

Do que o jurídico faz para a proteção do ambiente ao
que a proteção do ambiente faz para o jurídico –
considerações em clima de metamorfose
no quadro jurídico europeu

From what the legal world does for environmental
protection to what environmental protection does for
the legal world – considerations in a climate of
metamorphosis in the European legal framework

SOPHIE PEREZ FERNANDES

VOL. 4 Nº 3 DEZEMBRO 2017

WWW.E-PUBLICA.PT

**DO QUE O JURÍDICO FAZ PARA A PROTEÇÃO DO AMBIENTE
AO QUE A PROTEÇÃO DO AMBIENTE FAZ PARA O JURÍDICO –
CONSIDERAÇÕES EM CLIMA DE METAMORFOSE NO QUADRO
JURÍDICO EUROPEU ¹**

**FROM WHAT THE LEGAL WORLD DOES FOR ENVIRONMENTAL
PROTECTION TO WHAT ENVIRONMENTAL PROTECTION DOES
FOR THE LEGAL WORLD – CONSIDERATIONS IN A CLIMATE OF
METAMORPHOSIS IN THE EUROPEAN LEGAL FRAMEWORK**

SOPHIE PEREZ FERNANDES²

Escola de Direito da Universidade do Minho

Campus de Gualtar

4710-057 Braga

sophiep@direito.uminho.pt

Sumário: 1. Introdução – o *Earth Overshoot Day* e a vida num mundo tomado por empréstimo 2. As alterações climáticas como agente da metamorfose do mundo – *in memoriam* Ulrich Beck 3. A integração ambiental como agente da metamorfose do direito – enfoque no direito da União Europeia 4. Em jeito de conclusão

Resumo: A presente análise tem por mote o último trabalho de Ulrich Beck – *A metamorfose do mundo: como as alterações climáticas estão a transformar a sociedade*. Nele o Autor explica que o mundo está a passar por um processo de metamorfose que “[desafia] a nossa maneira de estar no mundo, de pensar sobre o mundo e de imaginar e praticar a política”. Se bem que o trabalho de Ulrich Beck se concentre sobretudo nas alterações climáticas como agente deste processo de metamorfose, propomo-nos, por um lado, ter por escopo de análise a *proteção do ambiente* e, por outro, delimitar o quadro de referência para a proteção *jurídica* do ambiente no quadro do *direito da União Europeia*. O objetivo é trazer à colação e propor para reflexão algumas questões atinentes às interconexões entre a proteção jurídica do ambiente e a regulação das relações económicas no quadro do mercado interno, bem como o seu impacto no desenho jurídico-democrático no contexto europeu.

Palavras-chave: Proteção do ambiente – metamorfose do mundo – integração europeia – mercado interno – alterações climáticas

1. O presente texto serviu de base a uma intervenção proferida no painel “Relações económicas, democracia e regulação” no quadro do VII Encontro Internacional do CONPEDI (Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito, Brasil) subordinado ao tema “Interconstitucionalidade, Democracia e Cidadania de Direitos na Sociedade Mundial – Atualização e Perspectiva”, Universidade do Minho, Braga, Portugal, 7 de setembro de 2017.

2. SOPHIE PEREZ FERNANDES: Professora Auxiliar Convidada da Escola de Direito da Universidade do Minho (EDUM). Investigadora do JusGov (Centro de Investigação para a Justiça e Governança) da EDUM, integrada nos grupos de investigação CEDU (Centro de Estudos em Direito da União Europeia) e GLOB (Globalização, Democracia e Poder).

Summary: 1. Introduction – Earth Overshoot Day and life in a borrowed world
2. Climate change as an agent of the metamorphosis of the world - in memoriam Ulrich Beck
3. Environmental integration as an agent of the metamorphosis of the legal world - a focus on European Union law
4. In conclusion

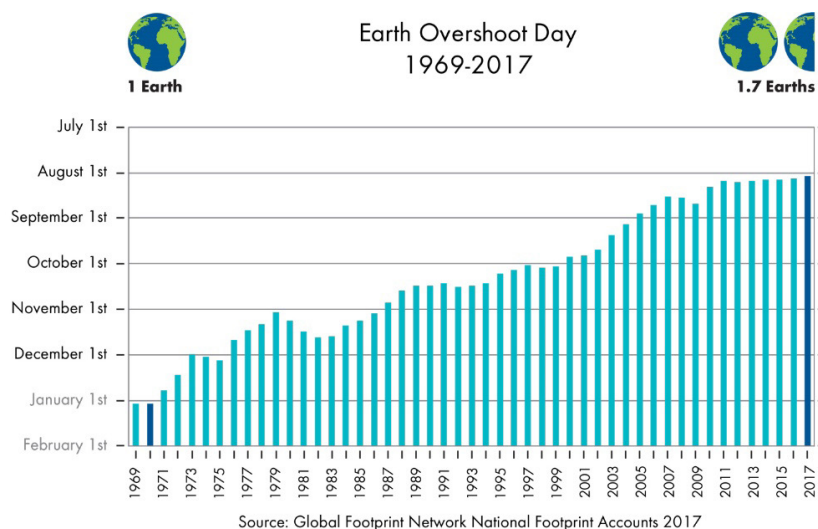
Abstract: *The present analysis focuses on the latest work by Ulrich Beck – The Metamorphosis of the World: How Climate Change is Transforming Our Concept of the World. Therein the Author explains that the world is undergoing a process of metamorphosis that challenges our way of being in the world, of thinking about the world and of imagining and practicing politics. Although Ulrich Beck's work mainly focuses on climate change as an agent of this process of metamorphosis, we propose, on the one hand, to consider environmental protection as the scope of analysis and, on the other hand, to limit the frame of reference to the legal protection of the environment within the framework of European Union law. The objective is to propose for reflection some issues concerning the interconnections between the legal protection of the environment and the regulation of economic relations within the framework of the European internal market, as well as its impact on the democratic design in the European context.*

Keywords: *Environmental protection – metamorphosis of the world – European integration – internal market – climate change*

1. Introdução – o *Earth Overshoot Day* e a vida num mundo tomado por empréstimo

No início do mês de agosto de 2017 foi noticiado o *Earth Overshoot Day*, o Dia da Sobrecarga da Terra³. Os dados foram divulgados pela *Global Footprint Network*⁴, uma organização internacional sem fins lucrativos fundada em 2003, sediada no Estado da Califórnia, EUA, que se dedica ao desenvolvimento e à promoção de ferramentas de fomento do desenvolvimento sustentável, como o são a contabilização da pegada ecológica, indicador de sustentabilidade ambiental que mede a exploração de recursos naturais do planeta, e o *Earth Overshoot Day*, que compara a pegada ecológica com a capacidade do planeta em reconstituir as suas reservas naturais e a absorver os gases com efeito de estufa. Ora, de acordo com os cálculos efetuados com base em dados coligidos pela Organização das Nações Unidas, a humanidade terá esgotado a 2 de agosto de 2017, ou seja, em pouco mais de sete meses, o orçamento ambiental de todo o ano de 2017.

Desde essa data, portanto, o mundo viveu a crédito em 2017 – um crédito ambiental que, segundo os dados divulgados, é contraído cada vez mais cedo. Excedentário em 1961, o planeta Terra registou o primeiro défice no seu orçamento ambiental na década de 1970. Desde então, a galopante pegada ecológica que acompanha o crescimento demográfico e económico do planeta explica que o *Earth Overshoot Day* ocorra cada vez mais cedo: de 21 de dezembro em 1971 a 17 de novembro em 1976, de 31 de outubro em 1986 a 30 de setembro em 1999, de 26 de agosto em 2005 até à data mais precoce de 2 de agosto em 2017⁵.



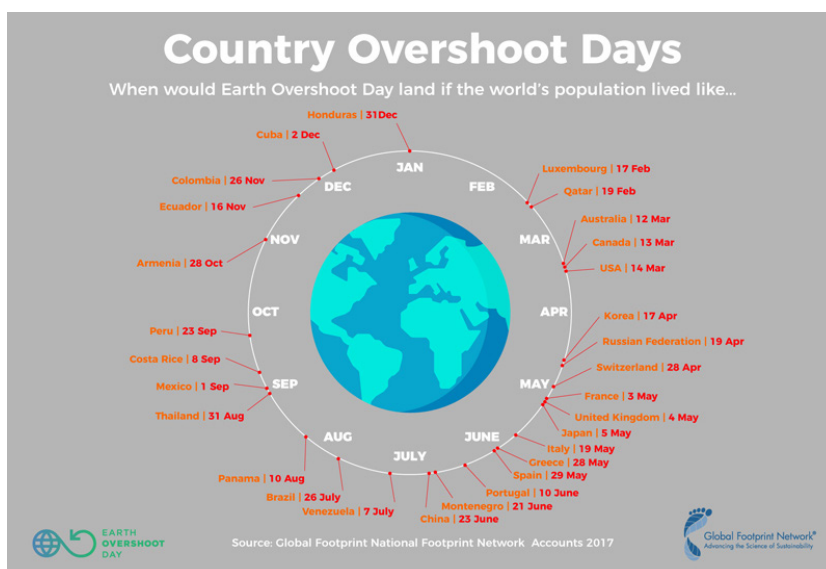
3. Informação acessível em <http://www.overshootday.org/> [última consulta: 04.01.2018].

4. Informação acessível em <http://www.footprintnetwork.org/> [última consulta: 04.01.2018].

5. Informação acessível em <http://www.overshootday.org/newsroom/past-earth-overshoot-days/> [última consulta: 04.01.2018].

De acordo com os cálculos da *Global Footprint Network*, a exploração de recursos naturais ultrapassa os 70% dos recursos disponíveis. Apenas a protelação do *Earth Overshoot Day* de cerca de 4,5 dias por ano permitiria reequilibrar o orçamento ambiental antes de 2050, para o que são apontados dois grandes eixos de ação: a redução das emissões de gases com efeito de estufa e a redução dos desperdícios alimentares. Atualmente, uma média de 1,7 planeta Terra seria necessário para a satisfação das nossas necessidades e, a esse ritmo, dois planetas Terra serão necessários em 2030.

O espaço do escrito não permite explorar com mais detalhe alguns dos dados divulgados, e, principalmente, o carácter relativo dos mesmos, pois a pegada ecológica dos países (mais) desenvolvidos é substancialmente maior, de modo que cada país terá o seu próprio Dia de Sobrecarga⁶, para além de que cada indivíduo pode também calcular a sua própria pegada ecológica⁷. A propósito do primeiro, não resistimos a registar o seguinte: se a população mundial vivesse como a população em Portugal, o *Earth Overshoot Day* ter-se-ia registado a 10 de junho de 2017, por sinal o Dia de Portugal...



A divulgação do *Earth Overshoot Day* despertou em nós uma analogia com a obra de José Saramago *As Intermittências da Morte*. Na obra, após uma trégua unilateral de sete meses, a morte passou a enviar uma carta de cor violeta com um pré-aviso de uma semana àqueles cuja vez havia chegado naquele país de dez milhões de habitantes para, no entretanto, porem em ordem o que lhes restaria,

6. Informação acessível em <http://www.overshootday.org/about-earth-overshoot-day/country-overshoot-days/> [última consulta: 04.01.2018].

7. Informação acessível em <http://www.footprintcalculator.org/#/> [última consulta: 04.01.2018].

então, de vida. À semelhança dos destinatários da referida carta de cor violeta, desde 2 de agosto de 2017, o mundo deixou, de certa forma, de nos pertencer (pelo menos, inteiramente) ou nós de pertencer ao mundo, passamos a estar emprestados um ao outro⁸ – ideia próxima àquela famosamente ensaiada por Edith Brown Weiss de que as gerações presentes assumem o papel de fiduciários do mundo que recebem em seu benefício das gerações passadas e que devem deixar às gerações futuras sem comprometer a sua capacidade de satisfazerem as suas próprias necessidades⁹.

