ~2 °C, além do qual o sistema segue um caminho essencialmente irreversível, impulsionado por feedbacks biogeofísicos intrínsecos (...) geram uma cadeia de mudanças que se auto-reforçam e podem conduzir eventualmente a um grande aquecimento climático.”²⁸.

Tendo presente este cenário, é tempo de nos debruçarmos sobre os obstáculos estruturais que nos levaram a este impasse e nos colocam no caminho de uma Tragédia dos Bens Comuns²⁹ à escala global, que terá graves impactos no funcionamento de toda a sociedade a todos os níveis, no exercício da soberania por parte Estados, nas economias, nos ecossistemas e todos os seres vivos do planeta.

Após um impasse de 30 anos de negociações climáticas, parece claro que o quadro de *preocupações* com o seu mero dever de cooperação, autocontenção e partilha de encargos não é suficiente para enfrentar a complexa cascata de efeitos civilizacionais decorrentes das alterações climáticas. Mas será, provavelmente, ainda mais relevante ter consciência de que o problema não se trata de uma questão do grau de vinculação normativa do quadro jurídico existente, como muitas vezes é dado entender e geralmente colocado no centro de debates políticos ou jurídicos. O que

26 Thomas Boudreau, «The Earth's atmosphere as a global trust: establishing proportionate state responsibility to maintain, restore and sustain the global atmosphere», in *ICCG Reflection* 55, 2017, p. 2 a/e 9.

27 Intergovernmental Panel on Climate Change.

28 Will Steffen, Johan Rockström, Katherine Richardson & Hans Joachim Schellnhuber, *Trajectories of the Earth System in the Anthropocene*, ed. William C. Clark, Harvard University, Cambridge, MA, 2018, 115 (33) 8252-8259, in <https://doi.org/10.1073/pnas.1810141115>.

29 Shahzad Ansari, Frank Wijen, Barbara Gray, «Constructing a Climate Change Logic: An Institution Perspective on “Tragedy of the Commons”», in *Organization Science*, 2013, vol.24, nº. 4.

parece ser de maior relevância, mas que continua ausente da maioria das discussões, é a construção das condições estruturais necessárias para viabilizar uma ação coletiva e uma gestão bem-sucedida dos bens comuns³⁰. Neste sentido, a *abordagem da preocupação* deve ser analisada no contexto da sua capacidade de ser o suporte jurídico para uma mudança de paradigma capaz de organizar as relações globais que emergem do uso compartilhado de um bem comum global indivisível – o Sistema Terrestre – e desenvolver uma economia regenerativa apta a restaurar o estado de bom funcionamento desse bem comum global. Uma vez que o conteúdo substantivo e as características da *abordagem da preocupação* estão inevitavelmente ligados aos resultados (ou à falta deles) alcançados no combate às alterações climáticas, é de extrema importância analisar as suas características:

- A *Preocupação Comum* é um conceito derivado do *Patrimônio Comum da Humanidade*, que continua a ser aplicado maioritariamente a áreas territoriais e aos seus recursos tangíveis, com todas as interpretações conflituosas subsequentes.
- Um dos fundamentos da opção *Preocupação Comum*, foi que esta solução permitiria uma saída para as controvérsias relacionadas com o *Patrimônio Comum da Humanidade*³¹.
- A *Preocupação Comum* não exige a existência de um objeto jurídico (como é o caso do *Patrimônio Comum*), mas existe do lado subjetivo de um sentimento humano coletivo (comunidade preocupada)³², demonstrando uma vontade coletiva de agir e proteger interesses/questões comuns ou um recurso ameaçado por um problema global que só pode ser salvaguardado com o compromisso de cooperação de todos os Estados e atores não estatais.
- A preocupação centra-se na mitigação de um problema, e não na construção de um sistema permanente de gestão ou restauração de um bem comum (neste caso clima estável). Trata-se antes de um apelo à partilha equitativa³³ dos encargos resultantes de um problema (alterações climáticas).
- As *preocupações comuns* não conotam regras e obrigações específicas (nem de resultado nem de conduta), mas estabelecem a base geral (ou direito ou mesmo mandato) para a comunidade em causa agir de forma cooperativa para resolver o problema.³⁴

30 Elinor Ostrom, *Governing the Commons The Evolution of Institutions for Collective Action. Political Economy of Institutions and Decisions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

31 Mostafa K. Tolba, «The Implications of the “Common Concern of Mankind” Concept in Global Environmental Issues», in *Revista IIDH*, 13, 1991, p. 237 a/e 246. Obtido em: http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/iidh/cont/13/doc/doc_27.pdf.

32 Dinah Shelton, «Common Concern of Humanity», in *Environmental Policy and Law*, 39/2, 2009, p. 3.

33 Idem nota 25.

34 Shelton, «Common Concern...», cit. nota 32.

- O elemento *preocupação* pressupõe apenas que os Estados sejam objetivamente convidados para ações conjuntas e concertadas.³⁵
- É difícil definir a *preocupação comum da humanidade*, especialmente porque “preocupação” poderia aplicar-se às “causas”, bem como às “respostas”³⁶ do problema.
- Apenas criou “um quadro geral para possíveis desenvolvimentos jurídicos futuros para lidar com os desafios ambientais globais”,³⁷ mas não foi um desenvolvimento jurídico em si.
- “É muito importante que o conceito de *preocupação comum da humanidade* seja mais elaborado para tornar o seu conteúdo e alcance compreensíveis e claros; é igualmente importante assegurar a forma como este conceito pode ser interpretado em termos de direitos e obrigações dos Estados no processo da sua implementação.”³⁸
- Os esforços conjuntos dos governos, da comunidade científica, dos estudiosos e da opinião pública são de crucial importância para evitar que a *Preocupação Comum da Humanidade* permaneça como uma vaga fórmula política, que poderia ser usada para legitimar a falta de ações concretas simplesmente declarando uma preocupação ambiental³⁹ (...).

Apesar dos apelos à evolução e definição clara do conceito de *Preocupação Comum da Humanidade* em termos de direitos e obrigações⁴⁰, as negociações climáticas têm omitido/contornado estas discussões conceptuais/estruturais, e desde a aprovação da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas (CQ-NUAC),⁴¹ e esta abordagem é geralmente aceite como um dado pré-adquirido não questionável, cujo o significado e indefinição do seu conteúdo é do desconhecimento geral.

No entanto a ambiguidade do conceito de preocupação tornou-se inevitavelmente controverso pelos aplicadores do Direito, no momento da sua aplicação por instituições internacionais. Em 2015, a Comissão de Direito Internacional (“ILC”) no seu Projeto de Diretrizes sobre a Proteção da Atmosfera (“Projeto de Diretrizes”) removeu a frase de que a degradação das condições atmosféricas é uma “preocupação comum

35 Idem nota 25.

36 Antonio Augusto C. Trindade & David J. Attard, «Report of the Proceedings of the Meeting Prepared by the Co- rapporteurs» in Attard, supra n 23, 21; J Barbosa, ‘Conclusions of the Meeting’ in Attard, acima n 23, 29.

37 *Ibidem*.

38 Tolba, «The Implications of the “Common Concern of Mankind” ...», cit. nota 31.

39 *Ibidem*.

40 Shelton, «Common Concern...», cit. nota 32.

41 A CQNUAC entrou em vigor em 21 de março de 1994. Hoje, tem adesão quase universal. Os 197 países que ratificaram a Convenção são chamados Partes na Convenção. A CQNUAC é uma “Rio Convention”, uma das duas abertas à assinatura na “Rio Earth Summit” em 1992.

da humanidade”.⁴² Na sequência do debate sobre o tema na sessão de 2015, a CDI suprimiu conceito de preocupação comum do projeto orientação, juntamente com o reconhecimento, no preâmbulo do projeto de orientações, de que «a proteção da atmosfera contra a poluição atmosférica e a degradação atmosférica é uma preocupação premente da comunidade internacional no seu conjunto». ⁴³ Conforme relatado à Assembleia Geral da ONU em 2015, a razão para a remoção foi que “as consequências jurídicas do conceito de interesse comum da humanidade permanecem obscuras no atual estágio de desenvolvimento do direito internacional relacionado à atmosfera”. ⁴⁴ Os delegados à Sexta Comissão da Assembleia Geral expressaram pontos de vista semelhantes, com algumas delegações a oporem-se à utilização do termo “preocupação comum da humanidade” no projeto de Orientações porque “o conceito era vago e controverso, e (...) o seu conteúdo era não só difícil de definir, mas também sujeito a várias interpretações.” ⁴⁵

Se, por um lado, o conceito de “preocupação comum da humanidade” nos permite libertar-nos do controverso tratamento do património comum relativo a recursos ou áreas tangíveis, por outro lado, este conceito irá tornar-nos reféns do impasse de conceitos indeterminados.

0 Património como abordagem construtiva

Património Comum: um projeto impossível nos anos 60

É da maior importância compreender a origem do conceito de Património Comum da Humanidade (CHH), a sua natureza, alcance e os seus objetivos iniciais. Ao mesmo tempo, é necessário contextualizar esses elementos com seu tempo e natureza ainda hoje exclusivamente territorial de uma sociedade, que considera os bens comuns, apenas as partes sobranes das divisões das soberanias ou da propriedade privada. Do ponto de vista jurídico, o Planeta tem sido até hoje tratado como um território **geográfico** de 510 milhões de quilómetros quadrados divididos entre Estados, cujos territórios remanescentes são reconhecidas como *bens comuns globais*. Esta visão unidimensional simplificada deixa de fora a expressão mais relevante e valiosa e da natureza – o **Sistema Terrestre funcional como um sistema único e complexo de**

⁴² Int'l Law Comm'n, Rep. on the Work of Its Sixty-Seventh Session, doc. A/70/10, 2015, p. 26 a/e 27 (2015).

⁴³ Int'l Law Comm'n, Protection of the Atmosphere: Texts and Titles of Draft Conclusions 1, 2 and 5, and Preambular Paragraphs Provisoriamente Adotado pela Comissão de Redação em 13, 18, 19 e 20 de maio de 2015, documento da ONU A/CN.4/L.851, em 1.

⁴⁴ Int'l Law Comm'n, Rep. on the Work of Its Sixty-Seventh Session, *nota 1 supra*, p. 26 a/e 27.

⁴⁵ Idem nota 13.

suporte à vida. Como tal, argumentamos que o padrão de funcionamento favorável do Sistema Terrestre que emergiu durante o Holoceno – ou seja, o conjunto de ciclos físicos, químicos e biológicos globais e fluxos de energia que permitem e suportam a vida no planeta – é em última e definitiva análise bem comum global da humanidade, um bem intangível e juridicamente indivisível.

Durante o processo de formulação do conceito de Património Comum da Humanidade, anterior à proposta na Assembleia Geral da Nações Unidas de 1967, Arvid Pardo na sua abordagem inicial, percebe claramente que as características, princípios e objetivos do Património Comum da Humanidade não se encaixavam nessa visão unidimensional que reduzia o planeta a uma área geográfica, e onde os bens comuns globais eram confinados às partes remanescentes de apropriações estatais situadas fora das fronteiras estatais.

Consciente da perspetiva reducionista, procurou evitar as limitações da abordagem territorial, propondo um tratado sobre o espaço oceânico em 1971 que *“tentou mostrar como o conceito de património comum poderia ser implementado no ambiente marinho como um todo”*.⁴⁶ A rejeição da proposta era inevitável naquele momento, pois década de 1960 não existiam instrumentos científicos para definir, medir e delimitar o que seria esse *“ambiente marinho”* não territorial, e distingui-lo do espaço geográfico onde a água do mar estava temporariamente, tornando este projeto inviável, mesmo que existisse vontade política.

No entanto, este facto aponta que o impulso original subjacente à proposta de Pardo de 1967, incluiu intuitivamente a visão do que é realmente comum a toda a humanidade e que nos une a todos, como algo que transcende a dimensão territorial do planeta, uma aliás uma visão hoje comprovado pela Ciências do Sistema Terrestre e pelas culturas indígenas tradicionais: a perceção da funcionalidade global e interdependente da natureza. A grande questão é como representar este facto natural do ponto de vista jurídico e, depois, organizar as relações humanas que emergem do uso partilhado deste sistema comum – o *“ambiente global/sistema de suporte de vida”* como bem comum não territorial como um todo único indivisível.

Uma nova forma de pensar a Terra

Desenvolvimentos científicos recentes definiram e descreveram o Sistema Terrestre e tentaram responder ao desafio de compreender e medir este “ambiente

46 Arvid Pardo, «The Origins of the 1967 Malta Initiative», International Insights, 1993, 9(2), p. 65 a/e 69.

como um todo” não territorial e funcional, desenvolvendo o conceito baseado em sistemas de Limites do Planeta (Planetary Boundaries - PBs)⁴⁷. Com base em propriedades intrínsecas “hard-wired”, os PBs definem uma combinação de variáveis, relações e parâmetros que, em conjunto, descrevem o estado de funcionamento do Sistema Terrestre, permitindo assim a compreensão do papel da interação de processos químicos, biológicos e físicos na manutenção de um estado favorável para a humanidade (i.e., o Holoceno), bem como o papel da humanidade em empurrar o Sistema para fora da sua estabilidade, para um estado indesejável. Estas fronteiras são uma combinação de limites baseados na ciência para nove processos centrais (por exemplo, alterações climáticas, destruição da camada de ozono, integridade da biosfera, acidificação dos oceanos e outros) que, em conjunto, descrevem o modo de funcionamento do Sistema Terrestre e os limites para a degradação desses processos – os limites planetários. O estado bio-geofísico favorável correspondente a um Sistema Terrestre em bom funcionamento pode ser definido quantitativamente e qualitativamente – o Espaço Operacional Seguro para a Humanidade. Dentro desses limites, o sistema é resiliente – ou seja, tem capacidade para absorver choques mantendo o seu estado de funcionamento.⁴⁸ Quando estes limites são ultrapassados, o sistema já não tende a recuperar para a sua “identidade” original, mas tende para uma configuração diferente.⁴⁹

É importante destacar que o princípio científico mais crítico que sustenta a estrutura dos PBs é que o **Sistema Terrestre funciona como um único sistema integrado** a nível planetário⁵⁰. Se algumas dos limites do planeta forem transgredidas, o risco de o Sistema Terrestre ser expulso do estado estável do Holoceno aumenta rapidamente.

“As Ciências do Sistema Terrestre representam uma significativa mudança de paradigma porque encerram em si uma nova forma de pensar sobre a Terra. Representam uma meta-ciência integradora de todo o planeta, como um sistema profundamente interligado, complexo e em evolução, para além de um mero conjunto de ecossistemas ou processos globais isolados”. O novo paradigma das ciências do Sistema Terrestre, que exige um estudo abrangente da coevolução da geosfera, biosfera e tecno-antroposfera, está ligado ao conceito de Antropoceno. A ideia do Antropoceno

47 Johan Rockström et al, «A Safe Operating Space for Humanity», in *Nature* 461(7263), 2009, p. 472 a/e 475 DOI:10.1038/461472a.

48 Carl Folke et al, «Resilience and Sustainable Development: Building Adaptive Capacity in a World of Transformations», in *AMBIO*, 2002, vol. 31, issue 5, p. 437.

49 Rakhyun E. Kim & Klaus Bosselmann, (2015) «Operationalizing Sustainable Development: Ecological Integrity as *Grundnorm* of International Law», in *RECIEL - Review of European Community & International Environmental Law*. RECIEL, 2015, vol. 24, issue 2, ISSN 2050-0386 - DOI: 10.1111/reel.12109.

50 Will Steffen et al, *Trajectories of the Earth System in the Anthropocene*, ed. William C. Clark, Harvard University, Cambridge, MA, aprovado em 6 de julho de 2018 (recebido para revisão em 19 de junho).

é vista por muitos cientistas como o momento em que os seres humanos começaram a desempenhar um papel significativo no funcionamento do Sistema Terrestre. (...) O Antropoceno está a desafiar as nossas categorias jurídicas fundamentais na medida em que reflete também uma conceção normativa da Terra⁵¹.

Colmatar o fosso entre a teorização e a realidade

Para o Direito, o que está em jogo é a sua própria capacidade de explicar o mundo. Conceptualizar o planeta como um mero território, está na origem de inúmeras disfunções que resultam em crises ambientais, económicas e sociais que enfrentamos já hoje; ou seja, o sistema jurídico assenta numa visão de mundo obsoleta. Se a nova época do Antropoceno está a desafiar as nossas categorias jurídicas fundamentais e clama por uma nova conceção normativa da Terra, apenas um novo discurso com um maior poder explicativo da realidade pode alicerçar a sua legitimidade, como bem explicam Camilleri e Falk (1992):

«A legitimidade de um discurso reside no seu poder explicativo da realidade, de modo que a sua legitimidade se desgasta na medida em que aumenta a sua inadequação para refletir a situação real do mundo. Em todas as áreas em que o discurso da soberania perdeu a sua capacidade de retratar com precisão os factos, é precisamente no desfazamento entre a teorização da realidade e a realidade da dinâmica ecológica da biosfera, que esta perda de legitimidade se torna clara.»⁵²

A capacidade do direito de explicar e representar o “aspeto funcional” de um planeta complexo e altamente interligado, retratando com precisão os factos naturais e desenvolvendo um quadro jurídico que permita a gestão/restauração e manutenção de um bem comum sem fronteiras, “de forma sobreposta com as soberanias territoriais”,⁵³ determinará a sua legitimidade. “(...) O Direito e a ciência que o acompanha terão de mudar se quiserem permanecer relevantes no Antropoceno e para manter a sua posição como um importante instrumento regulador de escolha para estabelecer e manter a ordem social, a previsibilidade, a legitimidade e a estabilidade, enquanto se procura a justiça⁵⁴”.

51 IUCN Academy – Research Committee workshop 2019.

52 Joseph A. Camilleri & Jim Falk, *The End of Sovereignty? The Politics of a Shrinking and Fragmenting World*. Aldershot: Edward Elgar Publishers, 1992.

53 Paulo Magalhães et al, *Planetary Condominium: the legal framework for the Common Home of Humanity*, 2018. <https://global-challenges.org/app/uploads/2023/06/Planetary-Condominium-the-legal-framework-for-the-Common-Home-of-Humanity-2018.pdf>

54 Louis Kotzé & Rakhyun E. Kim, «Earth system law: The juridical dimension of earth system governance», in *Earth System Governance*, 2019, <https://doi.org/10.1016/j.esg.2019.100003>.

Só «a incorporar conceitos da ciência moderna é que o direito poderá responder com êxito a este desafio e tornar-se parte integrante da criação de um mundo melhor, em vez de facilitar a sua destruição». ⁵⁵ Hoje em dia, com uma percepção mais clara de todas estas interconexões e do funcionamento global do Sistema Terrestre como um todo único, não é adequado, por exemplo, abordar o *ambiente marinho* de forma isolada, mas sim integrá-lo nos ciclos biogeofísicos de um único sistema à escala global.

Com o desenvolvimento do nosso conhecimento sobre o funcionamento do Sistema Terrestre e definindo o *bom funcionamento do Sistema Terrestre* e os seus limites qualitativos e quantitativos, dispomos agora dos instrumentos científicos capazes de identificar o nosso objeto jurídico à escala global. Desta evolução, emerge também um novo princípio do Direito Internacional - o Princípio da Integridade e Unidade do Sistema Terrestre ⁵⁶.

Arvid Pardo não tinha esse conhecimento na década de 1960 - a possibilidade de *distinguir o “ambiente marinho como um todo” da área territorial dos oceanos - mas hoje é possível distinguir o “ambiente como um todo” do território do próprio planeta*, e defini-lo.

O *Espaço Operacional Seguro para a Humanidade*, enquanto espaço qualitativo e não territorial, pode, assim, ultrapassar as limitações técnicas dos recursos territoriais/tangíveis que constituíram o objeto da abordagem inicial do *Património Comum*, e dar resposta a um leque crescente de possíveis aplicações não espaciais, cumprindo assim os objetivos que estavam no embrião deste conceito.

Se o motivo fundador do conceito de *património comum* já considerava a ideia de interligação - de que os bens comuns globais não podem ser confinados apenas fora das fronteiras nacionais e, portanto, não podem ser geridos através de um modelo de governação baseado no pensamento territorial em silo -, e se dispomos agora dos instrumentos científicos capazes representar uma realidade qualitativa e funcional da natureza no direito internacional, estamos agora no momento histórico para fazer a ponte entre “*a lacuna entre a teorização da realidade e a realidade da dinâmica ecológica da biosfera.*” ⁵⁷.

55 Fritjof Capra & Ugo Mattei, *The Ecology of Law - Toward a Legal System in Tune with Nature and Community*, Berrett-Koehler Publishers, Inc., 2015.

56 Paulo Magalhães et al, *Principle of the Integrity and Unity of the Earth System - A new principal of International Law*, 2019, https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/27974/IIDMACHH_proposal.pdf?sequence=1&isAllowed=y

57 Pardo, «The Origins...», cit. nota 46.

Distinguir o território do funcionamento intangível do Sistema Terrestre

A sobreposição de uma lógica territorial estática de soberania sobre territórios, com a dinâmica da circulação global oceânica e atmosférica, da energia e dos ciclos biogeofísicos, é inevitavelmente disfuncional. De facto, pode dizer-se que o desafio do direito internacional não está tanto enraizado na “água que desafia a soberania, mas está enraizado numa soberania que desafia a realidade”⁵⁸.

Mesmo que seja possível realizar uma divisão jurídica no espaço territorial dos oceanos, constituindo diferentes zonas marítimas, ou dividir juridicamente o do espaço aéreo, através de abstrações jurídicas, a mesma operação (de divisão abstrata jurídica) é impossível de ser realizada ao nível da composição biogeoquímica da atmosfera ou dos oceanos, ou do clima, dado que os fluidos de que são constituídos circulam continuamente por todo o planeta. Fazer uma distinção entre a composição biogeoquímica da atmosfera e os contornos geográficos do espaço aéreo, ou entre a qualidade biogeoquímica da água e a sua circulação global e o espaço onde as moléculas de água estão temporalmente localizadas, abre a possibilidade de construir novos conceitos com maior capacidade de retratar a dinâmica real do mundo natural e de identificar o bem comum que deve ser objeto de uma gestão comum.

“Do ponto de vista jurídico, um planeta com um Sistema Terrestre instável, num estado de funcionamento inapropriado, com eventos climáticos imprevisíveis e extremos, com uma biosfera altamente degradada que não é capaz de suportar as necessidades ecológicas da espécie humana e todas as outras espécies que se desenvolveram no holoceno, pode continuar a ser objeto da divisão de abstrações jurídicas de Estados Soberanos, mas não pode servir de Casa Comum para a humanidade. Da mesma forma, um oceano morto acidificado pode continuar a ser objeto de divisões jurídicas entre soberanias, mas não pode suportar a vida marinha e a humanidade em sua totalidade.”⁵⁹.

As ciências do Sistema Terrestre permitem à humanidade formular uma nova conceptualização sobre o nosso planeta: a física (Planeta Terra) e a funcional intangível (o Sistema Terrestre). É, portanto, vital entender o Sistema Terrestre como um bem comum independente da divisão geopolítica artificial operada pelas fronteiras territoriais políticas dos Estados-Nação.

58 Jutta Brunnée, «The Challenge of International law: Water defying Sovereignty or Sovereignty Defying Reality?», in *Revista Nação e Defesa - Instituto de Defesa Nacional*, nº 86, 1998, p. 53.

59 Paulo Magalhães, «Climate as Heritage or a Concern? Addressing the structural roots of climate emergency», 2020, in *Revista Eletrónica de Direito*, https://cije.up.pt/client/files/0000000001/6-artigo-paulo-magalhaes_1592.pdf.

Embora persista a ausência de uma distinção jurídica entre estes dois factos completamente diferentes já identificados pela doutrina produzida pela Comissão de Direito Internacional, existem já vários documentos internacionais que referem a necessidade de abordar o Sistema Terrestre como um todo único e interligado, como condição para enfrentar de forma eficaz as emergências climáticas e da biosfera. O Relatório do Secretário-Geral das Nações Unidas “Lacunas no direito ambiental internacional e instrumentos relacionados com o ambiente: rumo a um pacto global para o ambiente”, publicado em novembro de 2018, afirma no seu parágrafo 80: “*A proliferação de acordos ambientais multilaterais e os mandatos distintos e separados daí resultantes ignoram a unidade, interligação e interdependência do ecossistema da Terra*”⁶⁰. Da mesma forma, a Resolução A/69/322 da AGNU “que se baseia no conhecimento científico holístico fornecido pela ciência do sistema terrestre para desenvolver leis e políticas que melhor gerem o comportamento humano à luz das interconexões entre as pessoas e a natureza. Tanto a ciência do sistema terrestre como a governação do sistema terrestre reforçam-se contínua e mutuamente no que diz respeito a uma visão holística para o planeta.”⁶¹.

Se a percepção desta visão holística do planeta e do seu sistema global de suporte à vida é uma condição para melhorar o nosso *poder explicativo da realidade*, essa percepção não é suficiente por si só. São necessários instrumentos para fazer a ponte entre a nova *teorização* e a *realidade*. Devido ao facto de a soberania estar profundamente alicerçada no conceito de espaço geográfico territorial, enquanto o conceito de Sistema Terrestre se baseia numa compreensão qualitativa e quantitativa intangível do funcionamento planetário, parece perfeitamente possível fazer uma distinção jurídica entre eles e, ao fazê-lo, harmonizar a coexistência de ambos.

O bom funcionamento do Sistema Terrestre como Património Comum intangível

Mesmo admitindo que o processo de construção do consenso comum internacional e o quadro jurídico que o acompanha se processem por etapas graduais, há que reconhecer que “o direito e o dever da comunidade internacional de agir em questões de interesse comum devem ser equilibrados no respeito pela soberania. Os Estados mantêm a soberania sujeita às exigências do direito internacional desenvolvido para assegurar o interesse comum.”⁶². No entanto, os limites concretos e a definição

60 UNGA - Report “Gaps in international environmental law and environment-related instruments: towards a global pact for the environment”. https://432a669f-5db0-4dbf-b0b1-6d8939ec155e.filesusr.com/ugd/deeae3_0054f53a156a46989d5b84bb50ca5eb9.pdf.

61 UNGA, 2014. Harmony with Nature, Resolution A/69/322 adotado em 18 de agosto.

62 Dinah Shelton, «Common Concern of Humanity», in *Environmental Policy and Law*, 2009, 39/2.

desses requisitos e equilíbrios caso a caso não são compatíveis com a agilidade necessária para uma gestão permanente e bem-sucedida de um bem comum global. As fronteiras entre poderes soberanos e qualquer tipo de conceito de “bens comuns”, se não forem claramente definidas e delimitadas, darão sempre origem a um labirinto de imprecisões e “quase-conceitos”.

A principal diferença entre o clima estável (que corresponde a um Sistema Terrestre num bom estado funcionamento), *como uma dinâmica natural imaterial*, e outros recursos territoriais já reconhecidos como Património Comum (ou seja, os recursos vivos da Antártida, os fundos marinhos e os seus recursos minerais...) é a intangibilidade e a não territorialidade do seu carácter. Mas se essa diferença é verdadeira para os recursos que estão localizados no planeta Terra, o mesmo não pode ser dito em relação aos bens que existem no espaço sideral. Oosterlinck⁶³, no seu artigo “Propriedade tangível e intangível no espaço sideral”, afirma: “A propriedade no espaço é certamente uma das questões mais importantes para o futuro, não apenas no contexto da forma mais clássica de propriedade tangível, como minerais, mas também propriedade intangível, como orbitas, órbita geoestacionária, frequências, etc.” Esta é uma conquista muito interessante porque esses objetos intangíveis da lei espacial não são apenas “ideias” ou “criações do espírito humano”, mas sim fenómenos naturais que existem no universo e são esgotáveis e limitados pelo uso. Assim, esses objetos naturais intangíveis são exemplos em que a necessidade de organizar o seu uso, ou a relevância (e valor económico) dos próprios bens, justificaram a busca de novas soluções pela lei.

Se já reconhecemos a existência de objetos naturais intangíveis como o espectro radioelétrico, orbitas privilegiadas⁶⁴, porque não é possível reconhecer a existência do Sistema Terrestre *como um modo de operação – um certo padrão de funcionamento* que é favorável para a humanidade – como um objeto natural intangível de direito?

Como explica Alexander Kiss “Esta noção do interesse comum da humanidade é o fundamento do património comum da humanidade e até, ou podemos dizer, que este património é a materialização do interesse comum da humanidade, numa área ou em certos recursos (...).”⁶⁵.

63 René Oosterlinck, «Tangible and Intangible Property in Outer Space», In *International Institute of Space Law, Proceedings of the 39th Colloquium of the Law of Outer Space*, Reston: American Institute of Aeronautics and Astronautics, 1996, p. 271.

64 Alexandre Charles Kiss, *La notion de Patrimoine Commun de l'humanité*. Acedémie de Droit International, Recueil de Cours, 1982, vol.175, (TomolI), p. 226.

65 *Ibidem*, p. 231.

Com a definição do *Espaço Operacional Seguro para a Humanidade*, passamos a dispor das condições técnicas necessárias para definir o óbvio interesse comum da humanidade em proteger e manter o próprio suporte da vida e defini-la com precisão como um bem comum que pertence a toda a humanidade. Ou seja, estão decifradas e traduzidas de forma quantitativa e qualitativa as condições que correspondem a um Sistema Terrestre num bom estado de funcionamento, o bem comum intangível e não territorial, que suporte a vida – o nosso verdadeiro e primordial *Património Comum da Humanidade*.

“Uma legislação ambiental deve, no mínimo, atuar como limites jurídicos que impeçam as atividades humanas de alcançar e violar os limites planetários, definidos como o espaço seguro para a humanidade operar sem os ultrapassar. Por outras palavras, as fronteiras jurídicas devem traduzir (com a maior precisão possível, dado o nosso conhecimento sempre incompleto⁶⁶) a realidade física de um mundo finito em lei e, assim, delimitar níveis aceitáveis de atividade humana.”⁶⁷

Mas, mais importante ainda, tendo como ponto de partida esta descrição objetiva e quantificação bem fundamentada, é possível considerar como entidades jurídicas distintas, a *dinâmica natural intangível* dos ciclos biogeofísicos à escala global e dos fluxos energéticos do Sistema Terrestre – o *aspeto funcional* identificado pela CDI – por um lado, e o planeta físico e o espaço das soberanias territoriais dos Estados – a dimensão estática da soberania, por outro. Por outras palavras, é possível distinguir e separar juridicamente o funcionamento do Sistema Terrestre, ou seja, os ciclos biogeofísicos globais e os fluxos de energia que circulam por todo o planeta, da representação geográfica das áreas de soberanias territoriais.

Do ponto de vista jurídico, o objetivo é proteger o bom funcionamento do Sistema Terrestre (que dá origem a um ambiente resiliente, diversificado, produtivo e com um clima estável), resultante de uma estrutura biogeofísica bem definida e interativa da atmosfera, oceanos e terra. Esta estrutura dá origem a dinâmicas bem definidas, já identificadas pelas ciências do Sistema Terrestre, como o estado de funcionamento favorável para a humanidade. Assim, dispomos dos requisitos necessários para identificar, definir e classificar o bem comum natural intangível, nomeadamente:

- 1) Não é tangível ou visível, embora beneficiemos do seu bom estado funcionamento ou sofremos dos seus impactos negativos do seu mau estado de funcionamento;

66 Comentário do autor.

67 Kotzé & Kim, «Earth system law...», cit. nota 54.

- 2) É globalmente disperso e não geograficamente localizado;
- 3) É material e juridicamente indivisível;
- 4) Não pode ser apropriado, embora a sua qualidade possa deteriorada e seja esgotável;
- 5) É mensurável e identificável, portanto, não só é possível distingui-lo do espaço territorial do planeta, mas é possível separá-lo em relação ao espaço físico e, assim, considerá-lo como uma entidade jurídica separada.

Hoje não só é possível definir o carácter deste fenómeno natural – padrão de funcionamento relativamente estável do Sistema Terrestre – como é possível delimitá-lo. “Quando nos referimos ao padrão da dinâmica funcional relativamente estável do Sistema Terrestre que corresponde a um Clima estável, não nos estamos a referir a “matéria” ou ao planeta físico, mas sim à forma como a matéria e a energia se movem e circulam pelo planeta. A matéria está sempre em transformação através de reações químicas e processos físicos – e, a longo prazo, através da evolução biológica. Mas os padrões e taxas dessas mudanças e as suas interações que formam estruturas de ordem superior, como ecossistemas, seguem padrões bem definidos de organização e estabilidade. À escala planetária, as formas como a matéria e a energia se movem ao redor do planeta, criando vários padrões de circulação atmosférica e oceânica, seguem as leis da termodinâmica e resultam num Clima estável. Um Clima global estável é algo que só pode ser legalmente classificado como um bem natural intangível.”⁶⁸.

A natureza não é só aquilo em que podemos tocar ou ver, mas a sua dimensão mais valiosa é a sua dimensão intangível. Felizmente, as sociedades humanas têm uma longa história de reconhecimento de ativos intangíveis e do estabelecimento de uma proteção jurídica. Os exemplos incluem o Património Cultural Imaterial (UNESCO), o valor de *goodwill* das empresas, ou os direitos de propriedade intelectual. Estas soluções, que recorreram ao reconhecimento jurídico de novos ativos intangíveis, revelaram-se cruciais para a construção e funcionamento da sociedade atual. O desenvolvimento de uma *Lex Anthropocenae*⁶⁹, necessária para enfrentar a profunda crise económico-socioecológica do Antropoceno, terá necessariamente que abordar e harmonizar a interdependência resultante do uso partilhado do mesmo sistema planetário e das condições intangíveis que sustentam a vida na Terra. Referindo-se ao regime jurídico do

68 Paulo Magalhães & Will Steffen, *Why we need a critical legal innovation to save our climate*, 2021, in <https://www.commonshomeofhumanity.org/climate>.

69 Louis J. Kotzé & Duncan French, «A critique of the Global Pact for the environment: a stillborn initiative or the foundation for *Lex Anthropocenae*? » in *International Environ Agreements*, 2018, vol. 18, p. 811 a/e 838.

<https://doi.org/10.1007/s10784-018-9477-x>.

Património Comum da Humanidade já em vigor, Alexander Kiss afirmou: “(...) recursos vitais para a Antártida, órbitas privilegiadas, a Lua e outros corpos celestes para o espaço sideral, o fundo do mar e seus recursos minerais. Em todos esses casos, há uma materialização mais precisa de um interesse dentro de um campo muito mais amplo: definitivamente, o patrimônio comum da humanidade pode ser considerado como a cristalização do interesse comum da humanidade em torno desses pontos precisos.”⁷⁰.

A possibilidade de estabelecer o projeto inicial de património comum e de definir um património imaterial sem fronteiras ao nível funcional do Sistema Terrestre, depende da nossa capacidade de o definir de forma clara e precisa. Enfrentamos agora o momento de dar um grande passo em frente no desenvolvimento de um novo conceito normativo para o Planeta Terra, onde os bens comuns intangíveis terão um papel crítico.

