

José Manuel Valle Muñiz (Coord.)

“La Protección Jurídica del Medio Ambiente”

Pamplona, Aranzadi Editorial, 1997 (276 páginas).

A presente obra, sob a coordenação de Valle Muñiz, encontra-se dividida em sete partes, que se analisam em outras tantas comunicações escritas de juristas — quase todos professores universitários versados em questões ambientais —, acerca de problemas de índole diversa, mas que têm em comum o facto de dizerem respeito ao tema geral, que, de resto, serve de título ao livro, da protecção jurídica do meio ambiente.

O primeiro contributo, em obediência à lógica dedutiva que presidiu à arrumação das matérias, centra-se na inventariação das principais tendências que perpassam no direito internacional do ambiente contemporâneo e é da autoria de José Juste Ruiz.

Aí se evidenciam, em primeiro lugar, as limitações várias deste ramo do direito internacional, no início da denominada “era jusecológica”. *Limitações objectivas*, desde logo, em resultado dos bens ambientais serem fragmentariamente concebidos, o que determinou uma configuração sectorial ao direito internacional do ambiente, inabilitando-o, designadamente, a dar uma resposta cabal, no plano jurídico-normativo, às interacções dos sectores básicos da biosfera, a saber, os mares, as superfícies de água doce, a atmosfera, a fauna e a flora. Mas, limitações objectivas também em decorrência de uma eficácia geográfica estreita das normas existentes, cujo âmbito de protecção se circunscrevia — numa sociedade centrada na soberania dos Estados e na ideia de apropriação que lhe é conatural — aos espaços submetidos à soberania, ou quando menos à mera jurisdição, desses sujeitos primários de direito internacional, quedando-se os espaços internacionais (alto-mar, fundos marinhos, espaço extra-atmosférico, Antárctida) desprovidos de qualquer tutela, em sede de regulamentação internacional. Daí que a poluição transfronteiriça fosse erigida ao problema por excelência do direito internacional do ambiente.

Depois, *limitações subjectivas*, assentes num protagonismo quase absoluto dos Estados, em matéria de preservação do meio ambiente, com a consequente subalternização dos restantes sujeitos de direito internacional — organizações internacionais e indivíduos em particular —, aos quais, nas questões ecológicas, estava reservado um papel tão-somente testemunhal.

Em terceiro lugar, *limitações normativas e institucionais*. Normativas, pois que a um assinalável desenvolvimento da fonte convencional e ao correlativo surgimento de uma mole imensa de normas votadas à protecção dos elementos naturais, correspondeu, paradoxalmente, uma disciplina fragmentária e dispersa, que obstaculizou sobremodo o aparecimento de regras gerais e a consciencialização das dimensões globais do problema ambiental. Por outro lado, o rigor jurídico-formal dos instrumentos convencionais tinha o seu contraponto na circunstância das normas deles constantes serem, em larga medida, normas de *soft law*, por isso que de conteúdo vago, impreciso e de duvidosa coercibilidade.

Institucionais, por se ter evitado internacionalizar excessivamente a aplicação das regras surgidas, sendo por demais evidente o contraste entre determinados sectores de cooperação interestadual, que justificaram a criação de diversos organismos especializados à escala mundial — casos da OIT, da UNESCO, da FAO, da OMS, etc. — e o da protecção da natureza, que, mais modestamente, foi contemplado com um simples Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (UNEP). Acresce

que nas várias instâncias internacionais dotadas de competências em matéria ambiental, predominavam os procedimentos de simples cooperação, em detrimento daqueles que porventura se consubstanciassem na adopção de decisões com força jurídica obrigatória.

Finalmente, *limitações no plano da responsabilidade internacional*, decorrentes, quer das dificuldades intrínsecas à reparação de danos de carácter ecológico, quer da ausência de vontade política da parte dos Estados — sempre renitentes à criação de normas claras e precisas —, quer, por último, da escassez de precedentes na matéria. Tudo, afinal, factores que atestam a adequação do termo «*soft responsibility*» para aludir à insuficiência e precariedade dos mecanismos deste instituto, na primeira fase de desenvolvimento do direito internacional do ambiente.

