

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE GEOGRAFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: ANÁLISE E PLANEJAMENTO AMBIENTAL

GEPOLÍTICA DAS ÁGUAS
O BRASIL E O DIREITO INTERNACIONAL FLUVIAL

AGUINALDO ALEMAR

UBERLÂNDIA/MG
2006

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

AGUINALDO ALEMAR

**GEOPOLÍTICA DAS ÁGUAS
O BRASIL E O DIREITO INTERNACIONAL FLUVIAL**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Geografia.

Área de Concentração: Análise e Planejamento Ambiental

Orientador: Prof. Dr. Samuel do Carmo Lima

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

A367g Alemar, Aguinaldo, 1962-
Geopolítica das águas : o Brasil e o direito internacional fluvial /
Aguinaldo Alemar. - 2006.
253 f. : il.

Orientador: Samuel do Carmo Lima.
Tese (doutorado) – Universidade Federal de Uberlândia, Programa
de Pós-Graduação em Geografia.
Inclui bibliografia.

1. Geografia física - Teses. 2. Política ambiental - Teses. 3. Águas
territoriais - Teses. 4. Direito internacional público - Aspectos ambien-
tais - Teses. I. Lima, Samuel do Carmo. II. Universidade Federal de
Uberlândia. Programa de Pós-Graduação em Geografia. III. Título.

CDU: 911.2

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA

Aguinaldo Alemar

Geopolítica das águas: o Brasil e o Direito Internacional Fluvial

Prof. Dr. Samuel do Carmo Lima (Orientador)

Prof. Dr. Luiz Otávio Pimentel

Profª Drª Terezinha Cássia de Brito Galvão

Profª Drª Marlene Terezinha Muno Colesanti

Prof. Dr. Washington Luiz Assunção

Data: ____/____/____.

Resultado: _____

Eu dedico,
À minha esposa Juscélia,
aos meus filhos Isa e Rafael
Aos meus pais Leri e Maria José

Eu agradeço,

A Deus,

Ao prof. Dr. Samuel do Carmo Lima, orientador que tornou possível esta conquista,

Ao Instituto de Geografia da UFU, que me abriu as portas,

À Cinara, à Dilza, à Janete e à Lúcia pelo suporte acadêmico

Aos profs. Drs. Beatriz Soares, João Cleps Jr., Suely del Grossi e Vânia Vlach.

E reconheço,

Que algumas coisas, algumas vezes, se consegue sozinho,

Mas muitas coisas, na maioria das vezes, não.

E, normalmente, estas últimas são as mais importantes.

Mas nada pode ser completamente explicado, analisado e prospectado se não se eleva a um outro nível, o dos mecanismos de produção ou de comercialização que se gradua, desde a escala regional até a escala de um continente ou de uma fração do planeta; escala dos problemas de grupos dos interesses nacionais ou internacionais e de seu confronto. (Pierre George, 1975, p. 31)

RESUMO

A água tem sido chamada nos últimos tempos de o “ouro azul”. Ocorre que grande parte dos recursos hídricos do planeta são compartilhados por dois ou mais Estados soberanos. Isto traz à tona a necessidade de se pensar numa gestão conjunta, numa espécie de solidariedade internacional. Esta ação recíproca, por sua vez, implica numa nova visão do conceito de soberania estatal sobre seus recursos naturais. Este estudo se debruça sobre a forma como os Estados se organizam, ou deveriam se organizar, para equacionar os enormes conflitos que surgem quando se trata de administrar um bem insubstituível, inclusive quando se tem que equilibrar a abundância natural de alguns Estados e o estresse hídrico de outros. Assim, este trabalho tem como objetivo geral propor novas formas de se tratar os recursos hídricos transfronteiriços no Brasil, especificamente, e na sociedade mundial em geral. Para alcançar este objetivo, analisa-se a evolução da proteção ambiental no planeta, estuda-se a proteção dos recursos hídricos transfronteiriços no plano internacional, avalia-se a postura jurídica e política do Brasil frente a esses recursos e, ao final, propõe-se uma nova forma de se lidar com os recursos de água doce superficial transfronteiriça, além de se sugerir a criação de uma Organização Mundial da Água como *forum* internacional para aglutinar interesses comuns dos países com grandes reservas de água doce.

Palavras chave: Água; Direito Internacional; Meio Ambiente; Rios Transfronteiriços.

ABSTRACT

Water has been being called in the last times of the “blue gold”. However, a big part of the water resources of the planet are shared by two or more sovereign State. This brings afloat the need from thinking in a joint administration, in a species of international solidarity. This reciprocal action, then, implies in a new vision of the state sovereignty concept over their natural resources. This study is about the form with which the States organizes, or they would organize, to resolve the enormous conflicts that arise in the management of one very irreplaceable good, even when it has to equilibrate the natural abundance of any State and the water stress of another. This way, this work has as general goal to propose new forms to treat the transboundary water resources in Brazil, specifically, and in the world in general. To reach this objective, it analyzes the evolution of the environmental protection in the planet, it studies the transboundary water resources protection in the international plan, it evaluates the juridical posture and Brazil's Policy front to these resources and, at the end, it proposes a new form to work with the transboundary superficial fresh water resources, besides it suggest the creation of a World Organization of Water as international *forum* to agglutinate common interests of the countries with fresh water big reserves.

Key words: Water; International Law; Environment; International rivers

LISTA DE FIGURAS

Figura	Pág.
1 Preocupações humanas segundo o Clube de Roma	5
2 Faixa de fronteira do Brasil	106
3 Usos possíveis da água	123
4 Rio Solimões saindo do Peru e ingressando em território Brasileiro	124
5 Rio Paraná, na fronteira entre a Argentina e o Paraguai	125
6 Rio Danúbio, que nasce na Floresta Negra (Alemanha)	125
7 Distribuição planetária das bacias internacionais	126
8 Diagrama do ciclo hidrológico	128
9 O Encolhimento do mar de Aral	131
10 Fluxo das águas nas bacias Amazônica e do Prata	182
11 Cabeceira do Rio Paraná, na tríplice fronteira (MG, SP, MS)	189
12 Região do conflito entre Argentina e Uruguai	215
13 Região da foz do rio Apa	219
14 Região do rio Madeira a ser influenciada pelas represas	222

LISTA DE QUADROS

Quadro		Pág.
1	Exemplos de atos multilaterais promulgados pelo Brasil no campo do Direito Internacional Público	15
2	Exemplos de atos multilaterais promulgados pelo Brasil no campo do Direito Internacional Privado	15
3	Bacias hidrográficas internacionais na América do Sul, ordenadas por bacias	179
4	Bacias hidrográficas internacionais na América do Sul, ordenadas por país	180

LISTA DE TABELAS

Tabela		Pág.
1	Água virtual contida em alguns produtos	121
2	Fronteiras entre o Brasil e os países da América do Sul	181

LISTA DE ABREVIATURAS

ANA – Agência Nacional de águas

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

CARU – Comissão Administradora do Rio Uruguai

CEE – Comissão Económica Européia

CEPAL – Comissão Económica para a América Latina

CIDEMA – Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Integrado das Bacias dos rios Miranda e Apa

CIJ – Corte Internacional de Justiça

CIMI – Movimento Indigenista Missionário

CITES – Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora

CNRH – Conselho Nacional dos Recursos Hídricos

COAGRET – Coordinadora de Afectados por Grandes Embalses y Trasvases

CTGRHT – Câmara Técnica de Gestão dos Recursos Hídricos Transfronteiriços

D.C. – District of Columbia

DAÍ – Divisão de Atos Internacionais

DI – Direito Internacional

DIP – Direito Internacional Público

ECE – Economic Council for Europe

EIA/RIMA – Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental

EUA – Estados Unidos da América

FAO – Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, ciência e Cultura

FMI – Fundo Monetário Internacional

FOREN – Fórum de Debates de Energia de Rondônia

GATT – General Agreement on tariffs and trade

GEF – Global Environment Facility

GWP – Global Water Partnership

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IHA – Instituto Internacional da Hiléia Amazônica

IIRSA – Integração de Infraestrutura Regional da América do Sul

ILA – International Law Association

INPA – Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia

IRN – International Rivers Network

ITLOS – International Tribunal for the Law of the Sea

IUPN – União Internacional para a Proteção da Natureza

MAB – Movimento dos Atingidos por Barragens

MAP – Madre de Dios, Acre e Pando

MDGs – Millenium Development Goals

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

MRE – Ministério das Relações Exteriores

MSIa – Movimento de Solidariedade Ibero-Americana

MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra

OEA – Organização dos Estados Americanos

OIT – Organização Internacional do Trabalho

OMC – Organização Mundial do Comércio

OMS – Organização Mundial da Saúde

ONG – Organização Não-Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

OPEP – Organização dos Países Exportadores de Petróleo

OSR – Organização dos Seringueiros de Rondônia

OTCA – Organização do Tratado de Cooperação Amazônica

OVMs – Organismos Vivos Geneticamente Modificados

PACD – Plano de Ação de Combate à Desertificação

PIEA – Programa Internacional de Educação Ambiental

PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

POPs – Persistent Organic Pollutants

UN – United Nations

UNCTAD – United Nations Conference on Trade and Development

UNEP – United Nations Environment programan

UNESCO – United Nations

UNSCCUR – Conferência Científica das Nações Unidas sobre a Conservação e Utilização de Recursos

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

WCED – Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento

WEHAB – Water, Energy, Health, Agriculture and Biodiversity

WWC – Conselho Mundial da Água (World Water Council)

WWF – Fundo Mundial para a Natureza)

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
Capítulo I	
Direito Internacional e Meio Ambiente	9
1.1 A sociedade internacional	9
1.2 Direito Internacional Público e Direito Internacional Privado	13
1.3 A Personalidade jurídica de Direito Internacional	16
1.4 Os atos internacionais dos Estados	17
1.4.1 A estrutura do tratado internacional	18
1.5 A responsabilidade internacional dos Estados	19
1.6 Direito Internacional Ambiental	24
1.6.1 A questão semântica	24
1.6.2 Direito Ambiental Internacional e a vida no planeta	26
1.7 Evolução histórica da proteção do ambiente no plano internacional	32
1.8 Marcos internacionais relacionados ao ambiente	41
1.8.1 Princípios do Direito Internacional Ambiental	84
1.9 Meio ambiente, Direito Internacional e Direitos Humanos	92
CAPÍTULO II	
A soberania estatal	98
2.1 O território em questão	98
2.2 A soberania como elemento do Estado	107
CAPÍTULO III	
A proteção dos recursos hídricos internacionais	116
3.1 Planeta água?	116
3.1.1 A água virtual	120
3.2 Muitos rios, pouca água disponível	122
3.2.1 O ciclo hidrológico.....	127
3.3 A proteção jurídica da água no plano internacional	134

3.3.1	Evolução histórica	134
3.3.2	Principais acordos e tratados relacionados aos rios e lagos internacionais	141
3.4	Fóruns Mundiais pela água	167
3.4.1	Primeiro Fórum – Marrakesh, 1997	167
3.4.2	Segundo Fórum – Haya, 2000	168
3.4.3	Terceiro Fórum – Tóquio, 2003	169
3.4.4	Quarto Fórum – México, 2006	171

CAPÍTULO IV

O Brasil e os recursos hídricos internacionais.....	175	
4.1	Prolegômenos geográficos	178
4.1.1	Bacias hidrográficas internacionais na América do Sul	178
4.2	Prolegômenos históricos	183
4.3	A Gestão integrada das águas transfronteiriças	185
4.3.1	As Bacias da Lagoa Mirim e do rio Quaraí	185
4.3.1.1	Tratado da Bacia da Lagoa Mirim	186
4.3.2	A Bacia do Prata	188
4.3.2.1	Tratado da Bacia do Prata	190
4.3.3	A Bacia Amazônica	192
4.3.3.1	O Tratado de Cooperação Amazônica	197
4.4	Acordo-Quadro sobre Ambiente do Mercosul	202
4.5	A Declaração de Buenos Aires	204

CAPÍTULO V

Conflitos pela água	205	
5.1	A realidade dos conflitos internacionais pela água	205
5.2	Alguns casos contemporâneos	210
5.2.1	As fábricas de papel no Uruguai	215
5.2.2	O caso do rio Apa	218
5.2.3	As hidrelétricas no rio Madeira	222

CAPÍTULO VI

A Organização Mundial das Hidropotências	229
--	-----

Conclusão 237

REFERÊNCIAS..... 244

INTRODUÇÃO

Atualmente, o progresso científico e tecnológico, aliado a uma crescente capacidade comercial permitiram ao homem interferir cada vez mais no ambiente, dele retirando não só o seu sustento, mas também o lucro. Este lucro, em princípio não é errado. O que é, ou pelo menos deveria ser inaceitável, é o lucro a qualquer preço, à custa de prejuízos ambientais para toda uma comunidade.

Dentre os recursos naturais renováveis, desponta a água, cuja *renovabilidade* parece inexorável, mas com a potabilidade constantemente ameaçada pelas ações antrópicas, especialmente a ausência de saneamento. Neste sentido, os recursos hídricos dispersos pelo planeta revelam, ao mesmo tempo, possibilidades de progresso econômico e de atraso nas condições de vida. Isto porque, do manejo correto das águas vai depender uma série de variáveis ambientais que se inter-relacionam, como por exemplo, as condições climáticas, a flora e a fauna.

Estima-se que o volume total de água no planeta seja de aproximadamente 1,38 bilhão de km³, dos quais 97,5% corresponde às águas salgadas. Logo, restam apenas 2,5% de água doce. Entretanto, aproximadamente 68,7% da água doce está sob a forma de gelo e neve permanente na Antártica, no Ártico, e nas regiões montanhosas. Cerca de 29,9% da água doce disponível no planeta, são águas subterrâneas. Em números aproximados, apenas 0,26% do total de água doce está

concentrado nos lagos, rios e outros reservatórios de fácil acesso para a humanidade (Shiklomanov, 1998, p.4)

No ritmo atual de crescimento econômico e populacional, prevê-se que, antes de 2025, 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).

A água pode ser elemento de união entre os povos, mas também pode os conduzir às armas. Um rio pode levar alimentos e vida para um país faminto, como também pode levar destruição e morte. Tudo depende do modo como os Estados se organizam interna e externamente para a gestão dos seus recursos hídricos, que muitas vezes, são compartilhados por mais de dois países.

Numa perspectiva na qual se leva em conta a imprescindibilidade da água e, mais que isso, o fato da mesma ser insubstituível, levou alguns estudiosos a proclamarem-na como *patrimônio comum da humanidade*. Esta noção de patrimônio comum inspira cuidados especiais, sobretudo quando se trata daqueles cursos d'água, ou lagos que integram ecossistemas de mais de um Estado soberano. Esses cuidados especiais vão desde o uso responsável e solidário dos recursos hídricos, de modo a não causar danos a um outro Estado, até a gestão conjunta dos mananciais compartilhados.

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 tratam o ambiente como um todo unitário constantemente interligado e necessariamente mutável. Talvez um organismo vivo, como quer Lovelock (1991, p. 7 -10).

Embora, como visto antes, somente uma parte muito pequena do volume total de água do planeta esteja disponível para uso imediato pelo homem, em tempos remotos a preocupação com o uso deste recurso se limitava apenas aos aspectos navegacionais e de segurança territorial. No entanto, com o aumento exponencial da população e com o crescimento avassalador das atividades agro-pastoril, industrial e comercial, quantidade de água *per capita* disponível tende a ser cada vez menor, considerando-se constante o seu volume absoluto.

O fato que desperta maior atenção é a má distribuição da água pelo planeta, pois 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 1990 (PNUMA, 2004, P. 22).

Esses dados, associados ao fato de que existem hoje mais de 260 bacias hidrográficas compartilhadas por dois ou mais países (WOLF, 2002, p. 2), faz crescer a necessidade 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 ainda o projeto de construção de usinas de álcool na região da bacia do rio Paraguai que conduziu o ambientalista Francisco Anselmo de Barros a atear fogo ao próprio corpo em novembro do mesmo ano.

Quando a disputa pela água envolver Estados, nações, culturas diferentes, imagina-se que a solução seja ainda mais difícil. À guisa de exemplo, registre-se 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 a Corte Internacional de Justiça, em Haia, na Holanda.

Esta pesquisa 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 mais de 70% da água doce é utilizada pela agricultura, cerca de 1,1 bilhão de pessoas não têm nenhuma fonte de água potável segura e 2,4 bilhões carecem de melhor saneamento (PNUMA, 2004, p.164).

Imbuído da preocupação com o que se está fazendo com os recursos hídricos transfronteiriços no planeta, o presente estudo se inclui no canto superior direito do conhecido quadro proposto pelo Clube de Roma, relacionando a população e suas preocupações (fig. 1). Neste quadro, procura-se mensurar durante quanto tempo, em média, um determinado grupo de pessoas se preocupa com determinada causa. Por exemplo, no canto inferior esquerdo se encontra a maior concentração de pessoas. Isto significa que muita gente se preocupa com a família num período de uma semana. Por outro lado, poucas pessoas se preocupam com as questões planetárias num período relativamente longo (canto superior direito da figura 1).

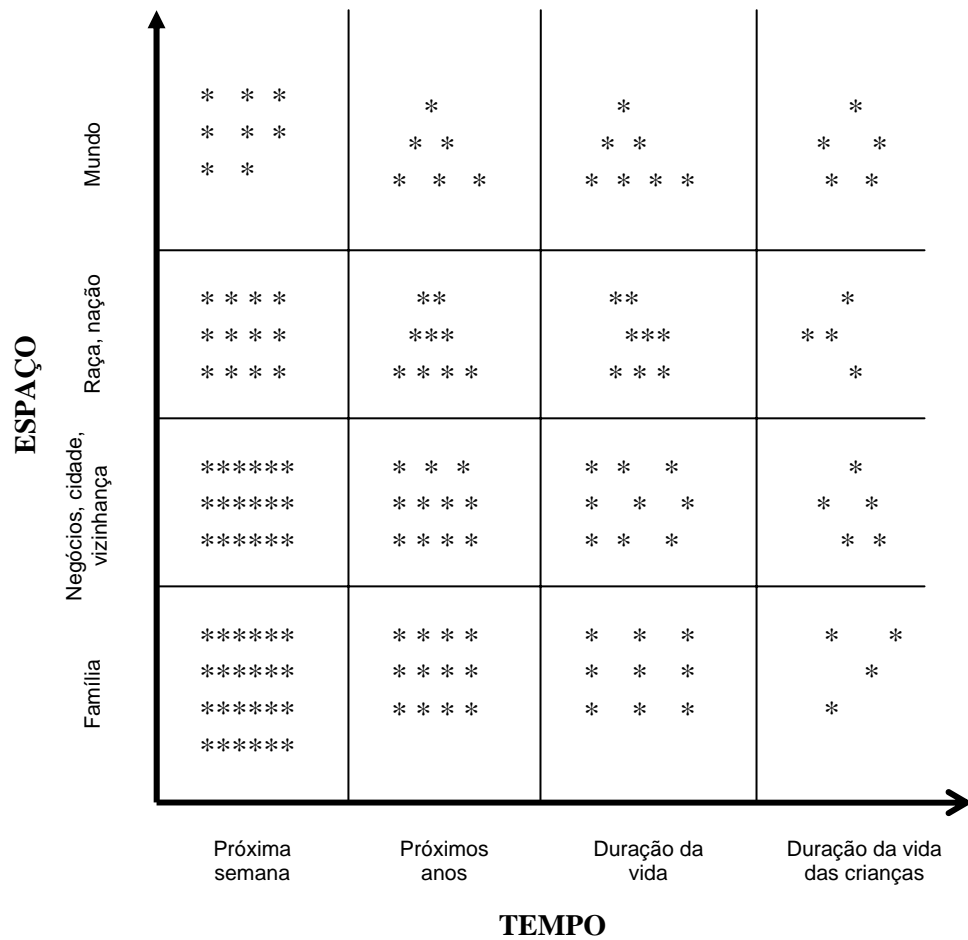


Fig. 1: Preocupações humanas segundo o Clube de Roma
 Fonte: Meadows (1978, p. 16)

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, posto 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 (na divisa de Minas Gerais com Goiás) possam afetar a agricultura na Argentina ou ainda a construção de uma usina hidrelétrica na Turquia provoque escassez de água no Iraque e na Síria, não permite mais a apropriação exclusiva, e imune de conseqüências, dos recursos hídricos transfronteiriços.

O gerenciamento integrado dos recursos hídricos requer não apenas o uso sustentável das águas de superfície - e também das subterrâneas - para satisfazer as necessidades sócio-econômicas, mas também o desenvolvimento de novas técnicas de apropriação e reaproveitamento das águas impróprias para o consumo humano ou animal, como por exemplo, as águas poluídas, ou processos economicamente viáveis de dessalinização das águas marinhas. O uso sustentável (ou ambientalmente correto), implica em que o desenvolvimento econômico da sociedade esteja ajustado “numa correlação de valores onde o máximo econômico reflita igualmente um máximo ecológico” (DERANI, 2001, p. 198)

Com o objetivo de abordar as formas pelas quais os recursos hídricos têm sido utilizados pelo homem, e os modos pelos quais esses usos foram e são

geridos, procedeu-se a uma análise histórica da atuação humana no trato da água. Isto implicou no estudo de acordos internacionais celebrados desde o século XVIII, passando por conferências e convenções internacionais que se agigantavam à medida que o avanço tecnológico propiciava ao homem meios para uma apropriação cada vez maior dos recursos naturais. Esta pesquisa histórica não teve outro motivo senão demonstrar que a evolução jurídico-política dos conceitos de território e propriedade, no tocante aos recursos naturais, num plano internacional, é resultado de uma seqüência de decisões multilaterais, expressas em tratados internacionais, como, por exemplo, a Convenção das Nações Unidas sobre o uso dos rios internacionais para fins diversos da navegação, de 1997.

A avaliação histórica e geográfica, numa 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 na orientação da propriedade e responsabilidade de compartilhamento, quando se tem em mente o planejamento ambiental de uma cidade, de um estado ou de um país.

A noção de geopolítica, neste trabalho, será aquela que considera o estudo do Estado em função do território, e não do território em função do Estado, o que se aproxima da geografia política, na lição de Moraes (1990, p. 175).

Ao final do trabalho, propõe-se a união, sob a forma de uma Organização Internacional, dos países em termos de recursos hídricos, cuja água doce, cujas

reservas hídricas possam fazer deles potências mundiais num futuro próximo, tanto no que tange à geração de alimento e energia, quanto no que se refere à maior das necessidades: a dessedentação humana.

Ressaltando a atualidade e relevância do tema, basta lembrar que 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.

CAPÍTULO I

DIREITO INTERNACIONAL E MEIO AMBIENTE

1.1 A Sociedade internacional

Sabe-se que desde os tempos primitivos, quando surgiram os primeiros grupamentos humanos, de forma organizada, um aqui outro acolá, começaram os mesmos a se inter-relacionarem, o que, de certa forma, pode ser considerado como o gérmen do que hoje se conhece como *relações internacionais*.

Depois de constituída a sociedade interna, vale dizer, o Estado Nacional, nos moldes como se conhecesse atualmente, com fronteiras perfeitamente definidas, um governo soberano e um povo sob esta soberania, começaram a florescer em seu seio várias relações (jurídicas e não-jurídicas), que direta ou indiretamente repercutem no plano exterior, isto é, atingem outros Estados ou deles dependem.

Do mesmo modo que a sociedade interna, ou seja, aquele contingente humano que forma a dimensão pessoal dos Estados, também estes, em suas múltiplas relações, erigiram regras de comportamento que foram variando de acordo com as circunstâncias temporais e espaciais.

O desenvolvimento das relações entre os Estados, nos mais diversos campos

de atuação (econômico, social, militar, etc.), fez com que, paulatinamente, fossem surgindo outros entes na comunidade internacional, que basicamente se resumem na união de alguns Estados que tenham um interesse comum em determinada área. Essas uniões receberam o nome de Organizações Internacionais inter-governamentais¹.

São as inter-relações entre Estados que formam o arcabouço da *sociedade internacional*. É a partir destas relações que os Estados se mostram ao mundo, celebram acordos entre si, desenvolvem laços de amizade (ou de animosidade), formam os grupos de Estados e as Organizações Internacionais (Cf. LITRENTO, 2001, p. 36-40).

O que diferencia as relações entre os Estados, das relações entre os indivíduos dentro de um ordenamento jurídico nacional (ou interno), é que naquelas não existe um governo superior, ou único, um poder central, posto que na sociedade internacional, os Estados só atuam segundo a mescla resultante de suas vontades (ALLEMAR, 2006, p. 16).

Desse modo, no plano internacional, os Estados procuram, ao mesmo tempo, preservar a sua soberania e estabelecer relações com os demais membros que compõem a sociedade planetária.

A sociedade internacional possui características que a diferenciam, substancialmente, da sociedade interna (isto é, o Estado isoladamente considerado).

¹ Estas organizações não se confundem com as conhecidas ONG's, as quais são organizações não-governamentais.

Tais diferenças vão desde a forma de organização até o modo como se exerce o poder coercitivo do Direito. O que caracteriza as relações entre os Estados é o fato de que sua estrutura é horizontal, diferentemente das relações de Direito interno, que são marcadas pela idéia de verticalidade. Isto significa que no plano internacional não há, pelo menos em tese, uma hierarquia entre seus membros.

No plano interno as normas compõem, como se sabe, uma estrutura piramidal, na qual a Constituição Nacional ocupa o topo da pirâmide, e daí defluem as normas das constituições estaduais e das leis orgânicas municipais, assim como as demais leis e atos normativos emanados pelos poderes competentes, que sempre deverão estar em consonância com a lei maior. Nas relações internacionais não existe esta estrutura, sendo certo, entretanto, que o tratamento que cada Estado confere a uma norma internacional variará de acordo com o disposto em sua lei doméstica, que determinará o modo pelo qual aquela norma será recepcionada pelo seu Direito interno.

Em decorrência da estrutura horizontal e descentralizada da sociedade internacional, é que os Estados só obedecem àquelas normas com as quais haja previamente concordado, prevalecendo o princípio da isonomia entre os Estados, donde se conclui pela ausência, em tese, de um poder mundial, capaz de sobrepor um país a outro, obrigando este último a determinado comportamento em função da vontade do primeiro.

Entretanto, forçoso é reconhecer que essa afirmação de ausência de um poder mundial é, antes de tudo, um axioma jurídico, posto que o poderio econômico

de determinados países faz com que eles, em qualquer mesa de negociação internacional, tenham, no mínimo, maior poder de barganha, sendo de se salientar que essa supremacia econômica é a matriz de onde se originam os demais poderes, como o militar e o político (ALLEMAR, 2006, p. 17).

Uma outra característica da sociedade internacional, que faz inclusive com que se discuta a existência de um Direito Internacional, é a suposta ausência de sanções. Tal característica peculiar é, no entanto, enganosa, posto que existem sim, sanções no plano internacional. O que ocorre é que não existem sanções nos moldes do Direito interno. Temas cada vez mais em evidência, como o da responsabilidade internacional do Estado por danos ambientais transfronteiriços, corroboram com esta afirmação. A maior parte das sanções aplicadas aos Estados no mundo moderno são de índole econômica, não necessariamente punitivas, mas também compensatórias.

Nesse sentido são, por exemplo, algumas decisões tomadas no âmbito de Organizações Internacionais, como a ONU, o Mercosul e a União Européia, ou mesmo por um Estado isoladamente, que determinam, entre outras medidas, o embargo a determinados produtos, baseado em pressupostos ambientais, ou como medida retaliativa contra algum outro ato perpetrado pelo Estado discriminado, como é o caso de um país suspender a importação de produtos de outro até que se elimine a utilização de mão de obra infantil, escrava ou em condições degradantes.

De toda forma, as medidas de retaliação, represália e retorsão sempre terão a finalidade principal de compelir um Estado, violador de determinada regra, a adotar

um comportamento adequado aos propósitos de determinado sistema.

No plano interno, os indivíduos estão submetidos ao ordenamento jurídico independentemente de sua vontade. Excetuados os casos de *plebiscito* e *referendum*, as normas são editadas e devem ser cumpridas sem a oitiva direta dos seus destinatários. É claro que se pode conjecturar que, pelo menos nos países democráticos, as leis são prolatadas por pessoas às quais o povo concedeu poderes para editá-las. Mas pensar desta forma seria raciocinar com base na regressão ao infinito. O fato é que ao cidadão que comete um determinado ato tipificado como crime pelo ordenamento jurídico, não é questionado se ele deseja ou não responder juridicamente pelo mesmo: esta sujeição é coercitiva.

No plano internacional, os Estados só estão juridicamente obrigados a determinado ato (comissivo ou omissivo) se com isto previamente concordaram, seja num acordo bilateral, seja numa negociação coletiva.

É desta forma, em breves linhas, que se organiza a sociedade internacional, cabendo agora um estudo sobre como o Direito passou a regular as diversas manifestações que ocorrem em seu seio.

1.2 Direito Internacional Público e Direito Internacional Privado

Tanto o Direito Internacional Público (D.I.P.) quanto o Direito Internacional Privado (D.I. Privado) possuem a característica comum de envolver relações que

possuem pelo menos um componente internacional, mas enquanto o primeiro cuida das relações entre os Estados no tocante ao Direito Público, o segundo trata daquelas relações entre particulares que possuem reflexos internacionais. Assim, pertence ao campo do D. I. Privado, por exemplo, questões como a dos efeitos do casamento entre pessoas de diferentes nacionalidades, de herança e mesmo de atividades empresariais nas quais as partes sejam pessoas privadas (físicas ou jurídicas). Por outro lado, pertencerão ao D.I. Público aquelas questões que envolvem os Estados entre si, e os Estados e outras pessoas jurídicas de Direito Internacional como, por exemplo, as Organizações Internacionais. Estes campos estarão a concessão de asilo político, a expulsão de estrangeiro, a guerra, as questões ambientais e comerciais, etc.

Em vários aspectos, o DIP e o DI privado se interpenetram, como por exemplo nos casos de nacionalidade, porém, ambos se distinguem quanto ao objeto. Enquanto o DIP se ocupa das relações entre pessoas de direito internacional, o DI privado se ocupa da condição das pessoas, coisas e atos, de Direito interno, levando-se em conta a determinação de qual a legislação nacional aplicável a uma determinada relação jurídica, podendo esta (lei aplicável) depender da nacionalidade do indivíduo, de seu domicílio ou ainda da norma que rege a forma e os efeitos dos atos jurídicos.

O que se verifica nos dias que correm, com a crescente aproximação dos povos, tanto nos aspectos políticos quanto econômicos e jurídicos, é uma interação cada vez maior entre o DIP e o DI Privado, sem no entanto se confundirem.

Na verdade, o DI Privado tem muito pouco de "internacional" posto que ele se resume a disciplinar, no âmbito interno de um Estado, qual lei deverá ser aplicada a um determinado caso concreto, que tenha conexão internacional. Veja-se, por exemplo, que no caso do Brasil, a norma que regula a maior parte dos casos com um ou mais componentes internacionais é a Lei de Introdução ao Código Civil, que é uma lei eminentemente interna.

Para início de estudo, e apenas como uma visão geral dos assuntos pertinentes ao campo do Direito Internacional Público e ao Direito Internacional Privado, cita-se como exemplos de acordos firmados pelo Brasil nestas áreas (Quadros 1 e 2):

Quadro 1

Exemplos de atos multilaterais promulgados pelo Brasil no campo do direito internacional público

ATO	Assinado em
Convenção sobre Tratados	20/02/1928
Convenção sobre Deveres e Direitos dos Estados nos Casos de Lutas Civis	20/02/1928
Convenção sobre Asilo	20/02/1928
Convenção sobre Direitos e Deveres dos Estados	26/12/1933
Convenção sobre Asilo Político.	23/03/1937
Convenção sobre Asilo Diplomático	28/03/1954
Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas	18/04/1961
Tratado de Institucionalização do Parlamento Latino-Americano	16/11/1987

Quadro 2

Exemplos de atos multilaterais promulgados pelo Brasil no campo do direito internacional privado

ATO	Assinado em
Convenção de Direito Internacional Privado (Código Bustamante)	20/02/1928
Convenção Interamericana sobre Arbitragem Comercial Internacional	30/01/1975
Convenção Interamericana sobre Prova e Informação Acerca do Direito Estrangeiro	08/05/1979
Convenção Interamericana sobre Conflitos de Leis em Matéria de Adoção de Menores	24/05/1979

1.3 A personalidade jurídica de Direito Internacional

Assim como no plano interno existem aquelas pessoas (particulares ou empresas, isto é, físicas ou jurídicas) que possuem a capacidade de se vincular juridicamente, contraindo entre si direitos e obrigações recíprocas, também no plano internacional encontramos os chamados *sujeitos de DIP*. São estes sujeitos, possuidores de *personalidade internacional*, que corresponde à capacidade que possuem determinados entes de se mostrar no cenário internacional como unidade, com capacidade própria para celebrar acordos, vinculando-se, sendo por conseguinte, possuidores de direitos e obrigações na comunidade de Estados.

Dos entes que são tidos como possuidores de personalidade internacional, o mais antigo é o Estado. De fato, a sociedade internacional só existe porque existe uma pluralidade de Estados.

O outro ente, de origem bem mais recente, é a Organização Internacional, que pode ser definida, por ora, como uma sociedade de Estados que visam a um objetivo comum, seja ele econômico, político ou militar, por exemplo.

Estas duas pessoas de Direito, Estado e Organização Internacional, possuem unanimidade na doutrina pátria e alienígena, quanto à sua personalidade internacional.

Tal unanimidade, entretanto, não sói ocorrer quanto ao indivíduo, pessoa física. Alguns autores entendem que o mesmo possui personalidade internacional,

posto que existem normas internacionais que se dirigem, ou melhor, afetam diretamente a ele, enquanto pessoa individualmente considerada (Cf. ACCIOLY, 1956, v. I, p. 101-105; ACCIOLY, 1956, v. II, p. 107-122; SOARES, 2002, p. 155 - 158). De outra parte, encontra-se estudiosos da matéria que, entretanto, negam esta personalidade ao indivíduo, pois consideram que para que qualquer norma internacional possa afetá-lo diretamente, antes se faz necessária a anuência do Estado ao qual o mesmo se acha juridicamente vinculado (ver por todos: REZEK, 2005, p. 152-153).

Houve época, inclusive, que se considerava unicamente o Estado como possuidor de personalidade internacional. Nessa época, evidentemente, ainda não se haviam desenvolvido as Organizações Internacionais, o que só veio a ocorrer após o século XX.

1.4 Os atos internacionais dos Estados

Na sociedade interna, a maioria das relações jurídicas é regulada por um contrato, verbal ou escrito, que lhes define o âmbito, a finalidade, o modo de execução e as conseqüências. No plano internacional, também as relações, na sua maioria, são regidas por uma espécie de contrato entre as pessoas de DIP. O que ocorre é que aqui o ajuste de vontades recebe, geralmente, o nome de *tratado internacional*. É este instrumento que definirá as partes envolvidas, o âmbito de aplicação de suas normas, a finalidade das partes, enfim, tudo que seja necessário para o bom e fiel cumprimento da vontade das partes.

1.4.1 A estrutura do Tratado internacional

Via de regra, um tratado internacional é composto de três partes, distintas e nesta ordem: Preâmbulo, dispositivo e anexos (REZEK, 2005, p. 44-46; SILVA, 2002, p. 57).

No preâmbulo do tratado encontram-se as partes pactuantes, as causas que levaram à sua conclusão e suas finalidades. Normalmente se identificam no preâmbulo expressões do tipo: "Considerando...", "Tendo em vista...", "Reconhecendo...", "Esperando...", "Desejando...", etc.

O dispositivo constitui o cerne do tratado. É a parte jurídica propriamente dita. É aqui que as partes estabelecem os direitos e obrigações juridicamente exigíveis, as formas de execução e conclusão do pactuado, os modos de solução de divergências e as conseqüências para os casos de inadimplemento.

Os anexos são formados por peças apenas à parte dispositiva, compostas por gráficos, mapas, estatísticas, relatórios, etc. A colocação como anexo se justifica apenas para não se misturar a linguagem eminentemente jurídica da parte dispositiva com a linguagem própria destes últimos.

Vale ressaltar, ainda, as chamadas *cláusulas finais* ou *processualística*, que dizem respeito à forma de entrada em vigor, duração, reservas, emendas e término dos atos internacionais.

1.5 A Responsabilidade Internacional dos Estados

Em 2003 a Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas, em seu 55º período de sessões², chamou a atenção para a responsabilidade internacional dos Estados por danos causados ao meio ambiente, ressaltando, por exemplo, o Convênio de Lugano, de 1993, sobre a responsabilidade civil por danos resultantes de atividades perigosas para o meio ambiente, que ainda não entrou em vigor e o Protocolo à Convenção da Basileia sobre a responsabilidade e indenização por danos resultantes dos movimentos transfronteiriços de dejetos perigosos e sua eliminação³, no qual as diferentes partes são individual ou solidariamente responsáveis nas várias etapas do movimento de dejetos perigosos (PNUMA/CHW/5/29). Além dessas, a Comissão menciona também a Convenção sobre a responsabilidade civil por danos causados durante o transporte de mercadorias perigosas por rodovias, ferrovias e meios fluviais, de 1989, (ONU-ECE/TRANS/79).⁴

Além dos acordos internacionais (bi ou multilaterais) visando a proteção ambiental, os Estados individualmente têm tomado atitudes no mesmo sentido, seja proibindo a exportação e/ou importação de determinados produtos, seja restringindo o comércio dos mesmos.

² Informe da Comissão de Direito Internacional - 55º período de sessões, 2003, p. 85.

³ Esta Convenção tem como objetivo estabelecer obrigações com vistas a reduzir os movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos ao mínimo e com manejo eficiente e ambientalmente seguro, além de minimizar a quantidade e toxicidade dos resíduos gerados e seu tratamento (depósito e recuperação) de forma ambientalmente correta e próxima da fonte geradora. Foi concluída em Basileia (Suíça) em 22 de março de 1989 e entrou em vigor em 5 de maio de 1992, contando, em novembro de 2006, com 168 Estados-partes. Fonte: (United Nations, *Treaty Series*, vol. 1673, p. 57). O Brasil a ela aderiu em 1992, tendo sido promulgada no plano interno, pelo Decreto nº 875 de 19/07/93, publicado no D.O.U. em 20/07/93. O Protocolo citado ainda não está em vigor. Fonte: Doc. UNEP/CHW.1/WG/1/9/2.

⁴ Ainda não está em vigor (Fevereiro/2007)

À guisa de exemplo, destaca-se neste passo, lição apresentada por Corrêa (1998, p. 25) quando, ao relacionar comércio e meio ambiente, enumera algumas medidas restritivas ao comércio com o objetivo de proteção ambiental que, "além dos evidentes efeitos comerciais, tendem a bloquear sinais de preço e mascaram mudanças na competitividade internacional". São elas:⁵

- a) proibições, sanções, ou restrições a importações;
- b) proibições ou restrições a exportações [principalmente no caso de recursos naturais não-renováveis];
- c) proibição ou restrições a venda, compra, circulação ou consumo doméstico [...] podem ser implementadas por restrições a importações, verificações de fronteira e outros controles autorizados pela legislação interna para assegurar a integridade das regulações do mercado doméstico);
- d) quotas para uso de recursos [exemplo: quotas para pesca, colheita ou extrações vegetal];
- e) procedimentos de informação para consentimento prévio, que visam o aumento da transparência no comércio dos produtos envolvidos.

A essas medidas Corrêa (1988, p. 26) acrescenta: "(i) tarifas de importação relacionadas ao método e processo de produção; (ii) ajustes fiscais de fronteira (*border tax adjustments*); (iii) direitos compensatórios e (iv) selos ambientais mandatórios".

Para o Direito, a configuração da responsabilidade internacional do Estado, exige a presença simultânea das seguintes condições:

⁵ Segundo informa Corrêa (1988, p. 26), essas medidas foram relacionadas pelo Secretariado do GATT em 1992, para os trabalhos do Grupo sobre Medidas Ambientais Internacionais.

- a) o **ato ilícito**, que pode ser caracterizado pela prática de algum ato proibido ou não tolerado pela comunidade nacional, por exemplo o descumprimento imotivado de um tratado;
- b) a *existência de um dano*. Isto significa que atos que não causem nenhum prejuízo (material ou imaterial) não ensejam a responsabilidade internacional do Estado; e
- c) a **imputabilidade**, que significa a possibilidade de se atribuir a autoria do fato a uma pessoa de DIP. Em outras palavras, o fato que originou o dano deve ter sido praticado por um Estado ou uma Organização Internacional ou por algum particular vinculado juridicamente ao Estado ou O. I. e cujo comportamento poderia (e deveria) ter sido evitado pelos mesmos.

Apesar da existência de um ato ilícito constar como pressuposto para a responsabilidade internacional do Estado, pode acontecer, entretanto, de um Estado se ver obrigado a reparar um dano provocado por ato seu que, na origem, é perfeitamente lícito.

Tome-se como exemplo a construção de uma usina hidrelétrica num rio nacional, isto é, aquele cujo curso completo (da nascente à foz) se encontre no território de um único Estado. Esta construção é perfeitamente lícita. Entretanto, dependendo do tamanho da usina, pode haver um comprometimento do ecossistema regional, que poderá incluir área de um outro Estado. Neste caso, havendo dano ambiental⁶ neste outro Estado, o causador será chamado a

⁶ Vale lembrar que, às vezes, um dano ambiental pode levar décadas para ser percebido.

responder pelos prejuízos. Se ele prontamente ressarcir o Estado prejudicado, nada mais haverá para ser feito ou discutido. Por outro lado, se o Estado causador do dano, ao ser interpelado sobre os prejuízos causados ao outro ou mesmo outros Estados, se furtar a responder por sua conduta, esquivando-se de tomar medidas que atenuem os danos provocados, ou até interrompendo determinada atividade por ser nociva aos legítimos interesses de outros Estados em proteger seu meio ambiente, aí sim, estará configurado o ato ilícito.

É de se reparar que a ilicitude do ato não está na construção da usina, perfeitamente lícita dentro

do dano, promover a volta ao estado original das coisas, conhecida como volta ao *status quo ante*.

Na hipótese de configuração de responsabilidade internacional por danos provocados a terceiros, se não houver a composição amistosa do conflito surgido pela recusa do Estado causador do dano ambiental, os Estados têm a disposição tribunais internacionais especializados em razão da matéria, por exemplo o Tribunal Internacional do Mar⁷ e a Organização Mundial do Comércio⁸ (OMC), além de foros mais amplos como a Corte Internacional de Justiça.⁹

Imperioso ressaltar, ainda, que o Estado pode vir a ser responsabilizado por ato de um particular, pessoa física ou jurídica, sempre que couber ao Estado a obrigação de evitar que tal conduta ocorra, ou que ocorra de determinada maneira. Nestas circunstâncias, entende-se que o Estado deve ser responsabilizado porque falhou no seu dever de vigilância, de prudência, quando, na verdade, deveria ter atuado de forma preventiva ou repressiva.

⁷ Este Tribunal é mais conhecido pela sigla ITLOS (do inglês *International Tribunal for the Law of the Sea*). Foi criado por determinação da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, realizada na Jamaica, em 1982, mas entrou em vigor apenas em 1994, a qual conta em novembro de 2006 com 151 Estados membros. Fonte: UN *Treaty Series*, vol. 1833, p. 3. Compete a este Tribunal Julgar disputas envolvendo direitos marítimos que vão desde a navegação até, por exemplo, a conservação e exploração sustentável do peixe-espada (demanda que envolve o Chile *versus* a União Européia). Foi instalado oficialmente em 18 de outubro de 1996 e não é um órgão da ONU, mas um Tribunal independente com fortes ligações com aquela. Sua sede é em Hamburgo e o Brasil é membro desde 22 de dezembro de 1988.

⁸ Uma das mais novas organizações internacionais. Estabelecida em 1995, é a sucessora do GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*). Apenas à guisa de registro, em maio de 2006 o Brasil aparece com 35 casos perante o Órgão de Resolução de Disputas da OMC, sendo 22 como demandante e 13 como demandado. Sua sede é em Genebra, na Suíça.

⁹ Esta Corte é o principal órgão judiciário da ONU. Tem sua sede em Haia, na Holanda e foi estabelecida em 1945 (a primeira sessão ocorreu em 1946), substituindo a Corte Permanente de Justiça Internacional, que funcionava desde 1922 no mesmo local, tendo sido esta última formalmente dissolvida em abril de 1946.

1.6 Direito Internacional Ambiental

Quando [eu] somente estudo o particular não estou sendo holístico, não estou percebendo o movimento geral. Mas também não posso pensar em ser holístico sem trabalhar com o particular.[...] Não posso falar da TOTALIDADE sem falar na cisco, porque estaria esvaziando o movimento, trabalhando com um mundo sem movimento, com um país sem movimento, com uma cidade sem movimento. Estaria subtraindo a história. E é ela que me diz que o uno é múltiplo, no momento seguinte, para voltar a ser uno no movimento vindouro. Não é só o TODO que explica o múltiplo, o múltiplo explica o TODO. Essa É a lei que explica a inserção de cada lugar no espaço total e o critério de análise que leva em conta o acontecer concreto em cada ponto da terra.

(SANTOS, 1998, p. 168)

1.6.1 A questão semântica

Primeiramente, urge por em destaque o conceito pelo qual entender-se-á, 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”.

Esta conceituação não difere muito da que foi utilizada pela Convenção Européia sobre a Responsabilidade Civil pelos Danos Resultantes de Atividades Perigosas para o Meio, assinada 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”.¹⁰

Vale mencionar, também, que o meio ambiente pode ser considerado sob quatro enfoques diferentes: meio ambiente natural, meio ambiente artificial, meio ambiente cultural e meio ambiente do trabalho (SIRVINSKAS, 2005, p. 29-30; FIORILLO, 2004, p. 20-23; e sobre o patrimônio cultural, ver MACHADO, 2005, p. 898-957).

Por “recursos ambientais”, nos termos do art. 3º, inciso V, da Lei nº 6.938/81, 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”.

Por "Administração ambientalmente saudável de resíduos perigosos ou outros resíduos" se entenderá a tomada de todas as medidas práticas para garantir que os resíduos perigosos e outros resíduos sejam administrados de maneira a proteger a saúde humana e o meio ambiente de efeitos nocivos que possam ser provocados por esses resíduos, conforme estabelecido pelo art. 2º da Convenção da Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seus Depósitos.¹¹

Ainda na esteira do art. 2º da Convenção da Basileia, se entenderá por "Área sob a jurisdição nacional de um Estado" qualquer área terrestre, marítima ou aérea dentro da qual um Estado exerça responsabilidade administrativa e regulamentadora de acordo com o Direito internacional em relação à proteção da saúde humana ou do meio ambiente.

¹⁰ Ainda não entrou em vigor (Fevereiro/2007).

¹¹ Vide nota de rodapé nº 3.

Provavelmente em virtude de sua incipiência, este ramo do conhecimento científico, que se dedica ao estudo das questões ambientais num cenário transfronteiriço, ainda não goza de uma unanimidade na doutrina e nos atos estatais quanto ao seu nome. Assim, por exemplo, alguns o denominam Direito Ambiental Internacional (SILVA, 1995), outros como Direito Internacional do Meio Ambiente (SOARES, 2001) e ainda Direito Internacional da Solidariedade ou Direito Internacional do Ambiente (PUREZA, 1998).

1.6.2 Direito Internacional Ambiental e a vida no planeta

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 que 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, posto 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 do 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, por conta mesmo destes danos, 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?¹² 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?

As então consideradas “futuras gerações”, que pareciam distantes e inatingíveis pela exploração ambiental, entretanto, chegaram e encontraram um planeta com sérios problemas ambientais, como os relacionados à devastação de florestas e a poluição dos mananciais hídricos. Problemas no presente, num futuro próximo e num futuro distante. Pois bem, coube 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 consequência, da própria vida no planeta.

É nesse embate que aflora o Direito Ambiental Internacional (D.A.I.). 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 D.A.I., também, a árdua tarefa de compelir os Estados a uma atuação preventiva, no sentido de promover a satisfação das necessidades atuais dos mesmos, porém sem comprometer a segurança ambiental dos demais e

¹² Barbara Ward e René Dubos (1973, p. 21), já advertiam que “a experiência mostra que as sociedades têm se preocupado com as consequências ecológicas a longo prazo somente depois que a industrialização lhes havia dado um nível elevado de riqueza econômica”.

sem colocar em risco as gerações futuras.¹³

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

Para alcançar seus objetivos de regular a utilização do ambiente num plano transfronteiriço, o D.A.I. contou com a preciosa colaboração daqueles poucos estudiosos que então pensavam o ambiente. Surgiu, nesse momento da história, em meados do século XX, uma nova forma de se ver o mundo. Ganhou vigor a 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 conseqüência, nas redes formadas por suas inter-relações.

Capra (2000, p.33) ensina que este pensamento sistêmico ganhou vigor no século XX, momento em que a interpretação analítica, também chamada de mecanicista, atomística, ou reducionista, cedeu lugar para o paradigma ecológico, também conhecido como holístico ou organicista.¹⁴

Como visto antes, o Direito Internacional, seja ele Ambiental ou não, pode se manifestar por atos costumeiros, ou seja, por condutas que embora não estejam

¹³ MORAES (2004, p. 13), ensina que o Direito Ambiental ganhou independência científica em relação ao Direito Administrativo quando se percebeu que este procura verificar a legalidade da atividade do administrado, enquanto aquele se preocupa mais com a conseqüência dessa atividade.

¹⁴ Capra (2000, p. 33) informa que a “perspectiva holística tornou-se conhecida como ‘sistêmica’ e a maneira de pensar que ela implica passou a ser conhecida como ‘pensamento sistêmico’”.

prescritas em documento algum, são praticadas e respeitadas por todos os Estados de uma determinada região ou mesmo por toda a comunidade internacional, mas também pode se expressar de maneira solene, escrita, via de regra expressa sob a forma de um tratado internacional.

Embora ambas as formas, costume e tratado, sejam juridicamente válidas, não havendo entre ambos sequer hierarquia normativa, isto é, nem o tratado vale mais que o costume nem este vale mais que o primeiro, o certo é que o documento escrito fornece maior segurança jurídica no campo das relações internacionais, posto que permite ao intérprete da norma (o julgador, talvez) maior certeza quanto à sua existência, validade e eficácia.

A questão ambiental num contexto transfronteiriço assume a cada dia novas e enormes possibilidades, mas sempre ficando a depender da boa vontade dos líderes mundiais, principalmente dos países desenvolvidos. Isto porque o DAÍ só pode subsistir por meio de acordos internacionais que reflitam o desejo geral de se construir um planeta melhor para todos.

Em maio de 2006, o Diretor-Presidente da Organização Mundial do Comércio, Pascal Lamy, no lançamento da *Semana Verde 2006 da Comunidade Européia*, conclamou todos os Estados membros a envidarem esforços sincronizados para a celebração, cada vez mais amíúde, de tratados internacionais relativos ao ambiente. Em sua fala, Lamy assinalou que a Rodada de Doha foi mais uma oportunidade para se afirmar a necessidade de apoio mútuo entre a OMC e os acordos multilaterais

relacionados ao meio ambiente.¹⁵

Apesar de parecer uma posição financeiramente despreziosa, isto é, visando apenas a melhoria da qualidade de vida do ser humano, não se deve deixar iludir pelo “lobo em pele de cordeiro”. A OMC é uma organização comercial e, exatamente por isso, tem sempre que, no final das contas, conquistar melhorias para o cenário econômico mundial. A idéia de disseminar acordos internacionais relativos ao meio ambiente traz, em seu bojo, ainda que se tente esconder, uma vontade enorme de manter o consumidor mundial em condições de movimentar a máquina financeira. Se para isto acontecer, for preciso se engajar em políticas de conservação/preservação ambiental, é certo que os donos do capital o farão. Mas não por amor ao ser humano, mas por devoção ao dinheiro.

Essa preocupação com o ambiente terrestre, por parte dos senhores do capital é, apesar de tudo, necessária. Seria por demais ingênuo pensar que somente com as forças de organizações internacionais, governamentais e não-governamentais, bem como de alguns Estados, se possa gerenciar o uso de forma sustentável dos recursos naturais. Mostrou-se extremamente necessária a conjugação de forças Estatais e não Estatais. A união dos Estados em prol do planeta se manifesta, sobretudo, via tratados internacionais.

Neste sentido, nas próximas páginas analisar-se-á como se deu o surgimento de uma enorme quantidade de acordos internacionais relacionados à condição ambiental do planeta, ressaltando que num primeiro momento tal análise ficará

¹⁵ Fonte: <http://www.wto.org/english/news_e/sppl_e/sppl28_e.htm>. Acesso em: 30 maio 2006.

restrita aos tratados que cuidam do ambiente de maneira geral, ficando para mais à frente o estudo daqueles acordos relacionados exclusivamente à água doce transfronteiriça, posto que não faria sentido a abordagem destes últimos sem o estudo prévio dos primeiros.

1.7 Evolução histórica da proteção do ambiente no plano internacional

Ainda que seja óbvio que os aspectos biológicos e físicos constituem a base natural do meio humano, as dimensões socioculturais e econômicas, e os valores éticos definem, por sua parte, as orientações e os instrumentos com os quais o homem poderá compreender e utilizar melhor os recursos da natureza com o objetivo de satisfazer as suas necessidades. (Conferência Intergovernamental sobre Educação Ambiental, 1977)

A preocupação com o meio ambiente, no âmbito da regulação de seu aproveitamento, é fenômeno relativamente recente na história da humanidade. Tem-se notícia de seu nascedouro somente a partir do final do século XIX (cf. CORREA, 1998, p. 11; SOARES, 2001, p. 27; Tunkin, 1986, p. 466)

Considerando-se o século XIX como o ápice do liberalismo econômico e político, não seria exagero imaginar que o tratamento concedido à questão ambiental naquela época fosse condicionado ao máximo aproveitamento dos recursos naturais em nome do desenvolvimento industrial que então se expandia. Essa visão economicista do ambiente se refletia, inclusive, nas leis das cidades que já emergiam como grande foco de concentração humana, como consequência do êxodo de parte da população campesina que, recém saída do feudalismo, via nas “metrópoles” industrializadas e comerciais, oportunidades de melhores condições de vida.

Pureza (1998, p. 267) lembra a incapacidade do Direito do século XIX de incorporar categorias como “ecossistema”, “processo biológico”, “sítio” ou “paisagem”. Para o ordenamento jurídico de então, existiam apenas *bens de valor material transacionável*, o que significa serem suscetíveis de compra e venda. Mesmo naquelas hipóteses de exceção a essa regra, ou seja, bens que não poderiam ser objeto de comércio, como por exemplo, a água e o ar, “a verdade é que a não regulamentação da sua utilização comum favorece uma apropriação de fato”. Para o acadêmico português, a natureza-matéria seria simplesmente um “objeto de apropriação, sobre o qual o proprietário exerce direitos absolutos”.

Entretanto, a proteção do meio ambiente já na década de oitenta, ostentava um número considerável de acordos internacionais, os quais possuíam como objeto, em sua maior parte: 1) a preservação do meio marinho, incluindo aí a proteção e utilização racional dos recursos vivos do mar; 2) a proteção das águas e dos recursos dos rios internacionais; 3) a defesa contra a poluição e outros tipos de ações perniciosas à atmosfera terrestre e ao espaço atmosférico; 4) a proteção e utilização racional da flora e da fauna da terra; 5) a proteção dos objetos e complexos naturais únicos, de determinados sistemas ecológicos; e 6) a defesa do meio terrestre contra a contaminação radioativa (cf. TUNKIN, 1986, p. 467).

A impressionante evolução das técnicas, verificada especialmente a partir da segunda metade do século XX, que ampliaram consideravelmente o poder do homem interferir no meio ambiente, trouxe consigo a inevitável preocupação com o que se estava fazendo com a "nossa casa" em nome do progresso econômico¹⁶.

¹⁶ Engels (1979, p. 134) já sinalizava que “é na medida em que o homem aprendeu a transformar a natureza que a sua inteligência foi crescendo. A concepção naturalista da história [...] encara o

Para Tunkin (1986, p. 466), a atenção dedicada aos problemas do meio ambiente não é casual. Na visão do internacionalista russo, a atividade antrópica sobre a natureza, incrementada enormemente pela evolução das técnicas de pesquisa e de produção, culminaram com a utilização intensiva dos recursos naturais, lançando toda a população mundial “numa série crise ecológica”.

Esse novo posicionamento, em âmbito global, fez com que os Estados percebessem que a tradicional noção de território soberano estava colocada em xeque. Daí surgiram as idéias de que o ambiente, na verdade, deveria ser tratado como uma questão mundialmente interligada, e interdependente, embora requisitasse ações pontuais, mas coordenadas. Eis a gênese da cooperação internacional para a preservação do meio ambiente.

No século XX, principalmente, a comunidade internacional começou a perceber que determinadas atividades antrópicas, possibilitadas em grande parte pelo imenso desenvolvimento tecnológico verificado no período, podem provocar conseqüências que ultrapassam as fronteiras nacionais.

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 transmuda num imperativo

problema como se exclusivamente a natureza atuasse sobre os homens e como se as condições naturais determinassem, como um todo, o seu desenvolvimento histórico. Essa concepção unilateral esquece que o homem também reage sobre a natureza, transformando-a e criando para si novas condições de existência.”

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.

No plano interno, isto é, na vida doméstica dos Estados, a regulação e monitoramento das atividades empreendidas pelos particulares (e pelos órgãos públicos), com o objetivo de exploração das riquezas naturais é competência exclusiva do poder local, sendo que para isso concorrem as determinações (jurídicas e administrativas) aí em vigor, e às quais todos os jurisdicionados se encontram compulsoriamente obrigados.

No plano internacional, entretanto, como será visto a seguir, as normas são frutos da vontade dos Estados, o que pressupõe o pleno e prévio consentimento do mesmo para se ver obrigado a alguma atitude - comissiva (fazer) ou omissiva (não fazer). Daí ser possível concluir que somente uma comunhão de interesses, com um forte sentido de cooperação, pode propiciar à humanidade uma sadia qualidade de vida sem colocar em risco o seu próprio desenvolvimento e os direitos das gerações futuras. Alcançar essa comunhão de interesses é uma tarefa hercúlea, posto que até bem pouco tempo o mercado da "sociedade de massas" pouco se importava com as conseqüências do aproveitamento desmedido dos recursos naturais.

Com efeito, Soares (2001, p. 39), leciona que somente no século XX, o meio ambiente passou a integrar o mundo jurídico como um valor autônomo.

Entretanto, vale lembrar que Moraes (1990, p. 7) informa que Ratzel, já no século XIX, traçava “as primeiras linhas do que viria a ser a principal via de indagação dos geógrafos, ou seja, a questão da relação entre a sociedade e as condições ambientais”.¹⁷

É verdade que a preocupação com alguns elementos do meio ambiente são quase tão antigas quanto o homem civilizado, como é o caso da preocupação com a quantidade e a qualidade da água, mas as normas que regulavam as condutas, por exemplo, na idade média, visando a proteção da água, não expressavam outra coisa senão uma visão utilitarista e imediatista dos recursos da natureza. Na lição de Soares (2001, p. 39), tais normas “estavam ligadas à noção de Direito de vizinhança ou dos valores econômicos de desvalorização da propriedade, e sempre de maneira isolada e tópica, sem qualquer relação com outros elementos do meio ambiente”.¹⁸

Por esse raciocínio, as leis relativas à caça e à pesca não podem ser tidas como precursoras da atual legislação de proteção ambiental, porque o objetivo se limitava à “mera proteção dos indivíduos, sem qualquer preocupação com a espécie e, muito menos, com as relações entre elas e o meio ambiente e, conseqüentemente, com a vida humana no conjunto da biosfera” (SOARES, 2001, p. 39)

¹⁷ Essa preocupação se reveste de maior vulto na obra de Ratzel quando o mesmo se aproxima da *teoria do espaço vital*, a qual será abordada no capítulo dedicado ao território.

¹⁸ Dallari (2003, p. 39), ao abordar o surgimento da idéia de serviço de saúde pública, no Estado liberal burguês do final do século dezoito, fala em uma “solidariedade de vizinhança, na qual o Estado deveria se envolver apenas se a ação das comunidades locais fosse insuficiente”.

Por outro lado, 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, a 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).

No Brasil, ressalta-se, à guisa de registro, notícia que traz Corrêa (1998, p.11), dando conta de que, já em 1799, José Gregório de Moraes Navarro, alertava para o “esgotamento dos solos em áreas cultivadas e propunha a criação de pequenos bosques junto às cidades e vilas e outras medidas para ‘reparar todos os erros da lavoura do Brazil’ ” (*sic*).

Soares (2001, p. 41) acredita que a verdadeira origem do Direito Ambiental está no Direito Sanitário,¹⁹ mais precisamente na consideração do Direito à Saúde como um dos direitos humanos fundamentais, os quais estariam ligados, inexoravelmente, a uma boa qualidade ambiental. Em áreas como a medicina, psicologia e demais ofícios ligados à saúde pública (seja individual ou coletivamente

¹⁹ Dallari (2003, p. 39) informa que o Direito Sanitário, ou Direito da Saúde Pública, é um ramo do Direito público que se desmembrou do Direito Administrativo. Nas suas palavras “O Direito Sanitário se interessa tanto pelo direito à saúde, enquanto reivindicação de um direito humano, quanto pelo direito da saúde pública: um conjunto de normas jurídicas que têm por objeto a promoção, prevenção e recuperação da saúde de todos os indivíduos que compõem o povo de determinado Estado, compreendendo, portanto, ambos os ramos tradicionais em que se convencionou dividir o direito: o público e o privado. Tem, também, abarcado a sistematização da preocupação ética voltada para os temas que interessam à saúde e, especialmente, o Direito Internacional Sanitário, que sistematiza o estudo da atuação de organismos internacionais que são fonte de normas sanitárias e dos diversos órgãos supra-nacionais destinados à implementação dos direitos humanos.

considerada), as relações entre o ambiente e a saúde são estudadas, pelo menos, desde o médico, biólogo e alquimista suíço que se auto-intitulou Paracelso²⁰. Daí terem-se hoje em dia áreas do conhecimento como a Psicologia Ambiental, Direito Ambiental do Trabalho, etc.

Relacionar a origem da preocupação ambiental com questões de saneamento urbano parece encontrar subsídios que a convalidam. Repare-se, por exemplo que foi no século XIX, sobretudo na sua primeira metade, quando violentas epidemias de cólera e febre amarela assolavam várias partes do planeta (CHALHOUB, 1996, p. 60), que se proliferaram as idéias de higiene pública. No Brasil, especificamente, crescia a preocupação com o crescimento desordenado dos cortiços no Rio de Janeiro com as condições de higiene dos mesmos, sendo este assunto tratado como questão de saúde pública, num momento que Chalhoub (1996, p. 29), localizou o surgimento de uma “ideologia da higiene”.²¹

No estado de São Paulo, em fins do século XIX e início do século XX a situação era parecida, com grandes epidemias de febre amarela, além da varíola e da febre tifóide, conforme relata Telarolli Jr. (1996, p. 47-51). No período compreendido entre o fim da monarquia e o início da república, as

²⁰ O nome de Paracelso era *Philippus Theophrastus Bombast vom Hoheheim*, tendo nascido na cidade de Einsiedeln, Suíça, em 1493, e morrido em Salzburg, Austria, em 1541.

²¹ Chalhoub (1996, p. 34) transcreve trecho de um projeto de posturas apresentado à Câmara Municipal da Corte pelo Dr. José Pereira Rego, em fevereiro de 1866. Na introdução do referido projeto, Pereira Rego deixa claras algumas idéias que se tornariam em breve o senso comum dos administradores da cidade: “O aperfeiçoamento e progresso da higiene pública em qualquer país simboliza o aperfeiçoamento moral e material do povo, que o habita; é o espelho, onde se refletem as conquistas, que tem ele alcançado no caminho da civilização. Tão verdadeiro é o princípio, que enunciamos, que em todos os países mais cultos os homens, que estão à frente da administração pública, procuram, na órbita de suas atribuições, melhorar o estado da higiene pública debaixo de todas as relações, como um elemento de grandeza e prosperidade desses países...”.

ações empreendidas pelas autoridades públicas em São Paulo limitaram-se “às medidas necessárias ao controle das epidemias”, baseadas na bacteriologia e em ações de polícia médica e campanha sanitária (Telarolli, 1996, p.67).

Vale lembrar que a situação de miserabilidade das condições ambientais nas cidades, em grande parte provocada pela recém surgida revolução industrial e o conseqüente êxodo rural que abarrotou os grandes centros, não foi privilégio do Brasil. Antes, e com maior intensidade, tal fenômeno ocorreu, no mesmo século XIX, na Europa.

Ribeiro (1993, p. 28), chama a atenção para o fato de que o primeiro Código Sanitário do Estado de São Paulo, surgido em 1894 e que reunia normas de higiene e saúde pública, regulamentava o espaço público e o privado. “Estendia as normas de higiene para outras esferas da vida dos habitantes da cidade de forma mais rigorosa do que a das Posturas Municipais. Nada escapava do Código”.²²

Engels (1985, p. 54), em uma de suas visitas à Inglaterra, assim se referiu à cidade de Bolton, situada a dezoito km a noroeste de Manchester.:

[...] Esta cidade só possui, tal como me foi dado verificar durante várias estadas, uma rua principal, Deansgate, de resto bastante suja, que ao mesmo tempo serve de mercado e que, mesmo com muito bom tempo, não passa de uma passagem sombria e miserável, embora só tenha, além das fábricas, casas baixas de um ou dois andares. Como sempre, a parte antiga da cidade está particularmente vetusta e miserável. Atravessa-a uma água negra – córrego ou uma sucessão de

²² Talvez não por acaso tantos nomes que ficaram famosos no Brasil, neste período, eram de sanitaristas. Por exemplo, tem-se: Adolfo Lutz (1855-1940), Emílio Ribas (1862-1925), Vital Brasil (1864-1950), Oswaldo Cruz (1872-1917) e Carlos Chagas (1879-1934), todos de certa forma influenciados pelas pesquisas de Edward Jenner (1749-1823), na Inglaterra e Louis Pasteur (1822-1895), na França.

charcos pestilentos? – que contribui para empestear completamente um ar já nada puro.²³

Entretanto, como lembra Chalhoub (1996, p. 45), as pretensões dos higienistas encontraram limites no “pacto liberal de defesa da propriedade privada”, o qual “pelo menos durante a vigência da monarquia”, garantia determinados direitos de uso e gozo do patrimônio.

Após a II grande guerra, principalmente, o estudo do ambiente ganhou novos contornos, cedendo lugar a uma abordagem mais ampla, tomando-se por base uma dimensão ecossistêmica, ou, como preferem os autores de língua inglesa, uma “*ecosystem approach*”.

O que parece claro para este método de abordagem é que os componentes ecológicos e sociais dos problemas ambientais são inseparáveis. E esta regra vale tanto para as pequenas cidades quanto para as metrópoles (NAÇÕES UNIDAS, 2003, p. 9).²⁴

O conceito de ecossistema desenvolveu-se como uma disciplina e como uma abordagem. Seu enfoque primário nas interações entre os seres vivos e seus ambientes não-vivos forneceu um pivô para a cooperação entre um leque de disciplinas das ciências humanas, naturais e sociais. Destarte, a abordagem

²³ De reparar que Engels escreveu estas palavras na mesma época em que as idéias de Jenner, e mais tarde de Pasteur, sobre saneamento ambiental e vacinação em massa se difundiam. Engels percebeu as mesmas condições de insalubridade em todas as cidades inglesas visitadas, entre elas Londres, Manchester, Oldham e Preston. Sobre a realidade londrina, escreveu que “as ruas não são planas nem pavimentadas; são sujas, cheias de detritos vegetais e animais, sem esgotos nem canais de escoamento, mas em contrapartida semeadas de charcos estagnados e fétidos” (1985, p. 38).

²⁴ Pádua (2006, s/p) escreveu que “As desigualdades sociais são sempre desigualdades ecológicas, definindo os modos e escalas de acesso aos recursos naturais”.

ecossistêmica forneceu “a inspiração e o suporte de muitos esforços colaboradores que lidam com assuntos complexos e problemas relacionados ao ambiente e aos recursos naturais”, que não podem ser tratados como uma disciplina isolada, ou melhor, compartimentada (NAÇÕES UNIDAS, 2003, p. 9).

A idéia de compartimentação dos saberes, que talvez possa ter sido útil algum dia, não coaduna com a noção de ecossistema, pois este, pela sua própria conceituação, é necessariamente não-compartimentável. A não ser em alguns raros e específicos casos em que, para se obter determinado conhecimento, é necessário isolar-se um elemento do conjunto, mas mesmo assim, as conclusões obtidas só merecerão validade científica se puderem coexistir com a realidade circundante ao indivíduo. Caso contrário, será mera especulação teórica.

Apesar de não haver uma unanimidade quanto ao modelo propulsor das preocupações ambientais no plano mundial, o fato é que várias ações multilaterais e multidisciplinares, 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, destacam-se alguns, a seguir, cuja relevância varia da escala regional à planetária.

1.8 Marcos internacionais relativos ao ambiente

O professor e pesquisador português, José Manuel Pureza, salienta a crescente preocupação, em escala mundial, no sentido de considerar o ambiente

como "patrimônio comum da humanidade", chamando a atenção para o fato de que

A posituação do regime de patrimônio comum da humanidade em instrumentos convencionais como [...] a convenção das Nações Unidas sobre o Direito do mar, de 1982, e ainda a sua adoção matizada na Convenção da UNESCO sobre a Proteção do Patrimônio Mundial Cultural e Natural, de 1972, ou na Convenção-Quadro sobre alterações climáticas, aprovada no Rio de Janeiro, em 1992, são indicadores de uma alteração qualitativa importante do padrão de sociabilidade no sistema inter-estatal norteada pela primazia do interesse da comunidade internacional no seu conjunto, simultaneamente trans-espacial e trans-temporal. Essa antecipação tem, em si mesma, uma eficácia legitimadora de práticas dirigidas à sua concretização, e deslegitimadora de práticas contrárias. (PUREZA, 1998, p. 18).

Na esteira de Pureza (1998, p.18), pode-se afirmar que a preocupação com o modo como a humanidade vem se apropriando dos recursos naturais, num enfoque transnacional, se expressa por meio de acordos internacionalmente válidos e juridicamente exigíveis, revelando, primeiro, uma vontade comum dos Estados de preservar o planeta e, segundo, uma consciência de que isso só será possível por meio de uma atitude integrada, solidária e responsável entre os povos. Por isso, é importante uma análise, ainda que superficial, dos principais instrumentos legais elaborados no plano internacional para a consecução do objetivo maior de preservar a vida na terra.²⁵

Convenção para Proteção da Natureza e Preservação da Vida Selvagem no Hemisfério Ocidental

Em 12 de outubro de 1940, concluiu-se a *Convenção para Proteção da Natureza e Preservação da Vida Selvagem no Hemisfério Ocidental*,²⁶ concluída no

²⁵ Nesta parte falar-se-á apenas dos acordos internacionais que tratam do ambiente de forma ampla. Aqueles tratados internacionais relativos à água, especificamente, serão abordados no capítulo IV.

²⁶ *Convention on Nature Protection and Wild Life Preservation in the Western Hemisphere*. United Nations Treaty Series, nº 485, 1953, p. 192 – 204. O Brasil ratificou esta Convenção em 1965,

âmbito da União Panamericana,²⁷ em Washington (EUA). Este acordo internacional entrou em vigor em 30 de abril daquele ano, três meses após o depósito do quinto instrumento de ratificação, conforme estabelecido no art. XI.

No preâmbulo dessa Convenção encontra-se expresso que o desejo dos Estados-partes era proteger e preservar em seu ambiente natural, exemplares de todas as espécies e gêneros da flora e fauna nativas. Além disso, visava-se proteger e preservar, também, a “paisagem de grande beleza” e as “formações geológicas extraordinárias”.

No artigo 1º da Convenção encontra-se a definição de “Parques Nacionais” como sendo aquelas áreas estabelecidas para a proteção e preservação da fauna e flora, acessíveis ao público em geral, das quais pode desfrutar e se beneficiar após terem sido colocadas sob o controle público.

Também no artigo 1º, encontra-se a definição de “reservas nacionais” como sendo aquelas regiões estabelecidas para conservação e utilização de recursos naturais sob controle governamental, nas quais a proteção da vida animal e vegetal será determinada conforme os objetivos primários de ditas reservas.

No artigo 2º, as partes contratantes estipulam que verificarão a possibilidade de estabelecer imediatamente, em seus territórios, parques nacionais, reservas nacionais, monumentos naturais e reservas estritamente selvagens.

tendo sido promulgada pelo Decreto nº 58.054, de 23/03/66, com o nome de Convenção para a Proteção da Flora, da Fauna e das Belezas Cênicas Naturais dos Países da América.

²⁷ A União Panamericana foi antecessora da atual Organização dos Estados Americanos (OEA), criada em 1948. Seu então Diretor Geral, Alberto Lleras Camargo, tornou-se o primeiro Secretário-Geral da Organização.

É importante lembrar que, apesar de só na década de 40 surgir um documento de amplitude hemisférica sobre a preservação da natureza, em especial incentivando a criação de parques e reservas nacionais, essa prática já tinha florescido em alguns lugares do mundo como, por exemplo, o Parque Nacional de *Yellowstone*,²⁸ nos Estados Unidos, em 1872, e o *Parc Albert*²⁹ (atual Parque Nacional Virunga) na República do Congo, em 1925.

Conferência de Fontainebleau

Em outubro de 1948, a Unesco (Organização das Nações Unidas para a Ciência e educação) promoveu uma conferência em Fontainebleau (França) para discutir as questões ambientais. Compareceram representantes de 18 governos, sete organizações internacionais, e 107 organizações nacionais. Dessa conferência nasceu a União Internacional para a Proteção da Natureza (IUPN).³⁰

Conferência Científica das ONU sobre a Conservação e Utilização de Recursos

Em 1949, realizou-se em Lake Success, Nova York, a *Conferência Científica das Nações Unidas sobre a Conservação e Utilização de Recursos* (UNSCCUR)³¹. Esta conferência foi proposta em 1946, pelo então presidente dos Estados Unidos,

²⁸ Financiado pelas companhias de estradas de ferro, e com o auxílio dos membros da Expedição *Wasburn* e outros, Ferdinand V. Hayden conseguiu a aprovação da lei no Congresso estadunidense entre 1871 e 1872 para proteger aproximadamente dois milhões de acres de terra próximas ao rio *Yellowstone*. Em março de 1872 o presidente Ulysses S. Grant assinou a lei declarando que aquela área seria preservada para sempre. Assim nasceu o primeiro Parque Nacional do mundo. Fonte: <<http://www.nps.gov/yell/publications/pdfs/handbook/ch1.pdf>>. Acesso em: 26 jan. 2006.

²⁹ Este foi o primeiro Parque Nacional do continente africano. Fonte: <<http://www.ourplanet.com/im-gversn/142/baliruhya.html>>. Acesso em: 26 jan. 2006.

³⁰ *International Union for the Protection of Nature*.

³¹ *United Nations Scientific Conference on the Conservation and Utilization of Resources*.

Harry S. Truman, ao Conselho Econômico e Social da ONU.

O objetivo principal do encontro não foi, exatamente, expor os pontos de vista estatais sobre as questões ambientais, mas ser um *Forum* de discussão acadêmica, mediante o intercâmbio de estudos e experiências individuais. Selin e Linnér (2005, p. 12), registram que deste encontro participaram 550 delegados governamentais representando 48 países, bem como representantes de várias Organizações não-governamentais, além de especialistas independentes. O Secretário-Geral Tryggve Lie abriu a Conferência declarando que “Hoje as Nações Unidas estão embarcando numa nova fase de seu programa para construir as bases de uma paz permanente”.

A noção de que o planeta precisa ser considerado como uma unidade e que o uso dos recursos naturais deve ser planejado por meio de uma cooperação internacional foi central na UNSCCUR. (Selin e Linnér, 2005, p. 13).

Naquele momento se evidenciava uma nova tendência nos estudos e no intercâmbio de conhecimentos: a certeza de que nenhum sítio ambiental está isolado. A utilização que se fizer de um dado recurso natural determina o futuro do seu entorno.

Em verdade, acreditava-se na época, haver chegado o tempo em que se deveria dedicar cada pedaço de terra, cada litro de água, e cada tonelada de mineral ao melhor uso possível e para o maior número de pessoas (NAÇÕES UNIDAS, 1950, s/p).

No preâmbulo da resolução que decidiu pela realização do encontro, o Conselho Econômico e Social enfatizou a preocupação com os efeitos da guerra sobre os recursos naturais e a importância da reconstrução das áreas devastadas, reconhecendo ademais a necessidade do desenvolvimento contínuo das técnicas para conservação e utilização dos recursos naturais.

O programa da Conferência visava cobrir todos os recursos naturais - terras, agricultura, gado, pesca, vida selvagem, águas, florestas, minerais, combustível e energia. Isto porque acreditava-se na importância de se enfatizar a interdependência de muitos recursos e ressaltar as vantagens de um planejamento regional unificado para seu desenvolvimento e proteção (NAÇÕES UNIDAS, 1950, s/p).

WWF (Fundo Mundial para a Natureza)

Em 1956, a União Internacional para a Proteção da Natureza (IUPN), passou a se chamar União Internacional para Conservação da Natureza (IUCN).³²

Em 1961, para financiar as atividades da IUCN, foi criado o Fundo Mundial para a Vida Selvagem (WWF)³³, que mais tarde se tornou o Fundo Mundial para a Natureza,³⁴ porém mantendo a mesma sigla.

³² *International Union for Conservation of Nature and Natural Resources*. Guido Soares (2001, p. 64), coloca em evidência o fato de a IUCN possuir a “característica única, entre todas as outras [organizações internacionais], de ter como membros não só pessoas de direito privado, como igualmente governos e entidades públicas (como as universidades e centros de pesquisa oficiais)”. Informação constante no site oficial da Organização revela que, atualmente (2006), contam-se entre seus membros: 81 Estados, 84 organizações não-governamentais internacionais e 775 organizações não-governamentais nacionais. Disponível em: <<http://www.iucn.org/members/mem-st atistics.htm>>. Acesso em 24 jan. 2006.

³³ *World Wildlife Fund*.

³⁴ *World Wide Fund For Nature*.

Duas obras: Primavera silenciosa e Limites do Crescimento

Em 1962 aparece nos Estados Unidos a obra *Silent Spring* (Primavera Silenciosa) de Rachel Carson, que relata os efeitos contrários da má utilização dos pesticidas e inseticidas químicos sintéticos, especialmente suas conseqüências para as águas de superfície e subterrâneas, as quais mereceram dois capítulos da obra.

Em 1972 surgiu o livro *Limits of Growth* (Limites do Crescimento), que basicamente é um relatório inicial das pesquisas sobre população, produção industrial, recursos naturais, poluição e alimentação no mundo, iniciadas em 1968 e levadas a cabo pelo chamado “Clube de Roma”.³⁵ O livro alertava para o fato de que, com o modelo econômico então praticado, baseado no consumo exagerado e altamente concentrado em poucas nações, a humanidade fatalmente atingiria um limite de crescimento. Esta obra aborda temas aparentemente díspares, como a “insegurança no emprego” e “degradação do meio ambiente”, a “perda da confiança nas instituições” e a “alienação da juventude”. Este pluralismo de focos, no entanto, é explicado desde o início da obra, momento em que se deixa claro a visão interdisciplinar do grupo, baseada, sobretudo, na “profunda convicção” que une seus membros, de que os desafios que se colocam perante a humanidade são tão complexos, e tão inter-

³⁵ Organização informal, inicialmente constituída por um grupo de trinta pessoas de dez países – cientistas, educadores, economistas, humanistas, industriais e funcionários públicos de nível nacional e internacional – que, em 1972 reuniram-se na cidade de Roma, a convite do economista e empresário italiano Aurélio Peccei, para discutir os problemas da época e futuros do homem (Meadows, 1978, p. 9). Atualmente o Clube de Roma é uma ONG que se autodenomina de “reservatório do pensamento global”, centro de inovação e iniciativas. O Clube é composto por quatro categorias de membros: ativos, associados, honorários e institucionais. Os membros ativos são eleitos pelo Comitê Executivo, após terem sido indicados por um membro do Clube, por um período de cinco anos (renovável). O número de membros ativos é limitado a cem. O Capítulo brasileiro foi inaugurado em 2005. O Ex-presidente Fernando Henrique Cardoso é membro ativo do Clube. Disponível em <<http://www.clubofrome.org>>. Acesso em: 05 fev. 2006.

relacionados, que “as instituições e os planos de ação tradicionais já não são capazes de superá-los, nem mesmo de enfrentá-los em seu conjunto” (Meadows, 1978, p. 10).³⁶

No relatório trazido a lume no livro supracitado, o Clube de Roma apresenta as conclusões a que chegaram, a respeito das condições de vida na terra. A primeira delas informa que, se mantidas as tendências de crescimento da população mundial de então, os limites de crescimento da terra seriam alcançados no máximo em cem anos. A segunda conclusão esclarece que essa tendência pode, entretanto, ser modificada gerando uma “condição de estabilidade econômica que se possa manter até um futuro remoto”. A terceira conclusão manifesta a crença do grupo na segunda conclusão e reforça a idéia de que quanto mais cedo a população do mundo empenhar-se para obtê-la, maiores serão suas possibilidades de sucesso. (Meadows, 1978, p. 20).³⁷

Convenção sobre Prevenção da Poluição Marinha

Também em 1972, realizou-se a *Convenção sobre Prevenção da Poluição Marinha por Alijamento de Resíduos e outros Materiais*³⁸, na qual observou-se

³⁶ Capra (1995, p. 23) também reconhece que os principais problemas do nosso tempo, entre eles a questão ambiental, “são sistêmicos, o que significa que estão intimamente interligados e são interdependentes. Não podem ser entendidos no âmbito da metodologia fragmentada que é característica de nossas disciplinas acadêmicas e de nossos organismos governamentais. Tal abordagem não resolverá nenhuma de nossas dificuldades, limitar-se-á a transferi-las de um lugar para outro na complexa rede de relações sociais e ecológicas”.

³⁷ Antes da publicação deste relatório, de 21 a 27 de agosto de 1971, foi realizado, em Brasília, o I Simpósio sobre Poluição Ambiental, por iniciativa da Comissão Especial sobre Poluição Ambiental da Câmara dos Deputados. Deste Simpósio participaram pesquisadores e técnicos do País e do exterior, com o objetivo de colher subsídios para um estudo global do problema da poluição ambiental no Brasil.

³⁸ Ratificada pelo Brasil em 1982 e promulgada pelo Decreto nº 87.566, de 16/09/82. A preocupação com o mar, especificamente, se consolidou no princípio 7 da Declaração de Estocolmo, de 1972, conforme se verá a seguir.

que a contaminação do mar tem sua origem em muitas fontes, tais como lançamentos e descargas através da atmosfera, rios, estuários, esgotos e tubulações. Hoje esta observação pode parecer óbvia, mas há mais de trinta anos não era assim tão evidente. Pelo menos ainda não se tinha noção de sua grandeza.

Salientou-se ainda a importância da utilização, pelos Estados, dos meios possíveis para impedir tal contaminação, além da elaboração de produtos e procedimentos que diminuam a quantidade de resíduos nocivos que porventura tenham de lançar ao mar.

Conferência de Estocolmo

Um momento importante relacionado às preocupações internacionais com a saúde do planeta foi a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, realizada em Estocolmo (Suécia), entre os dias 05 e 16 de junho de 1972. Desta Conferência participaram 113 países (o Brasil, inclusive), além de várias Organizações Internacionais como a OIT (Organização Internacional do Trabalho), a FAO (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura), a UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, ciência e Cultura), a OMS (Organização Mundial da Saúde), o FMI (Fundo Monetário Internacional), etc. Participaram também várias Organizações intergovernamentais e também não-governamentais.³⁹

³⁹ *Proceedings of the Conference*, U.N. Doc. A/Conf.48/14/Rev1. Tradução livre do autor.

Na sua primeira reunião plenária, conforme estabelecido nas regras de procedimento (regra 44), a Conferência estabeleceu três comitês principais para estudar os seguintes tópicos da agenda:⁴⁰

- 1º Comitê: Planejamento e Administração das decisões do homem relacionadas à qualidade ambiental; Aspectos educacionais, informadores, sociais e culturais da qualidade ambiental;
- 2º Comitê: Aspectos ambientais da administração de recursos naturais; Desenvolvimento e ambiente;
- 3º Comitê: Identificação e controle de poluentes de grande importância internacional; Implicações das ações propostas pelas Organizações Internacionais.

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 alguns princípios que desde então vêm norteando as políticas nacionais e internacionais relacionadas ao ambiente. Estes princípios, são:⁴¹

- 1 - O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e a condições de vida adequadas, em um ambiente de qualidade que lhe permita uma vida digna e de bem-estar, cabendo-lhe a solene responsabilidade de proteger e melhorar o meio ambiente, para as gerações presente e futuras;
- 2 - Os recursos naturais da Terra, incluídos o ar, a água, o solo, a flora e a fauna e, especialmente, exemplos representativos dos ecossistemas

⁴⁰ *Proceedings of the Conference*, U.N. Doc. A/Conf.48/14/Rev1. Tradução livre do autor.

⁴¹ *Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment*, U.N. Doc. /Conf.48/14/R ev1. Tradução livre do autor.

naturais, devem ser preservados em benefício das gerações atual e futuras, utilizando-se de um cuidadoso planejamento e de uma adequada administração;

- 3 - A capacidade da Terra de produzir recursos renováveis vitais deve ser mantida e, sempre que possível, restaurada ou melhorada;
- 4 - O homem tem a responsabilidade especial de preservar e administrar judiciosamente o patrimônio representado pela flora e fauna silvestres, bem assim o seu "habitat", que se encontram atualmente em grave perigo por uma combinação de fatores adversos;
- 5 - Os recursos não renováveis da Terra deverão ser utilizados de forma a evitar o perigo do seu esgotamento futuro e a assegurar que toda a humanidade participe dos benefícios de tal uso;
- 6 - Deve-se por fim à descarga de substâncias tóxicas ou de outras matérias e à liberação de calor, em quantidade ou concentrações tais que não possam ser neutralizadas pelo meio ambiente de modo a evitarem-se danos graves e irreparáveis aos ecossistemas;
- 7 - Os países deverão adotar todas as medidas possíveis para impedir a poluição dos mares por substâncias que possam por em perigo a saúde do homem, prejudicar os recursos vivos e a vida marinha, causar danos às possibilidades recreativas ou interferir com outros usos legítimos do mar;
- 8 - O desenvolvimento econômico e social é indispensável para assegurar ao homem um ambiente de vida e trabalho favorável e criar, na Terra, as condições necessárias à melhoria da qualidade de vida;
- 9 - As deficiências do meio ambiente decorrentes das condições de subdesenvolvimento e de desastres naturais ocasionam graves problemas; a melhor maneira de atenuar suas conseqüências é promover o desenvolvimento acelerado, mediante a transferência maciça de recursos consideráveis de assistência financeira e tecnológica que complementem os esforços dos países em desenvolvimento e a ajuda oportuna, quando

necessária;

- 10 - Para os países em desenvolvimento, a estabilidade de preços e pagamento adequado para *comodities* primárias e matérias-primas são essenciais à administração do meio ambiente, de vez que se deva levar em conta tanto os fatores econômicos como os processos ecológicos;
- 11 - As políticas ambientais de todos os países devem melhorar e não afetar adversamente o potencial desenvolvimentista atual e futuro dos países em desenvolvimento, nem obstar o atendimento de melhores condições de vida para todos; os Estados e as organizações internacionais deveriam adotar providências apropriadas, visando chegar a um acordo, para fazer frente às possíveis conseqüências econômicas nacionais e internacionais resultantes da aplicação de medidas ambientais;
- 12 - Deverão ser direcionados recursos à preservação e melhoramento do meio ambiente, tendo em conta as circunstâncias e as necessidades especiais dos países em desenvolvimento e quaisquer custos que possam emanar, para esses países, a inclusão de medidas de conservação do meio ambiente, em seus planos de desenvolvimento, assim como a necessidade de lhes ser prestada, quando solicitada, maior assistência técnica e financeira internacional para esse fim;
- 13 - A fim de lograr um ordenamento mais racional dos recursos e, assim, melhorar as condições ambientais, os Estados deveriam adotar um enfoque integrado e coordenado da planificação de seu desenvolvimento, de modo a que fique assegurada a compatibilidade do desenvolvimento, com a necessidade de proteger e melhorar o meio ambiente humano, em benefício de sua população;
- 14 - A planificação racional constitui instrumento essencial para conciliar as diferenças que possam surgir entre as exigências do desenvolvimento e a necessidade de proteger e melhorar o meio ambiente;

- 15 - Devem-se planejar os agrupamentos humanos e a urbanização, visando evitar repercussões prejudiciais ao meio ambiente e a obtenção do máximo de benefícios sociais, econômicos e ambientais para todos;
- 16 - Nas regiões em que exista o risco de que a taxa de crescimento demográfico ou as concentrações excessivas de população, prejudiquem o meio ambiente ou o desenvolvimento, ou nas quais a baixa densidade de população possa impedir o melhoramento do meio ambiente humano e obstar o desenvolvimento, devem ser aplicadas políticas demográficas que representem os direitos humanos fundamentais e contem com a aprovação dos governos interessados;
- 17 - Deve ser confiada, às instituições nacionais competentes, a tarefa de planificar, administrar e controlar a utilização dos recursos ambientais dos Estados, com o fim de melhorar a qualidade do meio ambiente;
- 18 - Como parte de sua contribuição ao desenvolvimento econômico e social, devem ser utilizadas a ciência e a tecnologia para descobrir, evitar e combater os riscos que ameaçam o meio ambiente, para solucionar os problemas ambientais e para o bem comum da humanidade;
- 19 - É indispensável um trabalho de educação em questões ambientais, visando tanto às gerações jovens como os adultos, dispensando a devida atenção ao setor das populações menos privilegiadas, para assentar as bases de uma opinião pública, bem informada e de uma conduta responsável dos indivíduos, das empresas e das comunidades, inspirada no sentido de sua responsabilidade, relativamente à proteção e melhoramento do meio ambiente, em toda a sua dimensão humana;
- 20 - A investigação científica e medidas desenvolvimentistas devem ser fomentadas em todos os países, e especialmente naqueles em desenvolvimento, com foco nos problemas ambientais, tanto nacionais como transnacionais;

- 21 - 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;
- 22 - Os Estados devem cooperar para continuar desenvolvendo o Direito Internacional, no que se refere à responsabilidade e à indenização das vítimas da poluição e outros danos ambientais, que as atividades realizadas dentro da jurisdição ou sob controle de tais Estados, causem às zonas situadas fora de sua jurisdição;
- 23 - Sem prejuízo dos princípios gerais que possam ser estabelecidos pela comunidade internacional e dos critérios e níveis mínimos que deverão ser definidos em nível nacional, em todos os casos será indispensável considerar os sistemas de valores predominantes em cada país, e o limite de aplicabilidade de padrões que são válidos para os países mais avançados, mas que possam ser inadequados e de alto custo social para os países em desenvolvimento;
- 24 - Todos os Estados, sem distinção, devem empenhar-se com espírito de cooperação e em pé de igualdade na solução das questões internacionais relativas à proteção e melhoria do meio. É indispensável cooperar mediante acordos multilaterais e bilaterais e por outros meios apropriados, a fim de evitar, eliminar ou reduzir, e controlar eficazmente os efeitos prejudiciais que as atividades que se realizem em qualquer esfera possam acarretar para o meio, levando na devida conta a soberania e os interesses de todos os Estados;
- 25 – Deverá ser garantida aos Estados a realização, por parte das Organizações Internacionais, de um trabalho eficaz, coordenado e dinâmico na conservação e melhoria do meio ambiente;
- 26 - Deve-se livrar o homem e o meio humano dos efeitos de armas nucleares e dos demais meios de destruição em massa. Os Estados devem

procurar chegar rapidamente a um acordo, nos organismos internacionais competentes, sobre a eliminação e completa destruição dessas armas.

Além destes princípios, a Conferência de Estocolmo produziu, pelo menos, dois outros marcos da preocupação ambiental no planeta:

- Criação de um organismo da própria ONU, só para a área ambiental: o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA).
- Criação do Programa Internacional de Educação Ambiental (PIEA), para ajudar a enfrentar a ameaça de crise ambiental no planeta.

Convenção sobre a fauna e a flora selvagens ameaçadas de extinção

Em 1973, celebrou-se em Washington D.C. a *Convenção sobre o comércio internacional de espécies de fauna e de flora selvagens ameaçadas de extinção*.⁴² Neste acordo reconhecia-se, de forma expressa, que somente a cooperação internacional poderia proteger certas espécies da fauna e flora silvestres contra sua exploração excessiva para o comércio internacional.

Declaração de Cocoyoc

Em 1974, a Declaração de Cocoyoc, surgida ao final de um simpósio promovido pela UNCTAD (Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento) e

⁴² *Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora* (CITES). Entrou em vigor em 1975, noventa dias após o depósito do décimo instrumento de ratificação, conforme previsto no art. XXII. Promulgada no Brasil pelo Decreto nº 76.623, de 17/11/1975.

pelo PNUMA (Programa para o Meio Ambiente da ONU), realizado na cidade de Cocoyoc (México) sob a coordenação de Barbara Ward, abordou o desenvolvimento e o meio ambiente, realçando a conexão existente entre pobreza e explosão demográfica com a super-exploração dos recursos naturais, assim como a responsabilidade dos países desenvolvidos por esses problemas, devido a seu elevado nível de consumo e poluição.⁴³

A Declaração, materializada num documento de oito páginas, chama a atenção ao afirmar, já no início da década de 1970, que o fracasso da sociedade mundial em fornecer "uma vida segura e feliz para todos" não é causada por qualquer carência presente de recursos, mas sim pela má distribuição e uso dos recursos disponíveis, tanto do ponto de vista econômico quanto social.

Merece destaque, também, o fato da Declaração já falar em uma "nova ordem econômica mundial" e em "consumo sustentável". Buscava-se alertar aos estadistas para que eles procurassem satisfazer as necessidades humanas básicas para todas as pessoas, mas sem colocar em risco os limites do meio ambiente. Esta conduta implicaria numa nova forma de manejo dos recursos naturais, agora numa escala global e com base no princípio da solidariedade com as futuras gerações.

A Declaração de Cocoyoc termina reafirmando a esperança de que uma nova sensação de respeito pelos direitos humanos fundamentais e pela preservação de nosso planeta está a crescer (em 1972!), bem como a fé no surgimento de novas

⁴³ Friedrich Ratzel (1990, p.186), no final do século XIX, já percebia esta tendência ao escrever que o "Estado seleciona os benefícios geográficos, ao ocupar antes os bons locais de um distrito, de preferência aos pobres. [...] ele captura vitoriosamente as boas áreas, e os despossuídos permanecem nas áreas ruins".

técnicas e estilos de desenvolvimento que realçarão e preservarão nossa herança planetária.

Relatório Dag-Hammarskjöld

Em 1975, a Fundação Dag-Hammarskjöld⁴⁴ 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, num documento que recebeu o nome de *Relatório Dag-Hammarskjöld*, também chamado *Relatório Que Faire* (Quê Fazer), de maneira mais contundente, a relação entre a atividade humana e a degradação ambiental. Este relatório, como se fosse um corolário da Declaração de Cocoyoc, salienta que no período colonial, nos países subdesenvolvidos, os colonizadores europeus concentraram as terras mais férteis nas mãos de uma minoria social, provocando o deslocamento de grande parte da população, forçada a utilizar terras menos apropriadas, gerando com isso uma superutilização dos recursos naturais. Ademais, expressa também (como a de Cocoyoc) a confiança no desenvolvimento econômico do Estado a partir das próprias forças (*self-reliance*).

Estas idéias, de relacionar o meio ambiente com as atividades humanas, foram mais tarde retomadas em alguns encontros de certa magnitude, mas ganharão destaque realmente apenas com a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, conforme se verá mais adiante.

⁴⁴ 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*.

Encontro de Belgrado

Ainda 1975, ocorreu o *Encontro de Belgrado*, organizado pela UNESCO, o qual foi a primeira manifestação do PIEA (Programa Internacional de Educação Ambiental), criado, como visto anteriormente, em 1972, na Conferência de Estocolmo. Na *Carta de Belgrado*, produzida ao final do encontro, percebe-se expressa preocupação com uma nova ética global e com a necessidade de incluir a educação ambiental como mecanismo garantidor para que não se tenha em mente apenas medidas paliativas ou de curto prazo. Além disto, ressalta a Carta que “é necessário encontrar meios de assegurar que nenhuma nação cresça ou se desenvolva às custas de outra nação”.⁴⁵

Conferência de Tbilisi

Em 1977, a ONU (UNESCO-PNUMA), como parte do Programa Internacional de Educação Ambiental (PIEA), promoveu a Conferência Intergovernamental sobre Educação Ambiental, realizada em Tbilisi, República da Geórgia (ex-URSS).

O texto final dessa Conferência ressalta que um dos propósitos fundamentais da educação ambiental é evidenciar a interdependência econômica, política e ecológica do mundo moderno, no qual as decisões e

⁴⁵ No Brasil, organizou-se, em junho de 1975, o I Encontro Nacional sobre a Proteção e Melhoria do Meio Ambiente, organizado pela Secretaria Especial do Meio Ambiente, do então Ministério do Interior. O objetivo desse encontro foi promover o intercâmbio entre profissionais brasileiros e especialistas e representantes de outros países para discutir suas respectivas experiências no campo da proteção ambiental, visando o estabelecimento de ações prioritárias e a adoção de critérios de qualidade ambiental (BRASIL, 1975, p. 5).

comportamentos de um país podem ter conseqüências de alcance internacional. Tendo isto em mente, a educação ambiental deve contribuir para o desenvolvimento de um espírito de responsabilidade e de solidariedade entre os países e as regiões, “como fundamento de uma nova ordem internacional que garanta a conservação e a melhoria do meio ambiente”. Além disso, a Conferência considera como método de formação eficaz o que consiste em adotar um enfoque pluridisciplinar centrado na solução dos problemas.⁴⁶

Outra obra: Gaia

Em 1979, o cientista James Lovelock trouxe a público a obra *Gaia – Um novo olhar sobre a vida na terra*, na qual expôs as primeiras linhas de uma teoria segundo a qual a terra (Gaia) seria um grande organismo vivo (LOVELOCK, 1987, *passim*). Por esta teoria, chamada por seu autor de *hipótese de Gaia*, a “evolução das espécies e a evolução de seu ambiente estão estreitamente associadas, num processo único e indivisível”. (LOVELOCK, 1991, p. 9).

Dez anos depois, em 1989, o mesmo Lovelock trouxe à luz uma nova obra: *As eras de Gaia – A biografia da nossa terra viva*. Neste novo livro, Lovelock (1991, p. 8) reconhece, que outras pessoas antes dele já haviam considerado a terra como um organismo vivo, mas que caíram no esquecimento e ele, à época que escreveu *Gaia*, não conhecia suas idéias. Entre estes “esquecidos” Lovelock cita James Hutton, conhecido como “o pai da geologia”, que viveu no século XVIII. e

⁴⁶ Após a Conferência de Tbilisi, foram realizadas, também com o enfoque “educação e meio ambiente”: a *Conferência de Educação Ambiental de Moscou* (Rússia,1987); a *Conferência de Educação e Comunicação sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento* realizada em Toronto (Canadá, 1992) e a *Conferência Meio Ambiente e Sociedade: Educação e Consciência Pública para a Sustentabilidade*, organizada pela UNESCO e o governo da Grécia (Tessalônica, 1997).

levgraf Korolenko, que viveu na Ucrânia no século XIX.

Nas palavras do autor “o primeiro livro de Gaia era hipotético e foi escrito muito superficialmente – um ligeiro esboço a lápis que tentava apreender uma visão da terra de uma perspectiva diferente” (LOVELOCK, 1991, p. 9).⁴⁷

No Brasil, Euclides da Cunha, no início do século XX, escreveu:

É que a morfologia da terra viola as leis gerais dos climas. Mas todas as vezes que o fácies geográfico não as combate de todo, a natureza reage. Em luta surda, cujos efeitos fogem ao próprio raio dos ciclos históricos, mas emocionante, para quem consegue lobrigá-la através de séculos sem conta, entorpecida sempre pelos agentes adversos, mas tenaz, incoercível, num envolver seguro, a terra, *como um organismo*, se transmuda por intuscepção, indiferente aos elementos que lhe tumultuam a face (1967, p. 48).

Estratégia Mundial para a Conservação

Em 1980 veio à luz o documento *Estratégia Mundial para a Conservação*, elaborado sob o patrocínio e supervisão do P305 àia dsm

pressões. As três metas principais dessa estratégia são: 1) Manter os processos ecológicos essenciais e os sistemas de suporte à vida; 2) Preservar a diversidade genética e 3) Assegurar a utilização sustentada de espécies e de ecossistemas.⁴⁸

Carta Mundial da Natureza

Em 1982 a Assembléia Geral das Nações Unidas proclamou solenemente a Resolução 37/7, a qual contém como anexo a Carta Mundial da Natureza.⁴⁹

Nos “considerandos” dessa Resolução, encontra-se registrado que já na Resolução 35/7 de outubro de 1980, a Assembléia havia expressado sua convicção de que os benefícios que poderiam ser obtidos da natureza dependeriam da manutenção de seus processos naturais e da diversidade de formas de vida, e que aqueles benefícios estavam em risco pela excessiva exploração e pela destruição de *habitats* naturais.⁵⁰ Mais tarde, em outubro de 1981, pela Resolução 36/6, a Assembléia Geral lembrou a crucial importância que deve ter, para a comunidade internacional, a promoção e o desenvolvimento da cooperação necessária para a proteção e preservação do equilíbrio e da qualidade da natureza.

A Carta da Natureza alinhou alguns princípios gerais que merecem transcrição:

- 1 - A natureza será respeitada e seus processos essenciais não

⁴⁸ Segundo notícia Gilberto Montibeller-Filho (2001, p. 47), a expressão "desenvolvimento sustentável" - *sustainable development* - foi utilizada, pela primeira vez, pela União Internacional para Conservação da Natureza.

⁴⁹ *World Charter for Nature*.

⁵⁰ Repete-se aqui as mesmas preocupações manifestadas na Declaração de Cocoyoc (1974) e no Relatório Dag-Hammarskjold (1975), isto é, a íntima relação entre miséria, explosão demográfica e super-exploração dos recursos naturais.

serão prejudicados;

- 2 - A viabilidade genética da terra não será comprometida; Os níveis de população de todas as formas de vida, selvagens e domesticadas, devem permanecer, pelo menos, no mínimo para sua sobrevivência, e para este fim, os respectivos *habitats* serão preservados;
- 3 - Todas as áreas do planeta, seja terra ou mar, estarão sujeitas a estes princípios de conservação;
- 4 - Os ecossistemas e organismos, assim como os recursos terrestres, marítimos e atmosféricos utilizados pelo homem, deverão ser manejados para obter e manter uma ótima produtividade sustentada⁵¹, mas de modo a não colocar em risco a integridade daqueles ecossistemas ou espécies com os quais eles coexistem;
- 5 - A natureza será protegida contra a degradação causada pela guerra ou outros atos de hostilidade.

A Carta também chama a atenção, para que nos processos de tomada de decisão os homens tenham presente que suas necessidades somente serão satisfeitas se for assegurado o funcionamento dos sistemas naturais e respeitados os princípios acima transcritos.

Merece destaque, ainda, a observação feita na Carta, de que no planejamento e na implementação de atividades voltadas para o desenvolvimento sócio-econômico, deverá ter-se em conta que a conservação da natureza é parte integrante daquelas atividades.

Vale ainda a observação de que a formulação de planos de longo prazo para

⁵¹ Clara alusão à idéia de *desenvolvimento sustentável* lançada no documento *Estratégia Mundial para a Conservação*, de 1980, visto anteriormente.

o desenvolvimento econômico, o crescimento populacional e o incremento de padrões de vida, deve levar em devida conta a capacidade dos recursos naturais, também a longo prazo, para garantir a subsistência e ocupação das populações envolvidas, reconhecendo que esta capacidade pode ser ampliada pela ciência e tecnologia.

Relatório Brundtland

Em 1983 se estabeleceu a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (WCED, em inglês), também conhecida como Comissão Brundtland,⁵² para promover reuniões ao redor do mundo e produzir um relatório formal sobre seus resultados. Em 1987 apareceu o Relatório Brundtland.

Soares (2001, p. 73), considera que o *Relatório Brundtland* é uma "admirável síntese dos grandes problemas ambientais da atualidade, e um repertório de estratégias sugeridas para o seu equacionamento".

Também chamado de *Our Common Future*, esse relatório além de programar a realização da Rio-92, 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".

Para Derani (2001, p. 131) o princípio do desenvolvimento sustentável só se

⁵² A escolha do nome "Brundtland" se deveu ao sobrenome da ex-primeira-ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland, a qual presidiu a Comissão junto com Mansour Khalid.

aplica para os recursos renováveis, posto que pressupõe o uso dos recursos naturais sem danificar sua capacidade de reprodução. Logo, o princípio da sustentabilidade será inaplicável para os “recursos não renováveis ou para atividades capazes de produzir danos irreversíveis”. Neste sentido, a intervenção antrópica no ambiente deve se submeter a critérios de necessidade humana e possibilidade telúrica.

Brüseke (2001, p. 29) informa que foi Maurice Strong⁵³, em 1973, quem usou, pela primeira vez, o conceito de ecodesenvolvimento, tendo Ignacy Sachs formulado os princípios básicos desta nova visão de desenvolvimento.

Este novo modelo de se pensar o ambiente integrou, basicamente, seis aspectos, ainda conforme informação de Brüseke (2001, p. 29):

- a) a satisfação das necessidades básicas;
- b) a solidariedade com as gerações futuras;⁵⁴
- c) a participação da sociedade envolvida;
- d) a preservação dos recursos nacionais e do meio ambiente em geral;
- e) a elaboração de um sistema social garantindo emprego, segurança social e respeito a outras culturas; e
- f) programas de educação.

Nas palavras de Brüseke (2001, p. 29), "podemos constatar [...] que os debates sobre o ecodesenvolvimento prepararam a adoção posterior do

⁵³ Maurice F. Strong foi o Secretário-Geral da Conferência de Estocolmo e também da Rio-92, a qual será abordada mais adiante.

⁵⁴ Também chamada de solidariedade intergeracional.

desenvolvimento sustentável".

De todas as propostas lançadas para se aclarar a noção de desenvolvimento sustentável, no sentido de se demonstrar que a idéia não é parar o crescimento econômico, mas humanizá-lo, ou mesmo socializá-lo, limitando-o, se necessário, em nome de um bem maior, qual seja, a perpetuação da espécie humana, merece registro a afirmação de Derani (2001, p. 198), pela qual

o desenvolvimento sustentável implica, então, no ideal de um desenvolvimento harmônico da economia e da ecologia que devem ser ajustados numa correlação de valores onde o máximo econômico reflita igualmente um máximo ecológico.

Convenção da Basiléia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seus Depósitos⁵⁵

Esta Convenção tem como objetivo estabelecer obrigações com vistas a reduzir os movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos ao mínimo e com manejo eficiente e ambientalmente seguro, além de minimizar a quantidade e toxicidade dos resíduos gerados e seu tratamento (depósito e recuperação) de forma ambientalmente correta e próxima da fonte geradora.

Convenção de Espoo

Em 1991, realizou-se em Espoo, na Finlândia, sob os auspícios da Comissão Econômica para a Europa (Nações Unidas), a Convenção *Relativa à Avaliação dos*

⁵⁵ Vide nota de rodapé nº 3.

*Impactos Ambientais num Contexto Transfronteiriço*⁵⁶, a qual entrou em vigor em 1997 e cujas Partes se contam atualmente em número de 41, incluindo a Comunidade Européia. Por este acordo, que inclui as atividades mineiras e as barragens, caso um projeto possa ter um impacto transfronteiriço significativo, os Estados afetados deverão ser notificados e toda informação relevante sobre o projeto disponibilizada para que a população que possa ser afetada tenha a oportunidade de se pronunciar.

O embrião desta Convenção parece ter sido a Diretiva 85/337/CEE, da então Comunidade Económica Européia, a qual, já em 1985, tratava da Avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente.

Esta Diretiva, parcialmente alterada pela Diretiva 97/11/CE, obriga a realização de estudos preventivos de impacto ambiental para várias atividades económicas, inclusive a atividade mineira e a exploração de barragens, sempre que tais projetos puderem ter impacto significativo no ambiente.

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*)⁵⁷.

⁵⁶ *Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context - United Nations Treaty Series*, vol. 1989, p. 309.

⁵⁷ O Brasil assinou esta Convenção em 5 de Junho 1992 e a ratificou em 28 de fevereiro de 1994.

Realizada de 3 a 14 de junho na cidade do Rio de Janeiro, a reunião ficou conhecida como Rio-92, e a ela compareceram representantes de 172 países, sendo 108 chefes de Estado ou de Governo. Também compareceram cerca de 2.400 representantes de organizações não-governamentais e 17.000 pessoas assistiram ao *Forum* paralelo das ONGs presentes.⁵⁸ É consenso de que esta foi a maior reunião internacional realizada após o fim da Guerra Fria.

O então presidente Fernando Collor, em sua Mensagem ao Congresso Nacional de 1992, assinalou o pensamento do governo brasileiro sobre a Rio-92:⁵⁹

A realização da Conferência [...] tem sido um fator adicional de mobilização da opinião pública para o debate das questões ambientais. O evento permitirá ao Brasil ratificar sua posição no sentido de que novo ímpeto de verdadeira cooperação internacional será indispensável para a definitiva incorporação dos princípios do desenvolvimento sustentável. Aos milhares de representantes oficiais esperados e aos visitantes de vários países poderá ser transmitida a imagem correta dos problemas ambientais brasileiros e de suas implicações sócio-econômicas, evidenciando as necessidades de cooperação tecnológica e financeira internacional para programas de conservação ambiental o País.

No ano seguinte, o presidente Itamar Franco, em Mensagem ao Congresso Nacional, assim se expressou:⁶⁰

A Conferência permitiu ao Brasil demonstrar a todos os países participantes seu compromisso com o desenvolvimento sustentável e o engajamento na promoção da Declaração do Rio, que expressam que a pobreza e a degradação ambiental constituem um binômio que somente poderá ser superado com o desenvolvimento sócio-econômico-ambiental e a cooperação entre os países, tanto no nível governamental quanto não-governamental.

Nessa Conferência, além da Agenda 21, documento que traça as orientações

⁵⁸ Fonte: <http://www.un.org/geninfo/bp/enviro.html>. Acesso em: 13 ago 2005.

⁵⁹ Mensagem apresentada na abertura da 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 49ª Legislatura, p. 202.

⁶⁰ Mensagem apresentada na abertura da 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 49ª Legislatura, p. 151.

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. Vale lembrar a posição dos Estados Unidos, que forçou a retirada do texto, dos cronogramas para a eliminação da emissão de gás carbônico (que constavam do acordo sobre o clima) e não assinou a Convenção sobre a Biodiversidade.⁶¹

A Agenda 21, em sua seção I, que trata das dimensões sociais e econômicas, relacionou as medidas pertinentes para o alcance das metas pretendidas. São elas:

- Cooperação internacional para acelerar o desenvolvimento sustentável dos países em desenvolvimento e políticas internas conexas;
- Luta contra a pobreza;
- Evolução dos modos de consumo;
- Dinâmica demográfica e sustentabilidade;
- Proteção e fomento da saúde humana;
- Fomento do desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos;
- Integração do meio ambiente e do desenvolvimento na tomada de decisões.

No plano das relações internacionais, a Agenda 21 propôs instrumentos e mecanismos jurídicos a serem empreendidos, os quais deverão ter como base de conduta, na elaboração de tratados de caráter universal, multilateral e bilateral, o reconhecimento de que deverão levar em consideração os seguintes aspectos fundamentais:

⁶¹ Estados Unidos e Austrália, entre outros, não assinaram o Protocolo de Kioto.

- a) A evolução do Direito Internacional na esfera do desenvolvimento sustentável, com especial atenção ao delicado equilíbrio entre as preocupações ambientais e as relativas ao desenvolvimento;
- b) A necessidade de se aclarar e reforçar a relação entre instrumentos ou acordos internacionais existentes na esfera do meio ambiente, assim como os mecanismos sociais e econômicos, tendo-se em conta, as necessidades especiais dos países em desenvolvimento;
- c) No plano mundial, a importância fundamental da participação e da contribuição de todos os países, entre eles os países em desenvolvimento, para a elaboração de tratados na esfera internacional relativos ao desenvolvimento sustentável;
- d) A assistência técnica aos países em desenvolvimento para apoiar seus esforços para melhorar sua capacidade legislativa nacional na esfera do Direito Ambiental;
- f) Toda negociação relativa ao desenvolvimento progressivo e a codificação do Direito Internacional na esfera do desenvolvimento sustentável deveria efetuar-se, em geral, de maneira universal, tendo-se em conta as

produtiva, em harmonia com a natureza.

Princípio 2

Os Estados, de acordo com a Carta das Nações Unidas e com os princípios do Direito Internacional, têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos segundo suas próprias políticas de meio ambiente e de desenvolvimento, e a responsabilidade de assegurar que atividades sob sua jurisdição ou seu controle não causem danos ao meio ambiente de outros Estados ou de áreas além dos limites da jurisdição nacional.

Princípio 3

O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de desenvolvimento e de meio ambiente das gerações presentes e futuras.

Princípio 4

Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste.

Princípio 5

Todos os Estados e todos os indivíduos, como requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável, irão cooperar na tarefa essencial de erradicar a pobreza, a fim de reduzir as disparidades de padrões de vida e melhor atender às necessidades da maioria da população do mundo.

Princípio 6

Será dada prioridade especial à situação e às necessidades especiais dos países em desenvolvimento, especialmente dos países menos desenvolvidos e daqueles ecologicamente mais vulneráveis. As ações internacionais na área do meio ambiente e do desenvolvimento devem também atender aos interesses e às necessidades de todos os países.

Princípio 7

Os Estados irão cooperar, em espírito de parceria global, para a conservação, proteção e restauração da saúde e da integridade do ecossistema terrestre. Considerando as diversas contribuições para a degradação do meio ambiente global, os Estados têm responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Os países desenvolvidos reconhecem a responsabilidade que lhes cabe na busca internacional do desenvolvimento sustentável, tendo em vista as pressões exercidas por suas sociedades sobre o meio ambiente global e as tecnologias e recursos financeiros que controlam.

Princípio 8

Para alcançar o desenvolvimento sustentável e uma qualidade de vida mais elevada para todos, os Estados devem reduzir e eliminar os padrões insustentáveis de produção e consumo, e promover políticas demográficas adequadas.

Princípio 9

Os Estados devem cooperar no fortalecimento da capacitação endógena para o desenvolvimento sustentável, mediante o aprimoramento da compreensão científica por meio do intercâmbio de conhecimentos científicos e tecnológicos, e mediante a intensificação do desenvolvimento, da adaptação, da difusão e da transferência de tecnologias, incluindo as tecnologias novas e inovadoras.

Princípio 10

A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a

participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos.

Princípio 11

Os Estados adotarão legislação ambiental eficaz. As normas ambientais, e os objetivos e as prioridades de gerenciamento deverão refletir o contexto ambiental que se aplicam. As normas aplicadas por alguns países poderão ser inadequadas para outros, em particular para os países em desenvolvimento, acarretando custos econômicos e sociais injustificados.

Princípio 12

Os Estados devem cooperar na promoção de um sistema econômico internacional aberto e favorável, propício ao crescimento econômico e ao desenvolvimento sustentável em todos os países, de forma a possibilitar o tratamento mais adequado dos problemas da degradação ambiental. As medidas de política comercial para fins ambientais não devem constituir um meio de discriminação arbitrária ou injustificável, ou uma restrição disfarçada ao comércio internacional. Devem ser evitadas ações unilaterais para o tratamento dos desafios internacionais fora da jurisdição do país importador. As medidas internacionais relativas a problemas ambientais transfronteiriços ou globais deve, na medida do possível, basear-se no consenso internacional.

Princípio 13

Os Estados irão desenvolver legislação nacional relativa à responsabilidade e à indenização das vítimas de poluição e de outros danos ambientais. Os Estados irão também cooperar, de maneira expedita e mais determinada, no desenvolvimento do Direito Internacional no que se refere à responsabilidade e à indenização por efeitos adversos dos danos ambientais causados, em áreas fora de sua jurisdição, por atividades dentro de sua jurisdição ou sob seu controle.

Princípio 14

Os Estados devem cooperar de forma efetiva para desestimular ou prevenir a realocação e transferência, para outros Estados, de atividades e substâncias que causem degradação ambiental grave ou que sejam prejudiciais à saúde humana.

Princípio 15

Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

Princípio 16

As autoridades nacionais devem procurar promover a internacionalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, tendo em vista a abordagem segundo a qual o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo da poluição, com a devida atenção ao interesse público e sem provocar distorções no comércio e nos investimentos internacionais.

Princípio 17

A avaliação do impacto ambiental, como instrumento nacional, será efetuada para as atividades planejadas que possam vir a ter um impacto adverso significativo sobre o meio ambiente e estarão sujeitas à decisão de uma autoridade nacional competente.

Princípio 18

Os Estados notificarão imediatamente outros Estados acerca de desastres naturais ou outras situações de emergência que possam vir a provocar súbitos efeitos prejudiciais sobre o meio ambiente destes últimos. Todos os esforços serão envidados pela comunidade internacional para ajudar os Estados afetados.

Princípio 19

Os Estados fornecerão, oportunamente, aos Estados potencialmente afetados, notificação prévia e informações relevantes acerca de atividades que possam vir a ter considerável impacto transfronteiriço negativo sobre o meio ambiente, e se consultarão com estes, de boa-fé, tão logo seja possível.

Princípio 20

As mulheres têm um papel vital no gerenciamento do meio ambiente e no desenvolvimento. Sua participação plena é, portanto, essencial para se alcançar o desenvolvimento sustentável.

Princípio 21

A criatividade, os ideais e a coragem dos jovens do mundo devem ser mobilizados para criar uma parceria global com vistas a alcançar o desenvolvimento sustentável e assegurar um futuro melhor para todos.

Princípio 22

Os povos indígenas e suas comunidades, bem como outras comunidades locais, têm um papel vital no gerenciamento ambiental e no desenvolvimento, em virtude de seus conhecimentos e de suas práticas tradicionais. Os Estados devem reconhecer e apoiar adequadamente sua identidade, cultura e interesses, e oferecer condições para sua efetiva participação no atingimento do desenvolvimento sustentável.

Princípio 23

O meio ambiente e os recursos naturais dos povos submetidos a opressão, dominação e ocupação serão protegidos.

Princípio 24

A guerra é, por definição, prejudicial ao desenvolvimento sustentável.

Os Estados irão, por conseguinte, respeitar o Direito Internacional aplicável à proteção do meio ambiente em tempos de conflitos armados e irão cooperar para seu desenvolvimento progressivo, quando necessário.

Princípio 25

A paz, o desenvolvimento e a proteção ambiental são interdependentes e indivisíveis.

Princípio 26

Os Estados solucionarão todas as suas controvérsias ambientais de forma pacífica, utilizando-se dos meios apropriados, de conformidade com a Carta das Nações Unidas.

Princípio 27

Os Estados e os povos irão cooperar de boa fé e imbuídos de um espírito de parceria para a realização dos princípios consubstanciados nesta Declaração, e para o desenvolvimento progressivo do Direito Internacional no campo do desenvolvimento sustentável.

Nos 27 princípios da Declaração do Rio, a expressão “desenvolvimento sustentável” aparece 12 vezes. Esta ênfase parece denotar a importância que se pretende atribuir ao ambiente e às demais preocupações sociais, porém sem se descurar da necessidade de se promover o crescimento econômico. Isso implica em políticas nacionais e internacionais ideológica, econômica e socialmente harmônicas entre si de modo a propiciar uma ruptura de padrões de miséria em alguns pontos do planeta e um freio no crescimento acelerado e descompromissado em outros.

Nas palavras de Rei (2006, p. 8), “a grande contribuição da ECO-92 foi resgatar o desgastado e polêmico tema do desenvolvimento econômico,

adicionando-lhe o conceito de sustentabilidade”.⁶³

Carta da Terra

No dia 14 de março de 2000, em Paris, a UNESCO aprovou a *Carta da Terra*, documento que é uma síntese de valores, princípios e aspirações partilhados por homens e mulheres em todas as regiões do planeta. As discussões sobre o seu texto duraram oito anos em todos os continentes, envolvendo 46 países e mais de cem mil pessoas, desde escolas primárias, povos indígenas, entidades da sociedade civil, até grandes centros de pesquisa, universidades, empresas e religiões. É um documento baseado na afirmação de princípios éticos e valores fundamentais que nortearão pessoas, nações, Estados, raças e culturas no que se refere ao desenvolvimento sustentável com equidade.⁶⁴

Declaração de Malmö

Também no ano de 2000, surgiu a Declaração de Malmö, fruto do “Primeiro Fórum Global Ministerial de Meio Ambiente”, realizado na cidade de mesmo nome, na Suécia, de 29 a 31 de maio de 2000. Neste encontro compareceram mais de cem ministros do meio ambiente de todo o mundo, incluindo nove ministros e vice-ministros da América Latina e do Caribe. O objetivo principal foi o de revisar importantes temas ambientais emergentes e definir a agenda global para o meio

⁶³ Apenas para fins de registro, vale lembrar que no continente sul-americano a idéia de crescimento econômico não dissociado da preservação ambiental foi um dos alicerces do Tratado de Cooperação Amazônica, assinado em 1978, conforme se verá no capítulo dedicado à bacia Amazônica.

⁶⁴ Fonte: <http://www.ana.gov.br/AcoesAdministrativas/RelatorioGestao/Rio_10/Riomaisdez/index.php.9.html>. Acesso em: 25 set 2005.

ambiente e o desenvolvimento sustentável para o século XXI.⁶⁵

Os Ministros reconheceram, no preâmbulo da Declaração, que “apesar dos constantes e exitosos” esforços promovidos pela comunidade internacional, “os recursos naturais que sustentam a vida no planeta continuam se deteriorando a uma velocidade alarmante”, principalmente em relação ao consumo não-sustentável nos países mais desenvolvidos, além da crescente relação entre pobreza e degradação ambiental, como já observado na *Declaração de Cocoyoc*,

Ressaltou-se também a importância do Direito Internacional Ambiental e do Direito nacional de cada Estado como importantes ferramentas para a sustentabilidade ambiental, ou como uma “base sólida para enfrentar as ameaças ambientais do presente”.

O ponto cinco da Declaração, pela sua visão integradora dos vários fatores ambientais, deixando clara a dependência existente entre eles e a necessidade de um trabalho que reconheça estas redes de conectividade, merece destaque e transcrição:

5. As ameaças ambientais derivadas das crescentes tendências de urbanização e o desenvolvimento das megalópolises, os severos riscos do câmbio climático, a crítica situação da água doce e suas conseqüências para a segurança alimentar e o meio ambiente, a exploração insustentável e o esgotamento dos recursos biológicos, a seca, a desertificação, o desflorestamento sem controle, a freqüentes emergências ambientais, os produtos químicos perigosos e suas conseqüências sobre a saúde humana e o meio ambiente e as fontes de contaminação procedentes de atividades terrestres, todos estes são problemas que devem ser atendidos.

⁶⁵ A realização desse encontro foi estabelecida pela Resolução 53/242, da Assembléia Geral da ONU, de 28 de julho de 1999.

Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável – Rio + 10

Em 2002 aconteceu a Conferência Mundial Rio + 10, em Johannesburgo, África do Sul.

Esse encontro, na ótica de Ribeiro (2002, p. 37), manteve o movimento que pretende regular a ação humana em escala planetária, formando a “ordem ambiental internacional”.

Ao final da Conferência, produziu-se um *Plano de Implementação*, o qual se divide em 11 partes, a saber (NAÇÕES UNIDAS, 2002, p. 7):

- I - Introdução;
- II - erradicação da pobreza;
- III - mudança nos padrões insustentáveis de consumo e produção;
- IV - proteção e gestão da base dos recursos naturais para o desenvolvimento econômico e social;
- V - desenvolvimento sustentável em um mundo globalizado;
- VI - saúde e desenvolvimento sustentável;
- VII - desenvolvimento sustentável nos pequenos países insulares em desenvolvimento;
- VIII - desenvolvimento sustentável para a África;
- IX - outras iniciativas regionais, como desenvolvimento sustentável para a América Latina e o Caribe, para a Ásia e o Pacífico e para a região da Comissão Econômica Européia;
- X - meios de implementação; e
- XI - marco institucional para o desenvolvimento sustentável.

Neste documento foi reafirmado, com vigor, o compromisso dos Estados participantes com os princípios exarados na Conferência Rio-92 (notadamente o da responsabilidade comum, mas diferenciada) e com a completa implementação da Agenda 21 e seus aditamentos.⁶⁶

Os esforços propostos pelo *Plano de Implementação* também promoverão a integração dos três componentes do desenvolvimento sustentável: a) desenvolvimento econômico, b) desenvolvimento social e c) proteção ambiental. Tal integração considerará estes três componentes como interdependentes e como pilares de reforço mútuo (NAÇÕES UNIDAS, 2002, p. 8).

Ribeiro (2002, p. 39), ressalta que, todavia, esse *Plano de Implementação* “não estabelece em momento algum a quem caberá financiar as medidas para sua aplicação em escala internacional”. Por outro lado, vale ressaltar que o *Plano* menciona expressamente o papel a ser desempenhado pela ONU, especificamente pela Assembléia Geral, pelo Conselho Econômico e Social e pela Comissão de Desenvolvimento Sustentável (NAÇÕES UNIDAS, 2002, p. 66 – 69). Além disso, o *Plano* ressalta a necessidade da cooperação de outras Instituições como a Organização Mundial do Comércio e a *Global Environment Facility* (NAÇÕES UNIDAS, 2002, p. 69 – 70).

Jacobi (2002, p.19) ressalta o fato de que nesta Conferência “as questões mais relevantes sobre clima e energia não foram devidamente tratadas”, e acrescenta que “poucas metas pré-determinadas foram revistas e não foram

⁶⁶ Ver Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92), p. 70, deste trabalho.

estabelecidos prazos severos para o seu cumprimento”.⁶⁷

Ao final da Cúpula produziu-se a Declaração de Joanesburgo sobre o Desenvolvimento Sustentável, composta por 37 itens, nos quais se buscou mais uma proposta de atuação do que medidas efetivas de combate à fome, à seca e ao descontrole na exploração do meio ambiente. À guisa de exemplo, registra-se o enunciado no item 18, no qual os líderes mundiais presentes ao encontro afirmam que

Acolhemos o foco da Cúpula de Joanesburgo na indivisibilidade da dignidade humana e estamos resolvidos, por meio de decisões sobre metas, prazos e parcerias, a ampliar rapidamente o acesso às necessidades básicas como a água potável, o saneamento, habitação adequada, energia, assistência médica, segurança alimentar e a proteção da biodiversidade.

Este encontro deveria ser um reforço qualitativo para as propostas e decisões tomadas na Rio-92. Entretanto, dado seu baixo valor instrumental, parece que novas grandes ações ficarão mesmo para 2012, quando deverá ocorrer uma outra mega-convenção. Pelo menos se se mantiver a tradição vintenária (Estocolmo, 1972; Rio, 1992).

Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes

Em 17 de maio de 2004, entrou em vigor a Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes (*Stockholm Convention on Persistent Organic*

⁶⁷ Segundo Jacobi (2002, p. 19) “a decisão frustrou as expectativas das ONGs, que procuraram pressionar os governos durante todo o evento a assumir responsabilidades de redução de emissão de gases-estufa, investir em tecnologias para a geração de energia renovável e promover o desenvolvimento sustentável. O principal resultado do plano foi o compromisso, assinado pelos países, de reduzir pela metade até 2015 o número de pessoas que não têm acesso à água potável e ao saneamento básico, o que, segundo dados da Organização das Nações Unidas (ONU), representa 2,4 bilhões de pessoas em 2002”.

Pollutants - POPs)⁶⁸, exatamente noventa dias após o depósito do 50º instrumento de ratificação, neste caso, da França.

Esta Convenção obedece à Decisão 19/13C, de 7 de fevereiro de 1997, do Conselho de Administração do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, que determinava fossem iniciadas ações internacionais para proteger a saúde humana e o meio ambiente com medidas que reduzissem e/ou eliminassem as liberações e despejos de poluentes orgânicos persistentes.

Não seria temerário afirmar-se que os POPs estão entre os mais perigosos poluentes lançados no ambiente pela atividade humana. Isto porque, conforme reconhece o texto da Convenção, os poluentes orgânicos persistentes têm propriedades tóxicas, são resistentes à degradação, e se bioacumulam. Junte-se a isso o fato de serem facilmente transportados pelo ar, pela água e pelas espécies migratórias através das fronteiras internacionais e depositados distantes do local de sua liberação, se acumulando em ecossistemas terrestres e aquáticos.

Ao ratificarem a Convenção,⁶⁹ os Estados se comprometeram a:

- a) Aumentar o nível de compromisso político dos atores sociais no âmbito nível nacional, regional e global, com as metas de desenvolvimento sustentável.
 - i) a produção e utilização das substâncias químicas relacionadas no Anexo

⁶⁸ Assinada pelo Brasil em 16/05/2001. O Congresso Nacional a aprovou por meio do Decreto Legislativo nº 204, de 07/05/2004. Foi ratificada em 12/06/2004. O presidente da República, pelo Decreto nº 5.472, de 20/06/2005, promulgou-a.

⁶⁹ Em janeiro de 2006, a Convenção, que foi assinada por 151 países, contava com 117 ratificações. Dos países de expressão internacional, ainda não haviam ratificado: Bélgica, Coréia, Estados Unidos, Grécia, Itália, Polônia e Rússia. Fonte: <<http://www.pops.int/documents/signature/signstatus.htm>>. Acesso em 25 jan. 2006.

A, de acordo com as disposições especificadas naquele Anexo; e,
ii) a importação e exportação das substâncias químicas relacionadas no Anexo A, de acordo com as disposições do parágrafo 2; e,

b) restringir a produção e utilização das substâncias químicas relacionadas no Anexo B, e acordo com as disposições especificadas, naquele Anexo.

Percebe-se, com essa breve regressão histórica, que a noção de proteção ambiental como uma necessidade universal, de cunho necessariamente transnacional

- reduzir a vulnerabilidade regional frente aos desastres naturais;
- 3) Desenvolver a capacidade institucional e mecanismos para propiciar um manejo sustentável dos recursos naturais e energéticos;
 - 4) Empreender iniciativas inovadoras para financiar o alcance das metas de desenvolvimento sustentável;
 - 5) Consolidar a criação de mercados internacionais para os serviços ambientais globais e criar capacidade regional para participar ativamente deles;
 - 6) Aumentar a absorção de tecnologias de produção mais limpas, através dos vínculos comerciais e de investimentos estrangeiros existentes, e investimentos próprios em pesquisa e desenvolvimento;
 - 7) Aumentar o compromisso político de todos os atores sociais a nível nacional, regional e global, com as metas de desenvolvimento sustentável.

E mais: do documento elaborado pela CEPAL, consta a afirmação de que

Os resultados dos estudos também sugerem que não há uma relação direta entre as políticas de abertura comercial e a proteção ambiental. A enorme heterogeneidade que mostram os indicadores e dados para cada uma das economias nacionais é um indício de que a relação é sumamente complexa. Seu comportamento dependerá do sistema institucional do país, da composição de seu comércio, do grau de distribuição do ingresso, da política ambiental efetivamente adotada, dos grupos de interesses, da densidade geográfica da atividade econômica, dos níveis de educação da população e da elasticidade provocada pela demanda de qualidade ambiental. (CEPAL, 2002, p. 281).⁷⁰

Outro exemplo colhido das relações diplomáticas na América Latina, é o expresso no Consenso de Buenos Aires, de 2003, no qual os Presidentes da

⁷⁰ Original em espanhol. Tradução livre do autor.

República Argentina, Néstor Kirchner, e do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, reafirmam o desejo comum de “intensificar a cooperação bilateral e regional com vistas a garantir a todos os cidadãos o pleno usufruto de seus direitos e liberdades fundamentais”.

Nessa linha de conduta, os dois presidentes reiteraram a adesão:

- a) aos princípios consagrados na Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento;
- b) aos programas de ação estabelecidos pela Agenda 21 adotada pela Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e
- c) ao Plano de Implementação adotado pela Cúpula sobre Desenvolvimento Sustentável.

1.8.1 – Princípios do Direito Internacional Ambiental

Derani (2001, p. 48-49), ensina que princípios são “normas que dispõem a respeito de algo a ser realizado o mais amplamente possível dentro das relativas possibilidades do direito e dos fatos”.

Na década de 1980, o internacionalista russo TUNKIN (1986, p. 468-469) já deduzia alguns princípios recorrentes na prática dos Estados no plano internacional, quando o assunto era meio ambiente: a) Princípio da proteção do meio ambiente; b) Princípio da soberania inalienável sobre os recursos naturais;⁷¹ c) Princípio da não

⁷¹ Variante do princípio da soberania permanente sobre os recursos naturais, esculpido no princípio 21 da Declaração de Estocolmo que, por sua vez, foi inspirado pela Carta das Nações Unidas: “os

danificação do meio ambiente fora da jurisdição do Estado; d) Princípio da avaliação ecológica (que obriga o Estado a fazer uma avaliação prévia das conseqüências ecológicas da atividade que possa ter uma influência negativa no meio ambiente fora dos limites de sua jurisdição); e) Princípio do intercâmbio de informações que obriga o Estado, cuja atividade possa provocar um dano sério ao meio ambiente e aos interesses de outros Estados, a conceder-lhes a informação devida; f) Princípio das consultas mútuas entre os Estados.

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):

- 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;⁷²
- Princípio do dever de não causar dano ambiental;
- Princípio da responsabilidade estatal.

Estados, em conformidade com a Carta das Nações Unidas. e os princípios do direito internacional, têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos de acordo com suas próprias políticas relacionadas ao meio ambiente e ao desenvolvimento, assim como têm a responsabilidade de assegurar que as atividades que são realizadas sob sua jurisdição ou controle não causem danos ao meio ambiente de outros Estados ou de áreas situadas além dos limites da jurisdição nacional”

⁷² Machado (2005, p. 59-61), identifica, além deste, o princípio do usuário-pagador, de modo a diferenciar a cobrança pelo uso do recurso natural daquela promovida pela degradação do meio ambiente. Ressalta ainda o autor que esta última cobrança (poluidor-pagador) não deve ser considerada como uma autorização para poluir, mas como um ônus que abarca, além dos prejuízos causados, as despesas relacionadas a ações preventivas.

Machado (2005, p. 54-99), acrescenta os seguintes:

- Princípio do direito à sadia qualidade de vida;
- Princípio do acesso eqüitativo aos recursos naturais;
- Princípio da prevenção;
- Princípio da reparação;
- Princípio da informação;
- Princípio da participação;
- Princípio da obrigatoriedade da intervenção do Poder Público.

A quantidade de princípios ligados ao meio ambiente cresce à medida que novas técnicas de apropriação dos recursos naturais são desenvolvidas e, também, de acordo com o ambiente que se pretende tutelar. Sirvinkas (2005, p. 33) relaciona 29 princípios, sendo que um deles (o princípio da vida sustentável) se consubstancia em nove regras de conduta como, por exemplo, “conservar a vitalidade e a diversidade do planeta terra”.

Dentre os princípios citados por Sirvinkas (2005, p. 33), vale transcrever:

- Princípio da obrigatoriedade de informação e da consulta prévia;
- Princípio da proteção do meio ambiente em relação aos interesses privados;
- Princípio da natureza pública da proteção ambiental.

Deve-se acrescentar dois outros princípios que, juntos, resumem toda a expectativa humana relacionada a um meio ambiente saudável, equilibrado e socialmente justo; o princípio da solidariedade internacional e o da solidariedade intergeracional.

O princípio da solidariedade internacional parte da consideração de que a comunidade de Estados deve obedecer a padrões de conduta que impliquem numa ajuda mútua e permanente no sentido de conservar, preservar e proteger aquilo que os une e que, por definição, não conhece as fronteiras políticas estabelecidas pelo homem: o ambiente planetário. A constatação de um ambiente único, embora multifacetado por conta de altitudes, latitudes e longitudes revela a necessidade de cooperação jurídica e, sobretudo, política. No Brasil, este princípio encontra guarida constitucional insculpida no art. 4º, inciso IX, da Constituição Federal de 1988.

O princípio da solidariedade intergeracional merece consideração porque retrata a necessidade humana de perpetuação da espécie. Por este princípio, o homem deve ter sempre presente o direito que tem as futuras gerações de usufruir dos mesmos recursos naturais que lhe foram fornecidos. Cuida-se aqui da herança ambiental que se pretende legar aos filhos, aos filhos destes filhos e assim por diante. Este princípio decorre direta e fundamentalmente do conceito de *desenvolvimento sustentável* proposto pelo Relatório Brundtland visto anteriormente.

Considerando que vários princípios são auto-explicativos, são necessárias algumas palavras sobre os princípios da precaução e da prevenção, de modo a diferenciá-los, embora vários autores não os diferenciem. Senão vejamos, à guisa de exemplo:

- Derani (2001, p. 169-173), fala apenas em princípio da precaução, sem qualquer referência ao princípio da prevenção;

- Já Fiorillo (2004, p. 36-38) fala apenas em princípio da prevenção. Sequer menciona o princípio da precaução, nem para afirmar que o considera como sinônimo do primeiro. Fundamenta seus argumentos no art. 225 da CF/88 e no princípio XV da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992.

- Sirvinskas (2005, p. 36), trata como sinônimas as expressões princípio da precaução, princípio da prevenção e princípio de cautela, também com base no princípio XV supra referenciado;

- Machado (2005, p. 61-83), por sua vez, dedica 22 páginas para tratar de ambos os princípios, em tópicos separados. O autor lembra a origem latina da palavra precaução ao caracterizá-la como a “ação antecipada diante do risco ou do perigo” (p. 64), sobressaindo aqui a incerteza do dano ao homem ou ao meio ambiente (p.72). “O princípio da precaução consiste em dizer que não somente somos responsáveis sobre o que sabemos, sobre o que nós deveríamos ter sabido, mas, também, sobre o de que nós deveríamos duvidar”.⁷³ Já a prevenção, ainda segundo Machado, se caracteriza pela conduta baseada no conhecimento: “Para que haja ação é preciso que se forme o conhecimento do que prevenir. [...] sem informação organizada e sem pesquisa não há prevenção” (p. 82).

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,

⁷³ LAVIEILLE, Jean-Marc. **Droit International de l'Environnement**. Paris, Ellipses, 1998, *apud* Machado, 2005, p. 72.

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. Como afirma Machado (2005, p. 82), para se prevenir é preciso “que se forme conhecimento do que prevenir.”

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. A precaução flutua no espectro do fato potencialmente danoso, daquilo que a ciência ainda não pode afirmar, com segurança, que não causará dano ambiental. Embora também não se possa afirmar, com certeza, que causará dano.

Se fosse possível esta segunda hipótese, ou seja, a certeza do dano, as medidas corretivas ou preventivas estariam relacionadas ao princípio da prevenção, e não da precaução. Tal é o caso que vem ocorrendo com os chamados produtos transgênicos (ou organismos geneticamente modificados, ou ainda, como preferem alguns, mais modernamente, organismos vivos geneticamente modificados - OVMs).

Assim, parece correto encontrar supedâneo constitucional no Brasil para os dois princípios, conceitualmente muito distintos, embora finalisticamente (ou teleologicamente) possam ser considerados como irmãos. Entretanto, o princípio da

prevenção estaria respaldado, **por exemplo**, pelo art. 225, *caput*, § 1º, incisos I, II e III, que dispõem, *in verbis*:

CAPÍTULO VI
DO MEIO AMBIENTE

Art. 225. 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.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

- I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;
- II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;
- III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

E o princípio da precaução estaria sob o manto, por exemplo, do mesmo art. 225, porém no seu § 1º, incisos IV, V, e VI:

CAPÍTULO VI
DO MEIO AMBIENTE

Art. 225.

[...]

§ 1º

[...]

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade **potencialmente causadora** de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias **que comportem risco** para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que **coloquem em risco** sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade. (sem grifos no original).

Para Derani (2001, p. 170), “o princípio da precaução se resume na busca do afastamento, no tempo e no espaço, do perigo, na busca também da proteção contra o

próprio risco e na análise do potencial danoso” da atividade a ser empreendida.

Entretanto, a própria jurista se apressa em afirmar que, segundo Winter, a “base da precaução não é o risco”, mas a necessidade social de se atingir determinado objetivo. Nesse sentido, antes de mesmo de se analisar a variável objetivo-risco, dever-se-ia perscrutar as justificativas para “a realização de determinado objetivo.”⁷⁴

Não obstante todos estes princípios, merece ser trazida à reflexão a idéia da necessidade e do direito ao desenvolvimento. Ou seja, 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 frustrate 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 está a merecer maior apreço que o princípio da precaução. Aquele, como visto anteriormente, se refere a danos 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.

Tome-se como exemplo a prova do dano. Uma das ferramentas para a

⁷⁴ WINTER, Gerd. *Brauchen wir das? – von der risikominimierung zur bedarfsprüfung*. Kritische Justiz, Heft 4, Baden-Baden, Nomos Verlag, 1992, p. 390, *apud* Derani, 2001, p. 171.

efetivação do princípio da precaução é a chamada “inversão do ônus da prova”, a qual sob o pretexto de se evitar males futuros (talvez até nem conhecidos no presente), como pretende o princípio, corre-se o risco de dificultar o progresso da ciência, prolongar o sofrimento humano e maximizar interesses corporativistas.⁷⁵

1.9 Meio ambiente, Direito Internacional e Direitos Humanos

A civilização tem isto de terrível: o poder indiscriminado do homem abafando os valores da natureza. Se antes recorríamos a esta para dar uma base estável ao Direito (e, no fundo, essa é a razão do Direito Natural), assistimos, hoje, a uma trágica inversão, sendo o homem obrigado a recorrer ao Direito para salvar a natureza que morre (REALE, 1987, p. 297).

Vistos sob uma nova ótica, isto é, sob a noção de ECOSISTEMA, os recursos naturais de interesse internacional ganham contornos que hoje estão ligados até mesmo à idéia de “direitos humanos fundamentais”. Isto porque não se pode mais ignorar que os “direitos humanos” previstos em vários acordos internacionais devem ser interpretados à luz das condições ambientais do planeta.

Na esteira deste raciocínio, vale ressaltar, a título meramente exemplificativo, o disposto em quatro desses acordos: a Declaração Universal dos Direitos Humanos; o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento e a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos.

⁷⁵ Ônus da Prova (*onus probandi*) é o dever que se atribui a alguém de provar o que alegou em juízo. No Direito brasileiro está previsto no artigo 156 do Código de Processo Penal. Em outras palavras, o normal é competir a quem alega, demonstrar a verdade do que disse. Inverter o ônus da prova significa obrigar alguém, contra o qual se afirma algo, provar que o que foi dito não é verdade. É o inverso da norma geral, a qual determina que quem acusou é que tem que provar. Quando se inverte o ônus da prova, a pessoa acusada é que tem que provar sua inocência. É o oposto do conhecido princípio de que todo homem é inocente até prova em contrário.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos⁷⁶, estipula em seus artigos 22 e 25, *in verbis*:

Artigo 22

Todo o homem, como membro da sociedade, tem direito à segurança social e à realização, pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento de sua personalidade.

Artigo 25

l) Todo o homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda de meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.

Em 24 de janeiro de 1966, a Assembléia Geral das Nações Unidas adotou, pela Resolução 2.200 - A (XXI), o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais⁷⁷, pelo qual os Estados-partes se comprometeram a adotar medidas, “tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico” que visem a assegurar o pleno exercício dos direitos reconhecidos no mesmo, incluindo a adoção de medidas legislativas. Do texto desta Convenção vale destacar:

Artigo 11

1. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.
2. Os Estados-partes no presente Pacto, reconhecendo o direito

⁷⁶ (A/RES/217). Adotada pela ONU em 10 de dezembro de 1948.

⁷⁷ Cabe lembrar que o Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais só entrou em vigor em 3 de Janeiro de 1976, três meses após a data de depósito, junto ao Secretário Geral da organização das Nações Unidas, do trigésimo quinto instrumento de ratificação ou de adesão, conforme estipulado pelo artigo 27, inciso I, do referido Pacto. No Brasil, Esta Convenção foi aprovada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 226, de 12.12.91, ratificada em 24.01.1992 e promulgada pelo Decreto nº 591, de 06.07.92.

fundamental de toda pessoa de estar protegida contra a fome, adotarão, individualmente e mediante cooperação internacional, as medidas, inclusive programas concretos, que se façam necessários para:

- a) Melhorar os métodos de produção, conservação e distribuição de gêneros alimentícios pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios de educação nutricional e pelo aperfeiçoamento ou reforma dos regimes agrários, de maneira que se assegurem a exploração e a utilização mais eficazes dos recursos naturais.
- b) Assegurar uma repartição eqüitativa dos recursos alimentícios mundiais em relação às necessidades, levando-se em conta os problemas tanto dos países importadores quanto dos exportadores de gêneros alimentícios.

Em 1986, a ONU aprovou a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento⁷⁸ na qual, considerando os propósitos e os princípios da Carta das Nações Unidas relativas à realização da cooperação internacional, para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, reconhece que o desenvolvimento é um processo econômico, social, cultural e político abrangente, que visa ao constante incremento do bem-estar de toda a população.

Ademais, coloca em evidência o direito dos povos de determinar livremente seu *status* político e de buscar seu desenvolvimento econômico, social e cultural, espelho da soberania plena e completa sobre todas as suas riquezas naturais (direito à autodeterminação dos povos). Nesse sentido, conclui que os esforços em nível internacional para promover e proteger os direitos humanos devem ser acompanhados de esforços para estabelecer uma nova ordem econômica internacional. Dessa Declaração vale destacar:

Artigo 1º

1. O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável, em virtude do qual toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e

⁷⁸ Adotada pela Resolução nº 41/128 da Assembléia Geral das Nações Unidas, de 4 de dezembro de 1986.

político, a ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados.

Artigo 3º

[...]

1. Os Estados têm o dever de cooperar uns com os outros para assegurar o desenvolvimento e eliminar os obstáculos ao desenvolvimento. Os Estados deveriam realizar seus direitos e cumprir suas obrigações, de modo tal a promover uma nova ordem econômica internacional, baseada na igualdade soberana, interdependência, interesse mútuo e cooperação entre todos os Estados, assim como a encorajar a observância e a realização dos direitos humanos.

Mais tarde, em 1993, a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos⁷⁹, realizada em Viena (Áustria), tendo entre seus objetivos empreender novas medidas relacionadas ao compromisso da comunidade internacional de promover avanços na esfera da proteção dos direitos humanos já delineados desde 1948, e ressaltando as necessárias cooperação e solidariedade internacionais, declara que “o direito ao desenvolvimento deve ser realizado de modo a satisfazer eqüitativamente as necessidades ambientais e de desenvolvimento de gerações presentes e futuras”. Desta Conferência vale destacar o disposto no inciso 31 de sua Declaração e Programa de Ação:

31. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos apela aos Estados para que se abstenham de tomar qualquer medida unilateral, que não esteja em conformidade com o Direito Internacional e com a Carta das Nações Unidas e que crie obstáculos às relações comerciais entre Estados e obste à plena realização dos Direitos Humanos consagrados na Declaração Universal dos Direitos do Homem e nos instrumentos internacionais de Direitos Humanos, em especial do direito de todos a um nível de vida adequado à sua saúde e bem-estar, incluindo a alimentação e os cuidados médicos, a habitação e os necessários serviços sociais. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos afirma que a alimentação não deverá ser utilizada como um instrumento de pressão política.

⁷⁹ (A/CONF.157/23). Desta Conferência originaram-se uma Declaração e um Programa de Ações aprovados por consenso em 25 de junho de 1993.

O desenvolvimento econômico não pode ser considerado como um objetivo a ser alcançado a qualquer custo. Esta verdade encontra maior ressonância nos empreendimentos que têm como objeto recursos naturais compartilhados, como é o caso dos rios e lagos internacionais.

Na verdade, a utilização da água deve estar inexoravelmente ligada ao cumprimento da lei (nacional ou internacional). Isto porque ao direito de uso deve corresponder o dever de proteção. E essa proteção se revela uma obrigação na medida em que a humanidade se conscientiza da finitude dos recursos hídricos potáveis.

Em 2002, O Comitê de Direitos Econômicos Sociais e Culturais, do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, responsável pelo monitoramento do Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ao interpretar os artigos 11 e 12 do Pacto, considerou que, apesar de, no seu texto, não haver referência expressa ao direito à água, o mesmo estaria implícito nas definições de direito à alimentação, moradia e saúde. Neste sentido, emitiu o Comentário Geral 15, na sua 29ª sessão, estabelecendo o direito à água como um direito humano. É importante ressaltar que a interpretação expressa num Comentário Geral do Comitê é considerada, juridicamente, como interpretação autêntica do texto do referido Pacto (BRASIL, 2006, p. 100).⁸⁰

Especificamente em relação aos recursos hídricos, o Brasil tem adotado a

⁸⁰ Na prática, o reconhecimento do direito à água como direito humano acarretaria, para o Brasil, a obrigação de incluir nos relatórios que são encaminhados a cada cinco anos para o Comitê, informações sobre o acesso à água pela população. Vale recordar que os direitos econômicos, sociais e políticos (também chamados de direitos humanos de terceira geração) acarretam obrigações para os Estados, cuja realização, no entanto, é progressiva, ao contrário dos direitos civis e políticos, que geram obrigações imediatas (BRASIL, 2006, p.101).

posição de não considerar o direito à água como um direito humano fundamental. Esta posição de cautela do Governo brasileiro com relação à tese do direito à água foi expressa no III Fórum Mundial da Água, realizado na cidade de Kyoto em 2003, onde defendeu, apenas, o **abastecimento de água**, como direito.

CAPÍTULO II

SOBERANIA ESTATAL

Uma teoria do Estado que fizesse abstração do território não poderia jamais [...] ter qualquer fundamento seguro. (MORAES, citando Ratzel, 1990, p. 176.)

Não temos dúvida de que, se a humanidade quiser tomar um novo rumo, serão necessárias medidas internacionais ajustadas e planejamento conjunto a longo prazo, em uma escala e de um alcance sem precedentes. (Meadows, 1978, p. 189).

2.1 O território em questão

A história da existência do homem sobre a terra registra três momentos que parecem definir toda a sua trajetória evolutiva. O primeiro marco foi estabelecido quando se obteve o domínio do fogo. O segundo momento ocorreu quando um daqueles primatas resolveu utilizar seus “desenhos”, até então restritos a representar o meio que os rodeava, para representar o som que pronunciavam. É isto: o segundo marco foi a transformação da linguagem falada em linguagem escrita. O terceiro ponto de mudança ocorreu quando um daqueles hominídeos decidiu delimitar um pedaço de terreno e dizer: *isto é meu*. Nasceu aí a idéia de propriedade, de *dominium*, de delimitação territorial. Nascia aí, também, a origem dos maiores conflitos que o planeta viveu, vive e, pelo desenrolar dos acontecimentos, vai viver ainda por um bom tempo: a luta pelo território.

Pode-se conceituar, juridicamente, o território como sendo aquela parte do

globo terrestre (água, ar, solo e subsolo), sobre a qual o Estado exerce sua jurisdição. Rezek (2005, p. 161-162) afirma, inclusive, que sobre o seu território o Estado exerce jurisdição geral e exclusiva. Diz-se geral a jurisdição porque no seu domínio territorial o Estado exerce “todas as competências de ordem legislativa, administrativa e jurisdicional”. E é exclusiva essa jurisdição porque, ao exercê-la, o Estado não sofre a interferência de nenhum outro Estado ou Organização Internacional.

Litrento (1968, p. 329) leciona que o *dominium* exercido pelo Estado sobre o seu território, apesar de estar frequentemente associado à idéia de *imperium* (soberania), não se confunde com o direito de propriedade típico do Direito privado. Para Litrento, esse *dominium* é “absolutamente compatível com a propriedade particular de terras, à qual se superpõe, ao mesmo tempo em que lhe assegura a proteção do Estado”.

Sob um outro ponto de vista, Escolar (1997, p. 88), ensina que:

ao termo “território” se atribuiu um uso histórico com referência à terra e que, por outro lado, há um uso atual que, embora mantenha referência a ela, recalca as características sociais dessa terra, delimitada em sua *dimensão jurisdicional de efetivo domínio*. De tal maneira que “território” terminaria significando um *âmbito terrestre delimitado de exercício excludente do poder*. (grifos do original).⁸¹

Santos (1988, p.16), na sua busca para estruturar uma filosofia da Geografia, leciona que

O espaço deve ser considerado como um conjunto indissociável do qual participam, de um lado, um certo arranjo de objetos geográficos, objetos naturais e objetos sociais e, de outro lado, a vida que os anima ou aquilo que lhes dá vida. Isto é a sociedade em movimento.

⁸¹ Marcelo Escolar desenvolve, nessa obra, interessante discussão sobre a etimologia da palavra “território” e de outros termos relacionados, como “nação”, “país” e “pátria”.

À medida que a noção de Estado evoluía entre os povos, crescia proporcionalmente a necessidade de garantir um espaço terrestre no qual o mesmo pudesse se manifestar em sua plenitude.

Altman⁸², *apud* Holahan (1991, p. 291), leciona que das várias definições possíveis para *territorialidade*, podem-se destacar alguns pontos comuns, como:

- a) a territorialidade implica lugares ou áreas geográficas e insistem na posse do lugar;
- b) tais definições, normalmente, se referem à personalização do espaço e comumente consideram um território como jurisdição de um indivíduo ou grupo;
- c) muitas definições incluem a defesa contra invasões territoriais.

A partir destas observações, Holahan (1991, p. 292), propõem a seguinte definição: “a territorialidade é um padrão de conduta associado à posse ou ocupação de um lugar ou área geográfica por parte de um indivíduo ou grupo, que implicam a personalização e a defesa contra invasões”.⁸³

O estudo interdisciplinar do ambiente proporciona ao investigador novas possibilidades, como se vê acima, pois é fato novo para o Direito (e quiçá para a geografia) a idéia de territorialidade como “padrão de conduta”.

A Carta da ONU, feita na cidade de São Francisco, em 26 de junho de 1945,

⁸²*Territorial behavior in humans: An analysis of the concept.* In L. Pastalan e D. H. Carson (eds), **Spacial behavior of older peoples.** Ann Arbor: Uiversity of Michigan – Wayne State University press, 1970; **The environment and social behavior.** Monterey, CA.: Brooks;Cole, 1975.

⁸³ Tradução do autor a partir da edição espanhola da obra.

traz entre seus princípios que:

4. Todos os Membros deverão evitar em suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a dependência política de qualquer Estado, ou qualquer outra ação incompatível com os propósitos das Nações Unidas.

No Brasil, à guisa de exemplo, o Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005, que aprova a Política de Defesa Nacional, estabelece como será tratada, no país, a questão do território, deixando claro o objetivo de garantir a soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial, e lembrando que mesmo com, ou apesar da, ocupação dos últimos espaços terrestres, “as fronteiras continuarão a ser motivo de litígios internacionais”, e que, não obstante um longo período sem graves conflitos internacionais, seria “imprudente imaginar que um país com o potencial do Brasil não tenha disputas ou antagonismos ao buscar alcançar seus legítimos interesses”.⁸⁴

Deste decreto, transcreve-se alguns excertos diretamente relacionados à presente pesquisa:

2. O AMBIENTE INTERNACIONAL

2.1 -

[...]

Neste século, poderão ser intensificadas disputas por áreas marítimas, pelo domínio aeroespacial e por fontes de água doce e de energia, cada vez mais escassas. Tais questões poderão levar a ingerências em assuntos internos, configurando quadros de conflito.

[...]

2.4 A questão ambiental permanece como uma das preocupações da humanidade. Países detentores de grande biodiversidade, enormes reservas de recursos naturais e imensas áreas para serem incorporadas ao sistema produtivo podem tornar-se objeto de interesse internacional.

7. DIRETRIZES

[...]

⁸⁴ “O desenvolvimento das capacidades de vigilância é a base do poder administrativo criado pelos Estados enquanto organizações”. (GIDDENS, 2001, p. 78).

V - aprimorar a vigilância, o controle e a defesa das fronteiras, das águas jurisdicionais e do espaço aéreo do Brasil;⁸⁵

Concebe-se a imbricação necessária entre as relações sociais e o espaço (por elas constantemente modificado), como elemento centralizador da discussão que envolve a soberania estatal sobre o seu território. De um lado, encontra-se a lei ou as demais normas sociais buscando regular aquelas relações, e de outro a Geografia procurando explicar, por vezes justificar e orientar, a conquista e manutenção daquele espaço.⁸⁶

Em especial referência ao modo como o Direito e a Geografia trabalham a idéia de território, Ratzel, citado por Moraes (1990, p. 175) leciona que

O Direito Internacional define como província de um Estado aquela porção de terra sujeita ao *governo* do Estado. A geografia política também se radica nessa definição, mas não lhe dizem respeito as cláusulas e as disposições com as quais o Direito Internacional expande o domínio do Estado pelo céu e pela terra, a uma determinada distância, ou estende esse domínio a todos os navios – principalmente os navios de guerra – que ela considera como parte flutuante do Estado cuja bandeira eles agitam. Para a Geografia Política, por outro lado, são importantes todas aquelas referências que concernem à extensão da jurisdição do Estado sobre os mares adjacentes, e aquelas diversas obrigações que, ao favorecer um Estado, penetram e violam o território de outro.

Merece ainda referência a idéia de *espaço vital (Lebensraum)*, defendida por Ratzel e, provavelmente, inspirada na obra de Johann Gottlieb Fichte (1762-1814)⁸⁷,

⁸⁵ Moraes (1990, p. 23), salienta a idéia de Ratzel de que “a defesa do território é entendida como um imperativo da história, a qual passa a ser delineada como uma luta pelo espaço”.

⁸⁶ Aqui refere-se especialmente à chamada “espaciologia”, da qual fala Souza (1988, p. 21-45).

⁸⁷ “No início do século XIX, uma nova doutrina de fronteira-limite vinculada à identidade nacional surgiu, não entre os franceses mas entre os alemães. Usualmente se toma como marco o *Discurso à Nação Alemã* de J. Fichte (1807). A reação alemã à doutrina das fronteiras naturais dos franceses foi o conceito de fronteira baseado no princípio da nacionalidade. Fazendo uso de uma idéia mística de “povo”, Fichte defende a unidade territorial do Estado e de que seus limites sejam derivados da existência (histórica) de língua e cultura comuns. Diversos autores apontam que uma das principais conseqüências no século XX da doutrina de fronteira baseada na identidade nacional foi o conceito de autodeterminação dos povos.” (STEIMAN ; MACHADO, 2006, s/p).

segundo a qual a necessidade territorial de uma determinada sociedade estaria diretamente ligada à sua capacidade tecnológica, sua demografia e aos seus recursos naturais. Moraes (1990, p. 23) sintetiza afirmando que “seria assim uma relação de equilíbrio entre a população e os recursos, mediada pela capacidade técnica”. Em outras palavras, poderia afirmar-se que o chamado *espaço vital* representa a superfície mínima de território necessária para a permanência e perpetuidade de uma determinada sociedade.⁸⁸

Giddens (2001, p. 75) afirma que para Ratzel, “as fronteiras territoriais do Estado devem ser consideradas tão importantes quanto as regiões centrais, embora sejam expressão e medida do poder do Estado”. Para Giddens, as fronteiras se apresentam como aspectos dinâmicos de determinado Estado: “os fortes procuram expandir sua capacidade espacial, enquanto os decadentes restringem-se a limites territoriais facilmente defensáveis”.

Para Giddens (2001, p. 75), as idéias de Ratzel, são marcadamente determinísticas mas “insatisfatórias enquanto teoria generalizadora”. Por exemplo: para Giddens, do ponto de vista da geografia política, há diferenças entre “fronteiras” e “limites”. Na lição do sociólogo inglês,

Em todos os casos, ‘limite’ refere-se a uma área nas regiões periféricas de um Estado (não necessariamente contíguo a um outro Estado) no qual a autoridade política do centro é difusa ou fracamente disseminada. Uma “fronteira”, por sua vez é uma linha conhecida e geograficamente desenhada que separa e une dois ou mais Estados.⁸⁹

⁸⁸ Essas idéias de Ratzel (do território como um elemento essencial à sobrevivência do Estado e mesmo as do crescimento espacial do mesmo) alimentaram o desejo expansionista alemão do início do século XX e foram, como se sabe, um dos fundamentos do nazismo.

⁸⁹ A idéia de que a expressão *fronteira* só deve ser utilizada para definir a área que separa e une dois países parece não encontrar respaldo na prática internacional. Por exemplo, tem-se a Lei nº 20/2002, que regula as *fronteiras marítimas* do Timor Leste. Neste caso, ao referir-se a “fronteiras marítimas”, o termo *fronteira* não significa separação ou união entre dois Estados. A não ser por um

Parece que Giddens entende “limite” e “fronteira” de modo generalizante e, por isso mesmo, pouco preciso. Ele considera como limite “uma área” e como fronteira uma “linha”. Uma visão mais precisa sobre estes conceitos, é fornecida pelo Direito Internacional, para o qual não existe uma “linha de fronteira” mas uma “faixa de fronteira” ou ainda uma “zona de fronteira”, e “limite” não é uma “área” mas o extremo territorial de um Estado (bordo exterior da faixa de fronteira), geralmente assinalado por marcos (quando se tratar de limites artificiais) ou por fenômenos do relevo terrestre como rios e cordilheiras (quando se tratar de limites naturais).⁹⁰

Na prática internacional, o assunto é tratado utilizando-se alguns termos técnicos, mas que ajudam a regular melhor o difícil jogo de interesses envolvidos numa região de fronteira, onde seus atores (sempre os Estados), buscam proteger seu território, ao mesmo tempo, contra ataques de outros Estados e contra atividades promovidas por particulares que constituam ofensas à lei interna, como por exemplo o contrabando e o descaminho.⁹¹ Dentre esses termos técnicos, cita-se os utilizados pela Divisão de Fronteiras do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, destacando-se o que entende o Ministério por *fronteira* e por *limite* territoriais:

- **Fronteira**: termo genérico, relativo a uma região ou faixa de território abrangente. Por isto se usa, corretamente, a expressão “região de fronteira” e não, simplesmente, a fronteira;
- **Limite**: termo exato cuja concepção linear define precisamente o terreno.

exagero de ficção, como se dissesse que o oceano atlântico é a fronteira entre o Brasil e a África. Não é essa a idéia que deflue do termo *fronteira*.

⁹⁰ Boson (2000, p. 218) lembra que a maioria dos autores usa indiferentemente as expressões *limite* e *fronteira*, mas salienta que, tecnicamente, “é conveniente estabelecer a distinção. A *fronteira* é um conjunto geográfico mais ou menos impreciso, ao passo que os *limites* são linhas precisas entre fronteiras”.

⁹¹ Juridicamente, a diferença entre contrabando e descaminho é que, no primeiro, tem-se o ingresso de produtos cuja entrada em território nacional é proibida. No segundo, tem-se o ingresso de produtos, permitidos no território nacional, mas sem o pagamento dos impostos pertinentes (art. 334, do Código Penal Brasileiro).

- **Delimitação:** fixação dos limites por meio de tratados internacionais.
- **Demarcação:** implantação física dos limites, construção de marcos em pontos determinados.
- **Densificação/caracterização:** aperfeiçoamento da materialização da linha limite mediante intercalação de novos marcos, com o objetivo de torná-los mais intervisíveis.

Perdeneiras (1956, p. 216), ensina que “as fronteiras constituem a faixa que cada Estado garante e vigia, para assegurar a inviolabilidade da linha de limite”.

A extensão das zonas de fronteira varia conforme as dimensões territoriais do Estado e são estabelecidas de forma unilateral pelo mesmo, segundo os critérios considerados desejáveis para a vigilância do território.

No Brasil, conforme o regime político estabelecido em cada época, a extensão da faixa de fronteira variou ao longo dos anos. Assim, em 1850 a lei n.º 601, de 18 de setembro, também conhecida como “Lei de Terras”, apesar de não utilizar claramente a expressão “faixa de fronteira”, estabelecia uma zona de 10 léguas (cerca de 66 km) situada nos limites do Império com países estrangeiros, na qual estava proibida a compra de terras devolutas. A Constituição do Império (1824) não fez referência à faixa. A Constituição 1891, apesar de não determinar a largura da faixa, estabeleceu no seu artigo 64 que caberia à União “*somente a porção do território que for indispensável para a defesa das fronteiras*”. A Constituição 1934, no seu art. 166, estabeleceu uma largura de 100 km para a faixa de fronteira. A Constituição de 1937, no seu art.166, ampliou a faixa para 150 km. As Constituições de 1946 e 1967 foram omissas quanto à região de fronteira. Atualmente, entretanto,

a Constituição de 1988, em seu art. 20, § 2º, estabelece expressamente a faixa de fronteira de 150 km (ver fig. 2).



Fig. 2: Faixa de fronteira do Brasil. Fonte: IBGE (Adaptação).

A faixa de fronteira é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização, no Brasil, de acordo com determinação constitucional (art. 20, § 2º) serão reguladas por lei específica.⁹²

Bolívia e Peru, por exemplo, definiram como região de fronteira, uma área de 50 Km, conforme disposto, respectivamente, nas constituições de 1997 e 1993.

Holahan (1991, p. 291) afirma que a Psicologia Ambiental pode ajudar a explicar alguns dos principais conflitos entre as nações. Conforme o autor, quando dois ou mais Estados se confrontam por uma porção de terra, ou mesmo um país inteiro, estão “manifestando aspectos do que os psicólogos ambientais chamam de *territorialidade*” (*grifo do original*).

⁹² A lei que dispõe sobre fronteiras, no Brasil, é a de nº 6.634/79, regulamentada pelo Decreto nº 85.064/80. Nessa lei, define-se a região de fronteira como sendo a “faixa interna de cento e cinquenta (150) quilômetros de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional” (art. 1º).

Afirma ainda Holahan (1991, p. 291), que cabe aos psicólogos ambientais investigar se a conduta humana relacionada à territorialidade tem origem genética, isto é, se a luta por território é uma herança genética, conforme afirmam algumas teorias biológicas, partindo da analogia com o comportamento de outros animais.

2.2 A soberania como elemento do Estado

O conceito clássico de soberania pode ser entendido como sendo a prerrogativa que possui o Estado de se auto gerir, 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 jurisdição⁹³, sem a interferência de qualquer outro ente da comunidade internacional. Este conceito está intimamente ligado àquela idéia de jurisdição geral e exclusiva exercida pelo Estado sobre seu território, da qual nos fala Rezek (2005, p. 161-162).⁹⁴

Essa independência do Estado vem, afinal, cristalizada no inciso I do art. 2º, da Carta da ONU, o qual prevê, expressamente, que a “Organização [das Nações Unidas] é baseada no princípio da igualdade soberana de todos os seus membros”.⁹⁵

⁹³ Do latim, *Juris Dictio*, isto é, “dizer o Direito” ao caso concreto.

⁹⁴ De acordo com Rezek (2005, p. 162), a jurisdição se diz geral porque, sobre seu território o Estado exerce “todas as competências de ordem legislativa, administrativa e jurisdicional” e exclusiva porque, no “no exercício de tais competências, o Estado local não enfrenta a concorrência de qualquer outra soberania”.

⁹⁵ Maluf (1993, p. 19) ensina que o conceito de Estado “vem evoluindo desde a antigüidade, a partir da *Polis* grega e da *Civitas* romana. A própria denominação de Estado, com a exata significação que lhe atribui a ciência moderna, foi desconhecida até o limiar da idade média, quando as expressões utilizadas eram *rich*, *imperium*, *land*, *terrae* etc. Teria sido a Itália o primeiro país a empregar a palavra *stato*, embora com uma significação muito vaga. A Inglaterra, no século XV, depois a França e a Alemanha, no século XVI, usaram o termo Estado com referência à ordem

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, 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 enlçaram 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”.⁹⁶

pública constituída. Foi Maquiavel, criador do Direito Público moderno, quem introduziu a expressão, definitivamente, na literatura científica”.

⁹⁶ **Patrimônio Mundial** é um local, como por exemplo florestas, cordilheiras, lagos, desertos, edifícios, complexos ou cidades, especificamente classificado como tal pela UNESCO

Silva (1995, p. 52) ilustra esta tendência citando um discurso proferido pelo embaixador Paulo Tarso Flexa de Lima, 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 pela rede mundial de computadores. Apenas à guisa de exemplo, vale recortar do texto intitulado *A inclusão social, econômica e cultural da Amazônia*, de autoria do prof. Roberto Monteiro de Oliveira, Doutor em Geografia e Analista de C&T do Ministério de Ciência e Tecnologia do Brasil:⁹⁷

Em 1981, as diretrizes expedidas pelo Conselho Mundial das Igrejas para seus missionários na Amazônia afirmava explicitamente: “A Amazônia total, cuja maior área fica no Brasil, mas compreende também parte dos territórios da Venezuela, Colômbia e Peru, é considerada por nós como um patrimônio da humanidade. A posse dessa imensa área pelos países mencionados é meramente circunstancial”. É a partir dessa data que vários líderes mundiais têm manifestado suas opiniões sobre a limitação da soberania brasileira na Amazônia.

[...]

“Ao contrário do que os brasileiros pensam, a Amazônia não é deles, mas de todos nós”. (Al Gore, ex-vice-presidente do Estados Unidos, 1989).

[...]

“O Brasil precisa aceitar uma soberania relativa sobre a Amazônia”.

(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).

⁹⁷ Fonte: <http://secis.mct.gov.br/index.php?action=/content/view&cod_objeto=16184>. Acesso em: 19 jun 2006.

(François Mitterrand, ex-presidente da França, 1989).

[...]

“O Brasil deve delegar parte de seus direitos sobre a Amazônia aos organismos internacionais competente”. (Mikhail Gorbachev, ex-presidente da extinta União Soviética, 1992).

No Relatório Brundtland (NAÇÕES UNIDAS, 1987, p. 258) lê-se que "as formas tradicionais de soberania nacional estão sendo desafiadas cada vez mais pelas realidades ecológicas e suas interdependências econômicas".

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;

E também o princípio 2, da Declaração do Rio de 1992:

Os Estados, de acordo com a Carta das Nações Unidas e com os princípios do Direito Internacional, têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos segundo suas próprias políticas de meio ambiente e de desenvolvimento, e a responsabilidade de assegurar que atividades sob sua jurisdição ou seu controle não causem danos ao meio ambiente de outros Estados ou de áreas além dos limites da jurisdição nacional.

O direito soberano do Estado sobre seus próprios recursos naturais é um dos vários aspectos da noção de soberania estatal, junto com os demais elementos constitutivos do que hoje se conhece como Estado. A soberania reforça a idéia de territorialidade.⁹⁸

⁹⁸ Os demais elementos são o povo, o governo e o território. Não é propósito deste trabalho adentrar a discussão semântica entre espaço e território.

Pureza (1998, p. 269) descreve bem a atual situação em que se encontram os Estados diante do dilema entre preservar a sua soberania e, ao mesmo tempo, colaborar na preservação de um ambiente que, sabe-se hoje, não se subordina à noção jurídica de soberania territorial:

De um lado, uma representação do mundo fragmentado em unidades independentes, claramente autonomizadas umas das outras; do outro, a concepção de uma totalidade física e ecológica insusceptível de ser fracionada pelo pretense hermetismo espacial das fronteiras e avessa à quebra dos laços temporais entre os fenômenos naturais que aquela divisão espacial acarreta. O 'domínio soberano' é confrontado pela biosfera, a estabilidade da 'nação' pela estabilidade da 'natureza', a economia nacional pela economia natural, e o 'mundo dos Estados' pela comunidade global.

Também 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 de um país distintos ou mesmo opostos aos de outro, cede espaço para interesses que são comuns a toda a comunidade internacional. Weiss acredita que a “proteção ambiental não é um jogo de soma zero”, no qual uma parte só ganha se a outra perder.⁹⁹

Somente a comunhão de interesses, com um forte sentido de colaboração ou cooperação, pode propiciar à humanidade uma sadia qualidade de vida sem colocar

⁹⁹ A expressão “jogo de soma zero” advém da chamada teoria dos jogos, idealizada por John von Neumann, pela qual numa situação definida por interesses competitivos, cada um procura maximizar seus ganhos. Nesta abordagem se encaixam, por exemplo, a política nacional e internacional, os problemas econômicos e até mesmo as questões ambientais. Contraindo-se aos “jogos de soma zero”, tem-se os “jogos de soma não-zero”, também chamados de “jogos de soma diferente de zero”. Nestes, não existe a figura do *tudo ou nada*, isto é, numa dada relação os atores envolvidos compartilham ganhos e perdas recíprocos. Mesmo que quantitativamente variáveis, serão ainda recíprocos. Existem ainda os “jogos de informação perfeita” nos quais todas as jogadas são conhecidas por todos os participantes envolvidos. Assim, o xadrez é um jogo com informação perfeita, enquanto o pôquer não pode ser classificado como tal, já que um jogador não sabe se o outro está blefando ou não. No ambiente tem-se situações de “informação perfeita”, nas quais as respostas ambientais a determinada ação antrópica são conhecidas e situações de “informação imperfeita”, quando as respostas ambientais não são conhecidas.

em risco o seu próprio desenvolvimento.

Nardin (1987, p. 17), ao abordar a lei e a moralidade nas relações entre os Estados, leciona que nem sempre os Estados se organizam somente para alcançar objetivos comuns, mas também para atingirem finalidades diferentes. Assim, nesta última hipótese, a associação de dois ou mais Estados, ao determinar “contenção, tolerância e concessões mútuas de acordo com padrões comuns imperativos de conduta internacional”, na verdade procura tornar possível a coexistência dos Estados, não obstante a busca de fins diferentes.¹⁰⁰

Ward (1973, p. 269) acrescenta que estamos caminhando para um “conhecimento mais profundo e mais amplamente compartilhado de nossa unidade ambiental”, realçado pela compreensão da necessária associação e participação entre os povos e para uma “lealdade que supera a tradicional e limitada obediência das tribos”.

Por outro lado, Leal (1999, p. 82), salienta que “a soberania é a única arma dos povos subjugados, sua única alavanca para alterar a síndrome de sua dizimação econômica, cultural, ética, patrimonial e ecológica”.

Sobre este aspecto, da internacionalidade das preocupações ambientais, encontra-se registrado no Relatório *Globalización y Desarrollo* (CEPAL, 2002, p.

¹⁰⁰ “As relações internacionais são pautadas por complexo jogo de atores, interesses e normas que estimulam ou limitam o poder e o prestígio das Nações. Nesse contexto de múltiplas influências e de interdependência, os países buscam realizar seus interesses nacionais, podendo gerar associações ou conflitos de variadas intensidades”. (Item 5 do Decreto nº 5.484, de 30/06/2005, que aprova a Política de Defesa Nacional no Brasil.

273) que

Não cabe dúvida - e a evidência científica assim o indica - que a escala crescente e acumulativa das atividades humanas tem ocasionado impactos ambientais de caráter mundial ("males públicos globais") que não se refletem nos mercados mas que afetam interesses globais comuns que escapam às perspectivas nacionais. Resulta manifesta uma maior interdependência e vulnerabilidade ambiental entre países, independentemente de seu grau de desenvolvimento, o qual confere um caráter singular à terceira fase da globalização, que corresponde ao último quarto do século XX.¹⁰¹

Ao se estudar a soberania estatal sobre seu território, é importante lembrar as palavras de Andrade (1997, p. 21), que ao abordar as modificações impostas pela sociedade à natureza, destruindo-a “para atender a determinados grupos, têm trazido problemas de difícil solução, como a salinização de áreas de agricultura irrigada e o desmatamento”. Isto significa cuidar de interesses presentes, muitas vezes de uma minoria, em detrimento do direito das outras (presentes e futuras) no que concerne a qualidade de vida.

O Estado, desde o medievo, vem se debatendo entre *atos de império*, nos quais age com poderes de determinação de condutas e coercibilidade, e *atos de gestão*, nos quais age como mero administrador da coisa pública.

Isto significa que o Estado ora tem que atuar como censor de determinadas atividades perpetradas pela iniciativa privada, e nocivas ao ambiente, e noutro momento, se auto-limitar, censurando a si próprio quando se trata da construção de grandes obras estatais com impactos ambientais proporcionais ao gigantismo do empreendimento.

¹⁰¹ Original em espanhol. Tradução livre do autor.

É fato que Estados gigantescos, como o Brasil, têm seus problemas exponencialmente multiplicados. Mas a necessidade de vigilância, proteção e, se possível, expansão, vem há séculos maculando as mentes dos governantes.

Conforme afirmado antes, este trabalho, não tem a ousadia de abarcar todos problemas ambientais e em todas as suas esferas. Assim sendo, e embora reconhecendo a extrema necessidade de estudos aprofundados sobre as florestas, o clima, o solo, etc., passa-se a seguir ao estudo particularizado do elemento água no seu contexto internacional, ressaltando a imperiosa necessidade de uma ação global, coordenada, solidária e de responsabilidade compartilhada,

No caso específico dos recursos hídricos transfronteiriços, dois princípios relacionados à soberania estatal parecem merecer a preferência daqueles Estados que, eventualmente, tenham que se sentar à mesa de discussões para resolver suas diferenças: o *princípio da soberania territorial absoluta* e o *princípio da integridade territorial absoluta*.

Esses princípios serão utilizados sob a idéia de que um anula o outro, conforme o Estado que invocar um deles esteja a jusante ou a montante em relação ao “adversário”. Dessa forma, na visão de Petrella (2002, 74-75), os países que ficam na parte alta do rio se valerão do princípio da *soberania territorial absoluta*, com base no qual afirmam ter a “propriedade exclusiva dos recursos hídricos em seu território (tanto na superfície como subterrâneos) e o direito de usá-lo como considerarem adequado”. Caso o Estado esteja a jusante, invocará o *princípio da integridade territorial absoluta*, afirmando que ele tem o “direito de se beneficiar do

fluxo natural, ininterrupto e constante (*sic*) dos cursos de água que se originam em outros países”.¹⁰²

A “possível” compreensão da noção de soberania estatal (posto que ainda há muito o que se discutir sobre este instituto no âmbito do Direito Administrativo, Internacional e Econômico, assim como da Ciência Política, da Geografia e das Relações Internacionais), permitirá uma aproximação mais produtiva dos instrumentos jurídicos e diplomáticos que pretendem explicar, justificar e promover uma efetiva proteção dos recursos hídricos transfronteiriços, notadamente aqueles produzidos no seio de Organizações Internacionais de relevância, como é o caso da ONU e da União Européia.

¹⁰² No capítulo V tratar-se-á especificamente sobre os conflitos internacionais pela água.

CAPÍTULO III

A PROTEÇÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS INTERNACIONAIS

Até mesmo os rios se mostravam agora destituídos de vida. Os pescadores já não visitavam mais os seus cursos d'água, porquanto todos os peixes tinham morrido. (Carson, 1964, p. 13).

*O geógrafo norte-americano Morris Davis revelou o "ciclo vital" dos rios. Era uma concepção revolucionária; e não houve cientista jungido à enfezada geografia descritiva, dominante ainda entre nós, que se não escandalizasse ante o conceito desassombrado do yankee. Mas o antagonismo foi passageiro e frágil. Uma simples monografia, *Rivers and Valleys of Pennsylvania*, deslocou, de golpe, desde 1889, toda a fortaleza inerte da rotina; e firmou um novo rumo ao critério geográfico, não já apenas pelo associar à forma a estrutura dos terrenos, completando os facies inexpressivos das superfícies com os elementos geológicos, senão também esclarecendo a gênese dos mais breves acidentes e descobrindo nas linhas pinturescas da móvel fisionomia da terra a expressão eloqüente das energias naturais que a modelaram e sem cessar a transfiguram. (Cunha, 1976, 113).*

3.1 Planeta 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 2002, mais 1,1 bilhão de pessoas conseguiu acesso à água potável.¹⁰³

¹⁰³ Fonte: Nações Unidas no Brasil. Disponível em: <http://www.onu-brasil.org.br/view_newsphp?id=3038>. Acesso em: 13 fev. 2006.

Nos últimos cem anos, a população mundial quadruplicou-se 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, onde 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).

Os autores não se entendem quanto a uma classificação para os níveis de oferta de água. Assim, pode-se formar alguns quadros com base nestes estudiosos:

Para Petrella (2002, p.53):

Oferta de água: m³/pessoa/ano	Classificação
Abaixo de 500	Situação crítica
Entre 500 e 1.000	Escassez hídrica
Entre 1.000 e 2000	Estresse hídrico

No Brasil, com apoio em estudo apresentado pela Agência Nacional de Água (MATOS e ZOBY, 2004, p. 48) e, segundo os autores, tendo por base a classificação adotada pelas Nações Unidas, pode-se elaborar o seguinte quadro classificatório:

Oferta de água: m³/pessoa/ano	Classificação
Abaixo de 1.000	Estresse hídrico
Entre 1.000 e 2.000	Regular
Entre 2.000 e 10.000	Suficiente
Entre 10.000 e 100.000	Rico
Acima de 100.000	Muito rico

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 autopeiose, 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 artifícios que, influenciando no ritmo da natureza, proporcionam

aquele ganho esperado. Com este objetivo, promovem a construção de barragens, desvios, açudes, lagoas artificiais, etc.

Entretanto, a ação humana tendente 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 deles e de seus tributários, além de provocar o deslocamento de 40 a 80 milhões de pessoas em diferentes partes do planeta. (PNUMA, 2004, p. 163).¹⁰⁴

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.

De acordo com a Força-tarefa dedicada à água no Projeto do Milênio¹⁰⁵, o conhecimento, as ferramentas e os recursos financeiros estão disponíveis para reduzir pela metade o número de pessoas sem acesso à água e saneamento ao

¹⁰⁴ Carlos Adlerstein, em artigo sobre a gestão da saúde e do ambiente no aproveitamento dos recursos hídricos, ensina que “há de se reiterar uma vez mais que a saúde, o ambiente e o desenvolvimento econômico constituem variáveis que são indivisíveis; sua fragmentação, ou os enfoques isolados, conduzem irremediavelmente à ‘degradação ambiental’ e da vida em seu conjunto” (1984, p. 96). Original em espanhol. Tradução livre do autor.

¹⁰⁵ *Millenium Project*. Projeto elaborado pelo Secretário-Geral das Nações Unidas, em 2002, e liderado pelo Professor Jeffrey Sachs, com o objetivo de desenvolver um plano de ação concreta para que o mundo reverta o quadro de pobreza, fome e doenças opressivas que afetam bilhões de pessoas. É um mecanismo prático para se alcançar os objetivos do milênio lançados pela ONU em 2000, na chamada Declaração do Milênio. São 8 os objetivos e o 7º é o de garantir a sustentabilidade ambiental, sendo que inserido neste objetivo está a meta de reduzir pela metade, até 2015, a proporção de pessoas sem acesso sustentável à água potável e sanitização.

longo das próximas décadas. Além disso, os países precisam melhorar a gestão da água, para proteger o meio-ambiente e usar seus recursos hídricos de forma eficaz.¹⁰⁶

Para Petrella (2002, p. 15), foi somente a partir da década de 1990 que a água “passou a ser uma das questões principais na agenda política, tanto nacional quanto internacionalmente”.¹⁰⁷

3.1.1 A água virtual

Atualmente, desenvolve-se a idéia de hidronegócio, isto é, a água como componente a ser mensurado nas atividades comerciais e industriais que, por isso mesmo, necessita ser economicamente mensurada.

O conceito de “água virtual” foi introduzido por Tony Allan, no início dos anos 1990 e se refere à água embutida em produtos e serviços (Hoekstra, 2003, p. 13).

Rodrigues (2006, s/p) leciona que “água virtual é a quantidade de água gasta para produzir um bem, produto ou serviço”.

Utilizando-se deste conceito, pode-se inferir que a água também passa a ser

¹⁰⁶ Mais de 1 bilhão de pessoas não têm nenhuma fonte de água potável segura. Como consequência, 3.900 crianças morrem diariamente em razão desta crise humanitária. Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Disponível em <<http://www.pnud.org.br/milenio/ft10.php>>. Acesso em: 13 fev. 2006.

¹⁰⁷ “Anteriormente, a não ser no caso de enchentes e outros desastres naturais ou industriais (tais como um acidente que resulta em contaminação) ou em eventos simbólicos de prestígio e em grande escala (tais como a construção de uma barragem), a água era normalmente considerada uma questão técnica ou econômica” (PETRELLA, 2002, p. 15).

considerada nos processos de produção de mercadorias e serviços, numa clara demonstração do quanto é amplo o espectro de aplicações deste recurso, o que justifica as preocupações mundiais quanto à sua obtenção, manejo e comercialização.

Na atividade econômica entre os países, o comércio da água virtual pode se tornar num instrumento de solução para problemas geopolíticos e, inclusive, prevenir guerras pela água (Allan, 2003, p. 137).¹⁰⁸

Alguns especialistas já divulgam estudos nos quais se estima a quantidade de água gasta para se produzir determinado bem. Na tabela 1, abaixo, inspirada numa mais completa publicada por Hoekstra (2003, p. 16), tenta-se fornecer uma idéia desta proporção.

Tabela 1

Água virtual contida em alguns produtos em m³/ton, estimada por diferentes autores

Bem	Hoekstra & Hung (2003)*	Chapagain & Hoekstra (2003) *	Zimmer & Renaut (2003)**	Oki et al. (2003) ***
Trigo	1.150	-	1.160	2.000
Arroz	2.656	-	1.400	3.600
Milho	450	-	710	1.900
Batata	160	-	105	-
Carne de vaca	-	15.977	13.500	20.700
Carne de porco	-	5.906	4.600	5.900

* Média global

** Média na Califórnia (EUA)

*** Média referente ao Japão

¹⁰⁸ Ver capítulo V.

No cenário internacional, basta afirmar que se um país exporta um produto que exige água para sua elaboração, na verdade ele está exportando, também, a chamada água virtual. Neste sentido, este país pode, eventualmente, estar suprindo as necessidades de água de outro país.¹⁰⁹

3.2 Muitos rios, pouca água disponível

O fato de se ter abundância de água doce não significa, necessariamente, que a população esteja bem abastecida. É importante verificar-se a qualidade dessa água. Isto porque o que interessa, na verdade, é a quantidade de água adequada para o consumo, isto é, para a higiene e para a dessedentação. Não é raro encontrar-se locais bem servidos por recursos hídricos mas que, por falta de um sistema adequado de captação e saneamento, acaba se encontram numa situação paradoxal de se ter água e, mesmo assim, enfrentar problemas de acesso.

O conhecimento da dinâmica dos cursos d'água internacionais é de fundamental importância na determinação das características fisiográficas e biológicas dos rios, sendo imprescindível para a manutenção do ecossistema fluvial e para a utilização de suas áreas próximas para a agricultura, indústria e pecuária, assim como para a utilização de suas águas para a navegação ou geração de energia.

¹⁰⁹ Em Israel, por exemplo, dada a conhecida escassez de água e, não obstante os avançados métodos de irrigação por lá desenvolvidos, devido ao aumento de consumo nas cidades, o governo tem trabalhado a idéia de ser mais interessante importar produtos agrícolas do que produzi-los em seu território, por conta da grande quantidade de água gasta na agricultura. Segundo a ONU, a atividade agrícola absorve 70% da água consumida no mundo (FAO: Disponível em: <<http://www.fao.org/landandwater/aglw/index.stm>>. Acesso em: 31 out. 2006).

O estudo da água, no seu conteúdo internacional, envolve várias particularidades que o tornam, no mínimo, *sui generis*. Isto porque, ao se pesquisar as relações dos recursos hídricos e o homem temos que, primeiro, distinguir os vários usos possíveis desses recursos, para ao depois nos concentrarmos na regulação das atividades que têm como objeto a apropriação dos benefícios gerados pela água.

A primeira grande divisão que se pode fazer é quanto ao tipo de água, momento em que teremos água salgada e água doce, sendo que estas últimas podem ainda ser divididas em águas subterrâneas e águas de superfície. Este trabalho restringe-se ao estudo da água doce de superfície.

Uma outra classificação que pode ser feita é quanto ao uso que se faz da água, o qual pode ser dividido, de modo amplo, em uso consuntivo e uso não-consuntivo. Na primeira hipótese tem-se a navegação e o uso energético (construção de usinas hidrelétricas); na segunda possibilidade classificatória, tem-se o uso industrial, agropecuário e humano (dessedentação, higiene e saneamento).

Esquemáticamente tem-se:

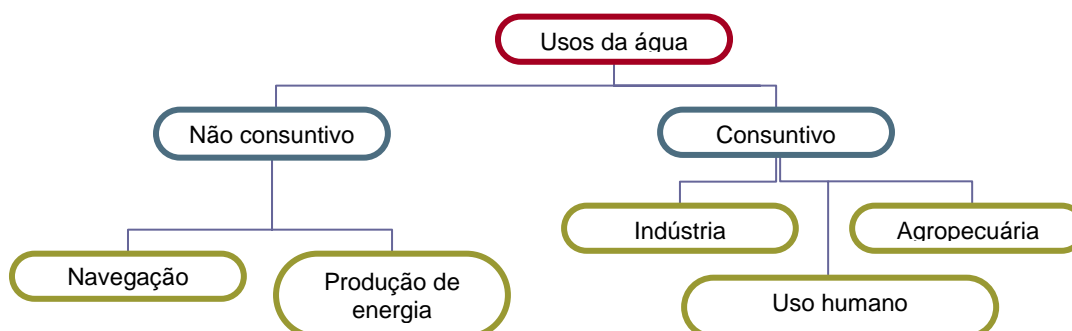


Fig. 3: Usos possíveis da água. Alemar, 2006.

Ademais destas classificações, pode-se ainda diferenciar as águas de interesse de um único país (águas nacionais), das águas que despertam o interesse de mais de um Estado (águas internacionais). Este trabalho restringe-se ao estudo da água doce internacional de superfície nos seus variados usos.

Como visto, o que singulariza um curso d'água, tornando-o transnacional, é o fato de suas águas drenarem mais de um país, sendo que isto pode acontecer de duas formas, a saber:

- **Rios de curso sucessivo:** são aqueles que atravessam mais de um Estado, sendo que suas duas margens ora estão, sob a soberania de um único território, ora sob a soberania de outro. Por exemplo, o rio Amazonas, vindo do Peru para o Brasil (fig. 4);



Fig. 4: Rio Solimões saindo do Peru e ingressando em território Brasileiro, onde se unirá ao Rio Negro, transformando-se no Rio Amazonas. Fonte: www.Wikipedia.com (adaptação).

- **Rios limítrofes (ou contíguos):** são aqueles que fazem fronteira entre dois Estados, estando cada uma de suas margens no território de países diferentes. Por

exemplo o rio Paraná, no trecho entre a Argentina e o Paraguai (fig. 5).

Pode ocorrer, entretanto, que um mesmo curso d'água seja, num determinado trecho, de curso sucessivo e, em outro trecho, limítrofe. Por exemplo o rio Danúbio, que é de curso sucessivo no trecho entre a Alemanha e a Áustria e, mais à frente, do tipo fronteiro, ao servir de fronteira entre a Bulgária e a Romênia. (fig. 6).



Fig. 5: Rio Paraná, na fronteira entre a Argentina e o Paraguai. Fonte: www.Wikipedia.com (adaptação).



Fig. 6: Rio Danúbio, que nasce na Floresta Negra (Alemanha) e tem sua foz no Mar Negro (Ucrânia), após percorrer cerca de 2900 km. É o 2º maior rio da Europa, o 1º é o Rio Volga. Fonte: <http://www.europa-mapas.com/europa-mapa.htm> (Adaptação)

Existem no planeta, atualmente, 263 bacias hidrográficas com características que as tornam internacionais (WOLF, 2002, p. 2). Geograficamente, as bacias internacionais, estão desigualmente distribuídas pelos continentes da seguinte forma:

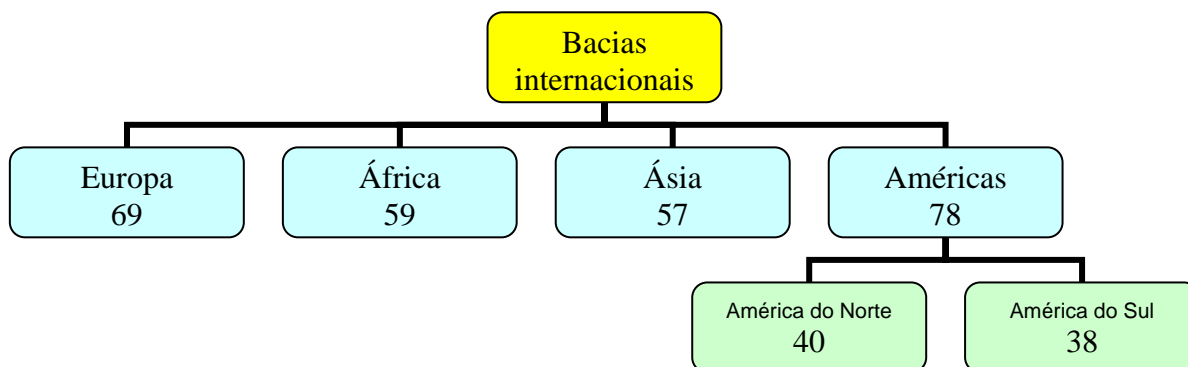


Fig. 7: Distribuição planetária das bacias internacionais. Fonte: (WOLF, 2002, p. 2).

A classificação em nacional e internacional pode, entretanto, variar com o tempo, por conta das sucessivas mudanças no mapa político mundial.¹¹⁰ Assim, por exemplo, o esfacelamento da União Soviética e da Jugoslávia na década de 1990 transformou em internacional vários rios antes nacionais (por exemplo o Dnieper e o Don), assim como alterou a composição política de algumas bacias internacionais (Danúbio, Ob, e a do Mar de Aral). Por outro lado, a reunificação das duas Alemanhas, assim como a do Lêmen, ambas em 1990, provocaram a “nacionalização” de duas bacias antes internacionais: a do Wesser e a do Tiban (WOLF, 2002, p. 1-2).

Como dito antes, a quantidade de água deve ser mensurada, principalmente, pela sua qualidade e acessibilidade, o que coloca em evidência a possibilidade de

¹¹⁰ Como nos lembra Pierre George (1997, p.15), “nunca há um novo mapa do mundo porque o mapa do mundo está em constante renovação. Na melhor das hipóteses podemos contar com imagens transmitidas por satélites para fornecer imagens imediatas da efervescência das populações e culturas sobre uma superfície cujo crescimento modifica incessantemente o desenho”

falta d'água onde se tem riqueza de recursos hídricos.

Falar de escassez de recursos hídricos é falar do ciclo hidrológico, da desertificação, da fome, da miséria, de fuga e de morte. Por isso, é importante lembrar algumas palavras sobre o ciclo da água no planeta para, ao depois, seguir no estudo das águas internacionais.

3.3 O ciclo hidrológico

Além dos conceitos e dados fornecidos anteriormente, não se pode estudar os recursos hídricos compartilhados por dois ou mais países sem, antes, conhecermos os vários movimentos da água no planeta, nos seus diversos estados: sólido, líquido e gasoso. Esse trajeto da água nos é explicado pelo chamado *ciclo hidrológico*.

O ciclo hidrológico é um modelo conceitual que descreve o armazenamento e o movimento da água entre a biosfera, atmosfera, litosfera e hidrosfera (fig. 8).¹¹¹

A doutrina fornece alguns conceitos de *ciclo hidrológico* que, com poucas variações, podem ser resumidos como sendo:

O constante movimento da água na Natureza tem sua origem na chegada contínua da energia solar. Esta energia permite que a água evapore, seja transportada pelo vento e, quando condições apropriadas ocorrem, condense e precipite. Ao atingir o solo, a água precipitada move-se pela ação da gravidade para os pontos mais baixos do terreno até chegar aos rios e oceanos. Parte da água que

¹¹¹ *The hydrologic cycle is a conceptual model that describes the storage and movement of water between the biosphere, atmosphere, lithosphere, and the hydrosphere. (PIDWIRNY, 2005, s/p).*

se precipitou sobre solos permeáveis infiltra-se e atinge os lençóis subterrâneos. (BRANCO, 1991, 27).

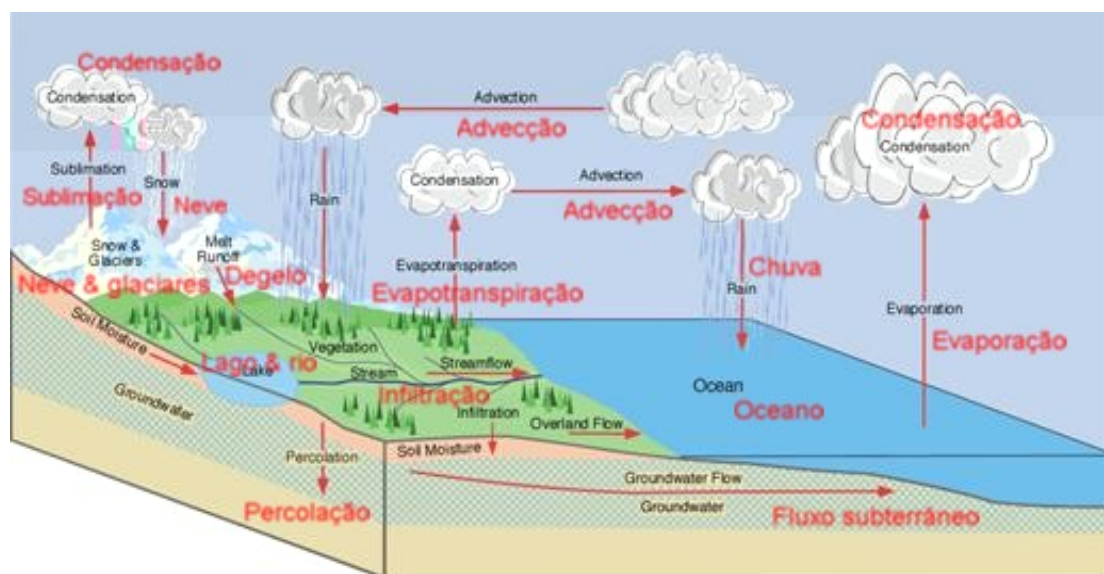


Fig. 8: Diagrama do ciclo hidrológico (PIDWIRNY, 2005, s/p). Adaptação.

Para Righetto (1998, p. 4), numa conceituação mais ampla, o ciclo hidrológico é o “processo natural de evaporação, condensação, precipitação, detenção e escoamento superficiais, infiltração, percolação da água no solo e nos aquíferos, escoamentos fluviais e interações entre esses componentes”.

Garcez (1967, p. 12), considera que o ciclo hidrológico é composto de duas fases principais, sendo uma atmosférica e a outra terrestre. Nas palavras do autor, “cada uma dessas fases inclui: a) armazenamento temporário de água; b) transporte; c) mudança de estado”.

Acrescenta o autor que, se considerado no âmbito planetário, “o volume de água em cada parte do ciclo hidrológico é relativamente constante”; por outro lado, se se considerar uma área limitada, as quantidades de água existente em cada parte

do ciclo variam continuamente. “A escassez e a superabundância de chuva representam, numa determinada área, os extremos dessa variação.”

Os planejadores sempre acreditaram que uma demanda crescente de água viria a ser satisfeita por um maior domínio do ciclo hidrológico mediante a construção de mais infra-estrutura. (PNUMA, 2004, p.163).

De certa forma, esta idéia remete à crença dos cornucopianos de que por maiores que sejam os problemas a serem enfrentados pela humanidade, o ser humano sempre encontrará meios de se adaptar. Esta é a qualidade que o diferencia dos demais animais: sua fantástica capacidade de adaptação.

Tais infra-estruturas, como por exemplo a construção de represas e canais para irrigação ou para o controle de enchentes, proporcionaram benefícios importantes, como a popularização da energia elétrica, o incremento da produção de alimentos ou a possibilidade de construir cidades à prova de inundações. Porém os custos ambientais e sociais não foram pequenos. Exemplos de prática desastrosa de intervenção humana nos recursos hídricos naturais pululam por todo o planeta.

A guisa de exemplo, registra-se aqui o aniquilamento do mar de Aral, na Rússia, decorrente de anos e anos de apropriação incorreta dos rios Amur e Sir, por conta de processos equivocados de desvios de água, bem como a catástrofe ecológica que se anuncia no Mar Morto, que não obstante toda a sua importância histórica e bíblica, não escapou de atos humanos mal concebidos, mal executados e, principalmente, mal gerenciados..

A Tragédia do Mar de Aral

Um dos maiores exemplos, se não o maior deles, relativos à exploração desenfreada dos recursos hídricos internacionais, é o relativo à desertificação do Mar de Aral.¹¹²

Apesar de não se tratar aqui, especificamente (mas também), da água doce, vale a pena transcrever, para exemplo e prevenção, a situação a que chegou aquele que já foi o 4º maior lago do mundo e hoje está reduzido a um terço do seu tamanho original.

O Mar de Aral, na realidade é um lago alimentado por dois rios principais, o rio Amur e o rio Sir, o qual está diminuindo gradativamente em função do desvio promovido pelo antigo regime soviético, no início do século XX, das águas daqueles seus rios principais para a irrigação da então recém introduzida cultura do algodão.

A bacia do mar de Aral ocupa uma área de 690 mil km² e é compartilhada por todos os cinco Estados da Ásia Central.¹¹³ Em consequência dos projetos de irrigação a montante, para a produção de algodão e arroz, que consumiam mais de 90% do caudal natural do Amur e do Sir, a bacia de drenagem do mar de Aral foi definhando aos poucos, com maior vigor a partir de 1960, mas continuamente. Com isso, ao final dos anos 70, nenhuma água do Sir chegava

¹¹² Uma pequena porção das nascentes da bacia do Mar de Aral fica localizada na China e no Irã. O Afeganistão compartilha diretamente o rio Amur, que constitui uma fronteira entre ele e o Uzbequistão, Tadjiquistão e Turcomenistão.

¹¹³ Desde o fim da União Soviética, em 1991, a Ásia Central passou a ser identificada como aquela região que reúne as repúblicas independentes do Casaquistão, Turcomenistão, Usbequistão, Tadjiquistão e Quirguistão.

ao Mar de Aral e o Amur fornecia apenas um volume mínimo que decrescia constantemente.

Para Kumar (2002, s/p) as causas principais para a tragédia do Aral podem ser resumidas em: a) grandes desvios; b) precárias construções e má conservação de sistemas de irrigação, e c) gestão errada dos recursos hídricos, que alterou o equilíbrio ecológico existente.

A bacia do Mar de Aral tornou-se o principal fornecedor de produtos frescos do país. Kumar (2002, s/p) informa ainda que “não foi o projeto em si, mas antes os métodos agrícolas mal concebidos e mal geridos que destruíram a economia, saúde e ecologia da bacia do Mar de Aral, afetando milhões de pessoas”.

A figura 9, abaixo, mostra a evolução da degradação do mar de Aral desde a década de 1960.

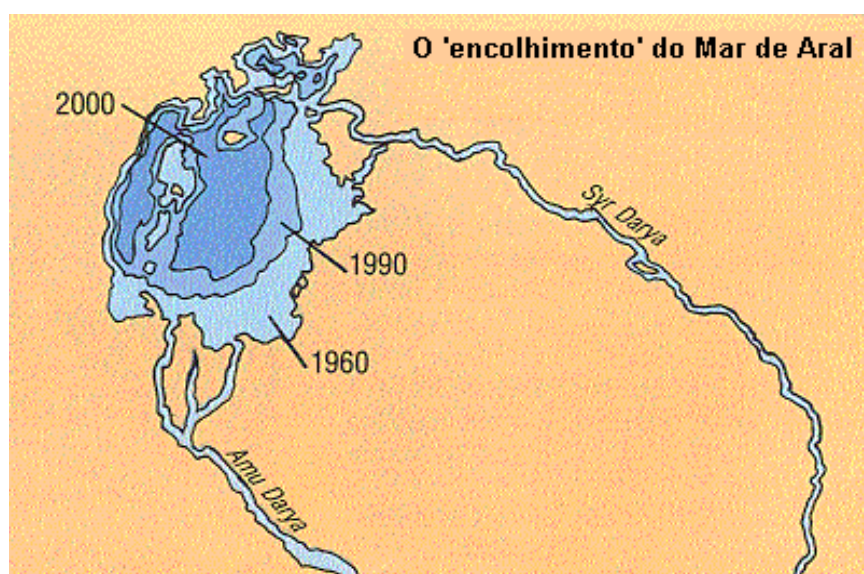


Fig. 9: O encolhimento do Mar de Aral
Fonte: *Aral Sea: Environmental Tragedy in Central Ásia*. Disponível em <<http://www.epw.org.in/showArticles.php?root=2002&leaf=09file name=4904&filetype=html>>. Acesso em: 05 maio 2005.

O desaparecimento do Mar Morto

Local muito apreciado por supostas virtudes terapêuticas, o Mar Morto, compartilhado por Israel e Jordânia, e foz do rio Jordão, está numa rota perigosa rumo à aridez total até 2050, segundo noticia a organização não-governamental "Amigos da Terra", que reúne ecologistas israelenses, palestinos e jordanianos (SCHATTNER, 2006, s/p).

A superfície que era de 1.025 quilômetros quadrados em 1945, hoje tem apenas 625 quilômetros quadrados. E em pouco mais de cem anos terá a metade de sua extensão atual, segundo dados oficiais (JEROZOLOMSKI, 2006, s/p).

Situado a 412 metros abaixo do nível do Mar Mediterrâneo, o Mar Morto, que passou a ser chamado assim a partir do século II, tem uma extensão de 50 km e 17 km em sua parte mais larga. É famoso por ter as águas mais salgadas do mundo, com uma salinidade de 33%, dez vezes superior a dos oceanos (SCHATTNER, 2006, s/p).

A importante evaporação de água de sua superfície foi compensada até agora pelas águas do Jordão. No entanto, o desvio do caudal do rio por motivos agrícolas, hidroelétricos ou de consumo humano, além da construção de diques de evaporação para a exploração dos sais minerais ocasionaram uma diminuição do nível da superfície em torno de um metro por ano há mais de duas décadas (SCHATTNER 2006, s/p).

Por outro lado, o cientista Amos Bein, diretor do Instituto Geológico Israelense

informa que, apesar de apresentar uma redução em ritmo alarmante, o Mar Morto jamais secará totalmente (JEROZOLOMSKI, 2006, s/p).

Embora as advertências sejam sérias, acrescentou Bein, “o Mar Morto não morrerá nunca. Os processos físicos são tais que buscará um novo equilíbrio, que provavelmente atingirá em cem ou 150 anos”. Quanto menos água tem, maior é a salinidade e, portanto, mais lento é seu ritmo de evaporação. Até 1945, secavam entre 1,6 e 1,8 metro por ano. Hoje, apenas 1,2 a 1,4 metro. E como este “lago terminal”, como explica Bein, não tem outra forma natural de perder água a não ser pela evaporação, o processo para esse equilíbrio já está em marcha.

Entretanto, na opinião de Jerozolomski (2006, s/p), há vias não naturais, pelas quais o Mar Morto perde água. Israel e Jordânia retiram quantidades importantes de água de seus afluentes setentrionais, vitais para o consumo humano e a agricultura, diminuindo as correntes que fluem para o Mar Morto. Esta extração provoca 75% do desequilíbrio negativo. Os restantes 25% são causados por empresas jordanianas e israelenses que extraem minerais na costa sul.

De todo modo, a evolução dos meios de apropriação dos recursos hídricos não deve proporcionar uma utilização danosa dos mananciais de água doce. É verdade que hodiernamente a exploração desses recursos já ganha contornos de uma maior preocupação com o ecossistema, com a qualidade e com a quantidade da água, além dos componentes internacionais que são influenciados por uma decisão doméstica, isto é, por uma conduta levada a cabo no interior de um Estado. Esta última possibilidade, inevitavelmente, conduzirá à necessidade de uma

regulamentação internacional da utilização dos cursos d'água, mesmo que internos, mas que tenham qualquer relação com o entorno transfronteiriço.

3.3 A proteção jurídica da água no plano internacional

Atualmente, a capacidade do homem transformar o seu entorno, se usada corretamente, pode proporcionar a todas as pessoas os benefícios do desenvolvimento e a oportunidade de alcançar uma boa qualidade de vida. Entretanto, se aplicada de forma incorreta ou irresponsável, esta mesma capacidade pode provocar incalculáveis prejuízos para os seres humanos e ao ambiente humano.¹¹⁴

3.3.1 Evolução histórica

No começo do século XXI, 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

¹¹⁴ *In our time, man's capability to transform his surroundings, if used wisely, can bring to all peoples the benefits of development and the opportunity to enhance the quality of life. Wrongly or heedlessly applied, the same power can do incalculable harm to human beings and the human environment. (Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, Estocolmo, Suécia, 1972).*T

a chamada crise hídrica de alguns sítios ou para o chamado estresse hídrico de outras regiões, é a desigual distribuição espacial dos recursos hídricos.

Considerando a evolução histórica da preocupação humana com a água, Mello (1986, p. 866) informa que na Roma antiga era consagrada a liberdade de navegação nos rios. No curso dos rios perenes, os ribeirinhos não dispunham de um direito absoluto. Eles (os rios) eram considerados *rei publicae jure gentium*¹¹⁵. O Estado possuía apenas um poder de polícia (vigilância).

Informa ainda Mello (1986, p. 866), que na idade média, o regime de liberdade foi abolido. O rio passou a ser considerado propriedade absoluta do “Estado” onde ele se encontrava, sendo a navegação considerada um direito exclusivo dos nacionais desse “Estado”. O senhor feudal cobrava impostos sobre a navegação, que era regulamentada pelo “Estado” ribeirinho.

A tutela jurídica dos cursos d’água de interesse transnacional, após a organização da sociedade internacional em Estados, nos moldes como é conhecida atualmente, remonta à “Paz de Westfalia”, de 1648, que, além de determinar o final da Guerra dos 30 anos, é considerada o marco divisor entre a sociedade feudal e o Estado-Nação (Cf. MOON JO, 2004, p. 57-58).

Carvalho (1988, p. 135), escreveu que “desde os tempos de Grotius [1583-1645], vinha sendo discutido o direito de propriedade, jurisdição e livre navegação de artérias fluviais que percorrem territórios pertencentes a várias nações”.

¹¹⁵ Em português, “coisa pública de Direito das Gentes”

Os primeiros tratados do gênero se destinavam apenas a regular a navegação naqueles cursos d'água que cruzavam mais de um Estado ou os limitava.

Ainda sob a égide da soberania absoluta dos Estados sobre seu território, celebrou-se em 1648 o *Tratado de Münster*, entre a Espanha e Províncias Unidas, o qual determinava, em seu art. 14, o fechamento do rio Escalda, gerando graves prejuízos para a Antuérpia. Entretanto esta medida estava de acordo com a concepção dominante na época. (MELLO, 1986, p. 866-867).

No mesmo ano de 1648, a Alemanha, a França e a Suécia assinaram o Tratado de Osnabruck, no qual se consagrava a idéia de liberdade de navegação fluvial. Na verdade, já em 1616 um primeiro passo rumo à liberdade de navegação houvera sido dado pela Áustria e a Turquia, relativamente ao trânsito de seus navios no rio Danúbio (MELLO, 1986, p. 866-867).

Na opinião de Accioly (1956, v. II, p. 157), parece não haver dúvida de que os Estados marginais aos rios internacionais podem regular livremente a navegação (“mas não impedi-la, pelo menos no tocante aos outros Estados ribeirinhos”), nas águas desses rios que se acham no seu território, exceto se: a) por tratados internacionais não se achem obrigados a outro comportamento, e b) quando não se tratar de rios contíguos.

O fato de o Estado ribeirinho poder regular livremente a navegação no rio internacional inclui ainda a possibilidade de se cobrar determinadas taxas pela

utilização de serviços prestados pelo mesmo às embarcações que por ali transitam.

Vários outros acordos (bi ou multilaterais) envolvendo rios internacionais foram celebrados no século XIX. Entre eles vale destacar os relativos aos seguintes cursos d'água, todos colacionados por Accioly (1956, v. II, p. 169-180):

- a) **Rio Reno** - Tratado de Paris, de 1814; o Ato Final de Viena, de 1815 (o qual criou a Comissão Internacional do Reno), e o Tratado de Versalhes, de 1919;
- b) **Rio Escalda** - Fechado, como vimos, pelo Tratado de Münster, de 1648, teve sua livre navegação determinada pelo Tratado de Paris, de 1814 - mesmo para os Estados não ribeirinhos;
- c) **Rio Danúbio** - Tratado entre a Áustria e a Rússia, de 1814, já o abriu à navegação de todos os Estados. Depois deste, vários outros atos internacionais foram celebrados envolvendo este rio;
- d) **Rio Elba** - Tratado entre a Prússia e a Saxônia, de 1815, que declarou aplicáveis ao mesmo os princípios adotados no Congresso de Viena sobre a liberdade de Navegação fluvial;
- e) **Rio Congo e Rio Níger** - o Ato Geral de Berlim, de 26 de fevereiro de 1885, regulamentou a navegação nesses dois cursos d'água e seus afluentes, declarando-a livre aos navios mercantes de todos os Estados;

Com o descobrimento da energia hidráulica e o enorme uso da irrigação, sobretudo no século XX, o foco dos Estados em relação aos cursos d'água internacionais, antes limitado à navegação e às questões de fronteiras, ganha novo endereço: o uso, desenvolvimento, proteção e conservação dos recursos hídricos (WOLF, 2002, p. IX).

A boa gestão da água significa encontrar-se o equilíbrio entre a sua proteção e as necessidades de ordem econômica e social. Por isso não é temerário afirmar-se que o melhor modo de se planejar a gestão da água é o que considera a solidariedade entre os povos e a dignidade da vida humana, com todos os direitos daí decorrentes, como elementos centrais.

Atualmente, no meio científico tem se tornado comum a preferência pela expressão “bacia internacional” no lugar de “rio internacional”. Isto porque entende-se que a bacia abriga melhor conceituação jurídica no tocante à responsabilidade internacional do Estado, posto 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, 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). As disparidades físicas, econômicas e sociais entre os Estados que compartilham bacias de rios tornam complexa a administração dos mesmos. Os Tratados e demais acordos

internacionais visam prover a estrutura jurídica compatível para permitir que esses países possam equalizar suas disparidades dentro de um marco legal, regulando e monitorando o uso dos recursos hídricos com vistas a garantir o fluxo e a qualidade da água para todos.

A complexidade das interações físicas, políticas, e humanas dentro das bacias de rios internacionais podem tornar a administração destes sistemas de água compartilhados especialmente difícil. Temas como a crescente escassez, qualidade de água degradante, rápido crescimento populacional e níveis desiguais de desenvolvimento econômico, geralmente podem contribuir para crises envolvendo os Estados ribeirinhos. A combinação destes fatores levou os acadêmicos e políticos a advertirem sobre o conflito iminente em relação aos recursos de água compartilhados. Apesar destes obstáculos aparentemente gigantescos, porém, os Estados co-ribeirinhos demonstraram uma habilidade notável para cooperar (WOLF, 2002, p. 2).

Entretanto, segundo informa Silva (1995, p. 81), a preferência terminológica de “bacia hidrográfica” como unidade de gestão no plano internacional, é muito contestada pelo Brasil, para o qual a conceituação deve ser a adotada pela Convenção de Viena, de 1815: *rios internacionais* são aqueles cursos d’água que margeiam mais de um Estado soberano, seja cruzando-os, seja dividindo-os.

Silva (1995, p.81), mencionando o início dos estudos relacionados à água, em 1970, pela Comissão de Direito Internacional da ONU, informa que os países-membros das Nações Unidas, consultados sobre a conveniência de se utilizar nos trabalhos a noção de bacia hidrográfica,

rechaçaram a idéia, salientando que a Comissão deveria restringir-se ao seu mandato, ou seja, elaborar regras sobre os rios internacionais, e não buscar soluções baseadas na tese das bacias hidrográficas. Em consequência, o primeiro relator da Comissão reconheceu que, se a maioria dos países não aceitavam a tese, seria um erro tentar utilizá-la como ponto de partida.

Por outro lado, o Programa das Nações Unidas para o meio ambiente (PNUMA), adota o critério de bacia hidrográfica para seus estudos.¹¹⁶

Em discurso na ONU sobre a questão dos rios internacionais, o Ministro brasileiro Celso Souza e Silva ponderou que a utilização do “critério geográfico da unidade física indivisível de uma bacia hidrográfica” traria graves conseqüências, tais como:¹¹⁷

- 1) fere-se o princípio da soberania; 2) ignoram-se os limites geográficos entre os Estados, introduzindo-se um elemento anárquico nas relações internacionais; 3) invalida-se a distinção básica entre rios contíguos e rios sucessivos; 4) qualificam-se como ‘águas internacionais’ os tributários que correm exclusivamente dentro de fronteiras nacionais; 5) introduz-se tacitamente e sem qualquer reserva o chamado princípio do aproveitamento ‘ótimo’ das bacias, inclusive daquelas que são regidas por tratados em vigor que consagram princípios e critérios diferentes; 6) interfere-se naquelas políticas de integração em que o elemento nacional deve preponderar sobre o regional.

Em 1972, durante a XXVII Sessão da VI Comissão da Assembléia Geral da ONU, o então representante do Brasil, Cláudio César de Avellar, se manifestou sobre a questão dos rios internacionais afirmando que desde o século XIX o Brasil sempre manteve a opinião de que cada bacia hidrográfica possui peculiaridades intrínsecas que requerem soluções apropriadas e individualizadas, “fato que se opõe a qualquer esforço para encontrar um modelo uniforme para a ação universal adequada.”¹¹⁸

Ao que parece, a posição do Brasil está alinhada com a da maioria dos países, posto que a Convenção de 1997 ostenta, atualmente (julho/2006), 20

¹¹⁶ Ver, mais adiante, as *Regras de Helsinki para o uso das águas dos rios internacionais*

¹¹⁷ In: MRE, Documentos de P. Externa, Vol. IV (1969-1970), p. 291-293, *apud* Trindade (1984, p. 224).

¹¹⁸ In: MRE, documento DEL/BRAS/ONU/XXVII AG/VI COM/Item85/Anexo 3, 1972, p. 1-3, *apud* Trindade (1984, p. 226).

assinaturas, das quais apenas 14 resultaram em vinculação definitiva.

Internamente, entretanto, o Brasil adota o conceito de bacia hidrográfica para regular o uso dos recursos hídricos. É o que se observa da Lei 9.433/97, que em seu art. 1º, inciso V, ao relacionar os fundamentos nos quais se baseará a política nacional de recursos hídricos, estabelece que “a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.”

A noção de bacia hidrográfica persiste, inclusive, no Projeto de Lei nº 1.616, de autoria do Poder Executivo, em trâmite no Congresso Nacional, o qual sugere, entre outras medidas, a criação de “Agências de Bacia”.¹¹⁹

3.3.2 Principais acordos relacionados aos rios e lagos internacionais

Petrella (2002, p. 19) acredita que o futuro da humanidade dependerá mais da capacidade dos Estados elaborarem “regras, instituições e meios de ação que lhes permitam viver juntos em um mundo interdependente”, do que do desenvolvimento econômico e ecológico.

A habilidade política de compor determinados conflitos (ou ameaças de), poderá fazer com que a vida no planeta possa se desenvolver com a qualidade que o corpo precisa e com a dignidade que consciência exige.

¹¹⁹ Este projeto de lei dispõe sobre a gestão administrativa e a organização institucional do sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos.

Com este pensamento, passa-se a seguir a uma análise histórica, ainda que num esforço de síntese, dos acordos levados a efeito na seara internacional no tocante à administração dos recursos hídricos de interesse transfronteiriço, começando, ainda no início do século XIX, pela primeira grande experiência diplomática concluída após o surgimento do Estado, nos moldes como o mesmo é entendido nos dias contemporâneos.

Congresso de Viena

Em 1815, celebrou-se na Áustria um acordo que mudaria para sempre o modo de se ver o Estado. Foi a Convenção de Viena.¹²⁰ Uma conferência entre embaixadores das maiores potências europeias e teve lugar entre 1 de Outubro de 1814 e 9 de Junho de 1815. Seu objetivo foi redesenhar o mapa político do continente depois da derrota de Napoleão Bonaparte, na primavera anterior. Após esta Convenção, os Estados adquiriram o “sentimento nacional, surgido, por assim dizer, com a Revolução Francesa” e proclamou o princípio de proibição do tráfico de escravos (Cf. Accioly, 1956, v.1, p. 64).

A Convenção de Viena refere-se apenas aos aspectos navegacionais daqueles cursos d'água que separam ou atravessam duas ou mais “potências”. Ela restabeleceu a idéia de livre navegação, mormente para os Estados ribeirinhos. De acordo com este tratado, a regulação da navegação fluvial deveria ser levada a cabo pelos próprios Estados que margeiam o curso d'água. (Cf. BOSON, 2000, p. 39-40)

¹²⁰ Apesar de se tratar de um acordo regional (apenas para a Europa) inclui-se aqui esta Convenção por se tratar de um marco institucional na regulação do uso dos rios internacionais, cujas regras afetaram indiretamente a maioria dos ordenamentos jurídicos posteriores.

A Convenção ainda prescreve, em seu artigo 108, que aqueles Estados que estão separados ou atravessados pelo mesmo rio deverão estabelecer, de comum acordo, comissões para regular o uso do referido curso d'água compartilhado.

Mello (1982, p. 825) lembra que várias normas oriundas do Congresso de Viena regulamentaram a navegação fluvial durante mais de um século.

Conferência de Berlim

Entre 15 de Novembro de 1884 e 26 de Novembro de 1885, organizou-se na Alemanha a Conferência de Berlim, a qual teve como objetivo organizar, na forma de regras, a ocupação do continente africano pelas potências coloniais. Esta Conferência ficou marcada por, pelo menos, dois pontos: a) negou vigência ao princípio do *uti possidetis* (direito histórico como critério de ocupação de território) e b) reconheceu o princípio da livre navegação dos rios internacionais.

Tratado de Versalhes

Assinado em junho de 1919, o Tratado de Versalhes, também conhecido como Pacto da Liga das Nações (*The Covenant of the League of Nations*), dedicou 2 capítulos para definir sobre o sistema hídrico dos principais rios da Europa.

Uma observação preliminar, entretanto, precisa ser registrada: em nenhum dos 435 artigos do tratado se verificará qualquer preocupação com o meio ambiente. Aliás, na versão inglesa utilizada para este trabalho, a palavra *environment* não é citada uma única vez. A preocupação maior, na época, foi com aspectos militares, ou de preservação da paz, se se preferir, razão pela qual os assuntos relacionados à

água estavam diretamente ligados à navegação. Na verdade, os artigos relacionados aos rios estão alocados na Parte XII (portos, cursos d'água e ferrovias), na seção II (navegação).

O capítulo I, constituído de um único artigo, o 327, cuida especificamente da liberdade de navegação e estabelece que:

ou bandeira de qualquer Potência e os nacionais, propriedades ou bandeira do Estado ribeirinho ou mesmo de uma nação mais favorecida (art. 332).

Uma nota importante desse tratado é a previsão, contida em seu artigo 338, de se constituir uma Convenção Geral a ser elaborada pelos Aliados e pelas Potências associadas para regulamentar o uso dos rios com características internacionais.

Convenção de Barcelona¹²²

Sob os auspícios da Sociedade das Nações (ou Liga das Nações), realizou-se em Barcelona, a 1ª Conferência das Comunicações e do trânsito. Desse encontro, no qual compareceram 42 países, entre eles o Brasil, resultou a Convenção sobre o regime das vias navegáveis de interesse internacional, assinada em 20 de abril de 1921.

Esta Convenção foi o primeiro grande encontro de líderes mundiais, após o advento da nova ordem mundial surgida com a assinatura do Tratado de Versalhes, relacionado a questões envolvendo recursos naturais. (Accioly, 1956, v. II, p. 163).

Desta Convenção surgiu, como anexo da mesma, o *Estatuto das vias navegáveis de interesse internacional*.

Do mesmo modo que no Congresso de Viena, o destaque do Estatuto é a

¹²² *League of Nations, Treaty Series, vol. 7, p. 35*. Em vigor desde 31 de outubro de 1922. O Brasil, apesar de ter participado da Convenção, não a assinou. Em fevereiro de 2007 apenas 30 países participam da Convenção e 13 assinaram, mas ainda não ratificaram.

expressão “curso d’água navegável”, o que corrobora com a tese de que as preocupações em relação a esses rios era meramente comercial, ou seja, regular o uso dos rios no tocante à navegação, pouco ou nada tendo a ver com as condições sanitárias ou com preocupações ambientais nos moldes como se tem atualmente.

Do Estatuto destaca-se:

- a) a internacionalização de todos os rios que passam pelo território de mais de um Estado e servem para a navegação;
- b) consagra a igualdade de tratamento entre Estados ribeirinhos ou não;
- c) consagra a exclusividade da navegação de cabotagem ao Estado ribeirinho;
- d) estabelece a não cobrança de “pedágio”, com o intuito de lucro, sendo permitida apenas a cobrança de taxas destinadas à manutenção das condições de navegabilidade, ou de melhoramento das mesmas e de seus acessos, bem como para cobrir outras despesas efetuadas no interesse da navegação;
- e) delega ao Estado ribeirinho o poder de polícia;
- f) limita a aplicabilidade da convenção apenas para os cursos d’água navegáveis de interesse internacional que possuem mais de dois Estados ribeirinhos.

Convenção relativa ao desenvolvimento de energia hidráulica que afeta mais de um país

Em dezembro de 1923, reunidos em Genebra (Suíça), e sob o pálio da antiga Liga das Nações, 16 países – entre eles só um americano, o Uruguai – celebraram uma Convenção com o objetivo de facilitar a exploração e incrementar a produção de energia hidráulica.

Este tratado visava, principalmente, estabelecer a obrigação de consultas multilaterais ou mesmo bilaterais entre países que objetivassem obter energia hidráulica a partir de cursos d'água internacionais ou mesmo nacionais que, em virtude de sua localização e/ou dimensão, pudessem afetar o ecossistema de outros países.

Regras de Helsinki para o uso das águas dos rios internacionais

Em agosto de 1966, os membros da Associação de Direito Internacional (*International Law Association - ILA*), reunidos em sua 52ª Conferência, realizada na cidade de Helsinki (Finlândia), adotaram algumas regras sobre o uso das águas dos rios internacionais que, mais tarde ficaram conhecidas como as *Regras de Helsinki* para o uso das águas dos rios internacionais.¹²³

Estas regras, na verdade, fazem parte do chamado Direito costumeiro, isto é, incluem-se naquela categoria de normas que, apesar de não serem fruto das relações inter-estatais concluídas na forma de um tratado internacional, são seguidas por vários Estados como se fossem o “bom” Direito. Assim é que estas regras serviram de base para todas as convenções sobre rios internacionais realizadas posteriormente à sua edição.

É importante ressaltar, também, que várias destas regras, senão todas, também são frutos de mero reconhecimento de normas costumeiras pré-existentes. O que modificou é que, a partir de 1966, elas passaram a estar reunidas num só corpo físico, ou seja, no relatório do Comitê sobre o uso das águas dos rios

¹²³ *Helsinki Rules on the uses of the waters of international rivers.*

internacionais, trazido à luz em 1967, na cidade de Londres. As *Regras de Helsinki* compõem-se de 37 artigos distribuídos em 6 capítulos, a saber:

- Capítulo I, introdução e definição do campo de aplicabilidade;
- Capítulo II, trata da utilização eqüitativa das águas de uma bacia de drenagem internacional;
- Capítulo III, dedicado à poluição dos cursos d'água;
- Capítulo IV, relacionado à navegação;
- Capítulo V, trata da madeira flutuante.
- Capítulo VI, estabelece o procedimento para prevenção e solução de disputas.

Apesar de terem sido geradas sob o título de “regras sobre o uso das águas dos rios internacionais”, os especialistas do Comitê da ILA entenderam que a melhor forma de se regular o uso dessas águas não é tratando o rio isoladamente, mas no contexto da bacia hidrográfica na qual ele se insere. Por isso que no texto que veio a lume, não se encontra uma definição para rio internacional, porém, logo no art. II os redatores das Regras fornecem o conceito pelo qual se entenderá a expressão “bacia de drenagem internacional”:

Uma bacia de drenagem internacional é uma área geográfica que se estende por dois ou mais Estados, determinada pelos limites da bacia hidrográfica de um dado sistema de águas, incluindo as águas superficiais e subterrâneas, que fluem para um ponto comum.¹²⁴

No artigo IV das Regras, prevê-se o direito de uso “razoável e eqüitativo” das águas de uma bacia de drenagem internacional por parte do Estado ribeirinho. E no art. V fica bem claro que a aferição de uso “razoável e eqüitativo”, deverá levar em

¹²⁴ Conforme se verá, mais adiante, este conceito será utilizado por outras convenções internacionais, inclusive no âmbito da ONU.

conta todos os fatores relevantes para cada caso em particular. Destarte, o próprio Comitê relacionou alguns fatores que devem ser analisados quando de um estudo sobre determinada bacia de drenagem internacional, ressaltando-se que esta lista não é exaustiva, ou seja, podem haver outros fatores relevantes além desses e peculiares a uma ou outra bacia.

Dada a importância histórica destes fatores, vale reproduzi-los:

1. A geografia da bacia, incluindo em particular, a extensão da área de drenagem no território de cada Estado ribeirinho.
2. A hidrologia da bacia, incluindo em particular, a contribuição hídrica de cada Estado ribeirinho;
3. O clima da bacia;
4. A utilização das águas da bacia no passado e no presente;
5. As necessidades econômicas e sociais de cada Estado ribeirinho;
6. A população que depende das águas em cada Estado ribeirinho;
7. O custo comparativo de medidas alternativas para satisfazer as necessidades econômicas e sociais de cada Estado ribeirinho;
8. A avaliação de outros recursos;
9. A prevenção de desperdícios na utilização das águas da bacia;
10. A praticidade de compensação para um ou mais Estados ribeirinhos como meio de se conciliar conflitos entre os usos; e
11. O grau de satisfação que se pode obter para as necessidades do Estado ribeirinho sem causar substancial prejuízo a outro Estado ribeirinho.

Outra observação a ser feita, também constante do art. V, é que o peso a ser dado a cada fator será determinado tomando-se como referência outros fatores. Na determinação do que é um compartilhamento razoável e eqüitativo, todos os fatores deverão ser considerados em conjunto e a conclusão obtida como um todo.

Ainda nessa linha de utilização das águas de modo razoável e eqüitativo, merece ser lembrado que o art. VI das Regras preconiza que nenhum uso ou categoria de uso será entendido como sendo preferencial em relação a qualquer outro uso ou categoria.

Este artigo macula a beleza das pretensões da ILA. Isto porque parece claro que determinados usos da água devem ter preferência em relação a outros. Entre esses usos “preferenciais” cita-se, por exemplo, a dessedentação e a agricultura em contraposição à navegação e à construção de usinas hidrelétricas.

No art. IX, surge o esclarecimento quanto ao sentido em que será tomada a expressão “poluição das águas”. Entender-se-á por “poluição das águas” qualquer mudança, *resultante da conduta humana*, danosa à composição, quantidade ou qualidade das águas de uma bacia de drenagem internacional.

Por essa linha de raciocínio, todo Estado que possua águas em uma bacia de drenagem internacional deve prevenir qualquer nova forma de poluição ou de aumento de uma poluição já existente que possa causar dano a outro Estado ribeirinho (art. X, 1, a).

Além disso, o Estado ribeirinho deverá levar em conta duas hipóteses de poluição: a) aquela originada em seu próprio território; e b) aquela originada fora do seu território, mas que tenha sido causada por uma conduta sua (art. X, 2).

O art. XI, ao definir os modos de reparação ou de compensação por danos

provocados a outro Estado, deixa clara a preferência pela solução pacífica dos conflitos, sendo de se destacar a correlação estabelecida entre a ação danosa e o prejuízo sofrido como parâmetros a serem trazidos à mesa de negociação sobre o quê, quanto, como e quando restabelecer a razoabilidade e a equitatividade no compartilhamento das águas internacionais.¹²⁵

Convenção relativa às Zonas Úmidas de Importância Internacional

Em 1971 foi concluída a Convenção relativa às Zonas Úmidas de Importância Internacional, particularmente como *habitats* das aves aquáticas, conhecida como Convenção de Ramsar.¹²⁶ Nessa Convenção, as partes, ao reconhecerem a interdependência entre o homem e o ambiente¹²⁷, e considerando as “funções ecológicas fundamentais das zonas úmidas enquanto reguladoras dos regimes da água”, expressaram sua confiança de que somente a atuação solidária e coordenada no plano internacional, aliada a políticas de longo prazo garantirão a conservação das zonas úmidas. No artigo 1º do seu texto, define que as zonas úmidas são áreas de pântano, charco, turfa ou água, natural ou artificial, permanente ou temporária, com água estagnada ou corrente, doce, salobra ou salgada, incluindo áreas de água marítima com menos de seis metros de profundidade na maré baixa.

Conferência da ONU sobre desertificação

Embora a desertificação não seja um problema recente, esse tema só ganhou

¹²⁵ Vide, também, os arts. XXVI a XXXVII das Regras, os quais cuidam da solução pacífica dos conflitos sobre águas internacionais, inclusive com remissão à Carta da ONU, como fundamento jurídico para a escolha deste método pelas partes envolvidas.

¹²⁶ Celebrada em Ramsar, Irã. Entrou em vigor internacional em 21 de dezembro de 1975. Foi ratificada pelo Brasil em 1993, e promulgada pelo Decreto nº 1.905, de 16/05/96.

¹²⁷ Alguns autores consideram, nos dias que correm, ser um erro falar em “interdependência entre o homem e o ambiente”, pois essa afirmação pode levar à conclusão de que o homem está fora do ambiente. Sobre este observação, falar-se-á no capítulo IV deste trabalho.

importância no cenário internacional após a morte de mais de 500.000 pessoas, no início da década de 70, no Saara, em decorrência de uma grande seca.¹²⁸

Entretanto, A desertificação começou a ser discutida pela comunidade científica já nos anos 30, após a ocorrência de um fenômeno no meio-oeste estadunidense, conhecido como *Dust Bowl*, onde intensa degradação dos solos afetou uma área de cerca de 380.000 km² nos estados de Oklahoma, Kansas, Novo México e Colorado. Este fenômeno motivou os cientistas a iniciarem um conjunto de pesquisas e mencionarem tal processo como sendo o da desertificação, isto é, “a formação de condições de típicas de deserto em áreas de clima árido”.¹²⁹

Em 1977, na cidade de Nairobi, Quênia, foi realizada a Conferência das Nações Unidas sobre Desertificação, onde foram fixadas as linhas do Plano de Ação de Combate à Desertificação - PACD, que tinha como objetivo desenvolver ações em âmbito mundial. Esta Conferência, entretanto, parece não ter alcançado os objetivos pretendidos, tanto assim que menos de 10 anos depois, novo encontro de líderes mundiais foi conclamado para discutir o tema da desertificação.

Conferência de Mar del Plata, 1977

Sob os auspícios da ONU, realizou-se em março de 1977, a Primeira Conferência das Nações Unidas sobre a Água, em Mar del Plata, Argentina. Esta Conferência foi o primeiro encontro especializado para tratar os problemas da água. O crescente consumo de água em dimensão planetária e a pressão exercida pelas

¹²⁸ Brasil. Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/srh/acervo/publica/doc/desert.pdf>>. Acesso em 03 jan 2006.

¹²⁹ Brasil. Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/srh/acervo/publica/doc/desert.pdf>>. Acesso em: 03 jan 2006.

instituições oficiais sobre os recursos hídricos em algumas áreas, indicavam o surgimento de uma crise de água em médio prazo que só poderia ser atenuada mediante a adoção de programas de gerenciamento integrado desses recursos.

Esta Conferência preconiza, como princípio básico, que apesar do desenvolvimento alcançado e da situação sócio-econômica, as pessoas têm o direito ao acesso a água potável em qualidade e quantidade que satisfaçam suas necessidades.

O objetivo principal da Conferência foi o de promover um nível de preparação, nacional e internacional, que proporcionaria ao mundo a possibilidade de evitar uma crise hídrica de dimensões globais até o fim do século XX.

Para Shiklomanov (1998, p. 3), essa Conferência contribuiu muito para o fortalecimento da cooperação internacional no sentido de estudar e avaliar os recursos hídricos. Também estimulou o desenvolvimento das investigações nacionais e atraiu a atenção do público em geral e dos governos para vários problemas de gerenciamento e também para o futuro das ciências hidrológicas.

A Conferência aprovou um Plano de Ações que ficou oficialmente conhecido como *Plano de Ações de Mar del Plata*. Este foi o mais completo documento referencial sobre recursos hídricos, até a elaboração do capítulo específico sobre a água apresentado pela Agenda 21 (art. 18).

Este *Plano* foi dividido em duas partes: a primeira contemplou 102

recomendações que cobriam todos os componentes essenciais que envolvem o manejo da água (acesso, uso e eficiência; meio ambiente, saúde e controle da poluição; política, planejamento e gestão; desastres naturais; informação pública, educação, treinamento e pesquisa; cooperação regional e internacional); a segunda parte foi composta de 12 resoluções cobrindo um vasto campo de áreas específicas.¹³⁰

A Conferência também conclamou os povos a promoverem a Década Internacional para o saneamento e para o suprimento de água potável. Esta década teria como objetivo a adoção de programas com padrões realísticos de qualidade e quantidade para prover água potável para as áreas urbanas e rurais até 1990.¹³¹

Convenção da ONU sobre desertificação¹³²

Em 1994, os países membros das Nações Unidas, reunidos em Paris, reconhecendo que a desertificação e a seca são problemas de dimensão global na medida em que afetam todas as regiões do Globo, celebraram a *Convenção Internacional de Combate à Desertificação nos Países afetados por Seca Grave e/ou Desertificação, particularmente na África*.

Esta Convenção define "desertificação" como sendo a degradação do solo nas zonas áridas, semi-áridas e sub-úmidas secas, resultantes de vários fatores, dos quais despontam, como principais, as variações climáticas e as atividades humanas.

¹³⁰ *Report of the UN Water Conference, Mar del Plata. UN Doc. E/CONF.70/29.*

¹³¹ Esta década ocorreu no período de 1981 a 1990.

¹³² Assinada pelo Brasil em 1994, aprovada pelo Congresso Nacional pelo Decreto Legislativo nº 28, de 12 de dezembro de 1997 e promulgada pelo Presidente da República Decreto nº 2.741, de 20 de agosto de 1998.

A Convenção também compele os Estados-partes (art.11) a aplicarem suas disposições, *mutatis mutandis*, aos acordos regionais e sub-regionais. Esta cooperação pode incluir programas conjuntos estabelecidos de comum acordo para a gestão sustentável dos recursos naturais transfronteiriços.

Convenção de Helsinki sobre a proteção e uso dos rios transfronteiriços e dos lagos internacionais

Em março de 1992, sob o pálio da Comissão Econômica Européia das Nações Unidas realizou-se na cidade de Helsinki (Finlândia), uma Convenção destinada a discutir a proteção e a utilização dos rios e lagos internacionais.

O art. 2º da Convenção estabelece as diretrizes gerais a serem seguidas pelos Estados participantes para prevenir, controlar e reduzir qualquer impacto transfronteiriço. Neste sentido, os Estados se comprometem a:

- a) Prevenir, controlar e reduzir a poluição das águas que cause ou possa causar impacto transfronteiriço;
- b) Garantir que as águas internacionais sejam utilizadas com a preocupação com um manejo hídrico racional e ecologicamente sadio, com a conservação das águas e com a proteção ambiental;
- c) Garantir que as águas transfronteiriças serão utilizadas de modo razoável e eqüitativo, levando em conta seu caráter internacional no caso de atividades que causem ou possam causar impacto transfronteiriço;
- d) Garantir a conservação e, quando necessário, a restauração dos ecossistemas;

Outra observação importante a ser feita é aquela relativa ao impedimento de

que se transfira poluição de uma parte do ecossistema para outra.

Para o alcance dos objetivos pretendidos pela Convenção, a mesma enumera alguns princípios que deverão ser considerados pelos Estados. São eles o princípio da precaução, do poluidor-pagador, e do desenvolvimento sustentável.

A Convenção também chama a atenção para a necessidade de cooperação em bases eqüitativas e de reciprocidade entre os Estados, em particular mediante acordos bilaterais e multilaterais, no sentido de desenvolver políticas harmônicas, programas e estratégias que cubram áreas relevantes para a prevenção, controle e redução de impactos transfronteiriços.

Em junho de 1999, na cidade de Londres, acordou-se o Protocolo à Convenção de Helsinki relativo à água e à saúde.

Em fevereiro de 2004, na cidade de Genebra (Suíça) foram efetuadas emendas aos artigos 25 e 26 da citada Convenção.

Conferência internacional sobre água e meio ambiente - Declaração de Dublin

Após a Conferência da ONU sobre a água (Mar del Plata, 1977), o maior evento relacionado aos recursos hídricos em escala planetária foi a Conferência Internacional sobre Água e Ambiente, convocada como um dos preparativos para Rio-92 (Nações Unidas, 1994, p. 9), realizada em janeiro de 1992 na cidade de Dublin (Irlanda).

Já na introdução da Declaração produzida ao final da Conferência, enunciava-se que a escassez e o uso abusivo da água doce delineavam uma crescente e séria ameaça para o desenvolvimento sustentável e a proteção do ambiente.

Entre os principais objetivos da Conferência, enunciados no prefácio da Declaração de Dublin, pode-se citar a avaliação das condições de então dos recursos de água doce no mundo e a determinação das questões prioritárias para a década de 1990; a elaboração de enfoques inter-setoriais coordenados do aproveitamento desses recursos mediante o fortalecimento dos vínculos entre os programas sobre recursos hídricos; a formulação de estratégias e programas de ação ambientalmente sustentáveis para o decênio de 1990 e anos posteriores, assim como a promoção de uma maior consciência a respeito das conseqüências ambientais e das perspectivas de desenvolvimento que encerram um melhor aproveitamento dos recursos hídricos.

Desta Conferência afloraram, também, alguns pontos que ficaram conhecidos

Princípios de Dublin:

- A água potável é um recurso finito e vulnerável, essencial para a sustentação da vida, para o desenvolvimento e para o meio ambiente;
- O desenvolvimento e o manejo da água devem basear-se numa atitude participativa, envolvendo usuários, planejadores e políticos em todos os níveis;
- As mulheres desempenham um papel central na provisão, gerenciamento e proteção da água;

- A água possui valor econômico em todos os seus múltiplos usos e deve ser reconhecida como um bem econômico.

Partindo desses quatro princípios norteadores, os participantes da Conferência de Dublin elaboraram um conjunto de recomendações que auxiliariam os países com relação a (BRASIL, 2006, p. 21- 22):

- a) Mitigação da pobreza e das doenças, por meio da gestão de recursos hídricos, provisão de serviços de saneamento, abastecimento de alimentos e de água;
- b) Proteção contra os desastres naturais; que causam danos pela perda de vidas humanas e pelos altos custos de reparação;
- c) Conservação e reaproveitamento da água, por meio de práticas de reuso da água e melhoria na eficiência nos diferentes setores usuários;
- d) Desenvolvimento urbano sustentável, reconhecendo que a degradação dos recursos hídricos vem provocando incremento nos custos marginais do abastecimento urbano;
- e) Produção agrícola e abastecimento de água no meio rural, relacionando essa prática a segurança alimentar e a saúde das comunidades rurais;
- f) Proteção do ecossistema aquático, reconhecendo que água constitui-se em um elemento vital ao meio ambiente e abriga múltiplas formas de vida das quais depende, em última instância o bem estar o ser humano;
- g) Solução de conflitos derivados da água, reconhecendo a bacia hidrográfica como a unidade de referência para a resolução desses conflitos;
- h) Ambiente favorável, configurando a necessidade de um ambiente institucional que permita que as demais recomendações se efetivem;
- i) Bases de dados consistentes, reconhecendo a importância do intercâmbio de informações sobre o ciclo hidrológico com vistas a prevenir as ações decorrentes do aquecimento global; e

- j) Formação de pessoal, considerando a necessidade de capacitação e provisão condições de trabalho adequadas. Os princípios de Dublin sobre a água foram referendados na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), a ECO-92, realizada no estado do Rio de Janeiro em 1992. Essa Conferência teve como centro dos debates e preocupações a forma de se atingir o desenvolvimento sustentável e, entre os vários documentos produzidos, o de maior importância foi a Agenda 21, que apresenta um plano de ação para alcançar os objetivos do desenvolvimento sustentável.

Merece destaque a recomendação feita na alínea “g” de se considerar a bacia hidrográfica como a unidade de referência para a resolução de conflitos relacionados ao acesso e/ou uso da água.

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 ONU¹³³, recomendou que a Comissão de Direito Internacional¹³⁴ 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

¹³³ 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;

¹³⁴ 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.

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.

A guisa de exemplo, ressalta-se que já 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).

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 1997.¹³⁵

Este tratado internacional constitui um acordo-quadro (*framework-agreement*), que 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.

Apesar de se aplicar apenas ao uso não-navegacional dos cursos d'água internacionais, a Convenção admite que determinados usos da água podem afetar a navegação ou serem afetados por ela, o que justificaria algumas exceções ao título do documento. Uma análise mais acurada revelaria que qualquer curso d'água navegável está sujeito às conseqüências dessa navegação, seja por lançamento de detritos pela embarcações ou pela poluição por qualquer outro meio, seja pelo fato de ter que se levar em conta a navegabilidade ao se projetar a construção, por exemplo, de uma usina hidrelétrica ou de qualquer outro empreendimento baseado na utilização da água.

Outra observação a ser feita diz respeito à grande margem de aplicabilidade da Convenção, posto que a expressão "curso d'água internacional" se refere a um sistema de águas de superfície e subterrâneas que, em virtude de suas interconexões físicas, constituem um conjunto unitário que *normalmente* flui para

¹³⁵ A/RES/51/229 de 8 de julho de 1997.

uma desembocadura comum (art. 2, alínea “b”). Daí poder se afirmar que a Convenção pretende se aplicar aos rios, lagos, aquíferos, glaciares, reservatórios e canais.

Entretanto, cabe ressaltar que o uso da palavra “normalmente” foi incluído na redação original do artigo para evitar dificuldades de interpretação no sentido de excluir do conceito aquelas situações anormais de conexão entre águas. Tal é o caso dos rios Reno e Danúbio que, em certas épocas do ano, se interconectam por águas subterrâneas via lago Constance. Por não se conectarem *normalmente*, isto é, de forma perene, não se pode dizer, nos termos da Convenção, que os rios Reno e Danúbio formam um único sistema de águas (Nações Unidas, 2005, p. 96)

É interessante observar que, para evitar uma má interpretação, ou mesmo certa ambigüidade de conceitos, a Convenção deixa claro, em seu art. 1º, que a expressão “curso d’água internacional” se refere tanto ao canal quanto às suas águas.

O uso da expressão “sistema fluvial” não é recente. Vários acordos internacionais já a utilizaram. Por exemplo, o Tratado de Versalhes, que em 1919 utilizou este conceito no art. 331, quando declarou vários rios como sendo internacionais¹³⁶ e a Convenção de Barcelona de 1921.¹³⁷

Continuando na análise da Convenção de 1997, verifica-se que o art. 3º realça a possibilidade aberta aos Estados ribeirinhos de celebrarem acordos relativos a todo

¹³⁶ Vide observações quanto ao Tratado de Versalhes supra.

¹³⁷ Ver tópico específico à esta Convenção neste trabalho.

o curso de um determinado rio, como também a apenas uma parte dele.¹³⁸ Parece, entretanto, que esta restrição geográfica do âmbito de aplicação de um acordo que envolve águas transnacionais só deve ser jurídica e ecologicamente aceita se não provocar danos aos demais Estados ribeirinhos.

O uso eqüitativo e razoável dos recursos hídricos transfronteiriços requer a observância de determinados fatores e circunstâncias. Entre eles, a Convenção enumera sete, os quais merecem transcrição:¹³⁹

- a) fatores geográficos, hidrográficos, hidrológicos, climáticos, ecológicos e outros fatores de caráter natural;
- b) as necessidades sociais e econômicas dos Estados ribeirinhos envolvidos;
- c) a população dependente dos recursos hídricos em cada Estado;
- d) os efeitos do uso ou usos de um rio internacional por um Estado ribeirinho noutro Estado;
- e) os usos atuais e potenciais do curso d'água;
- f) a conservação, proteção, desenvolvimento e racionamento do uso dos recursos hídricos e os custos que terão as medidas para se alcançar este objetivo;
- g) a avaliação das alternativas, de valor correspondente, para um projeto particular ou para um uso existente.¹⁴⁰

Merece atenção 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

¹³⁸ Uma publicação da FAO (Organização para a Agricultura e Alimentação), intitulada *Systematic Index of International Water Resources Treaties, Declarations, Acts and Cases by basin* revela que um grande número de tratados sobre rios internacionais se referem a uma parte limitada de um sistema fluvial..

¹³⁹ Ver art. 6º da Convenção e art. 5º das *Regras de Helsink* abordadas anteriormente.

¹⁴⁰ A expressão "de valor correspondente" parece indicar que a alternativa em questão deve ser geralmente comparável em termos de possibilidade, praticidade e custo-benefício.

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 (art. 7º).

Quando faz referência às “devidas medidas” (*due diligence*) a Convenção quer indicar que se espera do Estado, que pretende utilizar-se das águas de um rio internacional, a adoção de medidas proporcionais à magnitude do empreendimento. Isto não quer dizer, entretanto, que o Estado garanta que não haverá danos ao outro. Trata-se aqui de uma obrigação de conduta e não de resultado.¹⁴¹

O princípio de cooperação mútua entre os Estados ribeirinhos, estampado no art. 8º, já é conhecido antigo no cenário internacional, sendo facilmente encontrável em vários acordos internacionais. Apenas a título de ilustração, cita-se o princípio XXIV da Declaração da Conferência de Estocolmo sobre o ambiente humano, de 1972, o art. 3º da Carta dos Direitos e Deveres Econômicos dos Estados, adotada pela Assembléia Geral da ONU em 1974 (Resolução A/29/3281), as Recomendações 84 e 90 da Conferência das Nações Unidas sobre a Água, realizada na cidade de Mar del Plata em 1977, o art. 18.4 da Agenda 21, aprovada em 1982 e o art. 3º da Declaração das Nações Unidas sobre o Direito ao Desenvolvimento, de 1986 (Resolução A/41/128).

¹⁴¹ No Direito, uma das classificações das obrigações é: obrigação de meio (ou de conduta) na qual uma parte num contrato qualquer se compromete a agir de forma prudente, digna, responsável, porém sem garantir que o resultado de sua conduta seja o esperado. Um exemplo de obrigação desta natureza é a do professor com seu aluno. Aquele se compromete a agir com zelo, competência e dedicação. Mas não garante que o aluno obterá êxito na disciplina ou na sua carreira. O mesmo ocorre com o advogado ao defender seu cliente. O profissional se compromete a dar o melhor de si, mas não se compromete com a obtenção de uma sentença favorável. O outro tipo de obrigação é a chamada obrigação de resultado. Nesta o contratante se compromete a atingir um determinado objetivo. Se este não for alcançado, a obrigação não estará cumprida. Um exemplo desta hipótese é o do engenheiro contratado para construir um edifício.

A cooperação mútua entre os Estados ribeirinhos é que proporcionará as bases para a regular troca de dados e informações prevista no art. 9º bem como para diversas outras ações previstas na Convenção. A troca de dados e informações, entretanto, estará limitada quando envolver assuntos de segurança ou defesa nacional, conforme prescrito no art. 31.¹⁴²

Vale registrar, também, que nos termos da Convenção (art. 10), se não houver nenhum tratado ou norma costumeira regulando os diversos usos que se possa fazer de um curso d'água internacional, nenhum uso que se faça da água será considerado como prioritário sobre os demais. Esta posição é importante porque impede que determinadas condutas, implementadas unilateralmente, possam ser consideradas mais importantes que outras. Por exemplo, o uso da água para irrigação em detrimento do seu uso para navegação ou para a geração de energia elétrica. Entretanto, o inciso II do citado art. 10 é bem claro ao dispor que se houver conflito entre os usos do curso d'água, deverá ser dada especial atenção às necessidades humanas básicas. Este artigo será retomado quando passar-se à discussão sobre os conflitos internacionais relacionados à utilização de rios e lagos transfronteiriços.

Um outro ponto importante da Convenção é que ela não se restringe apenas ao curso d'água isoladamente considerado. Ela reconhece expressamente que é necessária uma visão holística do ambiente no qual se insere um determinado rio ou lago. Esta visão integradora transparece quando o art. 10 determina que os Estados ribeirinhos deverão “individualmente ou em conjunto, proteger e preservar os

¹⁴² Entre as diversas situações que têm por base a troca de dados e informações entre os Estados ribeirinhos, cita-se a obrigação dos Estados notificarem uns aos outros sobre qualquer situação de emergência ocorrida em um deles e que causará ou poderá causar danos aos demais (art. 29).

ecossistemas dos cursos d'água internacionais”.

É importante lembrar que tal modo de encarar o sistema fluvial não é inovação trazida pela Convenção. Na verdade, vários acordos internacionais já ostentam o brilhantismo da interconectividade dos sistemas. Por exemplo, cita-se o Estatuto do rio Uruguai, de 1975, celebrado entre Argentina e Uruguai. Ou ainda outro, mais antigo, a Declaração de Assunção, assinada em 1971 por ocasião do 4º Encontro dos Ministros das Relações Exteriores dos Estados da Bacia do Rio da Prata.

Todo o esforço normativo desta Convenção pode ser resumido em duas preocupações básicas: satisfazer as necessidades humanas de água potável sem causar prejuízos ao ecossistema; e, conseqüentemente, prevenir, reduzir e controlar a poluição das águas.

Merece realce, também, que a idéia do estabelecimento de mecanismos conjuntos de manejo dos cursos d'água internacionais não é nova. Já em 1911 o Instituto de Direito Internacional recomendava que os Estados ribeirinhos criassem comissões conjuntas para estabelecer ou modificar acordos já existentes sobre a gestão comunitária das águas internacionais.¹⁴³

Caubet (2006, p. 13) chama a atenção para o reduzido êxito alcançado por esta Convenção, ainda mais se se considerar que dos Estados que já a assinaram, apenas quatro se encontram na mesma região (Iraque, Jordânia, Líbano e Síria),

¹⁴³ *Annuaire de l'Institut de Droit international*, 1911, vol. 24, p. 365-367, *apud* Yearbook ...1974, v. II, p. II, p. 200, documento A;5409, parágrafo 1071).

sendo que destes, dois nem dependem dos mesmos rios (Jordânia e Líbano) e os dois que dependem dos mesmos rios (Iraque e Síria), têm menos problemas entre si do que com um terceiro comum (a Turquia, onde nascem os rios Tigre e Eufrates), que nem assinou a Convenção.

Até fevereiro de 2007 esta convenção ainda não havia entrado em vigor, pois apenas 15 países estavam juridicamente vinculados à mesma (por ratificação ou adesão), enquanto que para a mesma entrar em vigor, nos termos do art. 36, são necessárias, no mínimo, trinta e cinco vinculações jurídicas (ratificação, aceitação, aprovação ou adesão).¹⁴⁴

3.4 Foruns Mundiais pela água

3.4.1 Primeiro Forum Mundial

O primeiro Fórum Mundial da Água, foi realizado em Marrakesh (Marrocos) em 1997, e teve como meta discutir temas tão amplos como: água e saneamento, gestão das águas compartilhadas, conservação dos ecossistemas, igualdade de sexos e utilização eficaz da água.

Da *Declaração de Marrakesh*, produzida ao final do encontro, merece destaque a afirmação de que se reconhecia ali a urgente necessidade de uma melhor compreensão de toda as complexas particularidades – qualitativas e

¹⁴⁴ Já se vincularam juridicamente: África do Sul, Alemanha, Finlândia, Holanda, Hungria, Iraque, Jordânia, Líbano, Líbia, Namíbia, Noruega, Portugal, Qatar, Síria, Suécia.

quantitativas, políticas e econômicas, le

No bojo deste encontro, produziu-se o documento chamado Visão Mundial da Água, no qual se estabeleceu alguns princípios de ação, a saber:

- Envolver todos os grupos de interesse numa gestão integrada;
- Tarifação dos serviços que reflita o custo total;
- Incrementar o investimento público em pesquisa e inovação;
- Incrementar a cooperação nas bacias fluviais internacionais;
- Incrementar massivamente os investimentos em água.

3.4.3 Terceiro Forum Mundial

O terceiro *Forum* Mundial da Água realizou-se em 2003, nas cidades de Kyoto, Shiga e Osaka, no Japão.

Neste encontro, objetivou-se dar um passo a mais ao que havia sido proposto na Cúpula do Milênio das Nações Unidas (2000), na Conferência Internacional sobre Água Potável, realizada em Bonn (2001) e na Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável.

Dos 29 pontos da Declaração Ministerial produzida ao final do Encontro, destacam-se:

1. A convicção de que a água é uma força propulsora para o desenvolvimento sustentável, incluindo aí a integridade ambiental e a erradicação da pobreza, indispensáveis para a saúde humana e seu bem estar;

2. A decisão de promover o manejo integrado dos recursos hídricos;
3. O reconhecimento de que a situação da água no planeta varia de região para região, o que implica numa atitude nacional e internacional direcionada para as necessidades locais;
4. O reconhecimento de que é fundamental a cooperação entre os países ribeirinhos relacionada aos cursos d'água situados em regiões de fronteira e os transfronteiriços, visando o manejo sustentável dos recursos hídricos e, conseqüentemente, benefícios mútuos;
5. A decisão de estimular a pesquisa científica para previsão e monitoramento do ciclo hidrológico global, incluindo os efeitos provocados pela mudança climática;
6. A decisão de promover o desenvolvimento do aproveitamento não convencional dos recursos hídricos, estimulando o uso de tecnologias inovativas como a dessalinização da água do mar, a reciclagem da água e outras formas de apropriação da água;
7. O reconhecimento da energia hidráulica como uma fonte renovável e limpa de energia, mas que deve ser levada a cabo de maneira ambientalmente sustentável e socialmente equilibrada;
8. O compromisso de esforçar-se para atingir as metas de desenvolvimento do milênio (MDGs, ONU, 2000), entre elas a de reduzir pela metade, até 2015, o número de pessoas sem acesso a água potável;
9. A decisão de encorajar o investimento, a pesquisa, o desenvolvimento e a

cooperação internacional para o progressivo avanço de melhores técnicas de utilização da água na agricultura;

10. A convicção de que para garantir o fornecimento de água de boa qualidade, é necessário proteger e usar de maneira sustentável os ecossistemas que naturalmente capturam, filtram, armazenam e fornecem água, como os rios, áreas úmidas, florestas e solos.

3.4.4 Quarto Forum Mundial das Águas

O quarto Fórum mundial teve lugar na cidade do México, em maio de 2006, e contou com a participação de representantes e delegados de 140 países.

Dos 13 pontos relacionados na Declaração Ministerial produzida ao final da Cúpula, cujo tema central foi “Ações locais com objetivos globais”, destaca-se:

- 1 – Reafirmou-se a importância crítica da água, em particular da água doce, para todos os aspectos do desenvolvimento sustentável, incluindo a erradicação da pobreza e a fome, a redução de desastres relacionados com água, a saúde, o desenvolvimento agrícola, a hidroenergia, a segurança alimentar, a igualdade de gênero, assim como o alcance da sustentabilidade e proteção ambiental.
- 2 – Reafirmou-se o compromisso para alcançar os objetivos acordados no âmbito internacional sobre a gestão integrada dos recursos hídricos (GIRH), o acesso à água potável e saneamento básico, acordados na Agenda 21, a Declaração do Milênio e o Plano de Aplicação de Johannesburgo (PIJ).
- 3 – Reafirmou-se a importância de se acrescentar a sustentabilidade dos

ecossistemas nos empreendimentos econômicos e reconheceu-se a importância da implementação, em algumas regiões, de práticas inovadoras como o manejo de água da chuva e o desenvolvimento de projetos hidroenergéticos.

- 4 – Reconheceu-se o trabalho realizado no âmbito do Sistema das Nações Unidas em apoio a seus Estados membros, visando alcançar os objetivos antes mencionados. Neste sentido, apoiou-se o papel coordenador do Grupo de água das Nações Unidas (ONUÁgua) e destacou-se a necessidade de fortalecer seu trabalho. Valorizou-se a ajuda propiciada pelo Conselho Assessor sobre água e Saneamento do Secretario General das Nações Unidas, para reforçar os esforços de então para alcançar os objetivos em matéria de água e saneamento. Além disso, manifestou-se expreso e contínuo apoio a iniciativas como a *Década da água para a Vida* e o interesse pela Iniciativa *WEHAB*¹⁴⁶ do Secretario General das Nações Unidas.
- 5 – Reconheceu-se as contribuições do 4º Fórum Mundial da Água e seu processo preparatório regional para o desenvolvimento de capacidades nos âmbitos nacional, regional e internacional, e na promoção do intercambio de melhores práticas e lições aprendidas sobre assuntos internacionais sobre água e saneamento.
- 6 – Reconheceu-se a importância de políticas domésticas e internacionais que fomentem e ajudem o desenvolvimento de capacidades e cooperação em todos os níveis, para mitigar os desastres relacionados com a água, incluindo a prevenção, preparação, avaliação de risco, consciência comunitária, resiliência e resposta;
- 7 – Afirmou-se o importante papel que desempenham os parlamentares e demais autoridades locais em diversos países para incrementar o acesso sustentável aos serviços de água e saneamento, assim como para apoiar

¹⁴⁶ Em 2002, o Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, identificou um conjunto de cinco assuntos que necessitavam de especial atenção na Conferência Mundial para o Desenvolvimento Sustentável, realizada naquele ano em Johannesburgo (Rio+10). Estes assuntos eram água, energia, saúde, agricultura e biodiversidade. Ficaram conhecidos pela sigla em inglês WEHAB (*Water, Energy, Health, Agriculture and Biodiversity*).

a gestão integrada dos recursos hídricos. Reconheceu-se, ademais, que uma eficiente colaboração com e entre estes atores é um fator chave para enfrentar os desafios e alcançar as metas em matéria de água.

Também neste fórum assinou-se a *Declaração sobre a Execução da Associação Estratégica entre América Latina e União Européia em Matéria de Recursos Hídricos e saneamento*.

Entretanto, este *Forum* foi marcado, também por manifestações de várias Organizações Internacionais não governamentais e de alguns países, como Bolívia e Venezuela, contra a política de privatização da água, que segundo eles imperou durante todo o encontro.¹⁴⁷

A idéia de privatização dos serviços de abastecimento de água e de saneamento é parte das estratégias do Banco Mundial para a gestão dos recursos hídricos no mundo (BANCO MUNDIAL, 1993, p. 15).¹⁴⁸

Outra observação que merece registro é o fato de a Declaração final do Evento não reconhecer, expressamente, o *direito à água* como um direito humano fundamental.

Fato inusitado neste encontro foi a divulgação de uma *Declaração Ministerial Complementar*, elaborada pelos representantes da Bolívia, de Cuba, da Venezuela e do Uruguai, na qual manifestaram expressamente:

¹⁴⁷ Fonte: <http://colombia.indymedia.org/news/2006/03/39459.php>. Acesso em: 11 out 2006.

¹⁴⁸ Sobre a política de privatização ou mercantilização da água, bem como o papel do Banco Mundial neste processo, ver Petrella (2003, p. 12-17).

Os Ministros ou seus representantes abaixo firmantes, no âmbito do Quarto *Forum* Mundial da Água, declaramos perante os participantes deste *Forum*, perante a comunidade internacional e perante os povos do mundo, o seguinte:

O acesso à água em qualidade, quantidade e eqüidade, constitui um direito humano fundamental. Os Estados com a participação das comunidades devem realizar esforços em todos os níveis para tornar efetivo este direito para seus habitantes. Assim, acordamos continuar realizando todas as gestões no âmbito da Comissão de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas e outros fórum internacionais, dentro de suas competências, para reconhecer e fazer efetivo este direito.

Manifestamos a profunda preocupação sobre os possíveis impactos negativos daqueles instrumentos internacionais, como os Tratados de Livre Comércio e Investimentos, possam ter sobre os recursos hídricos e reafirmamos o direito soberano de cada país a regular a água em todos os seus usos e serviços.

Capítulo IV

O Brasil e os recursos hídricos transfronteiriços

Águas são muitas; infindas. E em tal maneira é graciosa [a terra] que, querendo-a aproveitar, dar-se-á nela tudo, por bem das águas que tem.
(Trecho da Carta de Pero Vaz de Caminha ao Rei D. Manuel).

Preliminarmente, é importante assinalar que o Brasil, atualmente, não adota as expressões “rios internacionais” e “bacias internacionais”.

De acordo com os gestores dos recursos hídricos no Brasil, esta expressão está obsoleta e não reflete exatamente o que pretende conceituar. Por conseguinte, o país optou por adotar as expressões *rios fronteiriços*, *rios transfronteiriços* e *bacias transfronteiriças*, conforme se vê na legislação pertinente. Senão vejamos:

- A Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos, criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e regulamentou o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, dispõe que:

Art. 39

Os Comitês de Bacia Hidrográfica são compostos por representantes:

[...]

§ 2º Nos Comitês de Bacia Hidrográfica de bacias de **rios fronteiriços e transfronteiriços** de gestão compartilhada, a representação da União deverá incluir um representante do Ministério das Relações Exteriores. (sem grifo no original).

- A Resolução nº 10, de 21 de junho de 2000, do Conselho Nacional de

Recursos Hídricos, que Instituiu a Câmara Técnica Permanente de Gestão dos Recursos Hídricos Transfronteiriços, estabelece que:

Art. 2º

São competências da Câmara Técnica:

[...]

III - propor diretrizes para gestão integrada em **bacias transfronteiriças**; (sem grifo no original).

A postura política do Brasil frente ao panorama jurídico internacional relacionado à água é eminentemente “globofóbica”, isto é, avessa a qualquer regulamentação do setor num plano que não seja bilateral ou, no máximo, regional.

Esta postura brasileira busca supedâneo de validade na velha ladainha da “soberania e segurança nacionais”.

Detentor de aproximadamente 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).

Para o Brasil, a gestão dos recursos hídricos deve se pautar pelo disposto na Agenda 21, privilegiando-se a soberania estatal para utilizar seus recursos naturais de acordo com suas próprias políticas nacionais (princípio 2 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e desenvolvimento).

Na concepção brasileira, a idéia de que os recursos naturais não reconhecem as fronteiras políticas estabelecidas pelo homem e que, por isso mesmo, “devem ser tratados como bens públicos globais” não merece guarida. O Ministério das Relações Exteriores entende que “as declarações, neste sentido, revelam uma visão preconceituosa, que subestima a capacidade dos países em Desenvolvimento de gerenciar, de forma soberana e sustentável, os seus recursos naturais” (BRASIL, 2006, p. 101). Para o país, “o assunto extrapola a dimensão técnica, constituindo matéria de interesse da própria política externa.” (BRASIL, 2006a, p.45)

Por outro lado, o país reconhece expressamente que

A preocupação com a universalização do acesso à água, sua conservação para usos múltiplos e a resolução de conflitos de uso tornam o tema prioritário na agenda internacional em face dos graves problemas ambientais que se apresentam em escala planetária. (BRASIL, 2006a, p.45).

Como se não bastasse esta evidente contradição entre o discurso e a prática, o Brasil divulga, em documento oficial (BRASIL, 2006a, p.45), que “é signatário de todas as últimas convenções e declarações internacionais”, relacionadas à água. Tanto esta afirmação quanto a anterior não guardam relação com os fatos, posto que, como visto antes, o Brasil sequer assinou a Convenção das Nações Unidas sobre o uso dos rios internacionais para fins diversos da navegação, de 1997, apesar de ter participado da Assembléia Geral da ONU que a aprovou.

Noutro pensar, vale o registro de que partiu do Brasil, em março de 1963, a proposta de realização de uma conferência especializada com o objetivo de que se examinasse, no âmbito continental, o problema do aproveitamento das águas dos

rios internacionais e se propusessem medidas relativas à sua regulamentação.¹⁴⁹

Em 1965, a II Conferência Interamericana Extraordinária, realizada no Rio de Janeiro, continha em sua agenda o tema VII: “Utilização agrícola, industrial e comercial dos rios e lagos internacionais. Consideração de uma Conferência especializada” (OEA, 1967, p.5).

Todavia, esta regulamentação continental dos recursos hídricos jamais saiu do campo das “boas intenções”, preferindo-se, no caso do Brasil, acordos bilaterais ou micro-regionais, como se verá a seguir.

4.1 Prolegômenos geográficos

4.1.1 Bacias hidrográficas internacionais na América do Sul

Como anotado antes, existe atualmente no continente sul-americano 38 bacias hidrográficas compartilhadas por mais de dois países.

Uma forma de se visualizar a distribuição das águas internacionais na América do Sul é ordená-las por bacias (quadro 3). Nesta forma de apresentação, pode-se visualizar imediatamente quais países integram determinada bacia hidrográfica.

¹⁴⁹ Doc. OEA/Ser. G/VI, C/INF-231, 3 abril 1963 (OEA, 1967, p. 5).

Quadro 3

Bacias hidrográficas internacionais na América do Sul, ordenadas por bacias

BACIA	PAÍSES
1 Amacuro	Guiana, Venezuela
2 Amazonas	Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Perú, Suriname, Venezuela
3 Aviles	Argentina, Chile
4 Aysen	Argentina, Chile
5 Baker	Argentina, Chile
6 Barima	Guiana, Venezuela
7 Cancoso/Lauca	Bolívia, Chile
8 Catatumbo	Colômbia, Venezuela
9 Chico/Carmen Silva	Argentina, Chile
10 Chira	Equador, Peru
11 Chuí	Brasil, Uruguai
12 Comau	Argentina, Chile
13 Courantyne/Corantijn	Guiana, Suriname
14 Cullen	Argentina, Chile
15 Essequibo	Brasil, Guiana, Venezuela
16 Gallegos-Chico	Argentina, Chile
17 Jurado	Colômbia, Panamá
18 Lagoa Mirim	Brasil, Uruguai
19 Lago Fagnano	Argentina, Chile
20 Lago Titicaca-Poopo	Bolívia, Chile, Peru
21 Maroni	Brasil, Guiana Francesa, Suriname
22 Mataje	Colômbia, Equador
23 Mira	Colômbia, Equador
24 Orinoco	Colômbia, Venezuela
25 Oiapoque	Brasil, Guiana Francesa
26 Palena	Argentina, Chile
27 Pascua	Argentina, Chile
28 Patia	Colômbia, Equador
29 Prata	Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai, Uruguai
30 Puelo	Argentina, Chile
31 Rio Grande	Argentina, Chile
32 San Martin	Argentina, Chile
33 Seno Union/Serrano	Argentina, Chile
34 Tumbes-Poyango	Equador, Peru
35 Valdivia	Argentina, Chile
36 Yelcho	Argentina, Chile
37 Zapaleri	Argentina, Bolívia, Chile
38 Zarumilla	Equador, Peru

Fonte. Adaptado a partir de Wolf (2006, s/p).

Um outra forma de se visualizar a distribuição das bacias pelo continente sul-americano é ordenando-as por país. Destarte, é possível identificar quais bacias afetam o território do Estado, inclusive com a superfície atingida em quilômetros quadrados e também o percentual do território diretamente drenado pela bacia internacional (Quadro 4).

Quadro 4

Bacias hidrográficas internacionais na América do Sul, ordenadas por país

País / Área (Km ²)	Bacias	(Km ²)	(%)
Argentina (2,781,013)	Aviles, Aysen, Baker, Chico/Carmen Silva, Comau, Cullen, Gallegos-Chico, Prata, Lago Fagnano, Palena, Pascua, Puelo, Rio Grande, San Martin, Seno Union/Serrano, Valdivia, Yelcho, Zapaleri	870,449	31.30
Bolívia (1,090,353)	Amazonas, Cancoso/Lauca, Prata, Lago Titicaca-Poopo, Zapaleri	1,043,143	95.67
Brasil (8,507,128)	Amazonas, Chuí, Essequibo, Prata, Lagoon Mirim, Maroni, Oiapoque	5,078,034	59.69
Chile (742,298)	Aviles, Aysen, Baker, Cancoso/Lauca, Chico/Carmen Silva, Comau, Cullen, Gallegos-Chico, Lago Fagnano, Lago Titicaca-Poopo, Palena, Pascua, Puelo, Rio Grande, San Martin, Seno Union/Serrano, Valdivia, Yelcho, Zapaleri	92,557	12.47
Colômbia (1,141,962)	Amazonas, Catatumbo, Jurado, Mataje, Mira, Orinoco, Patia	749,595	65.64
Equador (256,932)	Amazonas, Chira, Mataje, Mira, Patia, Tumbes-Poyango, Zarumilla	154,871	60.28
Guiana (211,241)	Amacuro, Amazonas, Barima, Courantyne/Corantijn, Essequibo	159,682	75.59
Guiana Francesa (83,811)	Maroni, Oiapoque	40,907	48.81
Paraguai (400,089)	Prata	400,089	100.00
Peru (1.296,912)	Amazonas, Chira, Lago Titicaca-Poopo, Tumbes-Poyango, Zarumilla	1,038,875	80.10
Suriname (145,498)	Amazonas, Courantyne/Corantijn, Maroni	73,952	50.83
Uruguai (178,141)	Chuí, Prata, Lagoon Mirim	142,846	80.19
Venezuela (916,561)	Amacuro, Amazonas, Barima, Catatumbo, Essequibo, Orinoco	698,462	76.20

Fonte: Adaptado a partir de Wolf (2006, s/p).

Pela sua singular posição geográfica, o Brasil integra duas grandes bacias hidrográficas de interesse internacional, às quais dispensa tratamento jurídico e político diferentes.

Como se sabe, desde o cabo Orange, onde se situa a foz do rio Oiapoque, correspondente ao extremo norte do litoral, até o arroio Chuí, correspondente ao

extremo sul, o Brasil possui cerca de 7.500 km de litoral.

Por outro lado, a fronteira do Brasil com seus vizinhos sul-americanos soma aproximadamente 16.600 km. Destes, mais de 9.300 km (56%), são constituídos por fronteiras hídricas. A tabela 2, abaixo, indica por exemplo, que dos 1.236 km de fronteira entre o Brasil e a Argentina, apenas 25 km não são constituídos por recursos hídricos (rios e canais).

Tabela 2

Fronteiras entre o Brasil e os países da América do Sul

	Rios e Canais (km)	Lagoas (km)	Geodésicas (km)	Div. De águas	Total	Total de Marcos
Guiana Francesa	427			303	730	07
Suriname				593	593	60
Guiana	698			908	1.606	134
Venezuela			90	2.109	2.199	2.456
Colômbia	809		612	223	1.644	128
Peru	2.003		283	709	2.995	86
Bolívia	2.609	63	751		3.423	426
Paraguai	929			437	1.366	901
Argentina	1.236			25	1.261	260
Uruguai	610	139	57	263	1.069	1.174
TOTAL GERAL	9.321	202	1.793	5.570	16.886	5.632

Fonte: Divisão de Fronteiras do Ministério das Relações Exteriores

Além do fato de possuir território nas duas maiores bacias do continente, o Brasil ostenta duas posições diametralmente opostas, quando se fala no fluxo das águas. De fato, como se percebe na figura 10 abaixo, o Brasil aparece na bacia Amazônica como país a jusante, fato que o levará, no plano internacional, a

defender interesses condizentes com esta situação.

Já na bacia do Prata, o Brasil aparece como país a montante, o que fará com que, nos acordos internacionais relativos à água doce, ostente posições às vezes até contrárias às defendidas para a bacia Amazônica. Estas posições geográficas diferentes fazem com que o Brasil defenda a tese de que não se pode, num acordo internacional multilateral, definir regras uniformes para o manejo e o planejamento ambiental destas áreas. Com isto, buscará o país, a todo custo, trazer as negociações envolvendo os rios internacionais para o campo dos tratados bilaterais.



Fig. 10: Fluxo das águas nas bacias Amazônica e do Prata. Fonte: BRASIL. Primeira Comissão Demarcatória de Limites. (Adaptação).

4.2 Prolegômenos históricos

A histórica diplomática do Brasil registra momentos tormentosos quando o assunto era a gestão de seus recursos hídricos, principalmente no tocante aos rios Amazonas, Paraná, Paraguai e Uruguai.

Vários são os episódios de ingerência externa nos domínios territoriais brasileiros, notadamente no final do século XIX e início do XX, por parte dos Estados Unidos da América, pela liberdade de navegação no rio Amazonas para todos os povos, independentemente de serem ribeirinhos.

Em 1867, em memorando assinado pelo Ministro Azambuja, lia-se a posição do Brasil relativa aos rios internacionais:

As nascentes dos rios não determinam sua propriedade. As nações têm propriedade na extensão dos rios que correm por seus respectivos territórios. Esta propriedade não está sujeita, como a particular, pelo Direito Civil, a servidão alguma, e a nação possuidora do rio pode negar passagem e trânsito às que ficam superiores, quando para isto existam poderosas razões e não domina mero capricho. Esta servidão só pode ser estabelecida por meio do direito convencional [tratado] nos termos e com as condições por ele declarados.

Percebe-se nestes trechos como a idéia de propriedade exclusiva dominou a relação dos Estados com seus recursos naturais durante bom tempo.

Ainda que não se pautasse por preocupações ambientais, o fato é que os Estados ribeirinhos se viam como “donos” do rio em todo o trecho que o mesmo estivesse sobre seu território.

Como a situação dos mananciais hídricos superficiais, com características internacionais, na América do Sul é de vital importância para a manutenção das boas relações de vizinhança entre os países, bem assim para a geração de energia e qualidade de vida das populações afetadas, desenvolveu-se, também por aqui, a prática de negociações inter-estatais para melhor gestão destes recursos. Neste sentido, vários acordos internacionais de âmbito regional foram celebrados, como por exemplo o Convênio Interamericano para Facilitar o Transporte Aquático Internacional (Convênio de Mar del Plata), do qual o Brasil não participa¹⁵⁰, o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), o Tratado da Bacia do Prata e o Tratado da Lagoa Mirim.

Já em 1933, por ocasião da VII Conferência Internacional Americana realizada na cidade de Montevideo (Uruguai), proclamou-se a Resolução LXXII, que versava especificamente sobre o uso industrial e agrícola dos rios internacionais.

Dentre as disposições desta Declaração, vale destacar a afirmação de que os Estados têm o direito exclusivo de aproveitar, para fins industriais e agrícolas, a margem dos rios internacionais que se encontra sob sua jurisdição. Este direito, entretanto, não deverá ser exercido de modo a prejudicar direito de outro Estado à margem do mesmo rio.

Esta mesma Declaração conclama a todos os Estados ribeirinhos a

¹⁵⁰ Este tratado está em vigor desde 1981. São partes do mesmo: Argentina, Chile, Costa Rica, Equador, Estados Unidos, Guatemala, México, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana e Uruguai. Assinaram, mas ainda não ratificaram este Convênio: Bolívia, Colômbia, Haiti e Honduras. Fonte: Organização dos Estados Americanos – Oficina de Direito Internacional. Disponível em <<http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/b-30.html>>. Acesso em : 31 jul 2006.

entabularem negociações recíprocas sempre que a construção de uma obra ou a utilização das águas comuns implicarem em perda da qualidade ou quantidade das águas, assim como obstaculizar a navegação.

4.3 A gestão integrada das águas transfronteiriças

O Brasil possui setenta e quatro cursos d'água classificados como transfronteiriços, sendo de se ressaltar que 60% do território nacional encontra-se situado nas bacias desses rios. (BRASIL, 2006, p. 101).

Apesar de parecer hostil a qualquer forma de regulamentação internacional dos recursos hídricos transfronteiriços, o Brasil integra alguns acordos interestatais relacionados ao tema. Entre estes acordos, destacam-se o Tratado da Bacia da Lagoa Mirim, o Tratado da Bacia do Prata e o Tratado de Cooperação Amazônica, dos quais se falará a seguir..

4.3.1 As Bacias da Lagoa Mirim e do Rio Quarai

Em abril de 1963, os Governos do Brasil e do Uruguai, com o propósito de estimular as relações econômicas entre os dois países, por meio de medidas que facilitassem a navegação e o aproveitamento dos recursos da Lagoa Mirim e do sistema hidrográfico correspondente, inclusive sua comunicação com o

oceano, celebraram um acordo para criação de uma Comissão Mista¹⁵¹ para estudar os problemas técnicos, econômicos e sociais relacionados com o melhoramento das condições de navegabilidade e o aproveitamento total da Bacia da Lagoa Mirim.¹⁵²

Após este Acordo, vários outros foram celebrados, valendo registrar:

- Acordo Referente ao Transporte Fluvial e Lacustre, concluído em Rivera (Uruguai) em 12 de junho de 1975, pelo qual, entre outras medidas, reservava-se o direito exclusivo para embarcações brasileiras e uruguaias de transportar mercadorias por via fluvial na região;
- Acordo de Cooperação para o Aproveitamento dos Recursos Naturais e o Desenvolvimento da Bacia do Rio Quaraí, assinado em Artigas, Uruguai, aos 11 de março de 1991;

4.3.1.1 Tratado da Bacia da Lagoa Mirim

Em julho de 1977, Brasil e Uruguai celebraram o Tratado de Cooperação para o aproveitamento dos Recursos Naturais e o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim.¹⁵³

Neste Tratado reconheceu-se:

- a) A importância de tornar mais efetivos os laços de boa-vizinhança e estreita cooperação entre os dois países; e

¹⁵¹ A criação desta comissão estava prevista na Ata do Rio de Janeiro, de 1961.

¹⁵² *United Nations Treaty Series*, 1974, p. 259-265.

¹⁵³ *United Nations Treaty Series*, 1978, p. 358-376.

- b) A necessidade de se melhorar as condições de vida das populações fronteiriças, bem como do integral aproveitamento dos recursos naturais das áreas limítrofes de acordo com critérios eqüitativos.

Os objetivos do Tratado, a serem perseguidos pelas partes incluem:

- a) A elevação do nível social e econômico dos habitantes da bacia;
- b) O abastecimento de água com fins domésticos, urbanos e industriais;
- c) A regularização das vazões e o controle das vazões;
- d) O estabelecimento de um sistema de irrigação e drenagem para fins agropecuários;
- e) A defesa e utilização adequada dos recursos animais, minerais e vegetais;
- f) A produção, transmissão e utilização de energia hidrelétrica;
- g) O incremento dos meios de transporte e de comunicação e, de maneira especial, da navegação;
- h) O desenvolvimento industrial da região;
- i) O desenvolvimento de projetos específicos de interesse mútuo.

Em julho de 1977 foi assinado um Protocolo para o Aproveitamento dos Recursos Hídricos do Trecho Limítrofe do Rio Jaguarão (Protocolo do Rio Jaguarão – Anexo ao Tratado da Bacia da Lagoa Mirim).

Em outubro de 2004, por meio da Moção nº 29 (publicada no Diário Oficial da União em 15 de março de 2005), o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (do Brasil) recomendou a implantação de Projeto Piloto de Gestão Integrada e

Sustentável de Recursos Hídricos e Ambiental nas Bacias Transfronteiriças da Lagoa Mirim e do Rio Quaraí.

Nos considerandos desta Moção, lê-se que:

- a) A gestão de recursos hídricos transfronteiriços deve observância aos princípios constitucionais e legais dos países limítrofes e aos princípios de direito internacional relativos à gestão de recursos hídricos compartilhados;
- b) Considerando que a gestão dos recursos hídricos deve cumprir os compromissos internacionais contratados e estar em conformidade com a Política Nacional de Recursos Hídricos;
- c) Considerando que a efetiva implementação dos compromissos assumidos no Tratado da Bacia da Lagoa Mirim, celebrado entre o Brasil e o Uruguai exige articulação e cooperação entre os dois países;

4.3.2 A Bacia do Prata

O primeiro de vários atos internacionais relacionados ao Rio da Prata foi o artigo adicional à Convenção de Paz entre o Brasil e a República das Províncias Unidas do Rio da Prata, de 1828, pelo qual as partes contratantes comprometeram-se a empregar todos os meios ao seu alcance a fim de que a navegação em dito rio, bem como a de todos os seus afluentes, fosse conservada para o uso dos súditos de ambas as nações, por 15 anos, pela forma que se ajustasse no tratado definitivo

de paz (que, aliás, não chegou a ser celebrado).

Em 1851, Brasil e Uruguai assinaram acordo relativo à navegação comum do rio Uruguai e em 1857, Brasil e Argentina por meio de uma Convenção, declararam os rios Paraná, Paraguai e Uruguai abertos ao comércio de todas as nações.

O Rio Paraná, principal formador da Bacia do Prata, é o décimo maior do mundo em descarga, e o quarto em área de drenagem. De sua nascente, no planalto central brasileiro (ver fig. 11), até a foz, no estuário do Prata, percorre 4.695km.

Entre as principais bacias hidrográficas da América do Sul, a Bacia do Paraná, se sobressai como sendo a que mais sofreu com a construção de represas para geração de energia elétrica. A região é conhecida por dispor do maior parque hidroenergético instalado em território brasileiro (BRASIL, 2006, p. 243).



Fig. 11: Cabeceira do Rio Paraná, na tríplice fronteira (MG, SP, MS).
Confluência dos rios Grande e Paranaíba. Foto: Alemar, 2006.

Contam-se atualmente mais de 130 barragens na bacia, que transformaram o Rio Paraná e seus principais tributários (Grande, Paranaíba, Tietê, Paranapanema e Iguaçu) em uma sucessão de lagos.¹⁵⁴

4.3.2.1 Tratado da Bacia do Prata¹⁵⁵

Os Governos das Repúblicas da Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai, desde 1967 (Declaração Conjunta de Buenos Aires, de 27/02/1967, e Ata de Santa Cruz de la Sierra, de 20/05/1968) já vinham entabulando negociações para a consecução de uma gestão cooperativa e solidária dos recursos naturais da região da bacia do Prata, objetivando o desenvolvimento harmônico e equilibrado, baseado no aproveitamento dos grandes recursos da região e, ao mesmo tempo, assegurando a sua preservação para as futuras gerações mediante uma utilização racional desses mesmos recursos.¹⁵⁶

A rigor, já em 1941 a idéia de gestão compartilhada dos rios da bacia do Prata já despontava nos meios políticos da região. A Resolução XIV, da Conferência dos Países do Prata, realizada neste ano, recomendava que os Estados constituíssem comissões técnicas mistas para “estudar as possibilidades de melhorar as condições de navegação dos rios do sistema hidrográfico do Prata que separam ou banham costas de dois ou mais destes Estados”. E mais: recomendou que estes mesmos Estados celebrassem Convênios recíprocos sobre o “uso industrial e agrícola destes

¹⁵⁴ Fonte: Bureau Brasileiro de Pesca Esportiva. Disponível em <<http://www.bureaudepesca.com.br/content/view/40/141/lang,pt/>>. Acesso em: 05 out. 2006.

¹⁵⁵ Feito na cidade de Brasília, em 23/04/1969, entrou em vigor em 14/08/1970. Foi promulgado no Brasil pelo Decreto nº 67.084, de 19 de agosto de 1970.

¹⁵⁶ É de se reparar que estes objetivos, expressos no preâmbulo do Tratado, já sinalizavam para o que mais tarde ficaria conhecido como “desenvolvimento sustentável”.

rios” (OEA, 1967, p. 19).

A utilização dos recursos hídricos da região encontra-se expressamente desenhada na alínea *b*, do parágrafo único do artigo 1º do tratado, que dispõe que os países participantes concordam em “conjugar esforços com o objeto de promover o desenvolvimento harmônico e a integração física da Bacia do Prata” e que para isso promoverão, no âmbito da Bacia, a realização de obras, bem como a cooperação jurídica necessária para que se alcance a “utilização racional do recurso água, especialmente através da regularização dos cursos d’água e seu aproveitamento múltiplo e eqüitativo”.

Este tratado, de apenas oito artigos (não ultrapassando quatro páginas), apesar de ser uma ode à cooperação internacional (considerando a época e a região), deixa claro, entretanto, a idéia de soberania territorial dos Estados em relação aos seus recursos naturais, quando determina em seu artigo 5º que, embora preconizem o respeito ao Direito Internacional e a política da boa vizinhança, a “ação coletiva entre as Partes Contratantes deverá desenvolver-se sem prejuízo dos projetos e empreendimentos que decidam executar em seus respectivos territórios”.

Caubet (2006, p. 123), afirma que este Tratado, “apesar de se realizar em um contexto regional, teve ponderável influência sobre a definição das normas do Direito Internacional geral.” Para o autor, esta afirmação se justifica no fato de que as evoluções processadas na região em menos de duas décadas levaram mais de cem anos para se realizarem na Europa.

Não se pode deixar de reconhecer o grande mérito deste Tratado em estabelecer compromissos multilaterais para a gestão dos recursos naturais da Região. Entretanto, forçoso é admitir que se trata mais de linhas programáticas (um típico acordo-quadro)¹⁵⁷ do que um compromisso específico quanto a um determinado ponto das relações internacionais no tocante aos seus recursos compartilhados.

Destarte, no caso dos recursos hídricos, por exemplo, todos os conflitos surgidos em decorrência do uso que um Estado faça ou pretenda fazer em águas internacionais sujeitas à sua soberania, sempre foi resolvido por tratados bilaterais ou multilaterais, conforme a situação. Veja-se o caso da Usina de Itaipu (Ver CAUBET, 1989, *passim*) ou das *papelleras* no rio Uruguai, ou ainda das projetadas usinas de Santo Antônio e Jirau, na Amazônia.

4.3.3 A Bacia Amazônica

Como afirmado antes, o Brasil sempre sustentou que a liberdade de navegação na parte que lhe pertence de um rio internacional, só pode ser concedida por meio de convenção especial ou por ato seu próprio. Com relação ao Amazonas, o primeiro ato internacional por ele celebrado, em confirmação dessa doutrina, foi a Convenção Especial de Comércio, Navegação e Limites, de 1851, com o Peru.

¹⁵⁷ Caubet (1989, p. 57) chega a afirmar que, neste Tratado, “o comprometimento dos diversos parceiros está na medida de suas preocupações e segundas intenções de toda espécie (diplomáticas, econômicas, geopolíticas)”.

Depois deste, vários outros foram assinados com os vizinhos, sempre na linha da tese de que os assuntos referentes a rios internacionais deveriam ser tratados apenas de forma bilateral, no máximo no âmbito regional, mas nunca no plano multilateral do tipo universal.

À guisa de exemplo, registra-se relatório de Raul Fernandes, presidente da Delegação do Brasil à VI Conferência Internacional Americana, em 1928, na cidade de Havana, sobre a inclusão intempestiva da questão sobre a utilização das águas dos rios internacionais. Resumidamente: os organizadores da Conferência pretenderam incluir nas discussões, inclusive com a insistência do delegado argentino, a regulamentação do uso das águas dos rios internacionais para fins agrícolas e industriais, a qual não constava da pauta inicial do encontro. Para que fosse possível a inclusão desta questão, seria necessário que a proposta partisse de duas delegações e fosse aprovada por dois terços de votos em sessão plenária. O delegado brasileiro, indignado, assim reagiu:

Reconheço, Srs. Delegados, que o uso das águas dos rios internacionais precisa ser regulamentado sob o seu aspecto internacional. [...] A Conferência não está preparada para isso; não tem como base de suas deliberações nenhum projeto maduramente estudado em seus aspectos técnicos; e toda improvisação neste assunto, além de temerária, seria especialmente para o meu país muito delicada, pois o Brasil possui a mais vasta rede fluvial na América, e nenhum Estado seria mais afetado do que ele pela regulamentação desta matéria. (TRINDADE, 1984, p. 160).

Antes desse episódio, a diplomacia brasileira já tivera a oportunidade de demonstrar no plano internacional a atenção que dedicava aos rios transfronteiriços: No início do século XX, mesmo sem haver um tratado que obrigasse, o Brasil, por mera liberalidade, permitia que a Bolívia utilizasse as águas do Amazonas para ter acesso ao mar. Acontece que a Bolívia entendeu de abrir seus rios (especialmente o

acre e seus afluentes) a um sindicato dirigido por estrangeiros e sem personalidade jurídica internacional, o “Bolivian Syndicate of New York”. Nesse momento (1903) o Brasil, via de seu Ministro das Relações Exteriores, informou ao Cônsul-Geral dos Estados Unidos que o Brasil sempre sustentou a tese de que quando um rio atravessa o território de dois ou mais Estados, “a liberdade de navegação ou de trânsito para o ribeirão superior depende de prévio acordo com o ribeirão inferior”, e com base nessa tese, suspendeu a livre navegação outrora permitida à Bolívia.

Olyntho Magalhães (então Ministro das Relações Exteriores), em 1902, já afirmara que quando o Brasil, em 1866, abriu o Amazonas à navegação das nações amigas, esta abertura não se estendeu aos afluentes, com exceção do rio Negro até Manaus e do Madeira até Borba (posteriormente até Santo Antônio). Logo, o rio Acre, no território brasileiro, não foi automaticamente aberto à navegação estrangeira. (cf. TRINDADE, 1986, p. 328).

É de se reparar como a posição do Brasil relativa às bacias do Prata e do Amazonas foi, desde sempre, diferente. Enquanto a primeira foi aberta à livre navegação em 1857 (inclusive para seus afluentes), o rio Amazonas só foi aberto à navegação alienígena dez anos depois, e mesmo assim com exclusão dos afluentes, exceto o Madeira e o Negro em parte dos seus trechos.

Essa diferença de tratamento talvez explique a relutância histórica do governo brasileiro em não concordar com uma regulamentação internacional e uniforme para os rios internacionais. Isto porque, os interesses que o Brasil defende na Amazônia são diferentes dos defendidos no Prata.

Relatos históricos, como o de Euclides da Cunha, sobre a Amazônia do início do século permitem uma visão de como, já naquela época, a preocupação com os rios da região se insinuava.¹⁵⁸ Poderá ser dito que a iniciativa dos governos brasileiro e peruano de se estabelecer uma comissão mista para estudar o Rio Purus, desde a nascente à foz, teve finalidade puramente militar e de defesa da soberania, com foco central na consolidação da fronteira comum. Entretanto, em meio aos documentos produzidos pela pena de Euclides (que também foi d'Os Sertões) ver-se-á nuances de uma preocupação com a esfera ambiental, sobretudo com os rios, como se percebe neste trecho, quando o autor se refere à quantidade interminável de galhos e outras “tranqueiras” que tumultuam o correr suave das águas do Rio Purús:

Porque os homens que ali mourejam - o caucheiro peruano com as suas *tanganas* rijas, nas montarias velozes, o nosso seringueiro, com os varejões que lhe impulsionam as ubás, ou o regatão de todas as pátrias que por ali mercadeja nas ronceiras alvarengas arrastadas à sirga - nunca intervêm para melhorar a sua única e magnífica estrada; passam e repassam nas paragens perigosas; esbarram mil vezes a canoa num tronco caído há dez anos junto à beira de um canal; insinuam-se mil vezes com as maiores dificuldades numa ramagem revolta barrando-lhes de lado a lado o caminho, encalham e arrastam penosamente as canoas sobre os mesmos "salões" de argila endurecida; vezes sem conta arriscam-se ao naufrágio, precipitando, ao som das águas, as ubás contra as pontas duríssimas dos troncos que se enristam invisíveis, submersos de um palmo - mas não despendem o mínimo esforço e não despedem um golpe único de facão ou de machado num só daqueles paus, para desafogar a travessia. [...] O Purus - e como ele todos os tributários meridionais do Amazonas, à parte o Madeira - está inteiramente abandonado.(CUNHA, 1976, p. 121-122).

Euclides da Cunha, sem se postar de “ambientalista”, noção que só muitos anos mais tarde ganharia ares de cientificidade e de cumplicidade pública, já erguia a voz em defesa de um curso d'água que acabara de conhecer e de se maravilhar

¹⁵⁸ Em 1904, Euclides da Cunha foi nomeado Chefe da delegação brasileira à Comissão Mista (brasileiro-peruana) para o Alto Purus. A nomeação se deu por ordem do Barão de Rio Branco, então Ministro das Relações Exteriores do Brasil.

com ele. Em seus escritos sobre esta viagem pitoresca à Amazônia, deixou clara sua mensagem aos que lhe sucederiam no tempo, de tal sorte que, ao fechar seu texto sobre o Rio Purus, numa prosa quase poética, entrega-se à sofreguidão dos que acreditam num futuro melhor, embora saibam que não o verão. É assim que ele conclama seus concidadãos a um “serviço organizado de melhoramentos, [...] passando de governo a governo, [...] que seja uma espécie de compromisso de honra com o futuro - que nos salve o majestoso rio”.

E finaliza seus apontamentos como se fizesse uma profecia:

O Purus é um enjeitado. Precisamos incorporá-lo ao nosso progresso, do qual ele será, ao cabo, um dos maiores fatores, porque é pelo seu leito desmedido em fora que se traça, nestes dias, uma das mais arrojadas linhas da nossa expansão histórica (CUNHA, 1976, p. 124).

Quando se lê, por exemplo, que, no que se refere à qualidade das águas superficiais, devido à deficiência da rede de monitoramento, há dados somente para as regiões hidrográficas do Paraná, Paraguai, São Francisco, Atlântico Leste, Sudeste e Sul (BRASIL, 2006, P. 243), é inevitável lembrar-se das palavras de José Varela, quando vaticinou: O que sabem os brasileiros (notadamente o Congresso Nacional) sobre a fronteira norte, a respeito deste seu Extremo-Norte? (PEREIRA, 2006, s/p).

O mesmo José Varela chama a atenção para a tão divulgada “ameaça de ‘internacionalização’ (leia-se, tutela das potências industrializadas)” da Amazônia. É que para este pesquisador, a “Amazônia brasileira, no alvorecer do século XXI, se acha na mais preocupante encruzilhada da sua história”, posto que existe o temor, “às vezes”, de que a propalada proteção dos Direitos Humanos e a defesa ambiental

“venham eventualmente descambar em injustiça e atos imperiais em nome da humanidade”. (PEREIRA, 2006, s/p)

4.3.3.1 Tratado de Cooperação Amazônica¹⁵⁹

Antes de fazer uma abordagem específica da preocupação com a Bacia Amazônica, mister se faz o registro, ainda que *an passant*, de alguns fatos que marcaram, do ponto de vista geográfico, histórico e jurídico, a presença do Brasil nesse território.

A Bacia Amazônica de formação terciário-quadernário é a maior do mundo, drenando aproximadamente 1/4 da área da América do Sul, escoando cerca de 1/5 da água doce do planeta.

Em sua área drenada, com aproximadamente 6.217.000 km², encontra-se o maior arquipélago fluvial do mundo, o Mariuá, com mais de 700 ilhas localizado no Rio Negro próximo ao município de Barcelos; o maior conjunto de rios do planeta (aproximadamente 1.700), mais do que em toda a Europa; maior Reserva Biológica inundada do planeta (Mamirauá); maior ilha flúvio-marinha do planeta (ilha de Marajó), na foz do rio Amazonas com mais de 50.000 km²; maior rio do mundo (rio Amazonas) tanto em volume de água quanto extensão.¹⁶⁰

Comunica-se ao norte com a do Bacia do Orinoco (3^a maior da América do Sul, com quase 1.000.000 Km²), e ao sul com a Bacia do Prata (2^a maior da

¹⁵⁹ Promulgado pelo Brasil pelo Decreto nº 85.050, de 18/08/1980.

¹⁶⁰ Fonte: Praticagem dos Rios Ocidentais da Amazônia. Disponível em <http://www.proamaneus.com.br/rios_da_amazonia.php>. Acesso em: 07 out. 2006.

América do Sul, com cerca de 3.200.000 Km²).

Em 1946, o engenheiro-químico brasileiro Paulo Estevão de Berrêdo Carneiro propôs a criação de um centro de pesquisas na Amazônia. Esta proposta, acampada pela UNESCO, resultou num projeto de tratado internacional para a criação do Instituto Internacional da Hiléia Amazônica (IIHA).

Esse projeto, entretanto, naufragou diante das críticas exacerbadas que sofreu, ao ser considerado uma ameaça à soberania nacional.

Em 1948, o presidente Eurico Gaspar Dutra encaminhou o projeto de Convenção ao Congresso Nacional, para que o mesmo fosse aprovado e, ao depois, de volta para o poder executivo, fosse ratificado pelo Presidente da República.¹⁶¹

O Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia foi criado em 29 de outubro de 1952, por meio do Decreto nº 31.672, do Presidente da República, Getúlio Vargas, embora sua implantação só tenha ocorrido em 27 de julho de 1954, dois anos após sua criação.

A idéia de um Instituto para estudar a Amazônia era bastante antiga, mas foi no período pós Segunda Guerra que o movimento se intensificou. No entanto, a proposta consolidada e avalizada pela UNESCO era de criar o Instituto Internacional

¹⁶¹ Alguns autores falam no envio do projeto ao Congresso para ser **ratificado** (p. ex., MAIO, 2005, p. 122). De nossa parte entendemos que o Congresso não ratifica tratado internacional. A Casa legislativa apenas **aprova** (art. 49, inciso I, da Constituição Federal de 1988), sendo a ratificação, no Brasil, um ato exclusivo do presidente da República (art. 84, inciso VIII, da Constituição Federal de 1988).

da Hiléia Amazônica (IIHA).

A sociedade da época, imbuída de forte espírito nacionalista, mobilizou-se junto ao Congresso Nacional, à imprensa e aos segmentos significativos do país para pressionar o Governo Vargas que, para escapar da repercussão negativa, criou o INPA, em substituição ao IIHA.

Órgão da Administração Direta do Ministério da Ciência e Tecnologia, o Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia / INPA - foi criado com a finalidade de realizar o estudo científico do meio físico e das condições de vida da região amazônica, tendo em vista o bem estar humano e os reclamos da cultura, da economia e da segurança nacional. Sua missão é gerar, promover e divulgar conhecimentos científicos e tecnológicos sobre a Amazônia Brasileira para a conservação do meio ambiente e o desenvolvimento sustentável dos recursos naturais em benefício, principalmente, da população regional.

Em 1978, oito países (Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela) firmaram um compromisso internacional em testemunho da firme vontade de todos de realizar esforços e ações conjuntas no sentido de promover o desenvolvimento harmonioso de seus respectivos territórios situados na Bacia Amazônica.

Essas ações conjuntas visariam alcançar resultados que fossem, a um só tempo, eqüitativos e mutuamente proveitosos, bem como estariam em consonância com a preservação do meio ambiente e a conservação e utilização racional dos

recursos naturais da região. Assim surgiu o Tratado de Cooperação Amazônica.

Em seus 28 artigos, o Tratado reflete a preocupação primordial com a preservação da soberania nacional sobre a bacia amazônica, sendo sintomático o fato da palavra “território” ser utilizada 23 vezes no seu texto. Parece que a preservação dos recursos naturais estaria vinculada diretamente à soberania territorial e seria, na melhor das hipóteses, uma consequência natural do exercício deste poder soberano.

Não obstante, em algumas passagens o Tratado utiliza de forma feliz várias expressões que, surgidas no plano internacional, e de forma incipiente, em Estocolmo/72, só voltariam a ganhar notoriedade na Rio-92. Tal é o caso da *distribuição eqüitativa dos benefícios do desenvolvimento, do compartilhamento das experiências nacionais, do equilíbrio entre o crescimento econômico e a preservação do meio ambiente, da conservação ecológica, da integração e da solidariedade, dos resultados eqüitativos e mutuamente proveitosos, assim como da preservação do meio ambiente e da conservação e utilização racional dos recursos naturais.*

Mas é sempre bom lembrar que tais expressões que remetem à idéia de solidariedade e cooperação estavam sempre atreladas à noção de soberania absoluta do Estado sobre seus recursos naturais, sendo certo que as Partes Contratantes proclamaram expressamente 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”.

Especificamente sobre os recursos hídricos o Tratado é enfático ao reconhecer a importância dos rios para o desenvolvimento integral e harmônico da região. Proclama a liberdade de navegação, exceto para a cabotagem e, “tendo em vista a importância e multiplicidade de funções que os rios amazônicos desempenham no processo de desenvolvimento econômico social da região”, registra o compromisso das Partes de utilizar os recursos hídricos de forma racional.

Na verdade, a celebração do Tratado de Cooperação Amazônica veio coroar esforços centenários da diplomacia regional, posto que desde o século XIX já se tinha notícias do esforço para harmonizar a utilização dos recursos naturais da região, como foi o caso da Convenção Especial de Comércio, Navegação e Limites, de 1851, com o Peru.

Caubet (2006, p. 160) opina que:

Do ponto de vista do Direito Internacional Público, a originalidade e o significado deste instrumento multilateral manifestam-se sob muitos aspectos: desde a vastidão do espaço considerado e a variedade de suas riquezas, até a particularidade dos objetivos fixados, considerando por exemplo, a vontade declarada de preservar o equilíbrio ecológico de uma região particularmente vulnerável.

Em 14 de dezembro de 1998, os Estados membros do Pacto Amazônico, reafirmando os princípios e objetivos do Tratado de Cooperação Amazônica, e considerando a conveniência de aperfeiçoá-lo e fortalecê-lo, institucionalmente, assinaram o Protocolo de Emenda ao Tratado de Cooperação Amazônica.¹⁶²

O principal objetivo deste protocolo foi criar a Organização do Tratado de

¹⁶² Promulgado no Brasil pelo Decreto nº 4.387, de 25/09/2002.

Cooperação Amazônica (OTCA), com sede em Brasília/DF, dotada de personalidade jurídica e, *ipso jure*, competente para celebrar acordos com as Partes Contratantes, com Estados não-Membros e com outras organizações internacionais.

Por fim, mas não menos importante, nestes tempos em que tanto se fala em “internacionalização” da Amazônia (sem, no entanto, cair no atrevimento desta discussão nestas páginas), é importante gizar estas “estranhas” palavras saídas da pena de Euclides da Cunha, por volta de 1905, quando tratava de estimular ações governamentais no sentido de solidificar as relações com aquela parte do país, num verdadeiro “trabalho de incorporação”:

Sem este objetivo firme e permanente, aquela Amazônia onde se opera agora uma seleção natural de energias e diante da qual o espírito de Humboldt foi empolgado pela visão de um deslumbrante palco, *onde mais cedo ou mais tarde se há de concentrar a civilização do globo*, a Amazônia, mais cedo ou mais tarde, se destacará do Brasil, natural e irresistivelmente, como se despega um mundo de uma nebulosa – pela expansão centrífuga do seu próprio movimento (CUNHA, 1976, p. 186). (Grifos no original).

4.5 Acordo-Quadro sobre ambiente do Mercosul¹⁶³

A necessidade de contar com um marco jurídico para regulamentar as ações de proteção do meio ambiente e utilização sustentável dos recursos naturais do MERCOSUL, serviu como um dos ingredientes para a celebração de um acordo no âmbito do Bloco para viabilizar o desenvolvimento sustentável mediante a

¹⁶³ Concluído na cidade de Assunção (Paraguai), em 21 de junho de 2001. Promulgado no Brasil pelo Decreto nº 5.208, 17/09/2004 (Instrumento de ratificação depositado em 09 de outubro de 2003). Entrou em vigor internacional no dia 23 de Junho de 2004.

cooperação entre os Estados Partes, com o objetivo de melhorar a qualidade do ambiente na região, articulando-se as dimensões econômica, social e ambiental.

Como todo acordo-quadro, este documento não traz comandos obrigatórios e de execução específica, mas apenas linhas de compromisso entre as Partes no sentido de se alcançar a meta proposta, no caso a sustentabilidade ambiental na região. Acordo-quadro ou acordo-básico, geralmente são costurados para grandes áreas de cooperação (ambiental, por exemplo). Acordos deste tipo visam criar a estrutura de sustentação institucional que orientará a cooperação pretendida.

Neste sentido, os Estados se comprometem a, por exemplo, estimular a harmonização das diretrizes legais e institucionais com o objetivo de prevenir, controlar e mitigar os impactos ambientais nos Estados Partes, com especial atenção às áreas fronteiriças (art. 6º; alínea j).

No Anexo ao acordo, os recursos hídricos da região estão contemplados no inciso 1 (Gestão sustentável dos recursos naturais), alínea “ f ” e no inciso 2 (Qualidade de vida e planejamento ambiental), alínea “ a “ - saneamento básico e água potável.

A simples entrada em vigor deste acordo não implanta, por si só, uma nova cultura na sociedade mercosulina. A assunção de compromissos internacionais meramente programáticos não revela nada mais que uma boa vontade das partes em relação ao tema. Entretanto, pode-se afirmar que é melhor ter este acordo do que ter nenhum. Só o tempo dirá se deste acordo bons frutos virão.

4.4 A Declaração de Buenos Aires

Embora ainda tímidos, sem a repercussão popular que o assunto água merece ter, algumas medidas continuam a ser tomadas pelos Estados em relação aos recursos hídricos. Especialmente na América Latina, vale mencionar a chamada “Declaração de Buenos Aires”, documento produzido ao final do VI *Forum* Ibero-Americano de Ministros de Meio Ambiente, realizado na capital portenha entre os dias 20 e 22 de setembro de 2006.

Neste documento, as Partes reafirmam o manifestado na Declaração Ministerial adotada no IV *Forum* Mundial da Água¹⁶⁴ e congratulam-se pela assinatura, no mesmo evento, da *Declaração sobre a Execução da Associação Estratégica entre a América Latina e a União Européia em Matéria de Recursos Hídricos e saneamento*.

¹⁶⁴ Ver nota sobre este *Forum* neste Trabalho.

Capítulo V

Conflitos pela água

5.1 A realidade dos conflitos internacionais pela água

Petrella (2002, p. 21) considera que, no século XXI, os recursos básicos que condicionam as vidas de indivíduos e Estados, e pelos quais vale a pena lutar ou cooperar, são: o dinheiro, a informação e a água.

O mundo convive hoje com opiniões divergentes no tocante a um eventual conflito internacional motivado por questões ligadas aos recursos hídricos.

Num primeiro momento, é importante ressaltar que conflito não se confunde com guerra. Pode-se afirmar que conflito é qualquer desencontro de vontades, qualquer divergência de opiniões ou objetivos. Já a guerra é um conflito levado aos extremos de animalidade que o homem é capaz de chegar para fazer valer seus argumentos ou sua vontade. Daí se afirmar que toda guerra é um conflito, mas nem todo conflito é uma *guerra*.

Grey e Sadoff (2005, p.1), escreveram que é geralmente aceito que as divergências sobre rios internacionais se intensificarão nos próximos anos. Entretanto “existe um debate ativo sobre se isto levará a uma ‘guerra da água’ ou a

uma cooperação sem precedentes”, na história da humanidade.

Alguns estudiosos e políticos entendem que a água serve mais como fator de união dos povos, como se fosse um elemento de pacificação, e citam o caso das relações entre Israel e Palestina como exemplo, onde por mais que se acirrem os conflitos religiosos ou políticos, o único ponto que os mantém no nível da cooperação diz respeito as suas águas compartilhadas.¹⁶⁵

Por outro lado, não faltam aqueles para os quais um potencial conflito envolvendo recursos de água compartilhados é real, por isso é importante que os países interessados procurem se entender. Nessa busca por mútua colaboração, administrando interesses muitas vezes contraditórios, a idéia é desativar o gatilho da chamada “guerra das águas”.

Silva (1995, p. 73) lembra o fato de várias cidades e civilizações “outrora prósperas, que desapareceram e, em todos os casos, o fator primordial foi falta de água potável”.

Caubet (2006, p. 4) chama a atenção para o fato de que raramente um conflito armado tem, explicitamente, a água como fator determinante, ou como estopim. Nas palavras do autor, “é difícil encontrar alguém que cite explicitamente um conflito armado internacional que tenha sido deflagrado diretamente por causa de uso ou consumo de recursos hídricos”. Entretanto, conforme o próprio Caubet, eles existem e “já são agudos em muitos lugares, embora pouco relatados pelos meios

¹⁶⁵ Entretanto, Bouguerra (2003, p. 97) lembra que, na Palestina, mais de 55% da população não têm suficiente acesso à água. Para se ter uma idéia, enquanto em Israel a água está vinculada ao Ministério da Agricultura, na Palestina a mesma se vincula ao Ministério da Defesa.

de comunicação, para não dizer que são omitidos ou desqualificados” (2006, p. 30).

Bouguerra (2004, p. 97) afirma que “é difícil provar que a água é a causa de um conflito, pois, muitas vezes, as causas são múltiplas”.¹⁶⁶

Se a utilização de um curso d'água passa a ser motivo de discórdia entre dois ou mais Estados, podendo chegar inclusive à intervenção armada, isto ocorre porque estes mesmos Estados falharam na avaliação de suas responsabilidades recíprocas e mais, foram “incapazes – por razões políticas, religiosas, éticas ou econômicas – de compartilhar e gerenciar conjuntamente um recurso comum no interesse de todas as partes (PETRELLA, 2002, p. 57).”

Em síntese, um provável conflito pela água pode ocorrer por um desses motivos: regime de domínio, aproveitamento e nível de contaminação hídricos, escassez abaixo dos níveis suportáveis (pelo ser humano, pela fauna e pela flora), carência de instituições jurídicas e políticas.

López (2004, p. 19) assevera que:

As condições de governabilidade dos recursos hídricos são complexas e a conciliação de pontos de vista entre nações é essencial à manutenção da paz social e o desenvolvimento de sociedades, economias, culturas e condições ambientais. Os temas em debate incluem a soberania e o desenvolvimento em relação com um bem de natureza transfronteiriça, que requer o desenvolvimento de instituições e instrumentos de gestão *sui generis*, para diminuir ou reverter possíveis repercussões presentes ou futuras de natureza econômica, social e ambiental.

¹⁶⁶ No Oriente Médio, por exemplo, 2/3 da água da Jordânia provêm de territórios adquiridos à força por Israel. Além disso, 75% das águas da bacia do rio Jordão, do qual a Jordânia depende essencialmente, são explorados por um único país, Israel, cujo território cobre menos de 25% da superfície da Bacia.

Um relatório do Banco Mundial, intitulado “Estratégias para o setor de recursos hídricos: Orientações estratégicas para as ações do Banco Mundial”¹⁶⁷ afirma que o crescimento populacional e econômico, associado a uma melhor apreciação do valor da água nos ecossistemas, faz com que demandas pela água se tornem crescentes e inconstantes. As tensões sobre direitos relacionados à água estão aumentando a nível de aldeia, cidade e bacia. Algumas destas disputas estão ultrapassando os limites de bacias de rios internacionais (Banco Mundial, 2004, p.1).

Por outro lado, Lomborg (2002, 189) “embora a água venha a se tornar mais valiosa”, há poucos motivos que justifiquem a crença de que isto “aumente o número de guerras, simplesmente porque a guerra faz pouco sentido estratégico e econômico”. Entende o autor que é mais lógico esperar que a escassez de água provoque um maior número de acordos do que de desavenças.¹⁶⁸

Entretanto, este argumento parece muito simplista, posto que nas relações internacionais, apesar de ser conhecido o princípio de igualdade soberana entre as nações, nem sempre prevalece a lógica do razoável. Ademais, é notório que a igualdade entre os Estados é uma verdade jurídica, mas uma utopia fática. Há, sim, Estados “senhores” e Estados “vassalos”. A realidade econômica de cada país é que vai determinar se a escassez hídrica que o assola será melhor combatida com um

¹⁶⁷ *Water Resources Sector Strategy: Strategic Directions for World Bank Engagement.*

¹⁶⁸ Para Lomborg (2002, p. 189), “temos boas razões para achar exagerado o argumento de guerras pela água. [...] Qual deveria ser o objetivo? Apenas Estados fortes rio abaixo têm a motivação e capacidade, mas são eternamente vulneráveis à retaliação dos Estados rio acima, que poderiam intencionalmente poluir a fonte d’água. [...] Como observou um analista das forças de defesa israelenses: ‘por que travar uma guerra pela água? Pelo preço de uma semana de luta, você poderia comprar cinco usinas de dessalinização. Nenhuma perda de vida, nenhuma pressão internacional e um suprimento confiável que você não precisa defender em território hostil’”. Acrescenta ainda Lomborg que a força da cooperação, quando o foco é a água, é muito sólida. E cita como exemplo, para corroborar com seu ponto de vista, entre outros, o fato que Israel e Jordânia mantiveram negociações secretas sobre a água durante os trinta anos de guerra formal entre ambos.

acordo ou com uma guerra.

Outro fator a se ponderar é que se a crise hídrica atinge um país rico, ele pode, eventualmente, até comprar água de um outro país. A situação se complica quando a seca atinge um país miserável. A consequência mais provável é o êxodo populacional para países que disponham do chamado “ouro azul”. Isto será simples se o outro país, o de destino, quiser (ou puder) receber uma multidão de imigrantes pobres, desqualificados e subnutridos. Como esta hospitalidade provavelmente não ocorrerá, estará aceso o estopim da discórdia.

Especula-se que o ser humano normal pode sobreviver até por semanas sem alimentação, mas não sobreviverá por mais que alguns dias sem água. Quando falta a água, o normal é que o homem abandone suas terras, fato que não é novo, por exemplo, para quem conhece a realidade de boa parte do nordeste brasileiro e de várias regiões da África. E é conhecido, também, o reflexo que esta retirada provocou e provoca nos grandes centros, com a explosão populacional daí decorrente e sem a necessária preparação urbanística.

Esse êxodo humano pode alcançar, em breve, sua expressão internacional, os chamados refugiados da água, que ao lado dos refugiados do clima, serão a expressão mais marcante dos chamados refugiados ambientais.

Os países menos favorecidos pela água potável, como Israel, estão sempre à procura de novas técnicas de utilização e racionamento da água. Inclusive com

incentivo à importação de alimentos em vez de produzi-los.¹⁶⁹ Entretanto estas medidas poderão não serem suficientes. Nestas circunstâncias, se a vida se tornar insuportável, é provável que as pessoas irão procurar por novos locais onde possam viver com um mínimo de dignidade, ou seja, com acesso a água potável.

É importante lembrar que um eventual conflito pela água pode ocorrer não só nos casos de carência hídrica, isto é, a simples falta d'água, mas também nos casos em que o que se procura é a qualidade da água. Esta hipótese tem a ver com aquela situação em que um país, rico em água, mas economicamente fraco, descobre a possibilidade de explorar seus recursos hídricos como meio de se desenvolver economicamente. Entretanto, este seu desiderato é prontamente rebatido por países a jusante que, alegando danos à qualidade das águas compartilhadas, exigem a imediata paralisação do projeto.¹⁷⁰

Situações como esta evidenciam a necessidade de promover, em todo o planeta, ações tendentes a se alcançar um acordo mundial sobre a gestão das águas, sobretudo as transfronteiriças.

O 2º Relatório da ONU sobre o desenvolvimento da água no mundo (NAÇÕES UNIDAS, 2006, p. 385) relaciona alguns fatores potenciais para um eventual conflito pela água :

- a) Escassez;
- b) Diferenças de metas e objetivos;

¹⁶⁹ Ver o capítulo referente à água virtual, neste trabalho.

¹⁷⁰ Ver estudos de casos, itens 5.2.1, 5.2.2 e 5.2.3.

- c) Fatores sociais e históricos complexos (incluindo antagonismos pré-existentes);
- d) Desentendimentos ou desconhecimento de dados e circunstâncias;
- e) Existência de forças assimétricas entre localidades, regiões e países;
- f) Ausência de dados ou questionamentos significativos de validade e confiabilidade;
- g) Tópicos hidropolíticos específicos em jogo (e.g. construção de represas ou desvios);
- h) Cenários não-cooperativos e conflitos de valores, por exemplo, culturais.

Apenas à guisa de exemplo, registre-se alguns conflitos reais:¹⁷¹

- a) entre Argentina e Uruguai sobre a construção de duas fábricas de papel às margens do rio Uruguai, na fronteira entre ambos, que já se encontra para ser julgado na Corte Internacional de Justiça (Fig. 15);
- b) entre México e Estados Unidos, relacionado ao rio Grande, que os separa;
- c) entre Egito, Sudão e Etiópia, relacionado ao uso do rio Nilo, que os atravessa;
- d) entre o Iraque, a Síria e a Turquia, envolvendo os rios Tigre e Eufrates;
- e) entre Brasil e Uruguai, por conta do rio Quaraí;
- f) entre Brasil e Paraguai sobre a utilização da bacia do Rio Apa;
- g) entre Brasil e Bolívia por conta do aproveitamento hidrelétrico do rio Madeira.

A história diplomática internacional registra outros casos que se tornaram célebres, portanto encontráveis na maioria dos compêndios sobre o tema. São eles:

¹⁷¹ Petrella (2002, p. 66-67) após afirmar que há no mundo pelo menos uns cinquenta conflitos, relaciona vinte zonas de conflito cujo fator determinante é a água ou algo com ela relacionado, por exemplo, desvio de águas, enchentes, poluição química, obras hidráulicas, etc. Bouguerra (2004, p. 93), além de vários conflitos internos, relaciona, ainda, situações inamistosas envolvendo: Jordânia-Israel; Índia-Bangladesh; Irã-Iraque; Namíbia-Lesoto; Senegal-Mauritânia; Hungria-Eslováquia; Uzbequistão-Kazaquistão-Quirguistão-Tadjiquistão.

- O caso do rio Oder, envolvendo, de um lado a Polônia, e de outro, a Alemanha, a Dinamarca, a França, o Reino Unido, a então Tchecoslováquia e a Suécia.
- O caso do rio Mosa, no qual se enfrentaram França e Bélgica, na década de 1930;
- O caso do Lago Lanoux, envolvendo a França e a Espanha, na década de 1950;
- O caso Gabčíkovo-Nagymaros, cujas origens remonta a 1977, envolvendo a Hungria e a então Tchecoslováquia, sobre a realização de obras no rio Danúbio, e que se estendeu até a década de 1990, já então nos tempos de Eslováquia.

Além dos conflitos entre países, há ainda os conflitos internos pelo acesso à água (por exemplo a transposição do rio São Francisco, a disputa entre Maryland e Virgínia nos Estados Unidos a respeito do rio Potomac e o projeto de transferência das águas do rio Reno para a Catalunha, na Espanha) ou decorrentes de processos de privatização dos processos de saneamento e distribuição.¹⁷² Estes conflitos, embora internos, eventualmente podem atingir uma conotação internacional por conta das várias possibilidades de integração que uma bacia hidrográfica pode oferecer.

Há ainda aqueles conflitos que se situam no campo das probabilidades, entre eles os relacionados à consideração da água como *patrimônio comum da humanidade*. Nesta hipótese, cabe a indagação se seria justo admitir-se que um país seja obrigado a distribuir gratuitamente a água que lhe sobra, àqueles que têm sede, posto que esta (a água) não seria patrimônio daquele país, mas da

¹⁷² Aliás, no Brasil, a edição do Código de Águas, em 1934, foi resultado do processo de discussão provocado, no âmbito do Congresso Nacional, em função do crescente conflito pelo uso da água, decorrente do processo de industrialização recém iniciado no país (CIDEMA, 2003, p. 29).

coletividade internacional.

Hoje como se sabe, já há venda internacional de água, como no caso do Canadá que a vende para os Estados Unidos e da Turquia que vende para Israel. Isto leva a outro conflito: pode a água ser considerada uma mercadoria (commodity), ou em outras palavras, é humanamente justa a mercantilização da água?¹⁷³

Pode-se perceber que na verdade são vários os tipos de conflitos envolvendo o elemento água. Do ponto de vista das águas transfronteiriças, ou seja, daquelas águas compartilhadas por dois ou mais Estados, é possível prever a ocorrência séria de pelo menos dois deles: a) pelo direito de acesso; e b) pelo direito de uso soberano.

A interdependência dos usos da água transfronteiriça, aliada às variações na sua distribuição, além das peculiaridades caso se esteja rio acima (a montante) ou rio abaixo (a jusante), ressalta a necessidade de se desenvolver mecanismos para o compartilhamento sustentável da água. A atenção dedicada à segurança ambiental, tanto interna quanto externamente, exemplifica as preocupações regionais e globais quanto à possibilidade de novas formas de conflito.

De acordo com o 2º Relatório da ONU sobre o Desenvolvimento da água no mundo, a história registra poucos conflitos sérios relacionados à água transfronteiriça, embora forte competição ocasionalmente aconteça, como por exemplo no caso dos rios Tigre e Eufrates, na Bacia do rio Jordão e na bacia

¹⁷³ A Diretiva Quadro da União Européia (Diretiva 97/11/CE) para a Água estabelece, em seus considerandos, que “a água não é um produto comercial como outro qualquer, mas um patrimônio que deve ser protegido, defendido e tratado como tal”.

Paraná-Prata (NAÇÕES UNIDAS, 2006, p. 379).

Esta afirmação das Nações Unidas, por óbvio, só se justifica se admitir-se que os autores do citado Relatório consideram como conflitos apenas aquelas situações de grave convulsão internacional, de conflito armado posto que como visto antes, há sim vários conflitos nos quais o elemento água está inserido.¹⁷⁴

5.2 Alguns casos contemporâneos

Não obstante haja vários casos passíveis de serem abordados neste espaço, como, por exemplo, o caso da Bacia trinacional do alto rio Acre, no âmbito da qual se realiza o *projeto MAP* (iniciais de *Madre de Dios, Acre e Pando*, respectivamente Perú, Brasil e Bolívia), ou mesmo o caso da Bacia do alto Paraguai, quando então se fala no *Projeto de Implementação de Práticas de Gerenciamento Integrado de Bacia Hidrográfica para o Pantanal e Bacia do alto Paraguai*, optou-se por abordar três casos com substrato diferente mas com palcos semelhantes, isto é, ocorrem num cenário de rios transfronteiriços. O primeiro diz respeito à polêmica construção de fábricas de papel na fronteira entre a Argentina e o Uruguai; o segundo aborda a questão do rio Apa, uma proposta bem sucedida de resolução de conflitos transfronteiriços de modo pacífico e com apoio no Direito Internacional; no terceiro caso se abordará uma situação conflituosa do rio Madeira que, apesar de ainda estar na sua gênese, já mobiliza várias organizações nacionais e internacionais,

¹⁷⁴ Bou guerra (2004, p. 100), ao abordar possíveis conflitos pela água, chama a atenção para os países que, apesar de não serem exatamente carentes de recursos hídricos, são extremamente dependentes de fatores externos para seu abastecimento de água. Assim, por exemplo, Egito e Hungria dependem em mais de 95% de águas oriundas de outros países, os Países Baixos de 89%, a Romênia de 82%, a Alemanha de 51%, a Bélgica de 33%.

tanto pró quanto contra o projeto de instalação de usinas hidrelétricas no curso deste que é um dos principais rios da Amazônia.

5.2.1 As fábricas de papel no rio Uruguai

O projeto das fábricas de papel no rio Uruguai, que seriam construídas por duas empresas européias, a Ence, da Espanha, e a Botnia, da Finlândia, vem, atualmente, rendendo muita polêmica entre ambientalistas e governos e também entre os próprios Estados envolvidos.

O Uruguai pretende construir duas fábricas de pasta de celulose às margens do rio homônimo, no limite da jurisdição das soberanias argentina e uruguaia (fig. 12).



Fig. 12: Região do conflito entre Argentina e Uruguai.

Fonte: <http://es.wikipedia.org/wiki/Conflicto_entre_Argentina_y_Uruguay_por_plantas_de_celulosa>. Acesso em: 31 out. 2006.

Após várias tentativas de negociação frustradas, a Argentina, que pretende obstar as obras, decidiu submeter o caso à apreciação da Corte Internacional de Justiça, baseando-se num mecanismo previsto no Estatuto do rio Uruguay, de 1975, não obstante o Uruguai pretendesse que o caso fosse julgado no âmbito do Mercosul.

Os argumentos da Argentina

Os argentinos, principalmente os da cidade de Gualeguaychú, opõem-se às fábricas, argumentando que elas causarão um "apocalipse" ambiental, que levará a região à ruína econômica.

Além disso, os argentinos denunciam que, não obstante o trabalho conjunto na CARU (Comissão Administradora do Rio Uruguai), estava pendente uma grande quantidade de informação, que não existem estudos sobre o lugar de localização das plantas ou sítios alternativos, que os informes realizados pelas empresas são insuficientes e que, para determinar a sustentabilidade ambiental das plantas, deveria realizar-se um estudo independente das partes em conflito.¹⁷⁵

A defesa do Uruguai

As autoridades uruguaias garantem que este investimento, além da grande quantidade de empregos que será gerada, para os padrões da economia local, não polui o ambiente. Além disso, o governo uruguaio defende a construção das fábricas alegando que o significativo investimento de cerca de US\$ 1,8 bilhão é o maior da

¹⁷⁵ Fonte: <http://es.wikipedia.org/wiki/Conflicto_entre_Argentina_y_Uruguay_por_plantas_de_celulos_a>. Acesso em: 31 out. 2006.

história do país, equivalente a 13% do PIB, e que irá funcionar como um importante aliado na recuperação econômica uruguaia.¹⁷⁶

Além disso, o Uruguai afirma que respeitou não só o Estatuto do Ríó Uruguai, mas também o Direito Internacional e os princípios gerais do Direito. Sustenta ainda que existiram constantes intercâmbios de informação entre ambos os países sobre este assunto, sendo isto comprovado por documentos do próprio governo argentino.¹⁷⁷

O projeto constitui-se no maior investimento de caráter industrial da história do Uruguai e é, também, o maior investimento do setor privado industrial da Finlândia no exterior.¹⁷⁸

A decisão da Corte Internacional de Justiça (CIJ)

A CIJ ainda não decidiu definitivamente sobre o caso (novembro de 2006), entretanto já decidiu sobre as medidas provisórias solicitadas pela Argentina, inclusive quanto à suspensão das obras, negando-as por quatorze votos contra um.¹⁷⁹

A retirada de uma das empresas construtoras

Em agosto de 2006, a espanhola Ence anunciou sua retirada do projeto que previa a instalação das fábricas em Fray Bentos, na margem uruguaia do rio Uruguai. Entretanto não desistiu dos seus objetivos no Uruguai. Ao desistir de

¹⁷⁶ Fonte: <http://ultimosegundo.ig.com.br/materias/mundo/2429501-2430000/2429587/2429587_1.xml>. Acesso em 31 out. 2006.

¹⁷⁷ Fonte: <http://es.wikipedia.org/wiki/Conflicto_entre_Argentina_y_Uruguay_por_plantas_de_celulos_a>. Acesso em: 31 out. 2006.

¹⁷⁸ Fonte: <<http://www.metsabotnia.com/es/default.asp?path=284,292,598,1329>>. Acesso em: 31 out. 2006.

¹⁷⁹ Fonte: Corte Internacional de Justiça. Disponível em <http://www.icj-cij.org/icjwww/ipresscom/ipress2006/ipresscom_2006-2_a_summary_20060713.htm>. Acesso em: 31 out. 2006.

construir sua fábrica perto da finlandesa Botnia, a Ence começou a procurar um novo local para o empreendimento. A Agência de notícias ANSA informou que o governo uruguaio pretende que a espanhola Ence construa sua fábrica de celulose no estado de Rocha, 210 quilômetros ao leste de Montevidéu, em uma região próxima à Lagoa Mirim, que faz fronteira com o Brasil.¹⁸⁰

Estará aí a gênese de mais um conflito sobre recursos hídricos?

5.2.2 O caso do rio Apa

A região do rio Apa (fig. 13) não apresenta conflitos relacionados à quantidade de água compartilhada. Entretanto, no aspecto qualitativo, a intensificação das atividades agropecuárias (cultura da soja e pastagens) “gera externalidades, cuja origem é difusa na área da bacia”. Isto implica em reconhecer que toda e qualquer atividade que tenha por fim planejar o uso dos recursos hídricos da área passa, necessariamente, pela articulação da gestão de recursos hídricos com a gestão do uso do solo (CIDEMA, 2003, p. 35).

Desde 2001 o CIDEMA vem mantendo gestões junto à CTGRHT no sentido de se estabelecer mecanismos para a gestão integrada do rio Apa.

¹⁸⁰ Fonte: <<http://www.ansa.it/ansalatinabr/notizie/notiziari/brasil/20061025133334090402.html>>. Notícia veiculada em 25/10/2006. Acesso em 31 out. 2006.

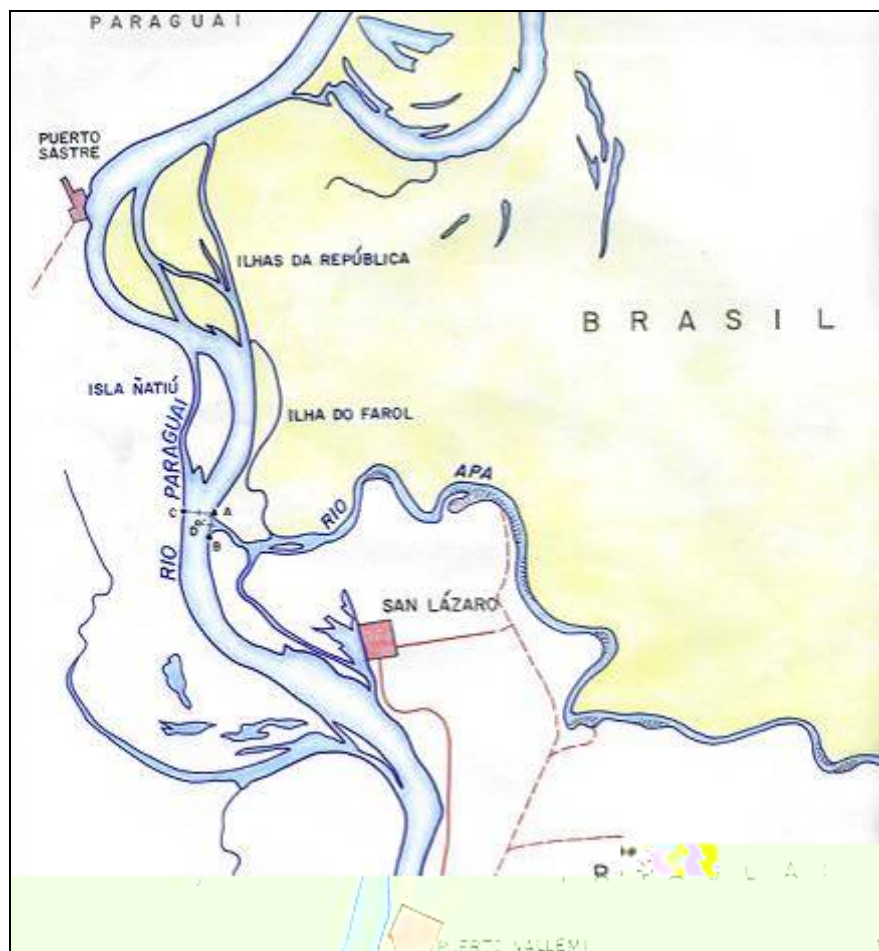


Fig. 13: Região da foz do rio Apa (encontro com o rio Paraguai).
 Fonte: <http://www.info.Incc.br/wrmkkk/fozapa.html>. Acesso em 01 nov. 2006.

Dessas ações resultou a Moção nº 14, elaborada pelos membros do CTGRHT, que foi apresentada ao CNRH, tendo sido aprovada no final de 2002. Lê-se, nos “considerandos” desta Moção que o Conselho Nacional de Recursos Hídricos,

[...] Preocupado com o crescente desenvolvimento de atividades humanas, principalmente de atividades relacionadas à agropecuária, à pesca predatória, ao lançamento de efluentes não tratados e à exploração madeireira de matas limítrofes, atividades estas que podem levar à degradação ambiental da bacia hidrográfica do Alto Paraguai;

Consciente de que estas atividades vêm afetando negativamente os ecossistemas naturais locais, em especial os recursos hídricos, além de interferir incisivamente com a vida das populações indígenas ali existentes;

Tendo em vista as reiteradas demandas da população local da Bacia do Rio Apa, localizado no Estado do Mato Grosso do Sul, na fronteira

entre o Brasil e o Paraguai, mobilizados através dos municípios e de consórcios intermunicipais; e

Visando estabelecer um processo de gestão harmônica, entre o Paraguai e o Brasil, da Bacia Hidrográfica do Rio Apa, resolve:

Aprovar Moção [...]

recomendando que, no âmbito de suas respectivas competências e possibilidades:

1. O Ministério das Relações Exteriores inicie entendimentos com o governo paraguaio no sentido de desenvolver uma agenda de trabalho, para promover a gestão compartilhada da Bacia do Rio Apa.

Em 2003, já com as negociações bastante adiantadas, entre Brasil e Paraguai, previa-se que “a bacia do rio Apa certamente será a primeira experiência de gestão de recursos hídricos transfronteiriços, após a edição da lei 9.433/97” (CIDEMA, 2003, p. 45).

Finalmente, em setembro de 2006, concluiu-se um tratado internacional entre Brasil e Paraguai para a gestão integrada da bacia do rio Apa.

Este é o primeiro acordo de gestão compartilhada de águas transfronteiriças assinado após a edição da Lei nº 9.433, de 1997, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Este Acordo, que compreende a Bacia Hidrográfica do Rio Apa e suas áreas de influência direta e ponderável, “reconhecendo a necessidade de tornar cada vez mais efetivos os princípios de boa vizinhança e estreita cooperação que orientaram sempre suas relações recíprocas”, e “Identificando a necessidade de desenvolver e implementar medidas conjuntas em relação aos aspectos normativos e técnicos para a gestão das águas e demais recursos naturais superficiais e subterrâneos em

bacias hidrográficas de rios transfronteiriços”, estabelece, entre outras medidas:

ARTIGO II

1. As Partes procurarão atingir o propósito de promover o desenvolvimento sustentável da Bacia mediante a gestão integrada dos recursos hídricos transfronteiriços, em conformidade com suas respectivas legislações, e tendo em conta os seguintes aspectos:

- a) a utilização racional, eqüitativa e sustentável da água para fins domésticos, urbanos, agropecuários e industriais;
- b) a solução dos problemas decorrentes do uso indevido das águas;
- c) a proteção das áreas de mananciais de fontes superficiais e subterrâneas;
- d) a regularização das vazões e o controle das inundações;
- e) o saneamento ambiental das áreas urbanas;
- f) a ação integrada para a conservação de áreas protegidas;
- g) a proteção e defesa dos ecossistemas aquáticos e da fauna ictíica;
- h) a conservação, utilização adequada, monitoramento e recuperação dos solos da região;
- i) a conservação, monitoramento e manejo sustentável dos ecossistemas florestais;
- j) o uso sustentável dos recursos minerais, vegetais e animais;
- k) o desenvolvimento de projetos específicos de interesse mútuo;
- l) a elevação do nível sócio-econômico dos habitantes da Bacia;
- m) o ordenamento territorial e a proteção das áreas de mananciais de fontes superficiais e subterrâneas;
- n) o incremento da navegação e de outros meios de transporte e comunicação; e
- o) a harmonização de legislações e normas das Partes, relacionadas com o previsto no presente parágrafo.

Salta aos olhos o método moderno de elaboração deste Acordo no tocante à proteção dos recursos hídricos de maneira holística, não se circunscrevendo apenas à água em si mesma, mas reconhecendo as várias interfaces desta com o ambiente circundante, numa verdadeira abordagem ecossistêmica (ecosystem approach).

5.2.3 As hidrelétricas no rio Madeira

Tramita no Brasil um projeto para construção de duas usinas hidrelétricas no rio Madeira¹⁸¹ (Jirau e Santo Antônio) situadas, respectivamente, a cerca de 25 km e 115 km a montante de Porto Velho/RO, as quais já possuem Estudo e Relatório de impacto ambiental (EIA/RIMA) aprovados pelo IBAMA, em setembro de 2006 (fig. 14).



operando com a potência máxima, ambas poderão ser cruciais para se evitar os riscos de um novo “apagão”, por volta do final da década. (MSIa, 2006, p. 11).

Um aspecto interessante deste caso é que a intervenção antrópica no rio se dará em um trecho localizado exclusivamente em território nacional, mas que “pode” provocar conseqüências danosas a um outro país.

Em outubro de 2006, a página na internet do *Forum Boliviano de Medio Ambiente y Desarrollo*, divulgou nota produzida por representantes de organizações e instituições da região norte da Amazônia, na qual manifestam seu repúdio quanto à construção das represas e, mais ainda, quanto à aprovação do EIA/RIMA pelo IBAMA.¹⁸²

Antes de tudo, a nota chama a atenção para o fato de o Brasil não ter se preocupado em consultar a Bolívia, ignorando normas internacionais para o uso de águas que são de curso internacional.

Segundo o informe, dados dos próprios Estudo e Relatório revelam que a área alagada chegará até a Bolívia. Isto provocará, segundo os autores da nota, entre outras conseqüências:

- a) que as represas farão diminuir a velocidade das águas e que isto provocará variação das mesmas, tornando-as de má qualidade, impactando principalmente os rios pequenos que afluem ao Madeira e ao Mamoré, sendo que esta circunstância não foi levada em conta na avaliação de impacto ambiental;

¹⁸² Fonte: <<http://www.fobomade.org.bo/index1.php>>. Acesso em: 01 nov. 2006.

- b) que, com o tempo, o nível do rio subirá agravando ainda mais o problema das inundações;
- c) que os habitantes da Amazônia boliviana serão afetados com a deterioração de suas condições de vida, pois as mudanças ambientais provocadas afastarão os peixes e trarão enfermidades e mortes, tanto humanos quanto de animais dos rios, bosques e das aves;
- d) que a elevação dos rios Madeira e Mamoré afetarão gravemente os rios Yata, Beni, Abuná e outros riachos. Estes rios já não baixarão de nível, a época de cheia será indefinida. Isto, segundo os autores, contaminará as águas de beber, trará maiores problemas de malária, dengue, leishmaniose, diarreia infantil e talvez outras enfermidades que atualmente são insignificantes ou mesmo não conhecidas, como aconteceu em outras represas do Brasil;
- e) que as duas represas mencionadas são só uma parte de um projeto maior que compreende mais outras duas represas;
- f) que diante desta “grave ameaça” em que se encontra a região amazônica é necessário e urgente que o governo boliviano assuma uma posição e adote uma política de Estado a respeito, com o fito de acautelar a soberania nacional e o presente e futuro da região amazônica.

A nota é finalizada com um clamor que merece ser transcrito na íntegra:

Por tanto resolvemos:

Pedir ao Governo Nacional, com caráter de suma urgência, que intervenha imediatamente ante o governo do Brasil e ante os organismos internacionais, como as Nações Unidas, em defesa de nosso território, de nossos rios, a flora e a fauna, o meio ambiente e de nossa forma de vida; também pedimos que se reconheça e se tome em conta nosso direito a ser oportunamente informados dos trâmites e resultados destas gestões. Advertir o governo brasileiro que defenderemos nosso território em todas as instâncias internacionais, mostrando ao mundo como se projetam obras passando por cima das populações que habitam a Amazônia e o meio ambiente. Convocar aos irmãos brasileiros preocupados e a serem afetados pelas obras, a unirmo-nos em um protesto mundial

junto a todos os povos e nações do mundo pela defesa de nosso território amazônico.

No extremo oposto do raciocínio da entidade boliviana, encontra-se o Movimento de Solidariedade Ibero-Americana (MSIa), o qual parece ser guiado por uma aversão severa aos *ambientalistas radicais*, que, segundo este órgão, são inimigos do progresso.

Na edição especial do jornal *Solidariedade Ibero-Americana*, de outubro de 2006, especialmente dedicada à situação do rio Madeira, estima-se que se o projeto for conduzido de forma correta, constituirá num marco para o “processo de modernização e desenvolvimento socioeconômico da região”, proporcionando, além de uma demonstração de soberania plena na região, hoje tão questionada, a “necessária elevação dos níveis de vida de uma população superior a 20 milhões de pessoas, que rivaliza com a do Nordeste na degradante disputa de ser a mais atrasada do País.”

Acrescenta o editorial que o

aparato ambientalista-indigenista internacional já se encontra plenamente mobilizado para detê-lo ou, atrasá-lo ou, pelo menos, deturpá-lo. Por isso, cabe à cidadania consciente mobilizar-se para neutralizar as campanhas dos radicais antiprogresso e seus agentes, conscientes e inconscientes.

O jornal lista, ainda, algumas das organizações que segundo seus autores, são inimigas do progresso e encabeçam o movimento contra as barragens do rio Madeira: *Friends of the Earth* (www.foe.org); Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento - FBOMS (www.fboms.org.br), Coalizão Rios Vivos (www.riosvivos.org.br); Movimento dos

Atingidos por Barragens – MAB (www.mabnacional.org.br); *International Rivers Network* – IRN (www.irn.org). A estas organizações pode-se acrescentar o Movimento Indigenista Missionário – CIMI (<http://www.cimi.org.br>), o Fórum de Debates de Energia de Rondônia – FOREN, A Organização dos Seringueiros de Rondônia – OSR, o Grupo de Trabalho Amazônico – REDE GTA (<http://www.gta.org.br>), o Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra – MST, a Coordinadora de Afectados por Grandes Embalses y Traslases - COAGRET (<http://www.coagret.com/>), da Bolívia, entre outras.

Fato incontroverso, e facilmente identificável nos documentos relativos às duas represas, é que este empreendimento é apenas parte de um mega-projeto Hidrelétrico e Hidroviário do Madeira, que, nos planos do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), contaria com duas usinas brasileiras, uma usina binacional (no rio Mamoré, na fronteira entre Bolívia e Brasil) e outras duas na Bolívia. Ao final, estaria concluído um grande canal transoceânico, possibilitando a ligação Atlântico-Pacífico e, com a construção de várias eclusas para a navegação, uma importante via de acesso para o agronegócio que se destinasse à Ásia.¹⁸³

Destarte, o objetivo destas obras seria, muito além da energia gerada, a possibilidade de construção de uma grande hidrovia, a única maneira de viabilizar o eixo Norte-Sul (Orinoco-Amazonas-Plata) do projeto IIRSA (Integração de Infraestrutura Regional da América do Sul). Ou seja, as cinco usinas cobrirão com água as cerca de 19 corredeiras do Madeira (Brasil) e os obstáculos dos rios

¹⁸³ “Em outras palavras, o projeto prevê a facilitação do escoamento das *commodities* brasileiras produzidas no Centroeste e Norte do Brasil (soja, madeira, minérios, outros grãos, etc) via Peru para os países da Ásia-Pacífico” (GLASS, 2006, s/p).

Mamoré (fronteira) e Beni (Bolívia), o que tornará navegáveis os 4.200 km até o território peruano, saída para o oceano Pacífico (GLASS, 2006, s/p).

Isto geraria outro inconveniente ambiental: com a melhoria considerável dos meios de transporte, agora por hidrovia, a região amazônica poderia (ou poderá) ser palco de imensos projetos agrícolas (como a soja), ocasionando, novamente, a conseqüente ira dos ambientalistas por conta do impacto ambiental que certamente trará esta nova *fronteira agrícola*.

A posição do Brasil

O IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis) fez publicar no Diário Oficial da União, em sua edição do dia 24 de outubro de 2006 (seção 3), e atendendo à legislação vigente, a convocação para audiências públicas para discussão do Estudo de Impacto Ambiental - EIA e do Relatório de Impacto Ambiental - RIMA, referentes ao projeto do rio Madeira, a serem realizadas no município de Porto Velho/RO, entre os dias 08 e 11 de novembro de 2006.

Não obstante, faz parte do programa de governo do presidente eleito Luiz Inácio Lula da Silva, para o seu segundo mandato, “Licitar e dar início à construção das hidrelétricas do Rio Madeira” como componente de sua política “Brasil potência energética”.¹⁸⁴

¹⁸⁴ Disponível em: <http://www.pt.org.br/site/assets/plano_governo.pdf>. Acesso: em 03 nov. 2006.

Esta é ainda uma situação pendente, sendo certo que a posição do governo brasileiro é de estar aberto a novas conversações.

CAPÍTULO VI

A ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DAS HIDROPOTÊNCIAS

A ONU não possui uma Agência especializada para a água. Todas as ações relacionadas a este recurso estão distribuídas por Agências ou Programas com um amplo espectro de atuação, como por exemplo a UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Ciência, Educação e Cultura), o UNEP (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente), a FAO (Organização para a Alimentação e Agricultura) e o UNDP (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento).

É importante destacar, entretanto, no âmbito da ONU, a existência do *UN-WATER*, mecanismo oficial da Organização estabelecido para coordenar as atividades de 24 Agências das Nações Unidas, e de algumas entidades fora do sistema da ONU, que atuam nos assuntos relacionados aos recursos de água doce.

Este mecanismo foi estabelecido em 2003 com a finalidade de acompanhar as Metas de Desenvolvimento do Milênio (MDG), extraídas da Declaração do Milênio adotada em 2000, e também as decisões relacionadas à água surgidas na Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável, de 2002. Seu principal objetivo é dar suporte aos Estados Membros da ONU em seus esforços para alcançar as metas relacionadas à água e saneamento.

Independentemente de se considerar a água como um patrimônio comum da humanidade, cuja utilização seria compartilhada segundo critérios de necessidade e razoabilidade, o certo é que as grandes potências hídricas teriam muito a ganhar se se unissem numa espécie de organização internacional na qual pudessem elaborar mecanismos de gestão dos recursos hídricos, identificar problemas comuns e concertar ações conjuntas no tocante à regulamentação dos recursos hídricos transfronteiriços, sem a pretensão de uma uniformização do Direito Fluvial, mas buscando um mínimo de harmonização desse Direito no plano internacional..

O fato de se ter hoje mais de 260 bacias hidrográficas compartilhadas por dois ou mais países (WOLF, 2002, p. 2), aliada à desigual distribuição dos recursos hídricos no planeta, faz com que, a princípio, seja difícil o estabelecimento de políticas uniformes ou de um regulamento jurídico único para a gestão da água. Entretanto, a ausência de regras mínimas de apropriação e utilização destes recursos, num plano multilateral, pode colocar em risco políticas e normas setoriais ou regionais.

Do mesmo modo como se tem hoje uma Organização Internacional para o petróleo (OPEP), sugere-se que se crie uma organização inter-governamental para a água, que poderia se chamar (Organização Internacional das Hidropotências - OIH), constituída pelos países mais ricos em recursos hídricos, além de uns poucos que, apesar de não possuírem grandes quantidades de água, se destacam pela posição geográfica estratégica (por exemplo, a Turquia, onde nascem os rios Tigre e Eufrates).

A missão desta Organização seria a de servir como um fórum privilegiado para discussões sobre a problemática da utilização e gestão dos recursos hídricos de interesse transnacional, sobretudo se se considerar que sentariam à mesa somente aqueles Estados com interesses comuns, diferentemente do que ocorre nos grandes congressos internacionais nos quais se reúnem países com interesses normalmente antagônicos, como sói acontecer nos embates entre as hidropotências e os países com sérios problemas de escassez hídrica.

Os indicadores da situação dos recursos hídricos no planeta, como por exemplo, o fato de se ter mais de 1 bilhão de pessoas sem nenhuma fonte de água potável segura (PNUMA, 2004, p. 164), exigem uma postura pró-ativa dos Estados, estirpando a inocente expectativa de que as divergências encontrarão um equilíbrio, como na economia que se auto-organiza pela – suposta – inexorável lei da oferta e da procura.

A proposta de criação da OIH (Organização Internacional das Hidropotências) se estrutura na convicção de que num futuro próximo as reservas hídricas serão alvo de uma maior cobiça internacional por conta do acelerado desenvolvimento das técnicas de exploração dos recursos naturais, aliada à crescente necessidade de aumento da produção de alimentos e de energia para suprir uma população que não pára de crescer.

A união das potências hídricas mundiais fará com que a gestão das águas, numa escala planetária, não fique condicionada a encontros ocasionais de dezenas de países (os quais devem continuar a acontecer, posto que são de irrecusável valor

político), nem a uma eventual organização privada (ainda que travestida de pública), como é o caso, por exemplo, do Conselho Mundial da Água (*World Water Council – WWC*), ou da Parceria Mundial pela Água (*Global Water Partnership – GWP*).

Parece ser impossível chegar-se a um acordo global sobre as águas internacionais quando se pretende reunir quase duzentos países, com realidades hídricas imensamente diferentes. Por isso o fracasso da Convenção de Nova York de 1997 sobre a utilização dos rios internacionais para fins diversos da navegação.

Com apoio no 2º Relatório da ONU sobre o Desenvolvimento da Água no Mundo (NAÇÕES UNIDAS, 2006, p. 373), pode-se alinhar alguns pontos que devem, necessariamente, fazer parte de qualquer ordenamento internacional para gestão de águas transfronteiriças, a saber:

- As condições naturais (e.g. aridez e mudanças globais);
- A variedade de usos (irrigação, potencial hidrelétrico, controle de cheias, qualidade das águas, controle de efluentes, etc.);
- A necessidades a montante e a jusante;
- As condições sócio-demográficas (composição e crescimento da população, urbanização, industrialização, etc.).

A ausência de um acordo mundial revela, acima de tudo, o quanto a água interessa aos Estados. Com toda certeza, acordos envolvendo assuntos de pouca (ou nenhuma importância) são facilmente costurados. Entretanto, quando o assunto é o “ouro azul”, o acordo será sempre difícil. Por isso a necessidade de se conversarem

em blocos. Daí se partiria para uma grande Conferência com pelo menos algumas idéias comuns já delineadas.

Organizados num fórum separado, as potências hídricas poderão desenvolver políticas comuns, posto que partirão de perspectivas muito parecidas. Isto proporcionará a visão de conjunto que se procura para o estabelecimento de condutas harmônicas no sentido de se desmistificar o engodo que se esconde sob a falácia dos argumentos que propugnam pela caracterização da água como patrimônio comum da humanidade.

Essa idéia patrimônio comum procura mitigar a soberania dos Estados sobre seus recursos naturais, transformando-o em mero gestor de um bem que seria da humanidade. Ao mesmo tempo, busca inserir na discussão a chamada sociedade civil organizada, que se apresenta, na maioria das vezes, sob a forma de Organizações não-governamentais.

Não se pode, impunemente, negligenciar a força que essas organizações vêm alcançando, sobretudo a partir da segunda metade do século XX. Do mesmo modo, parece que esta força aumenta na razão direta da inação do Estado. Quando o poder público falha na sua missão de garantir uma boa qualidade de vida aos seus cidadãos, abre-se o espaço fértil para a proliferação de entidades que visam suprir esta ausência numa suposta atitude pró-ativa, ou seja, não ficar esperando a boa vontade do Estado para satisfazer suas necessidades.

Para caracterizar um Estado como hidropotência, parece que o critério mais

apropriado é o volume d'água doce disponível no território do mesmo. É verdade que pode-se encontrar países com grande volume de água doce num extenso território, como o Brasil, e países com grande volume de água num território exíguo, como a Guiana. Isto em nada afeta a participação de um ou de outro na OMH, posto que o que importa é se o volume d'água disponível para consumo, nas suas várias possibilidades, permite ao Estado suprir todas as suas necessidades (humanas e econômicas) sem depender de nenhuma fonte externa e, além disso, apura-se um excedente numa proporção capaz de despertar o interesse de outros Estados.

Uma outra possibilidade que se abre ao se estabelecer a Organização Mundial das Hidropotências, é o surgimento de uma instância jurídica especializada em conflitos envolvendo recursos hídricos transfronteiriços e, em alguns casos, internos com reflexos além das fronteiras nacionais. Aqui se toma como espelho a Organização Marítima Internacional e o seu respectivo Tribunal Marítimo Internacional. A diferença é que o primeiro se dedicaria exclusivamente à água doce.

A importância de um Tribunal Internacional da Água, devidamente institucionalizado, encontra sustentação no fato de que ali as questões relativas a conflitos internacionais pela água potável seriam trabalhadas por juízes especializados no tema, e não apenas por juristas que, muitas vezes leigos na imensa gama de possibilidades que a água oferece, normalmente têm que se valer do auxílio *ad hoc* de especialistas na área.¹⁸⁵

¹⁸⁵ Bouguerra (2004, p. 101), também sustenta a necessidade de uma instância internacional, com a função de julgar as disputas relativas à água e “para preservar a paz no mundo e garantir uma partilha equitativa do recurso”. Entretanto, além de ignorar o Tribunal Marítimo Internacional, seu alvo é a consecução de uma governança mundial da água, posto que o pano de fundo de sua tese é a água como patrimônio comum da humanidade.

Na verdade, os conflitos pela água não se restringem apenas às relações entre países cujos limites são definidos por cursos d'água ou lagos, mas muitas vezes podem surgir de relações envolvendo países rio abaixo e rio acima, assim como daquelas relações que envolvem divergências quanto às águas subterrâneas compartilhadas.

Ademais, os conflitos envolvendo a água potável, e que encontrariam na OMH uma caixa de ressonância, não se limitam apenas ao volume d'água, mas envolvem também a qualidade e o aspecto temporal da vazão.

A existência da Corte Internacional de Justiça, em Haia, supre, atualmente, a falta de uma Corte especializada. Entretanto, o avanço das relações inter-estatais, o aprimoramento das técnicas humanas de apropriação dos recursos naturais e o aumento populacional fazem com que seja altamente provável a eclosão de conflitos pela água, mormente quando a ciência prenuncia uma elevação da temperatura média do planeta, por conta das atividades antrópicas, com graves reflexos nas reservas hídricas. Isto, por si só, está a indicar a necessidade da construção de um Tribunal especializado.

Urge observar que a OMH não se prestaria apenas para a solução de conflitos, mas principalmente para evitá-los. Esta seria sua grande e principal meta.

O 2º Relatório da ONU sobre o desenvolvimento da água no mundo (NAÇÕES UNIDAS, 2006, p. 381), reconhece cinco grandes princípios legais que, incluindo práticas intra-estatais, devem orientar a chamada hidrodiplomacia, a saber:

- O princípio da água internacional e o conceito de curso d'água internacional;
- O princípio da utilização razoável e eqüitativa;
- A obrigação de não causar danos significativos e o dever de agir com devida diligência na utilização de um curso d'água internacional;
- O princípio da notificação e da negociação no planejamento de medidas;
- O dever de cooperar, incluindo aí o regular intercâmbio de informações.

Fato aparentemente incontroverso é que se os Estados não tomarem para si a tarefa de gerenciar, de forma compartilhada, os recursos hídricos transfronteiriços, a sociedade organizada o fará.

Conclusão

É sensível que a postura brasileira em relação aos recursos hídricos fronteiriços e transfronteiriços é reflexo de uma política de Estado e não de uma política de governo. E isto pode ser observado nas várias ocasiões em que o país teve oportunidade de se manifestar sobre o tema no cenário internacional, como visto anteriormente.

Ocorre que esta conduta do país, de só privilegiar acordos bilaterais ou, no máximo regionais, e sempre relativos a cursos d'água compartilhados, parte de um pressuposto equivocado: o de que eventuais conflitos envolvendo a água só surgirão entre países vizinhos, ignorando a possibilidade de que a necessidade, a escassez do precioso líquido, já cognominado de o “ouro azul”, pode levar países que não compartilham águas com o Brasil, a reivindicar o direito de usufruir deste recurso natural, com base, por exemplo, no princípio que considera a água como um bem comum da humanidade, ou na consideração da mesma como um direito humano fundamental, não importando onde se localizam suas fontes, seus cursos e suas características.

A postura do tipo “não me preocupo porque não preciso”, pode fazer com que o país, num futuro não muito distante, seja surpreendido por forças internacionais unidas, reivindicando direitos sobre a água brasileira (e dos demais países ricos

neste recurso), sem que se tenha tempo para recuperar o espaço perdido no cenário internacional.

É para evitar que seja lançado de surpresa no jogo de interesses pela água, que o Brasil precisa rever sua posição frente ao tema. Apesar de ser histórica a postura da diplomacia brasileira em não se envolver em grandes acordos multilaterais sobre a água, o fato é que a comunidade internacional está se movimentando cada vez mais em relação ao tema.¹⁸⁶

Com jurisdição plena e exclusiva sobre cerca de 12% da água doce do planeta, o Brasil até mesmo por questão de estratégia, deveria assumir um papel de liderança neste ambiente que é vital. Não se trata aqui de uma mercadoria de fácil aquisição ou mesmo de algo cuja fungibilidade (possibilidade de troca por outro) permita uma atitude meramente contemplativa. Em resumo: cuida de se decidir entre a vida e a morte.

Parece que ficar “deitado em berço esplêndido”, numa atitude que possa ser considerada até mesmo de soberba, fará com que o Brasil tenha que, mais cedo ou mais tarde, enfrentar problemas relacionados à escassez hídrica em outros países, não como um interlocutor numa negociação internacional, mas como um fornecedor obrigatório de recurso essencial à vida e cuja propriedade não lhe pertence, posto que já considerado como patrimônio comum da humanidade.

¹⁸⁶ Só no ano de 2006, ocorreram pelo menos dois mega eventos relacionados à água no plano internacional: o IV Fórum Mundial (México) e a Semana da água de Estocolmo, dos quais se falou anteriormente. Petrella (2002, p. 48 – 49) informa, relacionando-os, que de 1997 a 2000, 15 grandes eventos internacionais vinculados ao tema “água” foram realizados.

Na verdade, movimentos neste sentido já são relativamente comuns, sendo certo que à medida em que as condições ambientais forem se deteriorando, maiores serão as necessidades humanas não satisfeitas, o que inexoravelmente levará populações inteiras a se deslocarem para locais onde não haja escassez do que lhes falta.

Nos grandes e pequenos encontros sobre a água, nacionais ou internacionais, cresce de forma cada vez mais forte a noção da água como patrimônio comum da humanidade.

Esta idéia de que a água é um “patrimônio vital global comum”, conduz à afirmação de que, por isso mesmo, não pode ser objeto de apropriação privada, posto que o beneficiário direto e primário desse patrimônio supostamente comum é a comunidade humana mundial.

Essa postura de maneira alguma interessa ao Brasil. É socialmente includente na pior acepção da expressão. Ignora territórios e soberanias. Despreza o Direito e as instituições. Enfim, pode ser o estopim para mais uma beligerância global.

A posição histórica do Brasil, no que se refere aos seus recursos hídricos, mormente aqueles compartilhados com outros Estados, merece reparos.

Ainda que possa ter sido útil em tempos remotos, é o momento de se repensar determinados “medos” ou “suposições” que de nada melhorarão o

relacionamento do país na sociedade global. Pelo contrário, pode piorar, lançando-o no isolamento sombrio daqueles que, incapazes de agirem por vontade própria, só agem quando motivados pela ordem distante que ecoa dos labirintos da política internacional.

É verdade que o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) e, mais especificamente a sua Câmara Técnica de Gestão dos Recursos Hídricos Transfronteiriços (CTGRHT), apesar de relativamente recentes, têm realizado um trabalho de fôlego, de inestimável valor para a pretendida grandeza hídrica e segurança territorial do Brasil.

Entretanto, o trabalho desses abnegados “servidores públicos”, no que toca às águas transfronteiriças está, necessariamente, condicionado ao papel desempenhado pela política externa brasileira.

É na forma como o Brasil se mostra no cenário internacional que se deve buscar fundamentos ambientais e jurídicos para se exigir uma postura mais altaneira, participativa e, conseqüentemente, com poder decisório no ambiente internacional.

De fato, a preocupação, mesmo no plano mundial, com a questão da água é, em termos de civilização, relativamente recente, podendo-se afirmar sem medo de errar que não ultrapassa 250 anos. Porém, é também neste “curto” espaço de tempo que a população mundial deu um enorme salto quantitativo, que as técnicas de intervenção antrópica no ambiente se desenvolveram e se popularizaram, que a chamada *sociedade de consumo de massa* se formou, e que, por outro lado, o planeta

começou a dar mostras de exaustão.

Sendo o volume de água constante, e a população crescente, não é preciso pensar muito para se verificar que em pouco tempo, ainda que haja uma estabilização da população mundial, ter-se-á o muito mais pessoas para consumir a mesma quantidade de água hoje existente. E isto sem se considerar o potencial aumento da poluição hídrica do planeta.

Ao mesmo tempo em que precisa empreender esforços diplomáticos no sentido de se unir as hidropotências, o Brasil deve se render à idéia da gestão das águas internacionais tomando-se por referência a bacia hidrográfica. Do mesmo modo como faz no plano interno.

Só o surgimento de uma força supranacional, constituída pelos países ricos em água doce, com poderes de agir em nome próprio e aparelhada com instrumentos econômicos e jurídicos, poderá garantir uma gestão competente das águas no plano internacional.

É verdade, também, que o simples surgimento de uma Organização Hidropolítica Mundial fará soar os tambores da inquietação. Vozes surgirão no sentido de se inviabilizar tal objetivo. É possível, até, o surgimento de uma organização congênere, mas que seria integrada pelos países pobres em água doce. Fatalmente estes países hidrodpendentes encontrarão maiores oportunidades se se unirem nas duas reivindicações, posto que, isoladamente, eles terão muito menor influência que uma hidropotência, mesmo que esta também agisse isoladamente.

De toda sorte, é ainda muito melhor que o controle da água doce do planeta esteja em mãos governamentais do que submetida aos caprichos e à ganância da iniciativa privada. Por isso indica-se a gestão compartilhada dos recursos hídricos como a melhor forma de se manter a água longe dos mecanismos de exploração econômica e humana muitas vezes levada a cabo por alguns integrantes da iniciativa privada.

A gestão compartilhada das águas transfronteiriças, tomando-se como referência a bacia hidrográfica, e não o curso d'água isolado, é o único caminho juridicamente válido e ambientalmente sustentável para o manejo produtivo das águas comuns. Qualquer outra tentativa de se gerenciar águas transfronteiriças se revelará incompleta, irreal e, conseqüentemente, improdutivo. E isto quando não for pior, isto é, baseada no uso da força.

Ao admitir-se o planeta como sendo um organismo vivo, necessariamente abre-se mão de estratégias cornucopianas, reconhece-se a limitação que é imposta por forças telúricas indomáveis pelo homem e parte-se para uma corrida contra o despreparo e a indolência, e a favor da abundância e da solidariedade.

Neste sentido, o Brasil, ao assumir o compromisso de rever a postura ausenteísta que tem demonstrado no plano internacional (vide a Convenção de Nova York de 1997), e reconhecendo o enorme trunfo que representa seu fantástico potencial hídrico, tanto superficial quanto subterrâneo, assumirá o papel de um dos líderes mundiais (senão o maior deles) no setor de recursos hídricos, tornando-se pessoa obrigatória – e decisiva – em todos os encontros internacionais sobre o

tema, e não apenas patrocinando participações insignificantes, por mero protocolo diplomático, perdendo espaço para países com muito menor peso político e menos favorecidos pela natureza.

REFERÊNCIAS

Fontes primárias (Em ordem alfabética)

- Carta da Terra (UNESCO), de 2000
- Carta de Belgrado, de 1975
- Carta Mundial da Natureza, de 1982
- Convenção da UNESCO sobre a Proteção do Patrimônio Mundial Cultural e Natural, de 1972
- Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, de 1982
- Convenção da Basiléia sobre a responsabilidade e indenização por danos resultantes dos movimentos transfronteiriços de dejetos perigosos e sua eliminação, de 1989
- Convenção de Barcelona sobre o regime das vias navegáveis de interesse internacional, de 1921
- Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes, de 2004
- Convenção Européia sobre a Responsabilidade Civil pelos Danos Resultantes de Atividades Perigosas para o Meio, adotada em Lugano, de 1993
- Convenção para Proteção da Natureza e Preservação da Vida Selvagem no Hemisfério Ocidental, de 1940
- Convenção relativa à Avaliação dos Impactos Ambientais num Contexto Transfronteiriço, Convenção de Espoo, de 1991
- Convenção sobre a fauna e a flora selvagens ameaçadas de extinção, de 1973
- Convenção sobre a responsabilidade civil por danos causados durante o transporte de mercadorias perigosas por rodovias, ferrovias e meios fluviais, de 1989
- Convenção sobre Prevenção da Poluição Marinha por Alijamento de Resíduos e outros Materiais, de 1972
- Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre alterações climáticas, de 1992
- Declaração de Joannesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável, de 2002
- Declaração de Cocoyoc, de 1974

- Declaração de Estocolmo, de 1972
- Declaração de Fontainebleau, de 1948
- Declaração de Tbilisi, de 1977
- Declaração de Malmö, de 2000
- Declaração do Milênio, de 2000
- Declaração do Rio sobre meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992
- Diretiva 85/337/CEE do Conselho Europeu, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente, de 1985
- Diretiva 97/11/CE do Conselho, que altera a Diretiva 85/337/CEE relativa à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente, de 1997
- Diretiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho Europeu, que estabelece um quadro de ação comunitária no domínio da política da água, de 2000
- Regras de Helsink sobre o uso das águas dos rios internacionais, de 1966
- Relatório da Comissão Mundial para o Ambiente e o Desenvolvimento – *Our Common Future* – Relatório Brundtland, de 1987
- Relatório Dag-Hammarskjöld, de 1975
- Tratado da Bacia do Prata, de 1969
- Tratado de Cooperação Amazônica, de 1978
- Tratado de Versalhes, de 1919

Fontes secundárias

ACCIOLY, Hildebrando. **Tratado de Direito Internacional Público**. 3 v. 2. ed. Rio de Janeiro: MRE, 1956.

ADLERSTEIN, Carlos. La gestion de salud y ambiente en el aprovechamiento de los recursos hídricos. In **Las represas y sus efectos sobre la salud**. SCHORR, Thomas S. (editor). México (DF): Calypso, 1984.

ALLAN, J. A. Virtual water eliminates water wars? - A case study from the Middle East. In **Virtual water trade** - Proceedings of the International Expert Meeting on Virtual Water Trade. (Hoekstra, A. Y., ed.). Netherlands: IHE Delft, 2003.

ALLEMAR, Aguinaldo. **Direito Internacional**. Curitiba: Juruá, 2006. (Exame de Ordem & Concursos, 4. Série).

ANDRADE, Manuel Correia de. **Natureza e Sociedade de Hoje: uma leitura geográfica**. ARROYO, Mônica et al. (orgs). 3. ed. São Paulo: Hucitec, p. 18 - 28, 1997.

BANCO MUNDIAL. **Water resources sector strategy: strategic directions for world bank engagement**. Washington, DC: International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank., 2004.

_____. **Water Resources Management** - A World Bank policy paper. Washington, DC: International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank., 1993.

BOSON, Gerson de Britto Mello. **Direito Internacional Público: o Estado em Direito das Gentes**. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

BOUGUERRA, Mohamed Larbi. **As batalhas da água: por um bem comum da humanidade**. Tradução de João Batista Kreuch. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.

BRANCO, Samuel Murgel *et alli*. **Hidrologia Ambiental**. PORTO, Rubem la Laina (org.). São Paulo: EDUSP; Associação Brasileira de Recursos Hídricos, 1991. (Coleção ABRH de Recursos Hídricos, v. 3)

BRASIL. **I Encontro nacional sobre a proteção e melhoria do meio ambiente**. v. 1. Brasília: Ministério do Interior, SEMA, 1975.

BRASIL. Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992 : Rio de Janeiro). **AGENDA 21**. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2003.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **GEO América Latina e Caribe: perspectivas do meio ambiente - PNUMA**. 2003b. Tradução não oficial do capítulo "Formação e Educação Ambiental". MMA/Brasil. Disponível em <http://www.mma.gov.br/port/sdi/ea/documentos/docs/geo2003_formea.pdf>. Acesso em: 08 abr. 2005.

BRASIL. **O Brasil e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**: relatório da sociedade civil sobre o cumprimento, pelo Brasil, Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2000. (Série ação parlamentar; n. 132).

BRASIL. **Sustentabilidade ambiental: objetivo 7: garantir a sustentabilidade ambiental**. [organização] UnB, PUCMinas/IDHS, PNUD. – Belo Horizonte: PUC Minas/IDHS, 2004. (Coleção de estudos temáticos sobre os objetivos de desenvolvimento do milênio da rede de laboratórios acadêmicos para acompanhamento dos objetivos de desenvolvimento do milênio).

BRASIL. **Panorama e Estado dos Recursos Hídricos do Brasil**. V. I. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Recursos Hídricos. Brasília, 2006.

BRASIL. **Plano Nacional de Recursos Hídricos – Síntese executiva**. Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Recursos Hídricos. Brasília: MMA, 2006a.

BRÜSEKE, Franz Josef. O problema do desenvolvimento sustentável. In **Desenvolvimento e Natureza**: estudos para uma sociedade sustentável (Cavalcanti, Clóvis. Org.). 3. ed. São Paulo: Cortez; Recife, PE: Fundação Joaquim Nabuco, 2001.

CAUBET, Christian Guy. **As grandes manobras de Itaipu**: energia, diplomacia e direito na Bacia do Prata. São Paulo: Acadêmica, 1989.

_____. A água doce nas relações internacionais. Barueri, SP: Manole, 2006.

CAPRA, Fritjof. **O ponto de mutação**. 14 ed. Tradução de Álvaro Cabral. São Paulo: Cultrix, 1995.

_____. **A teia da vida** – uma nova compreensão científica dos sistemas vivos. 9. ed. Tradução de Newton Roberval Eichenberg. São Paulo: Cultrix, 2000.

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. **Globalización y desarrollo**. XXVI período de sessões (LC/G.2157(SES.29/3). Nações Unidas: Brasília, Brasil, 2002.

CARSON, Rachel. **Primavera silenciosa**. Tradução de Raul de Polillo. São Paulo: Melhoramentos, 1964.

CHALHOUB, Sidney. **Cidade febril**: cortiços epidemias na Corte imperial. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

CIDEMA – Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Integrado das Bacias dos rios Miranda e Apa. **Avaliação dos recursos hídricos da bacia do rio Apa** – Relatório final. PEREIRA, Mauri César Barbosa (Coord.) Mato Grosso do Sul: ANA/GEF/PNUMA/OEA, 2003.

CORRÊA, Leonilda Beatriz Campos Gonçalves Alves. **Comércio e Meio Ambiente**: atuação diplomática brasileira em relação ao selo verde. Brasília: Instituto Rio

Branco; Fundação Alexandre de Gusmão; Centro de Estudos Estratégicos, 1998. (Coleção de Altos Estudos do Instituto Rio Branco; v. 5)

CUNHA, Euclides da. **Os sertões – a campanha de canudos**. Rio de Janeiro: Ediouro; Tecnoprint, 1967.

_____. **Um paraíso perdido: reunião dos ensaios amazônicos**. Seleção e coordenação de Hildon Rocha. Petrópolis: Vozes; Brasília: INL, 1976. (Dimensões do Brasil, v. 1)

DALLARI, Sueli Gandolfi. Direito Sanitário. In **Direito Sanitário e saúde pública** – Ministério da Saúde, Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde, Departamento de Gestão da Educação na Saúde; Márcio Iorio Aranha (Org.) – Brasília: Ministério da Saúde, 2003.

DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2001.

ENGELS, Friedrich. **A dialética da Natureza**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979. (Coleção Pensamento Crítico, v. 8).

_____. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. Tradução de Rosa Camargo Artigas, Reginaldo Forti. São Paulo: Global, 1985. (Coleção Bases; 47).

ESCOLAR, Marcelo. Territórios de dominação estatal e fronteiras nacionais: a mediação geográfica da representação e da soberania política. In **O novo mapa do mundo – Fim de século e globalização**. SANTOS, Milton et al. (orgs.). São Paulo: Hucitec, 1997.

FERREIRA, Luiz Pinto. **Da soberania**. Recife: Jornal do Comércio, 1943.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 5. ed. amp. São Paulo: Saraiva, 2004.

GARCEZ, Lucas Nogueira. **Hidrologia**. São Paulo: Edgar Blücher ; EDUSP, 1967.

GEORGE, Pierre. **Geografia Econômica**. 5. ed. Tradução de Ruth Magnanini. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1970.

GIDDENS, Anthony. **O Estado-Nação e a violência**: segundo volume de uma crítica contemporânea ao materialismo histórico. Tradução de Beatriz Guimarães. São Paulo: EDUSP, 2001 (Clássicos: 22).

GLASS, Verena. **Complexo do Rio Madeira seria embrião de megaprojeto de infra para exportação**. Agência Carta Maior. Disponível em <http://agenciacartamaior.uol.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=12327&editoria_id=3>. Acesso em: 02 nov. 2006.

GREY, David; SADOFF, Cláudia. Cooperation on International Rivers. A *Continuum* for Securing and Sharing Benefits. In **Water International**, v. 30, n. 4. Washington, DC: IWRA, 2005.

HOLAHAN, Charles J. **Psicología ambiental**: um enfoque general. México, DF: Limusa, 1991.

JACOBI, Pedro Roberto. O Brasil depois da Rio + 10. **Revista do Departamento de Geografia**. São Paulo: Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo (FFLCH-USP). v. 15, p. 19 – 29, 2002.

JEROZOLOMSKI, Ana. **O Mar Morto não morrerá**. Disponível em <<http://www.tierraamerica.net/2003/1125/pacentos.shtml>>. Acesso em: 09 jul. 2006.

KUMAR, Rama Sampath. **Aral Sea: Environmental Tragedy in Central Asia**. Disponível em <<http://www.epw.org.in/showArticles.php?root=2002&leaf=09&filename=4904&filetype=htm>>. Acesso em: 12 set. 2006.

LEAL, Rosemiro Pereira. **Soberania e mercado mundial**: a crise jurídica das economias nacionais. 2. ed. Leme, SP: LED, 1999.

LITRENTO, Oliveiros. **Curso de Direito Internacional Público**. 4. ed. São Paulo: Forense, 2001.

_____. **Manual de Direito Internacional Público**. Rio de Janeiro: Forense, 1968.

LOMBORG, Bjørn. **O ambientalista cético**: revelando a real situação do mundo. Tradução de Ivo Korytowski e Ana Beatriz Rodrigues. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

LÓPEZ, Jonathan Franco. Aguas internacionales. **Manual de ciudadanía global**. México, DF: PNUMA (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente), 2004.

LOVELOCK, James. **Gaia**: um novo olhar sobre a vida na terra. Rio de Janeiro: Edições 70, 1987.

_____. **As eras de gaia**: a biografia da nossa terra viva. Tradução de Beatriz Sidou. Rio de Janeiro: Campus, 1991.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 13. ed. rev., atualiz. e amp. São Paulo: Malheiros, 2005.

MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1993.

MATOS, Bolivar Antunes; Zoby, José Luiz Gomes. **PROJETO DE GERENCIAMENTO INTEGRADO DAS ATIVIDADES DESENVOLVIDAS EM TERRA NA BACIA DO SÃO FRANCISCO**. Subprojeto 4.5C – Plano Decenal de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco - PBHSF (2004-2013). Estudo Técnico de Apoio ao PBHSF – Nº 01 - DISPONIBILIDADE HÍDRICA

QUANTITATIVA E USOS CONSUNTIVOS. Brasília, DF: ANA/GEF/PNUMA/OEA. Superintendência de Planejamento de Recursos Hídricos, 2004.

MEADOWS, Dennis L., *et alli*. **Limites do crescimento** - um relatório para o Projeto do Clube de Roma sobre o dilema da humanidade. 2. ed. Tradução de Inês M.F. Litto. São Paulo: Perspectiva, 1978. (Coleção Debates).

MELLO, Celso Duviuier de Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público**. 2 v. 8. ed. rev. e aum. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1986.

MONTIBELLER FILHO, Gilberto. **O mito do desenvolvimento sustentável: o meio ambiente e custos sociais no moderno sistema produtor de mercadorias**. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2001.

MOON JO, Hee. **Introdução ao Direito Internacional**. 2. ed. São Paulo: LTr, 2004.

MORAES, Antônio Carlos Robert (org.). **Ratzel – Geografia**. São Paulo: Ática, 1990.

MORAES, Luís Carlos Silva. **Curso de Direito Ambiental**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MSIa – Movimento de Solidariedade Ibero-Americano. **O Complexo do Rio Madeira e a Amazônia Industrial**. Edição Especial de *Solidariedade Ibero-americana*. Outubro 2006. Rio de Janeiro, 2006.

NAÇÕES UNIDAS. **Report of the World Commission on Environment and Development**. A/42/427. Nova York, 1987.

_____. **Review of Progress on Water Related Issues: Consideration of New Instruments for Global Action**. Conselho Econômico e Social. E/C.71994/5. Nova York, 1994.

_____. **Report of the World Summit on Sustainable Development**. "A/CONF.199/20". Nova York, 2002.

_____. **Defining an Ecosystem Approach to Urban Management and Policy Development**. Peter J. Marcotullio and Grant Boyle (eds). Tóquio (Japão): United Nations University Institute of Advanced Studies (UNU/IAS), 2003.

_____. **Projeto do Milênio das Nações Unidas**. Investindo no Desenvolvimento: Um plano prático para atingir os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Visão Geral. Washington, D.C., Communications Development Inc ; Londres (Reino Unido), Grundy & Northedge., 2005.

_____. **Water: a shared responsibility** - The United Nations World Water Development Report 2. Paris (França); Nova York (EUA): UNESCO; Berghahn Books, 2006.

NARDIN, Terry. **Lei, moralidade e as relações entre os estados**. Tradução de

Élcio Gomes de Cerqueira. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1987.

PÁDUA, José Augusto. **Produção, Consumo e Sustentabilidade: O BRASIL E O CONTEXTO PLANETÁRIO**. Projeto Brasil Sustentável. Cadernos de Debate. Caderno 6. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em <<http://www.brasilsustentavel.org.br/debate/6/debate6.rtf>>. Acesso em: 29 out. 2006.

PEREIRA, José Varela. **Utopia amazônica, procura-se**. Agência Ambiental Pick-upal. Disponível em: <http://www.pick-upau.org.br/turma/verde_verbo/declaracao_direitos_humanos.htm>. Acesso em: 02 out. 2006.

PETRELLA, Ricardo. **Manifesto da Água**: argumentos para um contrato mundial. Tradução de Vera Lúcia Mello Joscelyne. Petrópolis, RJ. Vozes, 2002.

_____. Uma necessidade vital se torna mercadoria. Tradução de Celeste Marcondes. In **Le Monde Diplomatique**. Cadernos Diplô. n. 3. São Paulo: Instituto Abaporu, 2003, p. 12 – 15.

_____. A conquista da água. Tradução de Fábio Castro. In **Le Monde Diplomatique**. Cadernos Diplô. n. 3. São Paulo: Instituto Abaporu, 2003, p. 16 – 17.

PIDWIRNY, Michael. **Fundamentals of Physical Geography**. Disponível em <<http://www.physicalgeography.net/fundamentals/8b.html> >. Acesso em: 23 out 2005.

PNUMA (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente). **Perspectivas do meio ambiente mundial – GEO3**. Tradução de Sofia Shellard e Neila B. Corrêa. Brasília: IBAMA, PNUMA e Universidade Livre da Mata Atlântica – UMA, 2004.

PUREZA, José Manuel. **O patrimônio comum da humanidade - Rumo a um direito internacional da solidariedade?** Cidade do Porto (Portugal): Afrontamento, 1998.

REALE, Miguel. **Memórias**. v. 1. São Paulo: Saraiva, 1987.

REI, Fernando. A peculiar dinâmica do Direito internacional do meio ambiente. NASSER, Salem Hikmat; REI, Fernando (orgs.) **Direito internacional do meio ambiente** – Ensaios em homenagem ao Prof. Guido Fernando Silva Soares. São Paulo: Atlas, p. 7 -18, 2006.

REZEK, José Francisco. **Direito Internacional Público – curso elementar**. 10. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2005.

RIBEIRO, Maria Alice Rosa. **História sem fim... Inventário da saúde pública**. São Paulo: 1880 -1930. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1993.

RIBEIRO, Wagner Costa. O Brasil e a Rio + 10. **Revista do Departamento de Geografia**. São Paulo: Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo (FFLCH-USP). v. 15, p. 37– 44, 2002.

RIGHETTO, Antônio Marozzi. **Hidrologia e Recursos Hídricos**. São Carlos/SP: EESC/USP, 1998. (Projeto REENGE).

SANTOS, Milton. O espaço geográfico como categoria filosófica. **Terra Livre 5: O espaço em questão**. São Paulo: AGB; Marco Zero, p. 9-20, 1988.

_____. **Técnica, Espaço, Tempo: Globalização e meio técnico-científico informacional**. 4. ed. São Paulo: Hucitec, 1998.

SCHATTNER, Marius. **O Mar Morto está morrendo**. Disponível em <<http://noticias.uol.com.br/ultnot/afp/2006/04/15/ult1806u3736.htm>>. Acesso em: 06 jul 2006.

SELIN, Henrik ; LINNÉR, Björn-Ola. **The Quest for Global Sustainability: International Efforts on Linking Environment and Development**. CID Graduate Student and Postdoctoral Fellow Working Paper No. 5. Cambridge, MA: Science, Environment and Development Group, Center for International Development. Cambridge, MA (EUA): Harvard University, 2005.

Shiklomanov, Igor A. **World water resources - a new appraisal and assessment for the 21st century - A summary of the monograph World Water Resources**. Paris: UNESCO: 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.

SILVA, Roberto Luiz. **Direito Internacional Público**. 2. ed. rev. ampl. atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito Internacional do Meio Ambiente - Emergência, obrigações e responsabilidades**. São Paulo: Atlas, 2001.

_____. **Curso de Direito Internacional Público**. v.1. São Paulo: Atlas, 2002.

SOUZA, Marcelo José Lopes de. "Espaciologia": uma objeção (Crítica aos prestigiamentos pseudo-críticos do espaço social). In **Terra Livre 5: O espaço em questão**. São Paulo: AGB ; Marco Zero, p. 21-45, 1988.

STEIMAN, Rebeca; MACHADO, Lia Osório. **Limites e fronteiras internacionais: Uma Discussão Histórico-Geográfica**. Disponível em <<http://acd.ufrj.br/fronteiras/pdf/REBECALIADiscBibliog.pdf>>. Acesso em: 04 nov. 2006.

TELAROLLI JR., Rodolpho. **Poder e Saúde: as epidemias e a formação dos serviços de saúde em São Paulo**. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1996.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Repertório da prática brasileira do Direito**

Internacional Público – Período 1919-1940. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1984.

_____. **Repertório da prática brasileira do Direito Internacional Público – Período 1961-1981.** Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1984a.

_____. **Repertório da prática brasileira do Direito Internacional Público – Período 1899-1918.** Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1986.

TUNKIN, G. I. **Direito Internacional.** Tradução portuguesa de J. M. Milhazes. Moscou: Progresso, 1986.

WARD, Barbara; DUBOS, René. **Uma terra somente: a preservação de um pequeno planeta.** Tradução de Antônio Lamberti. São Paulo: Edgard Blücher, Melhoramentos, Ed. da Universidade de São Paulo, 1973.

WEISS, Edith Brown. Global environmental change and International Law, in **environmental change and International Law.** (Weiss, Edith Brown. Ed.) Tokio: United Nations University Press, 1992.

WOLD, Chris. Uma leitura transdisciplinar do princípio da precaução *in* SAMPAIO, José A. Leite ; WOLD, Chris; NARDY, Afrânio. **Princípios de Direito Ambiental.** Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

WOLF, AARON T. **Transboundary freshwater dispute database.** Oregon State University, Department of Geosciences. Disponível em <<http://www.transboundarywaters.orst.edu/>>. Acesso em: 07 out 2006.

_____. **Atlas of International Freshwater Agreements.** United Nations Environment Programme: Nairobi (Kenya), 2002.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)