

# Rios internacionais e desenvolvimento

## *International rivers and development*

Aguinaldo Allemar\*

### Resumo

*A noção da água como patrimônio da humanidade inspira cuidados especiais, sobretudo quando se trata daqueles cursos d'água, ou lagos, que interferem no ecossistema de mais de um Estado soberano. A interdependência entre os Estados, quando se fala em recursos hídricos, faz com que conceitos clássicos para o Direito e para a Geografia, como território e soberania, hoje se debatam, agonizantes, frente a uma realidade que os confronta sem possibilidade de retrocesso. É o florescimento de uma nova geração de idéias que trata o ambiente como um todo unitário constantemente interligado e necessariamente mutável.*

**Palavras-chave:** Rios internacionais. Águas e lagos. Meio ambiente e soberania.

### Abstract

*The notion of water as humanity's patrimony inspires special care, above all when it comes to those watercourses, or lakes, that interfere in the ecosystem of more than one country. The interdependence among countries as to water resources, makes classical legal and geographical concepts, such as territory and sovereignty, inadequate before current reality. A new generation of ideas comes to treat environment as a whole constantly interlinked and necessarily changeable.*

**Keywords:** International rivers. Waters and lakes. Environment and sovereignty.

### Introdução

Num planeta constituído por 2/3 de água, é natural que, em tempos remotos, a preocupação com o uso deste recurso se limitasse a aspectos navegacionais e de segurança territorial. No entanto, com o aumento exponencial da população e as atividades agro-pastoris, industriais e comerciais crescendo num ritmo avassalador em alguns Estados, e estagnadas em outros, a quantidade de água potável *per capita* tende a

ser cada vez menor, considerando-se constante o seu volume absoluto.

Pesquisas recentes dão conta de que um terço da população mundial vive em países que sofrem de estresse hídrico entre moderado e alto. E mais: aproximadamente 40% da população mundial, distribuída por cerca de 80 países, sofriam de grave escassez de água em meados da década de 90 (PNUMA, 2004, p. 22).

---

\* Professor de Direito Internacional Público na Universidade Federal de Uberlândia. Mestre em Direito pela PUC-SP e Doutor em Análise & Planejamento Ambiental pela Universidade Federal de Uberlândia.

Esses dados, associados ao fato de que existem hoje mais de 260 rios compartilhados por dois ou mais países (WOLF, 2002, p.7), fazem crescer a importância de que estudos sistêmicos e interdisciplinares devam ser levados a cabo, sempre na expectativa de que uma “guerra pela água”, hoje bem provável, não ultrapasse o campo das possibilidades. Fatos recentíssimos apontam na direção da necessidade de uma visão integradora dos recursos hídricos. Veja-se o exemplo do Brasil, país nomeadamente pacífico, no qual uma disputa interna, entre irmãos, sobre a transposição de um rio leva várias comunidades a uma situação de conflito incluindo, por exemplo, o religioso Dom Luiz Cappio, bispo de Barra (BA) que deflagrou uma greve de fome em Cabrobó (BA), por ocasião das discussões sobre a transposição das águas do Rio São Francisco, em setembro de 2005, ou o projeto de construção de usinas na região da bacia do rio Paraguai, o qual conduziu o ambientalista Francisco Anselmo de Barros a atear fogo ao próprio corpo em novembro do mesmo ano. Assim, o que esperar quando a disputa pela água envolver Estados, nações, culturas, diferentes, como é o caso envolvendo a Argentina e o Uruguai a respeito da construção de duas fábricas de celulose no rio Uruguai (que os une ou separa), cuja solução está sendo encaminhada para um Tribunal internacional?

Este estudo procura demonstrar que só uma atitude coordenada, calcada nos princípios de solidariedade (internacional e intergeracional), com uma visão inter ou multidisciplinar, corporificada em acordos internacionais passíveis de serem exigíveis à luz do Direito, pode contribuir de forma eficaz para o manejo correto dos recursos hídricos e, por extensão, no planejamento ambiental, num mundo em que, por exemplo, enquanto grande parte da água utilizada na irrigação é desperdiçada por conta de métodos obsoletos ainda hoje praticados por várias agriculturas ao redor do planeta, mais de 1 bilhão de pessoas não tem nenhuma fonte de água potável segura (PNUMA, 2004, p. 22).

A característica dos recursos hídricos transfronteiriços que os torna alvo de vários acordos internacionais celebrados, no último século, é o fato de que o impacto ambiental provocado por um Estado à água que passa por seu território poderá atingir outro ou vários Estados, muitas vezes sem o consentimento prévio destes. Isto faz com que, pelo menos, se discuta a verdade de postulados como o da soberania absoluta dos Estados sobre seus recursos naturais.

