

Nicolas de Sadeleer,
Environmental Principles
From Political Slogans to Legal Rules,
2.ª ed., Oxford University Press, 2020

Em *'Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules'*, Nicolas de Sadeleer, não só apresenta uma análise detalhada dos princípios de Direito Ambiental, como propõe uma interessante leitura desses princípios no âmbito da transição interativa entre a Modernidade e a Pós-Modernidade. Da obra resultam duas teses fundamentais, que correspondem, aliás, às conclusões alcançadas nas duas Partes que a compõem: em primeiro lugar, Sadeleer propõe-se demonstrar que o exame dos princípios de Direito Ambiental (em particular, os três princípios selecionados para estudo, conforme veremos) permite concluir pela ocorrência de uma evolução na abordagem jurídica ao risco ecológico; em segundo lugar, esses mesmos princípios (classificados pelo autor como 'diretivos') encontrar-se-ão na interface entre o Direito moderno e o Direito pós-moderno, constituindo, por isso, exemplos por excelência da transmutação por que passaram os ordenamentos jurídicos contemporâneos.

Sadeleer esclarece logo na Introdução que trabalhará fundamentalmente sobre os princípios do poluidor-pagador, da prevenção e da precaução. Reconhecendo que esta opção é permeável a críticas, justifica-a a partir da preponderância singular destes princípios nos ordenamentos jurídicos nacionais, regionais e internacional, do significado que lhes tem sido atribuído como princípios fundamentais do Direito do Ambiente e da possibilidade que encerram de serem estudados como paradigma de uma determinada evolução do pensamento jurídico. Ainda na Introdução, o autor define o pano de fundo sob o qual desenvolverá os trabalhos e que tem servido de comburente a essa evolução: o surgimento do risco pós-industrial e a conseqüente emergência da sociedade de risco.

Conforme avançado, a obra é composta por duas grandes Partes, cada qual dedicada a testar uma das teses do autor. A Parte I dedica-se a explorar as origens, formulações e aplicações dos princípios ambientais, procurando, a partir dessa exploração, demonstrar a evolução operada na forma como os ordenamentos jurídicos lidam com o risco ecológico. A Parte II procura esclarecer a natureza e as funções dos princípios e inseri-los no processo de transmutação do Direito na Pós-Modernidade, propondo a sua classificação como 'princípios diretivos', distintos dos modernos princípios gerais de direito.

A Parte I da monografia é inaugurada com a associação dos três princípios a três modelos de intervenção distintos, que, para efeitos de sistematização teórica, podem ser analisados numa perspectiva evolutiva. Assim, o princípio do poluidor-pagador, com raízes nos primórdios do Direito do Ambiente, enquadra-se num modelo curativo. Este modelo veio romper com a visão anterior da natureza enquanto reservatório de recursos inesgotável, representando um

primeiro reconhecimento da finitude dos recursos e dos limites da capacidade regeneradora da natureza. O entendimento era, então, o de que a Humanidade estaria investida num papel de curadora, cabendo-lhe gerir os recursos e compensar a sobre-exploração. Neste modelo, tudo é suscetível de reparação, compensação e indemnização. Deste modo, a preocupação fundamental consistia em identificar o responsável por reparar ou compensar os danos causados, considerados necessários porque realizados em nome do progresso. E é precisamente neste âmbito que emerge o princípio do poluidor-pagador: caberá ao agente dos danos suportar os encargos com a sua reparação ou, sendo essa impossível, compensação. O princípio da prevenção, por sua vez, surge no quadro do modelo preventivo, que, em desenvolvimento do anterior, reconhece que alguns danos não podem ser reparados ou compensados e, por isso, devem ser prevenidos. O modelo preventivo debruça-se, portanto, sobre os danos irreversíveis, pressupondo um novo entendimento sobre a natureza: não só esta não constitui um reservatório infinito de recursos, como conhece pontos de não retorno cuja ultrapassagem gera danos insuscetíveis de recuperação ou compensação. Deste modo, mais do que gerir a exploração de recursos, é necessário prevenir a exaustão e a degradação definitiva. Para tal, alguns danos devem ser *a priori* evitados. Entra então em cena o princípio da prevenção: as atividades humanas devem ser restringidas de modo a evitar a ultrapassagem da capacidade regenerativa dos ecossistemas, prevenindo-se a irreversibilidade da destruição. Por fim, o princípio da precaução enquadra-se no modelo antecipatório, nascido da confrontação das insuficiências do modelo anterior, nomeadamente a sua incapacidade para lidar com riscos desconhecidos e com a incerteza científica. A desmitificação da ciência clássica trouxe ao de cima a sua própria falibilidade, fazendo entrar em crise o modelo preventivo, significativamente dependente de dados objetivos rigorosos. O princípio da precaução serve, neste âmbito, para evitar o protelamento de medidas interventivas a pretexto da ausência de certezas categóricas. Neste modelo, a existência de indícios não despidendo sobre a possibilidade de risco é suficiente para desencadear ação regulatória, ainda que não seja possível asseverar com certeza a natureza e o potencial de tais riscos.

