

O DIREITO E A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL EM MATÉRIA AMBIENTAL: A ESTRUTURA DE UM DIÁLOGO

Geraldo Miniuci

Resumo

O artigo apresenta o direito internacional do meio ambiente como um conjunto de normas e princípios de natureza procedimental, destinados a organizar a cooperação internacional entre Estados soberanos. Por meio de dispositivos de vigência internacional, a cooperação se estabelece do seguinte modo: há uma estrutura básica, de um lado, e, de outro, há uma interação no interior dessa estrutura, na qual os atores envolvidos dialogam. Os parâmetros orientadores desse diálogo que se institucionaliza são estabelecidos por normas e princípios que determinam não somente quem falará, quando, durante quanto tempo, mas também, e principalmente, sobre o que se discutirá e em que condições. Conforme será demonstrado, a ordem jurídica internacional pode não assegurar, em matéria ambiental, condições satisfatórias de diálogo, pois nela existem dispositivos que permitem a distorção e a manipulação das discussões entre atores soberanos, formalmente equiparados, porém, de fato, desiguais para dialogar no mesmo nível e de acordo com seus próprios interesses e expectativas.

Direito internacional do meio ambiente: a estrutura de uma interação

A partir de dois fundamentos de validade distintos, podemos, tanto no direito internacional público, de modo geral, como no direito internacional do meio ambiente, em particular, diferenciar regras originárias, baseadas no consentimento, expresso ou tácito, dos Estados, de regras derivadas que, por sua vez, extraem sua validade das regras originárias. Na terminologia usada por Ott¹, trata-se aqui de dois direitos, o primário (*Primärrecht*) e o secundário (*Sekundärrecht*), aquele para referir-se aos tratados, protocolos, anexos e regras que se produzem pela prática costumeira, este para designar as decisões tomadas pelos órgãos de uma organização internacional criada por norma originária.

No âmbito do direito secundário, aponta aquele autor a distinção feita entre *decisões internas* e *decisões externas*. As primeiras compreendem todo o conjunto de regras elaborado para ordenar a ‘*vida interior*’ de uma organização internacional, isto é, os membros, a criação de órgãos e instituições, a aprovação do orçamento, lotação, procedimentos, mandatos etc. Segundo a teoria funcional, hoje dominante, que se apóia na doutrina dos poderes implícitos da Corte Internacional de Justiça (CIJ), a competência para legislar nesse sentido é inerente às organizações internacionais: no desempenho de suas funções, podem elas criar as regras que se fizerem necessárias para o cumprimento adequado de suas tarefas².

As decisões externas são aquelas que, tomadas por uma organização internacional no desempenho de suas funções, e sendo endereçadas aos Estados, poderiam vinculá-los

diretamente, criando-lhe obrigações mediante decisões concretas ou regulações abstratas. No entanto, exceto em casos como, por exemplo, o da União Européia (UE) ou do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), essa possibilidade de produzir efeitos imediatos na órbita interna de uma soberania, sem que se faça necessário o processo de ratificação, não é freqüente. *Segundo visão dominante, a competência de uma organização internacional para tomar decisões vinculantes depende de cláusula expressa em seu tratado constitutivo*³.

Na esfera do direito primário, as regras originárias, regulando as relações entre Estados soberanos que se vêm às voltas com problemas comuns, estabelecem instituições de cooperação e seus órgãos. Criada a organização, normas secundárias internas são aprovadas para organizar os procedimentos dos atores, que se põem, então, a negociar em bases permanentes, num fenômeno que Ott⁴ denomina a *elaboração comunicativa do direito*. Isso nos remete a uma nova perspectiva, que revela a existência de um espaço institucionalizado de interação, no qual os atores irão fundamentalmente *dialogar*⁵.

Há, portanto, dois aspectos revelados por essa perspectiva: de um lado, a estrutura jurídico-administrativa de uma arena organizada para que interajam determinados atores internacionais; de outro, o interior dessa estrutura, o momento próprio da interação, em suma, o diálogo entre os participantes. Focalizar esses dois aspectos ao mesmo tempo implica navegar concomitantemente entre dois níveis de normatividade, o jurídico, referente às regras que organizam a interação, e o da comunicação, relativo às condições necessárias para o diálogo. Por ora, iremos, você e eu, caro leitor, restringir nossa atenção a esse segundo nível de normatividade, procurando responder estas questões: *como deve ser o bom diálogo, o diálogo ideal, que se oponha ao diálogo distorcido e manipulável? Qual o fundamento de validade da resposta que se venha a dar a semelhante indagação?*

A comunicação no interior da estrutura: a cooperação internacional vista como um diálogo

Do ponto de vista de um direito procedimental, o diálogo adequado seria aquele que se desenvolve nos termos das regras de procedimento acordadas e estabelecidas pelas partes, mas, sob a perspectiva da comunicação, o diálogo ideal exigiria que se cumprissem determinadas condições que, como veremos, nem sempre podem ser asseguradas pelo direito. E quais seriam elas?

Para responder essa questão, torna-se necessário que se esclareça antes esta, *por que os Estados cooperam, dialogando por intermédio de seus representantes?*

São dominantes, hoje, em relações internacionais, a teoria utilitarista e suas variantes, o realismo, o funcionalismo e o neo-institucionalismo. O conceito de utilitarismo refere-se, na história da filosofia e na teoria social, às ações dos atores cujo objetivo é maximizar

vantagens e minimizar perdas. Nesse sentido, Keck apresenta o fenômeno da comunicação como decorrência da necessidade que têm os participantes de se coordenarem uns com os outros, cada um para atingir seus próprios objetivos. Desejando evitar o processo coletivo de autodestruição, *as partes têm interesse em obter consenso, e esse interesse conduz a um comportamento comunicativo, que se permite conceituar como maximização da utilidade*⁶.

