

UMA PROFESSORA DE DIREITO DO AMBIENTE À BEIRA DE UM ATAQUE DE NERVOS

AN ENVIRONMENTAL LAW TEACHER ON THE VERGE OF A NERVOUS BREAKDOWN

Carla Amado Gomes¹

RESUMO: O texto pretende identificar tendências do Direito do Ambiente no plano comparado, com uma nota particular sobre a situação portuguesa, no quadro da “emergência climática”. Analisam-se quatro tendências que se verificam um pouco por todo o Mundo, como as políticas de transição energética, a emergência das cidades com líderes da transição energética, a formação de movimentos sociais insurgentes e a litigância climática. O balanço é preocupante e a solução não passará pela inércia dos Estados e pela resistência das empresas, antes residindo no comportamento dos consumidores.

PALAVRAS-CHAVE: Emergência climática. Transição energética. Litigância climática. Consumo sustentável.

ABSTRACT: The text aims to identify environmental law trends in the comparative plan, with a particular note on the Portuguese situation within the frame of “climate crisis”. Four trends around the world are analyzed, such as energy transition policies, the emergence of cities as energy transition leaders, the formation of insurgent social movements and climate litigation. The balance is worrisome and the solution will confront the inertia of States and the resistance of companies, depending, at the end of the day, on the behavior of consumers.

KEYWORDS: Climate crisis. Energy transition. Climate litigation. Sustainable consumption.

SUMÁRIO: 0. *Our house is on fire but we keep calm and carry on business as usual*; 1. Quatro tendências e uma constante: i) as políticas de transição energética; ii) a liderança das cidades na luta contra o aquecimento global; iii) os movimentos sociais insurgentes; iv) a litigância climática; v) o consumo insustentável; 2. A perspectiva portuguesa; 3. O futuro: uma Terra (in)habitável?; 4. Referências

SUMMARY: Introduction. 1. Title... 5. Conclusion. References.

0. *Our house is on fire but we keep calm and carry on business as usual*

A nova jovem profeta, Greta Thunberg, diz-nos para ter medo, para entrar em pânico, porque a nossa casa está a arder. E, embora haja quem o negue, fomos nós que ateámos o fogo. Desde que temos consciência de que as emissões de CO₂ são letais para o equilíbrio do Planeta tal como o conhecemos — oficialmente, desde a Convenção Quadro sobre alterações

¹ Professora da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Professora Convidada da Faculdade de Direito da Universidade.

climáticas, de 1992/1993, desenvolvida pelo Protocolo de Quioto (1997/2005) e inequivocamente confirmada pelo IPCC no seu V Relatório de Avaliação, de 2013/2014, imputando o aquecimento global à acção humana com 95% de certeza² —, emitimos mais gases com efeito de estufa do que em toda a História da Humanidade. Trata-se, portanto e antes de mais nada, de uma *questão moral*: sabemos incomensuravelmente mais do que sabíamos há um século e optamos por ignorar essa informação, deteriorando o planeta para além das suas capacidades de suportar a vida tal como a conhecemos num lapso temporal que será provavelmente o do próximo século.

É verdade que há porventura demasiada informação, em termos estatísticos, técnicos, científicos, sobre a temática das alterações climáticas. E nem sempre concordante nas causas e nos efeitos — e sobretudo no tempo que temos para habitar o planeta tal como o conhecemos. Designadamente, há muitos números em várias tabelas: graus Celsius (entre 2°C a 5°C de aumento de temperatura até 2100, dependendo dos esforços), metros (subida do nível das águas dos oceanos, em razão de degelo), litros (de água potável que vamos perder por causa da desertificação, da poluição de lençóis freáticos pelas actividades extractivas), hectares (de floresta perdida para desmatamento e incêndios), toneladas (de plástico que asfixia a fauna marinha), deslocamentos populacionais (deslocados climáticos, directos e indirectos), índices de intensidade de furacões (já se fala num grau 6 para comportar os seus novos ímpetus destruidores), percentagens de espécies perdidas (na que já foi considerada a 6ª extinção desde o início dos tempos), kilos de alimentos necessários para sustentar biliões de pessoas (7 biliões em 2011, 9.8 em 2050, 11.2 em 2100). E há também muitos modelos, múltiplos cenários, inúmeras projecções, que apontam para um irreconhecível novo mundo: a península ibérica transformada na continuação do Sahara em 2100, Lisboa com o clima de Casablanca, Londres idêntica a Barcelona, os micro estados insulares do Pacífico engolidos pelo oceano, Manhattan submersa...

Este verdadeiro desfile de horrores numéricos traz consigo autênticas pragas bíblicas bem reais como fome, seca, inundações, incêndios, guerras, num futuro que já está ao alcance do tempo das nossas vidas, numa Terra inabitável — que David Wallace-Wells tão devastadoramente bem antecipa no seu livro *The uninhabitable Earth* (2019). Por seu turno, o IPCC, no seu *Special Report Global Warming of 1.5°C*³, divulgado em Outubro de 2018, afirma que teremos que reduzir as emissões de CO₂ em 45% até 2030 (relativamente a 2010) para atingir o aumento de apenas 1.5°C face aos níveis pré-industriais, ideal nos termos do Acordo

² Pode ser consultado aqui: <https://www.ipcc.ch/assessment-report/ar5>

³ Pode ser consultado aqui: <https://www.ipcc.ch/sr15/>

de Paris. Porém, face a 2010, aumentámos 21% (de 30.6 mil milhões de toneladas para 37.1), o que torna este objectivo inatingível e agrava todos os riscos enumerados. John Kerry, ex-Secretário de Estado dos EUA sob a presidência de Barack Obama, no âmbito da conferência sobre “O futuro do planeta” proferida em Lisboa em Setembro de 2019, confirmou os piores receios: não há um único Estado a fazer aquilo com que se comprometeu em Paris em 2015⁴. Não surpreende, portanto, que o mote do Relatório do IPCC citado seja uma frase de Saint Exupéry: “*Pour ce qui est de l’avenir, il ne s’agit pas de le prévoir, mais de le rendre possible*”.

