

Why Environmental Policies Fail

Jan Laitos, com Juliana Okulski

Cambridge University Press, 2017, 210 páginas

A presente obra, de Jan Laitos, com a colaboração da investigadora e advogada de recursos naturais, Juliana Okulski, é, nas palavras do autor, dirigida àqueles que estão não apenas interessados nas maneiras pelas quais os seres humanos alteraram o seu meio ambiente de maneira prejudicial, mas também que desejam aprender porque é que as muitas políticas governamentais adotadas para conter esse tipo de comportamento não tiveram êxito.

Jan Laitos, licenciado pela Universidade de Yale e doutorado em História do Direito dos EUA pela Universidade de Wisconsin, é atualmente professor de Direito do Ambiente e Recursos Naturais na Sturm College of Law da Universidade de Denver, no Estado do Colorado, EUA, ocupando uma posição de prestígio (John A. Carver Jr. chair). Recebeu prêmios de ensino da Universidade de Denver, nomeadamente, foi selecionado como “Estrela de Direito”.

Mas antes de ingressar no corpo docente da faculdade de Direito, foi o secretário de justiça do Supremo Tribunal do Colorado e advogado do escritório de Assessoria Jurídica do Departamento de Justiça dos Estados Unidos. Foi consultor em vários casos decididos por tribunais federais e Supremos Tribunais de diversos Estados (como Montana, Nevada, Idaho e Colorado) e em várias petições perante a Suprema Corte dos Estados Unidos.

É autor de vários livros e tratados, publicados com todas as principais editoras americanas e várias europeias.

Deu aulas por todo o mundo, nomeadamente, na Argentina, Turquia, Hungria, Irlanda, Noruega, Espanha, Escócia e Austrália.

É membro do conselho regional do Instituto de Uso da Terra Rocky Mountain e administrador da Fundação de Direito Mineral Rocky Mountain.

Foi vice-presidente da Comissão de Controle de Qualidade da Água do Colorado e diretor do Programa de Direito Ambiental e de Recursos Naturais da Escola de Direito da Universidade de Denver.

Esta obra literária pode ser caracterizada como um muito meritório trabalho de pesquisa e argumentação, cujo foco central são as políticas ambientais em vigor e propostas mundialmente.

Logo no **prólogo**, o autor começa por descrever as circunstâncias do problema que fez surgir este trabalho escrito, nomeadamente introduzindo conceitos e dando exemplos práticos ou frases de outros autores e estudos como forma de contextualização. Segundo ele, assim que se tenha uma ideia por que as políticas presentes (ou propostas) falharam, pode-se construir uma política mais propensa a ter sucesso, porque evita as causas subjacentes às políticas antecedentes — algo que concretiza na última parte da obra, com a sugestão de um novo paradigma de política ambiental da sua autoria.

A análise é conduzida segundo três vias ou enredos: o *sistema económico* (aceite pela maioria das sociedades no planeta, que estimula o crescimento e desenvolvimento humano); os *sistemas naturais da Terra* (que vão desde recursos naturais de stock como o solo e minerais a recursos renováveis como a água e árvores, e a depósitos ambientais como a atmosfera e os oceanos, a ecossistemas — que têm sido as pré condições da produção capitalista); e o *sistema político* (pois quando as sociedades humanas começaram a aperceber-se que o crescimento económico tinha esgotado ou destruído os recursos naturais e falhado em interiorizar os custos sociais ambientais da poluição e depósito de lixo, viraram-se para as instituições legais governamentais, que ficaram então encarregues de determinar uma política ambiental a fim de abordar as consequências perturbadoras da nossa confiança incontrolável nos sistemas terrestres e recursos naturais para o sucesso económico).

O propósito do autor é explorar esta terceira linha: a saga das várias políticas ambientais propostas e tentadas e o seu resultado desapontante, que, de diversas formas, falhou largamente a prevenir ou mitigar a deterioração causada pelo homem aos sistemas naturais da Terra e a restaurar as condições ambientais neste planeta para que os humanos consigam continuar a sobreviver e a prosperar.

Mais tarde, propõe uma nova política que talvez consiga trazer um final feliz a esta terceira linha, pois procura conformar-se com uma verdade universal que é consistentemente seguida pela natureza na Terra, assim como as maiores forças do Universo.

Na **primeira parte**, intitulada "*Natureza: os Humanos e o seu meio ambiente*", o autor faz uma espécie de apanhado geral do problema de porque é que as políticas ambientais falharam e o que é que a política proposta tem de fazer para triunfar.

