

O PAPEL DA SOBERANIA NA GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS TRANSFRONTEIRIÇOS

Patrícia Bianchi

Resumo: O presente artigo tem por escopo a análise geral do gerenciamento dos recursos hídricos transnacionais, tendo-se por base critérios relativos à sustentabilidade ecológica, além de se analisar os mecanismos hoje disponíveis no Direito Internacional para a solução de problemas relacionados aos danos ambientais transnacionais. Destaca-se, nesse contexto, o papel da soberania dos Estados que, ordinariamente, fundamenta as decisões voltadas para o próprio Estado, em detrimento da cooperação internacional na área do meio ambiente; representando um obstáculo ao processo de concretização de um meio ambiente global ecologicamente equilibrado. Esse é, por fim, vislumbrado num cenário mais participativo, onde se objetiva o desenvolvimento, não apenas econômico, mas na sua aceção mais completa.

Palavras-chave: soberania; recursos hídricos; sustentabilidade ecológica; Direito Internacional; desenvolvimento.

THE ROLE OF SOVEREIGNTY IN WATER RESOURCES MANAGEMENT BORDER

Abstract: The scope of this paper is to analyze the management of transnational water resources, and it is based on criteria relating to ecological sustainability. Moreover this paper present the mechanisms currently available in international law to solve problems related to transboundary environmental damage. It is noteworthy in this context, the role of state sovereignty that would ordinarily based decisions facing the state itself. This is to the detriment of international cooperation

in the area of environment, representing an obstacle to the process of achieving a global environment ecologically balanced. This is ultimately envisioned a scenario more participatory, which aims to develop not only economic, but in its most complete.

Keywords: sovereignty, water resources, ecological sustainability, international law, and development.



INTRODUÇÃO

O objetivo deste estudo é analisar alguns elementos que envolvem o problema do gerenciamento dos recursos hídricos transfronteiriços, especialmente no que tange às atuais soluções propostas pelo Direito Internacional.

O conceito de soberania teorizado por personalidades como Jean Bodin, Jean-Jacques Rousseau entre outros, sempre suscitou importantes controvérsias em variadas épocas. Contudo, *soberania* terminou por representar, sobretudo, a igualdade jurídica entre os Estados, e a sua consolidação lançou as bases para o estabelecimento de normas internacionais, onde os Estados são responsáveis por suas próprias escolhas no âmbito interno e externo.

Tradicionalmente, *soberania* significa, no âmbito interno, a superioridade das diretrizes estatais nas diversas esferas sociais; e, no âmbito externo, a idéia de igualdade entre as nações. Assim, aquela palavra remete ao sentido de paridade entre os Estados, bem como a afirmação destes no sentido de defesa dos seus interesses e, particularmente, de resguardo dos interesses dos seus nacionais.

Contudo, está-se conferindo nova roupagem ao termo nos últimos tempos. Sabe-se que a *soberania* pode ser invocada para justificar vários atos do Poder Público e também das pessoas privadas. Hoje é lugar-comum dizer que a única forma de se prosperar economicamente é aderindo aos ditames da *globalização*, esta vista sob o seu viés mais insensato, e de todo o processo que ela representa. O resultado disso, muitas vezes, é a perda da essência da soberania nacional, no sentido de se admitir interferências externas no gerenciamento dos recursos estatais, tudo devidamente justificado pelas já internalizadas noções de *interdependência* entre as nações, e de globalização econômica infalível e única.

Desse modo, imerge-se num sistema essencialmente assimétrico, que produz benefícios para poucos, e ilude a muitos. Mas embarca-se nesse enredo, talvez por falta de condições de se formar outro.

Hoje, atos ou empreendimentos ambientalmente duvidosos, sob o aspecto da sustentabilidade, são fundamentados e firmados com base em “razões de soberania”. O Brasil, por exemplo, possui um histórico onde grandes obras públicas são erguidas em nome da já cediça idéia de crescimento econômico, cujas benesses se estende a poucos, já que ainda somos um país marcado ferozmente pela desigualdade - muitas vezes sem grandes ponderações de ordem ecológica ou social, num processo onde famílias e tradições são desprezadas; licenças são compradas; o dinheiro público é frequentemente desviado, fatos estes noticiados pela imprensa e documentados em ações movidas pelo Ministério Público.

Os *recursos hídricos* representam, hoje, assunto do mais alto valor, seja em termos econômicos ou ecológicos, além de se constituir recurso indispensável à vida das pessoas e demais seres. O gerenciamento daquele recurso em âmbito nacional é deficitário em vários Estados, mas o problema ainda é mais

grave quando as consequências dos danos ambientais provocados no território de um Estado são sentidos em outro.

O Direito Internacional, com base em modelos de acordos mais *cooperativos* do que propriamente *vinculativos*, encontra dificuldades em conferir soluções mais efetivas na responsabilização dos Estados poluidores; e as questões de soberania ainda são constantemente apresentadas para que aquele direito se mantenha ineficaz em determinadas áreas.

Dáí a necessidade de se verificar o que realmente ocorre no meio internacional, e de se demonstrar a necessidade de avanços na busca de soluções eficazes para o problema do gerenciamento dos recursos hídricos transfronteiriços.