Indicadores e dados como os referidos, a pegada ecológica e a divulgação anual de um *Earth Overshoot Day*, têm o mérito de sensibilizar a opinião pública: até o final do ano de 2017, a satisfação das nossas necessidades foi feita por sobre-exploração dos recursos naturais do planeta e comprometendo as suas capacidades de regeneração. O mérito está, pois, em sensibilizar a opinião pública para a dívida ambiental contraída e acumulada e a responsabilidade inerente que a todos incumbe para com o planeta e, com ele, para com todos. Aproveitando as palavras de Ulrich Beck deixadas no seu último trabalho, “o fundamental não é simplesmente as estatísticas em si mesmas, mas o facto de serem publicamente comunicadas como um escândalo, um fracasso político e moral ultrajante”, de modo que “as ideias de ‘mundo’ e ‘humanidade’ são tornadas plausíveis como pontos derradeiros de referência, como as novas estrelas fixas, e são produzidas e reproduzidas como uma estrutura de racionalidade.”¹⁰

É a razão pela qual elegemos o último trabalho de Ulrich Beck, *A metamorfose do mundo: como as alterações climáticas estão a transformar a sociedade*, como mote ao presente trabalho. Livro deixado inacabado em 2015, concluído após um trabalho de colaboração que enredou várias pessoas pelos escritos deixados pelo Autor¹¹ e publicado na sua tradução em língua portuguesa em 2017, nele Ulrich Beck explica que o mundo está a passar por um processo de metamorfose que “[desafia] a nossa maneira de estar no mundo, de pensar sobre o mundo e de imaginar e praticar a política”¹². Trata-se de um processo de transição para um

8. J. SARAMAGO, *As Intermittências da Morte*, 2ª edição, Leya, Lisboa, 2009, p. 137: “O homem está ali parado, no meio do passeio, com a sua estupenda saúde, a sua sólida cabeça, tão sólida que nem mesmo agora lhe dói apesar do terrível choque, de repente o mundo deixou de lhe pertencer ou ele de pertencer ao mundo, passaram a estar emprestados um ao outro por oito dias, não mais que oito dias, di-lo esta carta cor de violeta que resignadamente acaba de abrir (...).”

9. Cfr. a obra de referência E. BROWN WEISS, *In Fairness to Future Generations: International Law, Common Patrimony, and Intergenerational Equity*, Transnational, United Nations University, 1989, parcialmente retomada em “In Fairness To Future Generations and Sustainable Development”, *American University International Law Review*, vol. 8, n.º 1, 1992, pp. 19-20: “Sustainability requires that we look at the earth and its resources not only as an investment opportunity, but as a trust passed to us by our ancestors for our benefit, but also to be passed on to our descendants for their use.”

10. U. BECK, *A metamorfose do mundo: como as alterações climáticas estão a transformar a sociedade*, Edições 70, Lisboa, 2017, p. 31.

11. Cfr. E. BECK-GERNSHEIM, “Prólogo”, in U. BECK, *A metamorfose do mundo: como as alterações climáticas estão a transformar a sociedade*, Edições 70, Lisboa, 2017, nota 10, pp. 7-10.

12. U. BECK, *A metamorfose do mundo*, p. 35.

paradigma diferente no plano da existência no mundo: o nosso estar no mundo, o modo como homem pensa e vive no mundo, devem ser reequacionados à luz de novos quadros de referência a ditarem novas coordenadas de ação. Se bem que o trabalho de Ulrich Beck se concentre sobretudo nas alterações climáticas como agente deste processo de metamorfose, propomo-nos aqui, por um lado, ter por escopo de análise a *proteção do ambiente* e, por outro, delimitar o quadro de referência para a proteção *jurídica* do ambiente no quadro do *direito da União Europeia*. Em concreto, o objetivo é trazer à colação e propor para reflexão algumas questões atinentes às interconexões entre a proteção jurídica do ambiente e a regulação das relações económicas no quadro do mercado interno europeu e o seu impacto no desenho jurídico-democrático no contexto europeu.

2. As alterações climáticas como agente da metamorfose do mundo – *in memoriam* Ulrich Beck

Em 2015, faleceu Ulrich Beck, um dos mais influentes sociólogos da atualidade. Conhecido pela elaboração do conceito de *sociedade do risco* (1986)¹³, a obra de Ulrich Beck caracteriza-se pela transversalidade dos temas abordados. Ao longo da sua obra, ofereceu uma reflexão crítica profunda sobre as consequências dos avanços e progressos técnicos e tecnológicos e dos riscos globais como as alterações climáticas, a ameaça terrorista e as crises financeiras enquanto efeitos secundários de um processo de modernização bem-sucedido que, pela primeira vez, confrontam as sociedades industriais com o desconforto existencial de a ação humana comportar o potencial de aniquilar a vida no planeta e com a responsabilidade ética daí resultante. O seu pensamento sobre o impacto nas sociedades contemporâneas do despertar da consciência ecológica, da emergência da era digital, dos colapsos do sistema financeiro e do projeto de integração europeia¹⁴, é e continuará a ser uma referência para quem procura compreender a realidade que nos rodeia e os desafios que nos coloca. É a esta luz que nos propomos refletir em torno da *teoria da metamorfose do mundo* esboçada no seu último trabalho.

Importa primeiramente esclarecer o conceito chave da obra trazida para reflexão – o conceito de *metamorfose*. Logo no início do trabalho, o leitor é colocado perante a distinção entre os conceitos de *mudança* e de *metamorfose*, isto porque, diz o Autor, “vivemos num mundo que não está apenas a mudar, mas também a metamorfosear-se.” E metamorfose não equivale a mudança, ou revolução, reforma, ou crise, mas sim a um modo diferente de estar no mundo. Neste contexto, o conceito de *mudança* implica que “algumas coisas mudam, mas outras ficam iguais”: a mudança equivale a “transformação permanente” mantendo constantes os conceitos básicos e as certezas que sustentam a

13. Cfr. U. BECK, *Risk Society: Towards a New Modernity*, Sage, Londres, 1992; e, depois, *A sociedade de risco mundial: em busca da segurança perdida*, Edições 70, Lisboa, 2015.

14. Cfr., entre outros, U. BECK, *A Europa Alemã – de Maquiavel a “Merkeivel”*: estratégias de poder na crise do euro, Edições 70, Lisboa, 2013; e U. BECK e E. GRANDE, *Cosmopolitan Europe*, Wiley, 2014.

sociedade moderna, como sejam as formas da política e do direito do Estado-Nação. Já o conceito de *metamorfose* é elaborado por Ulrich Beck enquanto “conceito de diagnóstico teórico de transição” para explicar que o mundo atravessa um processo de “transformação muito mais radical, na qual as velhas certezas da sociedade moderna desaparecem, e algo de novo emerge”. Tal como Gregor Samsa que na obra de Kafka acorda transformado em inseto gigantesco, a metamorfose equivale a transfiguração para algo de diferente pois implica “uma transformação completa num tipo diferente, numa realidade diferente, num modo diferente de estar no mundo, de ver o mundo e de fazer política.” Assim, a metamorfose do mundo em curso desafia o modo de estar no mundo, o modo de pensar sobre o mundo e de imaginar e praticar a política e o direito a que o Estado-Nação, produto da (primeira) modernidade, nos habituou, ainda que esta remodelação da compreensão do mundo e da vida humana no mundo esteja a ocorrer “na sombra do silêncio”, ou seja, “de forma invisível e não intencional, por baixo da superfície dos conceitos eternos imaginados do ser humano”¹⁵.

Ulrich Beck refere-se, por isso, à metamorfose do mundo como a uma *Viragem Copernicana 2.0* que atinge o Estado-Nação pois convoca quadros de referência a ditarem coordenadas de ação centrados, não na Nação, mas nas “novas estrelas fixas” do século XXI que são o próprio mundo e a humanidade – um *cosmopolitismo metodológico* em alternativa ao *nacionalismo metodológico* próprio do Estado-Nação: “a Viragem Copernicana 2.0 significa que o imperativo de conceber e de afirmar a nação como a estrela fixa em torno da qual o mundo gira está a ser suplantado pelo imperativo de pensar o ‘mundo’ e a ‘humanidade’ como estrelas fixas em torno das quais giram as nações”¹⁶. Esta *Viragem Copernicana 2.0* que atinge o Estado-Nação não implica, contudo, a morte do Estado-Nação. Implica tão só, mas significativamente, uma reconfiguração da mundivisão do nacional: o Estado-Nação é, em virtude dos riscos globais, em particular das alterações climáticas, mas também da digitalização da sociedade, impelido ou convocado a “encontrar o seu lugar no mundo em risco, no qual as fronteiras se tornaram líquidas e flexíveis, [tem] de se (re)inventar, contornando as novas estrelas fixas do ‘mundo’ e da ‘humanidade’.”¹⁷ A título ilustrativo, esta transição de um nacionalismo metodológico para um cosmopolitismo metodológico que caracteriza a metamorfose do mundo e a Viragem Copernicana do Estado-Nação pode ser exemplificada pela diferença entre o slogan “*Make America great again*” popularizado por Donald Trump na sua campanha em 2016 e a mensagem do ano seguinte “*Make our planet great again*” na resposta de Emmanuel Macron¹⁸ depois de anunciada a saída dos EUA do Acordo de Paris sobre alterações climáticas firmado em 2015¹⁹ – mensagem que tem encontrado

15. U. BECK, *A metamorfose do mundo*, pp. 11-12, 15-16, 19 (nota) e 44-45.

16. U. BECK, *A metamorfose do mundo*, p. 31.

17. U. BECK, *A metamorfose do mundo*, p. 19.

18. Notícia “Emmanuel Macron: “‘Make our planet great again’”, *Le Monde*, 02.06.2017, acessível em http://www.lemonde.fr/planete/video/2017/06/02/emmanuel-macron-make-our-planet-great-again_5137604_3244.html (última consulta: 04.01.2018).

19. O Acordo de Paris foi adotado na 21.ª Conferência das Partes na Convenção-Quadro das Nações Unidas para as Alterações Climáticas (doravante “CQNUAC”) realizada em Paris, de 30 de novembro a 12 de dezembro de 2015. O Acordo foi, até o momento, ratificado por

eco nas palavras do Presidente da Comissão Europeia Jean-Claude Juncker desde o seu *Discurso sobre o Estado da União 2017*²⁰ até o seu contributo na *One Planet Summit* realizada em Paris em dezembro desse ano²¹.

Feito este esclarecimento conceitual e tentada a sua contextualização, importa igualmente localizar a *teoria da metamorfose* no pensamento de Ulrich Beck. Em 1986, utilizou a categoria da *sociedade de risco* e, em 2007, a da *sociedade de risco mundial*, para resumir “uma época da sociedade moderna que não só se livra das formas de vida tradicionais, como também questiona os efeitos secundários de uma modernização bem sucedida”²². A teoria da sociedade do risco confronta o processo de modernização das sociedades industrializadas, não com os seus fracassos, mas com os seus sucessos: “a sociedade moderna não padece das suas *derrotas*, mas sim das suas *vitórias*”²³, pois a produção e a distribuição dos “bens” trazidos pelos avanços da ciência e da técnica ignoraram os efeitos negativos ou “males” correspondentes. Tomando o exemplo das alterações climáticas, elas são “produto da modernização bem-sucedida que desrespeita sistematicamente as suas consequências para a natureza e para o ser humano.”²⁴ Agora, em 2015, Ulrich Beck apresenta a sociedade de risco como agente da metamorfose do mundo: “[a] teoria da metamorfose vai para além da

172 das 197 Partes na CQNUAC [informação acessível em http://unfccc.int/paris_agreement/items/9485.php (última consulta: 04.01.2018)]. Em conformidade com o seu artigo 21.º, n.º 1, o Acordo de Paris entrou em vigor a 4 de novembro de 2016, ou seja, trinta dias após pelo menos 55 Partes na CQNUAC cujas emissões estimadas representam globalmente, pelo menos, 55% do total das emissões globais de gases com efeito de estufa terem depositado os seus instrumentos de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão.