Nesse empenho de provar que na utilização dos seus recursos naturais, no caso a água, um Estado não é senhor absoluto do seu território, mesmo contrariando princípio expresso na Carta da ONU, demonstrar-se-á que o planeta requer medidas

urgentes e multilaterais, num enfoque globalizador das questões ambientais, ainda que internas, numa vez que a imbricação dos fenômenos naturais, que faz com que, por exemplo, a poeira do Saara provoque doenças respiratórias no Caribe (por conta das oscilações do Atlântico norte), ou a utilização do mercúrio ou pesticidas nas proximidades do rio Paranaíba possa afetar a agricultura na Argentina ou ainda a construção de uma usina hidrelétrica na Turquia provoque escassez de água no Iraque, não permite mais a apropriação exclusiva e imune de conseqüências dos recursos hídricos transfronteiriços.

O conceito de gerenciamento integrado dos recursos hídricos requer não apenas o uso sustentável (ou ambientalmente correto) das águas de superfície - e também das subterrâneas - para satisfazer as necessidades sócioeconômicas, mas também o desenvolvimento de novas técnicas de apropriação das águas impróprias para o consumo humano ou animal, como, por exemplo, as águas poluídas, ou processos economicamente viáveis de dessalinização das águas marinhas.

Entretanto, é importante observar que as ações, ainda que integradas, que visam a sustentabilidade dos recursos hídricos, devem levar em consideração os aspectos ecológicos e econômicos.

A avaliação histórica e geográfica, permitindo uma visão sistêmica da realidade do elemento água no planeta, aliada aos avanços jurídicos na interpretação de direitos e obrigações, permitirá uma visão de como se organiza, nos dias que correm, a geopolítica das águas internacionais, baseada em princípios de solidariedade e responsabilidade compartilhada, quando se tem em mente o planejamento ambiental de uma cidade, de um estado ou de um país.

Espelho da atualidade e relevância do tema, a ONU escolheu a década de 2005-2015 para ser a segunda *Década Internacional da Água*, período no qual se pretende reduzir à metade a proporção de pessoas sem acesso a água potável, como prescreve, aliás, a Declaração do Milênio, assinada por 191 países ao final da Cúpula do Milênio, realizada em Nova York em 2000, na qual compareceram 147 Chefes de Estado e de Governo.

## 1 Direito Internacional e Meio Ambiente

Primeiramente, urge pôr em destaque o conceito pelo qual se entenderá, neste trabalho, a expressão “meio ambiente”.

Utilizar-se-á o conceito fornecido pela Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe no seu

artigo 3º, inciso I, que meio ambiente é “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.

Este conceito não difere muito do que foi utilizado pela Convenção Européia sobre a Responsabilidade Civil pelos Danos Resultantes de Atividades Perigosas para o Meio, adotada em Lugano, a 21 de Junho de 1993, a qual em seu artigo 2º, alínea 10, considera que o ambiente compreende: “os recursos naturais abióticos e bióticos, tais como o ar, a água, o solo, a fauna e a flora, e a interação entre estes mesmos fatores; os bens que compõem a herança cultural; e os aspectos característicos da paisagem”.

Por “recursos ambientais”, nos termos do art. 3º, inciso V, da Lei nº 6.938, entender-se-á “a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora”.

Com relação ao seu nome, e provavelmente em virtude de sua incipiência, este ramo do conhecimento científico ainda não goza de uma unanimidade na doutrina e nos atos estatais. Assim, por exemplo, alguns o denominam Direito Ambiental Internacional (SILVA, 1995, p. 28), outros como Direito Internacional do Meio Ambiente (SOARES, 2001, p. 58) e ainda Direito Internacional da Solidariedade ou Direito Internacional do Ambiente (PUREZA, 1998, p. 39).

As relações sociais necessitam, para sua efetiva realização, de condições favoráveis às novas possibilidades decorrentes de novos modos de pensar. Partindo desta premissa, o Direito Ambiental Internacional objetiva regular as constantes alterações provocadas no meio ambiente pelo atuar humano, os quais possam, de algum modo, produzir efeitos transfronteiriços. Isto significa que mesmo um ato praticado exclusivamente dentro dos limites territoriais de um Estado pode estar submetido a regras internacionais de conduta, numa vez que pode provocar danos ambientais em outro país. São exemplos disso a construção de uma fábrica próxima o suficiente da fronteira para que a poluição do clima ou da água por ela gerada provoque alterações na qualidade do clima, ou na qualidade/quantidade da água no país vizinho.

Durante muito tempo, a estrutura econômica de determinado país ditava o ritmo do seu crescimento ou, se se preferir, do seu desenvolvimento. Embora esta afirmação contenha em si mesma uma verdade, os Estados perceberam que apenas o crescimento/desenvolvimento econômico não seria suficiente para a manutenção da vida no planeta, sobressaindo-se,

à evidência, a necessidade de impor limites a esse crescimento.