O Património como abordagem integrada e construtiva

Criar um caminho de “Terra Estabilizada”

Atualmente, o Sistema Terrestre está num caminho de *HotHouse Earth* - Terra Estufa - impulsionado pelas emissões humanas de gases de efeito estufa e degradação da biosfera em direção a um limiar planetário potencial de $\sim 2^{\circ}\text{C}$. Para além deste limiar, o sistema seguiria um caminho essencialmente irreversível com uma cascata semelhante a um dominó que poderia levá-lo a temperaturas ainda mais elevadas. Mesmo que a meta do Acordo de Paris de um aumento de $1,5^{\circ}\text{C}$ a $2,0^{\circ}\text{C}$ na temperatura seja cumprida, não podemos excluir o risco de que uma cascata de feedbacks possa empurrar o Sistema Terrestre irreversivelmente para um caminho de “Terra Estufa”. O desafio que a humanidade enfrenta é criar um caminho de “Terra Estabilizada” que afaste o Sistema Terrestre da sua trajetória atual em direção ao limiar além do qual está a Terra Estufa. (...) A criação deste caminho alternativo da Terra Estabilizada requer uma ação humana positiva e deliberada (produção de benefícios ambientais e não apenas mitigação ou danos evitados), criando feedbacks que mantenham o sistema em um caminho de Terra Estabilizada.⁷¹.

Esta ameaça representa o maior desafio para as sociedades humanas, o de gerar uma ação coletiva concertada à escala global. “Nenhum Estado pode resolver os

70 Kiss, «La notion de Patrimoine Commun... », cit. nota 64, p. 228.

71 Steffem, «Trajectories of the Earth System ... », cit. nota 28.

problemas que colocam ou receber todos os benefícios que oferecem. Os danos causados a uma questão de interesse comum são frequentemente generalizados e de origem difusa, tornando difícil, se não impossível, confiar nas noções bilaterais tradicionais de responsabilidade do Estado para fazer cumprir as normas internacionais. Quando o dano é mitigado, a totalidade ou, pelo menos, grande parte da comunidade beneficia.”⁷².

Se esta afirmação faz uma interpretação correta da nossa interdependência global, também identifica claramente o erro conceptual de *interesse comum*. Quando o dano é mitigado, toda a comunidade não se beneficia, mas sim menos prejudicada. Este é um ponto central para questionar a forma como as nossas sociedades lidam com as alterações climáticas. A dura verdade é que a comunidade só beneficia quando é tomada uma ação positiva que contribui para aumentar a estabilidade do Sistema Terrestre dentro do espaço operacional seguro. Reduzir ou mitigar um dano, não é produzir um benefício.

A estratégia de uma abordagem de contenção de danos e partilha de encargos de *interesse comum* resulta num jogo de soma negativo em que o total da produção do “clima estável” diminui sempre. Ao abordar as alterações climáticas como uma preocupação/problema a mitigar e não como um bem comum que deve ser protegido, a base de qualquer abordagem é a produção de danos, e os benefícios são apenas sinónimo de uma amortização dos danos. O resultado é invariavelmente negativo.

Este é também o quadro do Acordo de Paris, onde as remoções por sumidouros de gases com efeito de estufa só existem como compensação/amortização das emissões. Eles não são diretamente recompensados e visíveis para a economia e, portanto, ficam à margem de qualquer tomada de decisão dos governos.

Na aceção económica, o Clima Estável ou a Segurança Climática a este associada não só é um bem comum, no uso ou apropriação, que é rival, é também é um bem público puro, no consumo, um bem cujo consumo é não rival, isto é, é um consumo conjunto e em que não é desejável nem possível excluir quem não paga. Acresce que a provisão do referido bem público tem a particularidade de ser conjunta. Podemos mesmo dizer que, neste cenário, temos um dupla tragédia - quer do lado do uso ou apropriação do “bem comum”, quer do lado da provisão do “bem público”.

Nem do lado da redução de emissões, nem do lado da remoção de CO₂, se vislumbram resultados que possam sequer aproximar-se da escala do que seria necessário.

72 Dinah Shelton, “Common Concern of Humanity”, 2009, 1 *Iustum Aequum Salutare*, 33-34, referindo-se a Alexandre Kiss.

Criar um caminho de “Terra Estabilizada” implica não só colocar o foco na redução das emissões de gases de efeito estufa, mas também em ações que criem ou melhorem feedbacks negativos⁷³ que reduzam o risco de que o Sistema Terrestre cruze um limiar planetário e se permaneça num caminho de “Terra Estufa”.⁷⁴ O desafio da humanidade, então, é influenciar ativamente as propriedades dinâmicas do Sistema Terrestre de tal forma que as condições instáveis emergentes na zona entre o Holoceno e um estado muito quente se tornem um estado *intermediário estável de facto* (Terra Estabilizada). Isto requer um suporte jurídico onde a atividade de restauração e cuidado permanente do Sistema Terrestre é organizada, enquadrada e recompensada. Tal deve incluir a definição das atividades reconhecidas como benéficas para a conservação do clima e a manutenção do bom funcionamento do Sistema Terrestre, bem como descrições dos mecanismos de medição, definição de valor, contabilidade e compensação e do esquema organizacional para a gestão permanente da utilização deste bem comum.

Um suporte jurídico para restaurar um clima estável / bom funcionamento do Sistema Terrestre

Kiss aproximou-se muito da essência da questão quando perguntou: “Como pode um bem que não pertence a ninguém estar sujeito a um regime jurídico?”⁷⁵. As atividades de cuidar do Sistema Terrestre e garantir um clima estável – por exemplo, atividades que vão além de alcançar emissões líquidas zero de carbono para realmente criar um benefício ambiental removendo dióxido de carbono já em excesso da atmosfera – estão a lidar com um ativo intangível sem fronteiras, que não é juridicamente reconhecido e não pertence a ninguém. “Para estabilizar o aquecimento global em qualquer nível, o excesso de gases de efeito estufa na atmosfera precisa ser eliminado; reduzir as emissões não é suficiente (...). Atualmente, não existem mecanismos económicos destinados a pagar as emissões negativas.”⁷⁶

73 O feedback negativo é um loop de amortecimento de conexões causais – o que significa que a perturbação inicial para qualquer parte do loop desencadeará uma resposta que amortece a mudança inicial. Assim, um feedback negativo tende a manter o *status quo*, enquanto um feedback positivo tende a impulsionar a mudança. “Positivo” e “Negativo” são aqui entendidos num sentido matemático e não emocional. Ver mais: Tim Lenton, *Earth System Science – A very short Introduction*, Oxford University Press, 2016, p. 7.

74 Steffem, «Trajectories of the Earth System ... », cit. nota 28.

75 Kiss, «La notion de Patrimoine Commun... », cit. nota 64.

76 Energy and Climat - Intelligence unit - Informed debate on energy and climate change <https://eciu.net/analysis/briefings/net-zero/negative-emissions-why-what-how>

<https://ca1-eci.edcdn.com/briefings-documents/Negative-emissions-PDF-compressed.pdf?mtime=20190529123951>.

Embora esta não seja uma questão normalmente abordada como tal, trata-se de um problema jurídico antes de ser uma questão de construção de mecanismos económicos. Quem são os credores que devem receber as compensações pela realização das emissões negativas? Como? Quem deve pagar e a quem? A quem pertence o Sistema Terrestre? Qual é a instituição encarregada de gerir a utilização desse bem comum?

Atualmente, do ponto de vista social, esses benefícios – emissões negativas – desaparecem numa lacuna jurídica global e, consequentemente, são invisíveis para a economia. Este problema estrutural torna tecnicamente impossível construir uma economia capaz de produzir os contributos positivos necessários para a recuperação de um Sistema Terrestre que funcione bem e, consequentemente, para manter o caminho de uma Terra Estabilizada. Para que seja possível restaurar um Sistema Terrestre num bom funcionamento, é necessário que esta atividade de restauro seja responsável, regulamentada e se torne visível no PIB dos países. Isto só poderá ser alcançado se o conceito de valor voltar a ocupar o lugar que lhe cabe no centro do pensamento económico.⁷⁷

Como bem explica Carl Folke, “uma parte significativa deste desafio é tornar visível o trabalho da biosfera na sociedade, nas ações humanas e nas transações financeiras e económicas”⁷⁸. E esta é uma questão do que se entende pelos conceitos de *valor* e *criação de riqueza*. “O valor não é uma coisa dada; é moldada e criada.”⁷⁹

A mensagem subjacente à frase *quando o dano é mitigado a comunidade será beneficiada* é a de uma sociedade que pretende manter os mesmos conceitos de *criação de valor* e *riqueza*, ao mesmo tempo que tenta reduzir os danos colaterais, mas sem alterar o modelo socioeconómico.

“Abordar estas questões requer uma profunda integração do conhecimento da ciência biogeofísica do Sistema Terrestre com o das ciências sociais e humanas sobre o desenvolvimento e funcionamento das sociedades humanas.”⁸⁰

O primeiro passo para uma gestão bem-sucedida dos bens comuns é a adoção de uma definição clara **do bem comum**⁸¹. Por outras palavras, devemos reconhecer

77 Mariana Mazzucato, *The Value of Everything. Making and taking from the global economy*, Penguin, 2018, p.18

78 Folke et al, «Resilience and Sustainable...», cit. nota 48.

79 Idem nota 72.

80 Jonathan F. Donges et al., «Closing the loop: Reconnecting human dynamics to Earth System science», in *The Anthropocene Review*, 4(2), 2017, p.151 a/e 157.

81 Ostrom, «Governing the Commons... », cit. nota 30.

a existência de um comum global intangível – o Sistema Terrestre – e auto-organizar as relações internas que se estabelecem entre todos os utilizadores do mesmo bem comum, uma vez que todos os utilizadores sofrem as mesmas consequências positivas e negativas dos atos uns dos outros.

«É óbvio que, tanto na realidade como na consciência, a conservação de toda a biosfera tende naturalmente a ser um interesse geral de toda a humanidade, uma vez que se trata de proteger e transmitir um bem comum a toda a humanidade (...).⁸² Tendo em conta que “a natureza do património comum é uma forma de confiança cujos objetivos principais são a utilização exclusiva para fins pacíficos, a utilização racional num espírito de conservação, a boa gestão ou utilização sensata e a transmissão às gerações futuras⁸³”, mas também “os benefícios do património comum podem ser partilhados no presente através de uma afetação equitativa das receitas (...)”⁸⁴. Podemos considerar que já dispomos dos elementos necessários para pôr em prática o esquema de recuperação do recurso que está em causa.

É claro que a restauração do bem comum, ou do software intangível comum do Sistema Terrestre, implicará alguma evolução no pensamento para dar conta da sua natureza, mas a “diversidade de regimes correspondente ao património comum da humanidade e unidade dos seus fundamentos”⁸⁵ indica claramente a possibilidade de melhorias e adaptações. O mais importante é dar visibilidade às contribuições positivas derivadas da sua manutenção, acompanhadas de incentivos, mecanismos e balanços para contribuições para cada uma das partes.

O reconhecimento jurídico do bom estado de funcionamento do Sistema Terrestre representado pelo Espaço Operacional Seguro para a Humanidade, como Património Comum da Humanidade, é uma condição estrutural para construir uma economia que restaure ativamente o património comum, que sirva verdadeiramente os interesses da comunidade de Estados – e, em última análise, de toda a humanidade.

Mesmo sem tentar um estudo exaustivo de todos os critérios de um regime jurídico da CSC, dado que cada caso tem de ser analisado tendo em conta as características do recurso em causa, “pode ser útil recordar que esses critérios são: (i) não apropriação, (ii) uso pacífico, (iii) gestão internacional dos recursos patrimoniais, (iv) a sua utilização

82 Kiss, «La notion de Patrimoine Commun... », cit. nota 64, p. 176.

83 *Ibidem*.

84 Shelton & Kiss, «Guide to International Environmental ... », cit. nota 22, p. 13.

85 Kiss, «La notion de Patrimoine Commun... », cit. nota 64, p. 225.

racional e (v) distribuição equitativa dos benefícios que deles podem ser extraídos⁸⁶. Ao aplicar o regime jurídico do Património Comum da Humanidade (CHH) para alcançar um clima estável e um Sistema Terrestre que funcione bem, resumimos algumas das características positivas do importante trabalho já realizado pelo Acordo de Paris:

- 1) **Materializar o interesse comum:** O conceito de *património comum* exige a materialização de interesses comuns num objeto bem definido que constitui a substância da própria herança. Utilizando a definição precisa das condições biogeofísicas favoráveis da época do Holoceno para descrever o Espaço Operacional Seguro para a Humanidade, é possível considerar este espaço não territorial de segurança bem definido como uma dinâmica natural intangível comum do Sistema Terrestre, à qual se pode aplicar o estatuto jurídico do Património Comum da Humanidade.
- 2) **Concretizar o projeto inicial do Património Comum:** O ambiente não é uma abstração, mas representa um espaço vivo, a qualidade de vida e a própria saúde dos seres humanos, incluindo as gerações que ainda não nasceram.⁸⁷ Com a possibilidade de definir um estatuto jurídico ao *aspeto funcional* - dinâmica *natural imaterial* específica do Sistema Terrestre, tornou-se possível concretizar o projeto embrionário do Património Comum, e distinguir o “espaço vivo” do espaço territorial.
- 3) **Abordar a diversidade e a complexidade do Sistema Terrestre como um sistema jurídico único integrado:** Ao abordar juridicamente o Sistema Terrestre como um único todo – através do reconhecimento do Espaço Operacional Seguro como Património Comum Imaterial – é possível ultrapassar o problema da fragmentação na abordagem de questões ou elementos específicos. Esta é uma questão crítica, pois se abordarmos um único processo de forma isolada (como ainda estamos a fazer com o CO₂), estaremos a ignorar todos os outros processos críticos (hoje representados pelo conceito de Limites do Planeta) que interagem com este, bem como todos os feedbacks e efeitos de dominó que vão acontecer por todo o sistema. Se algumas dos Limites do Planeta forem ultrapassados, o risco de o Sistema Terrestre sair do período de estabilidade do Holoceno aumenta rapidamente.
- 4) **Partilha de Benefícios face à Partilha de Danos: a evolução do Acordo de Paris para construir uma economia regenerativa.** Os benefícios e encargos ambientais são partilhados por todas as pessoas numa escala global. A produção de benefícios no Sistema Terrestre não pode ser equiparada a perdas económicas. Embora com algumas limitações, as soluções de base natural (trabalho da

86 *Ibidem*, p. 225.

87 Simone Borg, Discurso principal na cerimônia de inauguração do Climate Change Initiative Monument, Universidade de Malta, 2009, 21 de abril. Obtido em: <https://www.um.edu.mt/newsoncampus/features/?a=62770>.

biosfera) e as emissões negativas precisam de se tornar visíveis na economia. Um sistema de congruência entre as regras de apropriação (impactos negativos) e de provisão (impactos positivos) é uma condição estrutural para uma gestão bem-sucedida dos bens comuns⁸⁸. Um sistema equitativo de partilha de benefícios é já um dos elementos da CHH que pode ser desenvolvido num verdadeiro sistema de contabilidade relativamente a este património imaterial: o quadro jurídico para a emergência de uma economia regenerativa.

5) A definição de um objeto da Governança Global e Partilhada: É claro que a atividade de cuidar do Sistema Terrestre e restaurar um clima estável requer um novo marco jurídico que defina os direitos e obrigações que emergem das ações que melhoram e mantêm um bom funcionamento do Sistema Terrestre e geram a base para um quadro colaborativo, promovendo uma distribuição justa dos esforços e direitos nesse processo. Estas devem incluir a definição das atividades reconhecidas como benéficas para a conservação do clima e o bom funcionamento do Sistema Terrestre, os mecanismos de medição, definição de valor, contabilidade e compensação e a entidade responsável pela gestão permanente da utilização deste bem comum.

6) Um quadro jurídico como condição estrutural para a convergência: Numa perspetiva histórica, há uma enorme desproporção de contribuições entre povos e Estados para o esgotamento e manutenção de um Sistema Terrestre num bom estado de funcionamento. Neste sentido, o reconhecimento do padrão de funcionamento do Sistema Terrestre que corresponde ao Clima Estável, como Património Comum pode ser um passo decisivo para abordar e regenerar o nosso bem comum global manís vital, para as gerações presentes e futuras. Sem um suporte jurídico global, as ações de restauração – exp- emissões negativas- desaparecem numa lacuna jurídica global. Através de um sistema contabilidade, incluindo contribuições correntes e históricas, é possível reduzir as assimetrias de forma proporcionada através do restauro e manutenção direta e/ou indireta do património comum.

88 Elinor Ostrom, «Revisiting the Commons: Local Lessons, Global Challenges» in *Science*, 1999, vol. 284, issue 5412, p. 278 a/e 282. DOI:10.1126/science.284.5412.278.

Conclusão

As sociedades humanas são parte integrante do Sistema Terrestre, não um motor externo que perturba um sistema natural⁸⁹. O nosso futuro depende da nossa capacidade de auto-organizar as nossas relações em torno do uso do Sistema Terrestre a que pertencemos e do qual dependemos. Para que o direito permaneça relevante no Antropoceno⁹⁰, deve reinventar-se, e não pode deixar de abordar o conceito de bens comuns globais e os intangíveis naturais, pois estão na base das condições biogeofísicas que sustentam a vida.

O “*património comum da humanidade*” é particularmente ousado, talvez mesmo irrealista. No entanto, este irrealismo pode ser a forma mais realista de olhar para o futuro de uma humanidade onde os recursos não renováveis são abandonados de uma vez por todas e onde existe o imperativo de os gerir em conjunto em benefício das gerações presentes e futuras.⁹¹

O **padrão de dinâmica estável e previsível** do Sistema Terrestre que corresponde a um clima estável e a uma biosfera resiliente e funcional é o nosso bem mais valioso. Este bem verdadeiramente comum sem fronteiras pode ser renovável e mantido, se formos capazes de tornar visível o trabalho da biosfera na sociedade e na economia.

“No final, porém, chegamos à conclusão de que só existe realmente um interesse comum abrangente no direito internacional: o interesse de assegurar a sobrevivência a longo prazo da humanidade, tal como expresso no princípio do desenvolvimento sustentável, baseado na equidade, na dignidade e no Estado de direito.”⁹²

Referências

A/76/10 Report of The International Law Commission, United Nations, seventy-second session (26 April- 4 June and 5 July- 6 August 2021), in https://legal.un.org/ilc/reports/2021/english/a_76_10_advance.pdf.

Alexandre Charles Kiss, *La notion de Patrimoine Commun de l'humanité*. Acedémie de Droit International, Recueil de Cours, 1982, vol.175, (TomolI), p. 226.

89 Oran R. Young & Will Steffen, «The Earth System: Sustaining Planetary Life-Support Systems», in *Principles of Ecosystem Stewardship*, eds. F. Stuart Chapin, III, Gary P. Kofinas & Carl Folke, DOI 10.1007/978-0-387-73033-2 14, Springer Science+Business Media, © LLC, 2009, p. 296.

90 Kotzé & Kim, «Earth system law...», cit. nota 54.

91 Kiss, «La notion de Patrimoine Commun... », cit. nota 64, p. 224.

92 Voigt, «Delineating the Common...», cit. nota 14.

Antonio Augusto C. Trindade & David J. Attard, «Report of the Proceedings of the Meeting Prepared by the Co- rapporteurs» in Attard, *supra* n 23, 21; J Barbosa, ‘Conclusions of the Meeting’ in Attard, *acima* nº 23, 29.

Arvid Pardo, «The Origins of the 1967 Malta Initiative», *International Insights*, 1993, 9(2), p. 65 a/e 69.

Carl Folke *et al*, «Resilience and Sustainable Development: Building Adaptive Capacity in a World of Transformations», in *AMBIO*, 2002, vol. 31, issue 5, p. 437.

Chelsea Bowling, Elizabeth Pierson & Stephanie Ratte, *The Common Concern of Humankind: A Potential Framework for a New Internationally Legally Binding Instrument on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity in the High Seas*, 2016. https://www.un.org/depts/los/biodiversity/prepcom_files/BowlingPiersonandRatte_Common_Concern.pdf

Christian J. Tams, «Individual States as Guardians of community Interests», in *From Bilateralism to Community Interests, Essays in Honor of Judge Bruno Simma*, eds., Ulrich Fastenrath, Rudolf Geiger, Daniel Erasmus Khan, Andreas Paulus, Sabine von Schorlemer & Christoph Vedder, Oxford University Press, Oxford, 2011, p.380.

Christina Voigt, «Delineating the Common Interest in International Law», in *The Common Interest in International Law*, eds. Wolfgang Benedek, Koen De Feyter, Matthias C.Kettemann & Christina Voigt, Intersentia São Paulo, Capítulo 1, 2014.

CQNUAC – United Nations Framework Convention on Climate Change: http://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf.

Dinah Shelton, «Common Concern of Humanity», in *Environmental Law and Policy* 39/2, 2009, p. 83.

Dinah Shelton & Alexandre Kiss, *Guide to International Environmental Law*, Martinus Nijhoff Publishers, 2007.

Elinor Ostrom, *Governing the Commons The Evolution of Institutions for Collective Action. Political Economy of Institutions and Decisions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

Elinor Ostrom, «Revisiting the Commons: Local Lessons, Global Challenges» in *Science*, 1999, vol. 284, issue 5412, p. 278 a/e 282. DOI:10.1126/science.284.5412.278.

Energy and Climate - Intelligence unit - Informed debate on energy and climate change. <https://eciu.net/analysis/briefings/net-zero/negative-emissions-why-what-how>; <https://cal-eci.edcdn.com/briefings-documents/Negative-emissions-PDF-compressed.pdf?mtime=20190529123951>.

Frank Biermann, «Common Concern of Humanity: The emergence of a new Concept of International Law» in *Archiv des Volkerrechts*, 1996, 34Bd, nº 4, p. 426 a/e 431.

Fritjof Capra & Ugo Mattei, *The Ecology of Law – Toward a Legal System in Tune with Nature and Community*, Berrett-Koehler Publishers, Inc., 2015.

Inge Kaul, *Global Public Goods, A concept for framing the Post-2015 Agenda?* Bona: documento de reflexão, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 2013. Obtido em http://www.die-gdi.de/uploads/media/DP_2.2013.pdf.

Int'l Law Comm'n, Rep. on the Work of Its Sixty-Seventh Session, doc. A/70/10, 2015, p. 26 a/e 27 (2015).

Int'l Law Comm'n, Protection of the Atmosphere: Texts and Titles of Draft Conclusions 1, 2 and 5, and Preamble Paragraphs Provisoriamente Adotado pela Comissão de Redação em 13, 18, 19 e 20 de maio de 2015, documento da ONU A/CN.4/L.851, em 1.

Int'l Law Comm'n, Rep. on the Work of Its Sixty-Seventh Session, *nota 1 supra*, p. 26 a/e 27.

Intergovernmental Panel on Climate Change. <https://www.ipcc.ch/>.

IUCN Academy – Research Committee workshop 2019.

Johan Rockström *et al*, «A Safe Operating Space for Humanity», in *Nature* 461(7263), 2009, p. 472 a/e 475 DOI:10.1038/461472a.

Jonathan F. Donges *et al*, «Closing the loop: Reconnecting human dynamics to Earth System science», in *The Anthropocene Review*, 4(2), 2017, p.151 a/e 157.

Joseph A. Camilleri & Jim Falk, *The End of Sovereignty? The Politics of a Shrinking and Fragmenting World*. Aldershot: Edward Elgar Publishers, 1992.

Jutta Brunnée, «The Challenge of International law: Water defying Sovereignty or Sovereignty Defying Reality?», in *Revista Nação e Defesa - Instituto de Defesa Nacional*, nº 86, 1998, p. 53.

Louis J. Kotzé & Duncan French, «A critique of the Global Pact for the environment: a stillborn initiative or the foundation for *Lex Anthropocenae*? » in *International Environ Agreements*, 2018, vol. 18, p. 811 a/e 838. <https://doi.org/10.1007/s10784-018-9417-x>.

Louis J. Kotzé & Rakhyun E. Kim, «Earth system law: The juridical dimension of earth system governance», in *Earth System Governance*, 2019, <https://doi.org/10.1016/j.esg.2019.100003>.

Mariana Mazzucato, *The Value of Everything. Making and taking from the global economy*, Penguin, 2018, p.18

Marta Chantal Ribeiro, «A proteção do mar português só existirá se souber ser global», 2023, in <https://www.publico.pt/2023/05/22/azul/opiniao/protecao-mar-portugues-so-existira-souber-global-2050309>.

Mostafa K. Tolba, «The Implications of the “Common Concern of Mankind” Concept in Global Environmental Issues», in *Revista IIDH*, 13, 1991, p. 237 a/e 246. Obtido em: http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/iidh/cont/13/doc/doc_27.pdf.

Oran R. Young & Will Steffen, « The Earth System: Sustaining Planetary Life-Support Systems», in *Principles of Ecosystem Stewardship*, eds. F. Stuart Chapin, III, Gary P. Kofinas & Carl Folke, DOI 10.1007/978-0-387-73033-2 14, Springer Science+Business Media, © LLC, 2009, p. 296.

Paulo Magalhães et al, *Planetary Condominium: the legal framework for the Common Home of Humanity*, 2018. <https://globalchallenges.org/app/uploads/2023/06/Planetary-Condominium-the-legal-framework-for-the-Common-Home-of-Humanity-2018.pdf>

Paulo Magalhães et al, *Principle of the Integrity and Unity of the Earth System – A new principal of International Law*, 2019, https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/27974/IIDMACHH_proposal.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Paulo Magalhães, «Climate as Heritage or a Concern? Addressing the structural roots of climate emergency», 2020, in *Revista Eletrônica de Direito*, https://cije.up.pt/client/files/0000000001/6-artigo-paulo-magalhaes_1592.pdf.

Paulo Magalhães & Will Steffen, *Why we need a critical legal innovation to save our climate*, 2021, in <https://www.commonhomeofhumanity.org/climate>.

Philippe Sands, «Turtles and Tortures: The Transformation of International Law», in 33 *New York Journal of International Law and Politics* 2, 2001, p. 527 a/e 559.

Rakhyun E. Kim & Klaus Bosselmann, «Operationalizing Sustainable Development: Ecological Integrity as *Grundnorm* of International Law», in *RECIEL – Review of European Community & International Environmental Law*. RECIEL, 2015, vol. 24, issue 2, ISSN 2050-0386 - DOI: 10.1111/reel.12109.

René Oosterlinck, «Tangible and Intangible Property in Outer Space», In *International Institute of Space Law*, Proceedings of the 39th Colloquium of the Law of Outer Space, Reston: American Institute of Aeronautics and Astronautics, 1996, p. 271.

Shahzad Ansari, Frank Wijen, Barbara Gray, (2013). «Constructing a Climate Change Logic: An Institution Perspective on “Tragedy of the Commons”», in *Organization Science*, 2013, vol.24, nº. 4.

Shinya Murase, Relator Especial, *2d Rep. on the Protection of the Atmosphere*, U.N. Doc. A/CN.4/681, at 49, 2015.

Simone Borg, «Climate Change as a Common Concern of Humankind, Twenty Years Later... » From UNGA to UNSC, in *IUCN Academy of Environmental Law*, “Towards an Integrated Climate Change and Energy Policy in the European Union”. 2007, Universidade de Malta. Obtido em: <http://www.iucnael.org>

Simone Borg, «Climate Change as a Common Concern of Humankind, Twenty Years Later...From UNGA to UNSC», IUCN Academy of Environmental Law “Towards an Integrated Climate Change and Energy Policy in the European Union”. Universidade de Malta, 2007. Obtido em: <http://www.iucnael.org>.

Simone Borg, *Key Note Speech na cerimónia de inauguração do Climate Change Initiative Monument*, Universidade de Malta, 2009, 21 de abril, p. 1. Obtido em: <https://www.um.edu.mt/newsoncampus/features/?a=62770>.

Thomas Boudreau, «The Earth's atmosphere as a global trust: establishing proportionate state responsibility to maintain, restore and sustain the global atmosphere», in *ICCG Reflection* 55, 2017, p. 2 a/e 9.

Tim Lenton, *Earth System Science – A very short Introduction*, Oxford University Press, 2016, p. 7.

UNGA, 2014. Harmony with Nature, Resolution A/69/322 adotado em 18 de agosto.

UNGA, Report “Gaps in international environmental law and environment-related instruments: towards a global pact for the environment”. https://432a669f-5db0-4dbf-b0b1-6d8939ec155e.filesusr.com/ugd/deeae3_0054f53a156a46989d5b84bb50ca5eb9.pdf.

United Nations Framework Convention on Climate Change 1992: <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>.

Werner Scholtz, «Human Rights and Climate Change: Extending the Extraterritorial Dimension Via Common Concern», Chapter 7, in *The Common Interest in International Law*, eds. Wolfgang Benedek, Koen De Feyter, Matthias C. Kettemann & Christina Voigt, Intersentia Cambridge, 2014, Intersentia. São Paulo.

Will Steffen, Johan Rockström, Katherine Richardson & Hans Joachim Schellnhuber, *Trajectories of the Earth System in the Anthropocene*, ed. William C. Clark, Harvard University, Cambridge, MA, 2018, 115 (33) 8252-8259, in <https://doi.org/10.1073/pnas.1810141115>.

Will Steffen *et al*, *Trajectories of the Earth System in the Anthropocene*, ed. William C. Clark, Harvard University, Cambridge, MA, 2018.

Wolfgang Benedek *et al*, *Introduction, The Common Interest in International Law*, Eds. Wolfgang Benedek, Koen De Feyter, Mathias C. Kettemann & Christina Voigt, Intersentia, São Paulo, 2014, p. 1.

Direitos e Deveres no âmbito do Global, Regional e Local

QUARTA PARTE



Isabel Maria Freitas Valente

O CONCEITO DE CIDADANIA PLENIFÉRICA COMO PONTO DE CONVERGÊNCIA DOS DIREITOS HUMANOS EM ESTADO DE ECOEMERGÊNCIA, À ESCALA GLOBAL, REGIONAL E LOCAL

A adesão de Portugal e Espanha às Comunidades Europeias, na década de 80 do século XX, trouxe uma nova dimensão geopolítica ao processo de construção europeia. A Europa Comunitária adquire, deste modo, uma presença privilegiada no Atlântico (espaço de confluência entre os continentes europeu, americano e africano) por intermédio das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira e da Comunidade Autónoma das Canárias.

No decorrer das negociações de adesão tornou-se evidente que a necessidade de um estatuto próprio para as Ilhas Atlânticas Portuguesas, a fim de evitar que a sua integração no Mercado Comum se traduzisse na prática no agravamento das suas dificuldades e constrangimentos das suas economias e do modo de vida dos seus habitantes. Situação que era idêntica à de outros territórios insulares pertencentes à CEE.

Na verdade, até à entrada de Portugal nas então ainda Comunidades Europeias, as questões insulares não tinham grande visibilidade no meio delas. O Tratado de Adesão de Portugal (12 de Junho de 1985), regista os problemas específicos das Ilhas Portuguesas Atlânticas e sublinha as “desvantagens decorrentes da sua situação geográfica afastada de continente europeu, da sua orografia particular, das graves insuficiências de infraestruturas e do seu atraso económico”, chamando à atenção para as diligências necessárias para a superação desses constrangimentos e para o desenvolvimento económico e social de tais territórios.

Registe-se ainda que a “iniciativa açoriana pela convocação da Conferência das Regiões Insulares Europeias foi enquadrada no empenho do Conselho da Europa pela promoção do respeito dos direitos humanos em todo o seu espaço político, através do organismo especializado sobre as questões regionais, que hoje dá pelo nome de Congresso dos Poderes Locais e Regionais. As Conferências das Regiões Insulares Europeias realizaram-se em 1981, 1984 e 1991, sucessivamente nas Canárias, nos Açores e nas Ilhas Aland. Nas conclusões respectivas foi deixado claro que os povos insulares europeus aspiravam a um desenvolvimento integral equiparável àquele de que disfrutavam os outros cidadãos da Europa e que isso era afinal uma questão de respeito pelos respectivos direitos humanos¹. Mais tarde autonomizou-se a situação das regiões mais remotas da Europa, fruto da expansão territorial dos países membros historicamente envolvidos nas grandes navegações de descoberta oceânica. As autoridades nacionais de Portugal, Espanha e França foram envolvidas no processo de definição de um estatuto próprio e adequado às peculiaridades dessas regiões, que culminou na inclusão de disposições próprias no Tratado de Lisboa.”²

O vocábulo *ultraperiferia* terá sido, pela primeira vez, utilizado por João Bosco Mota Amaral, primeiro presidente do Governo Regional da Região Autónoma dos Açores, no Conselho Europeu de Rodes e será reconhecido pelo Tratado de Maastricht (1992),³

1 Neste quadro não deixa de ser importante realçar a criação de um regime jurídico para estes territórios vinha sendo apresentado por João Bosco Mota Amaral, no Conselho da Europa (órgão extracomunitário), como uma questão de Direitos Humanos.

2 Cf. João Bosco Mota Amaral, «A criação do conceito de Regiões Ultraperiféricas Europeias - uma luta pelos direitos humanos!», in Regiões Ultraperiféricas Atlânticas: ponte(s) entre a UE e os EUA / Outermost Atlantic Regions: bridge(s) between the EU and the USA, coord. Isabel Maria Freitas Valente, Salvador da Bahia, Mente Aberta, 2022, p.14, ISBN: 978-85-66960-76-1.

3 O Tratado de Maastricht ou Tratado da União Europeia, assinado em 7 de fevereiro de 1992, e em vigor a partir de 1 de novembro de 1993, modificou os Tratados fundadores das Comunidades Europeias (o Tratado de Paris de 1951, o Tratado de Roma de 1957 e a Ato Único Europeu de 1986). Constitui um momento essencial no processo de integração europeia, uma vez que o objetivo económico inicial das Comunidades é ultrapassado pela primeira vez e se alcança uma vocação de natureza política. Este Tratado facilitou a transição para a União Monetária Europeia. Cf. <https://cp-rup.com/as-rup-na-ue/as-rup-nos-tratados/>

em Declaração anexa (nr. 26). Embora se trate de um acto, anexo a este Tratado, ele deve ser considerado como um acordo unânime dos Estados-membros de adoptarem o direito comunitário a estes territórios. Na verdade, foi possível considerar «medidas específicas a seu favor, na medida em que exista e enquanto existir uma necessidade objectiva de tomar tais medidas, tendo em vista o desenvolvimento económico e social dessas regiões. Essas directrizes deviam referenciar simultaneamente objectivos de realização do mercado interno e de reconhecimento da realidade regional, de modo a permitir que essas Regiões Ultraperiféricas consigam atingir o nível económico e social médio da Comunidade.» O conceito de ultraperiferia é consagrado no Tratado de Amesterdão,⁴ assinado a 2 de Outubro de 1997, através do artigo 299 n.º 2. Esse artigo constituiu a base jurídica para a adoção de medidas, pela União Europeia, em seu favor até à entrada em vigor do Tratado de Lisboa (2009). O artigo 355.º do Tratado sobre o Funcionamento da UE (TFUE), que determina o âmbito de aplicação territorial dos Tratados, especificando que estes se aplicam às RUP, em conformidade com o artigo 349.º do TFUE. O 349.º do TFUE reconhece o conceito de ultraperiferia, atuando como base jurídica, autónoma e suficiente, o que permite adaptar e excluir normas europeias, bem como adotar medidas específicas e duradouras em seu benefício.

Assim, a criação de um regime jurídico *sui generis* aplicável numa pequena parte do território da União Europeia tem permitido mitigar os constrangimentos estruturais com que as regiões ultraperiféricas são permanentemente confrontadas, identificados no artigo 349.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), e que foram exacerbados pela pandemia de COVID-19 e pelas alterações climáticas, pois estes territórios estão particularmente expostos aos seus impactos, incluindo fenómenos meteorológicos extremos que são acentuados pela multiplicidade de catástrofes naturais, cuja frequência tem aumentado em resultado do aquecimento global, e cuja escala e intensidade crescentes nas Regiões Ultraperiféricas constituem motivo de grande preocupação.

