

XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF

DIREITO AMBIENTAL E SOCIOAMBIENTALISMO I

BELINDA PEREIRA DA CUNHA

MARIA NAZARETH VASQUES MOTA

FERNANDO ANTONIO DE CARVALHO DANTAS

Todos os direitos reservados e protegidos.

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

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

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

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

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

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

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

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

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

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

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

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi

Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D598

Direito ambiental e socioambientalismo I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UnB/UCB/IDP/UDF;

Coordenadores: Belinda Pereira da Cunha, Fernando Antonio De Carvalho Dantas, Maria Nazareth Vasques Mota – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-152-4

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

Tema: DIREITO E DESIGUALDADES: Diagnósticos e Perspectivas para um Brasil Justo.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Direito Ambiental.
3. Socioambientalismo. I. Encontro Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Brasília, DF).

CDU: 34



Florianópolis – Santa Catarina – SC
www.conpedi.org.br

XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF

DIREITO AMBIENTAL E SOCIOAMBIENTALISMO I

Apresentação

A presente obra condensa os debates e temas contemplados nos artigos apresentados no Grupo de Trabalho (GT) Direito Ambiental e Socioambientalismo 1, do XXV Encontro Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI), realizado na cidade de Brasília entre os dias 6 a 9 de julho de 2016, na Universidade de Brasília (UnB).

O Congresso teve como temática Direito e desigualdades: Diagnósticos e Perspectivas para um Brasil Justo.

O grupo de trabalho Direito Ambiental e Socioambientalismo – experiência já consolidada no CONPEDI – enquanto espaço reflexivo de debates sobre as relações indissociáveis entre ser humano e natureza, tem por objetivo refletir sobre o tema nas seguintes dimensões: a proteção de bens e direitos socioambientais em sociedades hoje sustentáveis e sua garantia para as futuras gerações que, por meio do Direito concebido como um importante instrumento de regulação social, permita a regulamentação jurídica de modos de relação com a natureza que não a esgotem, que não a destrua.

Conceitualmente, como reafirmado em ocasiões anteriores, o direito socioambiental baseia-se em um novo paradigma de desenvolvimento e democracia capaz não apenas de promover a sustentabilidade ambiental, mas também a sustentabilidade social, contribuindo para a redução da pobreza e das desigualdades ao promover valores como equidade e justiça social, bem como a superação dos limites do sistema jurídico proprietário e individualista.

Os bens socioambientais são aqueles que adquirem essencialidade para a manutenção da vida em todas as suas formas (biodiversidade) e de todas as culturas humanas (sociodiversidade), tais como os direitos de coletividades (povos, culturas, minorias, grupos sociais) por vezes não valoráveis economicamente e não passíveis de apropriação individual, mas essenciais à preservação e à manutenção da vida (meio ambiente sadio, patrimônio cultural, conhecimentos tradicionais, entre outros).

Integram os trabalhos apresentados neste grupo de pesquisa, que totalizam um número de vinte e inscritos, arrolados em temas cruciais, complexos e inovadores que representam os resultados de pesquisas desenvolvidas em todo o país, e, pela relevância temática e

quantidade, desvelam e refletem o crescente interesse em como a fundamental importância do tema para o direito no mundo contemporâneo.

Os trabalhos apresentados mantêm pertinência direta, com a ementa do grupo, o que indica que a seleção de artigos atende ao necessário rigor científico, demonstrando, assim, a coerência temática.

Deste modo, apresentamos esta obra a toda comunidade científica jurídica com a certeza de que os dados e as reflexões aqui contemplados possibilitarão uma excelente fonte de referências epistemológicas e práticas para a construção do conhecimento jurídico, humanístico, ambiental.

Brasília, 9 de julho de 2016.

Profa. Dra. Belinda Pereira da Cunha (UFPB)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas (UFG)

Profa. Dra. Maria Nazareth Vasques Mota (UEA)

Coordenadoras e coordenador

AO ACESSO A ÁGUA COMO DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL: UMA DISCUSSÃO ENTRE O DIREITO E O MERCADO

ACCESS TO WATER AS FUNDAMENTAL HUMAN RIGHT: A DISCUSSION BETWEEN THE RIGHT AND THE MARKET

Fernanda Serrer

Resumo

Aplicar a lógica econômica na relação entre direito fundamental e acesso à água potável significa negar ao ser humano a dignidade e a própria existência. Com o propósito de analisar a equação mercado e acessibilidade aos recursos hídricos, apresenta o acesso a água como direito humano fundamental, passando a abordagem sobre os mecanismos jurídicos internacionais de regulação das águas, seja como bem econômico, seja como recurso natural essencial, para ao final apresentar o sistema de gerenciamento de recursos hídricos por bacia hidrográfica, previsto na legislação nacional, como uma forma democrática e participativa de equalização entre o direito e o mercado.