Para o cumprimento desse propósito, tratar-se-á, neste *paper*, de questões relativas à soberania dos Estados, e sobre o seu papel atual desse atributo do Estado na condução das políticas desses entes. Em seguida, analisar-se-á a questão dos recursos hídricos transfronteiriços, e o papel do próprio Direito Internacional no que concerne ao tema. E, por último, apresentar-se-á algumas sugestões para que ocorra possíveis avanços nessa seara.

1. A QUESTÃO DA SOBERANIA

Tradicionalmente, a soberania, na acepção atual do termo, nasceu com a formação dos Estados-nações, e o seu conceito foi sistematizado por Jean Bodin no século XVI. De acordo com Ricupero, “soberania é o atributo do Estado de estabelecer, em determinado território, ordem que depende dele, e não de alguma autoridade que lhe é superior.”¹ Para o autor, a soberania é limitada por regras comerciais multilaterais, pela necessidade de se atrair recursos financeiros, além de limitações que podem ser inseridas em acordos

¹ RICUPERO, Rubens. *O Brasil e o dilema da globalização*. São Paulo: Editora Senac, 2001. p. 46

internacionais. Nesse contexto, a *globalização* não acarretaria a diminuição do poder soberano e a superação do Estado-nação, citando, o autor, o exemplo dos Estados Unidos da América.

Como uma teoria que procura explicar as relações internacionais, o *realismo* faz uma separação entre a esfera nacional e a internacional. No âmbito dos Estados nacionais fala-se em hierarquização das estruturas. Já no meio internacional, aqueles convivem mediante sistema de coordenação. Os sistemas internacionais seriam anárquicos e descentralizados.²

A *interdependência* altera o conceito de soberania nacional, onde a ação dos Estados seria reduzida, e a capacidade de se promover situações de vantagens multilaterais acabaria prevalecendo. Contudo, apesar da globalização, ainda são os governos nacionais que controlam e regulam as relações internacionais. Nesse ponto, Vigevani *et alli* destacam que “(...) o poder e a conseqüente assimetria são um ponto relevante, mas em determinadas circunstâncias se poderia estabelecer uma densidade de interesses suficientemente forte, capaz de, em aspectos concretos, garantir continuidade a determinadas políticas.”³

A heterogeneidade na distribuição dos recursos do poder, demonstraria que o Estado ainda detém a hegemonia, é ele quem pode garantir a estabilidade hegemônica e, por isso, exerce um papel muito importante na condução de políticas ambientais.

Assim, pode-se afirmar que - mesmo num cenário globalizado, com elementos transnacionais, e inegável interdependência entre os atores internacionais - a *soberania* prevalece e justifica as decisões tomadas pelos corpos políticos dos Estados. Estes, a despeito das várias mudanças sofridas

² VIGEVANI, Tullo; VEIGA, João Paulo C.; MARIANO, Karina Lilia P. *Realismo Versus Globalismo nas Relações Internacionais*. In: Lua Nova Revista de Cultura Política nº 34. São Paulo: Marco Zero, 1994., p. 8.

³ Idem, p. 18.

desde a sua criação, continuam a exercer papel primordial nas relações internacionais, e continuam os responsáveis pelos principais contornos atinentes à ordem internacional.

2. RECURSOS HÍDRICOS: OS RISCOS ALÉM DAS FRONTEIRAS

A soberania possui estreitas ligações com a questão dos danos ambientais transfronteiriços. Numa época em que a poluição, no seu sentido mais amplo, está globalizada, e que um dano ao meio ambiente não se mantém num espaço territorialmente demarcado, deve-se pensar em soluções para problemas desse tipo que podem envolver dois, ou um grupo maior de Estados soberanos.

Os recursos hídricos, por exemplo - caracterizados pela sua limitação no meio natural e, por isso, passível de escassez - fazem parte dos chamados recursos ambientais transfronteiriços. Estudos científicos já desmentiram a antiga crença da inesgotabilidade das fontes de água na terra, demonstrando-se a existência de um processo cíclico e fechado, onde a água é o elemento circulante, ou seja: o ciclo hidrológico. Nesse ponto, Amorim comenta que “a água, a partir de então, deixava de ser um elemento com formação mística, proveniente das entranhas da Terra, e passava a ser vista como o componente de um processo natural de causa e efeito em todas as suas fases.”⁴

Aponta-se a segunda Revolução Industrial, século XIX, como marco para uma alteração substancial do comportamento humano, que afetou o ciclo hidrológico de forma mais radical, se comparado aos tempos de outrora. Isso em razão do aumento do consumo, além da elevada carga de poluição atribuída aos recursos hídricos, processo este que o meio ambiente natural não pode, por si só, absorver ou suportar.

⁴ Amorim 2009, p. 349-50.

Em nível mundial, o consumo populacional de água doce é cerca de 10% do total, sendo a agricultura e a indústria responsáveis por 90% da utilização da água. Contudo, o aumento populacional não é o principal fator responsável pela escassez da água em algumas regiões do planeta, já que o consumo da água cresceu mais que a população nos últimos 50 anos, ou seja: em 1950, a Terra se aproximava do número de três bilhões de habitantes, época em que o consumo era de cerca de 1.200 km³. Em 2000, a população contava com cerca de seis bilhões de habitantes (dobrou), sendo que o consumo de água mais que quadruplicou, apresentando dados de 5,200 km³.⁵

Amorim destaca que cerca de 40% da população mundial não possui acesso à água limpa, e 230 milhões de pessoas vivem em área onde o recurso é escasso. O autor ainda esclarece que, “mais de dois bilhões de pessoas não possuem saneamento básico adequado e a cada hora mais de 600 pessoas morrem por causa de água contaminada, imprópria para o consumo ou inexistente.”⁶

Além da chamada *crise hídrica mundial*, que atende ao atual modelo capitalista/globalizado de produção e consumo - ecologicamente insustentável - ainda há “novos” interesses econômicos envolvidos na questão, marcados pelo surgimento da chamada *indústria da água*, que envolve corporações privadas internacionais destinadas à comercialização de água doce. Essa comercialização pode ser por engarrafamento do produto, ou pelo estabelecimento de estruturas públicas de distribuição cujo uso deverá ser concedido pelos Estados.