À luz deste panorama, em que se tecem estratégias diferentes e uma panóplia de visões diferenciadas, muitas questões se levantam, como, por exemplo: será o conceito de ultraperiferia suficiente para resolver todos os problemas e potencialidades destes territórios? Claramente que não!

4 O Tratado de Amesterdão, normativa básica da União Europeia, reviu os Tratados fundadores da União, fundindo e consolidando o seu conteúdo, nos moldes iniciados em Maastricht. O Tratado, rubricado na capital holandesa a 2 de outubro de 1997, entrou em vigor a 1 de maio de 1999. Cf. <https://cp-rup.com/as-rup-na-ue/as-rup-nos-tratados/>

Neste contexto, é importante assinalar que as Regiões Ultraperiféricas são ativo naturais e geoestratégicos da maior importância para a União Europeia e partindo do pressuposto que as pessoas e os Direitos Humanos têm que estar no cerne de toda a atividade político-jurídica, tem-me levando a reflectir e a propor um novo conceito – o de *Cidadania Pleniférica*. Este novo conceito permitirá a realização do fim último do estatuto da ultraperiferia: assegurar que os cidadãos não sejam apenas reconhecidos por serem (ultra)periféricos mas que sejam, sobretudo protegidos enquanto cidadãos de pleno direito, portanto, cidadãos *pleniféricos*.

Justifica-se, neste horizonte, lembrar a ideia de que as políticas, em particular, a Política de Coesão nunca poderá ser vista ou executada como uma política assistencialista, mas terá sempre que ser perspectivada como uma política de investimento nos cidadãos destas regiões e, por conseguinte, no futuro de toda a União Europeia.

Nesse sentido, pretende-se que o conceito de cidadania *pleniférica* promova um duplo reconhecimento da ultraperiferia. Por um lado, da identidade e da realidade específica partilhada pelas nove regiões de três Estados-Membros que dela se reclamam. Por outro lado, da exigência de desenvolvimento por parte da União Europeia das medidas e dos apoios específicos que lhes permitam compensar a localização e as características naturais de modo a que nelas possa fruir uma cidadania europeia plena. Dito por outras palavras, colocar os cidadãos pleniféricos no centro de todas as estratégias político-jurídicas, das ações futuras a nível económico, social, ambiental, cultural...é também garantir que todos os cidadãos da União Europeia, independentemente do local de nascimento ou de residência, tenham acesso à educação, à formação, à habitação, aos cuidados de saúde e às condições de vida básicas. Trata-se de proporcionar oportunidades aos cidadãos para concretizarem o seu potencial.

Esta construção singular de uma utopia – realizar a Justiça, Autonomia e Cidadania plena destes territórios, são os objectivos destes conceitos, neste contexto particular de emergência climática e ambiental sobre a qual versam os textos da presente parte: *Direito e Deveres no âmbito do Global, Regional e Local*.

No capítulo primeiro, Domenico Amirante explora os fundamentos do constitucionalismo ambiental na sua dimensão multinível. Nesse exercício, o autor procura centrar a atenção na constitucionalização do ambiente que se traduziu numa *ecologização* das constituições, o que afetou também os princípios fundamentais de

alguns sistemas jurídicos. Termina a sua reflexão defendendo que o reconhecimento da plena dignidade científica do direito constitucional do ambiente e a evidência de que a proteção ambiental, como direito fundamental, deve ser considerada um dos elementos fundadores do constitucionalismo do terceiro milénio.

No capítulo segundo, relativo à *União Europeia e Regiões Ultraperiféricas: uma perspetiva sobre direitos e deveres no domínio institucional*, de Nuno Lopes, são apresentadas possíveis articulações entre os direitos e deveres no domínio institucional entre a União Europeia e as Regiões Ultraperiféricas.

O capítulo terceiro, intitulado *Os Açores, e os Desafios Futuros dos direitos humanos das Regiões Ultraperiféricas da UE*, de José Carlos San-Bento, reflete sobre a importância que a adesão de Portugal à CEE representou para a Região Autónoma dos Açores permitindo, por via do seu Estatuto Político Administrativo, participar ativamente e influenciar aspetos da integração europeia. Os Açores recorreram à doutrina dos Direitos Humanos para fazer valer em sede de Conselho da Europa os seus plenos direitos enquanto cidadãos europeus, o que viria a ser a base para o reconhecimento futuro das especificidades das Regiões Ultraperiféricas. O capítulo procura também demonstrar o grande potencial que estas Regiões, particularmente os Açores, podem representar para a União Europeia, designadamente conferindo uma profundidade atlântica e um espaço geopolítico da maior relevância. É feita, ainda, uma reflexão sobre os riscos da deriva liberal que a União Europeia tem seguido nas últimas décadas e o que essa orientação representa para as pequenas regiões e cidadãos.

Em termos latos, esta seção do volume X da coleção *Oikos: Cuidar da Casa Comum*, publicada no âmbito do projecto *«Casa Comum e novos modos de habitar interculturalmente: teologia pública e ecologia da cultura em tempos de pós-pandemia»*, procura responder aos objetivos da *Carta Encíclica Laudato Si'*, do Santo Padre Francisco (maio de 2015), e à recente *Exortação Apostólica Laudate Deum* (outubro de 2023), muito concretamente, através do *Humanismo* combater a *Desigualdade Planetária*.

Capítulo XI

Domenico Amirante

OS FUNDAMENTOS DO CONSTITUCIONALISMO AMBIENTAL

Um espaço teórico-prático para o constitucionalismo ambiental: a dimensão multinível

As questões ambientais assumem hoje um papel central na maioria dos sistemas estatais do mundo, através do amadurecimento de um processo histórico que podemos definir como a constitucionalização do *ambiente*. Na extrema heterogeneidade e diversidade que tem caracterizado este percurso, o traço comum é certamente o da emergência progressiva das questões ambientais não apenas como elementos sectoriais ou técnicos do sistema jurídico, mas como elementos estruturais, estruturantes e, em alguns casos, até fundadores do mesmo sistema, elementos das mesmas ordens constitucionais. Ou seja, a constitucionalização do ambiente traduziu-se numa *ecologização* das constituições, o que afetou também os princípios fundamentais de alguns sistemas jurídicos, sem se esgotar nos aspectos programáticos. A transposição das preocupações ambientais para as normas constitucionais, inicialmente veiculadas quase exclusivamente por documentos de direito internacional, produziu ao longo do tempo uma espécie de inversão de tendência também na forma de conceber o próprio direito ambiental: se as primeiras constituições ambientais implementaram essencialmente normas e princípios enunciados a nível internacional (a partir da Convenção de Estocolmo de 1972). Hoje em dia, pelo contrário, discute-se a constitucionalização

do direito internacional do ambiente, como se comprova pelo conjunto crescente de literatura¹. Este fenómeno deve ser visto no contexto de uma tendência mais geral para a constitucionalização do direito internacional, mas possui também características especiais que levaram alguns autores a colocar a hipótese do advento de um constitucionalismo ambiental global.

Rumo a um constitucionalismo ambiental global?

Nas duas primeiras décadas dos anos 2000, surgiu gradualmente um amplo debate, alimentado principalmente por académicos de direito internacional, sobre a noção de constitucionalismo global, que pode ser traduzido como *constitucionalismo mundial*, em vez de constitucionalismo global. Esta expressão, para além de uma previsão hipotética e irrealista de uma Constituição mundial, refere-se à oportunidade de criar um quadro constitucional comum a nível planetário como uma perspectiva pós-nacional. Na verdade, a expressão *constitucionalismo global* pode ser lida em diferentes sentidos, que vão em duas direções inversas: a primeira diz respeito ao potencial universalista e unificador do direito internacional que levaria a uma espécie de Constituição mundial (muitas vezes delineada como uma soma de princípios *jurisdicionais*, e não na forma de uma superconstituição global escrita); a segunda refere-se, em vez disso, à penetração dos estilos e instituições do constitucionalismo no direito internacional: expansão da esfera dos direitos, expansão da subjetividade do direito internacional, incluindo também sujeitos não estatais (comunidades, grupos, indivíduos), democratização do próprias organizações internacionais. Depois, há um terceiro significado que se refere à criação de facto de um constitucionalismo global comum (uma espécie de *transconstitucionalismo*) que derivaria da adesão (mais ou menos espontânea) de um grande número de Estados a um ou mais modelos dominantes de constitucionalismo². Contudo, como não posso abordar aqui este amplo debate, creio ser necessário indicar as possíveis sobreposições e confusões entre os diferentes usos do termo *global* aliado ao *constitucionalismo*, o que me leva a não utilizar este conceito aqui. Algumas referências teóricas podem também servir para enquadrar melhor a

1 Daniel Bodansky, *The Art and Craft of International Environmental Law*, Cambridge, Harvard University Press, 2010; Philippe Sands et al., *Principles of International Environmental Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018; Lavanya Rajamani & Jacqueline Peel, «Reflections on a Decade of Change in International Environmental Law», in *Cambridge International Law Journal*, vol. 10, 2021, n. 1, p. 6 a/e 31.

2 In merito cf.. David S. Law & Mila Versteeg, «The Evolution and Ideology of Global Constitutionalism», in *California Law Review*, vol. 99, 2011, n. 15, p. 1163 a/e 1258; v. anche David S. Law & Mila Versteeg, «The Declining Influence of the United States Constitution», in *New York University Law Review*, vol. 87, 2012, n. 3, p. 762 a/e 858.

questão e motivar a minha posição crítica em relação ao constitucionalismo ambiental global.

Como emerge das reflexões anteriores, não existe uma definição comum de *constitucionalismo global*, e esta flexibilidade semântica é aceite no contexto doutrinário. Noutra perspectiva, a heterogeneidade de ideias que descrevem o *constitucionalismo global* como um fenómeno sublinha um dos seus traços característicos, pelo menos quando é referido como uma “*agenda académica e política*”³ destinada a promover a eficácia e a justiça do direito internacional. De acordo com esta abordagem, esta forma de constitucionalismo partilharia apenas alguns elementos com os conceitos clássicos de Constituição e de constitucionalismo desenvolvidos no espaço nacional. Os padrões *de governação* global, de facto, limitam-se a estabelecer instituições, com as respectivas competências e esferas de atribuição legislativa, mas apenas em alguns casos fornecem regras e instituições para a protecção jurisdicional da sua democracia interna⁴.

Embora intuitivamente *o constitucionalismo global pareça estar limitado à dimensão internacional (ou supranacional)*, na realidade este apresenta estreitas interligações com o *constitucionalismo nacional* e oferece um espaço de investigação para o *direito constitucional comparado*, uma vez que as relações transconstitucionais desenvolveriam formas dialógicas de constitucionalismo. Mas o que acontece ao nível das interligações e relações entre os sistemas constitucionais nacionais pode aparecer como a criação de uma ordem comum numa perspectiva monista e global e expõe-a ao risco de um pensamento dominante que se baseia precisamente na desdiferenciação das características constitucionais dos sistemas⁵. Daqui emergem numerosas observações críticas, por mim partilhadas, relativamente ao risco de padronização das culturas nativas e à imposição das características estilísticas do pensamento liberal-democrático ocidental como padrões comumente aceites, com o objectivo de favorecer reivindicações universalistas em detrimento de um «*constitucionalismo inclusivo*»⁶.

Riscos semelhantes correm-se, também, no domínio do direito do ambiente em relação à utilização da expressão *constitucionalismo ambiental global*, que para

3 Anne Peters & Klaus Armingeon, «Introduction-Global Constitutionalism from an Interdisciplinary Perspective», in *Indiana Journal of Global Legal Studies*, vol. 16, 2009, n. 2, p. 385 a/e 395.

4 *Ibidem*.

5 Aydin Atilgan, *Global Constitutionalism: A Socio-Legal Perspective*, Heidelberg, Springer, 2018.

6 Mattias Kumm, «On the History and Theory of Global Constitutionalism», in *Global Constitutionalism from European and East Asian Perspectives*, eds. Takao Suami et al., Cambridge, Cambridge University Press, 2018, p. 168-199. Cf. Boaventura de Sousa Santos, *Epistemologies of the South: Justice Against Epistemicide*, London-New York, Routledge, 2015; H. Patrick Glenn, *Legal Traditions of the World: Sustainable Diversity in Law*, Oxford, Oxford University Press, 2014.

alguns representa a uniformização planetária do direito do ambiente, quando em termos factuais parece alimentar meras expectativas ambientalistas ou ecológicas em vez de estabelecer um sistema comparável a um sistema constitucional. Sobre este ponto, David Bodanski esclarece que não existe atualmente um regime de direito internacional do ambiente com as conotações de um sistema constitucional. De facto, os princípios internacionais no seu conjunto, por mais partilhados que sejam, continuam a parecer “fracos e vagos” e nem sempre conseguem impor-se dentro das fronteiras nacionais.⁷

Como já foi referido, quando analisado diacronicamente, o direito internacional está a mudar progressivamente os seus traços característicos, necessitando assim de princípios e valores comumente aceites pela comunidade internacional para que possa (re)estabelecer uma ordem fundadora e legitimadora. Neste ponto, Jean-Bernard Auby defende a importância, para o direito internacional, de cumprir duas funções específicas do constitucionalismo e dos processos de constitucionalização: 1) ordenar as relações e os poderes entre as autoridades públicas, favorecendo também o controlo pelos indivíduos; 2) regular a produção e implementação de normas (especificando os órgãos que exercem o poder legislativo) e sistematizá-las num sistema jurídico⁸.

Como é fácil imaginar, o *constitucionalismo global* procura aproximar o sistema internacional do nacional, tanto em termos abstratos como práticos, e, segundo alguns autores, a separação teórica dos conceitos de Estado e de Constituição *permitiria* a própria ideia de *Constituição* em contextos não estatais⁹. Embora os sistemas de governação multinível pós-nacionais e as tendências para a desdiferenciação sejam frequentemente bem-vindos como um limite às derivas inconstitucionais baseadas em padrões comumente aceites que vão além do paradigma do Estado-nação¹⁰, na realidade a questão parece muito mais complexa. Na verdade, inclui questões relativas à soberania e à teoria geral do Estado nos processos contemporâneos de globalização. Um dos principais efeitos da globalização na prática e na teoria das instituições jurídicas é certamente o de modificar significativamente as coordenadas das relações entre

7 Daniel Bodanski, «Is There an International Environmental Constitution?», in *Indiana Journal of Global Legal Studies*, vol. 16, 2009, n. 2, p. 565 a/e 584, p. 580.

8 Jean-Bernard Auby, «Global Constitutionalism and Normative Hierarchies», in *Global Constitutionalism and Its Challenges to Westphalian Constitutional Law*, ed. Martin Belov, Oxford, Hart, 2018, p. 3 a/e 12, p. 4.

9 Aoife O'Donoghue, *Constitutionalism in Global Constitutionalisation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014; Christian Walter, «International Law in a Process of Constitutionalization», in *New Perspectives on the Divide between National and International Law*, eds. Janne E. Nijman & André Nollkaemper, Oxford, Oxford University Press, 2007, p. 191 a/e 215.

10 Anne Peters, «Compensatory Constitutionalism: The Function and Potential of Fundamental International Norms and Structures», in *Leiden Journal of International Law*, vol.19, 2006, n. 3, p. 579 a/e 610.

os níveis institucionais (internacional, nacional e local) e o território em que operam. A diferente relação entre soberania e território, que de exclusiva se tornou *plural* devido à abertura do território à copresença de diferentes formas de autoridade, pode ser lida através da passagem de um Estado moderno para um Estado pós-moderno, em que o Estado está sujeito à dupla tensão da globalização (de fora) e da chamada *glocalização* (de dentro)¹¹. Portanto, perde-se a característica de exclusividade em favor de formas de partilha da própria soberania.

Uma primeira reação doutrinária à identificação deste fenômeno é considerar que a transformação do caráter exclusivo da soberania está destinada a trazer consigo uma crise irreversível do Estado e das ordens positivas e, portanto, em última análise, o seu desaparecimento sob o impulso de uma *internacionalização* do direito constitucional¹² que visa quase *sugar* a autoridade do Estado a partir do exterior. Uma das exemplificações mais fascinantes desta teoria é dada pelo desenvolvimento do neologismo *constitucionalismo pós-nacional* que emerge nas obras de vários autores, com base na teoria habermasiana da “constelação pós-nacional”¹³. Para aqueles que levam este conceito às suas consequências extremas, por exemplo Nico Krisch, o direito pós-nacional, devido ao seu forte pluralismo, iria além do constitucionalismo, no sentido de que a extensão das categorias do constitucionalismo ao direito internacional levaria ao seu desaparecimento e a uma espécie de diluição do Estado no *mare magnum* da globalização¹⁴.

Mais próximas de uma análise gradualista e evolutiva das transformações do direito estão, por outro lado, as teorias que propõem que a relação entre os diferentes níveis em que se exerce a soberania na era da globalização seja analisada não segundo a lógica da exclusão mas segundo a da concorrência. A consequência da integração supranacional e internacional é, portanto, a perda de absolutismo do poder do Estado, que já não pode ser fechado e impermeável, mas que, tendo de responder às necessidades crescentes das sociedades pluralistas que ultrapassam as suas fronteiras territoriais, deve abrir-se. São orientações que, também do ponto de vista das propostas terminológicas, parecem mais aceitáveis, identificando a passagem de um

11 O termo “globalização”, cunhado por Zygmunt Bauman indica a importância crescente que a dimensão local e as comunidades territoriais assumem em relação à erosão do monopólio estatal de poder induzida pela globalização.

12 Sobre a constitucionalização do direito internacional ver, para todos, Mattias Kumm, «The Legitimacy of International Law: a constitutionalist framework of analysis», in *The European Journal of International Law*, vol. 15, 2004, n. 5, p. 907 a/e 931.

13 Jürgen Habermas, *La costellazione postnazionale*, Milano, Edizioni Ghibli, 2002, p. 32.

14 «*Al di là del costituzionalismo*» recita l'accattivante titolo di un volume di Nico Krisch sulla nuova struttura del «diritto post-nazionale», Nico Krisch, *Beyond Constitutionalism: The Pluralist Structure of Postnational Law*, Oxford, Oxford University Press, 2010.

estado essencialmente fechado para um estado aberto e cooperativo¹⁵. A definição de um Estado constitucional cooperativo foi introduzida por Peter Häberle, que se refere a um poder público que coopera não só internamente com actores regionais e locais, mas sobretudo externamente com actores públicos e privados da comunidade internacional¹⁶. Assim, segundo Häberle, este tipo de Estado deve “tomar o lugar do Estado constitucional nacional, constituindo a resposta do direito constitucional à mudança do direito internacional de um direito de coexistência para um direito de cooperação, na comunidade de estados cada vez mais interdependente e constituída, com a qual e na qual desenvolve um direito comum de cooperação”¹⁷. Propõe-se, portanto, superar o modelo tradicional do Estado nacional *fechado* em favor de um Estado cooperativo, aberto à integração não só europeia, mas também internacional, para incorporar as mudanças relevantes no direito internacional, que influenciam o direito público interno. Como foi corretamente observado recentemente, portanto, dentro da nova dialética espacial “o Estado não desaparece de todo, como pretende a retórica da crise da soberania do Estado, mas as suas funções são parcialmente modificadas, acentuando as de mediação e sutura entre múltiplos níveis territoriais, e constituindo as suas instituições um mecanismo essencial (...) para efeitos de participação política em comunidades interligadas”¹⁸.

A necessária dimensão multinível da proteção ambiental

O conjunto de questões que referi (constitucionalismo global e constitucionalismo ambiental global) ajuda-nos a esclarecer que a análise dos problemas ambientais em termos predominantemente constitucionais não implica automaticamente a afirmação de uma supremacia absoluta da dimensão constitucional do direito do ambiente sobre outras dimensões, como a internacional, a supranacional ou a administrativa/local. Pelo contrário, o desenvolvimento do direito constitucional do ambiente é um passo necessário para completar e concretizar o contributo de outras disciplinas no quadro de

15 Na doutrina italiana, ver, Paolo Ridola, «La dimensione transnazionale dei diritti fondamentali e lo Stato costituzionale aperto in Europa», in *Diritti Fondamentali & Giustizia*, 5, 2011, n. 15, p. 40 a/e 78, que, especialmente no que diz respeito à formação de um sistema europeu, defende que, neste caso, a soberania dos estados não tem mais as características de supremacia absoluta, mas é medida com fragmentos de soberania de outras instituições que com ela competem.

16 Ver Jorg Luther, «La scienza häberliana delle costituzioni», in *Analisi e diritto*, Paolo Comanducci & Riccardo Guastini (a cura di), Torino, Giappichelli, 2001, p. 133, che fa riferimento a *Der Kooperativer Verfassungsstaat*, in Peter Häberle, *Verfassung als öffentlicher Prozess*, Berlin, Duncker und Humblot, 1978, p. 407 e ss.

17 *Ibidem*, p. 408.

18 Alessandra Di Martino, *Il territorio: dallo Stato-Nazione alla globalizzazione. Sfide e prospettive dello Stato costituzionale aperto*, Milano, Giuffrè, p. 282. Matthias Kumm, «Constitutionalism and the Cosmopolitan State», in *New York University Public Law and Legal Theory Working Papers*, 2013, p. 8.

um direito do ambiente multinível, inserido nas coordenadas de uma cooperação entre níveis do sistema jurídico (que remete para processos osmóticos) e não numa dinâmica de concorrência entre os vários níveis. Neste sentido, foi devidamente sublinhada a necessidade de “a proteção jurídica do ambiente se estender para além das cercas erguidas pela soberania dos sistemas jurídicos individuais”¹⁹, referindo-se a uma dinâmica multidirecional de cruzamento entre os níveis internacional, nacional e local²⁰.

Importa sublinhar que esta perspectiva analítica está ontologicamente ligada à característica estrutural multipolar do direito do ambiente, cujas normas, mesmo quando regulam casos tipicamente territoriais e locais, não podem deixar de ter em conta a dimensão global. Basta recordar, neste sentido, um tema clássico, como é o da regulação da poluição atmosférica, que, actuando sobre uma matriz ambiental que é global por definição (o ar não conhece fronteiras estatais e não é passível de apropriação), exige uma proteção a todos os níveis do ordenamento jurídico, partindo do nível internacional (da poluição transfronteiriça às alterações climáticas), para descer gradualmente aos outros níveis institucionais, entre os quais o nível local (planos de localização industrial, planos de tráfego, regulação de emergência da mobilidade urbana) não é certamente desprovido de importância. Esta característica estrutural das questões ambientais repercute-se no modo como se articula o direito relativo, que, pela sua própria natureza, não pode excluir nenhuma dimensão no continuum institucional dado pelo contínuo intercâmbio entre os níveis internacional, supranacional, estatal e local.

Convém esclarecer, desde já, que o conceito de direito ambiental multinível não corresponde exactamente ao, embora digno de nota, de *governança ambiental multinível*, que se refere aos métodos de elaboração e implementação de políticas públicas ambientais, e ao problema da envolvimento na elaboração do mesmo por atores não institucionais, como agências internacionais e nacionais, organizações não governamentais, empresas multinacionais e nacionais, *lobbies* de vários níveis²¹. Interessa-me antes observar que, de um ponto de vista jurídico, são as próprias características estruturais do direito do ambiente que excluem a exequibilidade de abordagens monistas

19 Daniele Porena, *La protezione dell'ambiente tra Costituzione italiana e «Costituzione globale»*, Torino, Giappichelli, 2009, p. 55.

20 Ver J. Nerghelius, «The role of general principles of law within Eu law: some theoretical and practical reflections», in *La forza normativa dei principi. Il contributo del diritto ambientale alla teoria generale*, Domenico Amirante (a cura di), Padova, Cedam, 2006, p. 77 a/e 85.

21 Neste sentido, veja Gerd Winter (ed.), *Multilevel Governance of Global Environmental Change Perspectives from Science, Sociology and the Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006. Recentemente il problema della *governance* ambientale, che non tratteremo qui, è stato ben descritto come «il processo di continua negoziazione in direzione verticale tra diversi livelli di governo (...), oltre che in direzione orizzontale», cf. Mariachiara Alberton, *Governance ambientale negli ordinamenti composti. Traiettorie italiane e spagnole tra unità e simmetria*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2021, p. 32.

baseadas na prevalência de um nível de regulação sobre os outros. É, pois, necessário envolver todos os níveis institucionais num contexto de cooperação regulamentar, o que, obviamente, não pode excluir riscos de incoerências, aporias e fricções entre os diferentes níveis. No direito do ambiente multinível, mais do que o critério da hierarquia, devem prevalecer os da integração e da subsidiariedade, como, aliás, é amplamente defendido pelas teorias do constitucionalismo multinível, que se desenvolveram, a partir do final do século XX, partindo da ideia²² de uma integração entre princípios de importância constitucional da União Europeia e das constituições nacionais.²³

Em conclusão, o direito do ambiente inscreve-se num processo mais geral de transformação dos sistemas regulamentares pós-vestefalianos que tende a aumentar a integração entre os diferentes níveis de normas. No entanto, contrariamente a outros domínios jurídicos, esta integração não pode ser considerada como o resultado de uma mera escolha de conveniência, mas como uma característica estrutural do direito do ambiente, devido à sua multipolaridade intrínseca. Na verdade, esta nasceu precisamente como uma disciplina multinível, independente das transformações da soberania e do constitucionalismo clássico, para cuja evolução pode, no entanto, dar um contributo teórico-prático, militando a favor de uma noção de constitucionalismo “aberto e cooperativo”²⁴. Neste quadro teórico a dimensão constitucional, que no passado representou o *elo perdido*, hoje assume o papel de *fulcro* da cadeia do direito ambiental, porque se manifesta como o nível mais adequado para dar corpo aos princípios desenvolvidos a nível internacional, através da sua aplicação no ordenamento jurídico nacional. Por outras palavras, permite-nos evitar os riscos que derivam de confiar a implementação de regulamentações ambientais a nível internacional e supranacional à mutabilidade das maiorias legislativas e às circunstâncias das políticas governamentais. A dimensão constitucional permite também ultrapassar uma das principais aporias do direito ambiental, nomeadamente o histórico *sobredimensionamento da sede jurisdicional*, excessivamente solicitado graças à difusão do *estratégia de contencioso* como principal forma de implementação do direito ambiental, que, apesar de ter permitido avanços significativos, prejudicou a sua continuidade, coerência e eficácia.

22 Na origem da ideia de um *constitucionalismo multinível* ver Ingolf Pernice, «Multilevel Constitutionalism in the European Union», in *European Law Review*, 27, 2002, p. 511 a/e 529 e Ingolf Pernice, «The Treaty of Lisbon: Multilevel constitutionalism in action», in *Columbia Journal of European Law*, vol. 15, 2009, n. 3, p. 349 a/e 407.

23 Sobre as várias declinações deste termo, consulte Paola Bilancia & Federico Gustavo Pizzetti, *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, Milano, Giuffrè, 2004.

24 Neil Walker também se expressa neste sentido. Neil Walker, «Multilevel Constitutionalism: Looking Beyond the German Debate», in LSE ‘Europe in Question’ Discussion Paper Series, 2009, n. 8, p. 25.

O papel dos princípios no direito ambiental multinível

Na fase de nascimento e construção do *corpus* regulatório ambiental, o direito internacional desempenhou um papel propulsor de considerável importância, representando o nível de elaboração inicial e emergência das questões ambientais, orientando a sua trajetória de desenvolvimento, de forma mais prevalente do que o próprio constitucionalismo ambiental, como entendemos. Isto significa que, na sua fase inicial, o direito internacional traçou, para o bem ou para o mal, as coordenadas teórico-práticas do direito ambiental, delineando os seus limites e noções fundamentais. No entanto, como não posso analisar aqui, por razões de economia do trabalho, os acontecimentos relativos à história do direito ambiental internacional²⁵, limitar-me-ei a dar conta da contribuição que esta disciplina tem oferecido ao constitucionalismo ambiental, na perspectiva multinível para que acabei de referir.

Nesse sentido, o principal *legado* que o direito internacional proporciona ao constitucionalismo ambiental pode ser identificado na criação, elaboração e desenvolvimento de alguns *grandes princípios* que passaram do nível internacional ao supranacional, até os sistemas constitucionais. Na verdade, o processo de formação do direito ambiental como *corpus* normativo difere significativamente daquele de muitas outras disciplinas, pois, justamente pela sua natureza de direito que incorpora e reformula dados e experiências vindas de fora, é mais permeável à circulação de instituições e modelos reguladores. Este fenómeno assumiu uma conotação específica, uma vez que a circulação horizontal mais tradicional de modelos (entre Estados nacionais) foi acompanhada por uma chamada circulação vertical, caracterizada por uma influência marcante do direito internacional e dos direitos regionais supranacionais (principalmente o dos direitos europeus União), nos sistemas jurídicos nacionais²⁶, como efeito da afirmação de uma disciplina multinível. Emergindo inicialmente a nível internacional como típicos instrumentos *de soft law* destinados a construir amplas formas de consenso sobre estratégias e comportamentos a adoptar em relação aos problemas ambientais globais (desde a poluição transfronteiriça, ao efeito de estufa, às alterações climáticas), os princípios gradativamente estabelecem-se nos direitos supranacionais

25 Neste sentido, dentro da infundável bibliografia existente, limitamo-nos a mencionar o imponente volume de Lavanya Rajamani e Jacqueline Peel (eds.), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford, Oxford University Press, 2021, bem como o coletivo completo e estimulante editado por Peter H. Sand (ed.), *The History and Origin of International Environmental Law*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2015. In língua italiana, una breve ma densa ricostruzione storico-giuridica è contenuta in Sergio Marchisio, «Il diritto internazionale dell'ambiente», in *Diritto ambientale. Profili internazionali europei e comparati*, aut. Giovanni Cordini, Paolo Fois & Sergio Marchisio, Torino, Giappichelli, 2017, p. 1 e ss.

26 Alexandra Aragão, «Environmental Principles in EU», in *Elgar Encyclopedia of Environmental Law*, ed. Michael Faure, Elgar Online, 2018.

regionais e nas leis nacionais como modalidades operacionais do direito ambiental, que, nesse sentido, se caracteriza como um verdadeiro *direito baseado em princípios*.

De acordo com a conhecida teoria de Nicolas De Sadeleer, estes novos princípios ambientais diferem, portanto, não só dos princípios tradicionais do direito internacional, mas, de forma mais geral, dos princípios gerais do direito, “que são típicos do direito moderno”, enquanto os princípios ambientais apresentam peculiaridades que caracterizam o direito ambiental como pós-moderno²⁷. Como já tive oportunidade de recordar²⁸, esta reconstrução parte do pressuposto de que na transição da sociedade homogênea, que constituiu o *húmus* para a formação do direito moderno, para a sociedade complexa de hoje, as características do direito como um “sistema independente” são progressivamente reduzidos, compostos por regras gerais e abstratas, ou seja, um sistema que aspira a ser racional, completo e coerente²⁹. Este sistema é substituído pela abordagem pós-moderna, baseada na “natureza pragmática, gradualista e mutável do direito contemporâneo”, e que representa o resultado de um longo “processo de formação de uma nova cultura jurídica”³⁰. Para De Sadeleer, os princípios do direito ambiental diferem dos princípios gerais do direito porque “se estes últimos são aplicados pelos tribunais através de um processo indutivo, os primeiros são fornecidos diretamente por disposições legais e devem ser aplicados diretamente pelas autoridades públicas”. “; portanto «a presença destes princípios tanto nos instrumentos de *soft law* como nos instrumentos de *hard law* deve-se precisamente ao facto de o direito ambiental ser o sector do direito mais caracterizado por elementos pós-modernos» identificáveis na flexibilidade, adaptabilidade e pluralismo³¹.

Para compreender a génese, o alcance e as consequências desta atitude peculiar do direito ambiental como disciplina jurídica que actua por princípios, convém partir das origens, identificando as raízes internacionais dos princípios ambientais, para depois passar à análise dos princípios ambientais e o papel que assumiram no direito supranacional (em particular o da União Europeia) e o seu impacto no direito constitucional.

27 Nicolas de Sadeleer, *Environmental Law Principles. From Political Slogans to Legal Rules*, Oxford, Oxford University Press, 2020 (la prima edizione del volume risale al 2002).

28 Domenico Amirante, «I principi generali nell'evoluzione del diritto contemporaneo: note minime introduttive», in *La forza normativa dei principi. Il contributo del diritto ambientale alla teoria generale*, Domenico Amirante (a cura di), Padova, Cedam, 2006.

29 Nicolas de Sadeleer, «I principi ambientali tra diritto moderno e post-moderno», in *La forza normativa dei principi. Il contributo del diritto ambientale alla teoria generale*, Domenico Amirante (a cura di), Padova, Cedam, 2006, p. 18.

30 *Ibidem*, p. 20.

31 *Ibidem*, p. 26.

Segundo Tullio Scovazzi, «a fase criativa do direito ambiental internacional, que levou à elaboração dos grandes princípios»³² remonta ao período de vinte anos que inclui as duas primeiras conferências mundiais da ONU, a de Estocolmo em 1972 e a de Estocolmo em 1972. Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento do Rio de Janeiro em 1992. Esta observação parece aceitável, uma vez que, se é verdade que o direito internacional continuou a enunciar princípios de direito ambiental mesmo posteriormente, depois de 1992 estes são mais o resultado de uma *a fertilização entre* o internacional, o supranacional e as propostas provenientes do direito interno dos estados, em relação às quais a contribuição da inovação tem sido oferecida, de forma intermitente e com sucesso variável, por cada um desses níveis de padronização. Neste sentido, Pasquale Viola, partindo das teorias de Bodanski sobre a génese dos princípios³³, sublinhou recentemente a existência de “quatro modalidades distintas que conduzem ao reconhecimento de um quadro jurídico comum entre o regime internacional e os sistemas nacionais”³⁴, através da elaboração de princípios gerais. Estes quatro caminhos podem ser descritos da seguinte forma: 1) a simples passagem de princípios da arena do direito internacional para a arena estatal, 2) a criação comum de princípios através de um diálogo criativo entre sistemas constitucionais, 3) a passagem direta de uma ordem constitucional para outra através da migração ou transplante de instituições jurídicas e, finalmente, 4) a definição do conteúdo dos princípios *suspensos*, que surgem a nível internacional, mas cuja eficácia é objecto de disputa ou de não transposição a nível estatal³⁵. Neste último caso, os princípios ainda poderiam ser reconhecidos em termos jurídicos pelos Estados sob a pressão da sociedade civil, assumindo assim a aparência de princípios *de baixo para cima* que, apesar da sua génese internacional, se impõem a partir de baixo.

A lista de princípios ambientais é muito longa e continua a crescer ao longo dos anos, no entanto a sua catalogação e classificação ultrapassa o âmbito desta reflexão pelo que limitar-me-ei aqui a mencionar aqueles de natureza geral e substancial, funcionais para descrever a dinâmica da circulação do direito no sistema multinível ambiental. Entre os princípios enunciados em 1972 em Estocolmo, os mais importantes

32 Tullio Scovazzi, «O princípio da não regressão no direito ambiental internacional», in *Il contributo del diritto internazionale e del diritto europeo all'affermazione di una sensibilità ambientale*, Daniela Marrani (a cura di), Napoli, Editoriale Scientifica, 2017.

33 Bodansky, «The Art and Craft of International...», cit. nota 1.

34 Pasquale Viola, «From the Principles of International Environmental Law to Environmental Constitutionalism Competitive or Cooperative Influences?», in *Environmental Constitutionalism in the Anthropocene*, eds. Domenico Amirante & Silvia Bagni, London-New York, Routledge, 2022, p. 127 a/e 147, p. 130.

