

# ambiente



# ***EM TORNO DA JURIDICIDADE DO AMBIENTE E SUA TUTELA\**** \*\*

*Cândida da Silva Antunes Pires \*\*\**

## **I — HOMEM E AMBIENTE: QUE RELAÇÃO ?**

Desde há milhões de anos que o homem vem alterando significativamente a sua postura perante o ambiente natural que o rodeia, assim se transformando em poderoso agente de desestabilização dos equilíbrios ecológicos da Terra.

Modelos errados de utilização dos recursos naturais, de mãos dadas com os imparáveis e vertiginosos avanços tecnológicos e todos os efeitos deles decorrentes, têm contribuído decisivamente para uma degradação preocupante do ambiente global do Planeta.

Daí a crescente determinação das sociedades e seus sujeitos — todos, afinal, com uma parcela de responsabilidade neste processo — no sentido de criar mecanismos eficazes de protecção e gestão, a todos os níveis, do meio natural envolvente, de implementar políticas de conservação e melhoria do ambiente humano e de incrementar iniciativas para um planeamento e desenvolvimento integrados.

Adentro as fronteiras dos diversos espaços estaduais têm vindo a tomar-se as mais variadas medidas que passam pela criação de zonas e paisagens protegidas, de reservas naturais, de sítios classificados e outras áreas intervencionadas; pela realização de campanhas informativas e pelo incremento da cooperação científica em situações de calamidade natural; pelo congregar de esforços de várias organizações, governamentais e não governamentais, no sentido de uma sensibilização das

---

\* Apesar de, nas últimas décadas, virmos assistindo a um multiplicar de iniciativas e de estudos, mais ou menos aprofundados, sobre a temática ambiental nas suas variadas facetas, constata-se que ela continua envolta em discussões bem reveladoras de dúvidas, ambiguidades, dificuldades de teorização e lacunas.

Razões que, aliadas a uma irrefutável actualidade e a um crescente e universal interesse do tema, nos levaram a transmitir ao papel algumas reflexões a respeito, certos de que ele é, pela sua dimensão, praticamente inesgotável.

\*\* Artigo elaborado em Janeiro de 1998.

\*\*\* Mestre em Ciências Jurídicas, Docente da Faculdade de Direito da Universidade de Macau.

populações para as questões do ambiente; enfim, estimulando projectos de educação ambiental a nível de regiões e transmitindo a mensagem de que cada um de nós pode — e afinal deve — participar activamente na preservação do meio natural, evitando a todo o custo disfunções ambientais.

No plano internacional, desde há anos que vimos assistindo a uma cooperação entre os Estados, que se dão as mãos através, designadamente, da realização de conferências e cimeiras, a nível mundial, de que são exemplos a Conferência das Nações Unidas Sobre Ambiente e Desenvolvimento, que teve lugar no Rio de Janeiro em Junho de 1992, seguida da de Nova Iorque em 1997 e, mais recentemente, a de Kyoto, no último Dezembro, sempre na busca de uma solução de sustentabilidade para o Planeta.

Parece, assim, poder falar-se abertamente de uma consciência generalizada de que é preciso encarar de frente, e reduzir, todas as formas de desestabilização dos ecossistemas naturais: *a desflorestação*, desde há muito iniciada pelo homem em nome de objectivos pretensamente justificados, mas que a breve trecho degeneraram; *a poluição atmosférica* ou contaminação da atmosfera com produtos originários da actividade humana; *a destruição ou rarefacção da camada de ozono*, nível da estratosfera fundamental para a manutenção do equilíbrio terrestre; *a poluição hídrica*, fluvial e marítima que, não obstante o poder autodepurador desses sistemas, afecta as águas interiores e os oceanos pela acumulação de resíduos vários; *a poluição dos solos*, sujeitos a alterações profundas da sua estrutura devidas a factores diversos, ligados às novas técnicas e tecnologias; *a chamada poluição sonora* ou, melhor dizendo, *o ruído*<sup>1</sup>, considerado como um conjunto de sons sem harmonia, que prejudica o necessário repouso das pessoas e que é uma constante das sociedades modernas; *a extinção das espécies*, causada, em grande parte, pela alteração significativa da relação do homem com certas espécies selvagens; enfim, a própria *explosão demográfica*, muito acentuada em certas faixas do Globo desde o início deste século, arrastando consigo graves problemas para o equilíbrio da espécie e do Planeta em geral, que passam pela crescente produção e acumulação de resíduos — um dos problemas de mais difícil solução da sociedade de consumo — e pela progressiva delapidação dos recursos naturais, que não são infinitos...