Sobre esse ponto, Caubet afirma que “acrescentar o dever de pagar pela água em função do consumo, é o mesmo que excluir, deliberadamente, milhões de pessoas do uso da água

⁵ Idem, p. 128; 351.

⁶ Ibidem, p. 125-26.

no âmbito da rotina de vida mais elementar.”⁷ O autor ainda observa que

A experiência internacional dá mostras dessa conseqüência, da Argentina à Inglaterra: onde as empresas particulares passaram a captar, tratar, distribuir a água e coletar os esgotos, o atendimento à população se fez seletivo, os problemas de saúde pública aumentaram e o padrão de vida baixou.⁸

Hoje, a água como mercadoria já é, inclusive, regulada pelo direito do comércio internacional, tudo de forma muito sutil, indireta, por meio de códigos presentes em listas de mercadorias de instituições certificadoras que atuam no comércio internacional.

Sobre esse fato - apesar de haver partidários que vêm no pagamento pelo uso da água, ou mercantilização da água uma busca para se “(...) estruturar um processo sustentável de reversão do atual quadro de degradação dos corpos hídricos nacionais e de prover uma alocação mais racional da água em zonas que já apresentam graves problemas de escassez”⁹ - a maior parte dos autores ainda se preocupa com o chamado *direito fundamental de acesso* (gratuito) à água, esse bem vital para a população humana e demais seres vivos.

Além dos prejuízos sócio-ambientais no âmbito interno, há ainda a possibilidade de *calamidades*, como as enchentes causadas pelo rompimento de barragens, já que atualmente não existe regulamentação quanto a programas preventivos de

⁷ CAUBET, Christian Guy. Como converter o processo de degradação da qualidade e quantidade da água doce no Brasil? In: CAMARGO, Aspásia; CAPOBIANCO, João Paulo Ribeiro; OLIVEIRA, José Antonio Puppim de (Orgs.). *Meio ambiente Brasil: avanços e obstáculos pós-Rio92*. São Paulo: Instituto Socioambiental; Rio de Janeiro: FGV, 2002. p. 288.

⁸ Idem.

⁹ SANTOS, Marilene Ramos M. Cobrança pelo uso da água: conceitos e finalidades. In: CAMARGO, Aspásia; CAPOBIANCO, João Paulo Ribeiro; OLIVEIRA, José Antonio Puppim de (Orgs.). *Meio ambiente Brasil: avanços e obstáculos pós-Rio92*. São Paulo: Instituto Socioambiental; Rio de Janeiro: FGV, 2002. p. 289.

segurança das barragens no Brasil. Nesse ponto, Tucci afirma que

Nos Estados Unidos e França esta legislação somente foi instituída depois de um grande desastre. Na Argentina, depois da privatização. No Brasil, se ocorrer um evento desta natureza, mesmo que o operador tenha conhecimento com antecipação, não saberá quem retirar da área de risco, pois não conhece qual a área atingida ou quem a está ocupando.¹⁰

Esse assunto é abordado por Ulrich Beck, que atribui à *sociedade de risco* contemporânea o fato de esta representar uma sociedade das catástrofes. Nela, o estado de exceção e ameaça converter-se-ia em estado normal.¹¹

Vive-se, hoje, numa sociedade aparentemente pouco preocupada com a manutenção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, já que é evidente o destaque dado ao desenvolvimento econômico, destituído de maiores conexões com o âmbito ecológico ou social, problema este que atravessa as fronteiras. Aqui, Machado afirma que

De um lado, as obras hidráulicas, como a construção de hidrelétricas, ou o desvio dos cursos de água para fins de melhor aproveitamento da água, começaram por causar efeitos nos territórios dos Estados vizinhos (...). De outro lado, o lançamento de resíduos industriais não-recicláveis nas águas exigiu a tomada de providências em níveis internacionais para limitar a ação dos

¹⁰ TUCCI, Carlos E. M. Artigo-base sobre Recursos Hídricos. In: CAMARGO, Aspásia; CAPOBIANCO, João Paulo Ribeiro; OLIVEIRA, José Antonio Puppim de (Orgs.). *Meio ambiente Brasil: avanços e obstáculos pós-Rio92*. São Paulo: Instituto Socioambiental; Rio de Janeiro: FGV, 2002. p. 272.

¹¹ BECK, Ulrich. *A sociedade do risco: face a uma nova modernidade*. Barcelona: Paidós, 2001. p. 28; 87.

listados, em seus próprios territórios (...).¹²

Todos esses problemas e fatos que envolvem os recursos hídricos afetam vários países que pertencem à mesma bacia hidrográfica. Isso porque, rios lagoas, aquíferos não se adstringem aos limites soberanos dos Estados, e em sua maior parte debordam fronteiras nacionais. Até a década de 60, a regulamentação jurídica das águas fluviais priorizava a destinação de seus usos às atividades econômicas, embora já houvesse o fortalecimento da teoria dos usos múltiplos dos cursos d'água internacionais, desde que não afetassem a navegabilidade e a fluatibilidade das águas.

