



Condomínio da Terra

A CAMINHO DO RIO+20

O QUE NOS UNE A TODOS

Um Património Comum para uma Economia Verde



1800



1900



2012

RIO+20



2030



2050



2100

proponentes



QUERCUS - Associação Nacional de Conservação da Natureza



FCSH - Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa



UTAD - Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro



CEDOUA - Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra



CIGEST - Centro de Investigação em Gestão ISG/INP



CRE Porto - Centro Regional de Excelência
- Educação para o Desenvolvimento Sustentável, Área Metropolitana do Porto



UNEB - Universidade do Estado da Bahia, Centro de Pesquisa em Ecologia e Conservação da Natureza, Condomínio da Terra



Câmara Municipal da Guarda



Câmara Municipal de Baião

A proposta é ainda subscrita a título individual por:

Adilva de Souza Conceição, Universidade do Estado da Bahia

Alexandra Aragão, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

Alexandre Júlio Machado Leite, Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto

Carmen Silvia da Silva Sá, Departamento de Ciências Exatas e da Terra, UNEB

Casimiro Balsa, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa

Eduardo Manuel Machado de Moraes Sarmiento Ferreira, Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias

Fernanda Maria Grácio Delgado, Esc. Sup. Agrária do Instituto Politécnico de Castelo Branco

Gonçalo Filipe Ferreira Amaral, Câmara Municipal da Guarda

Hélder Spínola, Universidade da Madeira

Iva Pires, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa

José Pedro Fragoso Almeida, Esc. Sup. Agrária do Instituto Politécnico de Castelo Branco

Maria Amélia Martins-Loução, Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa

Maria Cristina da Costa Vila, Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto

Maria João Burnay, Fundo para a Conservação da Natureza e da Biodiversidade

Maria Manuel Pedrosa, Steinbeis University Berlin

Maria Raquel de Almeida Graça Silva Guimarães, Faculdade de Direito da Univ. do Porto

Martí Boada i Juncà, Institut de Ciència i Tecnologia Ambientals (ICTA)-UAB

Nuno Gaspar de Oliveira, Instituto Superior de Gestão

Viriato Soromenho-Marques, Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa

índice

01 Um Suporte Jurídico Global

- 01.1 A necessidade de evolução do conceito “*Common Concern of Mankind*”_3
- 01.2 Um património Comum para superar a “falha de mercado”_3
- 01.3 Património natural Imaterial da Humanidade_5

02 Métrica Comum

- 02.1 A necessidade de uma métrica comum_6
- 02.2 O Hectare Global, a pegada ecologia e a Biocapacidade_6
- 02.3 Uma economia que produz Biocapacidade_6

03 Um Valor comum

- 03.1 A necessidade de um valor comum_7
- 03.2 Reforma fiscal_8

04 A governança de um património Comum

- 04.1 O acerto de contas de um património comum com limites_9

resumo

A proposta de pensar a Terra como um imenso condomínio, tem como objectivo central aproveitar uma ferramenta jurídica já amplamente testada de conciliação de interesses individuais e colectivos, para fornecer uma base jurídica global que permita enquadrar e contextualizar globalmente instrumentos e estruturas que sustentem um novo quadro de harmonização dos interesses individualizados de cada um dos Estados com os interesses superiores de toda a Humanidade.

Para alcançar uma economia verde propõe-se que seja constituído um património comum global gerido por uma entidade capaz de contabilizar os contributos de cada Estado para a manutenção dos sistemas naturais globais. Estes contributos devem ser avaliados por uma métrica comum que se traduza num valor monetário comum.

Partindo da proposta de configuração do sistema climático como “Património Comum da Humanidade”, pretende-se construir um suporte jurídico global a partir do qual serão gerados direitos e deveres que possam alicerçar a construção de uma economia verde capaz de produzir os serviços ambientais.