O Acordo de Paris foi publicado em anexo à Decisão (UE) 2016/1841 do Conselho, de 5 de outubro de 2016, relativa à celebração, em nome da União Europeia, do Acordo de Paris (JO L 282 de 19.10.2016, pp. 1-3 e 4-18). Por sua vez, também a CQNUAC, assinada na Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento, conhecida como Cimeira do Rio, realizada em janeiro de 1992, fora aprovada, em nome da então Comunidade Europeia, pela Decisão 94/69/CE do Conselho, de 15 de dezembro de 1993, relativa à celebração da Convenção-quadro das Nações Unidas relativa às alterações climáticas, JO L 33 de 07.02.1994, pp. 11-28.

20. Cfr. J.-C. JUNCKER, *Discurso sobre o Estado da União 2017*, Bruxelas, 13 de setembro de 2017, documento acessível em http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_en.htm (última consulta: 04.01.2018). A versão em língua inglesa suporta a asserção feita no texto. Nela pode ler-se: “*Set against the collapse of ambition in the United States, Europe will ensure we make our planet great again. It is the shared heritage of all of humanity.*” As palavras perdem em intensidade e simetria na versão em língua portuguesa do discurso, assim como em francês, língua na qual este segmento foi proferido no hemiciclo do Parlamento Europeu: “*Perante a falta de ambição demonstrada pelos Estados Unidos, cabe à Europa ‘restabelecer a grandeza do nosso planeta’, que constitui património comum de toda a humanidade*”; “*Face à l’affaiblissement des ambitions dont font preuve les États Unis, l’Europe doit faire en sorte de rendre grande la planète, qui est la patrie indivisible de l’humanité toute entière.*”

21. Cfr. J.-C. JUNCKER, “The European Union invests in the planet”, in *EU Invests in the Planet: Ten Initiatives for a Modern and Clean Economy, The Juncker Commission’s contribution to the One Planet Summit, Paris, 12 December 2017*, p. 2: “*Europe will strive to make our planet great. It is the shared heritage of the whole of humanity.*” [documento acessível em https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/one-planet-summit-ten-initiatives-modern-clean-economy_en.pdf (última consulta: 04.01.2018)].

22. U. BECK, *A sociedade de risco mundial*, p. 29.

23. U. BECK, *A sociedade de risco mundial*, p. 56.

24. U. BECK, *A sociedade de risco mundial*, pp. 28-29.

teoria da sociedade de risco mundial” pois “não se trata dos efeitos secundários negativos dos bens, mas dos *efeitos secundários positivos dos males*.”²⁵ A tese defendida é a de que os riscos globais, em particular as alterações climáticas, mas também a digitalização da sociedade, proporcionam novas oportunidades para a ação política – o que Ulrich Beck designa de *catastrofismo emancipatório*²⁶.

A teoria da metamorfose formulada por Ulrich Beck procura explorar os potenciais emancipatórios e catárticos do risco enquanto antecipação da catástrofe, como o risco climático global. O *catastrofismo emancipatório*, explica, é causado por *choques antropológicos* ocorridos quando “muitas populações sentem que estiveram sujeitas a acontecimentos terríveis que deixam marcas indeléveis nas suas consciências, que marcarão para sempre as suas memórias e mudarão o seu futuro de maneiras fundamentais e irrevogáveis.”²⁷ Assim sucedeu, e continua a suceder, no respaldo da Segunda Guerra Mundial: esta causou um “choque antropológico graças ao qual respostas institucionais se torna[ra]m possíveis e [foram] institucionalizadas globalmente, não de forma automática, mas através de esforços culturais e políticos significativos”, instituições como a ONU, o FMI e a UE nascidas, pois, do “potencial emancipatório do risco da guerra global”²⁸. É a esta luz que propõe conceber as alterações climáticas como agentes da metamorfose do mundo, chamando a atenção para o seu potencial emancipatório (socialmente transformativo) em razão dos seus *efeitos secundários positivos escondidos*. À luz da teoria da metamorfose, as alterações climáticas não são simplesmente alterações climáticas enquanto processo físico; não se trata apenas de medições de dióxido de carbono e de níveis de poluição, mas “mais do que isso e uma coisa muito diferente” pois o risco climático global assinala “uma reforma dos modos de pensamento, dos estilos de vida e dos hábitos de consumo, da lei, da economia, da ciência e da política.”²⁹

Enquanto risco verdadeiramente global, as alterações climáticas são, sem grandes margens para dúvidas³⁰, “o problema de política pública mais difícil que a humanidade alguma vez teve de enfrentar”³¹, reclamando soluções globais à sua imagem e complexas à sua semelhança. Com efeito, releva hoje mais do dado adquirido do que do facto a demonstrar que a natureza das alterações climáticas enquanto risco global não se compadece com soluções confinadas aos limites territoriais sob os quais assentam os Estados-Nação³². Para além disso, em razão

25. U. BECK, *A metamorfose do mundo*, p. 16 (itálico nosso).

26. U. BECK, “Emancipatory catastrophism: What does it mean to climate change and risk society?”, *Current Sociology*, vol. 63, n.º 1, 2015, pp. 75-88.

27. U. BECK, *A metamorfose do mundo*, p. 156.

28. U. BECK, *A metamorfose do mundo*, p. 147.

29. U. BECK, *A metamorfose do mundo*, p. 149.

30. Com efeito, ainda se fazem ouvir alguns discursos negacionistas da existência das alterações climáticas provocadas pelo homem, para o que a analogia à aposta de Pascal relativa à existência de Deus feita por U. BECK, *A metamorfose do mundo*, p. 64, se aproxima do princípio da precaução – *in dubio, pro ambiente*.

31. J. D. SACHS, *A era do desenvolvimento sustentável*, Actual Editora, Lisboa, 2017, p. 418.

32. Configurando o clima como “demanda transnacional” e a transnacionalidade como “critério político e jurídico de regulação das pautas de condutas dos Estados” para dar resposta

da complexa cadeia das causas e dos impactos físicos, sociais e económicos das alterações climáticas e das medidas tomadas em resposta às mesmas, ao que acresce a sua necessária apreensão numa escala espaço-temporal intra- e intergeracional³³, não existe nenhuma fórmula mágica para dar resposta ao risco climático global. Porque a era industrial se desenvolveu em economia baseada em combustíveis fósseis e outros processos agrícolas e industriais responsáveis pela emissão de gases com efeito de estufa³⁴ para além da capacidade da sua absorção pela atmosfera, as alterações climáticas de origem antropogénica³⁵ não só mobilizam todos os setores da economia, mas principalmente atingem o âmago da economia e, com ela, da sociedade moderna³⁶ e das suas instituições fundamentais, dos seus modos de vida e padrões de produção e consumo.

Ulrich Beck sugere assim que as alterações climáticas, enquanto agentes da metamorfose do mundo, propiciam a emergência, enquanto seus efeitos secundários positivos, de novos quadros de referência que desafiam o modo como o modelo do Estado-Nação habituou a estar no mundo, a pensar sobre o mundo e a imaginar e praticar a política. Dele emergindo uma nova “bússola para o mundo do século XXI”, bússola centrada nas “novas estrelas fixas” que são o próprio mundo e a humanidade, o risco climático global tem o potencial de “trazer um renascimento da modernidade”³⁷. Desta forma, o equacionamento do problema inverte-se de “o que é *mau* nas alterações climáticas?” para “o que é *bom* nas alterações climáticas (se sobrevivermos)?”³⁸

Sem assumir uma posição hiperoptimista, pela qual “os efeitos secundários positivos dos efeitos secundários negativos cri[a]m automaticamente um mundo melhor”, ou que a metamorfose “seja suficientemente rápida para contrariar o processo galopante das catástrofes climáticas que podem arrastar o mundo inteiro para secas, inundações, caos, fome e conflitos sangrentos”³⁹, muito menos fazendo a apologia de tais catástrofes, ao chamar a atenção para o potencial emancipatório do risco das alterações climáticas, Ulrich Beck procura nelas decifrar também um processo de *catarse social*. Esta *catarse social* não é, pois, algo que ocorra automaticamente, antes resulta de um processo que inclui

à questão climática, cfr. P. M. CRUZ, e Z. BODNAR, “O clima como necessidade de governança transnacional: reflexões pós Con Hague 2009”, in A. SILVEIRA (coord.), *Direito da União Europeia e Transnacionalidade*, Quid Iuris, Lisboa, 2010, pp. 371-385.

33. Cfr. E. BROWN WEISS, “Climate Change, Intergenerational Equity, and International Law”, *Vermont Journal of Environmental Law*, vol. 9, 2008, pp. 615-627.

34. Existem vários gases com efeito de estufa – dióxido de carbono (CO₂), metano (CH₄), óxido nitroso (N₂O) – para além de alguns produtos químicos industriais, como os hidrofluorocarbonetos (HFC), os perfluorocarbonetos (PFC) e o hexafluoreto de enxofre (SF₆).

35. Ao abrigo da CQNUAC, o conceito de “alteração climática” é definido como “modificação no clima atribuível, direta ou indiretamente, à atividade humana, que altera a composição da atmosfera global e que conjugado com as variações climáticas naturais é observada durante períodos de tempo comparáveis” (cfr. artigo 1.º, n.º 2).

36. Para mais desenvolvimentos, cfr. J. D. SACHS, *A era do desenvolvimento sustentável*, pp. 417-472.

37. U. BECK, *A metamorfose do mundo*, p. 150.

38. U. BECK, *A metamorfose do mundo*, p. 51 (itálico do Autor).

39. U. BECK, *A metamorfose do mundo*, p. 65.

“reflexo, reflexividade e reflexão” no discurso público de que o risco climático global é um “risco existencial para a humanidade”: “[os] riscos globais (como os riscos climáticos globais) não são resultado de uma catástrofe específica para outros num qualquer espaço e tempo específicos”, antes “devem ser apresentados (socialmente construídos) como catástrofes antecipadas para a humanidade, para nós.” Para além de esbater a diferença entre o “nós” e os “outros” – pois a “catástrofe ‘para os outros’ se está a metamorfosear numa catástrofe ‘para nós’ pela proximidade social de uma catástrofe ‘distante de nós’” –, o risco climático global também revela a interligação entre alterações climáticas e justiça social, conduzindo à emergência de um novo horizonte normativo de ação social e política – o da justiça (climática/ambiental) global⁴⁰.