No **Capítulo 1**, Jan Laitos emprega brilhantemente a metáfora do *Jardineiro e do jardim doente* para caracterizar o paradigma que vivemos atualmente. Nesta representação, o ser humano é visto como um jardineiro a apreciar um jardim, mas este jardim começa a deteriorar-se devido às ações do próprio jardineiro. E mesmo quando o jardineiro tenta reanimá-lo, não consegue, porque todas as suas ações têm sido baseadas não na realidade ou factos científicos, mas em suposições falsas e esperança infundada.

O autor avança, então, de forma minimalisticamente eficaz, com um esquema de três modelos centrais que historicamente serviram de base para as políticas que definem e guiam as nossas ações para com o meio ambiente natural: 1) *como a Natureza funciona*; 2) *como o ser humano valoriza os recursos e os bens naturais*; e 3) *como o ser humano se comporta*.

Segundo ele, as nossas políticas falharam porque as suposições subjacentes a cada um destes três modelos centrais são defeituosas, estão erradas em relação à realidade científica e arruinam todo o programa governamental. Como resultado, os seres humanos continuam a poluir bens ambientais e a esgotar os recursos do planeta. O jardineiro autodestrutivo não foi regulamentado com sucesso e, eventualmente, o jardim pode não ser capaz de suprir as necessidades do jardineiro.

Se as políticas ambientais são para terem sucesso, têm de ser baseadas numa visão correta da relação do ser humano com o seu ambiente natural, alicerçada em investigação científica. Não em como achamos que a relação devia ser, como queremos que a Natureza funcione ou como presumimos que o ser humano se comporta.

Na **Parte II**, sob o título *“História e avaliação das políticas ambientais”*, é-nos dada uma síntese da história das políticas ambientais tradicionais, em que o autor peca em deter-se numa análise limitada do seu país, afastando esta obra da categoria de verdadeiro “estudo geral” da problemática das políticas ambientais, visto que no restante da sua extensão efetua uma análise universal.

Não obstante, a análise efetuada no **segundo capítulo** revela que as primeiras leis ambientais incentivaram o uso e a exploração dos recursos naturais e, em seguida, para fins puramente antropocêntricos, procuraram preservar os espaços naturais e limpar os reservatórios ambientais poluídos — apenas para beneficiar o ser humano e com pouca consideração para com o mundo natural que o envolve. No entanto, os governos começaram a aperceber-se de que as atividades humanas atingiram níveis que estão a danificar os sistemas da Terra e que alteram negativamente os sistemas planetários que mantêm a Terra num estado típico da Era Holocena, favorável a humanos.

No **capítulo seguinte** pretende-se responder à questão se a Terra está mais ou menos propícia à sobrevivência do Homem e seu desenvolvimento à luz de todas estas leis e políticas. Existe consenso no seio da comunidade científica internacional de que, apesar da abundância de leis e políticas ambientais, as atividades humanas danificaram tanto os sistemas terrestres que em breve o planeta não será um espaço operacional seguro para a humanidade.

Neste contexto, o autor introduz o conceito de *limites planetários*, que definem o “*espaço operacional seguro*” para os humanos com respeito pelos sistemas terrestres e subsistemas ou processos biofísicos associados. Os cientistas e investigadores de todo o mundo acreditam que se estes limites ou limiares são ultrapassados, a Terra pode viver mudanças ambientais inaceitáveis para a vida humana. A influência antropogénica no meio ambiente é particularmente alarmante à luz do nosso crescente aumento populacional e consequentes crescentes impactos per capita nos ecossistemas e no capital natural.

As pesquisas parecem sugerir que o ser humano está a forçar uma “mudança de estado” à escala planetária ou um “ponto de viragem” (*“tipping point”*), resultando em mudanças ecológicas que levam a uma redução da biodiversidade e a um sério impacto negativo em grande parte do que os seres humanos dependem para sustentar a sua qualidade de vida. E esta influência humana tem sido tão extensa e difundida que esta mudança de estado global pode ocorrer dentro de apenas algumas gerações.

O autor descreve de forma levemente compreensível e cientificamente apoiado as consequências deste paradigma ou legado legal, como um mundo natural antropologicamente alterado pelas mudanças climáticas, aquecimento global, perda de ecossistemas e biodiversidade, poluição, acidificação e contaminação dos oceanos e esgotamento e

degradação de outros recursos naturais. Isto é, revela que, não surpreendentemente, as políticas adotadas não tiveram grande eficácia em dirigir-se aos problemas ambientais.

A lição a retirar daqui é a de que, apesar de décadas de resiliência das políticas governamentais e leis para controlar as ações antropogénicas que afetam o nosso meio ambiente, os sistemas naturais continuam implacavelmente a degradar-se à conta das necessidades humanas. E infelizmente o desenvolvimento global e o crescimento da economia são tão cruciais na sociedade atual que é “altamente improvável” que os governos adotem políticas ambientais para impedir as mudanças climáticas.

