

**Intervenção do Presidente do Supremo Tribunal Administrativo
Conselheiro Manuel Fernando dos Santos Serra
Cerimónia de Encerramento
Conferência Internacional sobre
Alterações Climáticas: A Resposta da Comunidade Jurídica Internacional
Organização Mundial de Juristas
Lisboa, 28 de Novembro de 2007**

Antes do mais, gostaria de sublinhar que é para mim uma honra usar da palavra na sessão de encerramento desta conferência da Organização Mundial de Juristas, cujos trabalhos decorreram de forma irrepreensível e primaram por abrir novas pistas de reflexão sobre o presente, e o porvir, do direito internacional do ambiente na sua estreita relação com o fenómeno, criticamente importante, das alterações climáticas que ameaçam o futuro do nosso planeta.

Embora a minha parcialidade seja confessa, melhor palco não poderia haver que a cidade de Lisboa - uma cidade em que a Europa termina e se abre ao mundo - para acolher a conferência de uma Organização cujo propósito é, precisamente, facilitar o diálogo entre a comunidade jurídica mundial sobre aqueles aspectos que, a cada momento, mais clamam e reclamam a sua atenção.

São estas, pois, boas razões para publicamente agradecer ao Senhor Dr. José Alves Pereira, Presidente Nacional da Organização Mundial de Juristas, e brilhante advogado, o honroso convite que me dirigiu para esta cerimónia, a quem igualmente felicito pelos diligentes esforços empreendidos para a realização de tão importante conferência, fazendo-o de forma manifestamente bem sucedida.

Aqui fica, portanto, a expressão do meu reconhecimento.

Excelências,
Minhas Senhoras e Meus Senhores.

“Um mundo governado pelo *direito*, não pela força.”

É este o mote que norteia a actuação da Organização Mundial de Juristas, ao longo dos seus já quase 45 anos de existência.

Palavras lapidares, independentemente da nossa preferência por uma ou outras das interpretações que lhes foi conferindo história:

- Que a lei nos protege da força, porque ao *limitar* as nossas esferas respectivas de acção, nos resguarda face à interferência indevida de terceiros.
- Que a lei é *libertadora*, na medida em que *emana* de uma vontade democrática soberana: a vontade de um corpo cívico que delibera e se governa – directa ou indirectamente – a si mesmo.
- Ou, simplesmente, porque quem vive sob a lei não se encontra obrigado a obedecer à *vontade arbitrária* de outrem, quem quer que ele seja.

A ideia de um governo que se submete, e actua, segundo a lei tem todos os ingredientes para comandar a obediência de um homem *racional*, que se quer igualmente *livre*.

Uma parte do ser-se racional envolve, portanto, a *exigência* de sermos governados por uma lei *justa, clara e publicamente conhecida*.

Outra parte consiste nesse posicionamento crítico que nos leva a questionar a razão pela qual a lei é *afinal* lei.

Porque se alturas há em que a lei o é apenas na *forma*, outras há em que é difícil saber quem é o nosso *superior legal*.

Uma incerteza especialmente presente quando duas ou mais fontes diferentes de comando legal nos dizem, *simultaneamente*, duas coisas diversas, quando não mesmo conflitantes, sobre o que fazer ou o que não fazer, em determinada matéria.

Um homem racional, dir-nos-ia o autor de *Leviatã*, deseja antes do mais saber quem é o seu “soberano” – isto é, a quem deve *obediência*.

Ao que nós acrescentaríamos, num espírito *democrático* – que ele deseja igualmente saber de que forma a sua *presença* é feita sentir nas decisões que afectam a sua vida.

Mas a resposta a esta questão não é sempre clara, sobretudo quando colocada a nível internacional, onde as jurisdições são *múltiplas* e as hierarquias *difusas*.

Tentar, porém, trocar esta *incerteza* pela *certeza* enganadora das *distopias*, designadamente por um “governo mundial”, ou “Leviatã global”, dotado de poderes supremos a nível legislativo, executivo e judicial, é menos parte da *solução* do que parte do *problema*.

Um tal governo, com o seu *monopólio global da força*, e concomitante potencial de *abuso* e *violência*, não é *nem necessário*, *nem* tão-pouco *suficiente*, para encontrar *soluções globais* para os graves problemas ambientais com que hoje nos deparamos.

Com efeito, esse *cosmopolitanismo moral*, na base do qual o direito internacional do ambiente hoje se constrói, não implica, necessariamente, o *cosmopolitanismo político* – ou um Estado mundial – como seu complemento.

Mas também não se satisfaz com o *status quo* presente, em que os mecanismos de aplicação do direito do ambiente são *insuficientes* e o conceito de responsabilidade do Estado por violação de uma obrigação legal internacional a *única* base conceptual para obtenção de reparação.

Para que as *obrigações* de protecção ambiental sejam substantivamente cumpridas exige-se – isso sim – uma *articulação* mais próxima entre actores estatais e não estatais num sistema *multinivelado* de governança global assente em *formas descentralizadas*, mas *efectivamente actantes*, de prossecução de algumas *funções de governo*, cujo alcance tem de ser hoje *transversal* a vários, senão mesmo a todos, os Estados.