Se forem admitidos os pressupostos do utilitarismo de que os Estados agem movidos por egoísmo, buscando maximizar vantagens, e se for igualmente aceito que esses atores vêm na cooperação internacional uma alternativa estratégica para alcançar seus objetivos, inclusive o da própria preservação, pergunta-se, então, *como deve ocorrer um diálogo entre pessoas que se orientam por esse tipo de racionalidade?*

Todo diálogo exige ao menos isto, que se estabeleça uma linguagem comum entre os participantes. Não parece razoável, por exemplo, uma discussão acerca das origens do universo em que se contraponham argumentos científicos, de um lado, e teológicos, de outro⁷; nem um debate em que, ainda a título meramente exemplificativo, os opositores da pesca da baleia lancem mão de argumentos morais, éticos ou simplesmente emotivos para convencer esquimós, consumidores japoneses ou noruegueses de que aquele animal deve ser preservado. Não haverá comunicação possível enquanto os interlocutores não estabelecerem uma linguagem comum. Veja que, nas discussões em torno da pesca da baleia, o debate possível é travado no plano científico. As questões tratadas enfocam temas como os métodos de contagem, monitoramento e fiscalização das populações de baleias e critérios utilizados para estabelecer a quantidade daquelas que poderiam ser capturadas sem prejuízo para o conjunto de sua espécie. Assim, ao invés de recorrer a argumentos em defesa de supostos direitos de baleias, o Greenpeace, por exemplo, justificando a suspensão da pesca, questiona a precisão de certos dados relativos às quantidades existentes daquele animal e *argumenta que [a pesca] não pode ser administrada como se fosse pesca de peixes porque a taxa de reprodução das baleias é lenta. Ao invés de despejarem enormes quantidades de ovos para serem fertilizados pelo macho na água, como fazem os peixes, as baleias são mamíferos e dão à luz apenas um filhote, uma vez a cada ano ou a cada dois anos*⁸.

Além dessa condição, a racionalidade de um diálogo entre atores que agem fundamentalmente de acordo com seus próprios interesses exige que os participantes tenham acesso a todos os dados do problema. Obter o melhor conhecimento disponível sobre a matéria em discussão deve ser aspiração de todos que pretendem agir de modo egoísta. Nos fóruns internacionais, os atores sentam-se à mesa não para ensinar e aprender, mas para

negociar, e a informação desempenhará papel determinante no sucesso ou insucesso dos interlocutores.

Em outras palavras, a fim de que tenham as mesmas oportunidades no âmbito de um diálogo, argumentando, perguntando, respondendo, interpretando, justificando, prestando e exigindo contas em igualdade de condições, devem os participantes dispor das mesmas informações, do contrário o debate se inviabiliza. Se o ouvinte, por insuficiência de conhecimento, encontra-se em situação que não lhe permite tecer qualquer tipo de juízo a respeito de uma dada asserção feita pelo falante, então não haverá diálogo, pois nada mais será dito além daquilo que já consta no enunciado.

Eis, portanto, em resumo, duas condições que a racionalidade voltada para os próprios interesses impõe ao diálogo entre atores soberanos, *primo*, que seus representantes discurssem no mesmo plano e, *secundo*, que eles tenham condições de compartilhar todos os dados disponíveis sobre o problema.

Isso posto, podemos avançar, formulando as seguintes questões: *quais são, em direito internacional, os dispositivos orientadores do diálogo? Em que medida eles permitem que se cumpram as condições ideais desse diálogo?*

As normas ou os princípios balizadores das discussões são tanto aqueles que dispõem sobre o plano em que deve ocorrer o diálogo, como aqueles que regulam o acesso à informação pertinente ao processo de elaboração comunicativa do direito. Em que medida eles asseguram as condições ideais impostas pela racionalidade egoísta dos atores, essa é uma questão que somente poderá ser respondida num estudo mais amplo e profundo. Dados os limites e propósitos deste texto, irei fixar-me, inicialmente, apenas na análise do princípio do desenvolvimento sustentável, tomando-o como um princípio que estabelece os parâmetros para a escolha do plano em que ocorre a discussão, e, em seguida, voltarei o enfoque para as condições de acesso às informações necessárias para participar do diálogo, no plano finalmente estabelecido.

O princípio do desenvolvimento sustentável

Introduzido no relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, *Our Common Future*, de 1987⁹, adotado em nível normativo pela ECO/92 e incluído no repertório do sistema multilateral de comércio, pelos Ministros, na reunião de Marraquech¹⁰, o desenvolvimento sustentável encontra-se expresso em diversos tratados multilaterais, declarações e acordos, além de ser subscrito por instituições financeiras e organismos regionais¹¹, sendo considerado não apenas um conceito, mas um princípio do direito internacional contemporâneo¹².

Nos termos do relatório Brundtland, desenvolvimento sustentável é o *desenvolvimento que atende às necessidades do presente, sem comprometer a capacidade das futuras gerações de atender às suas próprias necessidades*.¹³ Nada mais indefinido. Afinal, o que significam essas palavras?

A fixação do conteúdo de semelhante termo não é tarefa fácil. O assunto foi tratado pela primeira vez na CIJ em 1997, no caso do Projeto Gabčíkovo-Nagymaros (Hungria vs. Eslováquia).

O caso Gabčíkovo-Nagymaros (Hungria vs. Eslováquia)¹⁴

Em 1977, Hungria e Checoslováquia celebraram tratado para construir e operar em conjunto um sistema de represas no rio Danúbio. As expectativas em torno do projeto eram de que ele contribuiria substancialmente para as economias das duas partes, melhorando o acesso fluvial na região e aumentando a capacidade energética de duas usinas hidrelétricas.

O impacto do projeto sobre o meio ambiente, esperava-se, seria considerável, e, por essa razão, o art. 15 do tratado determinava que as partes zelassem pela qualidade das águas do Danúbio, e o art. 19, que elas celebrassem entre si um plano conjunto para assegurar o cumprimento das obrigações ambientais durante a construção e a operação do sistema de represas. Com a divulgação de novas informações científicas a respeito das conseqüências ambientais do projeto, porém, cresceu, no âmbito da opinião pública húngara, a oposição ao empreendimento. Estávamos, então, em 1978, quando havia sido dado início aos trabalhos. Após um longo período de negociações e de adiamentos, decidiu a Hungria, em 1989, suspender as atividades que lhe cabiam no projeto e, em 1992, denunciar o tratado.