Palavras-chave: Recurso hídrico, Bem econômico, Direito fundamental, Gestão das águas participativa e democrática

Abstract/Resumen/Résumé

Apply economic logic in the relationship between fundamental right and access to water potable means to deny the human being and the very existence. In order to analyze the market equation and access to water resources, has access to water as a basic human right, passing the approach on international legal mechanisms of water regulation, either as an economic benefit, either as an essential natural resource, for the end present the water resources management system for river basin, predicted at legislation national, as a democratic and participatory form of equalization between the right and the market .

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Water resource, Economic good, Fundamental right, Management of participatory and democratic waters

INTRODUÇÃO

Assentadas na articulação das ideias de como eram, são, e deveriam ser as relações interpessoais, as sociedades da pós-modernidade, marcadas pelo intercâmbio de valores e padrões ético-morais, têm no reconhecimento dos direitos fundamentais um mínimo existencial.

Também a água passa a ser tida como um dos primeiros e mais essenciais direitos fundamentais ao reconhecimento e dignificação humana. Não é razoável aceitar que na atualidade cerca de um quinto da humanidade, ou seja, mais de um bilhão de pessoas, não dispõe de água potável e que mais de cinco milhões de seres humanos morram por ano em razão de doenças causadas por falta de higiene ou má qualidade da água.

Nesse sentido, o trabalho pretende discutir a partir da concepção do acesso a água potável como direito humano fundamental a existência e conteúdo de normas relevantes, acordos, tratados internacionais e declarações firmadas no âmbito da Organização das Nações Unidas que jurídica e politicamente consolidam o direito de todos os seres humanos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e ao acesso a água potável como direito prioritário a ser considerado pelas políticas públicas locais e pelos setores responsáveis pela gestão dos recursos hídricos.

Discute também, como a forte tendência imposta pelo mercado e lastreada por um conjunto de normas de regulamentação do comércio internacional está precificando, coisificando e apropriando-se dos recursos naturais, em especial da água. Destaca que com o avanço da lógica de apropriação dos recursos hídricos a água doce vem sendo colocada a serviço de grupos e corporações multinacionais que a dominam e exploram, estabelecendo suas próprias regras de mercado e excluindo de seu acesso os que não podem pagar o seu preço.

Finaliza a abordagem, destacando a importância do estabelecimento de um sistema descentralizado e participativo de tratamento e gestão das águas, por meio de bacia hidrográfica com participação efetiva da população e de setores da sociedade civil na definição dos rumos e dos usos prioritários dos recursos hídricos, a exemplo do que prevê a Lei Brasileira das Águas e a Constituição Federal de 1988, consolidando e efetivando o acesso a água como direito humano fundamental.

A metodologia aplicada para elaboração do trabalho científico é hipotético-dedutiva, concretizando-se por meio do procedimento exploratório de fontes bibliográficas disponíveis em meios físicos e eletrônicos.

1 O Acesso a Água Potável como Direito Humano Fundamental e a Proteção das Águas no Cenário Jurídico Internacional

Os direitos humanos refletem um construído axiológico e compõem uma racionalidade de resistência, pois traduzem processos que inauguram espaços de luta e de emancipação com alvo na concretização do princípio basilar da dignidade da pessoa humana.

Neste contexto, a Declaração Universal de 1948, introduz a chamada concepção contemporânea de direitos humanos, caracterizados pela universalidade e indivisibilidade, na medida em que estendem-se universalmente à todos os seres humanos, pois tratam-se de valores intrínsecos à própria condição humana e porque as suas tutelas, de proteção dos direitos sociais, econômicos, culturais, não podem vir dissociadas, são sempre únicas e indivisíveis.

Com a roupagem conferida após a Declaração de 1948 e sucessiva consolidação de sistemas internacionais de proteção, eles, os direitos humanos, passam à condição de fundamentos jurídico-políticos transnacionais invocando a criação de um verdadeiro consenso internacional de proteção humana (PIOVESAN, 1997, p. 136-137).

Seja quando invocados em esfera local, regional ou global, os princípios da Declaração de 1948 compõem um conjunto instrumental de proteção dos direitos humanos, agindo de modo a complementarem-se na tarefa de proteção da dignidade humana.

Nesse sentido, Amartya Sen e Bernardo Kliksberg (2011, p. 48) destacam que o uso sustentável dos recursos naturais “requer instituições efetivas e eficientes que possam prover os mecanismos através dos quais conceitos de liberdade, justiça, capacidades básicas e igualdade governem o acesso e uso dos serviços do ecossistema”.