Na segunda parte da sua exposição, José Juste Ruiz analisa, resumida mas circunstanciadamente, os principais caracteres inovadores deste ramo do direito internacional, socorrendo-se, para o efeito, de idênticos planos de análise.

Assim, começa por ser feita referência a uma *expansão objectiva*, perceptível a partir do momento em que se tomou consciência da interpenetração dos vários sectores da biosfera. Tal propiciou que não mais os componentes ambientais fossem protegidos separada ou isoladamente, verificando-se antes a emergência de normas transversais, destinadas a regular a utilização de substâncias tóxicas e perigosas (*maxime* de produtos químicos) ou o desenvolvimento de actividades, como, v. g., a da utilização pacífica da energia nuclear, cujo potencial lesivo para os sistemas naturais mal quadra com a compartimentação artificial dos diversos elementos da natureza. Inscrevem-se, ademais, neste movimento de globalização do direito internacional do ambiente, a celebração de inúmeros tratados multilaterais de alcance universal, tendentes a minimizar os efeitos de alguns dos novos problemas ambientais, como as chuvas ácidas ou a diminuição da camada de ozono e, bem assim, a normação progressiva dos espaços internacionais, deixando, por isso, as preocupações ambientais dos Estados de se cingir à preservação dos espaços submetidos à sua jurisdição.

A *expansão subjectiva*, por seu turno, radica, em último termo, na transição da ideia do direito *do* ambiente para a do direito *ao* ambiente, que, destarte, passou a integrar o elenco dos «direitos humanos dos cidadãos do mundo». Paralelamente, assistiu-se ao fim da actuação monopolista dos Estados, passando, v. g., as Organizações Não Governamentais, por via de um reforço claro do seu estatuto jurídico, a desempenhar um importante papel na criação e aplicação das normas de direito internacional do ambiente. O mesmo se aplica, aliás, aos indivíduos, cuja participação na tomada de decisões de relevo para o meio ambiente começa a ser crescentemente solicitada, assim se explicando a importância que as chamadas obrigações procedimentais — sobretudo os deveres de informação e consulta — assumem na fase mais recente de evolução deste domínio novo do ordenamento internacional.

Mas a presença do indivíduo ganhou, de igual modo, uma incontornável dimensão temporal, através de uma paulatina tomada em consideração, não só dos direitos e interesses das gerações actuais, como também dos das gerações futuras. Esta ideia-força obteve acolhimento na Declaração de Estocolmo, de 1972, na Carta de Direitos e Deveres Económicos dos Estados, de 1974, e na Carta Mundial da Natureza, de 1982, e viria a ser consagrada, em definitivo, na Declaração do Rio, de 1992, no seu Princípio 3.

A evolução acima descrita, haveria de ter refrações nos *planos normativo e institucional*, quer por força de um aperfeiçoamento constante da fonte convencional, que propiciou uma mais ampla participação dos Estados nos tratados, quer em resultado de terem sido firmados alguns princípios fundamentais do direito internacional do ambiente, que lhe emprestam unidade e coerência — casos

paradigmáticos da figura da «avaliação do impacte ambiental», do princípio do poluidor pagador e do princípio da precaução —, quer, finalmente, em virtude da projectada criação de um Tribunal Internacional do Meio Ambiente.

Significativas, no entender do autor, foram também as mutações no que tange à *responsabilidade internacional*. De um lado, foi-se desenvolvendo a noção de «responsabilidade dos Estados por actividades não proibidas pelo direito internacional», ou responsabilidade internacional objectiva, sendo certo que o campo privilegiado de aplicação deste tipo de responsabilidade é justamente o dos danos causados ao meio ambiente; de outro, no plano agora da responsabilidade internacional por factos ilícitos, merece referência a previsão dos crimes internacionais dos Estados, concretamente do crime ambiental, no art. 19.º do Projecto de Artigos da Comissão de Direito Internacional, sobre a responsabilidade do Estado.

A segunda parte da obra, de que se ocupa Antonio Blanc Altemir, é dedicada à protecção do meio ambiente no Mediterrâneo e toma como pano de fundo o processo de revisão do Plano de Acção para o Mediterrâneo (doravante PAM), do Convénio de Barcelona e dos seus Protocolos.