35 *Ibidem*.

estão contidos no ponto 21 da Declaração (também conhecido como princípio 21)³⁶, que na verdade expressa duas orientações em “equilíbrio precário” entre elas³⁷. Estas são representadas, por um lado, pelo princípio da soberania permanente dos Estados sobre os recursos naturais dos seus territórios e pelo seu direito de os explorar “de acordo com as suas próprias políticas ambientais” e, por outro, pela proibição de poluição transfronteiriça, a fim de “não causar danos ao meio ambiente de outros estados ou regiões que não estejam sujeitos à jurisdição nacional”. Não é necessário notar aqui o carácter fortemente antropocêntrico destes princípios e a função servidora e instrumental da protecção ambiental em relação aos objectivos económicos dos Estados.

O princípio que permeia a evolução inicial do direito ambiental é certamente o do desenvolvimento sustentável. Já presente *in nuce* na abordagem global da Declaração de Estocolmo, esta tornou-se, a partir da Declaração do Rio de 1992, uma pedra angular das políticas ambientais a nível nacional e internacional, embora a sua fisionomia atual seja mais articulada e complexa do que a imaginada em Rio. São dois os elementos que compõem a definição de desenvolvimento sustentável contida no Relatório Brundtland, documento de 1987 que formula os pressupostos do princípio a partir de uma *concepção instrumental do meio ambiente* que visa garantir às gerações presentes e futuras o direito à satisfação de suas próprias necessidades. Por um lado, o conceito de *necessidades*, que coloca as necessidades das gerações presentes no mesmo nível das das gerações futuras, combinando as perspectivas de equidade intra e intergeracional. Por outro lado, o conceito de *limites*, que se manifesta como a necessidade de limitar a evolução tecnológica e a organização socioeconómica em relação à capacidade humana de explorar os recursos naturais de forma eficiente. Esta ideia de desenvolvimento sustentável, marcadamente antropocêntrica, corresponde portanto a um critério de equilíbrio entre as necessidades socioeconómicas de desenvolvimento e a utilização racional dos recursos ambientais, simbolizada pelo princípio da integração entre desenvolvimento e ambiente³⁸. Segundo a orientação doutrinária mais acreditada (que se deve a Philippe Sands),³⁹ o princípio do desenvolvimento sus-

36 O Princípio 21 estabelece: «De acordo com a Carta das Nações Unidas e os princípios do direito internacional, os Estados têm o direito soberano de explorar os seus recursos de acordo com as suas políticas ambientais e têm o dever de garantir que as atividades realizadas no âmbito dos limites de sua jurisdição ou sob seu controle não causem danos ao meio ambiente de outros estados ou de regiões que não estejam sujeitas a qualquer jurisdição nacional.»

37 Massimiliano Montini se expressa neste sentido, «Profili di diritto internazionale», in *Trattato di diritto dell'ambiente*, (dir.) Paolo Dell'Anno & Eugenio Picozza, Padova, Cedam, 2012, p. 9 a/e 100, p. 31.

38 Essa direção é sancionada pelo Princípio 4 da Declaração do Rio, sua principal matriz de referência; neste sentido ver Montini, «Profili...», cit. nota 37, p. 37 e ss., nonché Massimiliano Montini, «The Principle of Integration», in *Principles of Environmental Law*, eds. Ludwig Kramer & Emanuela Orlando, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2018, p. 139 a/e 149.

39 Sands *et al*, «Principles of International...» cit. nota 1, p. 253 a/e 256.

tentável divide-se em quatro elementos constitutivos: o uso justo e sustentável dos recursos naturais, a equidade intrageracional (que exige que cada estado considere adequadamente o interesses de outros Estados)⁴⁰, a equidade intergeracional como norma programática, o princípio da integração entre as necessidades de protecção ambiental e as de desenvolvimento socioeconómico.

Para além do princípio geral do desenvolvimento sustentável, a Declaração do Rio constitui também uma oportunidade para reordenar e sistematizar o quadro dos métodos de acção dos Estados em matéria ambiental, através da proclamação de uma tríade de princípios, ou regras de conduta, que podem ser definidos como *os princípios da gestão ambiental*. Estas serão assumidas de forma sistemática e coordenada pelo direito da União Europeia, que as identificou como o cerne da sua acção em matéria ambiental. De acordo com uma recente reconstrução doutrinal efectuada por Eloise Scotfold, com base na teoria de De Sadeleer, os princípios ambientais representam ligações fundamentais entre jurisdições e culturas jurídicas, envolvendo todos os elementos do direito do ambiente⁴¹. De facto, são dominantes nos instrumentos internacionais *de soft law* e estão cada vez mais presentes, com diferentes declinações, nos sistemas jurídicos nacionais. A formulação flexível e geral dos princípios ambientais significa que estes gozam de ampla difusão em muitos sistemas jurídicos, nos quais também desempenharam um papel como *catalisadores* da evolução do direito ambiental⁴². Este efeito é reforçado pela observação da evolução dos princípios ambientais no campo jurisprudencial, destacando a capacidade dos princípios ambientais em abrir novos caminhos de desenvolvimento criativo. A tese segundo a qual os princípios representam um importante conector conceitual é assinalada em análises que se centram na abordagem “propulsiva” do direito do ambiente, evocando a necessidade de inovações jurídicas capazes de impulsionar uma mudança nos paradigmas comportamentais da sociedade⁴³.

40 Esta abordagem é completada através do Princípio 7 da Declaração do Rio de 1992, que incorpora e estabelece o princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas, segundo o qual o nível de intervenção pública de cada estado para abordar questões ambientais globais é proporcional às suas responsabilidades históricas e atuais, bem como a sua capacidade de contribuir para a resolução dos problemas existentes.

41 Eloise Scotfold, «Environmental Principles Across Jurisdictions: Legal Connector and Catalysts», in, *The Oxford Handbook of Comparative Environmental Law*, eds. Emma Lees e Jorge E. Vinuales, Oxford, Oxford University Press, 2019; Eloise Scotfold, *Environmental Principles and the Evolution of Environmental Law*, Oxford, Hart Publishing, 2017.

42 Scotfold, «Environmental Principles...», cit. nota 41, p. 653. A análise baseia-se num pequeno número de casos exemplares: os sistemas da União Europeia, da Índia, do Brasil e de Nova Gales do Sul.

43 Nicholas A. Robinson, «Evolved Norms: A Canon for the Anthropocene», in *Rule of Law for Nature: New Dimensions and Ideas in Environmental Law*, ed. Christina Voigt, Cambridge, Cambridge University Press, 2013.

Na verdade, os princípios ambientais desempenham um papel orientador na estruturação dos processos de tomada de decisão que visam a concretização dos objectivos ambientais, veiculados sob a forma de ideias políticas. Desta forma, longe de serem fundamentadas em meras declarações programáticas, visariam colmatar a *lacuna* entre a retórica política e a acção prática. Outro elemento caracterizador dos princípios ambientais é a sua diferenciação da lógica binária vestefaliana de separação entre sistemas jurídicos internacionais e nacionais. Nesse sentido, apesar de serem predominantes no campo internacional, surgem como normas complexas que se desenvolvem de forma não linear entre e dentro dos Estados.

O impulso internacional para a normatização dos princípios ambientais foi ainda mais reforçado através de declarações adicionais, tais como acordos *de direito não vinculativo* patrocinados pela ONU sobre o desenvolvimento sustentável e formulações de especialistas em direito ambiental reconhecidos internacionalmente, incluindo o Pacto Global para o Ambiente⁴⁴. Em relação a este fenómeno, De Sadeleer observa que, além de uma criação improvável de um quadro regulamentar global fechado e uniforme, é a própria *ideia de princípios ambientais* terem-se tornado juridicamente cheios de significado, graças à sua força simbólica de regras quase vinculativas, que podem dar coerência e racionalidade a um sistema, o do direito ambiental global, que é multifacetado pela sua natureza⁴⁵. Considerando o alcance constitucional dos princípios, mais recentemente Alicja Sikora argumenta que foram precisamente os princípios que formaram a base para um processo de constitucionalização gradual do ambiente no direito da União Europeia⁴⁶. Nesta perspectiva, a lacuna inicial em relação à protecção ambiental nos tratados fundadores, baseada em valores puramente antropocêntricos (dignidade humana, democracia, Estado de direito, respeito pelos direitos humanos), não impediu que esta chegasse gradualmente ao *cerne* dos objectivos da União. As numerosas alterações aos tratados que reconheceram os objectivos não económicos da União tão importantes como os económicos alcançaram um reforço tal do *estado ambiental* na União que garante que, em última análise, o ambiente não é apenas uma questão de competência da União, mas sim um objectivo fundamental e um valor fundador do sistema jurídico europeu⁴⁷. É a partir da década de 1980 que as

44 Para uma visão sistemática do *Pacto Global* e para indicações sobre o seu procedimento de formação, ver Yann Aquila & Jorge E. Viñuales (eds.), *A Global Pact for the Environment Legal Foundations*, Cambridge University Press, 2019; para maior aprofundamento, cf. Domenico Amirante, «The Global Pact for the environment: a general instrument to face climate change», in *Jindal Global Law Review*, vol. 10, 2019, p. 61 a/e 72.

45 Sadeleer, «Environmental Law Principles...», cit. nota 27, p. 261 e, extensivamente, na parte II do volume.

46 Alicja Sikora, *Constitutionalisation of Environmental Protection in EU Law*, Zutphen, Europa Law Publishing, 2020.

47 *Ibidem*.

questões ambientais se têm afirmado de forma mais convicta e normativa, entrando decisivamente na agenda política das instituições da União, mas foi sobretudo o Acto Único Europeu (1986) que inaugurou um processo constante de valorização da *estatuto* de protecção ambiental. A partir deste momento, o princípio da prevenção, o princípio da correção na fonte e o princípio do poluidor-pagador passaram a desempenhar um papel crucial na orientação da ação europeia em matéria de ambiente (enquanto a inclusão do princípio da precaução exigida no Tratado de Maastricht de 1992)⁴⁸. Livre de preocupações sistemáticas e de intenções declamatórias, a perspectiva comunitária visava delinear instrumentos de intervenção no sector ambiental suficientemente claros, para que pudessem ser aplicados nos vários sistemas nacionais e assim permitir o controlo pela comunidade.

A centralidade que os princípios assumem no direito e nas políticas ambientais da União Europeia fornece, por outro lado, uma exemplificação plástica do papel significativo desempenhado pelos princípios no direito ambiental multinível⁴⁹. São regras de carácter ordenador e sistemático que decorrem, no entanto, não apenas de meros enunciados ou declarações, mas antes da estratificação de técnicas regulatórias e de modos de comportamento que foram surgindo progressivamente, até serem integradas nos Tratados. O seu carácter pragmático deriva também das condições particulares que caracterizaram a sua afirmação. Com referência específica à *triade* de princípios de gestão ambiental, nota-se como estes marcam as etapas da evolução da relação entre o direito e a ciência em matéria ambiental⁵⁰.

O primeiro a ser consolidado, o princípio *do poluidor-pagador*, pede à ciência que intervenha quando o meio ambiente foi danificado, através de tratamentos *que visam* reconstituir o equilíbrio alterado (que, no entanto, muitas vezes são resolvidos com uma mera intervenção compensatória). A fundamentação epistemológica deste princípio remonta a um modelo *curativista*, baseado na ideia de que a poluição representa exceções e que pode sempre ser controlada e tratada pela sociedade, nomeadamente através da ação das autoridades públicas. É a perspectiva da *correção ambiental*, que, no entanto, se baseia em dois pressupostos que estão hoje em grande parte desatualizados, como a percepção dos recursos ambientais como

48 Para uma reconstrução geral, consulte Leonardo Salvemini, *I principi del diritto dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2019.

49 No geral, existem seis princípios ambientais que desempenham um papel fundamental no quadro da União Europeia: o princípio preventivo, o princípio da precaução, o princípio do poluidor-pagador, o princípio da correção dos danos ambientais na fonte, o princípio do desenvolvimento sustentável e o princípio do princípio da integração.

50 Neste sentido, ver a interessante reconstrução do desenvolvimento dos princípios comunitários de gestão ambiental realizada por Nicolas de Sadeleer, *Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution. Essai sur la genèse et la portée juridique de quelques principes du droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 1999.

bens substancialmente ilimitados ou, em qualquer caso, sempre reproduzíveis, e a capacidade do conhecimento científico e da organização social de sempre e em qualquer caso, reparar qualquer dano. Fundado na ideia de *posterior protecção* do ambiente, este modelo é hoje substancialmente suplantado por uma abordagem preventiva mais correcta, mas pode continuar a desempenhar um útil papel complementar, tanto na fase de internalização de custos como como padrão de encerramento em casos em que a abordagem preventiva falha.

O princípio preventivo responde, no direito comunitário, a uma abordagem sistémica e global da protecção ambiental que representa um ponto de chegada no caminho evolutivo do direito ambiental europeu: marca a afirmação do modelo de acção preventiva, que se baseia numa confiança no conhecimento científico como técnica de acção social, mas que considera o impacto das atividades humanas no meio ambiente não mais como um evento excepcional, mas como um efeito habitual da acção individual e social. A avaliação deste impacto - que visa minimizar, ou mesmo potencialmente eliminar, a necessidade de *intervenções a jusante*, ou seja, depois de causados os danos ao ambiente - deverá, portanto, constituir um elemento preventivo e indispensável no desenvolvimento de políticas públicas e, mais em geral, na formulação de regras jurídicas de conduta: trata-se, portanto, de um típico *princípio horizontal*. Do ponto de vista epistemológico, abandona-se, portanto, a ideia da *remediabilidade dos danos ao meio ambiente*, para dar lugar à observação da irreversibilidade que estes muitas vezes acarretam. No plano jurídico, a afirmação deste modelo permite ancorar corretamente o direito ambiental na sua dimensão preventiva e objetiva, enquanto conjunto de normas que intervêm *ex ante*⁵¹.

O princípio da precaução foi sancionado a nível internacional com a Declaração do Rio de 1992, num momento de crise de confiança na ciência objectiva por parte do direito e da política - mas mais genericamente da opinião pública e das consciências individuais - face a horizontes que a aplicação vertiginosa das novas tecnologias e a sua difusão no tecido social colocam. Este princípio é, portanto, estabelecido não como uma abordagem prudencial genérica, mas como um método geral e legalmente estruturado de avaliação dos riscos implícitos nas ações humanas. Nesta fase tomamos consciência da incapacidade da ciência em fornecer sempre soluções para os problemas ambientais e da consequente necessidade de ampliar as bases epistemológicas do direito ambiental. Estabelece-se assim um modelo

51 Isto também supera a abordagem subjetiva do proto-ambientalismo, que concentrava a atenção quase exclusivamente na proteção *ex post* (e, portanto, na possibilidade de reivindicar um direito ao meio ambiente em litígio).

antecipatório, segundo o qual, perante riscos *incertos* (por exemplo os impactos a longo prazo da exposição a campos electromagnéticos ou do consumo alimentar de OGM na saúde humana), sempre que não seja possível recorrer ao modelo preventivo, o sistema jurídico é, em qualquer caso, chamado a fornecer ferramentas de proteção ou a expressar-se claramente sobre a aceitabilidade dos riscos. Mais precisamente, a presença de um risco grave (“ameaça de danos graves e irreversíveis”) não pode, em caso algum, atrasar uma intervenção rápida através de medidas de precaução⁵². A consideração da incerteza científica envolve então uma espécie de “inversão do ónus da prova” em sentido lato, na relação entre as partes prejudicadas e os potenciais poluidores. Ao contrário do que acontece no âmbito do princípio do *poluidor-pagador*, a demonstração da existência ou não de nexo de causalidade entre a atividade humana e o dano ambiental não caberá *ex post* ao lesado, mas sim *ex ante* aos produtores do (provável) dano. Por todas estas razões, o princípio da precaução cumpre a função disruptiva de *reampliar* a discricionariedade político-administrativa para escolhas de conteúdo técnico-científico, induzindo o *ator público*, o *decisor público* a fazer escolhas em qualquer caso, em caso de necessidade, mesmo que não seja apoiado por certeza científica. O princípio da precaução revela assim o circuito fechado de legitimação mútua entre ciência e política, colocando os líderes políticos e administrativos perante escolhas difíceis.

Nas diferentes fases da evolução da União Europeia, a tríade de princípios de gestão mantém uma posição central, a ser finalmente reconfirmada com o Tratado de Lisboa de 2007, que os colocou no artigo 191.^o do TFUE. Este, no n.^o 2, prevê que a política ambiental da União se «baseie nos princípios da precaução e da acção preventiva, no princípio da correcção, prioritariamente na origem, dos danos causados ao ambiente, bem como ao poluidor-pagador *princípio*».

Em conclusão, importa referir que os princípios ambientais são uma ferramenta comum para a abordagem dos problemas ambientais, podem ser considerados como a solução mais eficaz para os desafios metodológicos enfrentados pelo direito ambiental e actuam, finalmente, como um quadro racionalizador (e base de avaliação) de corpo magmático de regulamentações ambientais.

52 A ideia base do princípio da precaução é bem ilustrada pela formulação dada pela Declaração do Rio onde, no princípio 15, está previsto que «quando houver ameaça de danos graves e irreversíveis, a falta de plena certeza científica não deve ser utilizado como motivo para adiar a adoção de medidas (...) destinadas a prevenir a degradação ambiental”.

Fundamentos e papel transformador do constitucionalismo ambiental na formação da doutrina

Na perspetiva de uma protecção ambiental multinível, enquanto conjunto complexo de normas que evita atalhos fáceis de natureza monista ou essencialista (assentes na prevalência do direito internacional ou do direito administrativo interno), o direito constitucional é chamado a desempenhar um papel de charneira fundamental, incorporando as inovações provenientes do contexto internacional, da evolução social e, finalmente, da própria formulação doutrinária. Com efeito, o direito constitucional tem a difícil tarefa de articular um quadro eficaz e coerente para a acção dos poderes políticos e administrativos (nacionais e locais) e da sociedade civil, visando a protecção, promoção e valorização do ambiente, mas também para a própria organização do estado em relação às novas e prementes necessidades ambientais. No entanto, face a uma subordinação substancial dos valores e interesses ambientais a outras prioridades, essencialmente de natureza económica, que deu origem a uma protecção débil e insuficiente no quadro do constitucionalismo liberal-democrático do século XX, o constitucionalismo ambiental tem mais uma *missão* a cumprir, de natureza axiológica, deontológica e fundacional. Trata-se de consolidar definitivamente os valores ambientais, dando centralidade à relação entre o homem e o ambiente, *rectius* entre o homem e a natureza, dentro dos princípios gerais em que assenta todo o edifício constitucional.

O constitucionalismo ambiental, nesta perspectiva, aspira ser um dos motores de uma nova época constitucional, que por conveniência de exposição podemos situar no primeiro século do terceiro milénio, capaz de formular uma concepção integral do ser *humano*. Esta concepção permite-nos acrescentar a dimensão biológica e natural à dimensão individual, típica do constitucionalismo revolucionário liberal dos séculos XVIII e XIX, e à dimensão social (que caracterizou o constitucionalismo do século XX nas suas diversas e conflitantes versões). Este último torna-se um componente que enriquece e completa a gramática dos valores constitucionais, e que pode ser substancialmente partilhado em escala global entre as principais tradições jurídicas do mundo.

Trata-se obviamente de um processo de construção colectiva que põe em causa os diversos formantes *ativos* delineados pelo direito comparado, pelo direito legislativo, pelo direito jurisprudencial e pelo direito doutrinal. Isto pode e deve ser desenvolvido não através da aplicação unívoca de uma fórmula específica ou de um determinado modelo constitucional, mas de acordo com as diferentes perspectivas e sensibilidades políticas, jurídicas, culturais e antropológicas dos sistemas que,

de tempos a tempos, o irão implementar. Um processo de transformação que já deu os primeiros passos nas últimas décadas do século XX, na fase de nascimento do constitucionalismo ambiental, mas que ainda não deu origem a uma elaboração doutrinária capaz de traçar os seus fundamentos, produzindo o que defini como o *paradoxo do constitucionalismo ambiental* como “prática em busca de uma teoria”⁵³. Na verdade, no contexto dos estudos constitucionais gerais e nos próprios manuais de direito constitucional, o constitucionalismo ambiental está praticamente ausente. Esta miopia da doutrina constitucional *dominante* é certificada, por exemplo, pela surpreendente exclusão das questões ambientais de um dos mais amplos compêndios de direito constitucional comparado, como o *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, que não considera o surgimento da proteção ambiental nem mesmo nas seções especiais dedicadas a *ideias, tendências e sobreposições direitos*⁵⁴. Há, portanto necessidade, hoje, de uma profunda reflexão e sistematização relativamente aos recentes desenvolvimentos do constitucionalismo ambiental, integrando-os, como já foi referido, nos grandes *debates constitucionais*, ou seja, no quadro mais amplo das relações entre o Estado, na Constituição, nas comunidades sociais e nas diferentes concepções de pessoa/indivíduo dentro das tradições jurídicas do mundo. Para reconstruir os fundamentos doutrinários do constitucionalismo ambiental, o ponto de partida só pode ser um exame das raras, mas significativas, contribuições de especialistas em direito ambiental que se dedicaram ao tema.

Com efeito, recentemente, a importância do constitucionalismo ambiental, tanto no contexto dos estudos constitucionais como nos do direito ambiental em sentido estrito, tem sido efectivamente sublinhada por vários autores. Uma das descrições mais convincentes é a de dois *estudiosos do direito consuetudinário* (May e Daly), que identificam um amplo conjunto de razões segundo as quais o nível constitucional se mostra o mais incisivo para enfrentar os desafios colocados pela crise ambiental, em comparação com o nível internacional e os inferiores (legislativo, administrativo e assim por diante)⁵⁵. Entre estes, a maior estabilidade e duração esperada do direito constitucional deve ser sublinhada, em primeiro lugar, em comparação com a legislação ordinária ou as regras implementadas indirectamente

53 Domenico Amirante, «Environmental Constitutionalism through the Lens of Comparative Law. New Perspectives for the Anthropocene», in *Environmental Constitutionalism in the Anthropocene*, eds. Domenico Amirante & Silvia Bagni, London-New York, Routledge, 2022, p. 148 e ss.

54 Michel Rosenfeld e András Sajó (eds), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, Oxford University Press, 2012.

55 James R. May & Erin Daly, *Global Environmental Constitutionalism*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014; si veda altresì Louis J. Kotzé, *Global Environmental Constitutionalism in the Anthropocene*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016, p. 33-34.

através do direito internacional: a protecção ambiental é mais bem garantida do que o risco de mudança de maiorias parlamentares ou legislativas ou de eventos relacionados com a adesão a tratados internacionais e sua implementação⁵⁶. Outro elemento preferencial é o nível hierarquicamente superior das normas constitucionais, que lhes confere um valor simbólico e um modelo comportamental mais eficaz face ao mero preceito regulamentar, e que favorece uma adesão partilhada dos cidadãos aos valores ambientais, para além das divisões do poder político. Segundo May e Daly, deve, pois, ser considerado um outro aspeto, relativo à eventual identificação constitucional de situações jurídicas subjectivas ligadas à utilização do ambiente, que deverá permitir ultrapassar os encargos processuais que, muitas vezes, dificultam a aplicação dos direitos e interesses ambientais (pense-se, no caso italiano, na legitimidade para agir em matéria de danos ambientais, geralmente fora do alcance dos cidadãos). Globalmente, segundo os dois autores americanos, «o constitucionalismo ambiental é capaz de fornecer uma *rede de segurança* para a reivindicação dos interesses ambientais, e pode ser uma ferramenta eficiente e eficaz, a nível nacional, para inculcar a ética ambiental»⁵⁷. A esta reconstrução deve, portanto, acrescentar-se, na minha opinião, um outro elemento que assume uma importância fundamental, em particular nas formas compósitas de Estado (do federal ao regional e autónomo), nomeadamente a função de estabilização de alto grau de protecção ambiental que pode ser garantida pela legislação constitucional, em comparação com escolhas diversificadas (ou mesmo conflituosas) que os níveis territoriais mais baixos podem tomar.

Entre as reconstruções doutrinárias que animaram o debate sobre o tema na última década, deve-se mencionar também o trabalho pioneiro de Boyd que com o volume de 2012, significativamente intitulado « *The Environmental Direitos Revolução* »⁵⁸, abriu caminho para o renascimento do constitucionalismo ambiental, proporcionando uma primeira avaliação quantitativa do seu desenvolvimento. O principal mérito do trabalho de Boyd é destacar o surgimento de um importante (embora descoordenado) *corpus* de normas constitucionais voltadas à protecção ambiental, analisadas principalmente pela busca pela presença de diversas formas de *direitos ambientais*, tanto em textos constitucionais quanto em decisões judiciais. No entanto, a sua contribuição, em termos

56 Um caso típico de incerteza decorrente da aplicação indireta das regulamentações ambientais internacionais pode ser o da administração dos EUA que, sob a presidência de Obama, aderiu à COP 21 em Paris (2015), iniciando uma série de medidas destinadas a combater as alterações climáticas, apenas para depois retirar este compromisso com a administração Trump (de 2016 a 2020), apenas para depois voltar a entrar na Convenção sobre Alterações Climáticas em 2021, após a eleição presidencial de Joe Biden.

57 May & Daly, «Global Environmental...», cit. nota 55, p. 35.

58 David R. Boyd, *The environmental rights revolution: A Global study on of Constitutions, Human Rights and Environment*, Vancouver, University of British Columbia Press, 2012.

de método e abordagem geral, permanece firmemente ancorada em dois elementos tradicionais da comparação jurídica ambiental *tout court*, nomeadamente o método funcionalista e o método *baseado em direitos*. Do primeiro ponto de vista, portanto, mais do que investigar em profundidade as raízes constitucionais da revolução ambiental indicada no título do livro, o trabalho busca principalmente demonstrar uma correlação entre a presença de normas constitucionais e uma série de indicadores quantitativos da eficácia do *desempenho ambiental*, que no entanto são parciais e fortemente diferenciados entre si (também em relação à falta de homogeneidade das áreas geográficas consideradas).

Nas suas conclusões, Boyd indica que “as nações com normas constitucionais de proteção do ambiente obtêm um desempenho ambiental superior”⁵⁹, mas sem serem particularmente convincentes mesmo do ponto de vista da análise quantitativa⁶⁰. Em segundo lugar, importa sublinhar que a abordagem tradicional baseada nos direitos da common law (espelhada internacionalmente pela insistência nos direitos humanos) repropõe essencialmente a via judicial para o constitucionalismo ambiental que já mostrou os seus limites óbvios no passado. Do ponto de vista da análise doutrinal, esta abordagem tende, de facto, a sobredimensionar o formante jurisprudencial, que se torna quase o único ponto de referência na esfera constitucional. Do ponto de vista estrutural, confia a construção do constitucionalismo à potencial mutabilidade da jurisprudência, perpetuando a tradicional ausência, típica do direito ambiental clássico, de uma dimensão axiológica estável para a proteção dos valores e interesses ambientais.

Deve sublinhar-se que, mesmo entre os estudiosos da área do *direito consuetudinário*, está a surgir a insatisfação com a visão tradicional do constitucionalismo ambiental, completamente encerrada na abordagem dos direitos e na *estratégia de litígio*, e estão a surgir propostas alternativas. Estas partem de uma abordagem *contrajudicativa* (traduzida como antijudicial), baseada no reconhecimento da importância dos princípios constitucionais, que podem orientar concretamente a ação da administração e do aparelho governamental. Em particular, Lael Weiss sublinha como pensar o ambiente apenas em termos de estratégias judiciais para a solução de

59 *Ibidem*, p. 276.

60 De um ponto de vista quantitativo, são efectivamente utilizados indicadores muito heterogéneos, como os dados sobre a pegada ecológica de 150 nações calculados pela ONU, uma classificação de desempenho ambiental que, no entanto, diz respeito apenas a 30 países da OCDE, um estudo do Conference Board of Canadá (um *think tank canadense privado*) que, no entanto, analisa os indicadores ambientais relativos apenas aos 17 países mais ricos da OCDE e outros dados sem nenhuma ordem específica.

casos empíricos tem um «interesse limitado para a teoria constitucional»⁶¹, e que «os termos do debate actual não nos permitem avaliar o significado do constitucionalismo ambiental como fenómeno constitucional específico»⁶². No geral, a escassa atenção até agora dedicada às regras constitucionais de princípio e estrutura levou a «um quadro inadequado, do ponto de vista descritivo, e pouco atraente, do ponto de vista normativo, do constitucionalismo ambiental»⁶³. A proposta de Weiss, que tem pontos notáveis em comum com o presente estudo, consiste em valorizar tanto os componentes programáticos do constitucionalismo ambiental (normas gerais contidas nos preâmbulos e seções introdutórias das constituições), tanto os elementos diretamente vinculativos que o autor designa, invertendo uma categoria típica do direito comum, por “disposições não relativas a direitos”.⁶⁴ Estas incluem pelo menos três categorias de normas constitucionais, a primeira das quais são os deveres constitucionais de proteção do ambiente, amplamente difundidos em constituições de todas as latitudes e dirigidos tanto aos indivíduos (como deveres cívicos) como às autoridades públicas. A segunda inclui normas que atribuem às autoridades públicas a soberania sobre os recursos ambientais, configurando assim obrigações de atuação do Estado e de outras autoridades territoriais para a sua proteção e valorização (particularmente eficazes quando entendidas à luz da teoria do public trust, quando aplicável). A terceira pode ser identificada nos princípios orientadores da política do Estado, que representam uma categoria generalizada de normas constitucionais ambientais e que, como demonstrei amplamente acima, sendo portadores de uma racionalidade estratégica, são aplicáveis de forma flexível e, portanto, mais eficaz, a uma gama muito ampla de relações e situações concretas. Em conclusão, esta abordagem, que não se distingue claramente da de alguns, é flexível e, portanto, mais eficaz, para um leque muito vasto de relações e situações concretas. Constituições de direito civil, como a espanhola, a portuguesa e, em termos de centralidade dos princípios, a francesa, mostram como o constitucionalismo ambiental, entendido como elemento transformador e estruturante dos sistemas constitucionais contemporâneos, pode representar um importante terreno de diálogo e de potencial convergência entre diferentes tradições jurídicas.

No domínio do direito civil, importa sublinhar que, na literatura francófona, o interesse pelo constitucionalismo ambiental parece ter despertado recentemente, provavelmente como consequência tardia da consolidação da Charte de l'environnement

61 Lael K. Weiss, «Environmental constitutionalism: Aspiration or transformation?», in *International Journal of Constitutional Law*, vol. 16, 2018, n. 3, p. 836 a/e 870, p. 838. *Ibidem*, p. 842.

62 *Ibidem*, p. 842.

63 *Ibidem*.

64 *Ibidem*, p. 844.

de 2005 (a mais ousada reforma constitucional europeia no domínio do ambiente). Com efeito, assiste-se atualmente a um aumento de reflexões, principalmente provenientes de iniciativas de seminários e conferências, que deram origem a interessantes obras colectivas. Entre estas, destaca-se o rico volume de 2019, editado por Jochen Sohnle, que reúne uma série de contribuições sobre o impacto do constitucionalismo ambiental nos sistemas jurídicos⁶⁵. Sohnle identifica quatro dimensões deste impacto: uma ideológica, uma pragmática, uma comparativa e uma internacional. No que se refere à dimensão ideológica, verifica-se que o constitucionalismo ambiental constitui uma síntese das teorias clássicas do constitucionalismo democrático e do pensamento ecológico, enquanto o impacto da dimensão pragmática é evidente pela ampla difusão de temas ambientais nos textos constitucionais. A dimensão comparativa, para além do contributo fundamental de conhecimento que pode garantir, conteria então uma mais-valia que consiste na sua capacidade de “identificar princípios gerais do constitucionalismo ambiental”, ajudando a reforçar o funcionamento da quarta dimensão, a internacional, que foi o primeiro a desenvolver muitos princípios de direito ambiental e continua a representar um laboratório para novos princípios nesta área⁶⁶. Adoptando esta chave de leitura, portanto, o constitucionalismo ambiental pode ser visto como uma combinação de “ambientalismo constitucional, direito constitucional ambiental e princípios ambientais gerais, desenvolvidos através dos métodos do direito comparado e internacional”⁶⁷. Um esforço de reconstrução digno de nota, visando delinear os contornos de um *droit constitutionnel de l’environnement*, é o de Marie-Anne Cohendet, que, depois de reconhecer o carácter predominantemente impressionista das reflexões constitucionais sobre o ambiente na doutrina francesa, se propõe levar “este novo tema à pia batismal, concedendo-lhe todo o espaço que merece”⁶⁸. Cohendet salienta que a proteção do ambiente “diz respeito a todos os aspectos do direito constitucional e não apenas ao contencioso constitucional, que representa uma patologia do direito”. e que, na perspetiva do constitucionalismo, o direito do ambiente já não pode ser considerado, como no passado, um mero contendor de normas, mas deve tornar-se uma disciplina que estuda o conteúdo das normas também de um ponto de vista teórico. Em particular, entre as contribuições que o constitucionalismo pode garantir à proteção ambiental, destaca-se a maior legitimidade que confere às regulamentações ambientais, tanto do ponto de vista simbólico como do ponto de vista da sua estabilidade. Além disso, segundo Cohendet,

65 Jochen Sohnle, *Environmental Constitutionalism. What Impact on Legal Systems?*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang S.A., 2019.

66 *Ibidem*, p. 36.

67 *Ibidem*, p. 40.

68 Marie-Anne Cohendet, *Droit Constitutionnel de l’environnement*, Paris, Mare & Martin, 2021, p. 21.

a presença de preceitos constitucionais pode favorecer decisivamente a elaboração e implementação de políticas ambientais (para além dos *insumos* do direito internacional e supranacional), bem como garantir maior eficácia das mesmas, tanto em termos de implementação legislativa como administrativa. , e em matéria de proteção jurisdicional, proporcionando certa base textual aos juízes e, em especial, aos constitucionais⁶⁹. Em última análise, o direito constitucional ambiental “diz respeito a todos os sectores do direito constitucional e em particular à organização de poderes que, numa democracia, está intimamente ligada à existência e ao respeito dos direitos políticos”, não podendo, portanto, ser reduzido a uma instância meramente técnica, uma vez que “a eficácia destes direitos depende de todos os sujeitos envolvidos, ou seja, dos cidadãos, das associações, da doutrina, mas também e sobretudo dos juízes”⁷⁰. Provavelmente, a reconstrução mais completa das bases teóricas do constitucionalismo ambiental disponível, hoje, pode ser considerada a do jurista sul-africano Louis Kotzé , que, no volume *Global Environmental Constitutionalism in the Anthropocene*, dedica uma análise específica aos «fundamentos do constitucionalismo ambiental»⁷¹. O autor parte do pressuposto de que nem as narrativas baseadas em perigos e ameaças de natureza global como, por exemplo, a das alterações climáticas, nem os slogans políticos como o do desenvolvimento sustentável, «foram capazes de encorajar esse pensamento radical e inovador (...) capaz de mudar o comportamento do homem em relação ao meio ambiente»⁷², enquanto a ideia do Antropoceno contém em si o potencial para atingir esse objetivo, desde que seja veiculado através de um nível superior de normatividade, que só pode ser assegurado a partir das constituições. Numa reconstrução histórica, Kotzé lembra como uma reflexão que visa sublinhar a necessidade de um constitucionalismo ambiental não exclusivamente ligado à afirmação de direitos em processos judiciais e subsequentes pode ser traçada em alguns autores alemães como Michael Kloepper e Klaus Bosselmann, que , nos anos noventa do século passado, teorizaram respectivamente o desenvolvimento de um estado ambiental e de um estado ecológico. Para Kloepper , a protecção dos valores ambientais não pode ser confiada a iniciativas individuais (ou à jurisdição), mas deve necessariamente ser enquadrada como tarefa primária do Estado (em particular do Estado ambiental), mesmo ao custo de exigir sacrifícios das liberdades tradicionais dos cidadãos, que, no entanto, devem

69 *Ibidem*, p. 33 a/e 34.