Enfim, perante a desgraça iminente, os nossos políticos viabilizam o *business as usual*, protraindo para um quadro de inevitabilidade absoluta a tomada de medidas realmente efectivas e coerentes para travar a espiral de destruição em que estamos envolvidos. Enquanto os Parlamentos platonicamente decretam a “emergência climática”, as multinacionais continuam a multiplicar os seus lucros à sombra de políticas que incentivam o uso de combustíveis fósseis e promovem o extrativismo, que destrói ecossistemas e polui água e ar. Quioto foi provavelmente a *last call* para evitar o que hoje a Ciência apresenta como inevitável: a transformação das condições de vida no Planeta, no tempo de um século, de forma insuportável para o ser humano. E ter uma gorda conta bancária não vai ajudar quando o calor nos abrasar ou a água nos engolir.

1. Quatro tendências e uma constante.

Alguma acção, ainda assim, deve ser registada — que mais não seja, como panaceia moral. Assumindo o risco de ser redutora, indicaria quatro tendências recentes, todas elas dominadas por uma constante: a pulsão de consumo nos Estados desenvolvidos.

i) As políticas de transição energética.

Se há domínio em que os esforços se têm manifestado de forma particularmente evidente face ao objectivo da descarbonização é o da política de energia. Um pouco por todo o mundo, as opções de reconversão energética têm-se multiplicado no sentido das fontes renováveis, com particular expressão da energia solar embora ainda com predomínio da hídrica.

⁴ Cfr. <https://24.sapo.pt/atualidade/artigos/john-kerry-sobre-alteracoes-climaticas-nao-ha-um-unico-pais-a-fazer-aquilo-a-que-se-comprometeu-em-paris>

No entanto, nem estas fontes são totalmente inócuas do ponto de vista ecológico (o descarte de painéis solares e de pás eólicas representa um peso considerável; o risco para aves migratórias é alto; os danos socioambientais provocados pelas grandes barragens são vultuosos), nem constituem, sem um outro suporte, uma alternativa real — e falo apenas da geração de electricidade, sem entrar nos combustíveis, que tendem a ser cada vez menos fósseis mas ainda com predomínio destes em sectores como a aviação e a defesa nacional. A segurança energética, com o abandono progressivo do carvão, só consegue manter-se a partir do nuclear — e o recurso a este tipo de energia, pelo risco associado, tende a reduzir-se.

Na União Europeia, a Alemanha afirmou a sua intenção de desligar totalmente as suas centrais nucleares até 2023 — mas isso tem aumentado a sua pegada carbónica, uma vez que tem que recorrer às centrais de carvão para assegurar o fornecimento contínuo. A Agência Internacional da Energia, de resto, apresenta sérias dúvidas sobre a viabilidade económica da transição energética sem o apoio do nuclear, referindo que sem este complemento, a transição envolve um custo adicional de 1.6 triliões de dólares nas economias mais desenvolvidas nas próximas duas décadas⁵. Problemáticas são, todavia, as questões de segurança das centrais nucleares, cuja obsolescência já foi, na maior dos casos, atingida, e cujo prolongamento de vida não está sujeito, nos termos da directiva da Avaliação de Impacto Ambiental, a esse procedimento.

No que tange a transição para fontes renováveis, na União Europeia, a meta mais próxima é de 32% de energia a partir de energias renováveis até 2030, com 14% para o sector dos transportes — índices revisíveis em 2023, tendo em mente os compromissos de Paris⁶. Cada Estado deverá aprovar planos nacionais de energia e clima até Dezembro de 2019, especificando os objectivos em cinco vertentes: a descarbonização; a eficiência energética; a segurança energética; o mercado interno da energia; a investigação, inovação e competitividade⁷.

No plano mundial, segundo análise do ano de 2018 da Agência Internacional de Energia⁸, o contributo das energias renováveis para o computo global de energia deve crescer um quinto nos próximos cinco anos, atingindo 12,4% em 2023, sobretudo no sector da geração

⁵ <https://www.iea.org/publications/nuclear/>

⁶ <http://www.europarl.europa.eu/news/pt/pressroom/20181106IPR18315/pe-aprova-metas-para-renovaveis-e-eficiencia-energetica-ate-2030>

⁷ A projecção da Agência Internacional de Energia (cfr. <https://www.iea.org/renewables2018>) deixa a União Europeia bem longe deste objectivo uma vez que prevê que, se o progresso continuar no ritmo actualmente previsto, a participação de energias renováveis no consumo final de energia seria de aproximadamente 18% até 2040 – significativamente abaixo do valor de referência considerado sustentável pela Agência, de 28%.

⁸ <https://www.iea.org/renewables2018/>

de electricidade. A tecnologia solar fotovoltaica lidera as fontes em crescimento, seguida da eólica, hidroelétrica e bioenergia, sendo que as barragens continuam a ser responsáveis pela maior fatia de electricidade produzida: 16% da procura global de electricidade até 2023. As energias renováveis no transporte têm a menor contribuição dos três sectores, com índice de 3,8% em 2023.

É nos transportes que o cenário não é tão promissor. Nos próximos cinco anos, as energias renováveis cobrem apenas uma pequena parte de toda a procura de energia, devido à manutenção da dependência de produtos petrolíferos. As energias renováveis no transporte vêm principalmente dos biocombustíveis e, embora o consumo de electricidade renovável nas estradas (como carros eléctricos, veículos de duas e três rodas e autocarros) e nos modos de transporte ferroviário aumente 65% durante o período previsto, estamos a falar de números pouco significativos.