Não obstante, a Eslováquia prosseguiu no empreendimento, construindo e colocando em funcionamento um sistema modificado, que, ao entrar em operação, reduziu o fluxo das águas do Danúbio, prejudicando os interesses da Hungria no rio.

O caso foi levado à CIJ, em 1997, que concluiu, de um lado, não haver sido caracterizado o “estado de necessidade ecológica” para que a Hungria pudesse legalmente suspender suas atividades e, de outro, que o sistema modificado introduzido pela Eslováquia, interferindo substancialmente no fluxo do rio, constituiria um ilícito internacional. Em vista disso, a Corte, considerando ainda válido o tratado de 1977, determinou às partes que retomassem as negociações no sentido de alterar as estruturas e revitalizar o projeto.

No parágrafo 140 da decisão, após admitir que limites sobre a ação humana no meio ambiente devem ser impostos, diz a Corte: *essa necessidade de reconciliar desenvolvimento econômico com proteção do meio ambiente está adequadamente expressa no conceito de desenvolvimento sustentável. Para os propósitos do presente caso, isso significa que as*

*Partes em conjunto deveriam novamente considerar os efeitos sobre o meio ambiente da usina de Gabčíkovo. Em particular, devem encontrar uma solução satisfatória para o volume de água a ser lançado no antigo leito do Danúbio e nos afluentes nas duas margens do rio.*¹⁵

Embora reconheça o conceito de desenvolvimento sustentável e sua força aglutinadora no âmbito do direito internacional do meio ambiente, a decisão da Corte não sabe precisar-lhe o conteúdo. Admitindo as necessidades de um país e os danos causados no território do outro, determinou a CIJ apenas que se cumprisse, sem prejuízos ao meio ambiente, a obrigação acordada entre os dois Estados. Não houve aqui orientação alguma de como isso poderia ser feito, ao contrário, no parágrafo 141 da decisão lê-se:

*Não cabe à Corte determinar qual será o resultado final dessas negociações a serem conduzidas pelas Partes. Cabe às próprias Partes encontrar uma solução que leve em conta tanto os objetivos do tratado, os quais devem ser perseguidos de modo conjunto e integrado, como as normas de direito internacional do meio ambiente e os princípios do direito dos cursos d'água internacionais. A Corte recorda nesse contexto que, conforme dito nos casos da plataforma continental do Mar do Norte, "[as Partes] têm a obrigação de se conduzir de tal maneira que as negociações sejam frutíferas, o que não será o caso, se alguma delas, insistindo em sua própria posição, não lhe admitir modificação alguma".*¹⁶

Em voto separado, o Vice-Presidente daquela corte, Juiz Weeramantry, manifestou-se sobre o tema procurando demonstrar o *status* jurídico do desenvolvimento sustentável, por ele considerado, muito mais do que conceito, um princípio de direito internacional. O juiz parte do pressuposto de que as bases jurídicas do desenvolvimento sustentável são o direito ao desenvolvimento e o direito ao meio ambiente saudável. Não reconhecer o princípio do desenvolvimento sustentável significa admitir que esses direitos fundamentais entrem e permaneçam em conflito.

O Juiz Weeramantry apresenta, ainda, argumentos de outro quilate para defender a idéia de que o princípio do desenvolvimento sustentável faz parte do direito das gentes. Nesse sentido, ele adota a metodologia do direito natural. Partindo do pressuposto de que é possível descobrir, por meio da razão, princípios legais universais, que existem independente da legislação formal, escreve o juiz em seu voto: *não seria errado afirmar que, entre os valores mais puros e universais, a exigir reconhecimento internacional, estão o amor pela natureza, o desejo de preservá-la e a necessidade de que a atividade humana respeite os requisitos para sua manutenção e continuidade.*¹⁷ A idéia de desenvolvimento sustentável estaria assim associada a uma consideração ética de perpetuação¹⁸, ao desejo, em suma, de preservar a humanidade e a vida em geral.

Quanto à determinação do conteúdo propriamente dito do princípio, propõe o magistrado que se volte para o passado, examinando nele os casos de impacto humano sobre a

natureza, com o objetivo de estudar principalmente as interações bem sucedidas. Reconhecendo a necessidade de um trabalho multidisciplinar, que se apóie na história, na antropologia, na psicologia, diz o juiz em seu voto: *há muito a ser apreendido das antigas civilizações e dos sistemas legais na Ásia, no Oriente Médio, na África, na Europa, nas Américas, no Pacífico e na Austrália — de fato, em todo o mundo.* Citando estudo sobre impacto ambiental, escreve: *nós não deveríamos somente examinar o que levou os modernos sistemas de irrigação a falhar; mais importante é entender o que fez dar certo as sociedades tradicionais de irrigação.*¹⁹

A partir das considerações feitas na decisão do caso *Gabcikovo-Nagymaros*, podemos agora, seguir adiante e examinar os limites e as possibilidades de interpretação do princípio do desenvolvimento sustentável.

Limites e possibilidades de interpretação do princípio do desenvolvimento sustentável

Admitindo que as bases jurídicas do desenvolvimento sustentável sejam os direitos ao meio ambiente saudável e ao desenvolvimento, vejamos o conteúdo de um e outro.

O direito ao meio ambiente saudável implica o dever de proteger a natureza dos efeitos nefastos da ação humana, preservando-a para as gerações futuras. O que são efeitos nefastos da ação humana sobre o meio ambiente? Em que medida encontra-se determinado sítio em condições adequadas para ser aproveitado pelas gerações do amanhã?