Neste tempo em que vivemos, todas estas anomalias atingiram tal grau, que tem de considerar-se vital a necessidade de o homem repensar a sua relação com o Planeta, como meio de garantir a sua própria sobrevivência e a das gerações futuras.

## II — O AMBIENTE COMO BEM JURÍDICO

1. Do pequeno intróito que antecede, com o qual se pretendeu delinear, muito genericamente, a hodierna problemática ambiental de

---

<sup>1</sup> Que, na acepção de Ramon Martin Mateo, pode ser *contínuo, flutuante, transitório* ou *de impacto*. — in «Tratado de Derecho Ambiental», vol. 11, pág. 605.

que é protagonista o próprio homem, como que resulta intuitiva a juridicidade do ambiente<sup>2</sup>, a sua indesmentível relevância para o Direito e a necessidade da sua tutela através da instituição de um complexo normativo multidisciplinar.

Mas dele transparece igualmente que a temática da tutela do ambiente, entendida como disciplina dotada de autónoma configuração jurídica, é relativamente recente enquanto ligada de forma estreita às acentuadas mudanças operadas nas sociedades nos últimos decénios.

O mundo transformou-se muito em pouco tempo. E enquanto as leis positivas se lançam à desfilada para apreenderem, nas suas redes de comandos, as novas realidades que incessantemente brotam da vida, nem sempre as estruturas teóricas através das quais se inteligibiliza o Direito se movem com o exigível ritmo. Ainda assim, a mais recente produção legislativa nos vários países e a criação, desde há várias décadas, de instrumentos de Direito Internacional relacionados com o ambiente — muito embora, quiçá, insuficientes e denunciadores, por um lado, de uma ainda deficiente teorização neste domínio, e por outro de pura retórica legislativa que não vai ao encontro da realidade — são, pelo menos, expressão do reconhecimento da juridicidade do ambiente.

Poderá mesmo dizer-se que estamos perante toda uma problemática universal a que ninguém negará o mais alto grau de dignidade, sendo legítimo falar-se de um verdadeiro *direito ao ambiente* como um dos direitos indeclináveis do homem, que os vários ordenamentos tratarão em moldes um tanto diferentes, mas cuja essência é, afinal, uniforme.

Vistas assim as coisas à luz dum princípio fundamental da centralidade da pessoa humana em todos os seus múltiplos e basilares aspectos no interior do universo jurídico, uma outra questão se nos perfila: a da delimitação do conceito de ambiente que, como qualquer outro problema com significância jurídica, se resolve relacionando o objecto da tutela conferida pelo ordenamento com o fim tido em vista pela própria tutela, ou seja, a plena realização da pessoa humana<sup>3</sup>.

Na busca de uma acepção teleológica, por ambiente deve entender-se, de um ponto de vista estritamente jurídico, globalmente, o conjunto dos elementos naturais e/ou artificiais que do exterior influenciam necessariamente a formação cultural, psico-física e sócio-económica da pessoa humana. O ambiente tende, assim, a coincidir com o contexto

---

<sup>2</sup> Um alerta para a ambiguidade do termo *ambiente* que, hoje em dia, designa «uma realidade física e um seu contexto social», pode encontrar-se desenvolvido em «Enciclopédia del Diritto», XLV, pág. 441, por Ersiliagrazia Spatafora.

<sup>3</sup> Sobre a questão da titularidade do *direito ao ambiente* como novo direito decorrente da categoria conhecida, no plano internacional, pela designação de *direitos de solidariedade* — titularidade essa que pode ser atribuída aos povos, aos Estados, às componentes colectivas dos vários conjuntos regionais ou à própria comunidade internacional —, há estudos referidos, em síntese, pelo Juiz Conselheiro Lopes Rocha em artigo publicado na revista “O Cidadão”, Ano III, n.º II/12, Julho — Dezembro de 1995.

objectivo complexo dos elementos naturais no qual o homem está situado ou integrado; e é protegido, não para prosseguir finalidades naturalísticas ou estéticas abstractas, mas para satisfazer a indefectível exigência humana de existir e agir num habitat natural apropriado.

Mas porque *este interesse é essencial ao desenvolvimento são e equilibrado de cada homem independentemente das suas convicções individuais*, o ambiente transforma-se no objecto de uma pretensão própria da pluralidade dos cidadãos unitariamente considerados, e é assim elevado a *interesse público* fundamental, primário e — diríamos — tendencialmente absoluto.