O Brasil é o Estado com o *mix* energético mais verde e a China lidera em crescimento absoluto. Um dos maiores consumidores de energia do mundo, o Brasil emprega de longe a maior parcela de fontes renováveis — quase 45% do consumo final total de energia em 2023. O consumo de bioenergia nos transportes e na indústria é significativo e a energia hidroelétrica domina no sector da electricidade. Em contrapartida, devido às políticas de descarbonização em todos os sectores e de redução da poluição atmosférica, a China lidera o crescimento global em termos absolutos no próximo quinquénio, ultrapassando a União Europeia e tornando-se o maior consumidor de energia renovável.

Esta tendência de descarbonização das fontes de produção de energia não tem sido, no entanto, totalmente credível mesmo na União Europeia porque, de uma banda, os subsídios aos combustíveis fósseis mantêm-se e, de outra banda, as novas extracções de petróleo e gás não são proibidas. Acresce a resistência ao encerramento das centrais a carvão — um tanto por razões de segurança energética, outro tanto por questões de insegurança laboral — e as dificuldades de adaptação do edificado antigo às novas formas de produção e abastecimento.

ii) A liderança das cidades na luta contra o aquecimento global

A percepção de que “os Governos não estão a saber tomar conta de nós” (Naomi Klein⁹) tem-se manifestado de várias maneiras. Greta Thunberg assumiu informalmente o papel de porta-voz da geração jovem, com a sua “greve pelo clima”, mas outras vozes de resistência

⁹ *This changes everything*, London/New York, 2014.

se levantam. As cidades têm-se perfilado como actores cada vez mais presentes. Já desde 2005, com a entrada em vigor do Protocolo de Kyoto, que existe o *World Mayors Council for Climate Change*¹⁰, fundado pelo Mayor da cidade de Quioto para congregar esforços das cidades na implementação das medidas de mitigação e adaptação no quadro do Protocolo (hoje caducado e substituído por Paris) e para lhes proporcionar uma rede de troca de informação e acesso a financiamento. No mesmo ano constituiu-se o *C40 Climate Leadership group*, com vista à troca de experiências no plano da eficiência energética e desempenho energético.

Há exemplos particularmente paradigmáticos. Nova Iorque é um deles. A cidade que nunca dorme provou a sua atenção a esta matéria, adoptando o *PlaNYC 2030*¹¹, um plano de crescimento e sustentabilidade a longo prazo lançado em 2007 pelo Mayor Bloomberg. O plano visa reduzir as emissões de gases de efeito estufa em 30% a partir dos níveis de 2005 nos próximos 20 anos — aproximadamente a mesma meta que a do governo federal dos EUA de então, de redução em 28% as emissões do país em relação aos níveis de 2005 até 2020. Como quase 80% das emissões da cidade de Nova York são provenientes de prédios, o plano inclui auditorias energéticas obrigatórias nas cidades e nos prédios comerciais de mais de 4.645 metros quadrados.

Para tanto, a cidade criou um Gabinete de Adaptação às Alterações Climáticas (*Climate Change Adaptation Task Force*), composto por 40 entidades públicas e privadas que gerem as infraestruturas essenciais da cidade no plano da energia, fornecimento de água, tratamento de resíduos, transportes e comunicações. O Painel de Mudanças Climáticas de Nova York, um grupo de cientistas e especialistas, fornece informações sobre riscos ligados às alterações climáticas a este Gabinete, incluindo projecções de aumento do nível do mar com e sem degelo rápido, bem como dados para construção de um plano de resiliência climática da cidade. Uma recomendação importante traduz-se em criar estratégias como melhorar a drenagem de estradas, desenvolver telhados verdes e melhorar os planos de evacuação em cenários de risco¹².

Um pouco por todo o mundo, várias cidades fixaram o objectivo de neutralidade carbónica em 2030 ou 2050, produzindo cada vez mais energia a partir de fontes renováveis, introduzindo o transporte público eléctrico, construindo corredores para bicicletas e trotinetes,

¹⁰ <https://www.c40.org>

¹¹ O plano pode ser consultado aqui:

http://www.nyc.gov/html/planyc/downloads/pdf/publications/full_report_2007.pdf

¹² Cfr. Cynthia ROSENZWEIG, William SOLECKI, Stephen A. HAMMER, Shagun MEHROTRA, Comment: Cities lead the way in climate-change action, in *Nature*, 21/10/2010, p. 911 —

<http://re.indiaenvironmentportal.org.in/files/Cities1.pdf>

promovendo políticas de reabilitação urbana com vista à reconversão do edificado para edifícios autosuficientes do ponto de vista energético e energeticamente eficientes¹³. As medidas de mitigação são mais fáceis de explicar à população — porque têm efeitos imediatos no quotidiano (v.g., medidas de isolamento dos edifícios que os tornam mais eficientes e baixam a factura da luz) — do que as de adaptação (v.g., substituição de espécies de plantas nos jardins públicos por espécies menos consumidoras de água), que visam fazer face a riscos ainda não concretizados. Toda a estratégia de mitigação e adaptação está dependente de financiamentos avultados.

Esta tendência é de assinalar, pela sua crescente contaminação de cidades de todo o mundo, em Estados desenvolvidos e em desenvolvimento. No entanto, o seu impacto global é reduzido dado que se trata de pólos muito localizados e com estratégias desenhadas à medida dos riscos concretos que assombram as cidades. Acresce que as medidas de adaptação, porque se destinam a combater riscos futuros e incertos, competem com medidas vinculadas a outras políticas com objectivos mais imediatos (como educação, saúde, assistência a franjas de população carenciada) o que, num quadro de recursos escassos, as torna mais difíceis de implementar¹⁴. Enfim, a liderança das cidades é apenas de *algumas* cidades — as que angariam mais receitas para financiar as medidas, o que normalmente acontece com cidades do litoral e com cidades com atractivos turísticos.

iii) Os movimentos sociais insurgentes.