A configuração desse património tem como objetivo a resolução de uma série de problemas estruturais e operacionais complexos, como a dispersão dos benefícios e dos encargos por todo o planeta que dá origem à “falha de mercado”. Para operacionalizar o acerto de contas e a institucionalização de uma gestão do interesse comum, deve-se chegar a acordo quanto à utilização de uma métrica que traduza por unidades o consumo e a oferta dos benefícios coletivos e de um valor comum para cada unidade.

01

Suporte jurídico global

01.1 A necessidade de evolução do conceito *Common Concern of Mankind*

A Resolução 43/53 de 6/12/1988-AG/ONU, “reconhece que as alterações climáticas são uma preocupação comum da Humanidade, uma vez que o clima é uma condição essencial que sustenta a vida na Terra.”. A Resolução surgiu como uma resposta à impossibilidade de se aplicar nesta matéria a solução clássica da “tragédia dos comuns”, normalmente obtida através da divisão dos bens de uso comum e privatização. Apontou uma nova fisionomia ao regime de Património Comum da Humanidade através do conceito *Common Concern of Mankind*. Este conceito tem raízes comuns com os *common interest, global commons, ou ainda, intergeneration equity/responsibility/rights*. A opção da consagração jurídica de um problema ou de uma preocupação como o *Common Concern of Mankind*, constitui simultaneamente uma identificação do problema e um ato proclamatório de apelo à sua resolução, mas não é ainda um instrumento apto a implementar soluções. Ora, a necessidade de se caminhar na concretização deste interesse, obriga a que se delimite o conceito indeterminado e genérico do “interesse comum da humanidade” em algo mais palpável que não exista apenas no espírito dos seres humanos como “preocupação”.

A transformação evolutiva da simples declaração de “preocupação” ou de “interesse”, até à construção de objetos jurídicos passíveis de operacionalizar os direitos e deveres relativos à prossecução destes interesse comuns a toda a humanidade, tornou-se numa tarefa urgente, sem a qual o Direito não cumpre a sua função primária de organização.

01.2 Um património comum para superar a “falha de mercado”

A dispersão da maioria dos benefícios e encargos ambientais por toda a humanidade, é identificada pela economia como uma “falha de mercado”, uma vez que “não existe uma instituição de troca onde o sujeito que afeta positivamente outro(s) receba uma compensação por isso ou o sujeito que afeta negativamente outro(s) suporte o respetivo custo.”¹

Perante os bens comuns e sobretudo aqueles que são globais, os direitos de propriedade estão subdefinidos. A existência de muitos agentes a utilizar um recurso, nestas condições, leva à “falha de mercado”, a um ineficiente nível de utilização do recurso e a uma especial propensão para o seu uso excessivo.

¹ Cit. por Soares, C.A Dias – O imposto ecológico. Contributo para o estudo dos instrumentos económicos de defesa do ambiente. Coimbra: Universidade de Coimbra/Coimbra Editora, 2001.

Os mercados verdes de carbono ou de biodiversidade, constituem em si interessantes laboratórios experimentais e conceptuais para a construção de uma economia verde, mas não respondem à dimensão global dos benefícios e encargos que se pulverizam de forma difusa pelos sistemas naturais globais. “Uma solução global para o desafio da sustentabilidade é um pré-requisito para uma vida sustentável à escala local e regional.”² Do reconhecimento das alterações climáticas pela Resolução 43/53 de 6/12/1998-AG/ONU, como “interesse comum”, pode-se decorrer que o próprio sistema sobre o qual estas alterações climáticas se realizam, neste caso o sistema climático, já não pode ser considerado como *res nullius*, isto é, sobre ele já não existe ausência de um interesse e como tal já não pode ser livremente usado.

“A noção de “interesse comum” leva à criação de um sistema legal cujas regras impõem deveres na sociedade como um todo e em cada membro individual da comunidade.”³

Neste contexto, o regime de Património Comum da Humanidade continua a ser o único que pode fornecer enquadramento jurídico-internacional adequado à regulação de bens que nos convocam para outras dimensões da condição humana, situadas já não no domínio do estritamente material, mas sim no que de qualitativo envolve também o bem-estar da humanidade.