Verifica-se, deste modo, *um concurso de posições subjectivas em relação ao mesmo bem*, cabendo ao Estado-ordenamento uma geral e prevalente função de protecção e de gestão, dirigida essencialmente à mediação global dos diversos interesses expressos pela sociedade organizada.

No entanto, convirá salientar que no interior desta incumbência pública é igualmente reconhecida, de modo directo e imediato, ao sujeito privado, a titularidade plena de algumas pretensões ligadas ao bem-estar do ser humano: *o direito à saúde que, para além de direito à vida e à integridade física, deve configurar-se como direito a um ambiente salubre*.

2. O bem ambiente, entendido em sentido unitário é, assim, à partida, o objecto de uma superior finalidade pública com a qual devem harmonizar-se os diversos interesses individuais; isso o eleva à categoria de *bem público*, que tem *natureza imaterial* e que é *inapropriável* porque consiste intrinsecamente no valor cultural, na harmonia ecológica e na salubridade dos seus elementos, dos quais se pretende fundamentalmente garantir a fruibilidade comum e universal.

O ambiente é um bem jurídico porque merecedor de reconhecimento e de tutela pelas normas do Direito; mas não pode, como outros bens de diversa natureza, ser objecto de uma situação subjectiva de tipo apropriativo: pertence à categoria dos chamados *bens livres*, fruíveis pela colectividade e pelo conjunto dos sujeitos que a integram.

Em suma, o ambiente globalmente considerado, relevando do ponto de vista jurídico essencialmente pela sua inarredável aptidão para ser objecto de gozo e utilização por parte de todos os cidadãos, deve ser definido como um *bem público de fruição*, cuja protecção e valorização devem ser asseguradas pelo Estado, por entidades regionais institucionalmente portadoras dos interesses gerais de determinada comunidade ou, em via subsidiária, por formações sociais estatutariamente portadoras dos correlativos interesses difusos<sup>4</sup>, desde que credoras de um certo grau de representatividade.

---

<sup>4</sup> Entendidos como aqueles interesses que têm por objecto bens fundamentais como o ambiente e a qualidade de vida.

Mas este *significado jurídico do ambiente* ultrapassa, de há muito, as fronteiras do *direito interno*. Sobretudo em *direito internacional* ele transformou-se definitivamente em objecto de normatização e vem assumindo cada vez maior importância como «património comum da humanidade»<sup>5</sup>, como um todo indivisível cujas questões devem ser consideradas e encaradas num contexto unitário<sup>6</sup>. O que, apesar de tudo, não elimina um conjunto de dificuldades encontradas pelos diversos países na busca de uma disciplina unitária apta a tutelar, na sua complexidade, o bem ambiente.

### III — AMULTIFORMIDADE JURÍDICA DO AMBIENTE

Admitindo que a análise jurídica do objecto em estudo poderia ser desenvolvida a partir das sólidas bases do direito positivo, preferimos, no entanto, enfrentar as dificuldades de uma aproximação ao bem ambiente em moldes diferentes desse, numa tentativa de conferir às nossas reflexões um alcance de maior dimensão horizontal.

Caracterizado que foi já, aqui, como *bem jurídico imaterial, o ambiente é, ao mesmo tempo, unitário e multiforme* porque apresenta, na sua intrínseca substância, uma multiplicidade de aspectos que, sendo fruíveis de diferentes modos, se elevam, por seu turno, a objectos autónomos de distintos interesses públicos fundamentais, logicamente requerendo diferentes regimes de tutela.

Por isso que, no interior do ambiente globalmente considerado, será necessário distinguir três subclasses, a saber:

\* *o ambiente em sentido cultural e estético*, que implica a tutela ou protecção da paisagem natural e do património histórico e artístico de uma nação numa perspectiva de promoção da cultura e da pesquisa científica, e que consiste no valor expresso no conjunto dos elementos que influem na formação cultural e no sentido estético da pessoa humana;

\* *o ambiente em sentido higiénico e sanitário*, que consiste nas condições de salubridade, higiene e segurança dos lugares de vida, naturais ou artificiais, que devem ser promovidas e salvaguardadas para permitir ao homem o desenvolvimento livre da sua própria personalidade na realização da sua actividade profissional, familiar e recreativa, de modo a evitar quaisquer prejuízos ou danos ao seu bem-estar psíquico e físico;

---

<sup>5</sup> Respeitados, evidentemente, os limites da jurisdição nacional dos vários Estados. Ver, a este propósito e a título de exemplo, o preâmbulo da Convenção das Nações Unidas Sobre o Direito do Mar, cujo texto, de 320 artigos, foi feito em Montego Bay aos 10 de Dezembro de 1982.