A desconfiança das estruturas tradicionais de governação na gestão da "emergência climática" tem sido o detonador de movimentos sociais inorgânicos — ou seja, desvinculados de qualquer tipo de estrutura institucional, pública ou privada — em que o sentimento que une os participantes traduz uma revolta generalizada contra os governos e os grandes actores económicos ligados a empresas geradoras de produtos altamente poluentes (combustíveis; cimento; plástico) e cujo motor funcional são as redes sociais. Como exemplos, ambos desencadeados em 2018, temos o *Friday's for future*¹⁵, que se mobiliza em torno da figura de

13 Para uma perspectiva europeia, veja-se Jeremy CARTER, *Climate change adaptation in European Cities*, in *Current opinion in environmental sustainability*, Maio de 2011, pp. 193 segs — <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1877343510001545>

14 Cfr. J. CORTEKAR, S. BENDER, M. BRUNE, M. GROTH, *Why climate change adaptation in cities needs customised and flexible climate services*, in *Climate Services*, Dezembro de 2016, pp. 42 segs — <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2405880716300371>

15 <https://www.fridaysforfuture.org>

Greta Thunberg e organiza greves às aulas, e o *Extinction Rebellion*, com primeira irrupção em Londres mas que se estendeu a várias cidades europeias ¹⁶.

Estes movimentos são expressão de cidadania ambiental e traduzem o exercício da democracia participativa para além dos quadros próprios do Direito do Ambiente, que são as consultas públicas no âmbito de procedimentos de aprovação de planos e actos autorizativos. Repare-se que, quando genuínos, eles destacam-se dos tradicionais NIMBY pois denotam um altruísmo que estes não revestem — isto porque o NIMBY visa opor-se a empreendimentos em razão do bem estar individual/grupal, enquanto estes movimentos lutam em nome da colectividade e sem benefício específico. A sua força de resistência será tanto maior quanto mais apoiantes conseguirem congregar e sobretudo se, para além das manifestações, este movimento se traduzir em acções de mobilização real dos consumidores relativamente a práticas/produtos cuja existência contestam por nociva para o ambiente/clima. É que os Estados não podem opor motivos de descuido ou má performance ambiental a outros Estados para sustentar medidas restritivas do comércio internacional — a OMC não os aceita —, mas os consumidores e importadores privados podem fazer escolhas que premeiem os Estados que apliquem regulação mais exigente do ponto de vista do cumprimento dos objectivos de Paris e, ao contrário, penalizem Estados que não se comprometam com aquele cumprimento, assim alterando as regras do jogo a favor da preservação dos recursos do planeta e da travagem do aquecimento global.

iv) A litigância climática.

Uma outra tendência em ascensão é a da litigância climática¹⁷. Um dos primeiros litígios envolveu 12 estados e várias cidades norteamericanos contra a Environmental Protection Agency (EPA), pedindo a condenação desta Agência na aprovação de normas de controlo das emissões de CO₂, competência que lhe cabe nos termos do *Clean Air Act*. Apesar de ter dúvidas sobre a legitimidade dos autores (o pedido ultrapassa os limites territoriais que

¹⁶ <https://rebellion.earth>

¹⁷ Refiro-me a litígios que têm por fundamento a constatação do aquecimento global e seus efeitos mais ou menos particulares. Não incluo aqui os litígios que visam a obstrução de projectos extrativistas ou a promoção de acções de defesa do ambiente. Nesta sede, o caso *Opposa vs Factoran* (1993) — acção apresentada por um conjunto de menores, representados pelos seus pais, em defesa das florestas das Filipinas, em seu nome e das gerações futuras — terá sido o precursor. Mais recentemente, em 2018, anote-se a decisão do Supremo Tribunal de Justiça da Colombia, numa acção com contornos muito idênticos, de condenar o Estado colombiano a elaborar um plano de combate à desflorestação da Amazónia colombiana, a quem reconheceu como sujeito de direitos.

lhes estão na base), o tribunal, em 2007, considerou que a inacção afectava interesses individualizados e condenou a EPA.

Um ano depois, cerca de 390 habitantes da cidade de Kivalina, no Alaska, contra várias empresas petrolíferas (2008), pedindo compensação de prejuízos pela subida do nível das águas e necessidade de realocação da cidade. A pretensão foi desatendida pelo tribunal norteamericano com base num duplo argumento: por um lado, as questões levantadas são políticas e portanto, *nonjusticiable*; por outro lado, ausência de demonstração da causalidade entre a acção imputada às petrolíferas e o dano.

A estas acções têm-se sucedido dezenas de outras, nos EUA ¹⁸ e um pouco por todo o mundo. Trata-se, no entanto, de um domínio de grande heterogeneidade. Sem pretensão de definitividade, julgo que, no âmbito dos actuais litígios climáticos, se pode detectar dois tipos de perfis:

- Por um lado, casos como *Massachussets vs EPA*, nos quais está em causa combater a inacção climática em nome da defesa de direitos fundamentais como a vida, a integridade física ou o “direito a um clima estável”, das presentes e futuras gerações. Os autores são associações não governamentais, grupos de cidadãos e grupos de jovens — caso *Urgenda*, 2013; *People’s climate case*, 2018; *Juliana vs*

18 Veja-se, por exemplo, a acção apresentada em 2017 por três municípios da Califórnia (San Mateo County, Marin County, City of Imperial Beach) contra 37 companhias petrolíferas de entre as quais BP, Chevron, ExxonMobil, Peabody Energy, Shell e Statoil, actualmente em curso — <https://www.business-humanrights.org/en/california-communities-lawsuit-against-37-fossil-fuel-companies-re-climate-change-compensation>. Em 2018, outras acções se seguiram, protagonizadas por outros municípios da Califórnia: <https://www.reuters.com/article/us-usa-oil-climate-lawsuits-factbox/factbox-u-s-cities-suing-oil-producers-alleging-climate-impacts-idUSKBN1JM2QZ>