É precisamente este *objectivo* que a Organização Mundial de Juristas prossegue, no entendimento de que o *império da lei* tem o seu alicerce mais forte no *diálogo* contínuo entre legisladores, juristas, juízes e professores de direito de todo o mundo.

Encontrando na Organização Mundial de Juristas a sua *plataforma comum* de acção, estes profissionais do direito procuram angariar *apoio público* para as diversas *instituições* que governam e *asseguram* a aplicação do direito internacional, designadamente no domínio do ambiente, que hoje aqui nos convoca.

Apesar da extraordinária *complexidade* de um problema cujas causas e consequências a comunidade científica começa apenas a deslindar, as indicações existentes de que certas actividades humanas contribuem, muito significativamente, para o aquecimento da atmosfera terrestre têm de ser tratadas com a maior *seriedade*.

Se correctas as previsões, as alterações climáticas de que seremos *alvo* podem *transformar* – senão mesmo *ameaçar* – as condições de vida da humanidade.

E conduzir *quer* a migrações em massa, de um novo tipo de refugiado, o já chamado “*refugiado ambiental*”, *quer* a uma *competição* mais *agressiva*, porventura *belicosa*, por recursos naturais dentro e entre Estados.

Se o cenário deve causar *inquietação*, esta sai imediatamente *agravada* pelo facto de as externalidades *negativas* das alterações ambientais caírem antes do mais sobre os países *mais pobres*, e as populações *mais vulneráveis*, que são também na sua esmagadora maioria – e ironicamente – as menos *responsáveis* pela emissão de gases estufa.

Por esta e outras razões, o fenómeno do aquecimento global apela à *redefinição* da nossa *concepção de justiça*, tanto a nível *intra* quanto a nível *intergeracional*.

Intrageracional, porque a justiça ambiental tem de ser, *em primeiro lugar*, feita *entre* aquelas populações que vivem em diferentes cantos do nosso planeta, num tempo que é o *tempo presente*.

Intergeracional, porque a justiça ambiental tem igualmente de voltar os olhos *para o futuro*, assim acrescentando uma *nova dimensão temporal* à tradicional dimensão *espacial* do direito internacional.

Nova dimensão temporal essa que exige *antes do mais* a plena articulação *legal* do princípio do *desenvolvimento sustentado*: ou o mesmo será dizer, um desenvolvimento económico que atenda às necessidades da geração *presente* sem que comprometa o atendimento de *semelhantes necessidades* das gerações *futuras*.

Isto porque cada geração é simultaneamente beneficiária do legado planetário da geração anterior e responsável pela custódia da herança natural da geração seguinte.

Uma herança da qual nenhuma geração é pois proprietária, mas apenas administradora fiduciária para *tempos vindouros*.

A interiorização da nossa condição de meros usufrutuários do planeta exige porém uma *revolução de mentalidades*, que tem na *educação* o seu principal instrumento.

Mas se as *interdependências ambientais* são hoje mais ou menos conhecidas, o que se conhece *menos bem* são as *implicações legais* e possíveis *respostas legais* para os problemas que elas criam.

E, no entanto, as medidas *legalmente vinculativas* são cada vez mais *necessárias quer* para *controlar* as actividades por detrás dos efeitos ambientais negativos observados, quer para *mitigar* esses mesmos efeitos, quando já estabelecidos.

Essas medidas não passarão, porém, de meras *declarações de intenção*, se os Estados a elas não se *obrigarem*, e não houver instituições dotadas dos *poderes* necessários à sua *monitorização e implementação*.

E se muito há a fazer, no sentido da harmonização possível dos objectivos da protecção do meio ambiente e do desenvolvimento económico, certo é que, neste processo reconciliatório, grandes responsabilidades recaem sobre o direito administrativo do ambiente.

Direito que, pela sua própria natureza transfronteiriça, vai, em Portugal, recebendo desenvolvimento acelerado, em resposta ao efeito catalizador do processo de integração comunitária, e, muito em particular, do direito europeu do ambiente.

Positivo é, pois, verificar que, no nosso país, as normas de direito administrativo vão sendo, cada vez mais, dirigidas a assegurar que as entidades públicas não agridam o ambiente, ou a disciplinar as actividades privadas potencialmente lesivas para esse mesmo bem, estabelecendo, para tal, mecanismos adequados ao controlo público dessas actividades, tanto no momento do seu licenciamento como no da fiscalização do seu exercício.

Ao Estado compete o exercício da função administrativa, e administrar significa, antes do mais, gerir interesses de *outrem*, de acordo com a *lei* e a *finalidade* dos bens entregues à sua guarda e conservação.

Bens que, no caso da administração pública, são, tipicamente, bens públicos, bens de interesse colectivo, entre os quais se destacam, claro está, os bens ambientais.

Não será pois de estranhar que muitos litígios em matéria ambiental sejam litígios de natureza jurídico-administrativa, quer por serem, no fundamental, de direito administrativo as normas que protegem o ambiente, quer por serem imputáveis a entidades públicas algumas das mais significativas agressões ao ambiente.