Partindo deste quadro inicial, Sadeleer prossegue para uma exploração relativamente exaustiva das origens, funções e aplicações dos três princípios, dedicando um capítulo a cada um. O acervo de elementos normativos e jurisprudenciais analisados pelo autor é impressionante, fornecendo um quadro bastante completo dos principais elementos positivos relevantes para a compreensão de cada princípio. Particularmente impressionante é a secção dedicada ao princípio da precaução, no qual Sadeleer se detém ao longo de quase 230 páginas. Boa parte destas páginas é dedicada à aplicação do princípio nas várias áreas do Direito Ambiental, desde o risco climático à energia nuclear, das substâncias perigosas aos organismos geneticamente modificados.

A Parte II inicia-se com um breve escurso pela Modernidade, em particular pelas características do Direito moderno e pelo papel que os tradicionais princípios gerais de direito têm desempenhado. Segue-se a apresentação da Pós-Modernidade, com especial atenção, também aqui, para as características do Direito pós-moderno e para o significado da

emergência de “princípios diretivos”. Sadeleer contrapõe o sistema jurídico moderno, baseado em normas gerais e abstratas, hierárquico e autônomo ao sistema jurídico pós-moderno, individualizado, complexo, aberto e globalizado. Além disso, ao passo que o Direito moderno se alicerçava na certeza científica, internalizando os retos de racionalidade, objetividade e neutralidade próprios da filosofia moderna, o direito pós-moderno vê-se a braços com a incerteza científica, sendo contaminado pela descrença na razão absoluta e pelo concomitante reconhecimento da incontornável ignorância humana. É neste contexto evolutivo que surge o conceito de ‘princípios diretivos’: os princípios jurídicos deixam de servir unicamente a racionalização da ordem jurídica e a integração de lacunas, passando a orientar a ação do legislador e a apontar as finalidades a prosseguir por toda a normatividade emergente em seu torno. Sadeleer identifica quatro funções basilares desta nova categoria de princípios: uma função simbólica-programática, uma função estruturante-sistemática, uma função legitimadora e uma função estratégica.

Reconhecendo o Direito Ambiental como campo paradigmático das mutações identificadas na interface Modernidade/Pós-Modernidade, Sadeleer dedica-se a enquadrar os princípios do poluidor-pagador, da prevenção e da precaução como princípios diretivos e a desenhar a evolução das respectivas funções. A este respeito, argumenta que os princípios ambientais se encontram precisamente no ponto de interconexão: por um lado, mantêm ligações fortes à Modernidade; por outro, refreiam os excessos da Pós-Modernidade.

Com base nesta localização dos princípios diretivos, Sadeleer prossegue para demonstrar o concreto papel que tais princípios desempenham nos ordenamentos jurídicos contemporâneos. Primeiramente, debruça-se sobre a interconexão entre os princípios ambientais e o direito humano (e fundamental) ao ambiente, tocando ainda de forma tangencial na ligação entre ambos e os direitos ambientais procedimentais, mormente o direito à informação, o direito à participação e o direito de acesso à justiça. Num segundo momento investiga a relevância dos princípios diretivos na resolução dos chamados “casos difíceis”, bem como na ponderação de interesses divergentes conflituantes.

O penúltimo capítulo da Parte II versa sobre a natureza e o estatuto dos princípios diretivos, abordando a temática prometida no subtítulo da monografia: a transmutação dos princípios de meros slogans políticos em princípios normativos. A análise é tripartida, incidindo sobre o Direito internacional, o direito da UE e os direitos nacionais, dirigindo-se a aferir, nesses diversos âmbitos geográficos, da verificação das duas condições identificadas pelo autor como pressupostos da categoria normativa dos princípios: 1) consagração num texto normativo (elemento formal); 2) formulação suficientemente prescritiva (elemento material). Após concluir que, de facto, os princípios do poluidor-pagador, da prevenção e da precaução são verdadeiros princípios normativos, Sadeleer apresenta os efeitos dessa conclusão sobre a litigância, em especial em matéria de controlo da legalidade da atuação administrativa e de responsabilidade civil.