Proteger a natureza da ação humana exige, antes, que se a conheça e que se saiba interpretá-la. Fundamental, nesse sentido, o papel das ciências naturais, como a física, a química e a biologia para que se respondam às questões acima formuladas.

*Os fenômenos do mundo natural têm suas leis, as denominadas 'leis da natureza', entendidas como a expressão das relações necessárias existentes entre os fatos observados, que o homem desvenda, expressa, e com elas interage; devem ser aquelas leis formuladas da maneira mais fiel à realidade a ser descrita, segundo os procedimentos de observação e de experimentação de que se disponham, no momento histórico em que foram desvendadas. Expressão de uma verdade almejada, portanto, não necessitam essas leis de uma formulação normativa, ou seja, de vir acompanhadas de uma sanção, no caso de seu descumprimento*²⁰.

Numa das bases jurídicas do desenvolvimento sustentável, somos remetidos, portanto, a um elemento estranho ao direito, mas que se impõe, pois, sem ele, não saberíamos como avaliar a extensão de um dano ou reconhecer a iminência de um perigo.

Na outra base, temos o direito ao desenvolvimento, que, legitimando a ação sobre a natureza, determina que se satisfaçam as necessidades humanas. Atendê-las, no entanto, talvez seja muito mais complexo e difícil do que compreender o funcionamento da biosfera, pois, além das leis naturais que regem nossas vidas, surgem forças morais, políticas e

econômicas que interferem no encaminhamento da questão. Afinal, quais são as reais necessidades do ser humano? É importante distinguir aqui entre o comportamento decorrente da natureza do homem, ditado pelo seu próprio organismo, daquele que resulta de um modo de vida adquirido e transmitido de uma geração a outra. O ato de comer, por exemplo, é inerente a toda pessoa, em todos os tempos, mas aquilo que comem os homens pode ser determinado pelo ambiente cultural de cada um. Essa circunstância torna o conceito de necessidade relativo no tempo e no espaço. Existem produtos que atendem a necessidades básicas, universais, como alimentação, saúde e vestuário, para citar algumas poucas, mas outros há, cuja origem deve-se talvez ou a uma demanda criada em decorrência do efeito multiplicador no âmbito de determinada atividade da economia ou, senão, a uma demanda induzida, que se criou artificialmente, por meio de poderosas campanhas publicitárias. O mosaico de produtos oferecidos no mercado, sejam eles acessórios para automóveis ou brinquedos de utilidade discutível, de tão confuso, parece impedir que saibamos do que, afinal, temos necessidade e por quê.

A questão torna-se mais complexa quando pensamos nas desigualdades econômicas existentes de fato entre os Estados, e o que isso implica para a elaboração do conceito de sustentabilidade. As necessidades que terão países onde ainda é preciso mitigar a pobreza, garantir a segurança alimentar e impulsionar o crescimento econômico serão substancialmente distintas daquelas existentes em países que se vêem sobretudo às voltas com explosão de consumo, obesidade, esgotamento energético e saturação das instalações de reciclagem e depósito de lixo, apenas para citar alguns poucos exemplos.

Nas bases jurídicas do princípio do desenvolvimento sustentável, o direito ao meio ambiente saudável e o direito ao desenvolvimento, encontramos, portanto, dois elementos logicamente estranhos ao direito, de um lado, a ciência, conforme dito acima, e, de outro, as necessidades do ser humano. O primeiro elemento é um conjunto de conhecimentos que se presta a compreender a natureza, identificando-lhe os limites; o segundo compreende a política, a economia e a cultura dos povos. De ambos devemos extrair o sentido de desenvolvimento sustentável. Como será isso possível?

Apesar de sua indeterminação, esse princípio presta-se, no âmbito do ordenamento internacional, a orientar o debate entre atores habilitados a falar, fornecendo-lhes temas e planos de discussão. São inúmeros os assuntos que podem ser comportados na agenda internacional. Trindade informa, por exemplo, que *o relatório de 1987 do PNUMA sobre a 'Perspectiva Ambiental para o Ano 2000 e Além'*, ao enfatizar o desenvolvimento sustentável, também afirmou que *'as questões ambientais encontram-se intimamente interligadas com as*

políticas e práticas desenvolvimentistas’, e ainda advertiu: *‘uma vez que a pobreza em massa está freqüentemente na raiz da degradação ambiental, sua eliminação e a garantia do acesso equitativo das pessoas aos recursos ambientais são essenciais aos aprimoramentos ambientais sustentados. [...] No entendimento do relatório do PNUMA, “poverty-focused projects which improve the environment should receive greater attention in development co-operation”*²¹.

Dada a amplitude de temas que, tratando de questões ambientais e de políticas e práticas desenvolvimentistas, podem constar da agenda internacional, seria interessante de algum modo organizá-los em categorias que nos permitam visualizá-los de forma mais clara. Nesse sentido, parece útil a distinção feita por Habermas entre questões pragmáticas e questões ético-políticas. As primeiras *colocam-se na perspectiva de um ator que procura os meios apropriados para a realização de preferências e fins que já são dados [...] Questões ético-políticas colocam-se na perspectiva de membros que procuram obter clareza sobre a forma de vida que estão compartilhando e sobre os ideais que orientam seus projetos comuns de vida. [...] Em discursos pragmáticos, nós examinamos se as estratégias de ação são adequadas a um fim, pressupondo que nós sabemos o que queremos. Em discursos ético-políticos, nós nos certificamos de uma configuração de valores sob o pressuposto de que nós ainda não sabemos o que queremos realmente.*²²

Segundo vimos, ciência e necessidades humanas formam o eixo em torno do qual vem sendo construído o conteúdo do princípio do desenvolvimento sustentável. O espaço institucional em que ocorre essa construção permite os dois tipos de discurso acima mencionados, o pragmático e o ético-político; no entanto, o que se percebe claramente é a prevalência de abordagens técnicas, a procurarem mudanças tecnológicas adequadas para reduzir os riscos ambientais, sem, contudo, questionarem as premissas e os valores de uma sociedade industrializada. Os fins já estão dados. Significativas a esse respeito as palavras do Chief Executive Officer do *Global Environmental Facility* (GEF), El-Ashry, citadas por Nobre²³, *a experiência humana sugere que o avanço tecnológico é muito mais consistente com a política e as instituições do que mudanças no estilo de vida.*

Com isso estabelece-se a ciência como linguagem comum dos participantes. *Os pontos de vista minoritários têm de buscar forças numa mudança de consciência, em imperativos éticos capazes de subverter as regras do jogo estabelecidas*²⁴.