USA, 2015, todos ainda em aberto¹⁹ —, instituições como estados ou municípios²⁰, e mesmo cidadãos isolados²¹;

Por outro lado, o contencioso iniciado com o caso *Kyvalina* e actualmente repercutido em dezenas de acções movidas por cidades que processam companhias petrolíferas pedindo compensação por custos de adaptação em que incorrerão, alegando — num argumentário muito similar ao utilizado na década de 1990 contra as tabaqueiras — que as petrolíferas sabem, desde a década de 1980, que a queima de combustíveis fósseis provoca aquecimento da Terra, que sonegaram essa informação ao público que consome esses combustíveis e que esse défice de informação os torna responsáveis pelos danos causados²². Estes litígios, assimiláveis a conflitos de consumo, pela sua específica ligação à violação do dever de informar sobre os riscos

19 O caso Urgenda é promovido por uma ONG holandesa (Urgenda Foundation) contra o Governo holandês, pedindo a condenação deste na assunção de metas mais ambiciosas no âmbito de redução de emissões de CO₂ na medida em que o défice de actuação põe em risco direitos fundamentais dos cidadãos (https://www.urgenda.nl/wp-content/uploads/ECLI_NL_GHDHA_2018_2610.pdf); o People's climate case, no âmbito do qual dez famílias apresentaram junto do Tribunal Geral da União Europeia uma acção de anulação de várias decisões normativas que fixaram metas consideradas fracas face à emergência climática, nomeadamente porque não acautelam devidamente um conjunto de direitos pessoais e económicos, além de um pedido indemnizatório (a petição pode ser vista aqui: http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/2018/05/20180524_Case-no.-T-18_application-1.pdf). No primeiro caso, os tribunais deram razão à Urgenda e condenaram o Governo holandês; no segundo, actualmente em recurso para o TJUE, o Tribunal Geral não reconheceu legitimidade aos autores na medida em que na sua maior parte, os actos sindicados na sua validade são actos legislativos, que não importam em lesões directas e individualizadas (consultável aqui: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=796B990DC5025D27D3597FC289E43F85?text=&docid=214164&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=399959>).

O caso *Juliana vs USA* envolve um grupo de 21 jovens que processaram o governo dos EUA, ainda durante a Administração Obama, demandando actuação mais ambiciosa no campo da luta contra o aquecimento global, em nome de presentes e futuras gerações.

20 Cfr. a acção movida pelo Presidente da Câmara de Grande-Synthe (cidade modelo de sustentabilidade ambiental francesa), Damien Carême, contra o Governo francês por “inacção climática” —

<https://reporterre.net/Damien-Careme-et-Corinne-Lepage-lancent-une-action-juridique-contre-l-Etat-pour>

21 Cfr. o caso *Ashgar Legari vs Paquistão* (2015), no âmbito do qual um agricultor processou o Estado paquistanês por não implementação de um Quadro Estratégico contra as alterações climáticas. O tribunal condenou o Estado por omissão e ordenou a criação de uma comissão de acompanhamento da implementação do Quadro, que lhe reporta os avanços graduais.

22 Um relatório produzido por um grupo de cientistas no quadro de um programa promovido pela Exxon Mobil e pela Shell dedicado ao estudo dos efeitos da queima de combustíveis fósseis elaborado entre 1979/1982 concluiu que tal queima liberta CO₂ o qual, em larga escala, induz o aquecimento do planeta. Desse relatório, que foi mantido secreto e divulgado por um whistleblower em 2018 (e que hoje pode ser lido na íntegra: <http://www.climatefiles.com/exxonmobil/1982-memo-to-exxon-management-about-co2-greenhouse-effect/>), constam previsões no sentido de que, em 2060, os níveis de CO₂ deveriam rondar as 560 ppm — o dobro da concentração existente na época pré-industrial — e que esse aumento poderia fazer aumentar a temperatura global do planeta em 2°C. Em 1988, uma actualização do relatório por parte da Shell estimou que a duplicação da concentração dos níveis de CO₂ poderia duplicar mais cedo, em 2030, se a produção continuasse ao ritmo de então.

dos produtos petrolíferos, convocam expectativas de poder ser bem sucedidos e de abrir precedentes importantes no campo da litigância climática²³.

Estas situações, em número crescente e complexidade acrescida, são sinal de uma animosidade das populações contra as companhias petrolíferas e de uma convicção cada vez mais robusta de que os combustíveis fósseis são os principais responsáveis pelo aquecimento global. A imputação de responsabilidade num contexto de fontes múltiplas e altamente difusas (emissões atmosféricas) constitui um desafio para a teoria da responsabilidade civil; todavia, a pressão da Ciência e a noção de que muito poucos podem inviabilizar a sobrevivência de bilhões sem qualquer travão é susceptível de forjar decisões disruptivas.

A via judicial não será, todavia, a mais adequada, por ser altamente aleatória e não estar vinculada a um quadro jurídico único. Os ordenamentos jurídicos apresentam soluções diversas, a cultura jurídica pode fazer variar o posicionamento do julgador, nem todos os Estados são de Direito e dispõem de um sistema judicial credível; além disso, no que toca ao estabelecimento de metas mais ambiciosas e já ressaltada a incerteza que povoa esta matéria, não cabe aos tribunais — órgãos de soberania, sim, mas não democraticamente eleitos —, a sua definição ou reformulação.

iv) O consumo insustentável.

Não consideraria esta breve panorâmica completa sem aludir ao motor das alterações climáticas, quer directamente no que toca ao contributo para as emissões de CO₂, quer indirectamente, explorando exaustivamente os recursos naturais e alterando o equilíbrio dos ecossistemas: o consumo. O consumo insustentável, tal como foi identificado na Declaração do Rio de Janeiro (princípio 8), sobretudo pelas populações do hemisfério Norte, constitui, no final do dia, a causa da industrialização e do extrativismo, a manutenção de um *status quo* intensamente comercial e de um *western way of life* em rota de colisão com a necessidade de contenção que o planeta exige.