Ocorre que esta conclusão chegou num momento em que os países se encontravam em patamares diferentes de desenvolvimento econômico. Isto fez com que as reações a estas novas idéias tivessem diferentes matizes. Os países em desenvolvimento, que recém adquiriram modelos econômicos capazes de propiciar uma maior apropriação dos recursos naturais, se viram, de repente, numa situação de ter que limitar seus empreendimentos em nome da chamada preservação ambiental, que então vinha ganhando contornos de política de salvação da humanidade.

E não era totalmente descabida a resistência dos países em desenvolvimento, pois tinha-se, de um lado, aqueles países que, em decorrência de uma evolução precoce dos meios de produção, exploraram o ambiente, durante séculos, de forma predatória e sem medir conseqüências, e, de outro lado, aqueles que estavam ainda na pré-adolescência da industrialização. Estes últimos, não totalmente sem razão, questionavam se seria justo impedir-lhes o desenvolvimento econômico e mantê-los numa espécie de neo-colonialismo, por conta de danos ambientais provocados por outros países que, *ipso facto*, se encontravam numa posição industrial e comercial de superioridade. Afinal, não tinham os países em desenvolvimento o direito de industrializarem-se? Não tinham eles a prerrogativa de se auto-gerirem, evocando direitos soberanos de exploração de seus próprios recursos naturais? E, por outro lado, seria justo que os Estados já desenvolvidos impedissem que os outros Estados alcançassem um melhor nível sócio-econômico por conta de restrições de ordem ambiental, quando eles próprios, os primeiros, pouco se importavam com isso em sua busca frenética por riquezas? Sim, pois se os países ricos pouco se preocupavam com as condições ambientais vigentes para a sociedade de então, que preocupações teriam para com as futuras gerações?

Acontece que as futuras gerações, que pareciam distantes e inatingíveis pela exploração ambiental, chegaram e encontraram um planeta com sérios problemas ambientais. Problemas no presente, num futuro próximo e num futuro distante. Coube, então, a essa nova geração, cuja adolescência intelectual floresceu no início do século XX, mas que ganhou maturidade apenas por volta de 1970, a difícil tarefa de limitar o crescimento econômico como forma de garantir a perenidade dos recursos naturais e, por conseqüência, da própria vida no planeta.

É nesse embate que aflora o Direito Ambiental Internacional (DAI). Ele surge como a única alternativa

pacífica de solucionar conflitos originados por danos ambientais sofridos por um ou mais Estados em decorrência da atividade de outro ou outros. E mais: cabe ao DAI, também, a árdua tarefa de compelir os Estados a uma atuação preventiva, no sentido de promover-lhes a satisfação das necessidades atuais, porém sem comprometer a segurança ambiental dos demais e sem colocar em risco as gerações futuras.

Corrêa (1998, p. 26) lembra que somente no final dos anos 60 do século XX, os instrumentos ambientais com implicações comerciais, assim como políticas comerciais com objetivos ambientais, começaram a ser esboçados num tratamento inter-relacionado.

Para alcançar seus objetivos, o DAI precisou mudar a postura daqueles poucos estudiosos que pensavam o ambiente. Surgiu a necessidade de uma interpretação sistêmica dos fenômenos ambientais em contraposição à interpretação analítica, isolada, que se fazia então. Com isto, as ocorrências ambientais passaram a ser observadas no seu conjunto planetário, nas suas interconectividades e, por consequência, nas redes formadas por suas inter-relações.

### **1.1 Meio Ambiente e soberania estatal**

Ao se pensar o ambiente de forma sistêmica, uma questão se coloca: e a soberania estatal sobre seu território?

O conceito clássico de soberania pode ser entendido como sendo a prerrogativa que possui o Estado de se autogerir, isto é, definir seu próprio destino. Isto significa o poder de, sobre o seu território, o Estado determinar comportamentos, impor sanções, condicionar atitudes, enfim, exercer a sua jurisdição sem a interferência de qualquer outro ente da comunidade internacional.

O surgimento histórico do conceito de soberania tem suas raízes na França medieval, mais exatamente no final do século XIII, quando se acirraram as divergências entre o poder estatal francês, de um lado, e o poder eclesiástico e do império romano de outro. Além disso, e ao mesmo tempo, expandia-se o poder do monarca sobre os territórios antes dominados pelos senhores feudais (FERREIRA, 1943, p. 23).

Silva (1995, p. 51) adverte, entretanto, que o conceito de soberania sempre foi objeto de discussão, nomeadamente quando se procurava justificar sua validade, alcance e utilidade.

Ferreira (1943, p. 11) vai mais longe e afirma que, em toda a teoria do Estado, “não há princípio geral mais discutido que o da soberania, e desde que introduzido na ciência política [...], em derredor dele já se enfiçaram sociólogos, juristas e filósofos”.