Na **Parte III**, designada “*Porque é que as políticas ambientais falham: suposições incorretas por detrás das regras ambientais*”, oferece uma explicação por que estas políticas ambientais falharam: foram criadas com base em suposições incorretas, defeituosas ou incompletas sobre o ser humano e o seu meio ambiente.

Entre essas, há uma falsa visão universal da relação dos seres humanos com a natureza, baseada nas premissas gêmeas de que somos ambos *separados* e *superiores* ao nosso meio envolvente natural (**Capítulo 4**), um modelo erróneo de *como a Natureza funciona* (**Capítulo 5**), um modelo igualmente incorreto de *como devemos valorizar os sistemas terrestres* (**Capítulo 6**) e um modelo irrealista de *como os seres humanos se comportam* (**Capítulo 7**).

No **Capítulo 4** discute a “falsa” visão muitas vezes difundida pelo ser humano, incluindo legisladores, acerca da Natureza. Argumenta que a política deve, antes de mais, tentar reconectar o ser humano com a Terra, porque o nível de preocupação e cuidado que um indivíduo tem pelo planeta é diretamente proporcional com o sentimento de ligação que tem para com ele.

A suposição de que somos separados da Natureza permite-nos presumir que somos superiores, potenciais mestres dos sistemas e objetos naturais, o que, por consequência, leva à degradação e extinção destes sistemas e objetos valiosos. De facto, conclui que a marca do excecionalismo destrutivo apenas quer dizer que conseguimos destruir o nosso habitat, não que conseguimos controlar a Terra e os seus sistemas.

Com o **Capítulo 5** introduz o primeiro destes três modelos defeituosos que tradicionalmente basearam as leis ambientais. Este capítulo é um lembrete de como a política ambiental tem sido baseada num modelo da Natureza que pressupõe um estado “estático”, em que os processos naturais operam de forma linear, previsível e autorregulamentada com o fim de atingir o equilíbrio em que a vida prospera.

Mas, de acordo com o autor, este modelo está errado porque a Natureza é, na verdade, um *complexo sistema adaptável*, não linear, instável, em constante mudança que prospera com mudanças e distúrbios. A Natureza é vista como sendo caracterizada por comportamentos aparentemente complexos que emergem como resultado de interações espaço-temporalmente não-lineares entre um largo número de sistemas e subsistemas componentes a diferentes níveis de organização.

As marcas de um sistema adaptativo complexo são, então, a complexidade, conectividade, resiliência, co-evolução e nenhum equilíbrio à beira do caos. E a política ambiental deve procurar fortalecer estas qualidades.

Mais tarde, no **Capítulo 6** considera o segundo modelo defeituoso: o modelo de como os seres humanos deviam valorizar a Natureza. Sugere que a naturalidade é um conceito humano, sendo uma delineação artificial e arbitrária, pois a Natureza é um *sistema sócio-ecológico* (“*Social Ecological System*”) — consiste num conjunto de interações entre processos humanos e processos naturais, como um só sistema unificado.

Segue-se, no **Capítulo 7**, à análise do terceiro modelo defeituoso, influente para os legisladores — o modelo de como os seres humanos se comportam. O autor critica o modelo proeminente de comportamento humano, promovido por economistas neoclássicos, denominado *homo economicus* (“maximizando a utilidade individual”).

De acordo com esse modelo, as pessoas são vistas como agentes de mercado procurando maximizar o seu bem-estar e interesses, ao atuar de acordo com sinais de preço e cálculos de custo-benefício para otimizar racionalmente a sua posição individual. Essas ações individuais egoístas devem, eventualmente, levar a um estado de equilíbrio estável (a versão do economista do estado “*estacionário*” do biólogo, discutido no **Capítulo 5**).

Jan Laitos defende um outro modelo, bastante contrário a este, avançado por economistas comportamentais após observações científicas em pessoas, que é caracterizado por altruísmo, decisões irracionais, objetivos mais coletivos e tendências antropogénicas simétricas de imagem espelhada.

Esse modelo sugere um conjunto inteiramente novo de paradigmas de políticas que podem ser mais eficazes para influenciar as escolhas humanas, nomeadamente, porque a economia comportamental moderna sugere que os seres humanos preferem que lhes digam o *que fazer* e não o *que não fazer*.

Já na **Parte IV** (“*Porque é que as políticas ambientais falham: a crítica das estratégias existentes e propostas*”) ocupa-se com a segunda categoria de razões para o insucesso das políticas ambientais: os limites e fraquezas internos integrados em praticamente todas as políticas ambientais testadas e propostas.