José Manuel Sobrino, avança com uma proposta concreta: “Certamente uma abordagem jurídica formal à noção de Património Comum da Humanidade, excluiria os recursos vitais assim como o sistema climático, em si mesmo. Mas na minha opinião, a evolução da comunidade internacional, a dimensão patrimonial desses bens, a necessidade de transmissão, possibilitaria a aplicação dos princípios fundamentais do Património Comum da Humanidade e torná-los, portanto, livres de quaisquer apropriações estatais ou privadas, acessíveis a todos e realizada numa gestão internacional e institucionalizada, tendo especialmente em conta o desenvolvimento desigual dos Estados. Neste sentido, pode-se argumentar que o sistema climático para a humanidade tem uma dimensão de herança que envolve a ideia de transmissão de um clima adequado para a vida na nossa geração e para futuras gerações.”⁴

Esta opção da configuração de um sistema natural global como uma *res communis omnium*, isto é, como uma propriedade comum alargada a toda a humanidade, poderá vir a constituir um alicerce que possibilite a resolução de uma série de problemas operacionais complexos, como seja a inadequação do alcance espaço-temporal do Direito aos novos fenómenos globais e as inevitáveis “falhas de mercado” decorrentes da indefinição da propriedade destes bens ambientais globais. Poderá ainda possibilitar a quantificação desse “interesse comum”, abrindo as portas à criação de um sistema contabilidade de direitos e deveres relativos esse património comum.

“O bem ambiente não se presta a uma função de troca e alienação, mas a uma função de fruição colectiva”⁵. Muitas têm sido as tentativas de recorrer aos instrumentos de mercado, para promover a organização de uma função “de troca e alienação”, com objetivos de atingir ótimos ecológicos

² Costanza, R. et al. 2011. How Defining Planetary Boundaries Can Transform Our Approach to Growth, The Solutions Journal. Disponível em: <http://www.thesolutionsjournal.com/node/935> (consultado em 06/06/2011).

³ Shelton, Dinah, Common Concern of Humanity, *Iustum Aequum Salutare*, V2009/1.33-40

⁴ Sobrino, José Manuel, “Hácia um património ecológico comum de la humanidad”, 4 fev.2011, 21ª Jornal Estado de Direito.

⁵ Citado por, Amado Gomes, Carla, *Textos Dispersos de Direito do Ambiente*, Associação Académica da Faculdade Direito de Lisboa, Lisboa 2005, p 22.

e sociais, integrando economia e ambiente. O fato de ninguém poder ser excluído desta “fruição coletiva global”, implica que todos poderão ter acesso às melhorias introduzidas no sistema comum global sem pagar, da mesma forma que todos ficam confrontados com a possibilidade de arcarem com os encargos dos usos dos sistemas naturais globais, realizados por outros. Este fato impede a “função de troca e alienação” de um mercado tradicional. A solução terá de ser outra. Qual então o papel reservado ao Direito neste contexto? Uma das funções primárias do Direito, deverá ser a de organizar a fruição coletiva de bens ou sistemas naturais globais relativamente aos quais vários agentes possuem o direito de os usar, sem qualquer direito a poder excluir outros agentes.