A partir de meados do século XX, quando a utilização dos recursos naturais passou a preocupar não apenas as autoridades estatais, mas principalmente a sociedade civil organizada, o conceito clássico de soberania começou a ser questionado, surgindo com isso a necessidade de se repensar determinados valores tidos, até então, como inalienáveis, como o da *livre determinação dos povos* ou o da *soberania absoluta do Estado sobre os seus recursos naturais*. Essa necessidade de revisão do conceito de soberania ganhou contornos internacionais, também, com o surgimento da noção de “patrimônio comum da humanidade”.<sup>1</sup>

Silva (1995, p. 52) ilustra esta tendência citando um discurso proferido pelo embaixador Paulo Tarso Flexa de Lima, em 1989, sobre uma *mobilização internacional em relação à Amazônia*, no qual o citado diplomata afirma que, em alguns casos, as pressões [internacionais] incluem um chamado à ingerência externa no tratamento de problemas ambientais da Amazônia brasileira, sugerindo-se que o Brasil abra mão de parte de sua soberania e avalize a criação de uma entidade supranacional para velar pela preservação ambiental da região.

Observações quanto a essa “necessária” ingerência internacional na gestão dos recursos da Amazônia pululam em jornais, livros e também em rede mundial de computadores.

Não é demais lembrar o disposto no princípio 21 da Declaração de Estocolmo de 1972: De acordo com a Carta das Nações Unidas e com os princípios do Direito Internacional, os Estados têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos, de acordo com a sua política ambiental, desde que as atividades levadas a efeito, sob sua jurisdição ou controle, não prejudiquem o meio ambiente de outros Estados ou de zonas situadas fora de toda a jurisdição nacional.

<sup>1</sup> Patrimônio Mundial é um local, como, por exemplo, florestas, cordilheiras, lagos, desertos, edifícios, complexos ou cidades, especificamente classificado como tal pela UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Cultura, Ciência e Educação). O programa de classificação visa a catalogar e preservar locais de excepcional importância cultural ou natural, como patrimônio comum da humanidade. Os locais da lista podem obter fundos do World Heritage Fund sob determinadas condições. O programa foi fundado pela Convenção sobre a Proteção do Patrimônio Cultural e Natural, adotado pela Conferência Geral da UNESCO, de 16 de Novembro de 1972. Em fins de 2005, um total de 812 sítios estavam listados, sendo 628 culturais, 160 naturais e 24 mistos, em 137 diferentes países).

Weiss (1992, p. 14), escrevendo sobre as mudanças no meio ambiente global, assevera que no Direito Internacional do Ambiente o conceito de interesse nacional está passando por um processo de redefinição. A idéia de interesses distintos de um país ou mesmo opostos aos de outro cede espaço para interesses que são comuns a toda a comunidade internacional.

## 2 Prolegômenos Históricos de Proteção dos Recursos Naturais

A idéia de cooperação internacional está na essência de qualquer proposta de equacionamento dos desafios ambientais, como poluição e escassez de alimentos. Principalmente a partir do século XX, como lembra Soares (2001, p. 27), essa tendência de “mundializar as vivências internas” como caminho necessário à proteção ambiental do planeta se mostra irreversível e se transmuta num imperativo de condutas não mais sujeitas unicamente ao arbítrio ditado pela soberania estatal. Disso é exemplo o constante monitoramento internacional promovido por países que podem ser afetados por obras nacionais de grande vulto, como a construção de uma usina hidrelétrica, ou utilização predatória da irrigação, num curso d’água de interesse supranacional.

Tunkin (1986, p. 466) afirma que os primeiros acordos internacionais de proteção da natureza apareceram no final do século XIX e princípios do século XX. “Visavam, essencialmente, à defesa e regulamentação da caça de determinados tipos de animais (por exemplo, o acordo de 1897 sobre a proteção das otárias)”. O que ocorreu a partir do século XX, ainda sob a ótica de Tunkin, foi uma “mudança qualitativa na regulamentação jurídica internacional das questões de proteção da natureza do nosso planeta” (1986, p. 466).

Apesar de não haver uma unanimidade quanto ao modelo propulsor das preocupações ambientais no plano mundial, o fato é que várias ações multilaterais, corporificadas na forma de acordos internacionais, trouxeram à luz preocupações sempre crescentes com o que o ser humano estava fazendo com o seu ambiente.

Desses acordos internacionais, que no século XX começaram a tomar forma com a Convenção para Proteção da Natureza e Preservação da Vida Selvagem no Hemisfério Ocidental, de 12 de outubro de 1940, destacam-se alguns pela repercussão planetária que tiveram nos estudos ambientais:

### a) Conferência de Estocolmo, de 1972.

A Declaração de Estocolmo (também chamada de Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano), documento produzido ao final da Conferência, considerando a necessidade de se estabelecer um ponto de vista e princípios comuns para inspirar e guiar os povos do mundo na preservação e na melhoria do meio ambiente, relacionou uma série de princípios que desde então vêm norteando as políticas nacionais e internacionais relacionadas ao ambiente.