<sup>6</sup> A feição unitária do ambiente foi salientada pelos Estados que subscreveram a *Declaração de Estocolmo*, de 16 de Junho de 1972, no final da Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente.

\* por último, *o ambiente em sentido ecológico*, que pode ser entendido como a relação equilibrada entre a actividade produtiva e/ou de implantação da comunidade humana e o conjunto dos recursos naturais utilizados no desenvolvimento daquela actividade; equilíbrio que se pretende atingir e manter em nome da tutela adequada da saúde do homem e do desenvolvimento económico da sociedade.

É claro que numa sociedade economicamente desenvolvida não será pertinente, nem realista, atribuir à tutela do ambiente um valor absoluto que comporte a invariável ilegalidade de acções inquinadoras, ou simplesmente modificativas, do ambiente: é necessário ponderar também os interesses relativos ao desenvolvimento económico, fundamentais para a comunidade e que, por isso mesmo, devem ser compatibilizados com o próprio ambiente.

Mas como atingir tal desiderato? É legítimo questionar.

Através, porventura, de um delicado trabalho de conciliação a nível legislativo e administrativo, tarefa muitíssimo complexa que nem sempre atingirá resultados muito positivos, quer pela inevitável fragmentação a que a complexidade do ambiente conduz, que por seu turno origina, as mais das vezes, uma nebulosa articulação de toda a disciplina vigente, quer pela usual multiplicidade de instrumentos de intervenção pública, de difícil compreensão, de complicado relacionamento e, mesmo por isso, de modesto rendimento.

#### IV— A TUTELA DO AMBIENTE: ALGUNS ASPECTOS

1. *No plano internacional*, a preocupação de preservar o ambiente pode ser reportada a tempos menos recentes — ao início deste século —, quando a necessidade de proteger algumas espécies animais levou uns tantos países a fixar regras de comportamento e a criar, para essas espécies, zonas protegidas (Convenções de Paris e de Washington, respectivamente de 1902 e 1911).

Nos anos quarenta, a tutela do ambiente começou a voltar-se para o mar, cuja protecção veio a ser objecto da Convenção de Londres, de 1954, e das Conferências das Nações Unidas Sobre o Direito do Mar, realizadas em Genebra em 1958 e 1960.

Mas viria a ser a protecção das águas interiores — rios e lagos — e sobretudo a protecção da atmosfera, que, em rigor, assinalam o início da tutela internacional do ambiente.

Cedo veio a considerar-se que a questão da poluição ambiental desconhece limites políticos, principalmente quando as suas fontes se situam em zonas fronteiriças; que, para prevenir ou solucionar os problemas decorrentes, é indispensável promover a cooperação entre os Estados; e a breve trecho veio também a consagrar-se um princípio geral de abstenção, reconhecido por alguns como verdadeira obrigação jurídica de *non facere*, que encontra o seu fundamento nas normas que disciplinam as relações internacionais de boa vizinhança, e à qual se juntam outras obrigações de *facere* que os Estados devem cumprir para a concretização de uma real e efectiva tutela do ambiente.



Assim surge uma das categorias *de fontes do Direito Internacional do Ambiente: as normas internacionais gerais*, das quais derivam obrigações positivas e negativas.

Mas, na sequência desta, uma outra classe de fontes foi paulatinamente surgindo no panorama do Direito Internacional do Ambiente: os sucessivos *acordos bilaterais ou multilaterais, de âmbito universal ou regional*, que integram actualmente um imenso agregado normativo.

De facto, ao longo dos anos, muitas convenções têm sido celebradas com vista à protecção do ambiente global, constituindo outros tantos instrumentos de direito internacional sobre esta matéria nas suas várias vertentes — ambiente marinho, atmosfera, clima, espaço, fauna e flora selvagens, rios e lagos internacionais.