Vários factores são mencionados, logo de início, que, a prazo, constituem situações de risco para os, já de si frágeis, ecossistemas mediterrânicos: desde a pressão demográfica, ao constante incremento do turismo, que é causa directa de uma urbanização intensiva e desordenada, passando pelo derrame, por vezes incessante, de resíduos industriais, fertilizantes e pesticidas, bem como de petróleo e seus derivados, nas águas do Mediterrâneo, e culminando no factor nuclear (as centrais nucleares ascendem aqui a já mais de meia centena), que, talvez mais do que nenhum outro, ameaça os equilíbrios ecológicos nesta zona do globo.

Em 1975, sob os auspícios do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (UNEP), os Estados ribeirinhos adoptaram em Barcelona o supracitado PAM, parcialmente financiado pela União Europeia, e que, para além desta, agrupa presentemente 20 Estados, todos os organismos especializados da ONU, seis Centros de Actividade Regional e um número crescente de Organizações Não Governamentais. Em seguida, o autor descreve o conteúdo dos instrumentos normativos que, subsequentemente, conferiram uma base jurídica ao PAM: o Convénio de Barcelona para a protecção do Mediterrâneo e os seus vários Protocolos (o Protocolo sobre a prevenção da contaminação do mar Mediterrânico causada por descargas provenientes de navios e aeronaves, o Protocolo sobre a cooperação para combater a contaminação no mar Mediterrânico causada por hidrocarburos e outras substâncias contaminantes em situações de emergência, o Protocolo sobre a protecção do mar Mediterrânico contra a contaminação de origem terrestre, o Protocolo sobre zonas especialmente protegidas do Mediterrâneo e, por fim, o Protocolo sobre a protecção do mar Mediterrânico contra a contaminação resultante da exploração da plataforma continental, do solo e subsolo marítimos).

A revisão a que, 20 anos transcorridos, foram sujeitos o PAM, a Convenção de Barcelona e os respectivos Protocolos, ficou a dever-se ao desenvolvimento do próprio direito internacional do ambiente (a Conferência do Rio havia sido realizada pouco tempo antes) e ao aumento da informação disponível sobre as principais causas e consequências da contaminação e, bem assim, acerca da gestão de recursos e das emissões que lhe subjazem. A isto acrescem a colocação em marcha de novos mecanismos financeiros e o aparecimento de novas instâncias descentralizadas, no âmbito da protecção do meio ambiente mediterrânico.

Na parte final do seu excursus, Blanc Altemir destaca a acção das Nações Unidas e dos seus organismos especializados em matéria de preservação dos ecossistemas do Mediterrâneo, merecendo referência

particular os programas da FAO e da UNESCO para o Mediterrâneo; ocupa-se depois da cooperação euromediterrânica no domínio do ambiente (ao nível da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa, do Conselho da Europa e da União Europeia); e termina aludindo a outras formas de cooperação (a descentralizada, a interinstitucional e a levada a cabo pelas Organizações Não Governamentais).

A Fernando López Ramón, na qualidade de administrativista, ficou cometido o terceiro tema abordado no presente livro: o da protecção dos recursos naturais enquanto tarefa fundamental do Estado. Depois de efectuada a dilucidação do conceito de meio ambiente, é-nos transmitida a ideia de que a sua preservação deve configurar-se segundo duas perspectivas: uma mais geral, postulando que todas as políticas públicas, na sua concreta execução, sejam influenciadas por ponderações de carácter ambiental, concretamente no que toca à situação dos recursos naturais potencialmente afectados por tais políticas; outra mais específica, que se materialize na tentativa de velar por uma utilização racional dos diversos recursos naturais.

Segue-se a destriça da função de protecção do meio ambiente de outras tarefas do Estado, cujo objecto, não sendo confundível com o móbil essencial que àquela preside, está, todavia, ligado, ainda assim, à utilização racional dos recursos naturais: é o caso do ordenamento do território, do urbanismo, da protecção do património cultural e da tutela da saúde pública.