Atualmente, o Direito Internacional procura conferir respostas aos problemas relacionados aos recursos transfronteiriços. Mas, nesse caso, ainda há um extenso caminho a ser percorrido a fim de se conferir sustentabilidade ecológica ao gerenciamento daqueles recursos, sejam eles compartilhados ou não.

3. O DIREITO INTERNACIONAL: FATOS E PERSPECTIVAS

Nas três últimas décadas, houve certa mudança no cenário de regulamentação jurídica das águas fluviais. Se antes a prioridade era a destinação de seus usos às atividades econômicas, atualmente a maior preocupação reside na necessidade de reconhecimento pelo Direito Internacional Público, por meio de normas cogentes, do direito fundamental de acesso à água potável; e do gerenciamento dos recursos hídricos nacionais com racionalidade, sustentabilidade e, sobretudo, ética.

O fato é que o Direito Internacional Público ainda

¹² MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito dos Cursos de Água Internacionais: elaboração da Convenção sobre o Direito Relativo à Utilização dos Cursos de Água Internacionais para fins Diversos dos de Navegação - Nações Unidas/1997*. São Paulo: Malheiros Editores, 2009. p. 68-69.

depende muito da vontade dos Estados (soberanos), para que qualquer projeto - seja no âmbito econômico, social, cultural ou ambiental - se realize. Aquele direito carece de força cogente para que os acordos internacionais tenham conseqüências relevantes, ou ensejem uma real responsabilização dos agentes poluidores.

Há algumas decisões que podem representar um embrião de um Direito Internacional mais efetivo, como a do famoso caso do lago Lanoux, que envolveu a Espanha e a França, acerca da construção de uma barragem para canalizar a água para uma usina hidrelétrica, onde se desviou aproximadamente 25% do fluxo do rio Carol, em um ponto que era crucial para fazendeiros espanhóis.

Nesse caso, o Tribunal Arbitral estabeleceu que um Estado deve comunicar e consultar os demais ribeirinhos interessados quando pretender adotar atos ou medidas que possam, ainda que potencialmente, prejudicar a qualidade, a quantidade ou o uso das águas do curso internacional por eles compartilhados.¹³

Outro caso é o da Fundação Trail, que envolveu questões ligadas à poluição do ar e, principalmente, questões de poluição das águas. Esse caso resultou num acordo de arbitragem entre os Estados Unidos e o Canadá em 1935, com vistas a solucionar a questão da poluição localizada em território canadense, que se estendia ao Estado de Washington. Na decisão arbitral proferida, em 1941, foi reconhecido o direito de que o Estado tem sempre o dever de proteger outros Estados contra atos injuriosos praticados por indivíduos dentro de sua jurisdição, e estabeleceu-se o princípio da prevenção do dano ambiental transfronteiriço.

Todavia, o instituto da responsabilização em nível internacional ainda permanece matéria objeto de acordos internacionais, ou seja, depende da vontade soberana dos

¹³ Amorim, *op cit.*, p. 146.

Estados nacionais, assunto que se verá no próximo subitem.

3.1. RESPONSABILIDADE AMBIENTAL: UM VAZIO NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

No que afeta à responsabilidade, vários textos internacionais prescrevem que o Estado causador de um dano ambiental exercido dentro de seu território, sob a sua jurisdição, deverá responsabilizar-se pelos seus atos. Mas aqui também as razões de soberania frustram esse propósito, e o próprio Direito Internacional, infelizmente, muitas vezes colabora com esse cenário. Nesse sentido, o princípio 21 da Declaração de Estocolmo de 1972 preceitua que

(...), os Estados têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos em aplicação de sua própria política ambiental e a obrigação de assegurar-se de que as atividades que se levem a cabo, dentro de sua jurisdição, ou sob seu controle, não prejudiquem o meio ambiente de outros Estados ou de zonas situadas fora de toda jurisdição nacional.¹⁴

O princípio 22, também da Declaração de Estocolmo, fala do dever de cooperação entre os Estados para o desenvolvimento do Direito Internacional no que concerne à responsabilidade, e à indenização às vítimas da poluição, e de outros danos ambientais que as atividades realizadas dentro da jurisdição ou sob o controle de tais Estados causem à zonas fora de sua jurisdição.

O princípio 2 da Declaração do Rio,¹⁵ preceitua o direito

¹⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração de Estocolmo de 1972. Disponível em <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/doc/estoc72.htm>>. Acesso em: 7abril 2011.

¹⁵ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Disponível em <http://www.mma.gov.br/port/sdi/ea/documentos/convs/decl_rio92.pdf>. Acesso

que os Estados têm de explorar seus próprios recursos, segundo suas próprias políticas de meio ambiente e de desenvolvimento, prevendo, entretanto, a responsabilidade de assegurar que as suas atividades, ou sob a sua jurisdição, não causem danos ao meio ambiente de outros Estados.