Mas poderá, com segurança, afirmar-se que, da análise das prolixas fontes internacionais, resulta mesmo uma efectiva tutela do direito do homem ao ambiente?<sup>7</sup>

Pode duvidar-se; sem prejuízo de ser hoje pacificamente aceite na doutrina que *o direito ao ambiente é, porventura, o mais importante dos direitos do homem no limiar do século XXI, na medida em que a Humanidade se vê ameaçada no mais fundamental dos seus direitos — o direito à própria existência —*, e que deve ser tutelado, tanto pelo direito interno dos vários Estados, como pelo direito internacional.

Do *preâmbulo da Declaração de Estocolmo (1972)*, já aqui referida, resulta bem explícito o papel a desempenhar pelo homem, titular desse direito: «L'homme est à la fois creature e créateur de son environnement, qui assure sa subsistance physique et lui offre la possibilité d'un développement intellectuel, moral, social et spirituel. Dans la longue et laborieuse évolution de la race humaine sur la terre, le moment est venu ou, grâce aux progrès toujours plus rapides de la science et de la technique, l'homme a acquis le pouvoir de transformer son environnement d'innombrables manières et à une échelle sans

---

<sup>7</sup> Pela negativa parece pronunciar-se o juiz-conselheiro Lopes Rocha, que salienta os esforços tendentes à sua consagração na *Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, de 1950, resumindo as razões históricas da omissão deste direito no elenco dos direitos protegidos pela referida Convenção. E afirma, a propósito: «A razão principal reside na circunstância das ameaças que pesam sobre o ambiente serem praticamente inexistentes ou ignoradas a quando da sua elaboração pelos respectivos redactores, como, aliás, dos da *Declaração Universal dos Direitos do Homem*, de 10 de Dezembro de 1948: tanto uns como os outros não sentiram a necessidade de prever disposições protectoras desse direito. Mas os tempos mudaram e o problema da actualização da Convenção, adaptando-a à evolução das necessidades da sociedade contemporânea, no aspecto considerado, está, por assim dizer, na ordem do dia»..... «É uso citar, a propósito, a Conferência Europeia sobre a Protecção da Natureza, organizada em Estrasburgo pelo Conselho da Europa, em 1970, na qual foi sugerida a elaboração de um novo protocolo adicional à Convenção Europeia dos Direitos do Homem, garantindo a cada um o direito de usufruir de um ambiente são e não degradado». — Estudo e local citados.

precedent. Les deux elements de son environnement, l'élément naturel et celui qu'il a lui-même créé, sont indispensables à son bien-être et à la pleine jouissance de ses droits fondamentaux, y compris le droit à la vie même».

Evocação inequívoca, pela primeira vez, do direito ao ambiente como *direito fundamental do homem*, nunca até então reconhecido nos instrumentos internacionais sobre a tutela dos direitos humanos. Antes, apenas a Carta Social Europeia, de 18 de Outubro de 1961, havia referido o «direito à saúde», mas a respeito das condições de trabalho, e não do ambiente em sentido ecológico.

Aliás, tem-se entendido que as questões ou comportamentos ambientais continuam a ser, as mais das vezes, tidos em consideração apenas «por ricochete» (ou seja, de forma mediata) quando a violação de um concreto direito garantido em textos internacionais pode ser posta em causa por esses comportamentos. Em matéria de direitos dos homens têm, portanto, aparecido situações de reconhecimento indirecto e limitado de direitos não expressamente garantidos, quando a violação destes é consequência daquelas situações, como acontece quando essas situações são reconduzíveis à violação do direito a um ambiente são e de qualidade, eventualmente consagrado nas legislações internas.

Ora a preocupação da comunidade internacional de prevenir, combater ou eliminar os danos provocados no ambiente terrestre, marinho e atmosférico encontra o seu fundamento na determinação de *preservar os recursos naturais não renováveis como interesse fundamental de toda a humanidade*.

Neste sector, a cooperação interestadual visa, no fundo, garantir o direito inviolável dos povos a um ambiente salubre; mas a sua tutela específica, surpreendentemente, não pode dizer-se que encontre efectiva e directa expressão nos instrumentos internacionais, por falta de cominação de verdadeiras sanções jurídicas a aplicar aos prevaricadores, e também pela ausência de garantias jurisdicionais mais seguras do que as actualmente previstas. Estas, reconhecendo embora o princípio da responsabilidade dos Estados por danos no ambiente, não prevêm ainda sanções ou reparações específicas, remetendo para o direito interno<sup>8</sup>.

Se alguma sanção jurídica foi, até hoje, aplicada a nível internacional, isso foi em cumprimento de sentenças arbitrais esporádicas, se calhar não muito frequentes.