### b) Relatório Dag-Hammarskjöld

Em 1975, a Fundação Dag-Hammarskjöld<sup>2</sup> patrocinou um projeto em parceria com o PNUMA (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente) e mais treze organizações da ONU, com a participação de pesquisadores e políticos de 48 países, no qual se apontou, de maneira mais contundente, num documento que recebeu o nome de *Relatório Dag-Hammarskjöld*, chamado *Relatório Que Faire* (Quê Fazer), a relação entre a atividade humana e a degradação ambiental.

### c) Relatório Brundtland

Em 1983, se estabeleceu a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (WCED, em inglês), conhecida como Comissão Brundtland,<sup>3</sup> para promover reuniões ao redor do mundo e produzir um relatório formal sobre seus resultados. Em 1987, apareceu o Relatório Brundtland,<sup>4</sup> também chamado de *Our Common Future*. Esse relatório programou a realização da Rio-92 e definiu o conceito de desenvolvimento sustentável. Segundo o relatório, desenvolvimento sustentável é aquele que “satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as futuras gerações satisfazerem suas próprias necessidades”.

<sup>2</sup> Nome do diplomata sueco (Dag Hjalmar Agne Carl Hammarskjöld, 1905-1961). Secretário-Geral da ONU de 1953 a 1961, ano em que morreu num acidente aéreo. Neste mesmo ano, foi premiado a título póstumo com o Nobel da Paz. Foi a última atribuição dessa láurea *in memoriam*.

<sup>3</sup> Sobrenome da ex-primeira-ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland, que presidiu, junto com Mansour Khalid, a Comissão.

<sup>4</sup> Guido Fernando Silva Soares (2001, p. 73) considera o *Relatório Brundtland* como sendo uma “admirável síntese dos grandes problemas ambientais da atualidade, e um repertório de estratégias sugeridas para o seu equacionamento”.

#### d) *Convenção de Espoo*

Em 1991, realizou-se em Espoo, na Finlândia, sob os auspícios da Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa, a *Convenção Relativa à Avaliação dos Impactos Ambientais num Contexto Transfronteiriço*, a qual entrou em vigor em 1997.

#### e) *Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92)*

Em 1992, com a consciência ecológica bem mais assimilada pela comunidade internacional, e como previsto no *Relatório Brundtland*, realizou-se no Rio de Janeiro a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (*The Earth Summit*)<sup>5</sup>.

Nessa Conferência, além da Agenda 21, documento que traça as orientações políticas e jurídicas a serem adotadas pelos Estados para o século XXI, e de uma Convenção sobre o Clima (da qual resultou o Protocolo de Kioto, que entrou em vigor internacional em 2005), negociou-se também uma Convenção sobre a Biodiversidade.

### **2.1 Princípios do Direito Ambiental Internacional**

No rastro das preocupações com a saúde humana e do planeta, avultaram-se princípios que, aos poucos, foram se sedimentando na doutrina e nas práticas dos Estados e Organizações não-governamentais. Dentre esses princípios, vale ressaltar os analisados por Chris Wold (2003, p. 8-31), aos quais acrescentamos os princípios da prevenção e o da solidariedade intergeracional:

- ✓ Princípio da soberania permanente sobre os recursos naturais;
- ✓ Princípio do direito ao desenvolvimento;
- ✓ Princípio do patrimônio comum da humanidade;
- ✓ Princípio da responsabilidade comum, mas diferenciada;
- ✓ Princípio da precaução;
- ✓ Princípio do poluidor pagador;
- ✓ Princípio do dever de não causar dano ambiental;
- ✓ Princípio da responsabilidade estatal.

Considerando que os demais princípios são auto-explicativos, são necessárias algumas palavras sobre os princípios da precaução e da prevenção, de modo a diferenciá-los.

Pelo princípio da prevenção busca-se minimizar o dano causado ao ser humano ou ao meio ambiente, pelas atividades - econômicas ou não - perpetradas pelo homem. Acontece que esse dano que se quer minimizar é, pelo menos, conhecido, ou seja, os efeitos provocados pela ação antrópica já são determinados ou, no mínimo, determináveis. Registre-se, como exemplo, o efeito estufa provocado pela destruição da camada de ozônio da atmosfera.

Já o princípio da precaução, hodiernamente tão ou mais propalado que o princípio da prevenção, também diz respeito a atitudes que visem minimizar o dano causado ao ser humano ou ao meio ambiente, pelas atividades antrópicas - econômicas ou não. Ocorre que a aplicação do princípio da precaução obedece a argumentos de ordem hipotética, isto é, situa-se no campo das possibilidades, não necessariamente científicas. Tal é o caso que vem ocorrendo com os produtos transgênicos (ou organismos geneticamente modificados).

Ao se pensar em proteger o planeta, deve-se atentar para o elemento humano, como principal integrante do sistema, de modo que, em nome da garantia de bem-estar para as gerações futuras, não se frustre o direito de uma vida melhor no presente.