O acesso à informação

A ciência é um conhecimento que, segundo o conceito tradicional, *inclui garantia absoluta de validade, sendo, portanto [...] o grau máximo da certeza. O oposto da ciência é*

a 'opinião', caracterizada pela falta de garantia acerca de sua validade²⁵. Há diversas concepções de ciência que se diferenciam umas das outras *conforme a garantia de validade que se lhes atribui*. Neste trabalho, parte-se da seguinte idéia, a de que a única garantia de validade da ciência é a possibilidade que ela tem de se autocorriger. Segundo Cohen, citado por Abbagnano²⁶, *podemos definir ciência como um sistema autocorretivo. A ciência convida à dúvida. Pode desenvolver-se ou progredir não só porque é fragmentária, mas também porque nenhuma proposição sua é, em si mesma, absolutamente certa, e assim o processo de correção pode atuar quando encontramos provas mais adequadas. Mas é preciso notar que a dúvida e a correção são compatíveis com os cânones do método científico, de tal modo que a correção é o seu elo de continuidade*.

Num sentido bem amplo, podemos entender técnica ou tecnologia, por sua vez, como o conjunto de procedimentos adotados, segundo determinadas regras, com o objetivo de conduzir uma atividade qualquer, ou, nos termos da Unctad, citados por Soares²⁷, como os [...] *conhecimentos sistemáticos necessários para a fabricação de um produto, para a aplicação de um processo ou para o fornecimento de um serviço*.[...] Dentre as técnicas existentes, menciono duas: as de comportamento e as de produção. As primeiras são utilizadas nas relações que os seres humanos mantêm entre si, como, para citar alguns exemplos, as técnicas jurídicas, as educacionais, as econômicas ou as organizacionais; as segundas, as técnicas de produção, que nos interessam mais de perto, dizem respeito às relações do homem com a natureza e visam à *produção de bens*. Nesse sentido, a técnica sempre acompanhou a vida do homem sobre a terra, sendo o homem — como já notava Platão — o animal mais indefeso e inerme de toda a criação. Portanto, para que qualquer grupo humano sobreviva, é indispensável certo grau de desenvolvimento da técnica, e a sobrevivência e o bem-estar de grupos humanos cada vez maiores são condicionados pelo desenvolvimento dos meios técnicos²⁸.

Existem na história diversos exemplos de antigas sociedades altamente desenvolvidas, de organização complexa, como, por exemplo, as que havia na China, no Peru ou no México. Nessas e noutras organizações sociais, evoluiu a técnica de determinada forma, em função de certas necessidades; no entanto, foi na Europa o único lugar onde o conhecimento e a arte resultaram na indústria capitalista de produção em massa²⁹, dando origem a um tipo de organização social cujo modelo de desenvolvimento econômico e de dominação política, difundindo-se para além das fronteiras de um continente relativamente pequeno como o europeu, ganhou o mundo e tornou-se paradigma para as demais sociedades.

Habermas informa que Marcuse

*chamara a atenção para o peculiar fenômeno de que, nas sociedades capitalistas industriais avançadas, a dominação tende a perder o seu caráter explorador e opressor e a tornar-se “racional”, sem que por isso se desvaneça a dominação política: “a dominação está ainda apenas condicionada pela capacidade de e pelo interesse em manter o aparelho no seu conjunto e em o alargar.” A racionalidade da dominação mede-se pela **manutenção de um sistema que pode permitir-se converter em fundamento da sua legitimação o incremento das forças produtivas associado ao progresso técnico-científico**, [...] Hoje, a dominação eterniza-se e amplia-se não só mediante a tecnologia, mas como tecnologia; e esta proporciona a grande legitimação ao poder político expansivo, que assume em si todas as esferas da cultura. [...] **A racionalidade tecnológica protege assim antes a legalidade da dominação em vez de a eliminar e o horizonte instrumentalista da razão abre-se a uma sociedade totalitária de base racional**. Ainda segundo Habermas, o conceito de racionalização em Marcuse não é apenas um processo a longo prazo da modificação das estruturas sociais, mas também ao mesmo tempo “racionalização” no sentido de Freud: **o verdadeiro motivo, a manutenção da dominação objetivamente caduca, é ocultado pela invocação de imperativos técnicos**.³⁰ (destaquei).*

Isso posto, temos agora o seguinte quadro. De um lado, a ciência e a técnica que, desenvolvidas originalmente em determinado meio social europeu, com o objetivo de melhorar a produtividade e aumentar o domínio sobre a natureza, difundiram-se e ainda continuam em processo de difusão pelo mundo; de outro, um sistema de poder que legitima a dominação alegando necessidades impostas por essa mesma ciência e técnica.

Cabe-nos, então, neste momento, enfrentar a indagação acerca das relações entre ciência e direito. Ambos possuem estrutura lógico-formal distinta, a ciência, pertencendo ao universo do ser, o direito, ao do dever-ser³¹. Num caso, um conhecimento que, admitindo suas limitações, equívocos e, em vista disso, a possibilidade de se autocorrigir, inclui a garantia da própria validade; noutro, um conjunto de normas que desempenham função específica na sociedade, qual seja, *estabilizar expectativas de comportamento*³².