Para uma eficaz protecção do direito do homem ao ambiente propugnam alguns sectores a criação de um tribunal internacional do ambiente junto das Nações Unidas, com funções não apenas jurisdicionais *próprio sensu*, mas também consultivas e de conciliação.

---

<sup>8</sup> Ver, a propósito e a título de exemplo, os preceitos dos artigos 223.º, 229.º e 235.º da já citada Convenção das Nações Unidas Sobre o Direito do Mar.

Ideia que foi já debatida em Conferências realizadas sob os auspícios das Nações Unidas, nomeadamente na que teve lugar no Rio de Janeiro, em 1992, sobre o ambiente e o desenvolvimento. Em Declaração adoptada nessa oportunidade, para além da definição de um *princípio de participação ou cooperação de todos os cidadãos*, expressamente se afirmou o dever de «ser assegurado um acesso efectivo a acções judiciais e administrativas, incluindo sanções e reparações».

Mas as dificuldades de ordem prática serão sempre muitas enquanto não existir um instrumento jurídico que expressamente institua um direito do homem a um ambiente são, natural e agradável e à qualidade de vida das pessoas; instrumento jurídico internacional, entenda-se, já que, nos termos do artigo 25.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, o requerente deve, para poder dirigir petição ao Tribunal Europeu correspondente, arrogar-se vítima da violação de um dos direitos reconhecidos na mesma Convenção, e apenas desses.

Ainda assim, cremos que poderá admitir-se a possibilidade de que, tendo o cidadão de um país esgotado as vias jurisdicionais internas em questões conexas com o ambiente que de algum modo afectem, ainda que mediatemente, um seu direito de natureza civil (é a estes que se refere o artigo 6.º da referida Convenção, a seguir mencionado), ele recorra a uma instância jurisdicional internacional, como o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, para efectiva tutela de um seu direito dela carecido; e poderá fazê-lo, *signanter*, invocando violação do preceito do artigo 6.º, § 1.º citado, nos termos do qual qualquer pessoa tem o direito a que a sua causa seja apreciada por um tribunal<sup>9</sup>.

De todo o modo, é consabida a praticamente nula eficácia dos princípios definidos na Conferência do Rio e o relativo malogro por que se têm saldado Cimeiras posteriormente realizadas sobre o ambiente e seus elementos.

2. *A nível interno*, há muito se não discute que em matéria ambiental a coordenação dos diversos interesses públicos objectivamente conexos deve ser assegurada pelo Direito, através de mecanismos eficazes.

Os vários ordenamentos reflectem, cada vez de forma mais nítida e apurada, preocupações e necessidades de regulamentação dos vários sectores ligados ao ambiente, na sua multiformidade. Mas em cada um

---

<sup>9</sup> Encontrámos um exemplo relatado por Lopes Rocha (no estudo e local citados), em que o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem — ao qual recorreram os proprietários de um terreno onde se situava um poço de água potável e que confinava com outro terreno no qual se armazenavam e tratavam detritos domésticos e industriais inquinadores da água, e que viram esgotar-se as vias jurisdicionais internas do seu país sem que o seu caso fosse solucionado — o referido Tribunal — dizíamos — foi ao ponto de admitir que os interessados tinham mesmo sofrido danos morais resultantes, *in casu*, da falta de controlo judiciário de um acto administrativo que lesava, em última análise, o direito de propriedade daqueles cidadãos.

é possível surpreender uma tutela jurídica de diferente intensidade, quiçá, em muitos casos, ainda não suficiente.

Por outro lado, parece também não oferecer dúvidas que todas as preocupações nesta matéria devem visar a prossecução directa do objectivo fundamental de garantir a plena realização da pessoa humana e a melhoria das condições globais de vida dos cidadãos, a par, e num equilíbrio possível, com os inimparáveis avanços tecnológicos e industriais.

Neste complicadíssimo quadro de objectivos e interesses multi-formes, é muito difícil harmonizar as exigências de sectorização do complexo fenómeno ambiental com a indispensável concepção global e unitária do mesmo fenómeno, desiderato a alcançar sob pena de excessiva dispersão, sempre indesejável por complicativa.

Numa tentativa de aglutinação dos variados direitos e interesses em presença, e de recomposição de tão fragmentária matéria, alguma doutrina propugna que se façam convergir dando à tutela do ambiente uma ancoragem constitucional.