Esta *consciencialização da humanidade* convoca, assim, formas de mobilização até agora desconhecidos pois o risco climático global demanda respostas, especialmente no plano institucional, capazes de enfrentar os desafios globais de um mundo cada vez mais interdependente. É por isso que, no quadro de um *cosmopolitismo metodológico*, “[os] obstáculos (no âmbito nacional) metamorfoseiam-se em oportunidades (no âmbito cosmopolita)”⁴¹. Ulrich Beck socorre-se uma vez mais de uma imagem histórica que, em homenagem ao evento que motivou o presente trabalho, nos permitiremos adaptar: à “Declaração da Interdependência” que nos apresenta – “coopera ou morre!”⁴² – por referência à revolução norte-americana, corresponderia, nas páginas da história luso-brasileira, a um “Grito do Ipiranga” metamorfoseado em “Cooperação ou Morte!”. Neste contexto, até o conceito de egoísmo se metamorfoseia: a cooperação não se impõe ao Estado-Nação num espírito de “autossacrifício”, mas no “interesse próprio”, num espírito de “autossobrevivência”, numa “espécie de cosmopolitismo egoísta ou de egoísmo cosmopolita”⁴³. Mas, se é de senso comum que o Estado-Nação não pode, sozinho, enfrentar os riscos globais, como são as alterações climáticas, tal não significa que a *Viragem Copernicana* de um Estado-Nação para um “Estado-Cosmopolita”, centrado no mundo e na humanidade, não se processe sem atropelos: como o exemplifica o recuo dos EUA dos compromissos assumidos em Paris em 2015, em relação a um acordo histórico nas respostas globais às alterações climáticas, numa era em que os riscos globais convocam e vão conseguindo institucionalizar formas de cooperação numa lógica de abertura ou alteridade egoísta, episódios de egoísmo nacionalista do tipo clássico/moderno ainda despontam...

40. U. BECK, *A metamorfose do mundo*, pp. 151-156 (itálico do Autor).

Ulrich Beck exemplifica este processo de catarse social com o caso do furacão Katrina que atingiu a costa do Luisiana, EUA, em 2005, caso que pôs em evidência a interligação entre os discursos dos desafios ecológicos e da desigualdade racial – cfr. também U. BECK, “How Climate Change Might Save the World: Metamorphosis”, *Harvard Design Magazine*, n.º 39, 2014, pp. 88-98. Para uma breve incursão da história da “justiça ambiental”, da preocupação inicial com o fenómeno “racismo ambiental” à emergência atual da “justiça climática”, tendo especialmente como pano de fundo os EUA, cfr. F. FERREIRA, “Implicações éticas da justiça ambiental”, in M. C. PATRÃO NEVES e V. SOROMENHO-MARQUES (coord.), *Ética Aplicada: Ambiente*, Edições 70, Lisboa, 2017, pp. 305-327.

41. U. BECK, *A metamorfose do mundo*, p. 26.

42. U. BECK, *A metamorfose do mundo*, p. 55.

43. U. BECK, *A metamorfose do mundo*, p. 62.

III. A integração ambiental como agente da metamorfose do direito – enfoque no direito da União Europeia

A relevância da obra de Ulrich Beck para o mundo do Direito surge como uma evidência para todo aquele que refletir o *jurídico* como realidade que é – uma *construção social* ou uma “realidade de factura humana”⁴⁴. Enquanto instrumento de regulação social, o Direito tem por objeto regular (e pacificar) as relações interpessoais, as relações do Homem com o seu semelhante, as relações do Homem em sociedade porque o Homem tende naturalmente a viver em sociedade. Releva assim da contradição, do ilógico, procurar compreender o Direito, de onde veio, onde está e para onde caminha, desligado/descontextualizado da realidade social, da sociedade de onde veio, que regula e com a qual caminha. Seja na ótica das demandas que, em cada tempo e lugar, a sociedade dirige ao Direito, seja na ótica das respostas que o Direito fornece àquelas demandas sociais, sociedade e Direito encontram-se em relação indissolúvel – o Direito é produto da vida humana em (cada) sociedade e participa (se bem que não em regime de monopólio) da estruturação e manutenção de um sentido de ordem social – e de interconexão reflexiva – pois sociedade e Direito moldam-se reciprocamente.

Ora, as demandas sociais, primeiro da comunidade científica e progressivamente da comunidade não científica em alerta, para a necessidade de proteger o ambiente não têm apenas despertado para novas necessidades de regulação que cedo ganharam dimensão jurídica, como também colocam novos desafios para o Direito. Tem sido amplamente assinalado que a proteção jurídica do ambiente, ou seja, a assunção do ambiente como bem digno de proteção jurídica, não demanda apenas ou simplesmente a autonomização dogmática de um (novo) ramo do Direito – o Direito do Ambiente –, mas sim uma renovação dogmática do próprio Direito. A propósito, em 1994, Diogo Freitas do Amaral chamou à atenção de que “[o] Direito do Ambiente não é mais um ramo especializado de natureza técnica, mas pressupõe toda uma nova filosofia que enforma a maneira de encarar o Direito.”⁴⁵ Isto explica-se por múltiplos fatores, amplamente explorados entre nós por Maria da Glória Garcia que, refletindo sobre o lugar do Direito como “resposta cultural possível” para a proteção do ambiente enquanto “problema humano de convivência no mundo de hoje”⁴⁶, realçou a necessidade de uma compreensão integrada do ambiente⁴⁷, pois “a complexidade e a natureza holística dos fenómenos ambientais aliadas às consequências, previsíveis e imprevisíveis, da acção humana, comunitária, exige uma acção estadual

44. J. BAPTISTA MACHADO, *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*, Almedina, Coimbra, 2002, p. 13.

45. D. FREITAS DO AMARAL, “Apresentação”, in *Direito do Ambiente*, Instituto Nacional de Administração, 1994, p. 17.

46. M. G. GARCIA, *O lugar do Direito na protecção do ambiente*, Almedina, Coimbra, 2007, p. 15.

47. Em *O lugar do Direito na protecção do ambiente*, Maria da Glória Garcia analisa sucessivamente o relevo da ecologia (pp. 39-54), da técnica (pp. 58-68), da ética (pp. 71-141), da economia (pp. 145-249), da política (pp. 253-366) e, finalmente, do direito (pp. 369-498) na proteção do ambiente.

cientificamente fundada, tecnicamente adequada, eticamente assente numa responsabilidade projectada no futuro, economicamente eficiente, politicamente legitimada e juridicamente realizada.”⁴⁸ A propósito da necessária concretização jurídica da proteção integrada do ambiente, e dando continuidade à linguagem metafórica aqui empregue, Maria da Glória Garcia lança mão do episódio do *cavalo de Tróia* para ilustrar que a regulamentação jurídica do ambiente, nas suas especificidades, atinge “uma dimensão tal que a ideia mesma de direito tende a subverter-se.”⁴⁹

Assim, e retomando a teoria da *metamorfose do mundo* formulada por Ulrich Beck, a proteção do ambiente seria, quiçá, agente da *metamorfose do Direito*, pois desafia a maneira de estar do Direito, o modo de pensar o Direito e de imaginar e praticar o Direito. Se a metamorfose do mundo proporciona uma *Viragem Copernicana do Estado-Nação*, reclamando novas formas de governação, regulação e intervenção pautadas pela cooperação dos Estados para enfrentar os riscos globais das sociedades contemporâneas, estas novas fórmulas refletir-se-ão no Direito que assim é criado e ao qual o Estado de Direito, por ‘perfeito de fabrico’, se encontra “domesticado”⁵⁰. Como, aliás, refere Ulrich Beck, ainda que a metamorfose do mundo seja uma “expressão descritiva e não normativa”, dela emerge uma “nova maneira de gerar normas”⁵¹. Assim, e da mesma forma que, em relação ao risco climático global, o equacionamento do problema se inverte de “o que é *mau* nas alterações climáticas?” para “o que é *bom* nas alterações climáticas?”, à luz da teoria da metamorfose aplicada ao Direito, impõe-se não só refletir sobre *o que o jurídico faz para a proteção do ambiente* – as soluções aventadas pelo Direito para a tutela do ambiente –, mas cada vez mais sobre *o que a proteção do ambiente faz para o jurídico* – a medida em que a tutela do ambiente veicula uma renovação, quiçá metamorfose, do Direito, esgueirando novidades no esquema de conceitos, institutos e instrumentos jurídicos para lhe dar resposta⁵². Trata-se de atentar não apenas na *regulamentação jurídica do ambiente*, mas também na *reconfiguração ambiental do jurídico*.

O equacionamento da problemática jurídica ambiental nestes termos é particularmente ilustrado pela progressiva institucionalização de uma política ambiental e pelo correspondente desenvolvimento de um direito do ambiente no

48. M. G. GARCIA, *O lugar do Direito na protecção do ambiente*, p. 497.

49. M. G. GARCIA, *O lugar do Direito na protecção do ambiente*, p. 11.

50. J. J. GOMES CANOTILHO, *Estado de Direito*, Coleção Cadernos Democráticos – Fundação Mário Soares, Gradiva, Lisboa, 1999, p. 9. O Autor sugere que a fórmula mais adequada para acolher nas sociedades contemporâneas os princípios e valores do Estado subordinado ao direito é a do “*Estado constitucional de direito democrático e social ambientalmente sustentado*” (p. 7).

51. U. BECK, *A metamorfose do mundo*, pp. 32 e 56.

52. A propósito, V. PEREIRA DA SILVA, *Verde. Cor de Direito. Lições de Direito do Ambiente*, Almedina, Coimbra, 2002, p. 48, salienta a dimensão laboratorial do Direito do Ambiente em relação ao Direito Administrativo geral, “obrigando à reavaliação e ao reequacionamento de conceitos tradicionais e à criação de noções e estruturas novas para realidades novas.” A título de exemplo, pondo em prática tal condição laboratorial da proteção jurídica do ambiente em relação à figura do ato administrativo autorizativo, cfr. J. E. FIGUEIREDO DIAS, *A reinvenção da autorização administrativa no Direito do Ambiente*, Coimbra Editora, Coimbra, 2014.

quadro da União Europeia. Aliás, a União Europeia é referida por Ulrich Beck como palco de ensaio para a metamorfose do mundo e, em particular, para a Viragem Copernicana do Estado-Nação: a construção europeia opera a uma viragem política na qual “a Europa já não gira em torno do Estado-nação”, passando antes “os Estados-nação [a] girar em torno da Europa”, do que resulta a “metamorfose dos Estados-nação em formas europeias de governação e cooperação”⁵³. Ora, a história da política ambiental europeia ilustra bem a medida em que a premência da proteção do ambiente propicia o aprofundamento de um processo, o da integração europeia, originariamente não formatado para esse fim: inicialmente ausente da letra dos Tratados constitutivos que, aquando da sua criação na década de 1950, não atribuíram às Comunidades Europeias competências para a proteção do ambiente, a política ambiental europeia transfigurou-se progressivamente em política omnipresente atualmente na atuação da União Europeia⁵⁴.

Porque em múltiplos e variados aspetos desenvolvimento socioeconómico e proteção do ambiente se afetam ou, atrever-nos-ia, se contaminam reciprocamente, o processo de integração europeia iniciado no respaldo e em resposta à “era da guerra total”⁵⁵, não podia alhear-se ao *despertar da era ecológica* comumente datado em finais da década de 1960⁵⁶. Em especial, a integração dos mercados nacionais em vista da criação de um mercado comum, hoje interno, como “instrumento fundamental do projeto – eminentemente político – de integração europeia”⁵⁷, não podia alhear-se ao metadiscorso, então em emergência, do desenvolvimento sustentável⁵⁸ como fórmula sinérgica da complexidade das dinâmicas económicas, sociais e ambientais que interagem no processo de

53. U. BECK, *A metamorfose do mundo*, pp. 192 e 195; cfr. pp. 191-197.

54. Neste sentido, cfr. A. ARAGÃO, “Ambiente”, in A. SILVEIRA, M. CANOTILHO, e P. MADEIRA FROUFE (coord.), *Direito da União Europeia – Elementos de Direito e Políticas da União*, Almedina, Coimbra, 2016, pp. 1087-1129.

55. Por referência a E. HOBBSAWM, *Age of Extremes – The Short Twentieth Century 1914-1991*, Abacus, Londres, 1994, pp. 21-53.