23 Refira-se também o caso *Lluyia vs REWE* (2018, em aberto), no quadro do qual um residente numa vila andina peruana ameaçada pelo degelo de um glaciar próximo, apoiado pela ONG Germanwatch, apresentou em Berlim uma acção de efectivação da responsabilidade contra a RWE, a maior companhia alemã de energia que, de acordo com pesquisas levadas a cabo por duas entidades — o Carbon Disclosure Project e o Climate Accountability Institute —, é responsável por 0.5% das emissões de CO₂ em termos globais. O caso, se bem que ecoando a problemática das alterações climáticas, é original nos fundamentos, uma vez que o Sr. Lluyia processou a RWE com base em normas de Direito Civil, numa lógica de perturbação de boa vizinhança: havendo um nexo de causalidade entre a actividade da RWE e o risco de inundação da vila, a companhia deve custear 0,5% do valor total que reforçar as defesas contra a água vai envolver.

Como alertaram os jornalistas de investigação Naomi Klein e David Wallace-Wells, o factor de redução do consumo, desde a grande explosão consumista do pós II Guerra mundial, foi apenas um: a crise económica. Apenas entre os anos 2008 e 2012 se verificou a redução de emissões, dado que as famílias tinham menos dinheiro para gastar. Para além das crises, só a guerra e os racionamentos que pode acarretar — ou seja, a impossibilidade absoluta — consegue refrear o consumo. É assim que funciona o sistema capitalista: sem procura, não há oferta, porque não é rentável. Ou seja, a vontade de mudar, mais do que induzida por Estados liderados por governos capturados por interesses económicos imediatistas e por multinacionais ávidas de lucro, está, em última análise, nas pessoas.

2 A perspectiva portuguesa.

Não poderia deixar de registar aqui, mesmo que telegraficamente, de que forma as quatro tendências que identifiquei se reflectem em Portugal. Assinalo que Portugal foi recentemente considerado o 26º Estado mais sustentável, num lote de 162 por um grupo de cientistas independentes que, sob a égide da ONU, elaboraram o Relatório *The future is now: Science for achieving sustainable development – Sustainable Development Report 2019*²⁴. O Relatório tem em conta os objectivos descritos na Agenda 2030 – 17 objectivos para o Desenvolvimento Sustentável, e Portugal obteve esta classificação devido à sua política de incentivo às energias renováveis, que já leva mais de duas décadas (Objectivo 7). Todavia, fica muito aquém do desejado nos objectivos 12, 13 e 14: consumo e produção sustentáveis, combate as alterações climáticas e protecção da biodiversidade marinha.

Com efeito, a política energética, no que toca à produção de electricidade, traduz uma forte aposta na energia eólica e nos anos mais recentes, na fotovoltaica — embora a renovável mais forte continue a ser a hídrica, e a controvérsia em torno da expansão do plano de barragens já tenha gerado litígios judiciais. No que toca aos objectivos de produção e consumo sustentável, falhamos porque: as metas de reutilização e reciclagem ficam muito aquém do desejado²⁵; importamos muitos produtos — o que implica custos em pegada

24 Consultável aqui: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/24797GSDR_report_2019.pdf

25 Cfr. o Relatório Anual da APA (2017) sobre resíduos urbanos, p. 7 —

[http://apambiente.pt/_zdata/Politicar/Residuos/Residuos_Urbanos/Relatorio%20Residuos%20Urbanos%20\(RA RU%202017\).pdf](http://apambiente.pt/_zdata/Politicar/Residuos/Residuos_Urbanos/Relatorio%20Residuos%20Urbanos%20(RA RU%202017).pdf)

ecológica; estamos pouco sensibilizados para a poupança de água²⁶ e de energia e abusamos do transporte individual²⁷ — salvo quando não temos dinheiro.

No que toca à primeira tendência (a transição energética), podemos dá-la por verificada. Mas as restantes só tenuemente se registam:

- i) Um inquérito levado a cabo, em 2015, por um grupo de especialistas em Sociologia junto dos 308 municípios portugueses sobre a sua actuação em face das alterações climáticas teve resultados desoladores: apenas um terço respondeu (109); desse conjunto, a maior parte não contempla as alterações climáticas nas suas agendas de actuação; 97% não tem um gabinete específico para abordar o assunto; apenas 10% têm estratégias de mitigação e adaptação aprovadas; os municípios rurais do interior têm pouca ou nenhuma sensibilidade para o assunto. As cidades portuguesas, para além de Lisboa, Porto, Cascais, Sintra e poucas mais, não fazem parte do movimento emergente de cidades líderes no combate às alterações climáticas;
- ii) No que toca aos movimentos insurgentes, a mobilização social em torno do Ambiente e da luta contra as alterações climáticas em Portugal é muito pouco expressiva. Descartados alguns movimentos de maior visibilidade que se constituíram em oposição à exploração de petróleo offshore, são as ONG que fazem o trabalho de oposição às medidas que afrontam a protecção do ambiente, tanto por acção como por omissão;
- iii) Finalmente, quanto à litigância climática, os exemplos são raros e os que há são liderados por ONGs, ainda que pontualmente acompanhadas de outros actores, como aconteceu no caso da oposição aos títulos para prospecção de petróleo. Além de argumentos relacionados com protecção de biodiversidade marinha, segurança face a acidentes e manutenção de boa reputação como destino turístico, o grande fundamento do pedido de suspensão da eficácia dos títulos de prospecção residiu na incoerência entre a sua concessão e a vinculação do Estado português ao Acordo de Paris que envolveria, no que toca aos recursos por explorar, que sejam mantidos no subsolo (*Keep them on the ground*).