Mas não só entidade públicas: é que as mais importantes actividades potencialmente lesivas para o ambiente, reguladas pelo direito administrativo, são hoje da responsabilidade de particulares, originando a eclosão de litígios de tipo jurídico-administrativo entre privados.

Litígios cujo julgamento cai pois, muito naturalmente, na esfera da competência dos tribunais administrativos.

Assim o reconhece, de resto, a ordem jurídica portuguesa, que muito recentemente alargou a protecção jurisdicional administrativa do ambiente, por forma a abarcar tanto questões que, fora da esfera penal ou contra-ordenacional, envolvam a prevenção, cessação e reparação de violações a valores e bens ambientais por uma entidade pública, quanto numerosas agressões ambientais cometidas por particulares.

Desta ampliação de jurisdição, combinada com os múltiplos instrumentos processuais que, no novo contencioso administrativo português, podem ser colocados ao serviço das relações em matéria de ambiente (designadamente um leque alargado de providências cautelares), resulta que os tribunais administrativos desempenham um papel fundamental na protecção dos chamados direitos de terceira geração, entre eles o ambiente.

Direitos cujo traço distintivo é o carácter difuso dos interesses protegidos e a tónica colocada na automobilização dos cidadãos interessados na obtenção da sua protecção judiciária.

Com efeito, se até 1989 a tutela jurisdicional do ambiente era, entre nós, forçosamente mediatizada por direitos subjectivos individuais de matriz liberal – tais como a integridade física ou a propriedade – foi então constitucionalmente consagrado o direito ao exercício de *acção popular* relativamente a *bens de natureza colectiva*, entre eles os *bens ambientais naturais*.

Assim sendo, o interesse na preservação do património natural é, e deve ser, crescentemente invocado junto dos tribunais administrativos por via de iniciativas processuais populares, associativas ou públicas (encarnadas institucionalmente pelo Ministério Público), orientadas à salvaguarda de importantes bens ambientais naturais, que seguem já não uma lógica individual, mas – *isso sim* – uma lógica supra-individual, de solidariedade colectiva.

O fenómeno recente de “ecologização” da jurisdição administrativa portuguesa é já imparável, e, dada a natureza pública do bem jurídico ambiente, fortes são os argumentos entre nós aduzidos a favor de uma ainda maior concentração do contencioso ambiental sob a alçada dos tribunais administrativos.

Tal como acontece em Portugal com o direito administrativo do ambiente, o caminho percorrido, nesta área, pelo direito internacional, sobretudo desde a década de 70, é muito *substantivo*, mas a sua *juventude* é ainda visível na fragilidade *jurídica e institucional* que o rodeia.

Se os mecanismos de *aplicação* do direito internacional do ambiente, designadamente a *nível jurisdicional*, estão ainda na sua *infância*, inegável é que este direito vai estabelecendo padrões normativos de conduta (designadamente na forma dos princípios da precaução e do poluidor-pagador) que os eleitorados nacionais – pela força complementar do voto e da opinião pública mobilizada – começam a obrigar à realização prática.

Não é, pois, por *acaso* que vemos vários *líderes mundiais* competir pelo *estabelecimento* de objectivos cada vez mais ambiciosos em termos de *políticas de combate ao aquecimento global*.

Mas, pese embora o esforço desenvolvido, não são boas as notícias, pois as emissões de carbono continuam a *aumentar*, senão mesmo a *acelerar* visivelmente, tendo até duplicado, desde 1990, em *potências mundiais emergentes*, como a *China* e a *Índia*.

Persuadir os países *em vias de desenvolvimento* a diminuir as suas emissões é uma tarefa *árdua*: uma tarefa na qual incumbe aos *países mais ricos* dar o *primeiro passo*, e *persuadir* quer pela *parceria tecnológica*, quer pelo EXEMPLO.

A *União Europeia* aceitou *reduzir* as suas emissões de gases estufa em, pelo menos, *20% até 2020*, por relação a valores de 1990, e *aumentar* essa percentagem *para 30% num acordo pós 2020*, caso outros países industrializados, entre eles os Estados Unidos da América, conjuntamente com as grandes potências económicas emergentes, designadamente a *China* e a *Índia*, façam esforços no mesmo sentido, mas *à altura das suas possibilidades*.

As *cartas* estão *lançadas* sobre a mesa, mas a *Europa*, *sozinha*, não pode salvar o planeta : a colaboração da América, o maior poluidor mundial, é essencial nesse desiderato, até porque os maiores *poluidores do futuro* – a China e a Índia – dificilmente aderirão ao ideal de um mundo mais *Verde* se a América não o fizer.

Formando *novos e mais amplos consensos* entre as potências económicas existentes e as potências económicas emergentes, o tempo de actuar é *agora*.

Para que haja lugar a um *futuro* que valha realmente a *pena viver*.

Por gerações vindouras, cujos interesses compete a todos nós, desde já, *representar*.