56. Cfr. C. AMADO GOMES, *Introdução ao Direito do Ambiente*, AAFDL, Lisboa, 2012, pp. 15-17.

57. P. MADEIRA FROUFE e J. CAMELO GOMES, “Mercado Interno e Concorrência”, in A. SILVEIRA, M. CANOTILHO e P. MADEIRA FROUFE (coord.), *Direito da União Europeia – Elementos de Direito e Políticas da União*, Almedina, Coimbra, 2016, p. 452; cfr. pp. 449-461. A construção do mercado comum como instrumento da integração política almejada é a ideia motora patente na *Declaração Schuman* de 9 de maio de 1951, desde o seu primeiro esboço – cfr. J. MONNET, *Mémoires*, Fayard, Paris, 1976, pp. 349-350.

58. A definição clássica do conceito de desenvolvimento sustentável como o “desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades” radica do relatório da Comissão Mundial sobre Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas, geralmente conhecido como *Relatório Brundtland* (1987).

desenvolvimento⁵⁹. Num misto de ativismo político-institucional⁶⁰, legislativo⁶¹ e judicial⁶², logo nos inícios da construção europeia a agenda económica foi conformada também em razão de limites e/ou objetivos não económicos, nomeadamente ambientais. Foi, muito particularmente, a lógica da eliminação dos entraves ou “barreiras verdes” às trocas intracomunitárias (sob a forma de medidas nacionais amigas do ambiente suscetíveis de provocar distorções no mercado) que, via mercado comum/interno, conferiu legitimidade à atuação europeia em matéria ambiental *avant la lettre* dos Tratados que só por via do Ato Único Europeu de 1986 formalmente atribuíram competências às Comunidades

59. Para uma análise do conceito de desenvolvimento sustentável enquanto conceito analítico (na medida em que tenta compreender as interações entre a economia mundial, a sociedade global e o ambiente físico do planeta) e normativo (na medida em que sugere um conjunto de objetivos orientadores tendentes a um *crescimento económico socialmente inclusivo e ambientalmente sustentável*), cfr. J. D. SACHS, *A era do desenvolvimento sustentável*, pp. 11-25.

60. Ficou patente desde a realização da Cimeira de Paris de 19 a 21 de outubro de 1972 que a agenda económica europeia devia conciliar-se com limites e/ou objetivos não económicos, nomeadamente ambientais. De acordo com a Declaração dos Chefes de Estado e de Governo da (então) Comunidade Económica Europeia adotada, “*L’expansion économique qui n’est pas une fin en soi, doit, par priorité, permettre d’atténuer la disparité des conditions de vie. Elle doit se poursuivre avec la participation de tous les partenaires sociaux. Elle doit se traduire par une amélioration de la qualité aussi bien que du niveau de la vie. Conformément au génie européen une attention particulière sera portée aux valeurs et biens non matériels et à la protection de l’environnement, afin de mettre le progrès au service des hommes*” – cfr. *Sixième Rapport Général sur l’Activité des Communautés 1972*, Bruxelas/Luxemburgo, fevereiro de 1973, p. 8. A Cimeira de Paris marcou o início dos sucessivos programas de ação em matéria ambiental da Comissão, estando atualmente em vigor o 7º Programa de Ação, aprovado pela Decisão 1386/2013/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de novembro de 2013, relativa a um programa geral de ação da União para 2020 em matéria de ambiente “Viver bem, dentro dos limites do nosso planeta”, JO L 354 de 28.12.2013, pp. 171-200.

De notar que a referida Cimeira de Paris realizou-se poucos meses após a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano realizada em Estocolmo de 5 a 16 de junho de 1972, a primeira grande reunião de Chefes de Estado vocacionada para questões ambientais e da qual saíria o documento conhecido como *Declaração de Estocolmo*.

61. Datam da década de 1970 as primeiras diretivas (ainda hoje o meio preferencial de atuação europeia em matéria ambiental) sobre proteção do ambiente com vista à realização do mercado comum (ex.: em matéria de classificação, embalagem e rotulagem das substâncias perigosas, eliminação dos óleos usados, tratamento de resíduos) e outras visando diretamente a proteção do ambiente, do que é ilustrativo exemplo a Diretiva 79/409/CEE do Conselho, de 2 de abril de 1979, relativa à conservação das aves selvagens, JO L 103 de 25.4.1979, pp. 1-18. Lê-se no seu considerando 6 que “a conservação das espécies de aves que vivem naturalmente no estado selvagem no território europeu dos Estados-membros é necessária à realização, no âmbito de funcionamento do Mercado Comum, dos objetivos da Comunidade nos domínios da melhoria das condições de vida, de um desenvolvimento harmonioso das actividades económicas no conjunto da Comunidade e de uma expansão contínua e equilibrada, mas que os poderes de acção específicos necessários nesta matéria não foram previstos no Tratado”. Com efeito, nesta primeira fase, a base jurídica para a adoção destas diretivas foi a norma correspondente ao atual artigo 352.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (doravante “TFUE”) (cláusula da flexibilidade).

62. A jurisprudência do Tribunal de Justiça não se deixou intimidar pela fragilidade da base legal das diversas diretivas adotadas no domínio ambiental e soube tirar partido da associação entre a proteção do ambiente e a salvaguarda das liberdades económicas no contexto da construção do mercado comum/interno – sobre o tema, cfr. C. AMADO GOMES, “A protecção do ambiente na jurisprudência comunitária – uma amostragem”, *Revista de Direito do Ambiente e Ordenamento do Território*, n.ºs 14/15, 2009, pp. 33-87.

neste domínio⁶³.

Não é, por isso, de estranhar a caracterização do *mercado interno europeu* como mercado interno, primeiro, *esverdeado*⁶⁴ e, depois, assumidamente *verde*. De forma mais ou menos (in)visível, fosse ela da União ou dos Estados-Membros mas enquadrada pelo direito da União, a regulamentação tendente ao estabelecimento e ao correto funcionamento do mercado interno foi feita com mão verde. Mas a constitucionalização da política europeia do ambiente pelo Ato Único Europeu confirma a progressiva *viragem* feita, até então, “na sombra do silêncio”: de mero instrumento de aproximação das legislações internas dos Estados-Membros com impacto no estabelecimento e no funcionamento do mercado comum/interno, a proteção do ambiente é formalmente elevada a objetivo⁶⁵ da Comunidade, hoje União. Altera-se assim o estado “civil” da relação entre União Europeia e ambiente – de *união de facto a relação oficial* cujos votos foram sucessivamente renovados nas subseqüentes revisões dos Tratados⁶⁶ –, ou, regressando a Ulrich Beck, o ambiente deixou de girar à volta do processo de integração europeia, em especial do mercado comum/interno como base instrumental da sua realização, para ser a integração europeia, enquanto projeto político, a girar em torno (não só, mas também) da proteção do ambiente.

Normativamente, esta leitura é particularmente confirmada pela consagração, datada do Tratado de Amesterdão de 1997, do *princípio da integração ambiental*⁶⁷, hoje contemplado no artigo 11.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (doravante “TFUE”). Nos termos desta disposição, “[as] exigências em matéria de proteção do ambiente devem ser integradas na definição e execução das políticas e ações da União, em especial com o objetivo de promover um desenvolvimento sustentável.” Trata-se de um dos princípios centrais na estruturação do direito do ambiente da União Europeia, quiçá, do direito da União *tout court*, na medida em que configura a *política ambiental como política transversal* a todas as demais políticas da União: a definição e a execução destas

63. O Ato Único Europeu, assinado no Luxemburgo em 1986, introduziu no então Tratado da Comunidade Europeia os artigos correspondentes ao atual Título XX do TFUE (artigos 191.º a 193.º), passando o ambiente a figurar entre as competências partilhadas entre a Comunidade, hoje União, e os Estados-Membros – cfr. atual artigo 4.º, n.º 2, e), TFUE.

64. Sobre o progressivo “esverdear” dos Tratados sobre os quais se funda a União, cfr. S. STETTER, “Maastricht, Amsterdam and Nice: The Environmental Lobby and Greening the Treaties”, *European Energy and Environmental Law Review*, vol. 10, n.º 5, 2001, pp. 150-159.

65. O Tribunal de Justiça já havia afirmado a proteção do ambiente como um dos “objetivos essenciais da Comunidade” – cfr. acórdão *Procureur de la République contra Association de défense des brûleurs d’huiles usagées*, 240/83, EU:C:1985:59, considerando 13.

66. Assim, C. AMADO GOMES e T. ANTUNES, “O Ambiente e o Tratado de Lisboa: uma relação sustentada”, in N. PIÇARRA (coord.), *A União Europeia segundo o Tratado de Lisboa. Aspectos Centrais*, Almedina, Coimbra, 2011, pp. 205-207.

67. A especificação à integração *ambiental* é feita em razão do princípio da integração não ser exclusivo ao domínio ambiental, mas também reportar-se à promoção da igualdade entre homens e mulheres (artigo 8.º TFUE), à promoção de um nível elevado de emprego, à garantia de uma proteção social adequada, à luta contra a exclusão social e à garantia de um nível elevado de educação, formação e proteção da saúde humana (artigo 9.º TFUE), bem como ao combate à discriminação em razão do sexo, raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual (artigo 10.º TFUE).

políticas e, em consequência, a adoção e aplicação dos atos jurídicos que lhes dão corpo, devem considerar/ponderar/integrar o ambiente, não como mero *limite*, mas sim como seu “*fim acessório*”⁶⁸. Essa mesma leitura – quiçá da reconfiguração, mas pelo menos do equacionamento ambiental da política e do direito da integração europeia – é igualmente confortada pelo disposto no artigo 3.º do Tratado da União Europeia (doravante “TUE”), a “norma-programa” que mapeia o processo de integração europeia⁶⁹, particularmente pela redação dada pelo Tratado de Lisboa, em vigor desde 2009, ao seu n.º 3⁷⁰, preceito que conforma a missão da União como integrando componentes económicas e ambientais e a sua conciliação através da noção de desenvolvimento sustentável⁷¹. Também ao Tratado de Lisboa se deve a entrada em vigor da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (doravante “CDFUE”)⁷² cujo artigo 37.⁷³ complementa a tríplice já delineada pelo artigo 3.º, n.º 3, TUE formada por integração ambiental, nível elevado de proteção do ambiente⁷⁴ e desenvolvimento sustentável – ou mesmo lhe confere alento renovado em razão da sua formulação num instrumento vinculativo de proteção dos direitos fundamentais⁷⁵.

Ao longo das últimas décadas, por isso, a União Europeia tem desenvolvido um importante *acquis* ambiental, o qual integra, alegadamente, algumas das normas de proteção do ambiente mais exigentes à escala global⁷⁶. É também no cenário

68. A. ARAGÃO, “Ambiente”, p. 1088 (itálico da Autora).

69. P. MADEIRA FROUFE e J. CAMELO GOMES, “Mercado Interno e Concorrência”, p. 451.

70. Assim dispõe o artigo 3.º, n.º 3, 1º parágrafo, TUE: “A União estabelece um mercado interno. Empenha-se no desempenho sustentável da Europa, assente num crescimento económico equilibrado e na estabilidade dos preços, numa economia de mercado altamente competitiva que tenha como meta o pleno emprego e o progresso social, e num elevado nível de proteção e melhoramento da qualidade do ambiente. A União fomenta o progresso científico e tecnológico.”

71. Identificando o protagonismo do desenvolvimento sustentável nas alterações introduzidas aos Tratados pelo Tratado de Lisboa, sem que “da insistência no jargão do desenvolvimento sustentável resulte alguma alteração substancial da política ambiental da União”, C. AMADO GOMES e T. ANTUNES, “O Ambiente e o Tratado de Lisboa: uma relação sustentada”, pp. 207-219.