Um outro caso que poderá gerar litigância deste tipo é o do projectado aeroporto no Montijo, embora os fundamentos imediatos se relacionem com a protecção da biodiversidade

26 Cfr. a notícia do Público Portugueses sabem que a água é escassa, mas não a poupam <https://www.publico.pt/2018/05/08/sociedade/noticia/portugueses-sabem-que-a-agua-e-escassa-mas-nao-a-poupam-1829168>

27 Cfr. dados do Relatório Anual da APA (2019) sobre o crescimento do transporte individual em Portugal desde 2000 aqui: <https://rea.apambiente.pt/content/transporte-de-passageiros>

na região e com a salvaguarda de níveis de tolerabilidade do ruído face às populações residentes na vizinhança.

Resta acrescentar que em Portugal não se pratica a “boa governança ambiental”. Apesar das directivas europeias, malgrado a vinculação à Convenção da Aarhus, o princípio da consulta pública prévia e devidamente informada é uma mistificação. Os governantes apresentam os grandes projectos, públicos e privados como factos consumados, decidindo antes e promovendo avaliações de impacto póstumas, com grau de fiabilidade questionável²⁸. Que consciência ambiental se pode formar quando os governantes esvaziam de sentido e relevo os instrumentos de participação pública?

3. Perspectivas: uma Terra (in)habitável?

O horizonte é negro, e não estou optimista — mas há quem esteja e pense que a Terra, como a conhecemos ou quase, ainda pode ser recuperada para a vida humana. No *2019 EXPONENTIAL ROADMAP*²⁹ traça-se um percurso o qual, com alguma dose de incerteza, poderá viabilizar o objectivo da neutralidade carbónica em 2050, e em 50% já em 2030. Este documento foi elaborado por um grupo de cientistas no âmbito da preparação da cimeira climática de Setembro, a ter lugar em Nova Iorque, e aponta 34 medidas para reduzir drasticamente as emissões no espaço de 10 a 40 anos.

Tais medidas passam por: incremento de produção de energias renováveis; mobilidade eléctrica; diminuição do consumo de carne bovina; aposta na economia circular — maximizar esta última pode significar reduzir em 50% as emissões de CO₂ das indústrias mais pesadas até 2030. Os sectores da agricultura e da alimentação são aqueles que oferecem maior resistência, dado o enraizamento de hábitos mas também a ausência de um ordenamento do uso do solo eficaz, a existência de subsídios incoerentes, a falta de conhecimento científico. A reflorestação é fundamental para absorver o carbono persistente na atmosfera³⁰. O corte de subsídios aos fósseis é imprescindível.

28 Veja-se a apreciação negativa que as principais ONGs portuguesas fizeram do estudo de impacto ambiental apresentado no âmbito do procedimento de concessão de empreitada e exploração do novo aeroporto no Montijo — <https://www.wilder.pt/historias/cinco-ong-de-ambiente-chumbam-eia-do-aeroporto-do-montijo/>

29 <https://exponentialroadmap.org>

30 Um estudo publicado na revista *Science* (nº 365), em Setembro de 2019, aponta para a reflorestação como uma das mais eficazes vias de mitigação de emissões de CO₂. Nele se demonstra que plantar árvores em 0.9 hectares na Austrália, Brasil, Canadá, China, EUA e Rússia, permitiria capturar cerca de 205 gigatons de carbono. De resto, a ONU declarou a década de 2021-2030 como a década da restauração dos ecossistemas (<https://www.unenvironment.org/news-and-stories/press-release/new-un-decade-ecosystem-restoration-offers->

Ideias não faltam — resta saber se há vontade política para as pôr em prática. Em Setembro deste ano, o Governo alemão adoptou um pacote climático no qual, essencialmente, se prevê o seguinte³¹: criar um imposto sobre o carbono, que inicialmente será de 10€/ton e evoluirá para 35€/ton em 2025; reduzir o preço das viagens de comboio e aumentar o das viagens de avião; impulsionar o mercado de veículos eléctricos através de subsídios à aquisição de carros deste tipo de valor inferior a 40,000€ e isentá-los do pagamento de imposto sobre veículos até 2025; premiar a troca de aquecedores a óleo antigos por modelos menos poluentes custeando até 40% do preço do novo equipamento, e proibir a instalação de novos equipamentos deste tipo em edifícios novos a partir de 2026; subsidiação da reforma de edifícios tendo em vista a sua transformação em estruturas energeticamente eficientes; aumento de capacidade de produção de energia eólica através da atribuição de incentivos aos municípios que os recebam. Em contrapartida, não se fala de reflorestação, nem de corte de subsídios aos fósseis nem, sobretudo, da eliminação do carvão, que tem estado a suportar a redução de energia nuclear.

Travar o aquecimento global e refrear a degradação dos recursos do planeta deverá ser uma tarefa assumida colaborativamente através da intensificação da cooperação internacional — a emergência climática a que chegámos obriga os Estados a trabalhar conjugada e coerentemente. O problema é que a via tradicional do Direito Internacional, de base voluntarista e com instrumentos convencionais, não está a resultar. Fala-se agora de um novo “pacto global para o ambiente”, na sequência da aprovação, pela AG da ONU da Resolução 72/277 “Towards a Global Pact for the Environment”³². Receio que tenha a mesma sorte que os milhares que povoam o ordenamento jurídico internacional, contribuindo para o bem conhecido fenómeno da fragmentação do Direito Internacional do Ambiente.