No **Capítulo 8** considera várias categorias de iniciativas políticas promissoras sugeridas como uma solução para as mudanças climáticas mundiais e aponta como cada uma contém falhas que interferem com a sua eficácia, deixando, no entanto, muito por explicar. O seu propósito foi demonstrar que para cada um dos sistemas jurídicos testados e propostos que compõem a maior parte da política ambiental, existem vários limites internos que tornam o seu sucesso problemático.

Defende que, para ser eficaz, a política precisa de realinhar a preocupação habitual das pessoas com o crescimento económico e o progresso individual, de modo a estarmos igualmente motivados a minimizar os danos antropológicos ao meio ambiente.

Nesta fase, o leitor questiona-se, então, se pode alguma coisa ser feita para evitar um resultado que negue aos seres humanos o seu “*espaço operacional seguro*” neste planeta.

É nesse âmbito que, na **Parte V** (“*As políticas ambientais devem obedecer às leis fundamentais da Natureza*”), Jan Laitos procura oferecer uma política que talvez evite o fracasso porque rejeita os pressupostos e os modelos defeituosos que serviram de base a

muitas políticas passadas e presentes descritas nas **Partes III e IV** e abraça os requisitos universais de simetria que parecem influenciar muitos processos naturais.

Ao longo do **Capítulo 9** avança a proposição de que as políticas ambientais têm de refletir e ser coerentes com as “leis” e “verdades” universais que orientam o funcionamento da Natureza. A mais central dessas verdades é o princípio abrangente da **simetria**. Segundo ele, noções de simetria, juntamente com conceitos derivados de *equivalência*, *unificação* e *conservação*, parecem guiar, se não controlar, muito do que existe no universo natural.

Ora, a política que deseja ter um impacto no mundo natural precisa de obedecer a essas mesmas regras que são seguidas pela Natureza e pelos sistemas terrestres.

Em seguida, no **Capítulo 10** sugere-se, finalmente de forma mais prática e concreta, que, para que a simetria seja satisfeita, a política deve criar um *direito* legalmente aplicável (atribuído aos seres humanos e ao seu ambiente ecológico — ao dito *sistema sócio-ecológico*) a um mundo natural propício à sobrevivência humana, e também impor um *dever* correlativo (imposto apenas aos seres humanos) de *atuar* de forma a criar as condições compatíveis com os limites planetários, proporcionando aos seres humanos um “espaço operacional seguro”.

Os seres humanos têm, assim, a responsabilidade para com o SES de manter os limites planetários e os sistemas naturais de forma a que a vida seja sustentada. E, diferentemente da maioria dos deveres negativos incorporados na política atual, que dizem aos humanos o que *não fazer*, o dever sugerido aqui é positivo, impelindo os seres humanos a *realizar* certos atos que melhoram os efeitos das alterações antropogênicas aos sistemas terrestres.

Essa obrigação afirmativa é, a seu ver, embora fortemente discutível, mais consistente com a maneira como os seres humanos desejam comportar-se naturalmente.

No fundo, reconduz-se a: um direito a limites planetários e um dever de proteger esse direito. Uma proposta que tanto tem de simples como de dificuldade de aplicação concreta. Ficou a faltar, pois, uma situação exemplificativa que permita perceber ilustrativamente a potencialidade prática desta opção.

A política ambiental estabelecida neste capítulo é uma tentativa de formar uma lei ou política humana que seja consistente com as leis da Natureza, tendo maior possibilidade de funcionar. Um direito positivo especializado atribuído a sistemas sócio-ecológicos, juntamente com um dever positivo correlativo imposto aos seres humanos, parece um passo na direção de satisfazer a simetria e de conformar a lei humana às leis da Natureza.

Porque, segundo o autor, quando a simetria é colocada em primeiro lugar, as leis humanas talvez consigam garantir para nós um espaço operacional seguro na Terra que agora está tão ameaçado.

Desta feita, segundo Jan Laitos, após toda a sua exposição justificativa, devemos reconhecer um direito “positivo”, atribuído tanto ao ser humano (o jardineiro) como ao seu ambiente natural (o jardim), a condições ambientais que possam sustentar a sobrevivência humana; e impor um dever afirmativo apenas ao ser humano de promover e apoiar os

sistemas naturais (o jardineiro tem uma responsabilidade para com o jardim que ultrapassa o dever de não o prejudicar — tem a obrigação de o regenerar, de agir).

Ora, a vantagem de uma teoria ampla é o largo leque de possibilidades que abarca.

Em conclusão, da leitura desta obra, que combina uma compreensão das ciências naturais com uma visão do comportamento humano, fica uma ideia pouco técnica e de difícil aplicação prática, mas através da qual, com a sua riqueza teórica e de fundamentação, o leitor consegue alcançar uma vasta percepção do contexto problemático atual, das suas possíveis vias de ação alternativas e, possivelmente, de uma tão esperada solução.

Lara Albuquerque Costa