Convimos. Porque uma coisa parece certa: estamos perante uma área que, nos modernos ordenamentos estaduais, deve integrar o delicado círculo dos direitos fundamentais, que à lei monitora de todas as outras leis caberá tutelar com vanguardismo, desbravando o caminho, abrindo as portas a todo um complexo normativo específico.

3. No que toca ao *ordenamento jurídico português*, a Constituição da República consagra expressamente, de entre os «direitos e deveres sociais», o «direito à protecção da saúde» e o «direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado», ambos previstos na sua Parte I dedicada aos «direitos e deveres fundamentais», embora em Título distinto daquele que é devotado aos «direitos, liberdades e garantias».

Tal circunstância, porém, não significa — como à primeira vista poderia parecer — que esses direitos sociais fiquem, de todo, fora do âmbito do regime próprio dos «direitos, liberdades e garantias». Como ensinam Gomes Canotilho e Vital Moreira<sup>10</sup>, a não aplicação do regime específico dos «direitos, liberdades e garantias» só pode significar que eles estão sujeitos a um regime diferente, mas não que eles deixem de ser direitos fundamentais, com as consequências jurídico-constitucionais daí decorrentes». ... «...mesmo enquanto direitos sociais propriamente ditos, eles não podem deixar de gozar de certas garantias constitucionais que dêem sentido à sua natureza de direitos fundamentais».

E mais: depois de afirmarem que «*as normas dos direitos económicos, sociais e culturais* (abreviadamente «direitos sociais») não são «*meras normas programáticas*», nem «*simples normas organizatórias ou de atribuição de competência ao Estado*», nem «*se reduzem a garantias institucionais*», nem tão pouco os direitos sociais

---

<sup>10</sup> In «Fundamentos da Constituição», Coimbra Editora, 1991, págs. 120 e seguintes.

«se confundem com as próprias imposições constitucionais estaduais que normalmente lhes andam associadas», concluem os ilustres constitucionalistas: «Enfim *os direitos sociais são autênticos direitos, fundamentais dos cidadãos*» ... «a que correspondem verdadeiras obrigações do Estado, e que devem, à semelhança do que acontece com os direitos e liberdades tradicionais, ser concebidos como direitos subjetivos públicos do cidadão<sup>11</sup>».

A Constituição portuguesa acompanha, assim, a evolução que, desde as décadas de 30 a 50 do nosso século, tem consistido no aparecimento e densificação da chamada «*terceira geração de direitos do homem*»<sup>12</sup>, um verdadeiro direito dos povos que, subvertendo por completo as tradicionais formas de defesa de valores, se radica num conceito inovador: a preocupação de preservar um legado transgeracional<sup>13</sup>.

E é isto, essencialmente, que confere ao agregado normativo, já autonomizado sob a designação de *Direito do Ambiente*, uma natureza muito particular, que testemunha expressivamente o aparecimento de uma peculiar cultura cívica, configurada num novo conceito de cidadania.

Direito do Ambiente do qual há muito a esperar, atenta a vastidão e complexidade do objecto tutelando, que inclusivamente justificará a sua subdivisão em vários ramos.

Na verdade, para além do *Direito Constitucional do Ambiente*, ordenador de todo o normativo ordinário sobre a matéria, poderá falar-se de um *Direito Administrativo do Ambiente*, definidor dos parâmetros de actuação de órgãos da Administração Pública e das correlações entre direitos e deveres dessa mesma Administração e direitos e deveres dos próprios cidadãos administrados, em domínios ligados ao ambiente<sup>14</sup>; como não poderá esquecer-se o conjunto normativo a designar por *Direito Penal do Ambiente*, através de cujas normas são criados verdadeiros delitos ecológicos integrados em equivalência com as tradicionais figuras de crimes, e consagrado o ilícito penal em matéria de conservação da natureza,

---

<sup>11</sup> Obra citada, págs. 127-129.

<sup>12</sup> Terceira geração por se seguir à dos direitos políticos adquiridos em 1789 e à dos direitos económicos e sociais que, numa acepção mais lata, abrangem a matéria em análise.

<sup>13</sup> Ideia a que, no já referido estudo, o Cons. Lopes Rocha se refere nestes termos: «O direito ao ambiente, dada a sua dimensão, subverte necessariamente os esquemas jurídicos tradicionais e apela a novos conceitos. E se estes não podem subsumir-se nos modelos existentes, não é impossível imaginar outros. Definido e identificado o direito do homem ao ambiente, deve ser destacado dos direitos ditos da terceira geração e ocupar um lugar de parte inteira no catálogo dos direitos do homem».