Por fim, o capítulo de encerramento da Parte II explora os conflitos emergentes entre os princípios ambientais diretivos e o comércio livre, focando no antagonismo frequente entre

tais princípios e as obrigações resultantes do Acordo GATT e demais instrumentos elaborados no quadro da Organização Mundial do Comércio.

A profunda e robusta análise dos princípios do poluidor-pagador, da prevenção e da precaução, a densidade dos elementos normativos e jurisprudenciais convocados e a problematização da conflitualidade entre os princípios ambientais e as obrigações de livre comércio constituem incontornáveis pontos fortes da obra. Além disso, destacam-se ainda duas propostas substantivas avançadas pelo autor: primeiro, o enquadramento dos três princípios ambientais em três modelos, autónomos mas complementares, de abordagem do risco ecológico e a conclusão extraída desse enquadramento — a ocorrência de uma evolução no modo como o Direito se relaciona com a natureza; segundo, o conceito de “princípios diretivos”, cuja contraposição aos tradicionais princípios gerais de direito constitui um contributo interessante para o progresso da teoria do direito, em particular no campo ambiental. Por fim, é especialmente pertinente a inserção do Direito na discussão sobre a Modernidade e a Pós-Modernidade por intermédio da problemática do risco (em especial o risco pós-industrial, conforme definido por Sadeleer). No entanto, não deixa de ser intrigante alguma descontinuidade entre a Parte I e a Parte II da obra, ou, pelo menos, entre as teses centrais de cada uma delas. A primeira tese de Sadeleer é a de que ocorreu uma evolução no modo como o direito aborda o risco ecológico, a qual se pode verificar na sucessão (em sentido construtivo, sem descontinuidade) dos três modelos aos quais correspondem três princípios ambientais: o modelo curativo, associado ao princípio do poluidor-pagador; o modelo preventivo, associado ao princípio da prevenção; e o modelo antecipatório, associado ao princípio da precaução. A segunda tese é a de que outra evolução mais geral se traduziu na transformação (também aqui sem rutura absoluta) do direito moderno num Direito pós-moderno e que no ponto de inflexão se encontram, precisamente, os três princípios ambientais sob análise. Ora, se cada um dos princípios é enquadrado num modelo específico que corresponde a uma concreta etapa do primeiro processo identificado, então faria sentido que os três princípios não se localizassem no mesmo ponto no que toca o segundo processo identificado. Faria sentido, por exemplo, que o princípio do poluidor-pagador — e o respetivo modelo curativo — fosse reconduzido mais claramente ao Direito moderno e que o princípio da precaução — e o respetivo modelo antecipatório — estivesse mais decididamente localizado no campo do Direito pós-moderno. O que, aliás, apesar de nunca expressamente articulado por Sadeleer, parece ser o seu juízo de fundo, já que a Parte II, a partir do momento que se dedica ao exame das funções desempenhadas pelos princípios diretivos no direito pós-moderno, mobiliza sobretudo o princípio da precaução para ilustrar o raciocínio avançado. Teria sido proveitoso assinalar com maior ênfase esta continuidade entre a evolução dos modelos jurídicos de abordagem ao risco ecológico e a evolução do próprio ordenamento jurídico no trânsito entre a modernidade e a pós-modernidade, já que, tanto num como noutro caso, a natureza dos riscos, a perceção sobre a razão absoluta e a objetividade e a (in)certeza científica são fatores determinantes da transição.

Concluindo, Nicolas de Sadeleer propõe, em *Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules*, uma visão inovadora sobre os princípios de Direito ambiental que conduz a uma reflexão necessária sobre as ligações entre o Direito, a Ética e a Ciência. É especialmente importante o contributo sobre o princípio da precaução, que permite pensá-lo no contexto de uma mais alargada metamorfose do sentido e lugar do Direito, abrindo caminho ao seu robustecimento e à definição da sua concreta posição no acervo normativo contemporâneo. A demonstração do carácter normativo, e não meramente político, dos princípios ambientais e a exploração das consequências daí advenientes no plano legislativo, administrativo e judicial tem um valor inquestionável.

Maria J. Paixão

Assistente Convidada na Faculdade de
Direito da Universidade de Coimbra