Esses princípios afirmam a soberania dos Estados pactuantes, preconizando, contudo, o dever de responsabilização no caso de danos ambientais transfronteiriços. Mas essas regras são caracterizadas como normas de *soft law*, que não são obrigatórias para os Estados, o que certamente compromete a efetividade do direito ali prescrito.

O dever de reparar o dano pode se originar tanto de ilícito internacional, quanto de um ato lícito (atos não proibidos pelo Direito Internacional), configurando, essa última, a modalidade de responsabilidade por risco ou responsabilidade objetiva. Assim, para que ocorra a responsabilização deverá haver um ato ilícito atribuível ao Estado (por ação ou omissão), e um dano causado a direito alheio (outro Estado ou indivíduo), admitindo-se também a responsabilização do Estado pelo cometimento de atos lícitos que tenham efeitos danosos.

Atualmente é possível, inclusive, que um indivíduo lesado entre com uma ação de reparação do dano contra o Estado violador da norma. Todavia, seja qual for a modalidade da responsabilização, é condição precípua que exista uma *norma jurídica* pactuada pelos Estados com esse propósito, que institua a responsabilidade internacional em dada hipótese específica, sem a qual não há que se falar em obrigação jurídica de reparar o dano.

Quanto à responsabilização específica por danos aos recursos hídricos, talvez a sua face mais radical seja representada pela *teoria da soberania territorial*, onde os Estados - por gozarem de soberania absoluta sobre a água

localizada dentro de seu território - são indiferentes aos efeitos que esse uso possa ocasionar aos Estados fronteiriços. Mas a teoria que possui maior aceitação atualmente é a que trata da *utilização eqüitativa*, e estabelece que os cursos d'água internacionais são recursos compartilhados e, deste modo, devem ser submetidos a uma utilização eqüitativa, baseada num equilíbrio de interesses com vistas a acomodar as necessidades e os usos de cada Estado.

Hoje, se pretende uma efetiva *cooperação internacional* voltada a uma utilização eqüitativa das águas transfronteiriças. Contudo, cuida-se de princípio que deverá ser estabelecido, detalhadamente, em acordos internacionais de gestão de recursos compartilhados, que prevejam, talvez, a criação de instituições de caráter intergovernamental, mas que, sobretudo, implique em real responsabilização dos Estados detentores dos recursos e pactuantes.

Isso porque a *cooperação* entre atores internacionais é freqüentemente frustrada pelo fato de que a atuação dos Estados soberanos encontra-se marcada pelo interesse nacional, a despeito da indivisibilidade da qualidade ambiental, e da grande probabilidade que o dano ambiental se torne de caráter global. Constata-se que a *soberania* ainda é o grande princípio do Direito Internacional levantado pelos países, e é ela que fundamenta ou está por trás dos motivos, seja de caráter político ou jurídico, pelos quais aqueles entes não aderem às normas de cooperação internacional, sobretudo as de caráter ecológico.

Um exemplo disso é o Tratado de Cooperação Amazônica que o Brasil faz parte juntamente com a Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela. Esse grupo de países firmou Protocolo de Emenda em 1998, a fim de promoverem o aperfeiçoamento e fortalecimento institucional, visando um processo de cooperação por meio de criação da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica

(OTCA), dotada de personalidade jurídica, competente para celebrar acordos com as Partes Contratantes, com Estados não-Membros e com outras organizações internacionais.

No entanto, aquele tratado dispõe, em seu artigo IV, que “o uso e aproveitamento exclusivo dos recursos naturais em seus respectivos territórios é direito inerente à soberania do Estado e seu exercício não terá outras restrições senão as que resultem do Direito Internacional”. De forma geral, os dispositivos do Tratado são de caráter exortatório, ou seja, destituídos de força cogente. O que há, de fato, é o dever de não causar danos transfronteiriços, regra essa já existente no Direito Internacional costumeiro. Assim, carece-se de instrumentos normativos internacionais contendo normas vinculantes aplicáveis à realidade amazônica, que tornem, pois, a responsabilização possível.

No que afeta aos recursos hídricos, há que se mencionar a Convenção das Nações Unidas sobre a Utilização dos Cursos de Água para Fins Diversos da Navegação (Convenção de Nova Iorque de 1997), que trouxe o conceito de recurso de água compartilhado. Ali foram expressas algumas regras atinentes à cooperação internacional na gestão dos recursos hídricos transfronteiriços, além de princípios gerais para que os Estados gerenciem tais recursos. Segundo Machado,

A Convenção, estabelecendo normas gerais, tem grandes méritos e deixa espaço à capacidade criativa e à vontade solidária de políticos, de especialistas e dos cidadãos para estabelecerem acordos visando à gestão razoável e equitativa dos cursos de água, com ajustamento das exigências às situações concretas de cada região e de cada época.¹⁶

Contudo, a Convenção de Nova Iorque ainda não atingiu o número mínimo de ratificações para que pudesse entrar em

¹⁶ Machado, *op cit.*, p. 252.

vigor. Nesse caso, Caubet observa que “(...) os Estados que a ratificaram aparecem essencialmente como as vítimas potenciais das iniciativas tomadas a montante, e às vezes a jusante, dos rios. O Iraque e a Síria, a Jordânia e o Líbano ratificaram a Convenção, mas nem a Turquia e nem Israel o fizeram.”¹⁷ Aqui, observa-se que os interesses exclusivamente nacionais, pautados em razões de soberania são priorizados, de forma explícita ou implícita, pelos Estados contrários às regras daquele documento internacional.