01.3 Património Natural Imaterial da Humanidade?

A dificuldade em delimitar o objeto jurídico relacionado com o “interesse/preocupação” da humanidade, prende-se não com o bem natural que se pretende salvaguardar, mas com a dificuldade em definir esse bem sem entrar em confronto com o espaços físicos/geográficos das diferentes soberanias. Por um lado sabe-se que as “leis da natureza” existem, que o ciclos naturais e os sistemas naturais globais funcionam, mas as descobertas que revelaram o seu funcionamento global, são recentes e ainda não se conseguiu realizar a operação mental de separar estes sistemas dos espaços soberanos. Por outro lado, não se possui nenhum objeto jurídico, que se adegue às características desse “bem ambiente” de carácter difuso e intangível, que por um lado vá além da “preocupação”, mas que por outro fique aquém da soberania. Na sequência das alterações da composição química da atmosfera, surgem alterações na composição dos oceanos, da interação entre estes sistemas aparecem mudanças nas dinâmicas de distribuição e de transmissão de energia e temperaturas e em toda a complexa teia de desequilíbrios e equilíbrios que asseguram as condições ambientais para o bem-estar humano. Esta noção de processos funcionais que se desenrolam no plano da composição química da atmosfera ou dos oceanos, não se confunde nunca com as noções de geográficas de território nacional, de espaço aéreo, de zona económica exclusiva ou ainda de espaço geográfico de um ecossistema.

Está-se portanto, não num plano espacial do territórios dos Estados, mas sim de “sistemas funcionais” cuja a dimensão é sempre a global. A manutenção destes equilíbrios que constituem o suporte de um bem-estar humano, é o *Common Interest of Mankind*, e o seu desequilíbrio esse *Common Concern of Mankind*. Simone Borg⁶, identifica este interesse comum como um estatuto legal de um recurso comum “intangível” que abrange os bens comuns globais.

Parece então existir uma dimensão “imaterial” da natureza, que embora exista dentro do espaço geográfico do planeta, está para lá do espaço físico das soberanias e dos bens materiais fisicamente apropriáveis.

A atribuição de uma dimensão patrimonial ao sistema climático, proposta por Sobrino⁷, permite não só a desterritorialização da natureza, como permite individualizar a função natural e isolá-la do conceito de soberania, uma vez que a dimensão funcional ultrapassa a noção de espaço aéreo, marítimo ou terrestre e se entra no domínio intangível da natureza, que é para todos os efeitos onde se encontra o *Common Concern of Mankind*. Essa natureza “imaterial”, porque nos une a todos, é a essência e o verdadeiro Património Comum da Humanidade.

⁶ Borg, Simone, Climate Change as a Common Concern of Humankind, Twenty Years Later... From UNGA to UNSC <http://www.diplomacy.edu/conferences/climatechange/papers/borg.pdf>

⁷ Sobrino, José Manuel, “Hácia um património ecológico comum de la humanidad”, 4 fev.2011, 21ª Jornal Estado de Direito.

02

Métrica comum

02.1 A necessidade de uma métrica comum

O primeiro passo para iniciar esta gestão de forma integrada será o de encontrar uma medida aceite por todos, que seja capaz de traduzir em unidades o consumo e a disponibilização do bem-estar coletivo realizado através dos sistemas naturais globais. Para isso, é fundamental resolver previamente os problemas da variabilidade de metodologias utilizadas, as diferenças espaciais e biológicas entre distintas unidades geográficas e as diferenças entre os vários serviços ecológicos disponibilizados por diferentes ecossistemas. É ainda necessária a construção de um sistema que resolva os problemas da impossibilidade de apropriação dos serviços e do livre acesso e não exclusão relativamente a toda a comunidade humana.

02.2 O hectare global, a pegada ecológica e a biocapacidade

O hectare global, do *Global FootPrint Network*, tem não só a virtude de incluir numa mesma métrica os diferentes impactos sobre o sistema ecológico através da pegada ecológica (débito), como também a partir da biocapacidade (crédito) incorporar os benefícios dos serviços ecológicos. Esta ferramenta é já hoje aceite e reconhecida como uma métrica usada a nível internacional, sendo já usada como ferramenta para a implementação de políticas públicas, como acontece na UE. É uma métrica com capacidade de utilização nas variadas escalas (local, regional ou global) e de possibilitar o cruzamento destas informações. O hectare global, como conceito mensurável que é, possui não só a vantagem de ser compatível com a contabilidade de um “Património Imaterial Natural da Humanidade”, como ainda permite a obtenção de saldos que podem permitir o acerto de contas.