É possível identificar três tipos possíveis de relação entre direito e ciência ou, mais especificamente, entre direito e técnica. Examinada pela ótica do direito interno, ela se dá, num caso, quando o poder legiferante prescreve normas que regulam aspectos técnicos de produção ou de uso de determinadas coisas, com o objetivo de proteger algum bem jurídico, sobretudo ambiental ou de segurança, como é o caso, por exemplo, das prescrições que regulamentam a fabricação de automóveis. A importância desses dispositivos consiste nisto, eles informam à técnica como ela deve proceder, regulando-a diretamente.

O outro tipo de relação se estabelece quando o poder legiferante, utilizando conceitos jurídicos indeterminados, regula a matéria apenas indiretamente, deixando em aberto lacunas que poderão ser preenchidas pela técnica. Aqui, ao contrário do primeiro caso, espera-se que ela dê ao direito o conteúdo que lhe falta, informando-o.

Quando há regulação direta, pode-se presumir relativa segurança jurídica, o que não ocorre no segundo tipo de relação, em que o elo entre técnica e direito se estabelece mediante conceitos jurídicos indeterminados. É como se, por exemplo, de um lado, as leis de trânsito prescrevessem que, em determinada curva numa estrada qualquer, trafegassem os automóveis a no máximo 50 km por hora e, de outro, ao invés de precisar a velocidade permitida, limitasse-se o ordenamento a estatuir que os veículos fossem conduzidos, naquela mesma curva, em velocidade compatível com a segurança. No primeiro caso, está claramente estabelecido como *deve ser* algo; no segundo, a imprecisão dos termos dessa nossa hipotética regra suscita dúvidas que dificultam a ação e, por isso, abre espaço para o questionamento talvez infinito de seu alcance: afinal, o que é velocidade compatível com a segurança?

Pela ótica dos ordenamentos jurídicos nacionais, a diferença fundamental entre os dois casos é esta, no primeiro, quem interpreta a ciência é o próprio legislador ao elaborar as normas técnicas; no segundo, essa interpretação fica a cargo das autoridades administrativas ou judiciárias. Em qualquer dos casos, torna-se necessária a assessoria de pessoas qualificadas.

O terceiro tipo de relação entre direito, de um lado, e ciência e técnica, de outro, dá-se quando são reconhecidos e individualizados os direitos morais e patrimoniais sobre o conhecimento técnico-científico. Soares³³ explica que,

por vários motivos, parece inerente à definição mesma do poder do Estado que a tendência a conservar o próprio poder e a crescer-lhe, o quanto for possível, ainda mais poder, torne a ciência e a tecnologia, por mais desapegadas que elas pretendam ser do poder político, cercadas de uma preocupação individual dos Estados de não serem compartilhadas com outros Estados. Além de o próprio desenvolvimento científico e tecnológico já representar, ele mesmo, um estágio avançado do desenvolvimento dos Estados, em todos os seus aspectos, seu confinamento a poucos detentores representa a perpetuação do subdesenvolvimento para os Estados que não têm uma capacidade endógena nem de inovar, nem de quebrar sua dependência das informações científicas e de sua aplicação prática, fornecidas por outros Estados mais avançados. [...] Para coadjuvar a política dos Estados na conservação do próprio poder, ao lado das práticas comerciais predatórias em relação a outras economias [...] há, ademais, instrumentos legítimos, consagrados pelo Direito Internacional, como a proteção dos direitos de propriedade intelectual, dos quais se destacam as patentes e marcas, em setores sensíveis, como a biotecnologia, ou na produção de produtos químicos, e o reconhecimento, em âmbito internacional, de direitos de autor e conexos, como o da proteção de 'softwares', de banco de dados originais e de transmissão de dados.

Prestando-se a dar amparo e legitimar iniciativas tomadas no sentido de superar o fosso que reconhece existente entre os atores no plano do desenvolvimento tecnológico, o Princípio 9, da Declaração do Rio, determina que os *Estados devem cooperar com vistas ao fortalecimento da capacitação endógena para o desenvolvimento sustentável, pelo*

aprimoramento da compreensão científica por meio do intercâmbio de conhecimento científico e tecnológico, e pela intensificação do desenvolvimento, adaptação, difusão e transferência de tecnologias, inclusive tecnologias novas e inovadoras. No entanto, é preciso aqui fazer algumas considerações. Em primeiro lugar, conforme observa Soares³⁴, *os conhecimentos derivados da ciência e da tecnologia permanecem em mãos de particulares, e que nos regimes prevalentes na maioria dos Estados da atualidade, as políticas dos governos de franqueamento deles a quaisquer pessoas físicas ou jurídicas de outros Estados, ou diretamente a estes, devem respeitar os direitos de propriedade intelectual e aqueles decorrentes de direitos adquiridos com inversões de capitais na pesquisa e desenvolvimento de setores determinados.* Embora essa condição limite o alcance de um princípio que, reconhecido por Estados, propõe compartilhar algo que se encontra essencialmente sob domínio privado, ela não impede que sejam aprovados, no âmbito de cada convenção ambiental, acordos de cooperação nas áreas científica e técnica.

É possível dividir as cooperações desse gênero em, basicamente, dois grupos. De um lado, aquelas que, dentro de seu âmbito, prevejam a criação de entidade internacional com poderes de iniciativa na pesquisa científica. Ainda segundo Soares³⁵, não são numerosas as instituições com semelhantes prerrogativas. Como exemplos, temos o *Centre Européen de Recherches Nucléaires* e a Autoridade dos Fundos Marinhos, instituída pela Convenção de Montego Bay sobre o Direito do Mar, cujos dispositivos podem transformar aquela entidade *em verdadeiro agente da pesquisa científica dentro de sua jurisdição e competência, além de instituí-la como autêntico depositário de um conhecimento e de uma tecnologia, que por dispositivos expressos se tornariam, nos termos da Convenção [...], um 'patrimônio comum da humanidade'.*

No outro grupo, encontram-se os demais tipos de cooperação que se distinguem do anterior nisto, eles foram concebidos não no sentido de se criarem entidades supranacionais com poderes de iniciativa nas pesquisas científicas, mas com o objetivo de regular o acesso aos conhecimentos já existentes. As formas de cooperação que se apresentam aqui são diversificadas e variam em intensidade. Se, de um lado, consagram o direito à informação e o correspondente dever de disseminá-la, de outro, no entanto, podem entrar em conflito com a exclusividade protegida pelos direitos de patente.