A Bacia do Prata estende-se pelo sul do Brasil, sudeste da Bolívia, Uruguai, Paraguai e nordeste da Argentina, e ainda agrega um dos maiores aquíferos do mundo, o Aquífero Guarani. No âmbito dessa bacia foram firmados alguns documentos como o Tratado da Bacia do Prata de 1969, e a Declaração de Assunção sobre o aproveitamento de rios internacionais de 1971, que reconheceram os princípios de cooperação, uso equitativo e razoável, proibição de dano sensível e desenvolvimento sustentável.

Em 2007 foi realizado o I Encontro Trinacional para a gestão de águas fronteiriças e transfronteiriças, entre Argentina, Brasil e Paraguai, em Foz do Iguaçu, no Paraná. Esse encontro deu origem a alguns documentos com conclusões acerca de problemas atinentes à bacia, além de recomendações para os países que a acomodam.

A Declaração Conjunta dos Chanceleres dos Países da Bacia do Prata (Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai, Uruguai), assinada em Buenos Aires, em 1967, criou o Comitê Intergovernamental Coordenador dos Países da Bacia do Prata (CIC), como órgão permanente da Bacia, encarregado de promover, coordenar e acompanhar as ações multinacionais que tenham por objeto o desenvolvimento integrado da mesma

¹⁷ CAUBET, Christian Guy. Domínio da água ou direito à água? Rivalidade nas relações internacionais do século XXI. In: NASSER, Salem Hikmat; REI, Fernando (Orgs.). *Direito internacional do meio ambiente: ensaios em homenagem ao prof. Guido Fernando Silva Soares*. São Paulo: Atlas, 2006. p. 177.

e o Tratado da Bacia do Prata, assinado em 1969. Ainda há alguns projetos multilaterais implementados no âmbito da bacia, como, por exemplo, o Programa Marco para a Gestão Sustentável da Bacia do Prata e o Projeto de Proteção Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Aquífero Guarani.

No I Encontro Trinacional, concluiu-se, entre outras, que a bacia hidrográfica deveria ser adotada como unidade de planejamento para a gestão integrada dos recursos hídricos com a participação pública nos organismos de bacias hidrográficas, implementada de forma flexível conforme as características de cada caso. Entendeu-se ser necessária a realização de eventos técnicos regionais, como a forma mais adequada a abordagem do tema das águas fronteiriças e transfronteiriças, para que se institua uma gestão harmoniosa entre os atores da gestão, ou seja: poder público, sociedade civil e usuários.¹⁸

Tais conclusões e ponderações assumiriam crucial importância, no gerenciamento dos recursos hídricos, se realmente fossem realizadas na prática. O que se aguarda são os resultados reais dos objetivos e projetos desenvolvidos pelos países que cuidam da gestão da bacia. Pelo menos nosso passado revelou que os princípios, presentes nos tratados ou no Direito Internacional costumeiro, foram negligenciados em nome de interesses específicos, na maior parte das vezes, para proveito econômico dos Estados co-ribeirinhos.

No que afeta aos atuais conflitos da água, Caubet destaca que

A participação, evocada quando se trata de afirmar a preocupação em promover a boa governança, é constantemente dispensada quando

¹⁸ BRASIL. *I Encontro Trinacional para a gestão de águas fronteiriças e transfronteiriças*: Argentina, Brasil e Paraguai. Brasil: Paraná, 2007. Disponível em <http://www2.itaipu.gov.br/aguaboa/encontroTrinacional/documentos/I%20Encontro%20Trinacional_Aguas%20Transfronteiri%C3%A7as.pdf>. Acesso em 30 de janeiro de 2012. p. 37-38.

se trata de lhe dar um conteúdo prático. É uma conclusão que é bastante fácil conseguir, a partir de uma premissa como a afirmação dos princípios do mundo ultraliberal, seja nas esferas nacionais (internas), seja nas relações internacionais: a participação não é compatível com o universo ultraliberal.¹⁹

Dá a importância da informação e da participação na gestão dos recursos hídricos, sejam nacionais ou transnacionalizados. Contudo, a ineficácia das normas que compõem o sistema dá-se por motivos de ordem *técnica*, ou seja: há muitas declarações de direitos sem conteúdo vinculativo, tratados que não prevêm a responsabilização efetiva; além do baixo ou quase inexistente *exercício da cidadania* nesse âmbito. Nesse contexto, Caubet observa que

Nas relações hidropolíticas contemporâneas, as práticas estatais continuam se referir à soberania e aproveitam as vantagens oferecidas pelas posições geográficas respectivas, de um ponto de vista puramente nacional. É, portanto, normal ver o direito internacional: premiar o interesse econômico mais importante; prosseguir aceitando a possibilidade de causar prejuízo aos Estados vizinhos, se os danos não forem “notáveis”; consagrar as iniciativas unilaterais que tendem a explorar os recursos disponíveis, em uma perspectiva totalmente tradicional, em que é necessário respeitar o direito da boa vizinhança, a soberania territorial; a obrigação de não utilizar seu território de maneira a causar prejuízos aos

¹⁹ CAUBET, Christian Guy. Domínio da água ou direito à água? Rivalidade nas relações internacionais do século XXI. In: NASSER, Salem Hikmat; REI, Fernando (Orgs.). *Direito internacional do meio ambiente: ensaios em homenagem ao prof. Guido Fernando Silva Soares*. São Paulo: Atlas, 2006. p. 174.

vizinhos.²⁰

Em razão de tais problemas - aliados à necessidade precípua de se manter a sustentabilidade ecológica na gestão dos recursos hídricos - é que se deve pensar e se visualizar uma prática, não muito distante, em que essa gestão se coadune ao quadro real e crítico o qual aqueles recursos se apresentam. Fatos e estatísticas indicam que talvez não se esteja seguindo o melhor caminho, e isso requer reflexões e *novos* planos para o futuro.