70 *Ibidem*, p. 39.

71 Louis J. Kotzé, *Global Environmental Constitutionalism in the Anthropocene*, Portland, Hart Publishing, 2016, p. 133.

72 *Ibidem*.

ser adequadamente equilibradas para evitar uma “ditadura ecológica”⁷³. Segundo Kloepper, portanto, a proteção ambiental não pode ser um dos muitos objetivos do Estado, mas deve tornar-se o principal alicerce de toda a organização estatal, da sua política e da própria sociedade, de modo a constituir o Grundnorm da política⁷⁴ estatal. Se a centralidade da proteção ambiental nas políticas estatais contemporâneas de Kloepper não se afasta particularmente de uma visão antropocêntrica, a proposta de Bosselmann para um “Estado ecológico” é muito mais radical⁷⁵.

Este autor parte de uma crítica substancial ao Estado de direito como portador de uma ideia de desenvolvimento ilimitado, que, através da promoção de ideais constitucionais como o materialismo e o individualismo, tem permitido de facto a produção de graves danos ecológicos. Segundo Bosselmann, no entanto, o fundamento do estado ecológico reside no reconhecimento de que o homem e a natureza constituem um *unicum dialético inseparável* em que um faz parte do outro: a partir daqui começa um apelo à prevalência dos interesses ecológicos sobre os económicos, que têm sido tradicionalmente apoiadas pela pressão *do lobby*. Na proposta de Bosselman, este princípio básico deverá conduzir a uma mudança radical nas políticas e estruturas do Estado, que no entanto terá necessariamente de ser apoiada a nível constitucional, pois este último é o único capaz de estabilizar esta transformação.

Em relação a estas teorias, Kotzé observa com perspicácia que elas se baseiam fundamentalmente numa abordagem *Rechtsstaats* e que devem, portanto, ser integradas numa dimensão mais ampla. Para atingir este objetivo é necessário passar da ideia de Estado “ambiental” (ou ecológico) para a de “constitucionalismo ambiental”, numa visão evolutiva do constitucionalismo como um todo. Para Kotzé, de facto, «a narrativa do constitucionalismo ambiental olha mais além e propõe uma visão ideal de um Estado constitucional mais adequado aos nossos tempos, de âmbito mais amplo, orientado ecologicamente e que se configura como uma superação do próprio Estado social»⁷⁶. Esta perspectiva representaria, portanto, uma etapa evolutiva no desenvolvimento do Estado de direito constitucional e, em última análise, do próprio constitucionalismo. Neste sentido, Kotzé tenta conjugar coerentemente a abordagem do constitucionalismo ecológico europeu (em particular da cultura alemã), caracterizado por uma conceção estrutural e estatocêntrica típica do direito civil, e

73 Michael Kloepper (ed.), *Umweltstaat als Zukunft: juristische ökonomische e philosophische Aspekte*, Bonn, Economica Verlag, 1994.

74 *Ibidem*, p. 105.

75 Klaus Bosselmann, *Im Namen der Natur: Der Weg zum ökologischen Rechtsstaat*, Bern, Scherz, 1992.

76 Kotzé, «Global Environmental...», cit. nota 71, p.152.

a abordagem do direito consuetudinário que vê a constitucionalização do ambiente como uma abordagem essencialmente baseada nos direitos⁷⁷.

O constitucionalismo ambiental implica, assim, uma reinterpretação de aspectos formais e substantivos de toda a estrutura constitucional, desde a reafirmação da supremacia da Constituição, passando pelo papel do princípio democrático (através do reforço das instituições participativas), até uma visão mais complexa da separação de poderes. No entanto, esta proposta metodológica muito articulada não capta as potencialidades teóricas provenientes do novo constitucionalismo ambiental do Sul Global (substancialmente negligenciado, com exceção do sistema sul-africano, sistema de referência do autor), que tem dado um contributo fundamental para o desenvolvimento recente do constitucionalismo ambiental⁷⁸ sobretudo no que respeita à recuperação da sua necessária dimensão axiológica. Em vez disso, uma corrente doutrinária espanhola olha nesta direcção, crítica da abordagem constitucional do ambiente do texto ibérico de 1978 com a sua abordagem orientada principalmente para o desenvolvimento sustentável, que vê a sua maior expressão no recente volume de Jordi Jaria Manzano sobre «*Constituição do Antropoceno*»⁷⁹.

Trazendo de novo para o terreno da teoria constitucional algumas considerações típicas do pensamento eco-socialista crítico, Manzano parte da consideração de que o discurso político tradicional (ocidental) “se desenvolveu a partir da separação fundamental entre o espaço da comunidade política (polis) e da cidadania (civitas) e o da physis, como elemento externo que representava, ao mesmo tempo, um reservatório de recursos mas também um território desconhecido e ameaçador”⁸⁰. Esta separação persiste até hoje como um contraste entre as dimensões sociais e naturais, constantemente consideradas estranhas ao homem, de modo que mesmo nos modelos mais atualizados de sociedade e Estado cosmopolitas, “a base biofísica dos sistemas de reprodução social”⁸¹ permanece excluído. Em particular, o sistema económico baseado no capitalismo e nas instituições liberais determina uma relação entre o homem e a natureza e, portanto, de acordo com a terminologia do eco-socialismo, um metabolismo social que define a relação entre a sociedade e a natureza em termos de exploração dos recursos naturais. Neste sentido, segundo

77 *Ibidem*, p. 175.

78 Sobre o ceticismo deste autor em relação ao constitucionalismo latino-americano, cf. Paola Villavicencio Calzadilla & Louis Jacobus Kotzé, «Environmental constitutionalism and the ecocentric rights paradigm: the rights of nature in Ecuador and Bolivia», in Vv. Aa., *New Frontiers in Environmental Constitutionalism*, UNEP, 2017, p. 175.

79 Jordi Jaria Manzano, *La Constitución del Antropoceno*, València, Tirant lo Blanch, 2020, 395 p.

80 *Ibidem*, p. 29.

81 *Ibidem*, p. 30.

Manzano, afirma-se “uma concepção instrumental da natureza, que é concebida apenas em função das suas possibilidades de exploração pelos seres humanos”⁸². Em termos constitucionais, esta separação do homem das suas bases naturais é favorecida e apoiada por aquela concepção liberal da sociedade como a soma de indivíduos abstratos, essencialmente unidos pela sua pertença ao Estado-nação e pela reivindicação (generalizada mas individual) de direitos, de liberdade, primeiro sob a forma de liberdades negativas, depois sob a forma de direitos sociais. Segundo Manzano, em particular, “o bem-estar do indivíduo, concebido como capacidade de apropriação dos recursos - o individualismo da propriedade privada, em suma - torna-se um elemento de justificação da própria sociedade” e a situação não mudará no século XX porque “mesmo que o Estado-providência alargue o espaço de ação política, a ideia central de que está ao serviço dos indivíduos mantém-se”⁸³. » Nesta reconstrução, tanto a ideia da Constituição como contrato social como a da carta fundamental como código criam uma ligação substancial entre o constitucionalismo e um sistema social *fechado*. Nisto não há, portanto, espaço conceptual ou factual para uma valorização da natureza (reificada como um mero contentor de recursos) dentro dos elementos essenciais do discurso constitucional. Por isso, acrescento, o constitucionalismo clássico sempre excluiu a possibilidade de considerar o meio ambiente como elemento fundador do núcleo axiológico das constituições, chegando ao ponto de reconhecer a utilização do meio ambiente saudável como um direito individual ou, na melhor das hipóteses, como um direito social de terceira geração. Neste sentido, podemos concordar parcialmente com as críticas daqueles que consideram que o direito ambiental concebido no âmbito do constitucionalismo liberal-democrático não pode ir além dos Pilares de Hércules de uma protecção instrumental dos direitos humanos na sua dimensão fundamentalmente individual, ou de uma sublimação deste dimensão que considere os interesses das gerações futuras, mas sem aberturas num sentido ecológico e sistémico. O objectivo alcançado pelo constitucionalismo alemão, com a revisão constitucional de 1994, que representa um modelo de constitucionalismo ambiental europeu avançado, recentemente retomado *mutatis mutandis*, também pela recente reforma da Constituição italiana de fevereiro de 2022.

O elemento mais interessante da análise de Manzano é que no Antropoceno, diante da necessidade de neutralizar o processo de destruição humana da base de vida do planeta, tanto a soberania como poder absoluto e autossuficiente do Estado, quanto a narrativa dos direitos como ferramentas prioritárias de auto-realização humana.

82 *Ibidem*, p. 45.

83 *Ibidem*, p. 101.

Diante da demonstração de que nos encontramos diante de um sistema terrestre limitado e vulnerável, portanto, “as aspirações utópicas de direitos” desaparecem⁸⁴. Esta crise do constitucionalismo moderno, que também envolve plenamente o neoconstitucionalismo liberal, abre espaço para visões holísticas da relação entre o homem e a natureza baseadas nos conceitos de interdependência e responsabilidade mútuas. É neste espaço que o constitucionalismo ambiental pode ser colocado como uma contribuição original para a teoria geral da Constituição.

A dimensão inovadora e axiológica do constitucionalismo ambiental começa a manifestar-se claramente, como já foi mencionado, em algumas constituições latino-americanas, numa época de renovação institucional, inaugurada pela Constituição Brasileira de 1988. Estes textos constitucionais não só ampliam significativamente a esfera de aplicação da regulamentação ambiental, mas atribuindo progressivamente um papel cada vez mais importante à relação entre o homem e o meio ambiente dentro dos valores fundadores de toda a arquitetura constitucional. Embora não surja, portanto, uma tendência doutrinária homogênea, podemos falar de uma verdadeira *galáxia teórica do novo constitucionalismo ambiental*, que se desenvolve inicialmente na esteira da renovação constitucional mais ampla e geral no continente latino-americano, mas que, no entanto, está dotada de seu próprio valor autônomo. Mais do que um conjunto coordenado de contribuições teóricas, poderíamos defini-lo como um fenómeno de *pontilhismo doutrinário*, que tem como traço característico uma certa fragmentação genética dos núcleos de referência. Por outras palavras, o desenvolvimento de doutrinas constitucionais ambientais encontrou terreno fértil em desenvolvimentos fortemente caracterizados no sentido nacional, que apenas em circunstâncias esporádicas dialogaram entre si⁸⁵. Um terreno de reprodução comum é provavelmente o que foi definido por Serena Baldin, com referência específica ao constitucionalismo andino, a “tradição jurídica contra-hegemónica do *buen vivir*”⁸⁶, que tende a diferenciar-se do direito de matriz ocidental, centrando-se em declinações originais da relação entre o homem, a sociedade e a natureza, com veios fortemente indígenas. Segundo esta abordagem, a especificidade dos valores do *buen vivir* é dada pelo facto de derivarem do encontro de duas visões integradas (“a humanista, centrada no indivíduo e na sua inserção na comunidade, e a biocêntrica, distinta da concepção antropocêntrica”), cuja fusão “reside na ideia holística da vida que anseia pela existência

84 *Ibidem*, p. 149.

85 Os principais elementos do diálogo ocorreram no nível jurisdicional, através da Corte Interamericana de Derechos Humanos.

86 Serena Baldin, «L'America latina nelle classificazioni giuscomparate: la tradizione giuridica contro-egemonica del buen vivir nell'area andina», in *Scritti in onore di Mario G. Losano. Dalla filosofia del diritto alla comparazione giuridica*, Luis Lloredo e Alessandro Somma (a cura di), Torino, Academia University Press, 2021, p. 13.

em harmonia com a comunidade e com a natureza”.⁸⁷ O emblema desta nova concepção de meio ambiente é constituído pela afirmação dos chamados *direitos da natureza* que representam certamente o elemento de maior diferenciação do constitucionalismo ambiental ocidental, mas que não esgotam, na minha opinião, o potencial inovador da América Latina. Não há dúvida de que muitas construções teóricas que acompanharam as inovações constitucionais da área utilizam os direitos da natureza como chave epistemológica para afirmar um constitucionalismo ecológico. Entre muitas, podemos recordar as considerações de um dos pais da Constituição equatoriana de 2008, Alberto Acosta, que declara abertamente como “conceber a natureza como sujeito de direitos rompe com os paradigmas tradicionais construídos a partir das visões ocidentais”, sublinhando a necessidade passar de uma concepção da natureza como um mero contentor de recursos para uma concepção integrada das relações entre sociedade e natureza⁸⁸. Esta abordagem, que encontra eco em numerosos outros autores, como o chileno Godofredo Stutzin⁸⁹, o uruguaio Eduardo Gudynas⁹⁰ ou o argentino Eugenio Raúl Zaffaroni⁹¹, representam uma base heurística comum fundada no elemento contra-hegemónico das epistemologias do Sul, com clara referência às teses de Boaventura de Sousa Santos⁹².

Outras reconstruções teóricas também afetam as concepções de Estado, com o objetivo de ir além dos modelos eurocêntricos pós-vestfalianos⁹³. Por exemplo, as teses de Bernd Marquardt, que aqui são relevantes numa dupla perspectiva: por um lado, a relativa ao enquadramento das formas de direito constitucional em relação ao problema da exploração dos recursos naturais e energéticos e, por outro, aquela inerente à colocação do constitucionalismo ambiental num processo mais geral de renovação criativa. No primeiro perfil, Marquardt, no que diz respeito à transição do direito medieval para o direito moderno, fala de uma ruptura substancial entre duas

87 *Ibidem*, p. 14.

88 Alberto Acosta, «Los grandes cambios requieren de esfuerzos audaces. A manera de prólogo», in Aa.Vv. *Derechos de la naturaleza. El futuro es ahora*, Quito, AbyaYala, 2009, p. 15.

89 Godofredo Stutzin, «Un imperativo ecológico: reconocer los derechos de la naturaleza», in *Ambiente y Desarrollo*, vol. 1, 1984, n.1, p. 97 e ss.

90 Eduardo Gudynas, «Los derechos de la Naturaleza en grave», em *La Naturaleza con Derechos. De la filosofía a la política*, comp. Alberto Acosta & Esperanza Martínez, Quito, AbyaYala e Universidad Politécnica Salesiana, 2011.

91 Eugenio Raúl Zaffaroni, *La Pacha Mama y el Humano*, Cidade Autônoma de Buenos Aires, Edições Madres de Plaza de Mayo, 2011.

92 Boaventura de Sousa Santos, *Epistemologies of the South: Justice against Epistemicide*, London-New York, Routledge, 2015; Boaventura de Sousa Santos, *The End of the Cognitive Empire: The Coming of Age of Epistemologies of the South*, Durham and London, Duke University Press, 2018.

93 Bernd Marquardt, *História constitucional comparada de Iberoamérica. As seis fases da revolução de 1810 até a transnacionalização do século XXI*, Bogotá, Editorial Ibáñez, 2016; Bernd Marquardt, *Historia Mundial del Estado. El Estado de la doble revolución ilustrada e industrial (1776-2014)*, Bogotá, Ecoe, 2014.

concepções diferentes de direito. O primeiro, o da lei *bioquímica*, baseava-se numa utilização limitada de recursos e em sistemas de gestão comunitária (incluindo usos cívicos), expressão típica da sociedade medieval: esta utilizava intensivamente alguns recursos naturais mas ainda tinha o cuidado de preservar os equilíbrios fisiológicos da relação entre o homem e natureza. A segunda, a do direito *fóssil* moderno, típica da era do liberalismo, deveria garantir a extração ilimitada de energia destinada a alimentar a produção industrial⁹⁴. No que diz respeito ao enquadramento do constitucionalismo ambiental na teoria geral, Marquardt identifica o ambiente como o elemento principal da sua ideia (tridimensional) de pluralismo e como pilar de uma nova “era do constitucionalismo democrático, social e ambiental”, com⁹⁵ referência específica às experiências latino-americanas. Embora aderindo parcialmente a algumas leituras críticas sobre a alegada originalidade do *novo constitucionalismo* Na América Latina⁹⁶, este autor salienta que, no contexto em questão, a abordagem dos direitos (em si não particularmente inovadora) é, no entanto, capaz de ir além dos modelos tradicionais de proteção ambiental. Na verdade, desempenha um papel impulsionador na superação da perspectiva jurídica liberal. Em outras palavras, novamente segundo Marquardt, a ideia principal do *nuevo constitucionalismo* não se reflete tanto na expansão de posições jurídicas subjetivas, mas na intenção de constranger faculdades individuais – sejam atribuídas a sujeitos físicos ou jurídicos – a fim de “limitar a destruição de sistemas naturais devido a diferentes formas de uso humano”⁹⁷. Daniel Bonilla Maldonado destaca também o carácter inovador e transformador das soluções adoptadas, ainda que limitadas às experiências do Equador e da Bolívia, afirmando que representam, a nível mundial, as primeiras tentativas de entrelaçar as técnicas jurídicas liberal-democráticas com as epistemologias das comunidades indígenas, proporcionando uma “contribuição imaginativa” em três domínios específicos: a diversidade cultural, os direitos humanos e, também, o ambiente. O pluralismo doutrinário e as dificuldades em traçar um perfil comum para toda a América Latina não impedem a identificação de

94 Bernd Marquardt, «Historia de la sostenibilidad. Un concepto medioambiental en la historia de Europa central (1000-2006)», in *Historia Crítica*, 2006, nº 32, p. 173 a/e 197; Michele Carducci, «“Extratativismo” e “inimigo” na era “fóssil” do constitucionalismo», in *Direito Público Comparado e Europeu*, 2019, n. especial, p. 61 a/e 80.

95 O autor identifica seis fases ou “olas” do Estado constitucional na América Latina: 1) *transformación origine* (1810-1847); 2) *alto liberalismo hispano-americano* (ca. 1848-1880); 3) *elevado nacionalismo* (ca. 1880-1916); 4) *complemento do republicanismo liberal para el constitucionalismo da social- democracia* (1917-1949); 5) *anticonstitucionalismo ditatorial* (ca. 1950-1980); 6) *era do Estado constitucional democrático, social e ambiental*. Ver Bernd Marquardt, «La sexta ola o era del Estado constitucional democrático, social y ambiental –ECDSA– en Iberoamérica: reconstitucionalización y pluralismo tridimensional», in *Revista Derechos en Acción*, 5, 2020-21, nº 14, p. 79 a/e 196.

96 Roberto Gargarella, «Sobre el “Nuevo constitucionalismo latinoamericano”», in *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 27, 2018, n. 1, p. 109 a/e 129. Para mais considerações sobre este ponto ver Ramiro Avila Santamaria, *Em defesa do neoconstitucionalismo transformador: os debates e os argumentos*, Equador, Universidade Andina Simón Bolívar, 2012.

97 Marquardt, «La sexta ola o era del Estado constitucional...», cit. nota 95, p. 150.

um caminho convergente que, muito provavelmente, não se percebe como tal. Em primeiro lugar, deve ser sublinhado o enfoque prioritário nas questões ambientais, que se desenvolve através de um duplo vetor, interno e externo, que redescobre e projecta os factores culturais ctónicos num conjunto de instrumentos técnico-jurídicos que, por sua vez, reorganizam e reconhecem o substrato pertencente ao direito mudo e indígena. Em segundo lugar, o ambiente torna-se central e emancipa-se do papel de sujeito-satélite em que tinha sido segregado pela doutrina jurídica dominante, redescobrimo-se assim como elemento fundador de um novo constitucionalismo⁹⁸. O terceiro elemento caracterizador é a inclusão de novos temas nos diálogos doutrinários na esfera jurídica, como foi o caso do desenvolvimento sustentável, da biodiversidade e da introdução de uma visão ecossistémica. Estas propostas constitucionais aproximam-se, assim, da concepção integral do ser humano a que me referi anteriormente. Do panorama doutrinário sobre o constitucionalismo ambiental emerge a imagem de um campo de estudo em plena evolução, ainda caracterizado por contributos relativamente isolados que carecem de ser partilhados num debate mais alargado. Há, no entanto, elementos significativos de convergência que podem ser identificados como os primeiros fundamentos do constitucionalismo ambiental. Desde logo, o reconhecimento da plena dignidade científica do direito constitucional do ambiente e a evidência de que a proteção ambiental deve ser considerada um dos elementos fundadores do constitucionalismo do terceiro milénio. Existe atualmente um forte consenso quanto à necessidade de incluir o ambiente em todas as dimensões do constitucionalismo, desde os princípios fundamentais aos direitos, desde a organização do Estado à formulação de políticas públicas, sem descurar a relação entre ambiente, democracia e representação.

Referências

Alberto Acosta, «Los grandes cambios requieren de esfuerzos audaces. A manera de prólogo», in Aa.Vv. *Derechos de la naturaleza. El futuro es ahora*, Quito, AbyaYala, 2009, p. 15.

Alessandra Di Martino, *Il territorio: dallo Stato-Nazione alla globalizzazione. Sfide e prospettive dello Stato costituzionale aperto*, Milano, Giuffrè, p. 282.

98 Roberto Viciano Pastor & Rubén Martínez Dalmau, «El nuevo constitucionalismo latinoamericano», in *Revista general de derecho público comparado*, 2011, n. 9, p. 1-24; Carlos Manuel Villabell Armengol, «Constitución y democracia en el nuevo constitucionalismo latinoamericano», in *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, 2010, n. 25, p. 49-76.

Alexandra Aragão, «*Environmental Principles in EU*», in *Elgar Enciclopedia of Environmental Law*, ed. Michael Faure, Elgar Online, 2018.

Alicja Sikora, *Constitutionalisation of Environmental Protection in EU Law*, Zutphen, Europa Law Publishing, 2020.

Anne Peters, «Compensatory Constitutionalism: The Function and Potential of Fundamental International Norms and Structures», in *Leiden Journal of International Law*, vol.19, 2006, n. 3, p. 579 a/e 610.

Anne Peters & Klaus Armingeon, «Introduction-Global Constitutionalism from an Interdisciplinary Perspective», in *Indiana Journal of Global Legal Studies*, vol. 16, 2009, n. 2, p. 385 a/e 395.

Aoife O'Donoghue, *Constitutionalism in Global Constitutionalisation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014.

Aydin Atilgan, *Global Constitutionalism: A Socio-Legal Perspective*, Heidelberg, Springer, 2018.

Bernd Marquardt, «Historia de la sostenibilidad. Un concepto medioambiental en la historia de Europa central (1000-2006)», in *Historia Crítica*, 2006, nº 32, p. 173 a/e 197.

Bernd Marquardt, *Historia Mundial del Estado. El Estado de la doble revolución ilustrada e industrial (1776-2014)*, Bogotá, Ecoe, 2014.

Bernd Marquardt, *História constitucional comparada de Iberoamérica. As seis fases da revolução de 1810 até a transnacionalização do século XXI*, Bogotá, Editorial Ibáñez, 2016.

Bernd Marquardt, «La sexta ola o era del Estado constitucional democrático, social y ambiental –ECDSA– en Iberoamérica: reconstitucionalização y pluralismo tridimensional», in *Revista Derechos en Acción*, 5, 2020-21, nº 14, p. 79 a/e 196.

Boaventura de Sousa Santos, *Epistemologies of the South: Justice Against Epistemicide*, London-New York, Routledge, 2015.

Boaventura de Sousa Santos, *The End of the Cognitive Empire: The Coming of Age of Epistemologies of the South*, Durham and London, Duke University Press, 2018.

Carlos Manuel Villabella Armengol, «Constitución y democracia en el nuevo constitucionalismo latinoamericano», in *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, 2010, n. 25, p. 49-76.

Christian Walter, «International Law in a Process of Constitutionalization», in *New Perspectives on the Divide between National and International Law*, eds. Janne E. Nijman & André Nollkaemper, Oxford, Oxford University Press, 2007, p. 191 a/e 215.

Daniel Bodansky, «Is There an International Environmental Constitution?», in *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 16, 2009, n. 2, p. 565 a/e 584, p. 580.

Daniel Bodansky, *The Art and Craft of International Environmental Law*, Cambridge, Harvard University Press, 2010.

Daniele Porena, *La protezione dell'ambiente tra Costituzione italiana e «Costituzione globale»*, Torino, Giappichelli, 2009, p. 55.

David R. Boyd, *The environmental rights revolution: A Global study on of Constitutions, Human Rights and Environment*, Vancouver, University of British Columbia Press, 2012.

David S. Law & Mila Versteeg, «The Evolution and Ideology of Global Constitutionalism», in *California Law Review*, vol. 99, 2011, n. 15, p. 1163 a/e 1258.

David S. Law & Mila Versteeg, «The Declining Influence of the United States Constitution», in *New York University Law Review*, vol. 87, 2012, n. 3, p. 762 a/e 858.

Domenico Amirante, «I principi generali nell'evoluzione del diritto contemporaneo: note minime introduttive», in *La forza normativa dei principi. Il contributo del diritto ambientale alla teoria generale*, Domenico Amirante (a cura di), Padova, Cedam, 2006.

Domenico Amirante, «The Global Pact for the environment: a general instrument to face climate change», in *Jindal Global Law Review*, vol. 10, 2019, p. 61 a/e 72.

Domenico Amirante, «Environmental Constitutionalism through the Lens of Comparative Law. New Perspectives for the Anthropocene», in *Environmental Constitutionalism in the Anthropocene*, eds. Domenico Amirante & Silvia Bagni, London-New York, Routledge, 2022, p. 148 e ss.

Eduardo Gudynas, «Los derechos de la Naturaleza en grave», em *La Naturaleza con Derechos. De la filosofía a la política*, comp. Alberto Acosta & Esperanza Martínez, Quito, AbyaYala e Universidade Politécnica Salesiana, 2011.

Eloise Scotford, *Environmental Principles and the Evolution of Environmental Law*, Oxford, Hart Publishing, 2017.

Eloise Scotford, «Environmental Principles Across Jurisdictions: Legal Connector and Catalysts», in *The Oxford Handbook of Comparative Environmental Law*, eds. Emma Lees e Jorge E. Vinuales, Oxford, Oxford University Press, 2019.

Eugenio Raúl Zaffaroni, *La Pacha Mama y el Humano*, Cidade Autônoma de Buenos Aires, Edições Madres de Plaza de Mayo, 2011.

Gerd Winter (ed.), *Multilevel Governance of Global Environmental Change Perspectives from Science, Sociology and the Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.

Godofredo Stutzin, «Un imperativo ecológico: reconocer los derechos de la naturaleza», in *Ambiente y Desarrollo*, vol. 1, 1984, n.1, p. 97 e ss.

H. Patrick Glenn, *Legal Traditions of the World: Sustainable Diversity in Law*, Oxford, Oxford University Press, 2014.

Ingolf Pernice, «Multilevel Constitutionalism in the European Union», in *European Law Review*, 27, 2002, p. 511 a/e 529.

Ingolf Pernice, «The Treaty of Lisbon: Multilevel constitutionalism in action», in *Columbia Journal of European Law*, vol. 15, 2009, n. 3, p. 349 a/e 407.

James R. May & Erin Daly, *Global Environmental Constitutionalism*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014.

Jean-Bernard Auby, «Global Constitutionalism and Normative Hierarchies», in *Global Constitutionalism and Its Challenges to Westphalian Constitutional Law*, ed. Martin Belov, Oxford, Hart, 2018, p. 3 a/e 12, p. 4.

Jochen Sohnle, *Environmental Constitutionalism. What Impact on Legal Systems?*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang S.A., 2019.

Jordi Jaria Manzano, *La Constitución del Antropoceno*, Valência, Tirant lo Blanch, 2020.

Jorg Luther, «La scienza häberliana delle costituzioni», in *Analisi e diritto*, Paolo Comanducci & Riccardo Guastini (a cura di), Torino, Giappichelli, 2001, p. 133.

Jürgen Habermas, *La costellazione postnazionale*, Milano, Edizioni Ghibli, 2002, p. 32.

J. Nerghelius, «The role of general principles of law within Eu law: some theoretical and practical reflections», in *La forza normativa dei principi. Il contributo del diritto ambientale alla teoria generale*, Domenico Amirante (a cura di), Padova, Cedam, 2006, p. 77 a/e 85.

Klaus Bosselmann, *Im Namen der Natur: Der Weg zum ökologischen Rechtssaat*, Bern, Scherz, 1992.

Lael K. Weiss, «Environmental constitutionalism: Aspiration or transformation?», in *International Journal of Constitutional Law*, vol. 16, 2018, n. 3, p. 836 a/e 870, p. 838.

Lavanya Rajamani & Jacqueline Peel, «Reflections on a Decade of Change in International Environmental Law», in *Cambridge International Law Journal*, vol. 10, 2021, n. 1, p. 6 a/e 31.

Lavanya Rajamani e Jacqueline Peel (eds.), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford, Oxford University Press, 2021.

Leonardo Salvemini, *I principi del diritto dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2019.

Louis J. Kotzé, *Global Environmental Constitutionalism in the Anthropocene*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016, p. 33-34.

Louis J. Kotzé, *Global Environmental Constitutionalism in the Anthropocene*, Portland, Hart Publishing, 2016, p. 133.

Mariachiara Alberton, *Governance ambientale negli ordinamenti composti. Traiettorie italiane e spagnole tra unità e simmetria*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2021, p. 32.

Marie-Anne Cohendet, *Droit Constitutionnel de l'environnement*, Paris, Mare & Martin, 2021, p. 21.

Massimiliano Montini, «Profili di diritto internazionale», in *Trattato di diritto dell'ambiente*, (dir.) Paolo Dell'Anno & Eugenio Picozza, Padova, Cedam, 2012, p. 9 a/e 100, p. 31.

Massimiliano Montini, «The Principle of Integration», in *Principles of Environmental Law*, eds. Ludwig Kramer & Emanuela Orlando, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2018, p. 139 a/e 149.

Mattias Kumm, «The Legitimacy of International Law: a constitutionalist framework of analysis», in *The European Journal of International Law*, vol. 15, 2004, n. 5, p. 907 a/e 931.

Mattias Kumm, «Constitutionalism and the Cosmopolitan State», in *New York University Public Law and Legal Theory Working Papers*, 2013, p. 8.

Mattias Kumm, «On the History and Theory of Global Constitutionalism», in *Global Constitutionalism from European and East Asian Perspectives*, eds. Takao Suami et al., Cambridge, Cambridge University Press, 2018, p. 168-199.

Michael Kloepper (ed.), *Umweltstaat als Zukunft: juristische ökonomische e philosophische Aspekte*, Bonn, Economica Verlag, 1994.

Michel Rosenfeld e András Sajó (eds), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, Oxford University Press, 2012.

Michele Carducci, «“Extratativismo” e “inimigo” na era “fóssil” do constitucionalismo», em *Direito Público Comparado e Europeu*, 2019, n. especial, p. 61 a/e 80.

Neil Walker, «Multilevel Constitutionalism: Looking Beyond the German Debate», in *LSE 'Europe in Question' Discussion Paper Series*, 2009, n. 8, p. 25.

Nicholas A. Robinson, «Evolved Norms: A Canon for the Anthropocene», in *Rule of Law for Nature: New Dimensions and Ideas in Environmental Law*, ed. Christina Voigt, Cambridge, Cambridge University Press, 2013.

Nico Krisch, *Beyond Constitutionalism: The Pluralist Structure of Postnational Law*, Oxford, Oxford University Press, 2010.

Nicolas de Sadeleer, *Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution. Essai sur la genèse et la portée juridique de quelques principes du droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 1999.

Nicolas de Sadeleer, «I principi ambientali tra diritto moderno e post-moderno», in *La forza normativa dei principi. Il contributo del diritto ambientale alla teoria generale*, Domenico Amirante (a cura di), Padova, Cedam, 2006, p. 18.

Nicolas de Sadeleer, *Environmental Law Principles. From Political Slogans to Legal Rules*, Oxford, Oxford University Press, 2020.

Paola Bilancia & Federico Gustavo Pizzetti, *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, Milano, Giuffrè, 2004.

Paola Villavicencio Calzadilla & Louis Jacobus Kotzé, «Environmental constitutionalism and the ecocentric rights paradigm: the rights of nature in Ecuador and Bolivia», in Vv. Aa., *New Frontiers in Environmental Constitutionalism*, UNEP, 2017, p. 175.

Paolo Ridola, «La dimensione transnazionale dei diritti fondamentali e lo Stato costituzionale aperto in Europa», in *Direitos Fundamentais & Justiça*, 5, 2011, n. 15, p. 40 a/e 78.

Pasquale Viola, «From the Principles of International Environmental Law to Environmental Constitutionalism Competitive or Cooperative Influences?», in *Environmental Constitutionalism in the Anthropocene*, eds. Domenico Amirante & Silvia Bagni, London-New York, Routledge, 2022, p. 127 a/e 147, p. 130.

Peter H. Sand (ed.), *The History and Origin of International Environmental Law*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2015.

Peter Häberle, *Verfassung als öffentlicher Process*, Berlin, Duncker und Humblot, 1978, p. 407 e ss.

Philippe Sands et al., *Principles of International Environmental Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018.

Ramiro Avila Santamaria, *Em defesa do neoconstitucionalismo transformador: os debates e os argumentos*, Equador, Universidade Andina Simón Bolívar, 2012.

Roberto Gargarella, «Sobre el “Nuevo constitucionalismo latinoamericano”», in *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 27, 2018, n. 1, p. 109 a/e 129.

Roberto Viciano Pastor & Rubén Martínez Dalmau, «El nuevo constitucionalismo latinoamericano», in *Revista general de derecho público comparado*, 2011, n. 9, p. 1-24

Serena Baldin, «L'America latina nelle classificazioni giuscomparate: la tradizione giuridica contro-egemonica del buen vivir nell'area andina», in *Scritti in onore di Mario G. Losano. Dalla filosofia del diritto alla comparazione giuridica*, Luis Lloredo e Alessandro Somma (a cura di), Torino, Academia University Press, 2021, p. 13.

Sergio Marchisio, «Il diritto internazionale dell'ambiente», in *Diritto ambientale. Profili internazionali europei e comparati*, aut. Giovanni Cordini, Paolo Fois & Sergio Marchisio, Torino, Giappichelli, 2017, p. 1 e ss.

Tullio Scovazzi, «O princípio da não regressão no direito ambiental internacional», in *Il contributo del diritto internazionale e del diritto europeo all'affermazione di una sensibilità ambientale*, Daniela Marrani (a cura di), Napoli, Editoriale Scientifica, 2017.

Yann Aguila & Jorge E. Viñuales (eds.), *A Global Pact for the Environment Legal Foundations*, Cambridge University Press, 2019.

Capítulo XII

Nuno Santos Lopes¹

UNIÃO EUROPEIA E REGIÕES ULTRAPERIFÉRICAS: UMA PERSPETIVA SOBRE DIREITOS E DEVERES NO DOMÍNIO INSTITUCIONAL

Notas introdutórias

A questão insular é recorrente na agenda política e, *pari passu*, na literatura. Pese embora a importância das ilhas da Europa ser medida ao longo da História não pelo seu carácter intrínseco, mas pelos serviços e bens que podiam prover às suas respetivas metrópoles, facto é que a construção da Europa, sobretudo no processo de concretização do mercado interno e de criação da União Europeia (UE), proporcionou condições para que as regiões voltassem a desempenhar um importante papel na agenda política, desta vez não só a nível estatal, mas também europeu, como por exemplo através do estatuto de *ultraperiferia*. Atualmente, as nove regiões ultraperiféricas (RUP)² beneficiam de um estatuto particular nos domínios institucional e legal que lhes

¹ Este trabalho foi realizado no âmbito de uma Bolsa de Investigação para Doutoramento com a referência Candidatura BID 2022, no âmbito do Instituto Português de Relações Internacionais - Universidade Nova de Lisboa (UIDP/04627/2020), financiado por fundos nacionais através da Fundação para a Ciência e Tecnologia/MCTES (PIDDAC).