02.3 Uma economia verde que produz biocapacidade

Neste processo factual de globalização, é emergente o consenso sobre a necessidade de se desenvolver uma economia que se realize em harmonia com a “casa comum” e desta forma sirva para os seres humanos. Da cimeira do Rio+20, espera-se que constitua o início de um acelerado e profundo processo de transição mundial em direção a uma economia que gera crescimento, gera emprego e erradica pobreza por investir e preservar o capital natural sobre o qual assenta nossa a sobrevivência a longo prazo.

“Considerando, porém, o estado de degradação a que o ambiente chegou, a responsabilidade intergeracional deveria ir mais longe: já não basta deixar às gerações futuras o ambiente tal como foi recebido, mas é necessário recuperar a qualidade do ambiente, aproximando-a do nível “ótimo”.⁸

⁸ Aragão, Maria Alexandra de Sousa, O princípio do poluidor pagador, pedra angular da política comunitária do ambiente, Boletim da Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra, Coimbra Editora, Coimbra 1997, p-31



Em definitivo, construir uma economia verde não é apenas reduzir a poluição, desenvolver tecnologias verdes, melhorar a ecoeficiência e tentar organizar a “função de troca e alienação” de direitos de poluição, com todos os efeitos perversos daí decorrentes. Construir uma economia verde é também manter e recuperar o capital natural, introduzindo nas contas das relações internacionais e nos PIB’s (Produtos Internos Brutos) os contributos positivos de cada interveniente no sistema global e desta forma permitir que existam estímulos à recuperação a biocapacidade do planeta para sustentar uma vida humana.

Sabe-se que, neste momento, necessitaríamos de 1,5 planetas para assegurar a reposição dos recursos consumidos, o que quer dizer que a procura destes serviços ambientais é 0,5 vezes superior à oferta. Se os serviços ambientais são vitais para o bem-estar da humanidade, porque é que esta economia não é capaz de os produzir e disponibilizá-los em quantidades adequadas à procura que existe para estes serviços?

03

Um valor comum

03.1 A necessidade de um valor comum

A opção de utilização de uma mesma métrica do lado da procura e da oferta, que permite uma leitura dos contributos locais para o global, possibilita afirmar que cada unidade de biocapacidade (hectare global) disponibilizada para os sistemas naturais comuns, beneficia de igual forma toda humanidade. Então a compensação económica a atribuir para cobrir os seus custos de provisão de cada hectare global de biocapacidade, deve ser idêntica em todo o planeta. Este é também um alicerce fundamental para a construção da confiança e reciprocidade.

Se é certo que se procura um valor para serviços vitais, apesar do seu valor será sempre incalculável, também é certo que “a percepção da falta de correspondência entre o irrisório valor de mercado e o supremo valor real deve ser vista como estímulo à busca de um valor mais próximo da realidade e não como obstáculo à valoração por receio que o valor calculado fique aquém do valor real. (...) Em suma, o “pudor” em atribuir um valor monetário aos elementos componentes da natureza tem como efeito manter a exploração de recursos a custo zero ou próximo de zero, o que, na óptica da preservação do recurso, é certamente pior do que a atribuição de um preço, por muito baixo ou pouco rigoroso que seja.”⁹

Como se pode encontrar um valor para compensar quem disponibiliza serviços ecológicos de interesse comum?

⁹ Aragão, Alexandra, A natureza não tem preço... mas devia. O dever de valorar e pagar os serviços de ecossistemas. Estudos de Homenagem ao Professor Jorge Miranda. Outubro 2011.

Do lado da oferta dos serviços ambientais, o que se propõe é a quantificação dos custos de provisão dos benefícios indiretos realizados nos sistemas naturais comuns. Pretende-se saber quanto custa oferecer cada unidade de biocapacidade, que é um benefício usado por todos, ao nível global, e isso está diretamente relacionado com os custos de manutenção/recuperação do bom estado dos ecossistemas.