Destarte, princípios como o da prevenção e o da precaução devem ter seus limites bem definidos. A alegação de ameaça à saúde humana e da terra deve ser, no mínimo, bem fundamentada. Por este ponto de vista, o princípio da prevenção, sob a nossa ótica, está a merecer maior apreço que o princípio da precaução. Aquele, como visto anteriormente, se refere a riscos determinados ou, no mínimo, determináveis, ao homem e ao planeta. Já este último pode ser invocado para qualquer risco, ainda que potencial, apenas remotamente possível, ou ainda imaginado, contra um progresso que a ciência venha a nos oferecer.

### **3 A Proteção da Água no Plano Internacional**

No bojo das preocupações com o ambiente global, floresceu a preocupação com a água.

A ONU declarou a década de 2005-2015 como Década da Água. Na primeira década da água das Nações Unidas (1981-1990), mais de um bilhão de pessoas conseguiu acesso à água potável pela primeira vez em sua vida. Além disso, entre 1990 e

<sup>5</sup> O Brasil assinou esta Convenção em 5 de Junho 1992 e a ratificou em 28 de fevereiro de 1994.

2002, mais 1,1 bilhão de pessoas conseguiu acesso à água potável.<sup>6</sup>

Nos últimos cem anos, a população mundial quadruplicou e a produção econômica mundial ficou dezoito vezes maior (PNUMA, 2004, p. 14). Apesar da grande variedade de tecnologias, recursos humanos, opções de políticas e informações técnicas e científicas à disposição, a humanidade ainda não rompeu de forma definitiva com políticas e práticas insustentáveis e ambientalmente prejudiciais.

Aproximadamente um terço da população mundial vive em países que sofrem de estresse hídrico entre moderado e alto – nos quais o consumo de água é superior a 10% dos recursos renováveis de água doce. Cerca de 80 países, que abrigam 40% da população mundial, sofriam de grave escassez de água em meados da década de 1990. O aumento na demanda de água foi causado pelo crescimento demográfico, pelo desenvolvimento industrial e pela expansão da agricultura irrigada (PNUMA, 2004, p. 22).

Estima-se que, em menos de vinte e cinco anos, dois terços da população global estarão vivendo em países com estresse hídrico. Para 2020, prevê-se que o uso da água aumentará em 40% e que será necessário um adicional de 17% de água para a produção de alimentos, a fim de satisfazer as necessidades da população em crescimento (PNUMA, 2004, p. 163).

O desenvolvimento econômico exige, num movimento quase que de autopoiese, novos suprimentos de energia e mão-de-obra para se perpetuar. Se não se considerar a hipótese de crescimento zero, pretendida pelos intelectuais do Clube de Roma, quanto mais desenvolvido o Estado, maior será a demanda por insumos. E um dos insumos principais, como se sabe, é a água.

Ocorre que a quantidade de água disponível tende a escassear na mesma proporção em que se aumenta a procura (seja decorrente do aumento populacional, seja em função do crescimento econômico).

Nas economias mais avançadas, determinadas práticas de domínio da natureza têm sido levadas a cabo no tocante à manutenção do abastecimento de água. Assim, tendo em mente obter maiores quantidades de água para a agricultura ou para a indústria, bem como para a obtenção de energia hidráulica, vários Estados lançam mão de recursos que, influenciando no ritmo da natureza,

proporcionam aquele ganho esperado. Tais recursos são a construção de barragens, desvios, açudes, lagoas artificiais etc.

Entretanto, a ação humana tende a alterar as condições do meio em benefício próprio. Por exemplo, a construção de represas nos rios tem sido tradicionalmente uma das principais formas de garantir recursos hídricos adequados para irrigação, geração de energia hidrelétrica e uso doméstico. Cerca de 60% dos 227 maiores rios do mundo foram muito ou moderadamente fragmentados por represas, desvios ou canais, causando efeitos irreversíveis sobre os ecossistemas de vários rios e seus tributários, além de provocar o deslocamento de 40 a 80 milhões de pessoas em diferentes partes do planeta (PNUMA, 2004, p. 163).

Secas como a da Amazônia, em 2005, ainda não foram completamente estudadas a fim de se poder diagnosticar se foi um evento isolado ou se indica uma tendência, embora esta última possibilidade pareça ser a mais coerente com os avanços (entenda-se destruição) que o homem vem fazendo floresta adentro.

No começo do século 21, a pressão sobre os recursos hídricos encontra-se fortemente incrementada, entre outros motivos, pelo rápido crescimento da poluição e da demanda por água potável. Este fato implica numa sobre-exploração e, conseqüentemente, na deterioração da qualidade dos recursos hídricos. Entre os fatores que interferem no aumento da demanda, pode-se citar a expansão das redes de água (decorrência da expansão urbana e do desenvolvimento industrial), o aumento das áreas irrigadas (muitas vezes com tecnologias obsoletas e incorretas) e o impacto provocado pelos projetos relacionados à energia hidráulica.

Outro fator, agora de ordem natural, que contribui de forma contundente para a chamada crise hídrica de alguns sítios ou para o chamado estresse hídrico de outras regiões, é a desigual distribuição espacial dos recursos hídricos.