Conclusão

O direito internacional do meio ambiente apresenta-se como um conjunto de normas e princípios de natureza procedimental, destinados sobretudo a institucionalizar a cooperação e

a estabelecer, em articulação com outras normas internacionais, os parâmetros legais que orientarão o diálogo entre atores habilitados.

Como parte do direito internacional do meio ambiente, o princípio do desenvolvimento sustentável, de conteúdo impreciso e prestando-se a fornecer os parâmetros para que se estabeleça o plano em que deva ocorrer o diálogo institucionalizado, legitima tanto as discussões de natureza ética como as de natureza técnico-científica, sendo a opção por essa ou aquela uma decisão política.

Os atores internacionais dialogam agindo tanto nos termos da lei internacional, como nos de uma racionalidade voltada para os próprios interesses, e dessa racionalidade podemos extrair os critérios para avaliar a qualidade do diálogo do ponto de vista do participante.

Será satisfatória a comunicação cujos participantes tenham acesso a todos os dados pertinentes ao tema em discussão, seja ele de natureza ética ou técnico-científica, pois obter o melhor conhecimento disponível sobre a matéria debatida deve ser aspiração de todos que pretendem agir de modo egoísta.

Para que possamos avaliar a compatibilidade entre dois parâmetros distintos, o jurídico e o ditado pela racionalidade dos atores, será necessário verificar em que medida as normas e princípios internacionais asseguram o acesso à melhor informação existente.

As normas relativas à propriedade intelectual incidem na organização do diálogo estabelecido no plano técnico-científico, ao determinar, de um lado, quem terá acesso ao melhor conhecimento disponível para dialogar em defesa de seus interesses e, de outro, ao perpetuar a desigualdade de fato existente entre os atores nesse domínio. A principal consequência que daí advém consiste nisto, semelhante desnível impede que se cumpra uma condição imposta pela racionalidade dos atores para o diálogo satisfatório: se a racionalidade voltada para os próprios interesses exige que os participantes tenham plenas condições de questionar os enunciados proferidos pelo falante, será patológico o debate travado no plano científico entre participantes que, tendo acesso desigual ao melhor conhecimento disponível, não poderão contestar a validade das asserções que se formularem. A institucionalização do debate, portanto, não evitará, apenas ela, os comportamentos dissimulados, que podem ludibriar o interlocutor, sobretudo se ele não estiver preparado, pois, sem a formação adequada, não será possível saber, por exemplo, se a ciência que se discute é a mais conveniente para todos ou somente para alguns.

Referências bibliográficas

- Habermas**, Jürgen. *Técnica e ciência como ideologia*. Lisboa: Edições 70, 1968.
- _____. *Direito e Democracia. Entre facticidade e validade*. Vol. 2. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.
- Hunter**, David; Salzman, James; Durwood, Zaelke. *International Environmental Law and Policy*. New York, Foundation Press, 1998.
- Keck**, Otto. “Rationales kommunikatives Handeln in den internationalen Beziehungen”. In: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 2. Jg., Heft 1, 1995.
- Lukes**, Rudolf. “Recht und Technik”. In: *Energiewirtschaftliche Tagesfragen*, 33. Jg., Heft 1-2, 1983.
- Müller**, Harald. “Internationale Beziehungen als kommunikatives Handeln”. In: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 1. Jg., Heft 1, 1994.
- Nobre**, Marcos; Amazonas, Maurício (org.). *Desenvolvimento sustentável: a institucionalização de um conceito*. Mimeo, s.l., s.d.
- Ott**, Hermann E. *Umweltregime im Völkerrecht*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1998.
- Soares**, Guido Fernando Silva. *Direito Internacional do meio ambiente. Emergência, Obrigações e Responsabilidades*. São Paulo, Ed. Atlas, 2001.
- _____. *Comércio internacional e meio ambiente: confrontos entre a OMC/GATT e as normas de proteção ambiental*. mimeo, s.l., s.d.
- Teubner**, Günther. “Juridificação — Noções, Características, Limites, Soluções”. In: *Revista de Direito e Economia*, Ano XIV, 1988.
- Trindade**, Antônio Augusto Cançado. *Direitos Humanos e Meio Ambiente. Paralelo dos sistemas de proteção internacional*. Porto Alegre, Sérgio Antonio Fabris Editor, 1993.
- Dicionário**
- Abbagnano**, Nicola. *Dicionário de filosofia*. São Paulo, Martins Fontes, 1998.

¹ Ott, Hermann E. *Umweltregime im Völkerrecht*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1998, p. 148

² id., p. 167.

³ id., p. 168.

⁴ op. cit., p. 208.

⁵ Trata-se de fenômeno igualmente verificado em outros ramos do direito. Teubner relata que, no direito do trabalho, por exemplo, *a regulação indirecta do sistema de negociação colectiva livre tem sido preferida à regulação directa material, sem dúvida em virtude das vantagens óbvias que consigo arrasta: abstendo-se de colocar ênfase num controlo de tipo substantivo, o direito legislado tende aqui a regular os acordos de forma*

tão-só mediata, ora fazendo depender a relevância jurídica das negociações das partes da observância de certas condições estruturais, ora já elaborando normas processuais para o sistema de negociação e para a resolução dos conflitos, ora até, finalmente, ampliando ou restringindo as competências das partes envolvidas. Em outra parte, com o enfoque sempre no direito interno, diz o autor que *as formas clássicas do Direito — proibições e incentivos — deixam de ter a primazia, cedendo o seu lugar a "regulações processuais" nas quais o Estado enquadra os grupos de interesse sociais em processos de formulação de programas legais, de tomada de decisão e implementação.* cf. Teubner, Günther. “Juridificação — Noções, Características, Limites, Soluções”. In: *Revista de Direito e Economia*, Ano XIV, 1988, pp. 78-82.