Partindo da obtenção desse valor, em diversos ecossistemas e em diversos países, essa deverá ser a informação base para o processo político de construção do preço. Uma vez que antecipadamente já se aceitou que o pagamento de serviços de ecossistema nunca cobrirá o real valor dos serviços prestados, o que se deve procurar encontrar será o valor mais adequado para realizar essa compensação pelos serviços de interesse comum.

Mais, dadas as diferenças económicas e cambiais entre os países, o valor comum pode ainda ser um instrumento adequado para responder às diferenças históricas no consumo e uso dos sistemas naturais globais entre países, como ainda pode proporcionar uma distribuição de recursos financeiros entre o mundo rural e o mundo urbano, mais equilibrada.

03.2 Reforma fiscal ecológica

A compensação dos benefícios realizados nos sistemas naturais comuns implica uma visão alargada sobre a economia e o próprio sistema de impostos, uma vez que esta nova compensação financeira, não pode ser realizada através da criação de novos impostos a acrescentar aos existentes. A transição para uma economia verde passará pela construção de um sistema fiscal que assegure uma redistribuição de rendimentos baseada nas contribuições positivas e negativas de cada um para com o interesse comum, isto é, que por um lado penalize os impactos sobre ambiente e que por outro incentive a prestação de benefícios coletivos. Essas propostas têm por base a convicção de que deve haver uma diminuição da carga de impostos sobre o fator trabalho e um aumento de impostos sobre os impactos no ambiente, isto é, sobre o consumo que se traduz na pegada ecológica.

04

Governança de um património comum

Quando se fala em atribuir um valor económico aos serviços ecológicos, imediatamente se pensa que será necessário transformá-los em produtos transacionáveis e que ter-se-á que criar um mercado convencional. Essa não é a abordagem correta, porque está-se a falar de bens de livre acesso e não se pode usar um mercado convencional para gerir bens de cujo consumo ninguém pode ser excluído. Uma vez que todos os países consomem e disponibilizam serviços ecológicos que se refletem nos sistemas naturais globais, só obtendo o saldo entre a totalidade da oferta e do consumo é que se pode alcançar um acordo onde os interesses de todos tenham a possibilidade de serem assegurados. Será necessária uma gestão permanente entre a disponibilidade e a procura de serviços ambientais, que



deverá ser realizada por uma instituição da ONU. O ambiente não é um produto que se transacione, é um bem a manter.

04.1 Acerto de contas de um património comum com limites

Hoje já é possível definir quais os limites dentro dos quais são mantidas as condições de vida humanas e as fronteiras que não devemos ultrapassar. Este limite do próprio sistema natural terrestre deve ser entendido “como um ponto específico relacionado com um processo de escala global, para além do qual a humanidade não deveria ir”¹⁰. Esta noção de fronteira será um juízo normativo, informado pela ciência, mas em grande parte baseada na percepção humana de risco. Se o valor deste património for aferido pela capacidade do sistema natural terrestre assegurar condições de vida humanas às próximas gerações, no caso no sistema climático, o valor adequado e seguro do património herdado corresponderia à concentração de CO₂ na atmosfera e um património com um valor adequado será o de 350ppm.

O Condomínio da Terra, ao delimitar juridicamente a soberania de cada Estado dos sistemas naturais comuns, propõe um suporte jurídico global que permitirá a criação de uma contabilidade dos contributos de cada um para o regular funcionamento destes sistemas e de um sistema de gestão, que consideramos serem as condições estruturais para ultrapassarmos a “armadilha social”.

Tendo como ponto de partida este cenário teórico/conceptual, propõe-se uma conjugação estruturada de várias soluções já existentes, às quais são feitos alguns melhoramentos e adaptações, atribuindo-lhe a dimensão integrada de um percurso necessário de reformas estruturais para construir uma economia humana verde.

¹⁰ COSTANZA, R. et al. 2011. How Defining Planetary Boundaries Can Transform Our Approach to Growth, The Solutions Journal. Disponível em: <http://www.thesolutionsjournal.com/node/935> (consultado em 06/06/2011)