As considerações expendidas a propósito das questões acima mencionadas permitiram, seguidamente, ao autor concluir pelo carácter não autónomo do direito do ambiente relativamente ao direito administrativo, já que o *instrumentarium* essencial deste se revela ainda, no seu entender, idóneo para resolver problemas jurídicos com implicações ambientais. Sem embargo de carecer ainda de especificidades relevantes — nomeadamente ao nível do sistema de fontes —, que justifiquem a sua autonomização no quadro dos diversos ramos do direito, López Ramón não exclui, contudo, que tal venha a suceder num futuro próximo.

Outro administrativista, Ramón Martín Mateo, analisa, no quarto capítulo da obra, a problemática da protecção da atmosfera, cindindo a sua exposição em duas partes: a primeira, sobre o regime internacional da contaminação atmosférica; a segunda, em que discorre acerca da regulamentação espanhola na matéria.

No plano da ordem jurídica internacional, depois de comparar a contaminação atmosférica a uma espécie de roleta russa que, inexplicavelmente, os homens continuam a jogar, Martín Mateo refere-se a alguns dos mais candentes problemas ambientais, quais sejam, *v. g.*, a destruição da camada de ozono, o efeito de estufa e as chuvas ácidas, apontando, em seguida, vias possíveis para a sua solução ou, ao menos, para a atenuação dos efeitos nocivos que deles resultam para a biosfera.

No que respeita ao ordenamento espanhol, várias são também as questões abordadas: antes de tudo, os agentes e focos contaminadores da atmosfera (*v. g.*, a indústria e os meios de transporte); depois as medidas tomadas, sobretudo de carácter administrativo, e já em conformidade com as directivas da União Europeia, para minimizar as consequências da poluição atmosférica; finalmente a distribuição de competências entre os vários órgãos do Estado, no que se prende com a questão em apreço.

A Domingo Carbaljo Vasco — o único dos juristas colaboradores neste volume que não é professor universitário —, para além da menção a temas já tratados pelos autores precedentes, deve-se uma importante reflexão a propósito das relações intercorrentes entre economia e meio ambiente; o que

constitui pretexto para o autor se debruçar, em concreto, sobre os impostos enquanto instrumento económico privilegiado de protecção da natureza. São, desse modo, apresentadas as características mais salientes dos impostos ecológicos, as dificuldades principais que encerra a sua exequibilidade prática e, por fim, as modalidades pensáveis que podem revestir.

O penúltimo capítulo do livro objecto da presente recensão, é da autoria de José Luis de la Cuesta Arzamendi e tem como tema central o delito ecológico, à luz da lei penal espanhola.

Logo nas considerações preliminares, se chama a atenção para a circunstância de apenas no último quartel do séc. XX ser possível detectar esforços consistentes dirigidos à consideração do ambiente como um bem digno de tutela jurídica, e até, em face de ataques mais graves, de protecção penal. No direito espanhol, foi com a reforma parcial do Código Penal de 1983 que — em consonância com os comandos constitucionais (art. 45.º, parágrafos 1 e 2) sobre o direito de todos a um ambiente equilibrado e o correlativo dever de protecção que, de modo similar, sobre todos impende —, pela primeira vez, foram tipificados certos delitos ambientais. As críticas generalizadas, da parte da doutrina, que, todavia, o art. 347.º daquele diploma viria a suscitar, mormente, em resultado da sua incompletude e ambiguidade, explicam que cedo tivessem surgido propostas solicitando a sua reforma, o que viria a suceder, de facto, alguns anos mais tarde, com base no Projecto de Lei Orgânica do Código Penal de 1994 — sem dúvida, bem mais adequado a assegurar uma protecção efectiva do meio ambiente, desde logo por dele constar um elenco razoavelmente compreensível dos delitos ecológicos.

Por fim, a derradeira comunicação escrita é de Fermín Morales Prats, que se detém, mais pormenorizadamente, na análise da estrutura do delito de contaminação ambiental no ordenamento jurídico do país vizinho, sob o prisma de duas questões básicas: a lei penal em branco e o conceito de perigo. Nessa conformidade, são sobretudo tidas em conta e escalpelizadas as hipóteses de perigo do delito ambiental, contempladas no novo *Código Penal* de 1995 — art. 325.º. Na parte final da exposição, são apresentadas alternativas político-criminais ao delito ambiental.

Francisco António de M. L. Ferreira de Almeida
Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra