

**XXIV CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI - UFMG/FUMEC/DOM
HELDER CÂMARA**

DIREITO E SUSTENTABILIDADE I

BEATRIZ SOUZA COSTA

MARIANA RIBEIRO SANTIAGO

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – Conpedi

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Conselho Fiscal

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR

Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches - UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)

Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

Representante Discente - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

Secretarias

Diretor de Informática - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC

Diretor de Relações com a Graduação - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU

Diretor de Relações Internacionais - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC

Diretora de Apoio Institucional - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC

Diretor de Educação Jurídica - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM

Diretoras de Eventos - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA

Diretor de Apoio Interinstitucional - Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira – UNINOVE

D598

Direito e sustentabilidade I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFMG/FUMEC/
Dom Helder Câmara;
coordenadores: Beatriz Souza Costa, Mariana Ribeiro Santiago – Florianópolis: CONPEDI,
2015.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-085-5

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: DIREITO E POLÍTICA: da vulnerabilidade à sustentabilidade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Sustentabilidade. I.
Congresso Nacional do CONPEDI - UFMG/FUMEC/Dom Helder Câmara (25. : 2015 : Belo
Horizonte, MG).

CDU: 34



XXIV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI - UFMG/FUMEC /DOM HELDER CÂMARA

DIREITO E SUSTENTABILIDADE I

Apresentação

É com grande satisfação que introduzimos o grande público na presente obra coletiva, composta por artigos criteriosamente selecionados, para apresentação e debates no Grupo de Trabalho intitulado Direito e Sustentabilidade I, durante o XXIV Congresso Nacional do CONPEDI, ocorrido entre 11 e 14 de novembro de 2015, em Belo Horizonte/MG, sobre o tema Direito e política: da vulnerabilidade à sustentabilidade.

Os aludidos trabalhos, de incontestável relevância para a pesquisa em direito no Brasil, demonstram notável rigor técnico, sensibilidade e originalidade, em reflexões sobre o tema da sustentabilidade, à luz da ética e da solidariedade social, paradigma materializado na Constituição Federal.

De fato, não se pode olvidar que a matéria em foco implica num olhar atento para as questões ambientais, mas, ainda, extrapolam tal viés, com claro impacto em segmentos como desenvolvimento social e economia, envolvendo as figuras do Estado, do consumidor e da empresa, demandando uma análise integrada e interdisciplinar.

Os temas tratados nesta obra mergulham na sustentabilidade enquanto valor, na relação entre sustentabilidade e ética, na ecoeconomia, no princípio do protetor-beneficiário, na teoria do decrescimento, nos aspectos educacionais, no desenvolvimento humano e social, na responsabilidade social da empresa, na interface entre consumo e sustentabilidade, na proteção das culturas, no direito de águas, na política de resíduos sólidos, na extrafiscalidade ambiental, na responsabilidade penal etc.

Nesse prisma, a presente obra coletiva, de inegável valor científico, demonstra uma visão lúcida e avançada sobre a questão da sustentabilidade, suas problemáticas e sutilezas, sua importância para a defesa de uma sociedade equilibrada e das gerações futuras, tudo em perfeita consonância com os ditames da democracia, pelo que certamente logrará êxito junto à comunidade acadêmica. Boa leitura!

POLÍTICA PÚBLICA HÍDRICA E SUSTENTABILIDADE: ASPECTOS RELEVANTES

WATER PUBLIC POLICY AND SUSTAINABILITY: RELEVANT ASPECTS

**Jaime Meira do Nascimento Junior
Patrícia Nunes Lima Bianchi**

Resumo

O objetivo deste trabalho é apresentar traços da atual política de recursos hídricos, apontando suas características fundamentais e algumas conseqüências para o meio ambiente, além de apontar alguns caminhos que visem conciliar aquela política a critérios de sustentabilidade. Tendo em vista a complexidade do tema, que envolve vários setores sociais, optou-se por refletir sobre aspectos mais gerais, não se olvidando de assuntos considerados fundamentais, como, por exemplo, aspectos da macro-política internacional, e as deficiências estruturais que integram o atual modelo da de gestão dos recursos hídricos.

Palavras-chave: Recursos hídricos, Políticas públicas, Gestão, Sustentabilidade

Abstract/Resumen/Résumé

The objective of this paper is to present the current political traces of water resources, pointing their fundamental features and some consequences for the environment, as well as point out some ways that policy aimed at reconciling sustainability criteria. Given the complexity of the issue, involving various social sectors, it was decided to reflect on broader issues, not forgetting issues considered fundamental, for example, aspects of international macro-policy and structural weaknesses that make the current model of water management.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Water resources, Public policy, Management, Sustainability

I - Introdução

No que concerne às políticas públicas nacionais relativas aos recursos hídricos, estas foram juridicamente traçadas ao longo do século XX, destacando-se, nesses termos, o Código de Águas Federal, de 1934, Lei nº 24.643/34, cujo propósito foi atualizar a legislação que gerenciava o uso das águas com as novas necessidades e interesses estratégicos do país. Outro documento fundamental que merece destaque foi a própria Constituição Federal de 1988, cujas diretrizes levaram à promulgação da Lei nº 9.433 de 1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

De um modo geral, a evolução legislativa no que tange às políticas públicas voltadas aos recursos hídricos, acompanharam o próprio processo de redemocratização do país, e ainda a necessidade urgente de se encontrar um caminho para a sustentabilidade nesse âmbito

De outro vértice, no âmbito internacional, 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 estendem 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 freqüentemente desviado, fatos estes noticiados pela imprensa e documentados em ações movidas pelo Ministério Público.

Os recursos hídricos representam, hoje, assunto da mais alta relevância e urgência, tanto no âmbito interno, quanto internacional, seja em termos econômicos ou ecológicos, além de se constituir recurso indispensável à vida das pessoas e demais seres. O gerenciamento daqueles recursos em âmbito nacional é deficitário em vários Estados. No âmbito internacional, os problemas situam-se nas consequências dos danos ambientais provocados no território de um Estado e que são sentidos em outro.

Assim, no presente artigo pretende-se estabelecer um panorama geral dos recursos hídricos, nos âmbitos interno e externo, ou nacional e internacional, apresentando-se breve diagnóstico dos atuais problemas, apontando-se soluções tendo em vista critérios de sustentabilidade.

II - Política de Recursos Hídricos: diagnóstico atual no Brasil

É de domínio público a informação de que, 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 km³.¹

Pela Lei nº 9.433/97, art. 1º, a política nacional de recursos hídricos baseia-se nos fundamentos de que em situações de escassez, o uso prioritário de tais recursos é o consumo humano e a dessedentação de animais; a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas; a gestão deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades; entre outros.

Nesses termos, na gestão dos recursos hídricos deve prevalecer o uso múltiplo. Quer dizer, o uso para os múltiplos fins: consumo humano, consumo animal, geração de energia, irrigação, agronegócios, indústria. Em situações de escassez o uso para consumo humano deve ser prioritário, deve ter preferência em relação aos demais usos.

Desse modo, qualquer política pública ou medida administrativa ou judiciária entre outras vias, que visem cuidar do tema escassez ou crise hídrica, deve ter como base a prioridade estabelecida no inciso III, do artigo 1º, da Lei 9.433 de 1994,

E seguindo-se o caráter democrático estabelecido e irradiado da própria Constituição Federal, além do uso doméstico, que representa o destaque, normalmente conferido pela mídia nacional, em situações de crise ou escassez, os outros âmbitos (agricultura, indústria entre outros) devem ser chamados a discutir a crise e participar do esforço de racionamento, mesmo que ocorra alguma perda em seus interesses. Ainda que isso tenha um custo, este deve ser internalizado e não socializado.

O sistema econômico precisa ser visto exatamente como ele é: um sistema aberto que se vale dos recursos naturais para manter-se e desenvolver-se. A entropia - fundamentada na segunda lei da termodinâmica - demonstra a irreversibilidade dos processos, pois a energia

¹ 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. p. 128; 351.

mecânica é sempre dissipada sob a forma de calor, e este calor (energia) não pode ser completamente recuperado. Por isso, alguns estudiosos utilizam a metáfora de que “o mundo está deixando de funcionar, e finalmente acabará parando”, já que a energia livre de um sistema só poderá ser consumida, não podendo ser aumentada ou reproduzida. De uma forma mais simplificada, os processos econômicos utilizam recursos naturais como matéria-prima, essa matéria-prima é transformada e, num último momento, transforma-se em lixo.²

Uma alternativa para esse problema, segundo Serrano Moreno, seria confiar ao Estado - mediante uma planificação pública e adaptação do sistema jurídico - as questões relativas ao meio ambiente. Haveria, assim, a internalização dos custos sócio-ambientais por esta via, bem como o pagamento pelas externalidades negativas já produzidas. O sistema jurídico ambiental teria a função de corrigir as eventuais falácias do mercado; e no momento em que os interesses privados sobrepuserem-se aos interesses comuns na esfera ambiental, o Direito asseguraria a sustentabilidade ecológica. A planificação pública teria o escopo de garantir uma alocação racional e sustentada dos recursos naturais, a fim de inibir aos agentes degradantes do mercado, e impor um limite à degradação ecológica desenfreada.³

Certamente, o Estado não é uma instituição perfeita, possui suas limitações, e não é seguro esperar que a solução para o atual problema ecológico venha somente dele. Os diversos setores da sociedade, como Universidades, organizações não governamentais, corporações de profissionais, sindicatos etc., devem se fazer ouvir para que as necessidades urgentes venham a ser atendidas. Para a elaboração das normas jurídicas, e também para a fundamentação das decisões administrativas, todos os setores sociais devem estar representados para que assim se tenha uma visão geral, e não compartimentada, dos problemas relativos ao sistema econômico/meio ambiente.

De outro vértice, 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.”⁴

² Aqui, se faz uma ressalva às energias denominadas “alternativas” como aquelas que utilizam o vento (eólica) e o sol (solar) etc.

³ SERRANO MORENO, José Luis. *Ecología y Derecho: principios de derecho ambiental y ecología jurídica*. Granada-Espana: Ecomares, 1992. p. 247-248. Nestes termos, o autor comenta que “(...) nosotros los modernos – en nuestra cultura de la libertad – nos resistimos a la planificación pública. Nuestros referentes culturales igualitarios nos advierten del riesgo de las sociedades planificadas, la subordinación – aunque consista en sometimiento a un programa de supervivencia de la especie – nos parecerá reprochable.”

⁴ 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. p. 125-26.

Em 2013 realizou-se uma pesquisa em comunidades quilombolas brasileiras, onde se observou a prevalência de desnutrição crônica (déficit de altura) de 18,7% entre crianças de até 5 anos de idade; e o percentual com desnutrição aguda (déficit de peso) foi cerca de 6%. Destaca-se que apenas 15% dos domicílios tinham rede de esgoto adequado, 44% tinham água encanada e 22,5% bebiam água de rio, açude, lago ou igarapé.⁵

Por outro lado, alguns serviços públicos relevantes estão alcançando essa população vulnerável: 75% recebem visita freqüente do agente comunitário de saúde, 92% têm acesso a Centro de Referência de Assistência Social e 2/3 participam do Programa Bolsa Família. De qualquer modo, o acesso à água e ao saneamento básico dos quilombolas não corresponde aos avanços da população geral. No Brasil, o acesso à rede de esgoto aumentou de 66,7% para 77,2% da população de 2001 a 2011 e o acesso à água encanada alcançou 84,6% da população na mesma época. Mas esse acesso ainda é muito desigual entre as faixas de renda – 67,5% da população extremamente pobre têm acesso à água encanada comparado com 93,6% dos mais ricos, e apenas a metade da população extremamente pobre tem acesso à rede de esgoto comparado com 91,2% dos mais ricos.⁶

As desigualdades regionais ainda estão estampadas no que concerne áreas urbana e rural no acesso a rede de esgoto e água encanada. Assim, quanto aos municípios com água tratada, o percentual destes nas regiões Norte e Nordeste, com acesso a rede de esgoto, é de 57,1% e 61,1%, nessa ordem. Esses dados são de 83,5% e 90,8% para o Sul e Sudeste. Enquanto apenas 55,9% dos domicílios na região Norte têm acesso à rede de água encanada. Nas regiões Sul, Sudeste e Nordeste – 86,5%, 91,1% e 79,9%, respectivamente.⁷

A desigualdade também é marcante no que diz respeito ao acesso à água encanada e rede de esgoto entre áreas urbana e rural. Assim, “Na zona rural, 2/3 terços da população continuam sem acesso a esses serviços. Na zona urbana, 93,4% têm acesso à água encanada e 83,8% contam com rede de esgoto.”⁸ Isso demonstra avanços significativos do acesso às políticas de saúde pública e segurança alimentar, a despeito das grandes desigualdades ainda existirem.

Assim, o Brasil, nos últimos 10 anos, obteve alguns progressos significativos. Contudo, alguns temas devem ser vistos como prioridades como, por exemplo, concentração

⁵ FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO). O Estado da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil. Um retrato multidimensional. Relatório 2014. Brasília: agosto de 2014. Disponível em < https://www.fao.org.br/download/SOFI_p.pdf> Acesso em 19 de janeiro de 2015. p. 71.

⁶ FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO). O Estado da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil. Um retrato multidimensional. Relatório 2014. Brasília: agosto de 2014. Disponível em < https://www.fao.org.br/download/SOFI_p.pdf> Acesso em 19 de janeiro de 2015. p. 71.

⁷ Idem.

⁸ Ibidem.

da propriedade da terra; necessidade de melhorar o equilíbrio entre os modelos de produção agrícola, com base na perspectiva da segurança alimentar e nutricional; política de abastecimento alimentar; acesso à água; ente outras.⁹

III - Política de Recursos Hídricos: diagnóstico atual no âmbito externo

A chamada crise hídrica mundial atende ao atual modelo capitalista/globalizado de produção e consumo - ecologicamente insustentável – e ainda soma “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 no âmbito da rotina de vida mais elementar.”¹⁰ O autor ainda observa que

A experiência internacional dá mostras dessa consequência, 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.¹¹

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”¹² -

⁹ FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO). O Estado da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil. Um retrato multidimensional. Relatório 2014. Brasília: agosto de 2014. Disponível em < https://www.fao.org.br/download/SOFI_p.pdf > Acesso em 19 de janeiro de 2015. p. 9.

¹⁰ 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.

¹¹ Idem.

¹² 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.

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.

Observa-se que a água ainda pode ser visualizada e utilizada como uma verdadeira “arma de guerra, como já ocorreu nos conflitos de Darfur, no Sudão, da Etiópia e, mais recentemente, nos embates relacionados ao Estado Islâmico (EI). Destaca-se que, nesse cenário, os problemas das mudanças climáticas agravam ainda mais a situação.¹³

Assim, além dos prejuízos sócio-ambientais nos âmbitos interno e externo, muito em razão da má gestão ou ineficácia das atuais políticas públicas, 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 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.¹⁴

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.¹⁵

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 listados, em seus próprios territórios (...).¹⁶

¹³ ONU. Gestão inteligente e integrada da água é fundamental para paz e segurança globais. Disponível em <<http://nacoesunidas.org/onu-gestao-inteligente-e-integrada-da-agua-e-fundamental-para-paz-e-seguranca-globais/>> Acesso em 07 janeiro 2015.

¹⁴ 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.

¹⁵ BECK, Ulrich. *A sociedade do risco: face a uma nova modernidade*. Barcelona: Paidós, 2001. p. 28; 87.

¹⁶ 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.

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 fluviabilidade 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.

No que concerne à escassez hídrica, segundo dados da ONU, estima-se que as demandas de água cresçam em 40% até 2050 e que 1,8 bilhão de pessoas em breve vivam em países ou regiões afetadas pela escassez. Hoje, 750 milhões de pessoas não têm acesso à água própria para o consumo, enquanto cerca de 2 milhões de crianças abaixo dos cinco anos morrem a cada ano por falta de água potável e de saneamento adequado.¹⁷

No âmbito internacional, por meio de tratados e relações diplomáticas, procura-se uma solução para as questões que envolvem escassez, acesso ou contaminação dos recursos hídricos. Tratando dos princípios do direito internacional, 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 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.*¹⁸

Daí 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 prevêem a responsabilização efetiva; além do baixo ou quase inexistente *exercício da cidadania* nesse âmbito. Nesse contexto, Caubet observa que

¹⁷ ONU. Gestão inteligente e integrada da água é fundamental para paz e segurança globais. Disponível em <<http://nacoesunidas.org/onu-gestao-inteligente-e-integrada-da-agua-e-fundamental-para-paz-e-seguranca-globais/>> Acesso em 07 janeiro 2015.

¹⁸ 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.

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 vizinhos.¹⁹

Desse modo, vivencia-se, no âmbito internacional, um problema sistêmico, no que concerne aos recursos hídricos, e as políticas internacionais nesse campo vêm mostrando-se ineficazes, seja pela prevalência de interesses individuais econômicos, seja pela ineficácia das normas existentes sobre o assunto.

IV – Caminhos para a Sustentabilidade

De acordo com o *princípio democrático*, aos cidadãos é assegurado o direito de participar das discussões, seja na forma da lei ou regulamento, para a elaboração das políticas públicas ambientais e de obter informações dos órgãos públicos sobre a matéria referente à defesa do meio ambiente e de empreendimentos utilizadores de recursos e que tenham significativas repercussões ambientais, resguardando o sigilo industrial.²⁰

Em razão dos problemas apresentados nos dois itens anteriores, 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.

O sistema jurídico deverá ser adaptado às atuais necessidades de proteção ambiental, promovendo uma revisão no processo de produção econômica e impondo-lhe limites de sustentabilidade ecológica. Na opinião de May:

[...] normas de comportamento econômico referente ao uso dos recursos podem ser definidas mediante índices de importância relativa aos ecossistemas em questão e do grau de viabilidade de reverter as decisões uma vez tomadas. Índices agregados da saúde ou integridade do ecossistema servem como base de mensuração da sua importância e viabilidade técnica e econômica da restauração das funções

¹⁹ Idem, p. 181.

²⁰ ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito Ambiental. 12ª Ed. 3ª Tiragem. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2010. p. 26.

ecológicas perdidas, para medir a reversibilidade relativas das modificações induzidas pelo homem. A demarcação das fronteiras da fragilidade e importância do ecossistema, na aplicação de diferentes normas, deve basear-se nas negociações dentro da sociedade, no que diz respeito aos fatos e valores em questão, ou seja, na política.²¹

Sobre a questão da política, como espaço de negociações sociais, Bello Filho, afirma que “[...], uma das mais marcantes características da pós-modernidade é o abandono da seara política por parte da sociedade, que traz consigo a perda de importância e de efetividade das decisões públicas e políticas.”²² Por isso, o autor entende que não se pode mais falar em políticas públicas tendentes a resultados democráticos, igualitários ou mesmo libertários, pois hoje prevalecem atitudes privadas ou desejos individuais que não representam a coletividade como um todo, num processo em que o poder desloca-se do espaço público para o espaço privado.²³

Bello Filho conclui que “o homem da modernidade é um homem atrelado ao seu lugar, ao espaço físico onde a sua sociedade se desenvolveu. O homem pós-moderno é virtual, é desatrelado de conceitos e de idéias como as de território.” Ele fala em “virtualização do espaço” e “desconsideração do território” como possibilidades inacessíveis e indisponíveis para aqueles adstritos às suas existências locais, afastados dos progressos da ciência, da virtualidade, das informações; numa pós-modernidade onde as distâncias diminuíram, as pessoas se desligaram da política, além de restarem destituídas dos benefícios que a ciência e a tecnologia produziram.²⁴

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

²¹ MAY, Peter H. Avaliação integrada da economia do meio ambiente: propostas conceituais e metodológicas. In: ROMEIRO, Ademar Ribeiro *et al.* *Economia do meio ambiente: teoria, políticas e a gestão de espaços regionais*. Campinas: UNICAMP, 1996. p. 58.

²² BELLO FILHO, Ney de Barros. *Pressupostos sociológicos e dogmáticos da fundamentalidade do direito ao ambiente sadio e ecologicamente equilibrado*. Tese (Doutorado em Direito) - Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006. p. 121.

²³ *Idem*, p. 28-29.

²⁴ *Ibidem*, p. 145-46.

sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva dos Estados repressivos.²⁵

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.²⁶

E é nessa esteira que se pretende encontrar uma solução para a conciliação de um pretenso *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.”²⁷

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

²⁵ SEN, Amartya Kumar. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. p. 17.

²⁶ Idem, p. 336.

²⁷ Idem, p. 337.

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 democrático²⁸. 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.²⁹

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.

A idéia de *sustentabilidade*, vista sob uma perspectiva ampla deverá ser pensada em termos ambientais, sociais e econômicos. Uma vez negligenciado um desses âmbitos, qualquer processo ou produto não poderá ser definido com base em critérios de sustentabilidade. Contudo, os parâmetros que irão definir tais critérios serão definidos por cada sociedade, e fiscalizado com base em ferramentas disponíveis na atualidade.

No Brasil, no âmbito ambiental, por exemplo, pode-se ter como parâmetro jurídico o que estabelece o art. 225, *caput*, da Constituição Federal de 1988, onde se determina que “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”

No mundo pós-moderno, o modelo econômico defendido pelos neoliberais não apresentou até agora uma solução para os problemas básicos da humanidade, principalmente para aqueles relativos ao âmbito social e ecológico. Ao contrário, estimula-se o desenvolvimento econômico, com promessas de emprego, igualdade, qualidade de vida e, ainda, a sustentabilidade no processo desenvolvimentista. Contudo, nesta lógica, os resultados são cada vez mais reveladores, vivenciando-se cotidianamente o desequilíbrio em todos os setores da sociedade.³⁰

²⁸ BIANCHI, Patrícia Nunes Lima. *Certificações ambientais e comércio internacional*. 2ª edição. Curitiba: Juruá, 2008. p. 87-88.

²⁹ 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'État, 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.)

³⁰ PINHEIRO, S. A explosão demográfica e o terrorismo da fome: um paradoxo ideológico tornou-se cultural. In: PINHEIRO, S., NARS, N.Y., LUZ, D. *Agricultura ecológica e a máfia dos agrotóxicos no Brasil*. Rio de Janeiro: Edição dos Autores, 1998.

Esses fatos indicam a rota para o desenvolvimento de uma política de recursos hídricos insustentável, ou seja, carente de uma visão sistêmica e preservacionista, no sentido de se assegurar um meio social e ambiental sustentáveis, de qualidade, para as presentes e futuras gerações. Daí a necessidade de se pensar em novos caminhos ou alternativas para os atuais problemas.

V - Conclusão

O acesso à água limpa é direito universal. As crises representam momentos difíceis, de acirramento de algum problema, e exigem políticas públicas adequadas e eficazes para que tais quadros não apresentem repetição futura.

No caso da água, o país precisa, no contexto de uma crise mundial da água reconhecida pela ONU, no âmbito da gestão dos recursos hídricos, repensar a forte dependência que temos da energia hidrelétrica e buscar outras fontes de energia; aprofundar a proteção dos mananciais de água; instituir e conferir o suporte necessário a um sistema educacional, sobretudo de crianças e jovens, a fim de conscientizá-los e prepará-los para a realidade social atualmente vivenciada.

Hoje, tanto no âmbito interno quanto externo, existem sérios problemas que cercam a questão hídrica, desde a dificuldade do acesso, má gestão, além da poluição e as disputas internacionais que envolvem tais recursos.

Assim, é fundamental a intervenção do Estado na condução de políticas públicas que tratem da questão do uso racional e sustentável dos recursos hídricos, posto que, entre outros problemas, a má gestão de tais recursos vem comprometendo mananciais de abastecimento de água. A política hídrica do país deve ser pautada em princípios de sustentabilidade ecológica, para que não haja o comprometimento *irreversível* de nossas reservas hídricas.

Esse “controle público ambiental” deve ser promovido a fim de que os riscos para a sociedade e para o meio ambiente sejam minimizados ou suprimidos, já que os problemas relacionados aos recursos hídricos acarretam sérios riscos para a população e grandes problemas de cunho ecológico.

Assim, o Estado (sem exclusão a sociedade civil) deverá investir na criação de programas de educação e esclarecimento aos grande e pequenos usuários, prestando-se informação quanto aos efeitos nocivos da má gestão dos recursos hídricos para a saúde humana e para o meio ambiente. Além disso, a responsabilização do agente poluidor deverá

receber especial atenção, lembrando que a responsabilidade civil em matéria ambiental é objetiva, baseada no risco integral, solidária e imprescritível.

A solução também pode decorrer de uma ação preventiva e fiscalizadora do Estado com seu poder de polícia. No Brasil, o Ministério do Meio Ambiente – mais especificamente a Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano - está envolvido no estabelecimento de padrões e políticas públicas nessa área. O controle da poluição pode ser exercido por órgãos federais, estaduais ou municipais, dependendo das características e da situação do recurso hídrico.

A sociedade civil também deverá contribuir para a solução de problemas relacionados à utilização dos recursos hídricos, por meio de ONGs, Universidades etc.

Contudo, nenhum controle, seja por parte do Estado ou da sociedade civil, será eficaz - no sentido de restabelecer um razoável equilíbrio ecológico - sem que ocorra uma verdadeira reestruturação no atual modelo de desenvolvimento. Daí a necessidade de se procurar uma alternativa, a fim de se promover uma gestão dos recursos hídricos, com políticas públicas ecologicamente sustentáveis para o país.

O processo de gestão dos recursos hídricos deverá passar, necessariamente, pela participação plena dos agentes envolvidos, e as informações precisam ser transparentes e amplamente divulgadas, a fim de que se valide ou se confira condições para uma participação consciente.

Finalmente, é necessária a adoção de uma nova postura na condução dos problemas ambientais. Tais problemas devem ser tratados levando-se em conta os elos que ligam a esfera social, econômica e ambiental; o trato de uma delas isoladamente certamente não trará bons resultados para a totalidade de ecossistemas, nem para cada cidadão particularmente.

VI - 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.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2010.

BECK, Ulrich. *A sociedade do risco: face a uma nova modernidade*. Barcelona: Paidós, 2001.

BELLO FILHO, Ney de Barros. Pressupostos sociológicos e dogmáticos da fundamentalidade do direito ao ambiente sadio e ecologicamente equilibrado. Tese (Doutorado em Direito) - Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

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.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO). *O Estado da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil*. Um retrato multidimensional. Relatório 2014. Brasília: agosto de 2014. Disponível em <https://www.fao.org.br/download/SOFI_p.pdf> Acesso em 19 de janeiro de 2015.

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.

MAY, Peter H. Avaliação integrada da economia do meio ambiente: propostas conceituais e metodológicas. *In*: ROMEIRO, Ademar Ribeiro *et al.* *Economia do meio ambiente: teoria, políticas e a gestão de espaços regionais*. Campinas: UNICAMP, 1996.

ONU. *Gestão inteligente e integrada da água é fundamental para paz e segurança globais*. Disponível em <<http://nacoesunidas.org/onu-gestao-inteligente-e-integrada-da-agua-e-fundamental-para-paz-e-seguranca-globais/>> Acesso em 07 janeiro 2015.

PINHEIRO, S. A explosão demográfica e o terrorismo da fome: um paradoxo ideológico tornou-se cultural. *In: PINHEIRO, S., NARS, N.Y., LUZ, D. Agricultura ecológica e a máfia dos agrotóxicos no Brasil.* Rio de Janeiro: Edição dos Autores, 1998.

PRIEUR, Michel. *Droit de l'environnement.* Paris: Dalloz, 2004.

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.

SERRANO MORENO, José Luis. *Ecologia y Derecho: principios de derecho ambiental y ecologia juridica.* Granada-Espana: Ecomares, 1992.

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.