² Martinica, Maiote, Guadalupe, Guiana Francesa e Reunião (departamentos ultramarinos franceses), São Martinho (coletividade ultramarina francesa), Madeira e Açores (regiões autónomas portuguesas) e Ilhas Canárias (comunidade autónoma espanhola).

proporciona um conjunto de *direitos* com o propósito de fazer face às suas características geográficas, económicas e sociais. Contudo, no passado recente, a evolução dos instrumentos ao dispor daqueles territórios conferiu-lhes igualmente determinados *deveres* que merecem reflexão.

Assim, este artigo pretende contribuir com uma reflexão teórica sobre a evolução do conceito de *ultraperiferia*, relacionando-o, *a posteriori*, com os instrumentos europeus considerados para esta investigação. Propõe-se, neste sentido, verificar a relação entre *direitos* e *deveres* das RUP na dimensão europeia.

Ultraperiferia: origem e evolução no domínio institucional

A década de 1970 revelou-se crucial no que respeita às questões insulares, tendo-se manifestado na agenda europeia principalmente devido ao alargamento das então Comunidades Europeias e a posterior adoção da Política Regional Europeia.³ Antes, tanto em 1951 como em 1957, os Tratados de Paris e de Roma preocuparam-se com outras questões, refletindo a inação dos Estados-membros de então por diferentes razões.⁴ Ainda assim, Isabel Freitas Valente sustenta que “aquando da assinatura do Tratado de Roma (1957), os departamentos ultramarinos franceses (Guadalupe, Guiana, Martinica e Reunião) entram na Comunidade Europeia. As especificidades dos seus territórios são reconhecidas no n.º 2 do artigo 227”.⁵ Posto isto, Giuseppe Ciavarini Azzi suporta que “no espírito dos seis Estados fundadores da Comunidade, a situação particular destas regiões justificava já, por conseguinte, uma abordagem específica a seu respeito. No entanto, e contrariamente ao previsto no Tratado, o prazo de dois anos esgotou-se sem que a situação dos territórios ultramarinos franceses fosse regularizada”⁶.

A primeira Convenção das Autoridades Regionais da Europa Periférica, em outubro de 1975, estabelece a Declaração de Galway, à qual Portugal se associa. A 14.ª sessão da *Conference of Local and Regional Authorities of Europe (Congress of Local and Regional Authorities*, desde 1994) aprovou a Resolução 110 sobre os problemas específi-

3 Carlos Eduardo Pacheco Amaral, «Insularidade e a Europa das Ilhas», in *Olhares Cruzados sobre as Regiões Ultraperiféricas da União Europeia* 15, 2022, 28, <https://doi.org/10.29327/557930.2-1>.

4 A Alemanha e os países do Benelux não tinham ilhas de grande significado. Itália não demonstrou interesse em negociar regimes específicos para as suas ilhas. França, por sua vez, estava focada no seu processo de descolonização. Amaral, «Insularidade e a Europa...», cit. nota 3, p. 27.

5 Isabel Maria Freitas Valente, «Regiões Ultraperiféricas da União Europeia, que estratégia? O caso dos Açores e a evolução das RUPs-problema às RUPs-oportunidade», in *Political Observer* nº 18, 2022, 125, <https://doi.org/10.59071/2795-4765.RPCP2022.18/> p.121 a/e 135.

6 Giuseppe Ciavarini Azzi, citado por Isabel Maria Freitas Valente, in «Regiões ultraperiféricas da União Europeia, que estratégia? O caso dos Açores e a evolução das RUPs-problema às RUPs-oportunidade», p. 125.

cos das regiões insulares atlânticas e europeias, em que, baseada na comunicação de João Bosco Mota Amaral acerca dos problemas das regiões insulares e atlânticas, foi defendida a política de “intensificar a cooperação entre as regiões europeias e a sua participação no desenvolvimento da Europa”.⁷

Resultado daquele momento, começou a preparar-se a *European Island Conference*, promovida a 1981 e dividida em duas sessões: a primeira nas Canárias, com foco nos aspetos económicos, e a segunda nos Açores, discutindo essencialmente as questões políticas e institucionais. Resultaram duas importantes declarações que consubstanciam a necessidade de medidas que permitissem o desenvolvimento económico e social das ilhas europeias, a *Declaração de Tenerife* e a *Declaração dos Açores*.

Ora, apesar da adesão da Grécia às Comunidades Europeias em 1979, cuja natureza arquipelágica é evidente, não foram reconhecidas as especificidades das regiões insulares nas políticas europeias. Foi, sim, com a adesão de Portugal e Espanha, em 1986, que se deu a viragem no reconhecimento das questões insulares e a adoção de medidas concretas com vista a integrar estas regiões na agenda europeia. Os países ibéricos, principalmente com as suas ilhas, conferiram às Comunidades uma enorme dimensão insular e oceânica e, acima de tudo, importância geoestratégica internacional.⁸

Dado as regiões insulares portuguesas e espanholas possuírem especificidades particularmente relevantes em várias dimensões, o processo de adesão às Comunidades foi facilitado: primeiro, por serem territórios plenamente europeus e, por isso, “projeções da Europa”; segundo, por desfrutarem de um regime de autonomia política no contexto dos respetivos Estados; terceiro, por se encontrarem numa condição de subdesenvolvimento económico.⁹

Destarte, a preocupação e responsabilização pelo desenvolvimento destas regiões ficaram consagradas na Declaração Comum Relativa ao Desenvolvimento Económico e Social das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, contendo a recomendação para que as instituições da Comunidade dedicassem especial atenção às questões insulares e sobretudo para ultrapassar as desvantagens destas regiões. Isabel Valente sublinha o grande objetivo político de, pela primeira vez, terem sido reconhecidos os

7 João Bosco Mota Amaral, citado por Isabel Maria Freitas Valente, in «Regiões ultraperiféricas da União Europeia, que estratégia? O caso dos Açores e a evolução das RUPs-problema às RUPs-oportunidade», p. 125.

8 Paulo Vitorino Fontes, «Movimentos paralelos: autonomia e integração nos Açores ao longo do tempo», in *Regiões Ultraperiféricas Atlânticas: Ponte(s) entre a UE e os EUA*, org. Isabel Maria Freitas Valente, 16, 2022, p. 61 a/e 62. <https://doi.org/10.29327/586065.1-5>.

9 Amaral, «Insularidade e a Europa...», cit. nota 3, p. 31.

constrangimentos permanentes e estruturais das ilhas atlânticas que seriam utilizados, posteriormente, na construção e definição do conceito de *ultraperiferia*.¹⁰

As Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira tiveram um papel fundamental na consagração do conceito de *ultraperiferia*, lideradas outrora por João Bosco Mota Amaral e Alberto João Jardim, respetivamente, em coordenação com o Governo da República Portuguesa. Patrick Guillaumin atribui a Mota Amaral a utilização, pela primeira vez, do termo “ultraperiféricas”, em outubro de 1987, na ilha da Reunião.¹¹ Em 1988, Alberto João Jardim convidou os seus pares das RUP para uma sessão de trabalho para discutir questões de interesse comum, surgindo assim o grupo de Regiões Ultraperiféricas da UE – hoje Conferência dos Presidentes das Regiões Ultraperiféricas.

O termo *região ultraperiférica* significa ao mesmo tempo distância e isolamento. Mota Amaral, em Tóquio, argumentou que “o isolamento, que define as ilhas, tem vantagens e desvantagens. Ajuda a preservar em cada ilha um certo quadro ecológico, tradições e mesmo valores identificativos, cujo conjunto, aumentando a diversidade, enriquece a Humanidade. Por outro lado, dificulta e adia a inovação, que a circulação de pessoas e de ideias propicia.” Também no plano político a sua influência é determinante, sendo que “os problemas insulares estão distantes, pela força da própria geografia”.¹²

Deste modo, desde logo se assumiu que as RUP enfrentavam graves problemas, tendo-se acolhido programas próprios de ações específicas com vista a ultrapassar o afastamento e a insularidade dos departamentos franceses ultramarinos (POSEIDOM, aprovado em 1989), dos Açores e da Madeira (POSEIMA, adotado em 1991), e das Canárias (POSEICAN, criado em 1991). Os Programas de Opções Específicas para fazer face ao Afastamento e à Insularidade (POSEI) foram inovadores na medida em que pretendiam corresponder às necessidades das RUP face ao impacto da entrada em vigor das normas do mercado interno. Os POSEI têm sido renovados, “permanecendo até hoje como um dos mecanismos mais interessantes concebidos para abordar a insularidade por meio de uma espécie de integração regional não-estatal”.¹³

O ano de 1992 foi fundamental para o reconhecimento dos problemas estruturais das RUP, tendo sido inscritos na Declaração nº 26 do Tratado de Maastricht. Depois, Portugal procurou que o Tratado da UE revisto atentasse às questões das

10 Isabel Maria Freitas Valente, «A propósito dos trinta anos da adesão de Portugal à Comunidade Europeia. Um percurso histórico a partir da ultraperiferia portuguesa», *Relações Internacionais* 48, 2015, p. 43 a/e 59.

11 Patrick Guillaumin, «La dimension ultrapériphérique de l'Union Européenne», in *Quel statu pour les Îles d'Europe? What status for Europe's Islands?*, ed. Jean-Didier. Hache, Paris, L'Harmattan, 2000, p. 108.

12 João Bosco Mota Amaral, *O desafio insular*, Ponta Delgada, Eurosigno, 1989, p. 16 a/e 19.

13 Amaral, «Insularidade e a Europa...», cit. nota 3, p. 36 a/e 37.

RUP, o que acabou por se materializar no Tratado de Amesterdão, no qual o artigo 299.^o, n.º 2, confere um fundamento jurídico sólido a medidas a seu favor. Pelo que “considerava-se que essa inclusão dava uma cobertura de direito comunitário primário às questões das Regiões Ultraperiféricas”.¹⁴ A evolução do estatuto de ultraperiferia foi natural, estando hoje reforçado nos artigos 349.^o e 355.^o do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

Para satisfazer às pretensões insulares, têm sido desenvolvidos programas e medidas específicas dirigidos às RUP, cabendo às entidades europeias, nacionais e regionais a sua execução, no quadro das suas competências e em aplicação do princípio da subsidiariedade. Não obstante, Mota Amaral reconhece tratar-se de um desafio exigente: “[o] envolvimento direto e a responsabilização da União Europeia, envolvendo o Conselho Europeu, a Comissão e o Parlamento, exprime uma aplicação correta do princípio federalista e recebe claro apoio das entidades diretamente representativas dos Povos Insulares, que não consentiriam quaisquer recuos nesta matéria”¹⁵.

Importa, neste sentido, analisar a evolução dos instrumentos europeus voltados para as RUP e outras regiões europeias. Tendo refletido sobre a importância do texto dos Tratados para estas regiões, serão explorados dois instrumentos relevantes para aferir a relação de direitos e deveres destes territórios insulares no quadro europeu: as Estratégias da UE para as RUP e as Estratégias de Especialização Inteligente.

Uma relação entre a otimização das potencialidades e os deveres das RUP

O artigo 349.^o do TFUE dá o mote para a problematização entre os direitos e os deveres das Regiões Ultraperiféricas. “Tendo em conta a situação social e económica estrutural da Guadalupe, da Guiana Francesa, da Martinica, de Maiote, da Reunião, de Saint-Martin, dos Açores, da Madeira e das ilhas Canárias, agravada pelo grande afastamento, pela insularidade, pela pequena superfície, pelo relevo e clima difíceis e pela sua dependência económica em relação a um pequeno número de produtos, fatores estes cuja persistência e conjugação prejudicam gravemente o seu desenvolvimento, **o Conselho, sob proposta da Comissão e após consulta ao Parlamento**

14 João Bosco Mota Amaral, «Ensaio sobre o conceito de ultraperiferia. Da escala europeia à escala mundial», in *Regiões Ultraperiféricas Atlânticas: Ponte(s) entre a UE e os EUA*, org. Isabel Maria Freitas Valente, 16, 2022, p. 22 a/e 23, <https://doi.org/10.29327/586065.1-2>.

15 João Bosco Mota Amaral, «Uma abordagem federalista à problemática das ilhas europeias», in *Federalismo em tempos de renacionalização*, coord. Carlos E. Pacheco Amaral, Coimbra: Edições Almedina, 2019, p. 261.

Europeu, adotará medidas específicas destinadas, em especial, a estabelecer as condições de aplicação dos Tratados a essas regiões, incluindo as políticas comuns¹⁶ (nosso negrito). Tais medidas incidem designadamente sobre as políticas aduaneira e comercial, a política fiscal, as zonas francas, as políticas nos domínios da agricultura e das pescas, as condições de aprovisionamento em matérias-primas e bens de consumo de primeira necessidade, os auxílios estatais e as condições de acesso aos fundos estruturais e aos programas horizontais europeus. Consagrado juridicamente no TFUE, as RUP gozam efetivamente um conjunto de direitos que, decorrente dos seus problemas estruturais, impera conservar.

Ainda que com diferentes contornos, parece correto constatar que as especificidades das RUP estão reconhecidas no quadro dos respetivos Estados-membros, através de, respetivamente: Constituição da República Portuguesa¹⁷ (artigo 9.º, alínea g), artigo 138.º Constituição Espanhola¹⁸ (artigo 138.º) e Constituição Francesa¹⁹ (artigos 72.º, n.º 3, e 73.º). Posto isto, também as instituições europeias estão conscientes de tais particularidades, procurando sob a forma jurídica e institucional estabelecer um elo entre a UE e as RUP.

Das Estratégias da União Europeia para as Regiões Ultraperiféricas

O estatuto específico concedido às RUP ao abrigo do artigo 349.º do TFUE conduziu, desde 2004, a estratégias europeias que procuram enfrentar os desafios que estas regiões enfrentam e ajudar a explorar as suas potencialidades. A implementação destas estratégias assenta numa forte parceria entre a Comissão Europeia, as regiões ultraperiféricas e os seus Estados-membros (França, Portugal e Espanha). A análise à evolução destas estratégias será principalmente dividida em três elementos: 1) áreas-chave; 2) desafios; 3) contribuição das RUP para a UE.

Intitulada “Uma parceria reforçada para as regiões ultraperiféricas”, a estratégia de 2004 resulta do Conselho Europeu de Sevilha de 21 e 22 de junho de 2002, supor-

16 Jornal Oficial da União Europeia, «Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia», acessado a 24 de agosto de 2023.

https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF.

17 Assembleia da República, «Constituição República Portuguesa», consultado a 24 de agosto de 2023, <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/constpt2005.pdf>.

18 Boletín Oficial del Estado, «Constitución Española», consultado a 30 de agosto de 2023, https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/abrir_pdf.php?fich=387.Constitucion_Espanola_Constituicao_Espanhola.pdf.

19 Conseil Constitutionnel, «Texte intégral de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur», consultado a 30 de agosto de 2023, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur>.

tado pelo n.º 2 do artigo 299º do Tratado de Amesterdão. As *áreas-chave* dizem respeito a: acessibilidade e redução dos efeitos das outras limitações; competitividade; e inserção regional. Quanto aos *desafios*, foco na natureza inapropriada de determinados instrumentos comunitários e o mercado comum. Sobre a *contribuição das RUP para a UE*, destaca-se o alargamento do “espaço natural de influência socioeconómico e cultural das regiões ultraperiféricas (...) ao reduzir as barreiras que limitam as possibilidades de intercâmbios com o meio geográfico dessas regiões, muito afastadas do continente europeu mas muito próximas dos mercados geográficos das Caraíbas, da América e de África, e nomeadamente dos países ACP”²⁰.

A Estratégia “As regiões ultraperiféricas: um trunfo para a Europa”, de outubro de 2008, resultou de uma consulta lançada em setembro de 2007 pela Comissão Europeia, de um pedido do Conselho Europeu em dezembro daquele ano e da conferência interinstitucional e de parceria a 14 e 15 de maio de 2008, em Bruxelas. Esta estratégia identifica como *áreas-chave* a redução do défice de acessibilidade, o aumento da competitividade e o reforço da inserção regional. No que diz respeito aos *desafios*, são referidos o desenvolvimento de setores de elevado valor acrescentado (como o agroalimentar, a biodiversidade, as energias renováveis, a astrofísica, o aeroespacial, a oceanografia, a vulcanologia ou a sismologia), o aprofundamento do conhecimento e o reforço das parcerias. Segundo esta estratégia, as RUP constituem-se como “postos avançados da União Europeia no mundo”, inseridas em realidades geopolíticas e geográficas diferentes das da UE continental, assim como são identificados como “laboratórios privilegiados para lutar contra os efeitos das alterações climáticas”, e de “portais científicos na sua zona geográfica”²¹ (*contribuição das RUP para a UE*).

Em junho de 2012, a Comissão Europeia renovou a Estratégia para as RUP, através da Comunicação “As regiões ultraperiféricas da União Europeia: Parceria para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo”. Sublinhou-se a necessidade de melhor integrar as RUP no mercado único aprofundado e consolidado e na sua vizinhança imediata. As *áreas-chave* diversificaram-se: melhorar a acessibilidade ao mercado único; reforçar a competitividade; promover a sua integração no interior das respetivas zonas geográficas; reforçar a dimensão social do seu desenvolvimento; e inserir as ações de combate às alterações climáticas em todas as políticas pertinentes. São também referidos diversos *desafios*: explorar as oportunidades de crescimento inteligente,

20 Comissão das Comunidades Europeias, «COM (2004) 343 final. Uma parceria reforçada para as regiões ultraperiféricas», consultado a 4 de setembro de 2023, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0343:FIN:PT:PDF>.

21 Comissão das Comunidades Europeias, «COM (2008) 642 final. As regiões ultraperiféricas: um trunfo para a Europa», consultado a 4 de setembro de 2023, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0642:FIN:PT:PDF>.

sustentável e inclusivo; redução dos obstáculos específicos à sua plena integração no mercado único; e as especificidades das RUP devem ser tidas em conta na nova geração das políticas de execução da estratégia Europa 2020. Ao nível da *contribuição das RUP para a UE*, de salientar a referência como “embaixadores da UE” e de representarem mais de metade da zona económica exclusiva da UE (com uma reserva potencial dos recursos marinhos aproximadamente de 15 milhões de quilómetros quadrados), com potencial de exploração nos domínios da segurança alimentar, da luta contra as alterações climáticas, da energia e da biotecnologia. As localizações das RUP são para a UE uma grande oportunidade de desenvolvimento das atividades espaciais, da astrofísica e dos satélites.²²

A Estratégia europeia para as RUP de outubro de 2017 resulta do intercâmbio com representantes desses territórios, incluindo através do Quarto Fórum das Regiões Ultraperiféricas, a 30 e 31 de março de 2017. As *áreas-chave* respeitam à economia azul, agricultura e desenvolvimento rural, biodiversidade, economia circular e energia. No que concerne aos *desafios*, a Comissão introduziu um aspeto, a responsabilização dos Estados-membros pelo desenvolvimento económico e social dos seus territórios insulares, bem como as próprias RUP devem investir mais esforços no sentido de desbloquear o seu potencial de crescimento. Também a exploração dos seus ativos de forma mais eficaz para gerar novos empregos e oportunidades de negócios (particularmente nas áreas onde têm vantagens comparativas). Ademais, também na estratégia de 2017 a *contribuição das RUP para a UE* é evidente, caracterizando-as como “um ativo extraordinário para a União Europeia”, sendo que “enriquecem a UE económica, cultural e geograficamente. Dão-lhe acesso estratégico aos mares e fornecem-lhes ativos naturais únicos, albergando 80% da sua biodiversidade”.²³

Finalmente, a Estratégia da UE para as RUP 2022, adotada em maio desse ano, contempla os impactos da crise da COVID-19. O próprio título sugere uma resposta – “Dar prioridade às pessoas, garantir o crescimento sustentável e inclusivo, realizar o potencial das regiões ultraperiféricas da UE”. As *áreas-chave* incluem a recuperação e crescimento sustentável e inclusivo, o aproveitamento dos seus ativos, a transição verde e digital e a cooperação com outras regiões europeias e países vizinhos. Os

22 Comissão Europeia, «COM (2012) 287 final. As regiões ultraperiféricas da União Europeia: Parceria para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo», consultado a 4 de setembro de 2023, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0287>.

23 Comissão Europeia, «COM (2017) 349 final. Uma parceria estratégica reforçada e renovada com as regiões ultraperiféricas da UE», consultado a 6 de setembro de 2023, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:32f72786-b980-11e7-a7f8-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF.

desafios passam pela vulnerabilidade às alterações climáticas, as economias dependentes de alguns sectores, altos níveis de desemprego e um produto interno bruto significativamente inferior às médias nacionais e da UE. Para além disso, o impacto da crise provocada pela COVID-19 e as perturbações da cadeia de abastecimento e o aproveitamento ao máximo dos instrumentos financeiros europeus, em particular o FEDER e o FSE+, são igualmente considerados como *desafios*. Por último, a *contribuição das RUP para a UE* é novamente manifesta, caracterizando-se pela população jovem, extensas zonas económicas marítimas, biodiversidade única, grande riqueza de fontes de energia renováveis, localização e clima adequados para as ciências espaciais e a astrofísica, e infraestruturas espaciais importantes. Na conclusão, a UE demonstra a sua “obrigação institucional”; um “imperativo político”; uma “necessidade económica”; e um “investimento geoestratégico” para com os territórios insulares.²⁴

Um outro instrumento importante para as RUP no quadro regional e europeu é as Estratégias de Especialização Inteligente. Refira-se, neste sentido, que é responsabilidade das regiões definir e aplicar estratégias de desenvolvimento adaptadas a cada uma delas, definindo as prioridades adequadas e utilizando plenamente as possibilidades de financiamento proporcionadas pelos instrumentos europeus – as denominadas Estratégias de Especialização Inteligente (*‘Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation’* – RIS3).

Das Estratégias de Investigação e Inovação para a Especialização Inteligente

A Comissão Europeia, no âmbito da regulamentação da Política de Coesão da União Europeia para 2014-2020, tornou a elaboração das RIS3 uma condição *ex-ante* à aprovação dos Fundos Estruturais e de Investimento, de forma à sua utilização mais eficiente e sinérgica e que deve ser tida em consideração na preparação dos Programas Operacionais.

A principal *raison d'être* das RIS3 é permitir que os governos empreendam ações estratégicas com vista a construir vantagens competitivas futuras. Isto resultou fundamentalmente por *‘during the last decades, horizontal policies dominated the policy process at the regional level in the European Union’*, o que contrariamente ao esperado não aconteceu: *‘Although*

24 Comissão Europeia, «COM (2022) 198 final. Dar prioridade às pessoas, garantir o crescimento sustentável e inclusivo, realizar o potencial das regiões ultraperiféricas da UE», consultado a 6 de setembro de 2023, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0198>.

*this policy was likely to work in the case of top regions, it did not work in the case of transition and less advanced regions’.*²⁵

Neste contexto, a conceção e implementação das RIS3 apelou a um esforço das autoridades regionais destinadas a identificar os domínios de especialização em que se espera que concentrem a alocação de recursos e que devem ser o alvo da sua inovação política. Esta abordagem representou uma novidade na política regional europeia.²⁶ As RIS3 apresentam duas expressões: ‘*forming capabilities (building micro-systems of innovation)*’ e ‘*driving structural changes*’.²⁷ Não obstante, a sua conceção conheceu desafios, dos quais se destacam: 1) as áreas de especialização referem-se aos domínios tecnológicos ao invés dos sectores industriais e 2) a falta de dados adequados e pertinentes que servissem de guia para o processo de conceção destas estratégias.²⁸

Por outro lado, a contribuição das RIS3 para o desempenho e crescimento regional baseia-se em três pilares: 1) a ideia de especialização; 2) o conceito de integração; 3) a relação entre os domínios de especialização.²⁹ Neste enquadramento, a abordagem das RIS3 apresenta duas novidades. Primeiro, a identificação de domínios de especialização baseados na ‘*bottom-up approach*’. Segundo, os domínios de especialização devem referir-se a domínios tecnológicos e não a setores industriais (este fator interliga-se com um dos desafios acima identificados).³⁰

Além disso, as diretrizes das RIS3 afirmam que as estratégias nacionais/re-regionais de especialização inteligente são baseadas em evidências e incluem métodos de monitorização e avaliação.

Propõe-se identificar alguns pontos relevantes das RIS3 Açores 2022-2027 e Madeira 2021-2027. A primeira divide-se em onze (11) capítulos e dois (2) anexos, dos quais se destacam os capítulos “2. A Investigação e Inovação nos Açores”, “5. A RIS3 Açores e a Agenda 2030”, “6. Áreas Prioritárias”, “7. Áreas Transversais” e “9. Enquadramento Estratégico”.

25 Dominique Foray, «On the policy space of Smart Specialization Strategies», in *European Planning Studies* 24, n. 8, 2016, p. 1429, <https://doi.org/10.1080/09654313.2016.1176126>.

26 Dominique Foray, *Smart specialisation. Opportunities and challenges for regional innovation policy*, Londres, Routledge, 2015.

27 Foray, «On the policy space...», cit. nota 25, p. 1431.

28 Diego D’Adda, Enrico Guzzini, Donato Iacobucci & Roberto Palloni, «Is Smart Specialisation Strategy coherent with regional innovative capabilities?», in *Regional Studies* 53, nº 7, 2019, p. 1004 a/e 1005, <https://doi.org/10.1080/00343404.2018.1523542>.

29 *Ibidem*, p.1005 a/e 1006.

30 *Ibidem*, p. 1006.

O capítulo segundo da RIS3 Açores 2022-2027 esclarece desde logo que a Região Autónoma dos Açores apresenta o '*Regional Innovation Index*' mais baixo de Portugal, inserindo-se no grupo das regiões classificadas como '*Emerging Innovators+*'.³¹ Entre 2014 e 2021, os Açores foram a quarta região portuguesa que apresentou a variação mais significativa neste índice, superando o Algarve, Lisboa e a Região Autónoma da Madeira (RAM). A despesa total em I&D aumentou cerca de 9,0% entre 2015 e 2020, de 13 milhões de euros para 14,2 milhões de euros. Quanto à afetação das despesas regionais em I&D por área científica e tecnológica, foco na área das ciências naturais (63,1%), seguido das ciências sociais e humanas (13,2%) e das ciências agrárias (10%). No plano nacional, esta distribuição apresenta-se mais equilibrada, salientando as ciências sociais e humanas (28,4%) e as ciências de engenharia e tecnologia (22,4%). Em 2019, a RAA era a NUTS II portuguesa com menor número de unidades de investigação em termos absolutos (39). As 39 unidades de investigação existentes no território açoriano correspondiam a 0,9% do total nacional.³²

Relacionando-se com características dispostas no artigo 349.º do TFUE, a RIS3 Açores 2022-2027 reconhece "as características de dispersão geográfica do arquipélago colocam um vasto desafio para a implementação da digitalização"³³.

Os capítulos quinto e nono, "A RIS3 Açores e a Agenda 2030" e "Enquadramento Estratégico", respetivamente, contextualizam o alinhamento daquela RIS3 com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, as seis prioridades da Comissão Europeia para o período 2019-2024³⁴, os principais quadros comunitários relevantes³⁵ e com o contexto nacional e regional, em particular a Estratégia Portugal 2030³⁶.

31 Governo dos Açores, «RIS3 Açores Estratégia de Investigação e Inovação para a Especialização Inteligente da Região Autónoma dos Açores 2022-2027», consultado a 8 de setembro de 2023, <https://jo.azores.gov.pt/api/public/anexo/1580164970?filename=1.pdf>.

32 *Ibidem*.

33 *Ibidem*.

34 As *political guidelines for the next European Commission 2019-2024* identificam seis prioridades: Pacto Ecológico Europeu; Uma Europa preparada para a era digital; Uma economia ao serviço das pessoas; Uma Europa mais forte no mundo; Promoção do modo de vida europeu; Um novo impulso para a democracia europeia. Disponível em: https://commission.europa.eu/system/files/2020-04/political-guidelines-next-commission_en_0.pdf.

35 Nova Política de Coesão 2021-2027; Pacto Ecológico Europeu; Programa Horizonte Europa; e Outros quadros temáticos/setoriais relevantes. Os "Outros quadros temáticos/setoriais relevantes" incluem: Economia Azul da União Europeia; Diretiva-Quadro Estratégia Marinha; Plano de Ação para a Economia Circular; Programa Europa Digital; Pilar Europeu dos Direitos Sociais; Política Espacial da União Europeia; e Programa UE pela Saúde 2021-2027 – Uma visão para uma União Europeia mais saudável (EU4Health). Governo dos Açores, «RIS3 Açores Estratégia de Investigação e Inovação para a Especialização Inteligente da Região Autónoma dos Açores 2022-2027».

36 Aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 98/2020, a Estratégia Portugal 2030 assenta em quatro agendas: As pessoas primeiro: um melhor equilíbrio demográfico, maior inclusão, menos desigualdade; Digitalização, inovação e qualificações como motores do desenvolvimento; Transição climática e sustentabilidade dos recursos; Um país competitivo externamente e coeso internamente. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/98-2020-148444002>.

Por último, os capítulos relativos às “Áreas Prioritárias” e “Áreas Transversais” assumem particular destaque. As áreas prioritárias são: Agricultura e agroindústria; Mar e crescimento azul; Turismo e património; Espaço e ciência dos dados; e Saúde.³⁷

As áreas transversais representam uma nova tipologia, cuja incorporação decorre “da abertura de um processo de descoberta empreendedora com a participação de um conjunto alargado de *stakeholders* relevantes, e que difere daquela empreendida no contexto da RIS3 Açores 2014-2020, que se consubstanciou no estabelecimento de uma estratégia puramente setorial”.³⁸ As áreas transversais são: “Território, recursos e economia circular”, “Ambiente e ação climática”, “Transformação digital e economia 4.0”, “Qualidade de vida e desenvolvimento social” e “Dinâmicas atlânticas e geoestratégicas”.

A RIS3 Madeira 2021-2027 divide-se em seis (6) capítulos e três (3) anexos, dos quais se destacam os capítulos “2. Estádio de Estruturação e Desafios do Sistema Global de Inovação” e “4. EREI 2021-2027 da Região Autónoma da Madeira”.

O capítulo segundo reflete sobre o contexto económico. Tomando como indicador o peso da despesa total em I&D no PIB, a RAM verifica um valor ainda baixo (0,44% em 2019). Também em 2019, o valor do referido indicador foi um dos mais baixos no conjunto das sete regiões portuguesas, estando próximo do verificado no Algarve (0,41%) e na RAA (0,30%) mas abaixo do verificado para Portugal (1,40%) ou para as regiões com sistemas de inovação mais consolidados (Norte: 1,53%; Centro: 1,36%; AML: 1,69%). Considerando a informação *Regional Innovation Scoreboard* (2021), a Madeira é classificada como ‘*Emerging Innovators+*’.³⁹

Seguidamente, o capítulo quarto da RIS3 Madeira 2021-2027 identifica os domínios prioritários e atividades transformativas daquela Região Autónoma, refletidos na tabela abaixo.

37 Em jeito de comparação, a RIS3 Açores 2014-2020 contemplava três áreas prioritárias (Agricultura, Pecuária e Agroindústria; Pescas e Mar; e Turismo).

38 Governo dos Açores, «RIS3 Açores Estratégia de Investigação e Inovação...», cit. nota 31.

39 Secretaria Regional da Educação, Ciência e Tecnologia e Agência Regional para o Desenvolvimento da Investigação Tecnológica e Inovação, «Estratégia Regional de Especialização Inteligente da Região Autónoma da Madeira», consultado a 8 de setembro de 2023, https://www.madeira.gov.pt/Portals/24/Documentos/AreasApoio/Documentacao_AA/EREI_RAM_2021_2027.pdf.

Domínio Prioritário	Atividade transformativa
Turismo	Turismo 4.0
	Diversificação e inovação da oferta turística
	Madeira como centro de excelência em competências para o turismo e a hotelaria
Recursos e Tecnologias do Mar	Transição para uma aquacultura em escala com impacto ambiental zero
	Pesca seletiva
	Atividades Marítimo-Portuárias Inteligentes
	Bioteecnologias Marinhas
	Criação de uma zona de <i>Test Bed</i> para Tecnologias Oceânicas
Tecnologias Digitais e Economia 4.0	Plataformas digitais inteligentes para a implementação de novos modelos de negócio baseados em comércio e negócio eletrónicos
	Plataformas digitais inteligentes para a Economia Circular
	Adoção de plataformas e soluções digitais pelos setores utilizadores
Economia Circular, Transição Energética, Ação Climática e Biodiversidade	Valorização de recursos
	Modernização e eficiência produtiva
	Poupança energética
	Redes energéticas e de abastecimento de água inteligentes
	Gestão da biodiversidade
	Gestão de riscos naturais
Agricultura, Alimentação e Bioeconomia	Agricultura e Alimentação Sustentáveis
	Alimentos novos, saudáveis, seguros e nutrição personalizada
	Produtos regionais com elevado valor simbólico/ complementar à oferta turística
	Agricultura 4.0
Saúde e Bem-Estar	Saúde 4.0
	Envelhecimento ativo e saudável, na comunidade
	Turismo de saúde
	Medicina personalizada, farmacologia, medicamentos e terapias avançadas

Esclarece-se nesta RIS3 a articulação dos domínios prioritários com a estratégia regional, nomeadamente o Plano de Desenvolvimento Económico e Social da Região Autónoma da Madeira 2030⁴⁰, assim como com prioridade e políticas nacionais e europeias, designadamente a Estratégia Portugal 2030, o Programa Horizonte Europa e a Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável.

Importa salientar também que ambas as RIS3 Açores 2022-2027 e RIS3 Madeira 2021-2027 dedicam capítulos específicos ao modelo de governação, monitorização e avaliação.

Da representação regional na Europa à relevância do princípio de subsidiariedade

Com base na relação de *direitos e deveres* RUP-UE, cumpre destacar a evolução do nível de participação e de empenho das regiões na Europa quer por intermédio de organizações regionais, quer pela ação concreta das regiões no seio da UE, através, por exemplo, dos gabinetes regionais de representação. O primeiro gabinete desta natureza foi criado em 1984 e desde então o nível de envolvimento das regiões em Bruxelas aumentou consideravelmente através dessas representações. A literatura sugere que os '[...] *regional actors are concerned primarily with the practical issue of engaging with EU policy and legislation rather than using representation as a means to challenge national governments, or to champion domestic political and constitutional change*'.⁴¹

Considerando exclusivamente as RUP, verifica-se que os Açores e Madeira partilham um gabinete de representação em Bruxelas, criado em 2017.⁴² Também as Canárias dispõem de um gabinete de representação em Bruxelas e as RUP francesas são representadas através do *Bureaux des Régions Ultrapériphériques (ARUP)*. A relevância das políticas e da legislação comunitária para as regiões justifica o esforço de se representarem em Bruxelas. Tal esforço surte efeito no sentido inverso. Também para as regiões é importante que as instituições europeias observem o seu empenho e apoiem as suas reivindicações.

40 PDES Madeira 2030, aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 17/2020/M, Assembleia Legislativa da RAM. O PDES Madeira 2030 deverá nortear, entre outros, os seguintes instrumentos: PROTRAM – Modelo Territorial e Proposta de Plano; a Estratégia Regional de Especialização Inteligente; e o Plano de Recuperação da Economia Regional.