4. REFLEXÕES PARA O FUTURO

O trabalho de Kant, em *À Paz Perpétua*, contém a idéia de que o *Estado* é a unidade política por excelência, definido mediante um poder soberano fundado num contrato originário que o institui como poder supremo coercitivo, e que não reconhece acima dele nada senão a própria vontade da qual ele é a expressão.²¹

Atualmente, ao menos no plano teórico, os Estados buscam o *desenvolvimento*, nos seus mais variados sentidos. Nesse contexto, Amartya Sen destaca que o desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam. Assim, o crescimento das rendas individuais pode ser muito importante como um meio de expandir as liberdades desfrutadas pelos membros da sociedade.

Para Sen, o desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza, tirania, carência de oportunidades econômicas e distribuição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva dos Estados repressivos.²²

²⁰ Idem, p. 181.

²¹ KANT, Immanuel. *À Paz Perpétua*. Tradução de Marco A. Zingano. Porto Alegre: L&PM Editores, 1989. p. 9-10.

²² SEN, Amartya Kumar. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução de Laura

O desenvolvimento, então, seria visto como um processo de expansão das liberdades substantivas das pessoas. O autor afirma que

A análise do desenvolvimento requer uma compreensão integrada dos papéis respectivos dessas diferentes instituições e suas interações. A formação de valores e a emergência e a evolução da ética social são igualmente partes do processo de desenvolvimento que demandam atenção, junto com o funcionamento dos mercados e outras instituições. (...) A liberdade não pode produzir uma visão do desenvolvimento que se traduza em alguma “fórmula” simples de acumulação de capital, abertura de mercados, planejamento econômico eficiente.²³

E é nessa esteira que se pretende encontrar uma solução para a conciliação de um pretensão *gerenciamento sustentável* dos recursos hídricos, com a questão do *desenvolvimento*, sobretudo na sua acepção econômica.

Destaca-se a importância do aprimoramento das liberdades individuais e do comprometimento social para que tal objetivo se concretize. Esse processo deve ser voltado para as bases do sistema, com o objetivo de se ampliar a possibilidade de acesso à alimentação, educação, lazer, ou seja: que se construa um conceito de liberdade que envolva considerações sobre processos e oportunidades substantivas. Nesse sentido, Sen afirma que “o desenvolvimento é um compromisso muito sério com as possibilidades de liberdade.”²⁴

O processo de expansão de liberdades, que envolvem os mais diversos âmbitos sociais, produz influência direta no

Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. p. 17.

²³ Idem, p. 336.

²⁴ Idem, p. 337.

exercício da *cidadania*, e é nesse ponto que o processo de gerenciamento dos recursos hídricos poderá tomar um novo rumo. É por meio da conscientização, educação, informação entre outros, além de especial atenção às questões ligadas à renda do indivíduo – já que esta, em termos, é que conferirá a possibilidade de outras liberdades – é que os recursos ambientais terão uma gestão mais participativa e, quiçá, mais responsável.

O *princípio da cooperação* fundamenta a formação de um consenso acerca de questões ambientais, pois estabelece uma atuação conjunta do Estado e da sociedade, na escolha de prioridades, assim como a participação nos processos decisórios. Para que este princípio possa reger uma política pública de defesa do meio ambiente com eficiência, vários requisitos básicos devem ser atendidos como, por exemplo, a criação de normas que garantam a informação e educação ambiental para todos; a criação de fóruns de debates ou eventos similares para estimular a participação da população, inclusive a participação no processo de decisão política relativa ao meio ambiente; entre outros requisitos que formarão um cenário político democrático²⁵. Sobre esse assunto Prieur afirma que:

Se a proteção ambiental se tornou uma obrigação do Estado, é antes de tudo um dever dos cidadãos. [...] Para que este dever se exerça na prática, os cidadãos devem, diretamente ou por seus grupos, ter a possibilidade de ser informados e de participar das decisões podendo exercer uma influência no seu ambiente.²⁶

²⁵ BIANCHI, Patrícia Nunes Lima. *Certificações ambientais e comércio internacional*. 2ª edição. Curitiba: Juruá, 2008. p. 87-88.

²⁶ PRIEUR, Michel. *Droit de l'environnement*. Paris: Dalloz, 2004. p. 112, tradução nossa. (La protection de l'environnement, si elle est devenue une obligation de l'Etat, est avant tout un devoir des citoyens. [...] Pour que ce devoir s'exerce en pratique, les citoyens doivent, directement ou par leurs groupements, être en mesure d'être informés et de participer aux décisions pouvant exercer une influence sur leur environnement.)