<sup>14</sup> Saliente-se que, em matéria de direito de intervenção dos particulares no procedimento administrativo em geral, as legislações mais recentes consideram de forma inovadora os chamados interesses difusos, relativos a bens fundamentais como é o ambiente.

de poluição da água, do solo ou do ar, que se afigurará, porventura, o tipo legal mais ousado<sup>15</sup>; para além de que, no domínio do *Direito Civil*, v.g. na complicada área da responsabilidade civil em questões do ambiente, importará repensar o ordenamento jurídico e consagrar as adequadas soluções legislativas; de par, aliás, com o que se passa no plano internacional e em concretização do princípio 13.º da Declaração do Rio de Janeiro que proclama, justamente, que os Estados devem elaborar legislação nacional relativa a esta matéria<sup>16</sup>.

Acresce que, para uma tutela eficaz do direito do homem ao ambiente, face à peculiaridade deste ramo do Direito, há já quem defenda a necessidade de, a par da introdução de novos instrumentos legais, se adoptarem meios de garantia de defesa inéditos, que se afastem dos modelos processuais clássicos: afinal, um verdadeiro e inovador *Direito Processual do Ambiente*,

Apesar da discutibilidade desta tese, até porque se sabe que o ambiente é um valor cuja defesa não tem sido, até hoje, a nível interno, muito frequentemente invocada em acções judiciais, não deixaremos de lembrar que, a existir, esse conjunto normativo deverá prever também os *instrumentos cautelares adequados* à defesa provisória da fruibilidade comum do bem em análise que, pela sua estrutura, está continuamente exposto aos riscos e alterações provocados pelas formas de progresso económico da sociedade industrializada dos nossos dias.

De qualquer modo, dúvidas não temos de que os órgãos jurisdicionais existentes, os próprios magistrados que neles exercem funções, cada vez mais desempenham um papel crucial na consagração dos valores ambientais; por isso devem ser formados e sensibilizados para a defesa destes novos bens jurídicos, deles se esperando a correspondente firmeza e rigor na sua promoção, e o desempenho de um importante papel a um tempo pedagógico e dissuasor.

## V — CONCLUINDO

Retomaríamos a ideia com que, na nota inicial, pretendíamos justificar a escolha, para reflexão, de tema tão candente no tempo em que vivemos, neste fim de milénio.

No mar revolto da vida jurídica contemporânea muito haverá a providenciar no que respeita ao *ambiente, cada vez mais necessitado do apoio protector do Direito*, como norma que é da vida em sociedade, como pacificação que sempre foi de interesses em conflito, como ordenação que deve ser da vida e do mundo, como salvaguarda que também deve ser de valores colectivos sob grave ameaça.

---

<sup>15</sup> Muito embora, se se partir da ideia de prevenção, possa defender-se que o direito de mera ordenação social se configurará adequado à defesa do ambiente.

<sup>16</sup> A nível europeu, no âmbito do Conselho da Europa, já está definido há alguns anos o princípio do poluidor-pagador, sistema de responsabilidade sem culpa dos responsáveis por actividades perigosas para o ambiente.

Muito em especial nesta região do Globo em que Macau está geograficamente inserido — onde o vanguardismo em avanços técnicos e tecnológicos é reconhecidamente uma das mais notadas características a par da densidade populacional que agrava os já gravíssimos problemas ligados ao ambiente — muito em especial aqui, *há que reflectir seriamente sobre o protagónico papel do Direito, e suas normas, na garantia e salvaguarda da eminente dignidade da pessoa humana.*

Quem poderá deixar de se impressionar profundamente com o exemplo, a um tempo confrangedor e surpreendente, que recentemente foi objecto de notícia nos meios televisivos de comunicação, respeitante à cidade chinesa de Lanzhou, erigida num enorme buraco rodeado de altas e rochosas montanhas, onde a poluição atmosférica se vem concentrando com tal intensidade que a deixa envolvida numa densa nuvem de fumos impeditiva de que seja detectada por satélite, em que as pessoas desde crianças se habituam a usar máscaras e, impotentes para pôr termo a tal estado de coisas, tomaram a drástica e contingente medida de remover as montanhas circundantes, baixando o nível da sua altitude por forma a diluir e aliviar a insuportável nuvem, antes que ela se transforme, definitivamente, em seu carrasco?