41 Carolyn Moore, «A Europe of the Regions vs. the Regions in Europe: Reflections on Regional Engagement in Brussels», in *Regional and Federal Studies* 18, n. 5, 2008, p. 517 a/e 535, p. 519, <https://doi.org/10.1080/13597560802351564>.

42 Os Açores estão representados neste gabinete desde maio de 2017 e a Madeira desde dezembro de 2022.

Finalmente, de relevar a importância do princípio de subsidiariedade⁴³ para as entidades subestatais, como é o caso das regiões europeias. Inscrito no artigo 5º, nº 3, do Tratado da União Europeia, “nos domínios que não sejam da sua competência exclusiva, a União intervém apenas se e na medida em que os objetivos da ação considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, tanto ao nível central como ao nível regional e local, podendo contudo, devido às dimensões ou aos efeitos da ação considerada, ser mais bem alcançados ao nível da União”⁴⁴.

Nas palavras de Pedro Faria e Castro, “a integração europeia não é mais do que a aplicação do princípio da subsidiariedade ao nível internacional, dado constituir um objectivo de organização relacional dos seus Estados baseada na decisão e execução de políticas que implicam a acção de todos os níveis do poder político”.⁴⁵ Entenda-se a subsidiariedade como um ponto de equilíbrio entre a “vontade de estar com os outros” e a “capacidade de também localmente pensar politicamente e utilizá-la como proteção de decisões generalistas, inaplicáveis, porque desenquadradas da realidade individual, local, ilhoa e regional”.⁴⁶

Discussão

No quadro europeu, o termo *ultraperiferia* é uma classificação que traz consigo uma conotação negativa, no sentido em que a designação remete para zonas pobres e menos desenvolvidas, que necessitam por isso mesmo de ser auxiliadas (entre outros fatores, por serem pontos afastados dos centros onde se tomam as decisões e se molda a mudança). Não obstante, conforme António José Telo, “o curioso é que os atingidos por esta adjectivação normalmente não a contestam, pois ela é o caminho para ter acesso a programas de ajuda e a fundos de apoio que costumavam ser generosos, mas tendem actualmente a tornar-se exíguos. É mesmo usual ver os políticos insurgirem-se contra o termo perante os públicos locais, enquanto o defendem nas assembleias europeias, invocando o estatuto de ultraperiferia com especial empenho neste contexto”.⁴⁷

43 O princípio da subsidiariedade veio trazer uma nova dinâmica à organização política territorial dos Estados a partir de meados do século XX e a sua aplicação está diretamente relacionada com a construção do projeto europeu.

44 Jornal Oficial da União Europeia, «Tratado da União Europeia», acedido a 7 de setembro de 2023, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/D0C_2&format=PDF.

45 Pedro Faria e Castro, «Ilhas e Subsidiariedade», in *Olhares Cruzados sobre as Regiões Ultraperiféricas da União Europeia*, org. Isabel Maria Freitas Valente, 15, 2022, p. 39 a/e 50. <https://doi.org/10.29327/557930.2-2>.

46 *Ibidem*, p. 49.

47 António José Telo, «A Europa e as Ilhas – Uma Dinâmica Milenar», in *As Ilhas e a Europa. A Europa das Ilhas*, ed. Centro de Estudos de História do Atlântico, Funchal, Ogami, 2011, p. 10 a/33, p. 11.

Os *direitos* e os *deveres* aqui identificados resultam da interação entre as instituições europeias e as RUP, não olvidando o respetivo quadro nacional. Por um lado, o aproveitamento dos instrumentos comunitários para potenciar as economias e desenvolvimento sustentável constitui-se como um *direito*. Por outro lado, o facto de darem resposta aos novos desafios e serem laboratórios privilegiados pode ser entendido como um *dever*, na perspetiva em que esses territórios devem aproveitar ao máximo os instrumentos e ações concretas que lhes são proporcionados.

Ora, os Tratados e as Estratégias da UE para as RUP conferem *direitos* de cariz legal, institucional e prático a esses territórios que são merecedores de destaque e que importa preservar. Além disso, as estratégias europeias conferem *direitos* às RUP ao nível de apoio institucional e da identificação e criação de instrumentos práticos de suporte, não obstante mencionarem também ser *dever* dessas regiões, apoiadas pelos respetivos Estados-membros, o aproveitamento exemplar desses mecanismos de apoio. Trata-se, pois, de uma relação de dualidade. De igual modo, também as RIS3 refletem esta ligação. Se por um lado a UE, ainda que no respetivo âmbito político-estratégico europeu, confere liberdade às RUP para selecionarem as suas prioridades estratégicas, suportadas por um significativo apoio financeiro (*direito*); por outro, o facto de tornar a elaboração das RIS3 uma condição *ex-ante* à aprovação dos FEEL e sujeita a aprovação da Comissão Europeia pode ser entendida como um *dever*.

As RUP servem como instrumentos de projeção de poder porque são importantes pontos de apoio e um meio importante para controlar certas rotas e mares, conferindo-lhes importância geopolítica e geoestratégica, variando consoante a sua localização.⁴⁸ Permanecendo entre a Europa e o Mundo, as RUP apresentam um *carácter duplo*, pertencendo tanto ao continente europeu, que as moldou, como ao Atlântico e aos espaços caribenhos e indianos, nos quais estão localizadas. Assim, a União adquire uma natureza verdadeiramente global, abrindo-se para além do espaço europeu, e atingindo uma dimensão verdadeiramente planetária.⁴⁹

Deste modo, defendem Isabel Valente e Marcelo Furlin que o conceito de cidadania *pleniférica* promove um duplo reconhecimento da ultraperiferia. Por um lado, da identidade e da realidade específica partilhada pelas nove regiões de três Estados-membros que dela se reclamam. Por outro, da exigência de desenvolvimento por parte da UE das medidas e dos apoios específicos que lhes permitam compensar a localiza-

48 Isabel Maria Freitas Valente, «The Atlantic outermost regions, the furthest frontiers of Europe?», in *Debater a Europa* 12, 2015, p. 76.

49 Amaral, «Insularidade e a Europa...», cit. nota 3, p. 22.

ção e as características naturais de modo que nelas possa fruir uma cidadania europeia plena.⁵⁰ Também este fator inovador pode ser entendido como um *direito* para as RUP.

Por último, note-se que o Tratado de Lisboa, atualmente em vigor, dedica o artigo 349.^o às RUP, que vai beber o seu racional justificativo à “Declaração relativa às regiões ultraperiféricas da Comunidade”, anexa ao Tratado de Maastricht, cujas origens, por sua vez, podem ser encontradas na “Declaração comum relativa ao desenvolvimento económico e social das regiões autónomas dos Açores e da Madeira”, anexa ao tratado de Adesão de Portugal e Espanha às Comunidades Europeias. Neste contexto, Mota Amaral defende que, “bem vistas as coisas, comprova a lógica continuidade de uma luta pelos direitos humanos das populações insulares no quadro europeu, afinal triunfante e bem sucedida”.⁵¹

Notas conclusivas

Como sempre acontece nas ciências sociais, a reflexão sobre o explorado no quadro da noção de *ultraperiferia* deve continuar a merecer atenção e discussão científica.

As regiões ultraperiféricas conferem, de facto, uma dimensão insular à Europa que a projeta nos oceanos Atlântico, Índico e no Mar das Caraíbas, assim como na América do Sul (Guiana Francesa, enclave francês) numa relação de diálogo e de vizinhança com outras culturas, como aliás é avivado nas cinco estratégias europeias para as RUP aqui exploradas, beneficiando a UE da sua influência nessas regiões do globo.

Simultaneamente, as RUP surgem como locais únicos de investigação, inovação e experimentação de novas soluções para os problemas e desafios globais. Além disso, há que considerar que os territórios ultraperiféricos acrescentam profundidade geopolítica e ampliam o seu potencial geoestratégico, considerando a posição que ocupam na geografia regional e particularmente na geografia do globo. Neste sentido, considera Sandra Balão que «é precisamente na articulação da grande massa de água oceânica com a(s) massa(s) territorial(ais) que a “povoam” e “animam” – as ilhas – que se encontra a convergência para a relevância que as Regiões Ultraperiféricas (RUP) assumem no momento presente. Mais do que uma fonte de despesa, elas têm que ser

50 Isabel Maria Freitas Valente & Marcelo Furlin, «Perspetiva da Integração Europeia das RUPs: Emergência do Conceito de Cidadania Pleniférica», in *Regiões Ultraperiféricas Atlânticas: Ponte(s) entre a UE e os EUA* 16, 2022, 33, <https://doi.org/10.29327/586065.1-3>.

51 Amaral, «Ensaio sobre o conceito de ultraperiferia...», cit. nota 14, p. 23.

vistas na actualidade como uma fonte de potencial, de desenvolvimento, perspectiva que pode fazer toda a diferença».⁵²

O conceito de *ultraperiferia* e os instrumentos europeus (e regionais) aqui apresentados é uma forma de sistematizar as problemáticas regionais e insulares, principalmente no quadro da integração europeia, identificando a sua evolução, dinâmicas correntes e desafios.

É por isso imperativo continuar a analisar esta relação entre *direitos* e *deveres*, de carácter evolutivo, entre as RUP e a UE, por intermédio dos instrumentos colocados ao seu dispor e que, note-se, reflete o sentido de *responsabilidade* de ambas as partes. Mais do que esse compromisso, aliás, nas palavras de Mota Amaral, “as ilhas longínquas e os seus povos identificam-se como fazendo parte da Europa e merecem que lhes sejam dados os instrumentos adequados ao seu desenvolvimento, segundo padrões europeus; afinal, a sua aspiração ao desenvolvimento tem de ser encarada como uma questão de direitos humanos, iguais para todos os cidadãos europeus onde quer que vivam!”.⁵³

Referências

António José Telo, «A Europa e as Ilhas – Uma Dinâmica Milenar», in *As Ilhas e a Europa. A Europa das Ilhas*, ed. Centro de Estudos de História do Atlântico, Funchal, Ogami, 2011, p. 10 a/33.

Assembleia da República. «Constituição República Portuguesa», consultado a 24 de agosto de 2023. <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/constpt2005.pdf>.

Boletín Oficial del Estado. «Constitución Española», consultado a 30 de agosto de 2023. https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/abrir_pdf.php?fich=387_Constitucion_Espanola_Constituicao_Espanhola.pdf.

Carlos Eduardo Pacheco Amaral, «Insularidade e a Europa das Ilhas», in *Olhares Cruzados sobre as Regiões Ultraperiféricas da União Europeia* 15, 2022, 28, <https://doi.org/10.29327/557930.2-1>.

Carolyn Moore, «A Europe of the Regions vs. the Regions in Europe: Reflections on Regional Engagement in Brussels», in *Regional and Federal Studies* 18, n. 5, 2008, p. 517 a/e 535, p. 519, <https://doi.org/10.1080/13597560802351564>.

52 Sandra Maria Rodrigues Balão, «Globalização, Geopolítica da UE e Regiões Ultraperiféricas (RAM): Poder, Segurança e Global Commons», in *As Ilhas e a Europa. A Europa das Ilhas*, ed. Centro de Estudos de História do Atlântico, Funchal, Ogami, 2011, p. 348.

53 Amaral, «Ensaio sobre o conceito de ultraperiferia...», cit. nota 14, p. 19.

Comissão das Comunidades Europeias. «COM (2004) 343 final. Uma parceria reforçada para as regiões ultraperiféricas», acedido a 4 de setembro de 2023. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0343:FIN:PT:PDF>.

Comissão das Comunidades Europeias. «COM (2008) 642 final. As regiões ultraperiféricas: um trunfo para a Europa», consultado a 4 de setembro de 2023. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0642:FIN:PT:PDF>.

Comissão Europeia. «COM (2012) 287 final. As regiões ultraperiféricas da União Europeia: Parceria para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo», consultado a 4 de setembro de 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0287>.

Comissão Europeia. «COM (2017) 349 final. Uma parceria estratégica reforçada e renovada com as regiões ultraperiféricas da UE», consultado a 6 de setembro de 2023. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:32f72786-b980-11e7-a7f8-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF.

Comissão Europeia. «COM (2022) 198 final. Dar prioridade às pessoas, garantir o crescimento sustentável e inclusivo, realizar o potencial das regiões ultraperiféricas da UE», consultado a 6 de setembro de 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0198>.

Conseil Constitutionnel. «Texte intégral de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur», consultado a 30 de agosto de 2023. <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur>.

Diego D'Adda, Enrico Guzzini, Donato Iacobucci & Roberto Palloni, «Is Smart Specialisation Strategy coherent with regional innovative capabilities?», in *Regional Studies* 53, nº 7, 2019, p. 1004 a/e 1005, <https://doi.10.1080/00343404.2018.1523542>.

Dominique Foray, *Smart specialisation. Opportunities and challenges for regional innovation policy*, Londres, Routledge, 2015.

Dominique Foray, «On the policy space of Smart Specialization Strategies», in *European Planning Studies* 24, n. 8, 2016, p. 1429, <https://doi.10.1080/09654313.2016.1176126>.

Governo dos Açores. «RIS3 Açores Estratégia de Investigação e Inovação para a Especialização Inteligente da Região Autónoma dos Açores 2022-2027», consultado a 8 de setembro de 2023. <https://jo.azores.gov.pt/api/public/anexo/1580164970?filename=1.pdf>.

Isabel Maria Freitas Valente, «The Atlantic outermost regions, the furthest frontiers of Europe?», in *Debater a Europa* 12, 2015, p. 75-84.

Isabel Maria Freitas Valente, «A propósito dos trinta anos da adesão de Portugal à Comunidade Europeia. Um percurso histórico a partir da ultraperiferia portuguesa», *Relações Internacionais* 48, 2015, p. 43 a/e 59.

Isabel Maria Freitas Valente, «Regiões ultraperiféricas da União Europeia, que estratégia? O caso dos Açores e a evolução das RUPs-problema às RUPs-oportunidade», in *Political Observer* nº 18, 2022, 125, <https://doi.org/10.59071/2795-4765.RPCP2022.18/> p.121 a/e 135.

Isabel Maria Freitas Valente & Marcelo Furlin, «Perspetiva da Integração Europeia das RUPs: Emergência do Conceito de Cidadania Pleniférica», in *Regiões Ultraperiféricas Atlânticas: Ponte(s) entre a UE e os EUA* 16, 2022, 33, <https://doi.org/10.29327/586065.1-3>.

João Bosco Mota Amaral, *O desafio insular*, Ponta Delgada, Eurosigno, 1989, p. 16 a/e 19.

João Bosco Mota Amaral, «Uma abordagem federalista à problemática das ilhas europeias», in *Federalismo em tempos de renacionalização*, coord. Carlos E. Pacheco Amaral, Coimbra: Edições Almedina, 2019, p. 259 a/e 261.

João Bosco Mota Amaral, «Ensaio sobre o conceito de ultraperiferia. Da escala europeia à escala mundial», in *Regiões Ultraperiféricas Atlânticas: Ponte(s) entre a UE e os EUA*, org. Isabel Maria Freitas Valente, 16, 2022, p. 22 a/e 23, <https://doi.org/10.29327/586065.1-2>.

Jornal Oficial da União Europeia. «Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia». Acedido a 24 de agosto de 2023. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF.

Jornal Oficial da União Europeia. «Tratado da União Europeia», consultado a 7 de setembro de 2023. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_2&format=PDF.

Patrick Guillaumin, «La dimension ultrapériphérique de l'Union Européenne», in *Quel statu pour les Îles d'Europe? What status for Europe's Islands?*, ed. Jean-Didier Hache, Paris, L'Harmattan, 2000, p. 108.

Paulo Vitorino Fontes, «Movimentos paralelos: autonomia e integração nos Açores ao longo do tempo», in *Regiões Ultraperiféricas Atlânticas: Ponte(s) entre a UE e os EUA*, org. Isabel Maria Freitas Valente, 16, 2022. <https://doi.org/10.29327/586065.1-5>.

Paulo Vitorino Fontes, «Os Açores e a Europa: ultraperiferia, autonomia e subsidiariedade». *Political Observer* 18, 2022, p. 87 a/e 103. <https://doi.org/10.59071/2795-4765.RPCP2022.18/>

Pedro Faria e Castro, «Ilhas e Subsidiariedade», in *Olhares Cruzados sobre as Regiões Ultraperiféricas da União Europeia*, org. Isabel Maria Freitas Valente, 15, 2022, p. 39 a/e 50. <https://doi.org/10.29327/557930.2-2>.

Sandra Maria Rodrigues Balão, «Globalização, Geopolítica da UE e Regiões Ultraperiféricas (RAM): Poder, Segurança e Global Commons», in *As Ilhas e a Europa. A Europa das Ilhas*, ed. Centro de Estudos de História do Atlântico, Funchal, Ogami, 2011, p. 348.

Secretaria Regional da Educação, Ciência e Tecnologia e Agência Regional para o Desenvolvimento da Investigação Tecnologia e Inovação. «Estratégia Regional de Especialização Inteligente da Região Autónoma da Madeira», consultado a 8 de setembro de 2023. https://www.madeira.gov.pt/Portals/24/Documentos/AreasApoio/Documentacao_AA/EREI_RAM_2021_2027.pdf.

Capítulo XIII

*José Carlos San-Bento
Isabel Maria Freitas Valente*

OS AÇORES, E OS DESAFIOS FUTUROS DOS DIREITOS HUMANOS DAS REGIÕES ULTRAPERIFÉRICAS DA UE

Açores: do Atlântico à Europa

No seu artigo *Reflexões sobre a importância estratégica das ilhas atlânticas: sua permanência e evolução histórica*, publicado nº 5 da Revista Nação e Defesa¹, em 1980, o político, historiador e professor universitário, José Medeiros Ferreira, natural da ilha de São Miguel nos Açores, propõe uma tipologia de funções estratégicas desempenhadas pelo arquipélago dos Açores ao longo da sua história. Segundo Medeiros Ferreira, os Açores, para além das seis funções estratégicas referidas no seu artigo, desempenharam ao longo da sua história uma dicotomia que oscilou de fronteira entre o espaço estratégico do continente europeu e o norte-americano; e de plataforma de articulação entre esses dois espaços continentais.

Ligar o velho mundo ao novo é algo que os açorianos retiram da história de praticamente seis séculos do seu arquipélago. Desde a instalação da Provedoria das Armadas e da criação da Armada das ilhas, no Século XVI, até à centralidade transatlântica

¹ <http://www.idn.gov.pt/publicacoes/nacaodefesa/textointegral/NeD13.pdf>

da Base das Lajes durante a Guerra Fria, passando pelo apoio à navegação à vela durante séculos e pelas bases navais da US Navy na Grande Guerra e às bases aéreas britânicas e norte-americanas na Segunda Guerra Mundial, os Açores foram sempre um arquipélago essencialmente atlântico, de costas voltada para a Europa.

A Revolução de 25 de Abril de 1974 abriu o caminho para a instalação de um regime democrático em Portugal que consagrou aos dois arquipélagos atlânticos portugueses regimes de autonomia política e administrativa. O primeiro governo constitucional português pós 25 de Abril apresentou a candidatura de adesão do país à Comunidade Económica Europeia, em 1977, intenção curiosamente protagonizada por José MedeirosFerreira, Ministro dos Negócios Estrangeiros à data.

A instauração da Democracia em Portugal viria a valorizar o papel dos Açores como plataforma de articulação entre a América do norte e a Europa. A revisão do Acordo de utilização da Base das Lajes pelas forças armadas dos EUA, formalizado em 1982, vem precisamente reforçar essa função do arquipélago que continuaria a assumir-se como o pilar fundamental da política externa transatlântica de Portugal.

A Base das Lajes continuava a ser um ativo fundamental da geoestratégia dos EUA, algo que era traduzido pelo estabelecimento de uma renda anual de cerca de 40 milhões de US Dólares a ser paga pelos norte-americanos à Região Autónoma dos Açores, uma verba fundamental para financiar os planos de investimento do Governo Regional dos Açores.

Com a Democracia, os Açores conquistaram a sua tão desejada Autonomia Política e Administrativa, todavia, no plano estratégico, o arquipélago continuou a desempenhar uma função essencialmente atlântica associada, tal como ao longo de toda a sua história no Século XX, à potência militar com hegemonia naval nesse oceano. Só com a adesão de Portugal à CEE, a 1 de Janeiro de 1986, é que os Açores acompanham o País na profunda abertura à Europa e na consequente nova inserção Euro-atlântica de Portugal.

Este novo posicionamento do país no plano externo, é uma nova orientação política que os governos regionais dos Açores abraçaram com sentido de oportunidade ao desenvolver uma ação determinada em prol dos seus interesses regionais.

Coube aos Açores a liderança de um novo quadro de referência para as regiões mais do que periféricas da CEE e fizeram-no recorrendo a um inovador e interessante conceito político: o de região ultraperiférica, cuja consagração formal decorreria da reivindicação de Direitos Humanos reconhecidos aos habitantes dessas ilhas. Assim,

os arquipélagos portugueses, sob o impulso inicial dos Açores, acompanhados pelo arquipélago espanhol das Canárias, conferiram ao processo de integração europeia o reconhecimento de uma realidade geográfica, económica e social muito particular, ao mesmo tempo em que abriram às comunidades uma nova dimensão geopolítica marcadamente atlântica.

A Integração Europeia, as Regiões Ultraperiféricas e os Direitos Humanos

O projeto de integração económica da Europa ocidental, iniciado com a CECA e impulsionado em 1957 como Tratado de Roma, que instaurou a CEE, estruturava-se na transferência de soberania dos estados nacionais para uma alta autoridade.

A dimensão supranacional, que sempre marcou a integração europeia, assentava no papel dos seis estados nacionais fundadores e num equilíbrio sensível entre competências soberanas, que permaneciam integralmente e intocáveis na esfera de cada estado soberano membro da CEE, e competências alienadas por esses estados para entidades supranacionais.

Nessa dinâmica, e apesar da existência de regionalismos quer na Alemanha Federal quer na Itália, as regiões não tiveram qualquer relevância enquanto sujeitos de integração política. A única via de participação e de influência das regiões europeias na integração da Europa era desenvolvida no plano da política doméstica dos seus respetivos estados. Os Tratados fundadores da CEE ignoraram as regiões enquanto sujeitos de influência política no plano europeu.

Convém aqui clarificar o conceito de regionalismo europeu face à abusiva referência e, acreditamos, involuntária confusão com o conceito de regionalização.

O conceito operacional de Regionalismo como ideologia política pressupõe autonomia política e administrativa, ou seja, a existência de um parlamento regional com capacidade de produzir leis próprias que vigoram na região em causa, e um governo regional com a competência executiva. O Regionalismo pode, assim, ser considerado como uma ideologia política que visa dotar uma determinada Região, detentora de uma identidade geográfica, histórica e cultural particular, reconhecida como distinta do todo nacional, de uma autonomia política e administrativa, nomeadamente a capacidade de produzir legislação própria aplicável à Região e de ter um organismo com poder executivo nessa mesma Região.

O conceito de regionalização é distinto. Este é entendido como um processo de desconcentração de serviços do estado central, uma descentralização com base numa mera autonomia administrativa para entidades de âmbito regional que permitem uma maior proximidade dos serviços do estado junto dessas comunidades regionais.

Os tratados fundadores da CEE não atribuem particular relevância às regiões da Europa, o processo de integração da Europa foi originalmente uma questão de Estados.

Só após o primeiro alargamento da CEE, a 1 de Janeiro de 1973, com a entrada da Dinamarca, Irlanda e Reino Unido, e perante o subdesenvolvimento de várias regiões da Irlanda, é que se inicia um processo de abertura a novas perspetivas políticas em torno das regiões e da coesão económica e social no seio da CEE – algo que se irá intensificar após o segundo alargamento, da Grécia em 1981, e o terceiro, com a entrada de Portugal e Espanha em 1986.

Em Dezembro de 1974, numa Cimeira da CEE em Paris, os líderes dos Nove decidem passar a reunirem-se regularmente em Conselho Europeu três vezes por ano e acordam também na criação do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), financiado por recursos próprios da CEE e cujo objetivo era promover a coesão territorial, económica e social na CEE procurando assim atenuar os desequilíbrios entre as regiões europeias – em 1967 a CEE tinha criado uma Direção Geral do Desenvolvimento Regional à qual foi atribuída a competência de estruturar e definir uma política regional europeia.

Todavia, é no ano de 1986 que as Regiões e a Política Regional Europeia reforçam profundamente o seu estatuto no seio da CEE.

A entrada de Portugal e de Espanha na CEE representou o acentuar de assimetrias entre várias regiões da Comunidade. Não era possível ignorar que, a juntar a regiões irlandesas e gregas, várias regiões portuguesas e espanholas tinham um grau de subdesenvolvimento face à média europeia que imponham a necessidade de medidas especiais e particularmente dirigidas a esses territórios.

A solução encontrada passou por valorizar a participação de municípios, regiões e cidades estado no processo de integração europeia, o que se traduziu, no plano formal, na consagração da Política Regional da CEE no Tratado do Ato Único Europeu.

Porém, seria só no Tratado de Maastricht, em 1992, que se adotaria os mecanismos institucionais a favor do reforço do estatuto das regiões como sujeitos ativos e influentes na construção europeia, nomeadamente através da inclusão no próprio Tratado do reconhecimento das regiões como entidades dotadas de participação

nos processos de tomada de decisão. Após Maastricht, passou a ser inteiramente justificada a referência a uma “Europa das Regiões”. É também nesse Tratado que se institui o Comité das Regiões da União Europeia, um órgão de consulta obrigatória da Comissão Europeia e, curiosamente, atualmente liderado pelo açoriano Vasco Cordeiro, o primeiro português a presidir a esse importante fórum.

Aqui chegados é incontornável abordarmos o surgimento de um conceito, em 1987, que irá ser fundamental para enquadrar a participação dos Açores e da Madeira, bem como de outras regiões insulares europeias, no processo de integração europeia: o conceito de ultraperiferia e da consequente Região Ultraperiférica.

Coube ao presidente do governo regional dos Açores, João Bosco Mota Amaral, a ideia de cunhar uma expressão que definisse os condicionalismos e os constrangimentos permanentes das regiões mais periféricas da CEE.

Aquando das negociações para a adesão de Portugal à CEE o governo regional dos Açores manifestou preocupação pelas consequências económicas e sociais que essa decisão poderia implicar para o arquipélago. Todavia, e ao contrário do que a Dinamarca decidira em 1973, ao excluir as Ilhas Faroé, ou mesmo das reservas de Espanha quanto ao caso das Canárias, os Açores e a Madeira deixaram sempre bem claro que o seu objetivo passava por uma integração plena dos seus territórios na CEE e não por nenhum tipo de estatuto separado que de certa forma subalternizaria os direitos das populações desses territórios.

Apesar dessa pretensão, era evidente que as condições estruturais dos Açores e da Madeira, negligenciadas durante séculos pelos respetivos governos centrais, eram muito frágeis. Faltava-lhes infraestruturas de base, competitividade económica e a situação social era complexa, marcada por baixos rendimentos e por grande insuficiência de recursos humanos qualificados. Os arquipélagos portugueses eram regiões claramente subdesenvolvidas do ponto de vista do nível médio de desenvolvimento europeu.

Esta constatação levou o governo açoriano a desenvolver uma estratégia negocial assente em dois planos distintos. Por um lado, os Açores e a Madeira, no quadro das suas competências político e administrativas, solicitaram ao governo português a inscrição no Tratado de Adesão de Portugal à CEE de uma declaração anexa relativa ao desenvolvimento económico e social das regiões autónomas dos Açores e da Madeira, o que se constituiria como uma base política para o reconhecimento formal da condição de ultraperiferia.

Por outro lado, os Açores procuraram afirmar os seus direitos em sede do Conselho da Europa. Foi nesse importante organismo extracomunitário, dedicado à promoção, institucionalização e proteção dos Direitos Humanos, que os Açores viriam a validar a sua tese de ver reconhecido que “os povos insulares aspiravam a um desenvolvimento integral equiparável àquele que disfrutavam os outros cidadãos da Europa e que isso era final uma questão de respeito pelos respetivos Direitos Humanos”.²

Este reconhecimento formal dos “Direitos Humanos” das populações insulares portuguesas permitiu estenderesse entendimento a outras regiões insulares europeias francesas e, simultaneamente, envolver os governos nacionais de Portugal, Espanha e França no reconhecimento europeu, já no quadro da CEE, de um estatuto adequado aos constrangimentos permanentes e aos diversos outros condicionalismos que afetam o desenvolvimento dessas regiões.

Foi com esse enquadramento político que o presidente do governo regional dos Açores, em Outubro de 1987, numa assembleia geral da Conferência das Regiões Periféricas Marítimas, realizada na ilha da Reunião, utilizou o termo “regiões ultraperiféricas” para sintetizar as particulares condições e os constrangimentos comuns às regiões insulares europeias que experimenta condicionalismos e constrangimentos para além da mera periferia. O objetivo era caracterizar esse conjunto de regiões distintas e por isso merecedoras de uma atenção especial e de um tratamento diferenciado no quadro das políticas da CEE.

É muito curioso analisar este percurso da Região Autónoma dos Açores e da Madeira em acautelarem os seus interesses no seio da CEE. É sobretudo interessante constatar que foram os arquipélagos portugueses, e não os departamentos franceses, que lutaram e impuseram a defesa dos seus interesses regionais. Algo que só poder ser interpretado como o resultado da existência de um regime de autonomia política e administrativa nos arquipélagos portugueses e o que este representa em termos de atuação política em prol das populações que elegem e legitimam politicamente os órgãos próprios das autonomias regionais portuguesas.

A designação de RUP procurava assim traduzir uma realidade geográfica e socioeconómica marcada por um conjunto de condicionalismos que constroem o crescimento económico e a convergência com os padrões médios de desenvolvimento europeu devido ao seu grande afastamento do continente europeu, à sua insularidade,

2 Isabel Maria Freitas Valente (org.), *Regiões Ultraperiféricas Atlânticas: Ponte(s) entre a UE e os EUA*, Lisboa, Mente Aberta, 2022, p. 9.

à pequena superfície territorial, ao relevo e clima difíceis, a uma economia pouco diversificada e muito dependente de certos produtos.

É no rescaldo desses desenvolvimentos que o presidente do governo regional da Madeira convidou todos os seus colegas das “regiões ultraperiféricas” para um encontro no Funchal realizado em 1988. Esse encontro acabaria por ser a reunião embrionária do que viria a ser a futura Conferência dos Presidentes das Regiões Ultraperiféricas, organismo que atualmente reúne anualmente e rotativamente numa das regiões ultraperiféricas da União Europeia.

Em 1991 as Regiões Ultraperiféricas alcançaram, por pressão de França, de Portugal e de Espanha e no quadro de uma reforma dos Fundos Estruturais, o objetivo da criação de um programa específico para a insularidade e o afastamento face ao mercado interno europeu continental. É neste quadro que nasce o programa POSEI (Programme d’Options Spécifiques à l’Éloignement et l’Insularité), que procede a um tratamento diferenciado das RUPs baseado nos princípios da igualdade e da proporcionalidade, que procurou atenuar os impactos da entrada em vigor nas RUPs da legislação e da regulamentação do mercado único e que se constituiu como um dos exemplos mais ilustrativos do reconhecimento formal, por parte da CEE, das particularidades e das especificidades dos territórios das RUPs, bem como da concretização dos Direitos Humanos das populações dessas regiões em linha com a reivindicação inicial reconhecida pelo Conselho da Europa.

O POSEI tem evoluído ao longo das décadas mas no essencial continua a comportar os mesmos dois principais eixos de financiamento: um regime específico de abastecimento para atenuar os sobrecustos de produtos agrícolas considerados essenciais para o consumo humano e para a transformação nas RUPs; e um conjunto de medidas específicas a favor das produções tradicionais locais como forma de amortecer e compensar as medidas da Política Agrícola Comum. As RUPs passaram a contar com três componentes de financiamento comunitário, os Fundos Estruturais no quadro da Política de Coesão, as Políticas Comuns, com grande relevância para a PAC, e ainda com um programa de compensação criado especificamente para essas regiões, o POSEI. A consagração do estatuto de Região Ultraperiférica nos Tratados da União Europeia revelava-se fundamental por representar, no plano jurídico, a integração das cláusulas desse estatuto no direito originário comunitário e assim obrigar, sem qualquer margem para equívocos, a União a considerar os interesses dessas regiões, a obrigar-se à adoção de medidas particulares a favor das RUPs bem como implementar condições especiais de aplicação do próprio Tratado aos territórios dessas regiões

européias. Esta consagração seria alcançada no Artigo 299º do Tratado de Amsterdão, assinado a 2 de Outubro de 1997, cuja entrada em vigor se verificou a 1 de Maio de 1999.

O atual Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE), aprovado em Lisboa em Dezembro de 2007, recupera o articulado do tratado de Amsterdão sobre as RUPs e estipula no seu Artigo 349.º que *“Tendo em conta a situação social e económica estrutural”* das nove regiões europeias classificadas como Regiões Ultraperiféricas onde residem cerca de cinco milhões de europeus – os cinco departamentos ultramarinos franceses Martinica, Maiote, Guadalupe, Guiana Francesa e Reunião; a coletividade ultramarina francesa de São Martinho; as duas regiões autónomas portuguesas Madeira e Açores; e a comunidade autónoma espanhola das Canárias – *“agravada pelo grande afastamento, pela insularidade, pela pequena superfície, pelo relevo e clima difíceis e pela sua dependência económica em relação a um pequeno número de produtos, fatores estes cuja persistência e conjugação prejudicam gravemente o seu desenvolvimento, o Conselho, sob proposta da Comissão e após consulta ao Parlamento Europeu, adotará medidas específicas destinadas, em especial, a estabelecer as condições de aplicação dos Tratados a essas Regiões, incluindo as políticas comuns”*³.

A consagração em tratado do estatuto de RUP permitiu ainda salientar a diferença dessas regiões face aos chamados Países e Territórios Ultramarinos (PTU) da União Europeia. Os atuais treze PTUs – associados à Dinamarca, França e Países Baixos – não fazem parte do mercado interno da União Europeia, estando sujeitos ao cumprimento de critérios impostos aos países terceiros em matéria comerciais.

O mesmo Artigo 349 do TFUE conta ainda com mais dois parágrafos que referem o seguinte *“As medidas a que se refere o primeiro parágrafo incidem designadamente sobre as políticas aduaneira e comercial, a política fiscal, as zonas francas, as políticas nos domínios da agricultura e das pescas, as condições de aprovisionamento em matérias-primas e bens de consumo de primeira necessidade, os auxílios estatais e as condições de acesso aos fundos estruturais e aos programas horizontais da União.*

*O Conselho adotará as medidas a que se refere o primeiro parágrafo tendo em conta as características e os condicionamentos especiais das regiões ultraperiféricas, sem pôr em causa a integridade e a coerência do ordenamento jurídico da União, incluindo o mercado interno e as políticas comuns.”*⁴

3 Tratado sobre o funcionamento da União Europeia (versão consolidada), in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E349&from=DE> Art. 349.

4 Ibidem.

Estratégia da UE para as regiões ultraperiféricas

O Tratado da União Europeia define (Artigos 6º nº1 e 49º) os Critérios de Copenhaga, aprovados pelo Conselho Europeu realizado nessa cidade dinamarquesa em 1993, um conjunto de três requisitos cumulativos que os Estados membros devem cumprir para poder aderir à União. O primeiro desses critérios prende-se com “a estabilidade das instituições que garantem a democracia, o Estado de direito, os Direitos Humanos e o respeito pelas minorias e a sua proteção”. A União está, assim, intimamente vinculada às normas dos Direitos Humanos e do Estado de Direito como princípios da sua identidade, da sua orientação política e, não menos importante, da sua mundividência.