72. Cfr. artigo 6.º, n.º 1, TUE.

73. Assim dispõe o artigo 37.º CDFUE: “Todas as políticas da União devem integrar um elevado nível de proteção do ambiente e a melhoria da sua qualidade, e assegurar-los de acordo com o princípio do desenvolvimento sustentável.”

74. Para além dos artigos 3.º, n.º 3, TFUE e 37.º CDFUE, a prossecução de um nível elevado de proteção do ambiente é igualmente referida nas disposições dos artigos 114.º, n.º 3 (no quadro das medidas que tenham por objeto o estabelecimento e o funcionamento do mercado interno) e 191.º, n.º 2 (enquanto objetivo da política da União no domínio do ambiente) TFUE.

75. Sobre o potencial interpretativo do princípio do nível elevado de proteção do ambiente como fonte de direitos subjetivos em razão da sua consagração no artigo 37.º CDFUE, cfr. A. SIKORA, “The principle of a high level of environmental protection as a source of enforceable rights”, *Cahiers de droit européen*, vol. 52, n.º 1, 2016, pp. 399-418.

76. Segundo informação constante da base de dados *eur-lex* [acessível em http://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/environment.html?root_default=SUM_1_CODED=20 (última consulta: 04.01.2018)]. De acordo com a mesma base de dados, o repertório de atos jurídicos da União em vigor a 4 de janeiro de 2018 integra um total de 747 atos jurídicos no domínio ambiental, dos quais 122 respeitam a princípios gerais e programas (ex.: avaliação de impacto ambiental, avaliação de impacto estratégica, rótulo ecológico, informação ambiental, proteção do ambiente através do direito penal, diversos programas de ação), 447 ao combate à poluição e efeitos nocivos (ex.: segurança nuclear e resíduos radioativos, proteção e gestão das águas,

global que se tem vindo a destacar nos últimos anos a ação política da União no domínio ambiental, particularmente nas recentes negociações internacionais sobre o clima. Aliás, a principal grande novidade introduzida pelo Tratado de Lisboa no capítulo ambiental foi precisamente a constitucionalização da política climática por via da inclusão da temática das alterações climáticas cujo combate é singularizado de entre os objetivos da política da União no domínio do ambiente⁷⁷. As alterações climáticas encontram-se, por isso, no centro da ação política da União empenhada em garantir o sucesso do Acordo de Paris firmado em 2015⁷⁸. Aliás, entre o papel determinante desempenhado pela União aquando da sua

monitorização da poluição atmosférica, prevenção da poluição sonora, substâncias químicas, riscos industriais e biotecnologia), 119 à gestão do espaço, do ambiente e dos recursos naturais (ex.: conservação da fauna e da flora selvagens, gestão dos resíduos, tecnologias limpas) e 76 a cooperação internacional.

77. Nos termos do artigo 191.º, n.º 1, 4º travessão, TFUE, a política da União no domínio do ambiente tem, entre outros, por objetivo a “promoção, no plano internacional, de medidas destinadas a enfrentar os problemas regionais ou mundiais do ambiente, e designadamente a combater as alterações climáticas.” De notar que o artigo 3.º, n.º 5, TUE também se refere ao “desenvolvimento sustentável do planeta” de entre os objetivos da União “nas suas relações com o resto do mundo”.

78. Os esforços nesse sentido integram, até o momento, diversos documentos preparatórios, dos quais se destacam comunicações e pareceres institucionais – cfr. COMISSÃO EUROPEIA, Comunicação ao Parlamento Europeu e ao Conselho, “Depois de Paris: avaliação das implicações do Acordo de Paris”, que acompanha a proposta de Decisão do Conselho relativa à assinatura, em nome da União Europeia, do Acordo de Paris adotado ao abrigo da Convenção-Quadro das Nações Unidas para as Alterações Climáticas, Bruxelas, 02.03.2016, COM/2016/0110; COMISSÃO EUROPEIA, Comunicação ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, “Acelerar a transição da Europa para uma economia hipocarbónica”, Bruxelas, 20.07.2016, COM(2016) 500 final; COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU, Parecer sobre o “Impacto das conclusões da COP 21 na política europeia de transportes”, JO C 303 de 19.08.2016, pp. 10-16; COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU, Parecer sobre o tema “Criar uma coligação entre a sociedade civil e os órgãos de poder infranacionais para cumprir os compromissos assumidos no Acordo de Paris”, JO C 389 de 21.10.2016, pp. 20-27 – e propostas legislativas – cfr. Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às reduções anuais obrigatórias das emissões de gases com efeito de estufa pelos Estados-Membros entre 2021 e 2030 para uma União da Energia resiliente e para cumprir os compromissos assumidos no âmbito do Acordo de Paris e que altera o Regulamento (UE) n.º 525/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à criação de um mecanismo de monitorização e de comunicação de informações sobre emissões de gases com efeito de estufa e de outras informações relevantes no que se refere às alterações climáticas, Bruxelas, 20.07.2016, COM/2016/0482 final; e Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à inclusão das emissões e remoções de gases com efeito de estufa resultantes das atividades relacionadas com o uso do solo, a alteração do uso do solo e as florestas no quadro relativo ao clima e à energia para 2030 e que altera o Regulamento (UE) n.º 525/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à criação de um mecanismo de monitorização e de comunicação de informações sobre emissões de gases com efeito de estufa e de outras informações relevantes no que se refere às alterações climáticas, Bruxelas, 20.07.2016, COM/2016/0479 final.

negociação⁷⁹ a exemplo de uma diplomacia climática⁸⁰ em desenvolvimento⁸¹, e a saída dos EUA deste instrumento histórico das respostas globais às alterações climáticas a exemplo da resistência nacional à cooperação no quadro de espaços públicos de decisão e ação que tendem à superação do sistema internacional tradicional ancorado nas distintas agendas dos Estados-Nação, as vicissitudes do Acordo de Paris demonstram que o *processo de metamorfose do mundo* teorizado por Ulrich Beck no seu último trabalho não ocorre sem atropelos, a exemplo de muitos episódios históricos de transição, mas de não retorno, feitos de avanços e recuos, momentos de potencial alento e oportunidades frustradas.

O Acordo de Paris firmado em dezembro de 2015 na 21.^a Conferência das Partes na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas (doravante “CQNUAC”), a qual fora elaborada em 1992 com o objetivo de “[estabilizar as] concentrações na atmosfera de gases com efeito de estufa, a um nível que evite uma interferência antropogénica perigosa com o sistema climático”⁸², procura reforçar a resposta mundial à questão climática. Assinalado pela Comissão Europeia como “viragem histórica na luta mundial contra as alterações climáticas”⁸³, o Acordo representa uma mudança de paradigma na implementação da CQNUAC com o reconhecimento de que apenas com o contributo de todos, no respeito pelo *princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas*⁸⁴, é possível enfrentar o desafio das alterações climáticas.

79. Em preparação das negociações da Conferência de Paris, a União havia apresentado o seu plano para o clima – cfr. CONSELHO EUROPEU, Conclusões sobre o “Quadro de Ação relativo ao Clima e à Energia para 2030”, Bruxelas, 23 e 24 de outubro de 2014 – e um roteiro da sua política em matéria de alterações climáticas – cfr. COMISSÃO EUROPEIA, Comunicação ao Parlamento Europeu e ao Conselho, “Protocolo de Paris - Um roteiro para o combate às alterações climáticas ao nível mundial para além de 2020”, Bruxelas, 25.02.2015, COM(2015) 81 final; e COMISSÃO EUROPEIA, Comunicação ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu, ao Comité das Regiões e ao Banco Europeu de Investimento, “Uma estratégia-quadro para uma União da Energia resiliente dotada de uma política em matéria de alterações climáticas virada para o futuro”, Bruxelas, 25.02.2015, COM(2015) 80 final. Ainda na categoria dos trabalhos preparatórios, cfr. COMISSÃO EUROPEIA, Comunicação ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, “O acordo internacional de 2015 sobre as alterações climáticas: Modelar a política climática internacional para além de 2020”, Bruxelas, 26.03.2013, COM(2013) 167 final.

80. Para uma análise evolutiva da diplomacia ambiental e da justiça intergeracional como seu princípio ético orientador, cfr. V. SOROMENHO-MARQUES, “Ética da política e diplomacia ambientais: natureza, implicações e fundamentos”, in M. C. PATRÃO NEVES e V. SOROMENHO-MARQUES (coord.), *Ética Aplicada: Ambiente*, Edições 70, Lisboa, 2017, pp. 129-153.

81. Cfr. CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, Conclusões “Diplomacia climática europeia após a COP21”, Bruxelas, 15 de fevereiro de 2016. Durante as negociações do Acordo de Paris, a União e os seus parceiros conseguiram estabelecer uma coligação de países desenvolvidos e de países em desenvolvimento favoráveis a um nível de ambição elevado, conhecida como *Coligação de Elevada Ambição*. De acordo com as referidas Conclusões, a diplomacia climática da União deverá incidir (i) na sensibilização para as alterações climáticas como prioridade estratégica; (ii) no apoio à aplicação do Acordo de Paris e dos planos climáticos; e (iii) em esforços para abordar a relação entre alterações climáticas, recursos naturais, incluindo a água, a prosperidade, a estabilidade e a migração.

82. Artigo 2.º CQNUAC.

83. COMISSÃO EUROPEIA, Comunicação “Depois de Paris: avaliação das implicações do Acordo de Paris”, p. 3.

84. Princípio já proclamado na Cimeira do Rio de 1992: “Os Estados irão cooperar, em

As respostas às alterações climáticas firmadas no Acordo de Paris passam pela adoção de medidas assentes na dupla estratégia de *mitigação* – por via da *redução* das emissões de gases com efeito de estufa que provocam alterações climáticas com o objetivo de balizar o aumento da temperatura média mundial – e de *adaptação* às alterações climáticas – por via da *aclimação* aos efeitos adversos das alterações climáticas com o objetivo de promover a resiliência e reduzir a vulnerabilidade às mesmas⁸⁵. O Acordo vincula igualmente as Partes à adoção e comunicação das medidas para atingir os objetivos de redução e adaptação convencionados, para além de estabelecer um pacote de solidariedade para os países em desenvolvimento, assente em medidas de financiamento e de cooperação entre as Partes no que se refere à partilha de informações e conhecimentos científicos e tecnológicos⁸⁶.

O Acordo de Paris procura orientar o mundo num *processo de dieta hipocarbónica*, encetando uma transição global rumo a um desenvolvimento socioeconómico com baixas emissões de gases com efeito de estufa. No quadro europeu, a inclusão do combate às alterações climáticas de entre os objetivos da política da União no domínio do ambiente⁸⁷ confirma uma viragem do espaço público de decisão e ação que é União Europeia para as tarefas de mitigação e adaptação às alterações climáticas, tanto no plano da sua política externa, “nas suas relações com o resto do mundo”⁸⁸, como também no da sua política interna, no exercício das competências que partilha com os Estados-Membros no domínio do ambiente⁸⁹. Neste quadro, para além do, já aqui mencionado, papel determinante desempenhado pela União aquando da negociação do Acordo de Paris, a aplicação do mesmo proporciona a oportunidade de confirmar o rumo

espírito de parceria global, para a conservação, proteção e restauração da saúde e da integridade do ecossistema terrestre. *Considerando as diversas contribuições para a degradação do meio ambiente global, os Estados têm responsabilidades comuns, porém diferenciadas.* Os países desenvolvidos reconhecem a responsabilidade que lhes cabe na busca internacional do desenvolvimento sustentável, tendo em vista as pressões exercidas por suas sociedades sobre o meio ambiente global e as tecnologias e recursos financeiros que controlam.” (princípio 7 da Declaração do Rio, itálico nosso).