Atualmente, no meio científico, tem se tornado comum a preferência pela expressão “bacia internacional” no lugar de “rio internacional”. Isto porque entende-se que o termo “bacia” abriga melhor conceituação jurídica no tocante à responsabilidade internacional do Estado, numa vez que o dano causado a um rio pode não ter sido provocado pela ação (antrópica ou natural) diretamente sobre ele, mas ocorrida num outro curso d'água, afluente dele, isto é, integrante da mesma bacia hidrográfica,

<sup>6</sup> Fonte: Nações Unidas no Brasil. Disponível em: <[http://www.onu-brasil.org.br/view\\_newsphp?id=3038](http://www.onu-brasil.org.br/view_newsphp?id=3038)>. Acesso em 03 ago. 2006.

podendo, inclusive, acontecer de esse afluente encontrar-se inteiramente em território de um único Estado.

Vale lembrar, à guisa de registro, que quase metade da superfície terrestre repousa em bacias de rios internacionais (WOLF, 2002, p. VII).

Um documento internacional, de âmbito universal e que merece análise, ainda que superficial, é a *Convenção das Nações Unidas sobre o direito de uso dos cursos d'água internacionais para fins distintos da navegação*.

As Nações Unidas, por meio da Resolução 2.669, de 8/12/70, e com base no estabelecido no art. 13, inciso I, alínea "a", da Carta da ONU<sup>7</sup>, recomendou que a Comissão de Direito Internacional<sup>8</sup> empreendesse um estudo sobre os direitos de uso dos cursos d'água internacionais para fins distintos da navegação, com vistas ao seu desenvolvimento progressivo e sua codificação.

A necessidade de regulamentação dos cursos d'água internacionais encontra justificção no crescente aumento da utilização destes recursos naturais pela indústria, agricultura e para o consumo humano, os quais trazem consigo o sempre grave risco de contaminação, diminuição de volume etc.

Entretanto, a própria Comissão reconheceu que a enorme diversidade existente no âmbito planetário torna difícil a implementação de uma regulamentação geral e uniforme dos cursos d'água internacionais.

Por outro lado, pareceu necessário, para a Assembléia Geral da ONU, o estabelecimento, pelo menos, de determinados princípios gerais que deveriam ser observados por todos os Estados ribeirinhos nas suas relações recíprocas relacionadas ao uso das águas transfronteiriças para fins distintos da navegação (Nações Unidas, 2005, p. 12).

Fruto do esforço da Comissão, surgiu a *Convenção sobre o direito de uso dos cursos d'água internacionais para fins diversos da navegação*. Esta Convenção foi adotada pelas Nações Unidas em sua 51ª Sessão, em julho de 1997.<sup>9</sup>

Entretanto, até junho de 2006, esta Convenção ainda não havia entrado em vigor, pois dos 141 Estados que a compõem apenas 16 países se

vincularam juridicamente (por ratificação ou adesão). Para que ela entre em vigor, nos termos do art. 36, são necessárias, no mínimo, trinta e cinco vinculações jurídicas (ratificação, aceitação, aprovação ou adesão).<sup>10</sup>

Esse tratado internacional constitui um acordo-quadro (*framework-agreement*), o qual deverá servir de referencial para os vários acordos bi ou multilaterais que envolvam o uso de rios internacionais. Não é uma imposição de condutas, mas uma tentativa de uniformização de certas regras em escala mundial. Sintetizando, pode-se afirmar que o eixo central da Convenção é difundir a idéia de uso eqüitativo e razoável dos recursos hídricos, de modo a evitar danos ou prejuízos aos países a jusante ou a montante.

O art. 7º da Convenção chama a atenção para o fato de que o Estado, ao utilizar-se das águas de um rio internacional, ainda que de maneira eqüitativa e razoável, deverá tomar as devidas medidas para evitar danos significativos a um outro Estado. Não obstante, se, mesmo adotando todas as diligências necessárias, um dano for causado a outro ribeirinho, o Estado causador deve procurar o Estado vítima para juntos estabelecerem medidas para eliminar ou, quando isto não for possível, mitigar o dano provocado.

#### 4 A Posição do Brasil

Em 1972, durante os debates da VI Comissão da Assembléia Geral da ONU, o representante do Brasil, Cláudio César de Avelar, afirmou que o governo brasileiro sempre manteve, pelo menos desde meados do século XIX, a posição de que a "individualidade de cada bacia hidrográfica, suas peculiaridades intrínsecas e a natureza de seus problemas requerem soluções apropriadas para cada bacia em particular, um fato que se opõe a qualquer esforço para encontrar um modelo uniforme para a ação universal adequada"(TRINDADE, 1984a, p. 225-226).