Sem repensar — e descartar — o conceito de soberania no que toca à cooperação contra a degradação dos recursos e na luta contra o aquecimento global, não se conseguirá travar o que parece inevitável. E isso implica tomar decisões drásticas e que exprimem uma renúncia à tradicional posição de “soberania permanente sobre os recursos naturais”. A proibição de subsídios aos fósseis tem que ser assumida globalmente, o abandono do carvão tem que obedecer a um termo planetariamente fixado, o fim da produção de plásticos de uso único tem que ser mundialmente determinada, o plantio de árvores deve ser um objectivo a cumprir pelos Estados que têm espaço para o fazer, a protecção do ambiente marinho no alto mar deve ser

unparalleled-opportunity), prevendo que a recuperação de 350 milhões de hectares de terra degradada poderia gerar 9 triliões de dólares em serviços ecossistémicos e retirar 13 a 26 gigatons de CO₂ da atmosfera.

31 <https://www.sueddeutsche.de/politik/klimapaket-bundesregierung-klimaschutz-1.4608164> - 20/09

32 <https://globalpact.informea.org>

garantida por uma autoridade internacional, o PNUA — ou um órgão internacional colegial e equitativa — deveria ser investido em funções de mediação necessária em casos como a recente crise dos incêndios na Amazônia ou em situações igualmente graves mas menos “sexy” como a extracção de areias betuminosas nas Montanhas Rochosas do Canadá ou a exploração de petróleo na reserva Yasuni, no Equador.

O conceito de “crime ecológico internacional” também deve ser trabalhado. O que temos actualmente no Estatuto de Roma é francamente insuficiente — e fundamentalmente inoperativo —, sendo sobretudo gritante a diferença entre crime contra o património cultural — que independe de um cenário de guerra — e crime contra o ambiente — que exige aquele contexto³³. É, de resto, algo perturbador que se tenha conseguido mais avanços na defesa do legado cultural — construído e natural — no plano internacional (vide a Convenção da UNESCO sobre protecção do património cultural mundial, de 1972) — do que na protecção do ambiente. Claro que isso se deve à natureza dúplice dos bens ambientais, na sua maioria também recursos naturais valiosos, ao contrário do património edificado. Mas são ambos grandezas metageneracionais e metaestatais, o que poderia fazer duplicar o regime de classificação de certos bens naturais, submetendo-os a uma supervisão internacional e acentuando o seu universalismo.

Trata-se de uma tarefa hercúlea, que demanda determinação e altruísmo e que vai desenvolver-se num cenário de luta contra o tempo e contra riscos totalmente desconhecidos. Uma missão sem precedentes e com alta probabilidade de insucesso se não for interiorizada pelos cidadãos como absolutamente inadiável. A casa está em chamas, fomos nós que ateámos o fogo, mas os bombeiros somos nós e temos que actuar imediatamente. O tempo de pensar que as alterações climáticas pertencem a filmes de ficção científica já passou — elas estão aí, reais e mortíferas e podem transformar este belíssimo planeta azul num inferno abrasador.

Ramón Martín Mateo, o Mestre a quem este Congresso justamente homenageia, costumava alertar os seus alunos e demais leitores para três aspectos problemáticos: i) somos muitos; ii) sabemos demasiado; e iii) estamos mal concebidos. Alcançámos um nível sofisticadíssimo de bem estar mas à custa de uma atitude insensatamente depredatória. Não sabemos qual é o limite e provavelmente já o ultrapassámos e não parece razoável que nos sentemos tranquilamente à espera do *The end* do filme da comédia humana³⁴.

33 Cfr. Carla AMADO GOMES, Ambiente e crimes contra a paz e segurança da Humanidade, in RMP, nº 149, 2017, pp. 53 segs.

34 Ramón MARTÍN MATEO, Tratado de Derecho Ambiental, I, Madrid, 1997, p. 11.

É um diagnóstico feito há mais de vinte anos que só se agravou, porque somos demasiados e temos acesso a um conjunto imenso de informação, mas continuamos a não nos conseguir transcender para fazer as escolhas correctas. *How dare we?*

Referências.

i) Doutrina.

AMADO GOMES, Carla, *Ambiente e crimes contra a paz e segurança da Humanidade*, in Revista do Ministério Público, nº 149, 2017, pp. 53 segs

CARTER, Jeremy, *Climate change adaptation in European Cities*, in Current opinion in environmental sustainability, Maio de 2011, pp. 193 segs — <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1877343510001545>

CORTEKAR, J., S. BENDER, M. BRUNE, M. GROTH, *Why climate change adaptation in cities needs customised and flexible climate services*, in Climate Services, Dezembro de 2016, pp. 42 segs — <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2405880716300371>

KLEIN, Naomi, *This changes everything*, London/New York, 2014.

MARTIN MATEO, Ramon, *Tratado de Derecho Ambiental*, I, Madrid, 1997

ROSENZWEIG, Cynthia, William SOLECKI, Stephen A. HAMMER, Shagun MEHROTRA, *Comment: Cities lead the way in climate-change action*, in Nature, 21/10/2010, p. 911 — <http://re.indiaenvironmentportal.org.in/files/Cities1.pdf>

WALLACE-WELLS, David, *The uninhabitable Earth*, London/New York, 2019.

ii) Documentos:

V Relatório de Avaliação do IPCC (2013/2014) — <https://www.ipcc.ch/assessment-report/ar5/>

PlaNYC2030 http://www.nyc.gov/html/planyc/downloads/pdf/publications/full_report_2007.pdf.

1982 *Memo to Exxon Management about CO2 Greenhouse Effect* — <http://www.climatefiles.com/exxonmobil/1982-memo-to-exxon-management-about-co2-greenhouse-effect/>

iii) Sítios da web:

Agência Internacional de Energia : <https://www.iea.org>

World Mayors Council for Climate Change: <https://www.c40.org>

Friday's for future: <https://www.fridaysforfuture.org>

Extinction rebellion: <https://rebellion.earth>

Business and Human Rights Resource Centre: <https://www.business-humanrights.org>

Recebido em: 29/10/2019

1º Parecer em: 22/11/2019

2º Parecer em: 10/12/2019