85. Assim determina o artigo 1.º, n.º 1, do Acordo de Paris: “O presente acordo, ao reforçar a aplicação da convenção, incluindo a realização do seu objetivo, procura reforçar a resposta mundial à ameaça que constituem as alterações climáticas, no contexto do desenvolvimento sustentável e dos esforços para erradicar a pobreza, nomeadamente através das seguintes medidas: a) Manter o aumento da temperatura média mundial bem abaixo dos 2°C em relação aos níveis pré-industriais e prosseguir os esforços para limitar o aumento da temperatura a 1,5°C acima dos níveis pré-industriais, reconhecendo que tal reduziria significativamente os riscos e o impacto das alterações climáticas; b) Aumentar a capacidade de adaptação aos efeitos adversos das alterações climáticas, promover a resiliência a essas alterações e um desenvolvimento com baixas emissões de gases com efeito de estufa, de forma a não pôr em risco a produção alimentar; c) Tornar os fluxos financeiros coerentes com um percurso conducente a um desenvolvimento com baixas emissões de gases com efeito de estufa e resiliente às alterações climáticas. 2. O presente acordo será aplicado de forma a refletir a equidade e o princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas e respetivas capacidades, tendo em conta as diferentes circunstâncias nacionais.”

86. Cfr. artigos 3.º, 4.º, 5.º, 7.º, 9.º, 10.º, 11.º e 13.º do Acordo de Paris.

87. Cfr. artigo 191.º, n.º 1, 4º travessão, TFUE, na redação dada pelo Tratado de Lisboa.

88. Cfr. artigo 3.º, n.º 5, TUE.

89. Cfr. artigo 4.º, n.º 2, e), TFUE.

que já havia iniciado em direção a uma economia hipocarbónica⁹⁰. Em outubro de 2014, o “Quadro de Ação relativo ao Clima e à Energia para 2030” apresentado pelo Conselho Europeu fixou um objetivo interno de redução das emissões de gases com efeito de estufa em, pelo menos, 40% até 2030 em relação aos níveis de 1990⁹¹. Esta meta de redução vinculativa das emissões mobiliza os esforços de todos os Estados-Membros e de todos os setores económicos, incluindo a agricultura, a silvicultura e outras formas de utilização do solo, tendo em vista alcançar o objetivo a longo prazo de, no mínimo, 80% de redução das emissões ao nível interno até 2050 em relação aos níveis de 1990⁹².

O principal instrumento para atingir tais objetivos será o comércio europeu de licenças de emissão de gases com efeitos de estufa (doravante “CELE”)⁹³, em funcionamento desde 2005, pilar da política da União de combate às alterações climáticas. Instituído pela Diretiva 2003/87⁹⁴, o CELE tem-se revelado um instrumento eficaz e inovador na redução das emissões: o modelo de atribuição de licenças (a cada tonelada de CO₂ ou equivalente de CO₂ emitida para a atmosfera dentro de certo período deve corresponder uma licença de emissão) é, desde 2012, feita com recurso a leilão, sendo a quantidade total de licenças de emissão determinada a nível da União⁹⁵; e, assente na livre transação das licenças de emissão, o CELE conjuga instrumentos administrativos e económicos/de mercado no incentivo à redução das emissões de gases com efeito de estufa⁹⁶. Na sequência do Acordo de Paris, a Comissão Europeia apresentou duas propostas

90. Cfr. COMISSÃO EUROPEIA, Comunicação ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, “Roteiro de transição para uma economia hipocarbónica competitiva em 2050”, Bruxelas, 08.03.2011, COM(2011) 112 final.

91. Cfr. CONSELHO EUROPEU, Conclusões sobre o “Quadro de Ação relativo ao Clima e à Energia para 2030”, p. 2.

92. COMISSÃO EUROPEIA, “Roteiro de transição para uma economia hipocarbónica competitiva em 2050”, p. 4.

93. Para uma descrição abreviada do respetivo regime, cfr. C. AMADO GOMES, “Direito Administrativo do Ambiente”, in P. OTERO e P. COSTA GONÇALVES (coord.), *Tratado de Direito Administrativo Especial - Volume I*, Almedina, Lisboa 2013, pp. 238-243 (ponto da responsabilidade de T. ANTUNES).

94. Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de outubro de 2003, relativa à criação de um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade e que altera a Diretiva 96/61/CE do Conselho, JO L 275 de 25.10.2003, pp. 32-46, por último alterada pela Decisão (UE) 2015/1814 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de outubro de 2015, relativa à criação e ao funcionamento de uma reserva de estabilização do mercado para o regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa da União e que altera a Diretiva 2003/87/CE, JO L 264 de 09.10.2015, pp. 1-5; uma versão consolidada de 2015, não oficial, pode ser consultada em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:02003L0087-20151029&from=PT> (última consulta: 04.01.2018).

95. Tendo a Diretiva 2003/87 coberto os períodos de 2005-2007 e 2007-2012, o terceiro período do CELE (2013-2020) caracteriza-se pelo alargamento do seu âmbito com a introdução de novos gases e novos setores (aviação) e com o recurso ao leilão como regra para a alocação da maioria das licenças de emissão – cfr. Diretiva 2009/29/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2009, que altera a Diretiva 2003/87/CE a fim de melhorar e alargar o regime comunitário de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa, JO L 140 de 05.06.2009, pp. 63-87.

96. Enquadrando o mecanismo no desenho de um perfil de atuação administrativa renovado, cfr. J. E. FIGUEIREDO DIAS, *A reinvenção da autorização administrativa no Direito do Ambiente*, pp. 1158-1198.

legislativas⁹⁷ relativas ao CELE que atualmente cobre 45% das emissões de gases com efeito de estufa da União⁹⁸.

Para além disso, também no seguimento do Acordo de Paris, a execução do “Quadro de Ação relativo ao Clima e à Energia para 2030”, apresentado pelo Conselho Europeu em 2014, é assumido como prioritário⁹⁹. Além de fixar o objetivo interno de redução das emissões de gases com efeito de estufa em, pelo menos, 40% até 2030 em relação aos níveis de 1990, o referido quadro de ação estabeleceu, no domínio energético, uma meta indicativa de pelo menos 27% para o aumento da eficiência energética à escala da União, bem como para a quota-parte das energias renováveis consumidas na União no horizonte de 2030¹⁰⁰. O projeto *União da Energia*, apresentado na sequência pela Comissão Europeia em 2015¹⁰¹, constitui o quadro mais amplo em vista de um sistema energético integrado à escala da União no qual os cidadãos são colocados no centro das preocupações, tirando proveito da transição energética. A estratégia delineada assenta, entre outros, na garantia da segurança energética¹⁰² (incluindo o desenvolvimento da política externa europeia em matéria de energia em vista de uma maior segurança e diversificação energética), no impulso à conclusão do mercado interno da energia (com prioridade para o cumprimento da regulamentação vigente nos setores da energia¹⁰³, incluindo a independência das autoridades reguladoras), na priorização da eficiência energética¹⁰⁴ (com destaque nos setores dos transportes¹⁰⁵ e da construção), na descarbonização da economia (nomeadamente por via da promoção das energias renováveis¹⁰⁶), e

97. Cfr., *supra*, nota 78.

98. As emissões de gases com efeito de estufa não abrangidas pela Diretiva 2003/87 estão a coberto da comumente designada *Decisão relativa à Partilha de Esforços* – cfr. Decisão 406/2009/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2009, relativa aos esforços a realizar pelos Estados-Membros para redução das suas emissões de gases com efeito de estufa a fim de respeitar os compromissos de redução das emissões de gases com efeito de estufa da Comunidade até 2020, JO L 140 de 05.06.2009, pp. 136-148.

99. Cfr. COMISSÃO EUROPEIA, Comunicação “Depois de Paris: avaliação das implicações do Acordo de Paris”, p. 10.

100. Cfr. CONSELHO EUROPEU, Conclusões sobre o “Quadro de Ação relativo ao Clima e à Energia para 2030”, p. 5.

101. Cfr. COMISSÃO EUROPEIA, Comunicação “Uma estratégia-quadro para uma União da Energia resiliente dotada de uma política em matéria de alterações climáticas virada para o futuro”, p. 2.

102. Cfr. COMISSÃO EUROPEIA, Comunicação ao Parlamento Europeu e ao Conselho, “Estratégia europeia de segurança energética”, Bruxelas, 28.05.2014, COM(2014) 330 final.

103. Sobre a política europeia da energia, cfr. G. ANASTÁCIO e T. CARVALHO, “Energia”, in A. SILVEIRA, M. CANOTILHO e P. MADEIRA FROUFE (coord.), *Direito da União Europeia – Elementos de Direito e Políticas da União*, Almedina, Coimbra, 2016, pp. 1131-1185.

104. Cfr. Diretiva 2012/27/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, relativa à eficiência energética, que altera as Diretivas 2009/125/CE e 2010/30/UE e revoga as Diretivas 2004/8/CE e 2006/32/CE, JO L 315 de 14.11.2012, pp. 1-56.

105. Cfr. COMISSÃO EUROPEIA, Comunicação ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, “Estratégia Europeia de Mobilidade de Hipocarbónica”, Bruxelas, Bruxelas, 20.07.2016, COM(2016) 501 final.

106. Cfr. Diretiva 2009/28/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2009, relativa à promoção da utilização de energia proveniente de fontes renováveis que altera e subsequentemente revoga as Diretivas 2001/77/CE e 2003/30/CE, JO L 140 de 05.06.2009,

no fomento da investigação e da inovação no setor da energia, para além da capacitação dos consumidores, oferecendo-lhes informações e opções e criando flexibilidade na gestão da oferta e da procura.

Resulta do brevemente exposto que a estratégia da União na resposta aos desafios das alterações climáticas¹⁰⁷, particularmente no clima propiciado pelo Acordo de Paris, assenta num equilíbrio entre *compromissos internacionalmente assumidos* (procurando a União afirmar-se como valor acrescentado, senão mesmo de liderança, no cenário mundial), *objetivos e limites fixados à escala da União* (a promoção da integração por via do estabelecimento de metas ambiciosas de mitigação e adaptação às alterações climáticas) e sua concretização por via de *ações concretas e efetivas empreendidas pelos Estados-Membros* (cuja execução beneficia do sistema geral do direito da União de controlo do cumprimento das obrigações impostas aos Estados-Membros¹⁰⁸).

Mas as condutas concretas a empreender em vista da execução das estratégias de governação e regulação definidas não passam simplesmente pela intervenção dos Estados(-Membros), entendidos em sentido amplo (na integridade das diferentes estruturas que compõem o seu modelo de governo). Passam principalmente pelo envolvimento dos múltiplos membros da sociedade – parceiros sociais, pequenas e médias empresas, e, em geral, os cidadãos, em particular nas suas vestes de consumidores¹⁰⁹. Como tem sido amplamente assinalado pela academia, ponderado pelos centros políticos de decisão e incrementado pelo direito, uma das chaves para uma política ambiental/climática eficaz é a participação ativa dos cidadãos. A mobilização cidadã através de múltiplos e dinâmicos canais de informação e participação às escalas local, nacional e global fomentaria a emergência de uma nova dimensão/dinâmica da sustentabilidade – o “*envolvimento sustentável*” – que, envolvendo o todo da humanidade, promoveria, quiçá, uma “*globalização virtuosa*”¹¹⁰. Ulrich Beck fala a propósito de uma “*reanimação da democracia a*

pp. 16-62, alterada pela Diretiva (UE) 2015/1513 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de setembro de 2015, que altera a Diretiva 98/70/CE relativa à qualidade da gasolina e do combustível para motores diesel e a Diretiva 2009/28/CE relativa à promoção da utilização de energia proveniente de fontes renováveis, JO L 239 de 15.09.2015, pp. 1-29.