O Brasil, reiteradamente, vem mantendo sua posição no cenário internacional de não aderir a nenhum tratado que objetive uma regulação em

<sup>7</sup> Art. 13-1. A Assembléia Geral iniciará estudos e fará recomendações, destinados a: a) promover cooperação internacional no terreno político e incentivar o desenvolvimento progressivo do Direito Internacional e a sua codificação;

<sup>8</sup> Estabelecida em 1948, esta Comissão tem por objetivo promover o estipulado no art. 13 supra. Ela é constituída por 34 membros eleitos para um mandato de cinco anos.

<sup>9</sup> A/RES/51/229 de 8 de julho de 1997.

<sup>10</sup> Já se vincularam juridicamente: África do Sul, Alemanha, Costa do Marfim, Finlândia, Holanda, Hungria, Iraque, Jordânia, Líbano, Líbia, Luxemburgo, Namíbia, Noruega, Paraguai, Portugal, Qatar, Síria, Suécia, Tunísia, Venezuela e Yemen.



âmbito mundial para os rios e lagos transfronteiriços. Prefere acordos bilaterais ou, no máximo, regionais, como fez em relação às bacias Amazônica e do Prata.

etentor de quase 12% das reservas de água doce superficiais do planeta, o Brasil advoga a tese de que “qualquer ingerência externa na maneira como o País administra seus recursos hídricos, mesmo que na forma de um monitoramento não coercitivo, seria indesejável e inapropriado” (BRASIL, 2006, p. 101). É o culto à plena soberania estatal sobre seus recursos naturais.

Sob esse argumento, o Brasil nem assinou a *Convenção sobre o direito de uso dos cursos d'água internacionais para fins diversos da navegação*, de que falamos antes.

A posição brasileira denota uma vontade firme de ir contra a tendência mais moderna, protagonizada por grupos ambientalistas, Organizações governamentais e não-governamentais, além de alguns Estados, de se entender os recursos hídricos como um patrimônio da humanidade, cuja gestão deverá ser, ainda que minimamente, integrada, solidária e responsável.

## Conclusão

Pensar o ambiente de maneira isolada, não contextualizada, pode levar a políticas ambientais frustradas por imperativos de ordem internacional. É verdade que o Brasil não se furta a negociar, mas o faz somente em ambientes bilaterais ou com um número reduzido de participantes.

Não se sabe se esta postura temerosa é reflexo de plena consciência ecológica aliada à noção histórica de soberania, ou é fruto da incerteza de se abrir para negociações internacionais de maior envergadura.

Entende-se que o Brasil precisa, urgentemente, corrigir sua rota no que tange aos recursos hídricos. Pequenos avanços nesse sentido já podem ser observados, como a participação brasileira no projeto Deltamérica, o qual tem por objetivo desenvolver e implementar mecanismos para disseminar experiências e lições aprendidas em gerenciamento integrado de recursos hídricos transfronteiriços na América Latina e no Caribe.

## Referências

- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Recursos Hídricos. *Panorama e estado dos recursos hídricos do Brasil*. Brasília, DF, 2006. v. 1.
- CORRÊA, Leonilda Beatriz Campos Gonçalves Alves. *Comércio e meio ambiente: atuação diplomática brasileira em relação ao selo verde*. Brasília, DF: Instituto Rio Branco/Fundação Alexandre de Gusmão/Centro de Estudos Estratégicos, 1998. (Coleção de Altos Estudos do Instituto Rio Branco, v. 5).
- FERREIRA, Luiz Pinto. Da soberania. *Jornal do Comércio*, Recife, p. 13-14, 12 jul. 1943.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE. *Perspectivas do meio ambiente mundial GEO3*. Tradução de Sofia Shellard e Neila B. Corrêa. Brasília, DF: IBAMA/PNUMA/UMA, 2004.
- PUREZA, José Manuel. *O patrimônio comum da humanidade: rumo a um direito internacional da solidariedade?* Porto: Afrontamento, 1998.
- SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. *Direito ambiental internacional: meio ambiente, desenvolvimento sustentável e os desafios da nova ordem mundial*. Rio de Janeiro: Thex/Biblioteca Estácio de Sá, 1995.
- SOARES, Guido Fernando Silva. *Direito internacional do meio ambiente: emergência, obrigações e responsabilidades*. São Paulo: Atlas, 2001.
- TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Repertório da prática brasileira do direito internacional público: período 1961-1981*. Brasília, DF: Fundação Alexandre de Gusmão, 1984.
- TUNKIN, G. I. *Direito internacional*. Tradução portuguesa de J. M. Milhazes. Moscou: Progresso, 1986.
- WEISS, Edith Brown. Global environmental change and international law. In: WEISS, Edith Brown (Ed.). *Environmental change and international law*. Tóquio: United Nations University Press, 1992. p. 65-92.
- WORLD, Chris. Uma leitura transdisciplinar do princípio da precaução. In: SAMPAIO, José A. Leite; WORLD, Chris; NARDY, Afrânio. *Princípios de direito ambiental*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 94-123.
- WOLF, Aaron T. *Atlas of international freshwater agreements*. Nairobi: United Nations Environment Programme, 2002.