Conforme exposto no capítulo anterior, a consagração do estatuto de Região ultraperiférica no Tratado de Funcionamento da União Europeia impôs a necessidade da União Europeia desenvolver medidas concretas dirigidas especificamente às RUPs.

Quer a Comissão Europeia quer o Parlamento Europeu têm desenvolvido iniciativas que visam corresponder ao espírito dos Tratados, no que diz respeito à necessidade não só de dirigir políticas específicas para as RUPs como também para a valorização desses territórios.

Em outubro de 2017, a Comissão Europeia publicou uma comunicação intitulada «Uma parceria estratégica reforçada e renovada com as regiões ultraperiféricas da UE» em que procurou responder às necessidades específicas de cada uma das nove regiões ultraperiféricas, nomeadamente através do reforço da competitividade, da inovação e da cooperação com países vizinhos nos principais sectores económicos dessas regiões como são os casos da agricultura, das pescas e do turismo.

Em maio de 2022, a Comissão apresentou uma nova estratégia para as RUP procurando explorar o potencial dessas regiões através de reformas políticas e de investimentos em domínios como a política social, a saúde, os auxílios estatais, a energia e a capacidade administrativa.

Para além do papel importante da Comissão Europeia, o Parlamento Europeu tem tido um desempenho relevante na aprovação de medidas de apoio ao desenvolvimento das RUPs, designadamente nas áreas da Política de Coesão, na PAC e na Política Comum de Pescas. O Parlamento Europeu tem também tido um papel muito importante na defesa dos interesses das RUPs sempre que se negociam quer os Orçamentos Plurianuais da UE, quer os Orçamentos anuais da União, nomeadamente ao defender um tratamento diferenciado dessas Regiões quanto às taxas de cofinanciamento dos

investimentos ao abrigo da Política de Coesão financiados pelo FEDER, a disposições especiais do próprio FEDER em relação aos investimentos produtivos realizados por empresas e ainda regulamentação do programa INTEREG.

Das diversas iniciativas apresentadas e aprovadas no Parlamento Europeu destaca-se uma Resolução, de 2004, sobre o potencial das Regiões Ultraperiféricas.

Esta Resolução do PE foi importante para influenciar a Comissão Europeia a apresentar, em 2008, a sua terceira Comunicação sobre as Regiões Ultraperiféricas. Neste texto a Comissão toma a iniciativa de apresentar uma nova visão política sobre as RUPs, já não centrada numa perspetiva de regiões estruturalmente atrasadas e condicionadas economicamente mas como um importante ativo estratégico, geopolítico e económico para a União. Intitulada “As Regiões Ultraperiféricas: um trunfo para a Europa” a Comunicação procede a uma viragem de fundo na abordagem das RUPs, apresenta um novo paradigma que enquadra a nova estratégia da UE para as RUPs.

A Região Autónoma dos Açores foi uma das RUPs que melhor ilustrou essa nova visão e esse novo paradigma por parte da Comissão Europeia.

A 11 de Maio de 2009, o estado português apresentou junto da Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC) das Nações Unidas uma proposta formal para estender a plataforma continental submersa portuguesa, ao abrigo da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, de 1982, (CNUDM) - vulgarmente conhecida por “Convenção de Montego Bay”.

A ONU permite que ao abrigo da CNUDM, também conhecida como Lei do Mar da ONU, os países costeiros possam alargar pacificamente o seu território submerso no mar. Esta possibilidade permite aumentar a jurisdição sobre o solo e o subsolo marinhos a partir das atuais 200 milhas marítimas da Zona Económica Exclusiva (ZEE). Ao contrário desta Zona que se estende até às 200 milhas da linha de costa do território nacional, e cuja soberania é tanto sobre a coluna de água como sobre o fundo do mar, o alargamento da plataforma continental submersa confere à soberania dos estados uma jurisdição apenas sobre o solo e subsolo marinhos. Ou seja, a coluna de água e os recursos piscícolas para além das 200 milhas são águas internacionais, podendo ser explorados por qualquer país.

A plataforma continental submersa é a crosta da Terra que se prolonga desde a costa do território nacional que está fora de água, emerso, até aos limites geológicos submersos pelo oceano que apresentam características geológicas, geofísicas e

morfológicas semelhantes. É a esta coerência geológica submarina que se designa plataforma continental submersa.

Sublinhe-se que o maior interesse associado à extensão da plataforma continental submersa é a de Portugal poder ter jurisdição sobre todos os recursos que se encontrem no solo e subsolo marinhos – podendo explora-los diretamente ou concessionar a sua exploração –, desde petróleo e gás natural até recursos minerais como ferro, manganês, cobalto, níquel, platina e terras-raras; e recursos biológicos e genéticos como bactérias parânovos produtos de biotecnologia e medicamentos.

No mapa que representa a proposta portuguesa de extensão da sua plataforma continental submersa é possível visualizar três elementos principais distintos: os 92.000 quilómetros quadrados de território emerso – Portugal Continental, as ilhas dos arquipélagos dos Açores e da Madeira; os 1,6 milhões de quilómetros quadrados da atual ZEE nacional; e no exterior desta os cerca de 2,15 milhões de quilómetros quadrados de área de extensão da plataforma continental submersa que Portugal pretende ver reconhecida pela ONU.

No mapa entregue na CPLC da ONU, o território português é composto por uma área de apenas 3% de terra e por uns gigantescos 97% de mar. A confirmar-se a pretensão portuguesa junto da ONU, Portugal passará a ter uma soberania sobre o solo e subsolo de um espaço marítimo total que ultrapassará os 3,8 milhões de quilómetros quadrados, mais de 41 vezes a área do território emerso, o que representará a 10ª ZEE do Planeta. Esta pretensão portuguesa só é possível devido ao facto do País contar com os arquipélagos dos Açores e da Madeira, o que lhe confere uma profundidade atlântica invejável. Quer do ponto de vista do Estado português, quer do ponto de vista comunitário, este processo de alargamento da Plataforma continental submersa portuguesa traduz de forma cristalina o enorme potencial e a grande importância estratégica, geopolítica e económica das Regiões Ultraperiféricas dos Açores e da Madeira. Os Açores e a Madeira são, sem qualquer dúvida, para além de outros exemplos que poderíamos apontar, um grande “trunfo para a Europa”.

As RUPs e o Desafio da Deriva Liberal da União Europeia

Conforme já foi referido, as RUPs são as únicas regiões da União Europeia que agregam três tipologias distintas de financiamento: os cinco Fundos Europeus Estruturais e de Investimento; os financiamentos decorrentes das políticas comuns, com relevo para as medidas da PAC; e o POSEI, um programa específico para as RUPs

que no essencial visa compensar financeiramente a economia das RUPs face a uma variedade de constrangimentos que caracterizam essas regiões.

Apesar de todos esses recursos e da importância que a Política de Coesão representa para todas as Regiões da Europa - absorvendo cerca de um terço do orçamento da União Europeia -, em especial para as menos desenvolvidas, como é claramente os casos das RUPs, na prática esta política comunitária não está a revelar capacidade de promover uma efetiva convergência das RUPs e das regiões menos desenvolvidas com os níveis médios de desenvolvimento da União. As políticas comuns da União têm gerado divergências que a Política de Coesão não tem tido a capacidade de contrariar.

Na sua génese, a predecessora da UE procedeu à integração económica da Europa ocidental através da criação de um mercado comum aos seis Estados membros da CEE sem barreiras alfandegárias, com uma pauta comum ao comércio com terceiros, e com livre circulação de pessoas, bens, serviços e capitais.

Em 1986, o Tratado do Ato Único cria o mercado único, já com 12 estados membros, e aprofunda a dimensão económica da integração europeia. Para esse efeito são reforçados os mecanismos de promoção da livre iniciativa económica e as regras de concorrência. Por regra são proibidos quaisquer apoios de estado às empresas europeias, na forma de subsidiação à sua atividade operacional corrente e os apoios ao investimento empresarial são estritamente regulados pela comissão Europeia, a guardiã dos tratados.

Em 1992, o Tratado de Maastricht, apesar de representar o compromisso de proceder a uma união política, reforça o papel do mercado único como o grande instrumento de integração europeia. O grande avanço representado pela ambição de construir uma união política da Europa, em detrimento de um projeto de mera união económica e aduaneira, representou, paradoxalmente, o início de uma deriva liberal que se iria acentuar nos alargamentos efetuados no século XXI e no próprio Tratado de Lisboa de 2007.

No caso dos Açores, essa deriva liberal surgiu com maior acuidade em 2003 quando a Comissão decidiu revogar o sistema de quotas de produção de leite de vaca estabelecido em 1984, com efeitos a 1 de abril de 2015. Esta decisão representou um rude golpe para o sector mais importante da economia dos Açores, que com cerca de 2,5% do território nacional produz mais de 32% do leite do país e fabrica mais de 50% do total de produção do queijo nacional.

Esta alteração da regulação comunitária à produção de leite afetou profundamente a economia dos Açores e representou um claro sinal de que a União, apesar do reforço da sua dimensão política, na prática abdicava precisamente do poder político para implementar medidas de discriminação positiva como fator de igualdade em relação à economia de uma das RUPs da União. Sem limites à produção leiteira os países da Europa Central, com melhores condições de escala, de produção, de logística e de comercialização aumentaram significativamente a sua produção leiteira e assim acentuaram os níveis concorrenciais da indústria do leite anível europeu, o que gerou uma pressão no sentido da redução do preço do leite pago aos produtores.

A Política Agrícola Comum da União Europeia (PAC) é um sistema de subsídios à agricultura e programas de desenvolvimento em áreas afins, parte do primeiro dos três Pilares da União Europeia, designado como Comunidades europeias. Foi criada em 1962, tendo como objetivos principais assegurar o abastecimento regular de géneros alimentícios e garantir aos agricultores um rendimento em conformidade com os seus desempenhos.

As sucessivas revisões da PAC, procurando acautelar questões ambientais, no essencial foram todas de orientação liberal, procurando reduzir o níveis de financiamento dessa política que, ainda hoje, é a mais dispendiosa da EU - no início dos anos de 1970 chegou a absorver 70% do Orçamento comunitário.

Um facto curioso é que a PAC nunca beneficiou a maioria dos camponeses, mesmo em França. É especialmente vantajosa para os produtores de cereais e produtos lácteos, tem muito menos a oferecer aos produtores de azeite, legumes, fruta e vinho.

A produção leiteira dos Açores transformou-se profundamente visando adaptar-se ao cenário da liberalização da produção de leite em 2015. Os investimentos públicos financiados pela própria PAC permitiram aos produtores de leite açorianos encetarem a maior reestruturação do sector leiteiro alguma vez realizada no arquipélago com um grande aumento da mecanização e da produtividade das explorações, bem como um relevante rejuvenescimento do sector. A produção leiteira açoriana passou das 250.000 toneladas de leite produzido em 1994 para as 550.000 toneladas produzidas em 2015. Entre 2005 e 2015 a produção de leite nos Açores aumentou 9,2% com uma redução de 39% do número de produtores.

A função original da PAC era política, não era económica. A PAC resistiu ao longo de décadas em manifesta contradição com a dinâmica geral de liberalização das políticas económicas europeias.

Porem, a produção de alimentos e de leite em particular, não é uma atividade comparável a outros domínios da economia. A ideia que prevaleceu de liberalizar o sector leiteiro europeu implicou destruir a política de salvaguarda dos pequenos produtores e das pequenas regiões rurais da Europa.

A aposta na liberalização instituiu um modelo económico que está a prejudicar a coesão económica e social, promovendo a divergência no seio da Europa nas regiões agrícolas e, simultaneamente, está a beneficiar a concentração das produções de grande escala, procurando a eficiência económica e a otimização produtiva. Esta realidade está a prejudicar muitas regiões europeias, em particular RUPs. No caso do leite, a deriva liberalda União prejudica particularmente os Açores.

A deriva liberal da União Europeia está a destruir os instrumentos políticos que promovem a coesão económica e social e, em nome da eficiência, está a beneficiar desproporcionalmente os grandes países, as grandes economias, ou seja os estados mais poderosos e mais ricos.

No caso dos Açores, as compensações canalizadas ao abrigo do estatuto de RUP, no quadro do programa POSEI, são manifestamente insuficientes para compensar os impactos negativos da liberalização do sector leiteiro.

Novos desafios das RUPs na União Europeia

Conforme já foi referido ao longo do presente artigo, as nove Regiões Ultraperiféricas da União Europeia revestem-se de diferenças muito relevantes no plano político e institucional. Enquanto as RUPs portuguesas e espanholas gozam de um amplo estatuto de autonomia política e administrativa, no caso das francesas essa condição é inexistente.

Embora essa diferença institucional condicione os níveis de participação e atuação das diferentes RUPs, quer no plano interno dos respetivos Estados, quer no plano Europeu, no que diz respeito aos principais desafios que essas Regiões enfrentam é possível enumerar, o que será realizado de forma sintética, um conjunto de preocupações que devem ser ponderadas.

Todavia, e antes dessa abordagem, convém referir que a Região Autónoma dos Açores aproveitou o quadro resultante da sexta revisão constitucional da República Portuguesa, ocorrida em 2004, para proceder à terceira revisão do seu Estatuto Político-administrativo, aprovada em janeiro de 2009, visando clarificar e aumentar

as competências e a capacidade legislativa da Região. Surpreendentemente a Madeira não tomou a mesma posição, preferindo manter inalterado o seu antigo Estatuto.

Nessa Revisão, entre muitos outros aspetos, foi ampliado o enquadramento legal e estatutário de participação da Região Autónoma dos Açores na integração europeia, tendo-se, igualmente, clarificado a capacidade da Região se assumir como um sujeito de Relações internacionais. No caso concreto da Integração europeia o Artigo 122º do Estatuto, com a epígrafe “Participação na construção europeia” determina a participação dos Açores nesse processo referindo explicitamente que “a Região tem o direito de participar nos processos de formação da vontade do Estado Português no âmbito da construção europeia quando estejam em causa matérias que lhe digam respeito”. Nesse artigo constam ainda normas que garantem aos Açores outros direitos, nomeadamente: o de Integrar as delegações do Estado Português em negociações; de consulta; e de ser informada.

Quanto aos novos desafios que se deparam às Regiões Ultraperiféricas referiremos sinteticamente os seguintes:

- I) **A Participação na Construção Europeia.** Como já vimos, a União Europeia reconhece um papel muito relevante às regiões no processo de construção europeia. São variados as instituições e os órgãos e organismos em que as RUPs têm assento e capacidade de influenciar a orientação política da UE. As RUPs devem marcar presença em todos esses palcos em que têm representação e devem pautar-se por uma atuação interventiva, construtiva e liderante. O facto de as RUPs serem pequenos territórios em zonas geográficas ultraperiféricas não deve ser motivo para prescindirem de uma atuação enérgica e decidida e de formular propostas sobre as matérias relevantes no processo de construção europeia.
- II) **O Processo da Consulta das Instituições Europeias.** No caso em que as RUPs são instadas a pronunciar-se no âmbito de consultas solicitadas pela União, deve haver uma preocupação, sem prejuízo dos casos que recomendem negociações prévias e consensos entre todas essas Regiões, em ser dos primeiros a responder a essas consultas. Muitas vezes o que pode ser referido nesses pareceres não é nem novo nem inovador, pelo que a rapidez da resposta marca a diferença, ganha destaque e cria uma dinâmica construtiva que merece o reconhecimento comunitário e favorece as RUPs.
- III) **O Alargamento e o Futuro da Política de Coesão.** O futuro da Política de Coesão é fundamental para o futuro das RUPs, nomeadamente para a sua capacidade de investimento, de desenvolvimento económico, de progresso social e de convergência com o rendimento per capita médio na União Europeia. As RUPs

devem seguir com especial proximidade o processo de revisão da Política de Coesão e devem procurar acautelar, quer nesses processo, quer nos futuros alargamentos, que, ao abrigo do Artigo 349º do TFUE, a exceção de cortes significativos nas verbas alocadas às RUPs, bemcomo da regulamentação da sua utilização, nomeadamente nas taxas de cofinanciamento exigidas. As condições geográficas das RUPs são negatividade permanente que devem merecer uma discriminação positiva permanente como fator de igualdade por parte da União Europeia.

IV) O Reforço do Programa POSEI. O POSEI representa uma clara vantagem para as RUPs, é a tradução prática de um apoio político e financeiro por parte da União Europeia ao abrigo das disposições do Artigo 349º do TFUE. O POSEI tem mantido nos últimos anos dotações nominalmente idênticas. Não tem existido um reforço desse programa no sentido da sua atualização real. No atual cenário de forte inflação o valor real dos apoios do POSEI têm sido afetados pelo grande aumento de custos de produção. Além deste aspeto elementar, o dinamismo e o desenvolvimento das produções tradicionais das RUPs tem gerado a necessidade de aplicação de rateios por forma a poder beneficiar todos os candidatos aos apoios, o que representa uma clara diminuição dos prémios per capita. Esta situação impõe uma tomada de posição vigorosa das RUPs de reforço do POSEI, o único programa de apoios especificamente desenvolvido para as Regiões Ultraperiféricas.

V) A Criação de um Programa POSEI Transportes. Como já vimos, ao abrigo do Artigo 349º do TFUE, as RUPs beneficiam de um conjunto de apoios ao abastecimento de produtos essenciais para consumo humano e ao apoio às produções locais. Porém, no tocante à sua Política de Coesão, a Comissão mantém como um dos seus princípios fundamentais o apoio apenas ao investimento. O reconhecimento do Estatuto de RUP articulado com os objetivos de coesão dessas regiões face aos padrões médios de desenvolvimento na União Europeia, implicaria a necessidade de criar um programa de apoio permanente aos custos de operação dos transportes para as RUPs e intra-RUPs. As RUPs, confrontadas com grandes distâncias face às suas economias continentais de referência e, em vários casos, contando com dispersão arquipelágicas, dependem desproporcionalmente dos transportes para o abastecimento e funcionamento das suas economias. Seria da maior justiça a Comissão europeia reconhecer essa realidade e criar um programa que tivesse como objetivo atenuar ou mesmo eliminar os sobrecustos das economias das RUPs devido à grande dependência dos transportes, sobretudo aéreos e marítimos. Ao reconhecer o princípio de discriminação positiva das RUPs, conforme consagrado no TFUE, o passo seguinte de concretização prática desse direito seria a criação de um Programa POSEI Transportes. Esta é uma luta que a Região Autónoma dos Açores tem travado, mas que tarda em ver a sua concretização. Essa pretensão representa um desafio que as RUPs devem abraçar.

VI) As Alterações Climáticas. São inúmeros os alertas e os estudos que apontam para uma notória alteração dos padrões climáticos no nosso Planeta. A União Europeia defende pelo menos desde 2015 “*Uma União mais resiliente a nível da energia, dotada de uma política visionária em matéria de alterações climáticas*”⁵. Por essa razão a União desenvolve uma política ambiental de grande ambição, sendo a própria signatária do Acordo de Paris para as Alterações Climáticas, estando comprometida com o impacto neutro no clima até 2050. As Regiões Ultraperiféricas são reconhecidamente territórios caracterizados “*pelo relevo e clima difíceis*”, serão das Regiões mais afetadas pelas alterações climáticas. Assim, e apesar da sua pequena dimensão e do baixo contributo para o total de emissões poluentes, as RUPs devem liderar a luta contra as alterações climáticas. Devem ter a preocupação de dinamizar consensos mas nunca deixando de estar no grupo de regiões que lideram a luta pela descarbonização da economia e pelo combate às alterações climáticas.

Referências

- Carlos Eduardo Pacheco Amaral, *Do Estado Soberano ao Estado das Autonomias*, Porto, Edições Afrontamento, 1998.
- Eduardo Ferraz Rosa, *Açorianidade e Autonomia*, Ponta Delgada, Marinho Matos, 1989.
- Fátima Sequeira Dias, *Os Açores na História de Portugal*, Lisboa, Livros Horizonte, 2008.
- Instituto Açoriano de Cultura, *A Autonomia como Fenómeno Cultural e Político*, Angra do Heroísmo, IAC, 1987.
- Isabel Maria Freitas Valente, *Conceito de Ultraperiferia, Génese e evolução*, Coimbra, Cadernos do CEIS20, nº 19, 2011.
- Isabel Maria Freitas Valente (org.), *Regiões Ultraperiféricas Atlânticas: Ponte(s) entre a UE e os EUA*, Lisboa, Mente Aberta, 2022, p. 9.
- Jaime Nogueira Pinto, *Ideologia e Razão de Estado, uma História do Poder*, 3. ed., Porto: Civilização Editores, 2014.
- João Bosco Mota Amaral, *Autonomia e Desenvolvimento um Projeto Para os Açores*, 2. ed., Ponta Delgada, Jornal de Cultura, 1995.
- Jorge Miranda & Rui Medeiros, *A Constituição Portuguesa Anotada, Tomos I, II e III* Coimbra, Coimbra Editora, 2006.
- José Manuel Fernandes, *Pela Nossa Terra, Açores 2022*, Braga, Partido Popular Europeu, 2022.

5 Publicação da Comissão Europeia “O ESTADO DA UNIÃO 2015, 10 PRIORIDADES DA COMISSÃO EUROPEIA -PROGRESSOS REALIZADOS”.

José Medeiros Ferreira, «Reflexões sobre a importância estratégica das ilhas atlânticas: sua permanência e evolução histórica», in *Revista Nação e Defesa*, nº 5, 1980.

José Medeiros Ferreira, *Os Açores na Política internacional*, Lisboa, Tinta-da-china, 2011.

Luís Andrade, *Os Açores e os Desafios da Política Internacional*, Horta, Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, 2002.

Luís Reis Torgal, Carlos Cordeiro & Fernando Tavares Pimenta, *Regionalismo e Autonomia, os Casos dos Açores e da Madeira*, Lisboa, Assembleia da República, 2019.

Luís Viera Andrade, *Os Açores, a política externa portuguesa e o Atlântico*, Ponta Delgada, Letras Lavadas, 2013.

Machado Pires, *Memórias e Reflexões*, Ponta Delgada, Letras Lavadas, 2015.

Martin Gilbert, *História do Século XX*, Lisboa, D. Quixote, 2009.

Norberto Bobbio, Nicola Matteucci & Gianfranco Pasquino, *Dicionário de Política*, de Aa Z. 11. ed., Brasília, Editora UnB, 1983.

Portugal e a Europa, 30 anos de integração, In *Revista Debater a Europa*, nº 15, in https://impactum-journals.uc.pt/debatereuropa/issue/view/_15

Serge Bernstein & Pierre Milza, *História da Europa, do Século XIX ao início do Século XXII*, Lisboa, Plátano Editora, 2006.

Simon Jenkins, *Breve História da Europa, de Péricles a Putin*, Lisboa, Editorial Presença, 2020.

Tony Judt, *Uma Grande Ilusão? Um Ensaio Sobre a Europa*, Lisboa, Edições 70, 2012.

Tratado sobre o funcionamento da União Europeia (versão consolidada), in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E349&from=DE> Art. 349.

IDENTIFICAÇÃO DOS AUTORES

Alexandra Aragão

Professora na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Diretora da Revista de “Direito do Urbanismo, do Ordenamento do Território e do Ambiente”, coordenadora do Grupo de Investigação em “Transições Ecológicas”, do Instituto Jurídico da Universidade de Coimbra. Membro do Observatório Europeu da Natura 2000 e da Água, coordena a rede interdisciplinar “JUST-Side – Justiça Territorial e Sustentabilidade através de infraestruturas de dados espaciais”, na Península Ibérica e América Latina e coordena igualmente a Plataforma de Inovação em Recursos Endógenos, da Estratégia de Desenvolvimento Regional da Região Centro, em Portugal. É Embaixadora do ODS 16 no Global Compact da ONU-Portugal.



Armando Rocha

Professor na Escola de Direito da Universidade Católica Portuguesa, especialista em Direito Internacional, Direito do Mar, Direito Ambiental, Direito dos Recursos Naturais e Direitos Humanos. Licenciado em Direito pela mesma instituição (2006), onde concluiu o doutoramento em

2019 com a tese *Private Actors as Rights-Holders under the International Law of the Sea*. Atuou como advogado estagiário na Sérvulo & Associados (2006–2008) e foi membro do Conselho e do Conselho Estratégico da Escola de Direito da UCP (2011–2015). Realizou períodos como Visiting Scholar na Universidade de Glasgow e no Max Planck Institute de Heidelberg. Foi Associate Dean da Católica Global School of Law (2018–2022) e é revisor científico da ELSA Law Review.

Claire Malwé

Professora na Universidade de Rennes 1, França. Obteve o doutoramento em 2008 na Universidade de Nantes com a tese intitulada “Intangible Public Property: At the Crossroads between Public Property Law and Public Economic Law”. Foi visitante profissional no Inter-American Tribunal dos Direitos do Homem e no Centro de Justiça e Direito Internacional (CEJIL) em San José, Costa Rica. Como investigadora no Instituto de Estudos Avançados de Lyon (The Collegium), Trabalhou na Imaginação da Lei dos Recursos Naturais num Recurso mundo constrangido. Participou ativamente no programa LASCAUX do Conselho Europeu de Investigação sobre agricultura sustentável e segurança alimentar, e atualmente centra a sua investigação nos aspetos legais das transições socioecológicas globais.

Conceição Santos

Licenciatura em Biologia (Faculdade de Ciências da Universidade do Porto). Doutoramento em Biologia (Universidade de Aveiro). É Professora Catedrática na Faculdade de Ciências da Universidade do Porto (FCUP). É investigadora no Laboratório Associado LAQV/REQUIMTE-UP. É Vice-Reitora da Faculdade de Ciências da Universidade do Porto. Áreas de pesquisa e interesse (entre outras): interações entre biologia vegetal e microbioma; doenças de plantas e biocontrolo.; Biotecnologia e Nanotecnologia: desenvolvimento de novos compostos para ambientes sustentáveis.

Domenico Amirante

Graduado em Ciência Política (Universita Degli Studi di Napoli L'Orientale). Doutorado em Ciência Política (Universita Degli Studi di Roma La Sapienza). Professor Catedrático de Direito Constitucional Comparado na Universidade da Campânia "L. Vanvitelli" (Universidade de Nápoles II), Departamento de Ciência Política e Coordenador do Curso de Doutorado "Direito Comparado e Processos de Integração" da mesma Universidade. Foi Professor Visitante em diversas universidades da Europa e Ásia. Os seus campos de investigação são o multiculturalismo e as estruturas constitucionais numa perspectiva comparada (com especial enfoque na experiência indiana).

Edgar Fernández Fernández

De cidadania costarricense e francesa, é investigador associado do Institut de l'Ouest: Droit et Europe (IODE) da Universidade de Rennes 1. Desde 2015, participa com o Ministério dos Negócios Estrangeiros da Costa Rica como delegado nas negociações da CQNUAC, principalmente como negociador sobre conformidade e operacionalização da plataforma das comunidades locais e dos povos indígenas. Atualmente, coordena o grupo temático do Grupo AILAC no ponto 7 da agenda do Grupo de Trabalho Ad Hoc do Acordo de Paris sobre as modalidades e os procedimentos para o funcionamento eficaz do Comité do Artigo 15.^o. Lecionou na Universidade da Costa Rica e foi investigador no Centro de Direito Ambiental da IUCN e no Instituto de Estudos Avançados de Lyon (The Collegium). É membro das Comissões Mundiais de Direito Ambiental e Áreas Protegidas da IUCN.

Gilvan Leite de Araújo

Mestrado e Doutorado em Teologia Bíblica pela Pontifícia Universidade São Tomás de Aquino, Angélico de Roma. Pós-doutorado em Teologia Bíblica pela Pontifícia Universidade Gregoriana de Roma. É Chefe de Departamento e membro do Programa de Pós-Graduação em Teologia da Faculdade de Teologia Nossa Senhora da Assunção (PUC-SP). É Líder do Grupo de Pesquisa em Literatura Joanina (LIJO). Atualmente conduz pesquisas sobre as raízes do cristianismo a partir da literatura joanina

e sua ressonância no cristianismo primitivo com o título “A Influência das Festas de Israel na Literatura Joanina. História e Desdobramentos” (2022-2025). Atua como Vice-Reitor do Seminário Maior de Teologia da Diocese de Osasco, São Paulo.

Gustavo Manuel Hernández Arteaga

Investigador FPI - Departamento de Direito Administrativo da Faculdade de Direito, Universidade de Múrcia, Espanha. Doutorando em Biodireito. Membro do Instituto Universitário de Investigação em Biodireito da Universidade de Múrcia. Membro da Rede Ibero-Americana de Justiça e Sustentabilidade Social JUST-SIDE. Os seus tópicos de pesquisa são: Direito Administrativo, Direito Ambiental, Direito do Ordenamento do Território e Urbanismo, Direito da Biodiversidade.

Isabel Maria Freitas Valente

Doutora em Altos Estudos Contemporâneos. Pós-doutora pela Universidade de Coimbra. Investigadora da Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Interdisciplinares – CEIS20-UC. Presidente e coordenadora de Investigação da Rede Interdisciplinar de Estudos Internacionais- Visões Cruzadas sobre a Contemporaneidade (Rede VCC), da Universidade de Coimbra. É investigadora colaboradora do Centro de Estudos Humanísticos da Universidade dos Açores. Integra também a coordenação da Cátedra UNESCO Educação e Ciência para o desenvolvimento e bem-estar humano (EDUWELL), liderada pela Academia das Ciências de Lisboa, em parceria com várias instituições nacionais e internacionais. Entre as suas principais áreas de estudo contam-se o conceito das Regiões Ultraperiféricas da União Europeia; da insularidade e do regionalismo; da cidadania e da integração europeia, especialmente com enfoque em Portugal.

José Carlos San-Bento

Doutorando em Teoria Política, Relações Internacionais e Direitos Humanos, numa parceria entre a Universidade dos Açores e a Universidade de Évora. É licenciado em Estudos Euro-atlânticos pela Universidade dos Açores. É Assistente Convidado da FCSH-Universidade dos Açores, desde 2021. Tem, igualmente, dedicado atividade profissional

a consultadoria empresarial. Conta com uma vasta experiência política, com o desempenho do cargo de Deputado na Assembleia Regional dos Açores, onde no seu grupo parlamentar coordenou as áreas dos assuntos europeus, ultraperiferia, cooperação externa e tratados internacionais e comunidades emigradas. Foi também membro da comissão organizadora e presidente de Grupos de Trabalho das Jornadas Parlamentares. As suas áreas de investigação são: Ultraperiferia; Regionalismo na União Europeia; Política Externa Portuguesa; Política Externa Norte-Americana; Direitos Humanos; e Geopolítica.

Marcelo Furlin

Pós-doutorado em Linguística Aplicada e Estudos da Linguagem pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Doutorado em Letras pela Universidade de São Paulo (USP). Mestrado em Comunicação e Letras pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Possui inúmeras especializações em Teologia. É Docente e Pesquisador dos Programas de Pós-Graduação em Educação e em Ciências da Religião da Universidade Metodista de São Paulo (UMESP). É Docente do Instituto São Paulo de Estudos Superiores, em São Paulo. (ITESP). É Líder do Grupo de Pesquisa NARRARE – Formação Docente e Narrativas. Atuou, por muitos anos, como Examinador Oficial da Universidade de Cambridge. É Vice-Presidente da Rede de Investigação Internacional Visões Cruzadas sobre a Contemporaneidade, da Universidade de Coimbra. Suas áreas de pesquisa contemplam formação docente; identidade e memória docente (Educação); Ensino Religioso; Liturgia; Mariologia (Ciências da Religião e Teologia). Semântica da humanização (Ciências Sociais e Políticas).

Maria da Glória Garcia

Professora Catedrática aposentada da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa, instituição onde se doutorou em 1994. Integrou diversas comissões de elaboração de leis, designadamente as de redação da Lei da Nacionalidade, do Projeto de Lei da Reforma Administrativa, ou da revisão do Código do Procedimento Administrativo, e elaborou os projetos de Estatuto do Notariado e de Estatuto da Ordem

dos Notários. Tem investigado e publicado nas áreas do Direito Administrativo, Direito do Ambiente e Direito do Urbanismo. Foi Reitora da Universidade Católica Portuguesa entre 2012 e 2016.

Nuno Santos Lopes

Doutorando em Relações Internacionais na NOVA FCSH e investigador do IPRI - NOVA. Mestre em Relações Internacionais pela mesma Universidade e licenciado em Estudos Europeus e Política Internacional (Universidade dos Açores). É Assistente Convidado da FCSH - Universidade dos Açores. Tem também dedicado atividade profissional à gestão de projetos europeus. É Membro Colaborador do Centro de Estudos Humanísticos (Universidade dos Açores) e Investigador Associado do Observatório Político/ ISCSP - Universidade de Lisboa. É crêditor executivo da Polítical Observer.

Paulo Magalhães

Doutor em Ecologia Humana (Universidade Nova de Lisboa). Pós-doutorado na Faculdade de Direito na Universidade do Porto, com trabalho sobre o estatuto jurídico do clima. É investigador integrado no CIJ - Centro de Investigação Interdisciplinar da Justiça da Universidade do Porto e Diretor Executivo da Associação Casa Comum da Humanidade. É fundador e Diretor Executivo da Casa Comum da Humanidade e Coordenador do Grupo de Missão do Clima Património Comum da Humanidade. É Conselheiro do CNADS - Conselho Nacional de Desenvolvimento Sustentável e do Comité Científico do Conselho Português para a Saúde e Ambiente. Foi vencedor do prêmio inspiração Visão Verde, Medalha de Mérito Grau Ouro, Cidade do Porto e Prémio Portugal.

Rui Tavares Lanceiro

Professor Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e Investigador Integrado do *Lisbon Public Law Research Centre*. É licenciado em Direito e Doutor em Ciências Jurídico-Políticas pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. É Secretário-Geral do Instituto de Ciências Jurídico-Políticas. Também é Co-Presidente da Seção Portuguesa da ICON.S e Investigador Principal do Centro de Investigação em

Direito Público. Exerce funções de assessor do Gabinete dos Juizes do Tribunal Constitucional. Foi também membro de diversos júris de provas académicas e de acesso à magistratura e à carreira diplomática.

Sónia Ribeiro

Doutorada em Estudos Europeus - dominante económica (2010), Mestre em Estudos Europeus (2000) pelo Instituto de Estudos Europeus da Universidade Católica Portuguesa e licenciada em Relações Internacionais (1997) pela Universidade Lusíada do Porto. Professora Auxiliar do Instituto de Estudos Europeus da Universidade Católica Portuguesa desde 2003, onde assumiu, até 2010, a Assessoria da Direção e Coordenação dos Cursos de Estudos Europeus e Africanos e do Desenvolvimento. É Consultora em Estratégia e Geopolítica, SaeR Lda, desde 2000, onde é responsável pela gestão de projetos, coordenação e edição de publicação trimestral e da publicação anual na área da Geopolítica e Prospetiva.

Vasco Becker-Weinberg

É licenciado em Direito (Universidade Católica Portuguesa). Tem Mestrado em Ciências Jurídico-Internacionais (Universidade de Lisboa) e Doutoramento em Direito Internacional - Direito do Mar (Universidade de Hamburgo). É Presidente do IPDM - Instituto Português de Direito do Mar. Também é Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade Lusófona e Professor Convidado da NOVA School of Law. Foi membro do Grupo do Partido Popular Europeu (Democratas-Cristãos) e do Partido do Centro Democrático Social - Partido Popular (Portugal). Suas áreas de interesse de investigação são: Direito Internacional Público; Direito do Mar; Direitos Fundamentais.