⁶ Keck, Otto. “Rationales kommunikatives Handeln in den internationalen Beziehungen”. In: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 2. Jg., Heft 1, 1995, p. 15.

⁷ A razão dessa impossibilidade reside no fato de que ciência e religião distinguem-se pelo princípio e pelo objeto. Ao tratar das relações entre fé e razão na Carta Apostólica *Fides et Ratio*, p.11, o Papa João Paulo II, citando o Concílio Vaticano I, escreve: *Existem duas ordens de conhecimento, diversas não apenas pelo seu princípio mas também pelo objeto. Pelo seu princípio porque, se num conhecemos pela razão natural, no outro fazemo-lo por meio da fé divina; pelo objeto porque, além das verdades que a razão natural pode compreender, é-nos proposto ver os mistérios escondidos em Deus, que só podem ser conhecidos se nos forem revelados do Alto. A fé, que se fundamenta no testemunho de Deus e conta com a ajuda sobrenatural da graça, pertence efetivamente a uma ordem de conhecimento diversa da do conhecimento filosófico. De fato, este assenta sobre a percepção dos sentidos, sobre a experiência, e move-se apenas com a luz do intelecto. A filosofia e as ciências situam-se na ordem da razão natural, enquanto a fé, iluminada e guiada pelo Espírito, reconhece na mensagem da salvação a 'plenitude de graça e de verdade' (cf. Jo, 1,14) que Deus quis revelar na história, de maneira definitiva, por meio do seu Filho Jesus Cristo.*

⁸ Hunter, David; Salzman, James; Durwood, Zaelke. *International Environmental Law and Policy*. New York, Foundation Press, 1998, p. 1024.

⁹ Igualmente conhecido como relatório Brundtland

¹⁰ Soares, Guido Fernando Silva. *Comércio internacional e meio ambiente: confrontos entre a OMC/GATT e as normas de proteção ambiental*. mimeo, s.l., s.d.

¹¹ Hunter, David; Salzman, James; Durwood, Zaelke, op. cit., 242.

¹² Trindade, Antônio Augusto Cançado. *Direitos Humanos e Meio Ambiente. Paralelo dos sistemas de proteção internacional*. Porto Alegre, Sérgio Antonio Fabris Editor, 1993, pp. 165-166.

¹³ Tradução livre. *Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of the future generations to meet their own needs.*

¹⁴ Informações extraídas da decisão publicada em <http://europa.eu.int/cj/pt/index.htm> e de Hunter, David; Salzman, James; Durwood, Zaelke, op. cit., pp. 243-245

¹⁵ Tradução livre. Cf. original: *this need to reconcile economic development with protection of the environment is aptly expressed in the concept of sustainable development. For the purposes of the present case, this means that the Parties together should look afresh at the effects on the environment of the operation of the Gabčíkovo power plant. In particular they must find a satisfactory solution for the volume of water to be released into the old bed of the Danube and into the side-arms on both sides of the river.*

¹⁶ Tradução livre. Cf. original: *It is not for the Court to determine what shall be the final result of these negotiations to be conducted by the Parties. It is for the Parties themselves to find an agreed solution that takes account of the objectives of the Treaty, which must be pursued in a joint and integrated way, as well as the norms of international environmental law and the principles of the law of international watercourses. The Court will recall in this context that, as it said in the North Sea Continental Shelf cases: "[the Parties] are under an obligation so to conduct themselves that the negotiations are meaningful, which will not be the case when either of them insists upon its own position without contemplating any modification of it" (I.C.J. Reports 1969, p. 47, para. 85).*

¹⁷ Tradução livre. Cf. original: *it would not be wrong to state that the love of nature, the desire for its preservation, and the need for human activity to respect the requisites for its maintenance and continuance are among those pristine and universal values which command international recognition.*

¹⁸ Nobre, Marcos; Amazonas, Maurício (org.), op. cit.

¹⁹ Tradução livre. Cf. original: *there is much to be derived from ancient civilizations and traditional legal systems in Asia, the Middle East, Africa, Europe, the Americas, the Pacific, and Australia — in fact, the whole world. [...] We should examine not only what has caused modern irrigation system to fail; it is more important to understand what has made traditional irrigation societies to succeed.*

²⁰ Soares, Guido Fernando Silva. *Direito Internacional do meio ambiente. Emergência, Obrigações e Responsabilidades*. São Paulo, Ed. Atlas, 2001, p. 20.

²¹ Trindade, Antônio Augusto Cançado, op. cit., p. 172.

²² Habermas, Jürgen. *Direito e Democracia. Entre facticidade e validade*. Vol. 2. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 200.

²³ Nobre, Marcos; Amazonas, Maurício (org.), op. cit.

²⁴ id.

²⁵ Abbagnano, Nicola. *Dicionário de filosofia*. São Paulo, Martins Fontes, 1998, p. 136.

²⁶ id.

²⁷ Soares, Guido Fernando Silva. *Direito Internacional do meio ambiente*, op. cit., p. 489.

²⁸ Abbagnano, Nicola. op. cit., p. 940.

²⁹ Lukes, Rudolf. “Recht und Technik”. In: *Energiewirtschaftliche Tagesfragen*, 33. Jg., Heft 1-2, 1983, p. 5.

³⁰ Habermas, Jürgen. *Técnica e ciência como ideologia*. Lisboa: Edições 70, 1968, p. 47.

³¹ Lukes, Rudolf, op. cit., p. 5.

³² Habermas, Jürgen. *Direito e Democracia. Entre facticidade e validade*. op. cit., p. 182.

³³ Soares, Guido Fernando Silva. *Direito Internacional do meio ambiente*, op. cit., p. 489.

³⁴ id., p. 490.

³⁵ id., p. 495.