De qualquer modo, garantindo-se a verdadeira participação, as consequências - sejam elas positivas ou negativas - serão vivenciadas tendo-se a consciência das escolhas e dos resultados, o que poderia levar os indivíduos à atitudes mais coerentes e, sobretudo, éticas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após a análise geral de vários elementos que envolvem o tema deste trabalho, conclui-se que, para a pretensa consecução do objetivo de um gerenciamento ecologicamente sustentável dos recursos hídricos, deve-se conceber os grandes projetos “desenvolvimentistas”, no mínimo com maior cautela, já que normalmente tais empreendimentos envolvem grandes impactos sociais e ecológicos, e estes últimos são, em sua maioria, irreversíveis.

Deve-se flexibilizar o conceito tradicional de *soberania*, trazendo-o para o sentido de *gestão com consciência e ética*, desenvolvendo-se uma cultura de responsabilidade com relação ao que se constrói, e com o que se propõe construir, ponderando-se os custos e benefícios envolvidos. Quiçá essa faceta da palavra se faça mais útil na construção de uma sociedade mais original, numa atitude que privilegie o bem comum e não a grupos restritos ou ao capital externo.

Àqueles que utilizam a tão necessária idéia de soberania para justificar a degradação e o empobrecimento (nos mais variados sentidos) das populações – contrapõe-se a idéia de afirmação da soberania para a proteção dos povos e do seu meio, e da soltura dos grilhões de uma economia externa abstraída de ponderações de ordem sócio-ambiental interna, e que afeta negativamente os povos e as terras ainda ambientalmente sustentáveis.

Por fim, ser um Estado soberano é reforçar a singularidade de cada país, realçando o que se tem de melhor, e

adaptando as suas características para aprimorar ainda mais as condições de vida da população, ao contrário de se repetir, orgulhosamente e soberanamente, equívocos do passado seja desta ou de outras nações.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMORIN, João Alberto Alves. *Direito das Águas: o regime jurídico da água doce no direito internacional e no direito brasileiro*. São Paulo: Lex Editora, 2009.
- BECK, Ulrich. *A sociedade do risco: face a uma nova modernidade*. Barcelona: Paidós, 2001.
- BIANCHI, Patrícia Nunes Lima. *Meio ambiente: certificações ambientais e comércio internacional*. 2ª edição. Curitiba: Juruá, 2008.
- CAUBET, Christian Guy. Como converter o processo de degradação da qualidade e quantidade da água doce no Brasil? *In*: CAMARGO, Aspásia; CAPOBIANCO, João Paulo Ribeiro; OLIVEIRA, José Antonio Puppim de (Orgs.). *Meio ambiente Brasil: avanços e obstáculos pós-Rio92*. São Paulo: Instituto Socioambiental; Rio de Janeiro: FGV, 2002.
- CAUBET, Christian Guy. Domínio da água ou direito à água? Rivalidade nas relações internacionais do século XXI. *In*: NASSER, Salem Hikmat; REI, Fernando (Orgs.). *Direito internacional do meio ambiente: ensaios em homenagem ao prof. Guido Fernando Silva Soares*. São Paulo: Atlas, 2006.
- KANT, Immanuel. *À paz perpétua*. Tradução de Marco A. Zingano. Porto Alegre: L&PM Editores, 1989.

- MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito dos Cursos de Água Internacionais*: elaboração da Convenção sobre o Direito Relativo à Utilização dos Cursos de Água Internacionais para fins Diversos dos de Navegação - Nações Unidas/1997. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.
- PRIEUR, Michel. *Droit de l'environnement*. Paris: Dalloz, 2004.
- RICUPERO, Rubens. *O Brasil e o dilema da globalização*. São Paulo: Editora Senac, 2001.
- SANTOS, Marilene Ramos M. Cobrança pelo uso da água: conceitos e finalidades. In: CAMARGO, Aspásia; CAPOBIANCO, João Paulo Ribeiro; OLIVEIRA, José Antonio Puppim de (Orgs.). *Meio ambiente Brasil: avanços e obstáculos pós-Rio92*. São Paulo: Instituto Socioambiental; Rio de Janeiro: FGV, 2002.
- SEN, Amartya Kumar. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- TUCCI, Carlos E. M. Artigo-base sobre Recursos Hídricos. In: CAMARGO, Aspásia; CAPOBIANCO, João Paulo Ribeiro; OLIVEIRA, José Antonio Puppim de (Orgs.). *Meio ambiente Brasil: avanços e obstáculos pós-Rio92*. São Paulo: Instituto Socioambiental; Rio de Janeiro: FGV, 2002.
- VIGEVANI, Tullo; VEIGA, João Paulo C.; MARIANO, Karina Lilia P. *Realismo Versus Globalismo nas Relações Internacionais*. In: Lua Nova Revista de Cultura Política nº 34. São Paulo: Marco Zero, 1994.

SITES CONSULTADOS

- BRASIL. *I Encontro Trinacional para a gestão de águas fronteiriças e transfronteiriças*: Argentina, Brasil e

Paraguai. Brasil: Paraná, 2007. Disponível em <http://www2.itaipu.gov.br/aguaboa/encontroTrinacional/documentos/I%20Encontro%20Trinacional_Aguas%20Transfronteiri%C3%A7as.pdf>. Acesso em 30 de janeiro de 2012.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*. Disponível em <http://www.mma.gov.br/port/sdi/ea/documentos/convs/decl_rio92.pdf>. Acesso em 27 abril 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração de Estocolmo de 1972*. Disponível em <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/doc/estoc72.htm>>. Acesso em 7 de abril de 2011.