

Avaliação e gestão dos riscos não comprovados: estudo de casos da aplicação do princípio da precaução em Portugal

Vasco Gonçalves

DINÂMIA'CET-IUL, Instituto Universitário de Lisboa (IUL)

vasco.goncalves@iscte-iul.pt

Resumo

A aplicação do princípio da precaução na avaliação e na gestão do risco em resposta aos atuais desafios sociais relacionados com os riscos complexos, tecnológicos e emergentes, caracterizados por elevados níveis de incerteza científica e de gravidade dos danos potenciais, tem sido marcada por alguma ambiguidade na interpretação do conceito de precaução, pela insuficiente caracterização dos impactos potenciais das atividades económicas para a saúde pública ou para o ambiente e pela falta de mecanismos e de quadros operacionais de apoio à decisão.

A diversidade de situações, a inexistência de normativos precisos, os interesses múltiplos (ambientais, económicos e sociais) para ponderar, dificultam o papel do decisor, para mais num quadro de incerteza. Nas disputas em tribunal, em particular, os juízes sentem dificuldades na realização de análises baseadas em factos com origem em outros ramos da ciência e da técnica que não a ciência jurídica.

Por isso, as condições da aplicação do princípio da precaução têm sido muito condicionadas por factores como os objetivos dos decisores, as suas atitudes face ao risco e as regras e critérios de decisão que utilizam, dificultando o funcionamento da justiça administrativa e gerando discricionariedade, ambiguidade e imprevisibilidade quanto ao sentido das decisões.

Neste artigo, pretende-se clarificar o modo como o princípio da precaução tem sido interpretado e aplicado pelos tribunais em Portugal na análise de conflitos associados à existência de perigos incertos para o ambiente ou para a saúde pública.

Pretende-se, finalmente, contribuir para o debate sobre quando e como aplicar medidas de precaução e para a melhoria das condições de aplicação deste princípio na avaliação e na gestão dos riscos ambientais.

Para isso, considera-se um conjunto recente de dez processos judiciais relevantes, relativos a ações em áreas de atividade envolvendo riscos ambientais, e em que é considerada a aplicação do princípio da precaução, e analisam-se as decisões dos tribunais nas várias instâncias judiciais e a respectiva fundamentação.

Com o objetivo de avaliar o grau de consistência da aplicação da precaução em relação à análise de riscos comparáveis e a proporcionalidade das decisões dos diferentes tribunais face à gravidade dos riscos foi desenvolvido um quadro teórico de análise baseado no seguinte conjunto de atributos fundamentais da aplicação do princípio da precaução: natureza dos riscos (nível de incerteza e gravidade do perigo potencial), nível de exigência de prova, nível de severidade das medidas aplicadas.

O estudo realizado permitiu constatar as posições diferenciadas entre tribunais com argumentos contraditórios perante o mesmo caso ou perante casos semelhantes, reconhecendo os perigos existentes mas atribuindo-lhes diferentes níveis de gravidade e de incerteza, exigindo diferentes níveis de prova ou dando prioridade a diferentes interesses.

No entanto, foi possível constatar, nos tribunais das instâncias inferiores, uma maior propensão para decisões favoráveis à concessão de providências cautelares (o que corresponde à aplicação da precaução na sua versão mais severa) nos Casos em que poderá estar em causa a saúde humana (nas áreas da co - incineração de resíduos e das linhas de energia de alta tensão). Nos Casos em que os riscos mais relevantes são relativos ao ambiente natural (barragem e parque eólico), os tribunais decidem contra a concessão de providências cautelares, procurando assegurar a prossecução das atividades e dos interesses económicos.

Porém, as decisões do Supremo Tribunal Administrativo, sempre desfavoráveis à concessão de providências cautelares, parecem representar, finalmente, a prioridade atribuída aos interesses económicos e à riqueza do País, em desfavor de interesses ambientais, de âmbito mais local ou regional.

Os resultados obtidos neste estudo permitem concluir, no mesmo sentido de outros estudos teóricos e empíricos realizados noutros países, que, de modo a contrariar o recurso a informação pouco clara e insuficiente quanto às incertezas existentes, levando à percepção de níveis diferenciados de gravidade dos riscos e conduzindo a decisões contraditórias, será desejável que a regulamentação do princípio da precaução possa vir a dispor de requisitos e de critérios mais explícitos quanto ao esclarecimento sobre os riscos e a ponderação de interesses, nas diferentes áreas de actividade, e quanto à proporcionalidade das decisões.

Neste contexto, será muito importante que os tribunais possam dispor do apoio técnico e de orientação de uma *expertise* científica de qualidade relativamente à análise da informação ambiental e económica.