107. De acordo com os dados disponibilizados pela Comissão Europeia, os esforços da política climática estão a produzir resultados: em 2015, as emissões de gases com efeito de estufa na União foram de 22% abaixo do nível de 1990, registando-se uma tendência decrescente na maior parte dos Estados-Membros no período 1990-2015 – cfr. COMISSÃO EUROPEIA, Relatório Anual de Atividades 2016 - Direção Geral da Ação Climática, Bruxelas, 2017, p. 12. A expectativa é a de alcançar em 2020 uma redução de 24% em relação aos níveis de 1990, superando o objetivo de 20% fixado na *Estratégia Europa 2010* – cfr. COMISSÃO EUROPEIA, Comunicação “EUROPA 2020 - Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo”, Bruxelas, 03.03.2010, COM(2010) 2020 final, p. 13.

108. Sobre o tema, cfr. K. LENAERTS e J. A. GUTIÉRREZ-FONS, “The General System of EU Environmental Law Enforcement”, *Yearbook of European Law*, vol. 30, n.º 1, 2011, pp. 3-41.

109. A propósito, cfr. S. GUEDES VAZ, “Implicações éticas dos comportamentos do cidadão consumidor”, in M. C. PATRÃO NEVES e V. SOROMENHO-MARQUES (coord.), *Ética Aplicada: Ambiente*, Edições 70, Lisboa, 2017, pp. 351-368.

110. L. Schmidt, “Implicações éticas da cidadania ambiental”, in M. C. PATRÃO NEVES e V. SOROMENHO-MARQUES (coord.), *Ética Aplicada: Ambiente*, Edições 70, Lisboa, 2017, pp. 369-392, pp. 386-390 (itálico da Autora).

partir de baixo”, primeiro a uma escala urbana, e depois na forma de “alianças políticas policêntricas e multiescalar.”¹¹¹

O Acordo de Paris não se alheou da importância da cidadania ambiental/climática, exortando a cooperação das Partes na adoção de medidas para melhorar a educação, a formação, a sensibilização e a participação do público e o acesso à informação no domínio das alterações climáticas¹¹². Isto reflete-se igualmente no “pacote” da União direcionado para a implementação do Acordo de Paris.

Seguindo a referência transcrita de Ulrich Beck, à escala urbana, a Comissão Europeia¹¹³ tem em vista a criação de um balcão único para as autoridades locais e intensificar o trabalho a nível das cidades e das políticas urbanas, nomeadamente no que se refere a ações de apoio desenvolvidas no âmbito do *Pacto de Autarcas Para o Clima e a Energia*, uma iniciativa aberta à participação de autoridades locais e regionais europeias comprometidas numa abordagem integrada de mitigação e adaptação às alterações climáticas e no reforço da cooperação com autoridades locais e regionais parceiras, dentro e fora da União, para melhorar o acesso a energia segura, sustentável e acessível¹¹⁴. Por sua vez, o Comité Económico e Social Europeu, priorizando uma abordagem “da base para o topo” para uma ação climática eficaz, propõe erigir a ação da sociedade civil em prol da proteção do clima enquanto segundo pilar da política da União para as alterações climáticas, a par da diplomacia climática. Neste sentido, propôs a criação de uma coligação entre a sociedade civil e os órgãos de poder infranacionais para cumprir os compromissos assumidos no Acordo de Paris, coligação empenhada em cinco tarefas fundamentais: (i) aprofundar a compreensão da ação em prol da proteção do clima que os intervenientes da sociedade civil planeiam e queiram levar a cabo nos seus diferentes papéis; (ii) identificar e solucionar os problemas e as barreiras estruturais que impedem a sua boa execução (em particular, entraves burocráticos e procedimentos complexos); (iii) reforçar a divulgação de casos de sucesso; (iv) especificar as condições e os fatores desse êxito; e (v) elaborar um quadro político que permita aos intervenientes da sociedade civil elaborar e executar de forma eficaz, a todos os níveis, ações em prol da proteção do clima¹¹⁵.

Paralelamente, e demonstrando que a cidadania da União integra, enquanto uma das suas dimensões materiais, uma *ecocidadania*, a iniciativa de cidadania europeia foi, desde a sua introdução pelo Tratado de Lisboa¹¹⁶, destacada,

111. U. BECK, *A metamorfose do mundo*, pp. 226-227.

112. Cfr. artigo 12.º do Acordo de Paris.

113. Cfr. COMISSÃO EUROPEIA, Comunicação “Depois de Paris: avaliação das implicações do Acordo de Paris”, p. 8.

114. Informação acessível em http://www.pactodeautarcas.eu/index_pt.html (última consulta: 04.01.2018).

115. Cfr. COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU, Parecer sobre o tema “Criar uma coligação entre a sociedade civil e os órgãos de poder infranacionais para cumprir os compromissos assumidos no Acordo de Paris”, ponto 4.

116. Cfr. artigo 11.º, n.º 4, TUE e artigo 24.º, 1º parágrafo, TFUE.

entre outras razões, pelo seu interesse no domínio ambiental¹¹⁷. Trata-se de um mecanismo que permite a um milhão, pelo menos, de cidadãos da União, nacionais de pelo menos sete Estados-Membros, apresentar uma petição à Comissão Europeia em vista da elaboração por esta de uma proposta legislativa em domínios da competência da União¹¹⁸. Com distintos desfechos¹¹⁹, foi até ao momento apresentado um número revelador de iniciativas enquadráveis no domínio ambiental¹²⁰, destacando-se, desde logo, aquela que foi a primeira a reunir as condições necessárias a uma resposta da Comissão – a iniciativa *Right2Water*¹²¹. Escassas, ou até inexistentes, serão as problemáticas nas quais o *pensamento glocal* – resultante da contração do *princípio pensar globalmente, agir localmente* – é mais válido do que na resposta às alterações climáticas que não só revelam o intrincado grau de interdependência do mundo global, mas também reclamam a tomada conjunta de decisões e medidas à escala global. Mobilizada para o quadro das respostas às alterações climáticas, a iniciativa de cidadania europeia teria, pois, o potencial de reanimar a democracia (global à escala) europeia enquanto espaço público de decisão e ação participado, no sentido das “alianças políticas policêntricas e multiescalar” proposto por Ulrich Beck.

IV. Em jeito de conclusão

A metamorfose do mundo sugerida por Ulrich Beck e a *Viragem Copernicana*

117. Cfr. C. AMADO GOMES e T. ANTUNES, “O Ambiente e o Tratado de Lisboa: uma relação sustentada”, p. 230; C. PIMENTA e P. LEMOS, “Anotação ao Artigo 191.º TFUE”, in M. LOPES PORTO e G. ANASTÁCIO (coord.), *Tratado de Lisboa: anotado e comentado*, Almedina, Coimbra, 2012, p. 762.

118. Os procedimentos e as condições para a apresentação de uma iniciativa de cidadania foram estabelecidas no Regulamento (UE) n.º 211/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, sobre a iniciativa de cidadania, JO L 65 de 11.03.2011, pp. 1-22; cfr., ainda, o Regulamento de Execução (UE) n.º 1179/2011 da Comissão, de 17 de novembro de 2011, que estabelece as especificações técnicas dos sistemas de recolha por via eletrónica, nos termos do Regulamento (UE) n.º 211/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho sobre a iniciativa de cidadania, JO L 301 de 18.11.2011, pp. 3-9.

119. Em funcionamento desde 1 de abril de 2012, o balanço da iniciativa de cidadania europeia é, em razão sobretudo das condições estabelecidas para o registo das propostas, pelo menos mitigado, o que tem sido notado pela academia – cfr. o estudo analítico de A. KARATZIA, “The European Citizen’s Initiative in Practice: Legal Admissibility Concerns”, *European Law Review*, vol. 40, n.º 4, 2015, pp. 509-530 –, e registado a nível institucional – cfr. COMISSÃO EUROPEIA, Relatório sobre a aplicação do Regulamento (UE) n.º 211/2011 sobre a iniciativa de cidadania, Bruxelas, 31.03.2015, COM(2015) 145 final. Após um período de consulta pública (23/05/2017-16/08/2017), a Comissão Europeia apresentou algumas propostas de alteração do regime vigente – cfr. COMISSÃO EUROPEIA, Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho sobre a Iniciativa de Cidadania Europeia, Bruxelas, 13.09.2017, COM(2017) 482 final; para mais informações, cfr. <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/regulation-review> (última consulta: 04.01.2018).

120. Cfr. o Registo Oficial da Iniciativa de Cidadania Europeia, acessível em <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome> (última consulta: 04.01.2018).

121. Cfr. COMISSÃO EUROPEIA, Comunicação sobre a iniciativa de cidadania europeia “A água e o saneamento são um direito humano! A água não é um bem comercial, mas um bem público!”, Bruxelas, 19.03.2014, COM(2014) 177 final.

2.0 do Estado-Nação que a caracteriza teorizam uma repolarização do Estado e do Direito no mundo e na humanidade enquanto “novas estrelas fixas” do século XXI. Na presente reflexão, procuramos testar aquela teoria tendo por referência a crescente inclusão da proteção ambiental na construção jurídica do processo de integração europeia e, em particular, no quadro da implementação do Acordo de Paris no clima jurídico da União.

Assumido como prioritário no discurso jurídico-político da União, a implementação deste marco histórico nas respostas globais às alterações climáticas permitirá testar na União Europeia um modelo de governação, regulação e intervenção pautado pela cooperação dos Estados-Membros e mobilizado agora também para enfrentar as alterações climáticas que, enquanto riscos globais, atingem diferentemente todos por igual¹²², ao mesmo tempo que não prescinde da participação ativa dos cidadãos convidados a assumirem as vestes de “*Homo oecologicus* por causa do seu interesse mais essencial na sobrevivência.”¹²³ No plano jurídico, se da metamorfose do mundo emerge uma “nova maneira de gerar normas”¹²⁴, o Acordo de Paris e a sua filtragem pelo modelo jurídico da integração europeia parecem ditar as regras para a emergência de um Direito assente, como se viu, em compromissos internacionalmente assumidos, objetivos e limites fixados à escala da União e sua concretização por via de ações concretas e efetivas empreendidas pelos Estados-Membros. Importa que cada um desses eixos seja concebido, criado e aplicado como partes integrantes de um todo sistémico dotado de sentido – as estruturas de racionalidade ditadas pelos desafios globais da contemporaneidade, como as alterações climáticas –, não em termos de autonomia e independência, mas sim em termos de sinergia e interdependência.

122. É esta, entre outras (nomeadamente associadas à digitalização da sociedade), a razão que proporciona uma metamorfose da desigualdade, apontada em conclusão por Ulrich Beck como “a questão essencial do futuro”. Uma vez que as alterações climáticas provocam efeitos diferentes, até mesmo opostos, para diferentes grupos, em diferentes lugares e tempos, ameaçando uns, criando oportunidades para outros, “[o] problema da desigualdade surge hoje no contexto dos chamados desastres naturais que, com efeito, são causados pelos seres humanos, em contraste com um horizonte no qual a igualdade foi prometida a todos.” – U. BECK, *A metamorfose do mundo*, pp. 242-243.

123. U. BECK, *A metamorfose do mundo*, p. 210.

124. U. BECK, *A metamorfose do mundo*, p. 56.