A pergunta é: quais instituições serão estas em um mundo sem fronteiras? Pois, enquanto o Estado Moderno foi marcado pela busca incansável do predomínio e da igualdade entre os Estados soberanos, seja pela paz ou pela guerra, a sociedade da pós-modernidade inaugura um planeta aberto à livre circulação de capital e mercadorias, no qual o que acontece em um canto tem

[...] peso sobre a forma como as pessoas de todos os outros lugares vivem, esperam ou supõem viver. Nada pode ser considerado com certeza num “lado de fora” material. Nada pode verdadeiramente ser, ou permanecer por muito tempo, indiferente a qualquer outra coisa: intocado e intocável. O bem-estar de um lugar, qualquer que seja, nunca é inocente em relação a miséria de outro. (BAUMANN, 2007. p. 12)

A consolidação de um novo modelo de poder transnacional que inexoravelmente marca a relativização da governabilidade soberana dos Estados nacionais se traduz no fenômeno das organizações internacionais que “consistem em uma parte específica do processo de globalização do

direito. São o mecanismo por meio do qual os Estados instituirão uma cooperação institucionalizada e permanente no domínio das competências que lhes forem atribuídas” (MATIAS, 2005, p. 257).

É exatamente por conta do desvelamento desta realidade de “aldeia global”, ou seja, de que estamos juntos neste mundo cada vez mais destituído de fronteiras, que hoje mais do que em qualquer outro tempo sentimos a necessidade de uma interação mundial agora baseada no direito.

Nesse sentido, a temática que vê o acesso a água potável como um direito humano fundamental necessita e poderá admitir a gestão e intervenção no plano internacional, com vistas à proteção da própria condição humana, sendo essa uma temática que merece especial atenção.

Como destaca Selborne (2001, p. 20) os debates sobre a administração dos recursos hídricos “refletem debates mais amplos sobre a ética social, relacionando-se com o que muitos consideram princípios éticos [...], segundo o qual todos os povos... têm direito ao livre acesso à água potável em quantidades e de qualidades iguais as das suas necessidades básicas”.

A água é símbolo comum da humanidade e seu acesso tornou-se também um símbolo de equidade, de equilíbrio social, porque,

[...] a crise da água é sobretudo de distribuição, conhecimento e recursos, e não de escassez absoluta. Assim, a maior parte das decisões relativas aos recursos hídricos implicam problemas de acesso e privação. Portanto, precisamos compreender quais os princípios éticos comuns que podem ser aceitos como aplicáveis em todas as situações geográficas, em todas as fases do desenvolvimento econômico e em qualquer ocasião (SELBORNE, 2001, p. 23).

Partindo destas premissas, várias conferências internacionais relativas à questão do acesso e gestão dos recursos hídricos postularam a necessidade de que se adote um compromisso ético para com o suprimento das necessidades básicas de água da humanidade.

De acordo com João Alberto Alves Amorim (2015), a Organização das Nações Unidas para a Educação a Ciência e a Cultura (UNESCO), lançou em 1975 o Programa Hidrológico Internacional (PHI), de caráter intergovernamental que vem desde a sua criação, desempenhando importante papel de cooperação científica em matéria de pesquisa hidrológica, gestão, educação e criação de capacidades dos recursos hídricos, além de servir como plataforma para a criação e difusão de uma maior consciência sobre os temas envolvendo a água.

Outra importante participação no âmbito da ONU por meio de seu Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) se deu em 20 de junho de 1990, em que foi adotada a Carta de Montreal sobre Água Potável e Saneamento, que, em seu preâmbulo, prevê que o acesso à água potável, em quantidade e qualidade suficiente para a satisfação das necessidades básicas, é indissociável de outros direitos da pessoa humana (AMORIM, 2015).

No ano de 1992, a Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa (UNECE) adotou, em âmbito regional, a Convenção sobre a Proteção e Uso Transfronteiriço de Cursos d'Água e Lagos Internacionais, conhecida como *Convenção de Helsinki*, que entrou em vigor em 06 de outubro de 1996. Segundo definição desta Convenção, águas transfronteiriças são “quaisquer águas superficiais ou subterrâneas que marquem, cruzem ou estejam na fronteira entre dois ou mais Estados” (SANDS apud AMORIM, 2015, p. 156).

Fundamentada no conceito de prevenção e controle da poluição, foi a Convenção de Helsinki que adotou, de modo expresso, o princípio do poluidor-pagador¹, em relação à poluição das águas doces, incentivando os Estados-Membros a adotarem medidas legais e administrativas de gestão hidrológicas buscando a satisfação de seus objetivos bem como, medidas para a melhor prática ambiental, como: o fornecimento de informações aos usuários e público em geral sobre o estado e qualidade das águas doces, reuso das águas, reciclagem, licenciamento de atividades entre outros (AMORIM, 2015).

Não menos importante, é a *Convenção da Biodiversidade* e a *Agenda 21* na questão do acesso à água no regulamento internacional, visto que, conforme Amorim (2015, p. 110):

[...] ambas adotadas durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992, quebraram o silêncio normativo convencional que se mantinha até então, em nível multilateral global, em relação às águas doces. Apesar de não dispor especificamente sobre a água doce, a Convenção da Biodiversidade é a primeira norma internacional cogente a disciplinar o meio ambiente como um todo, através da busca da conservação de seus mais variados componentes, dentre eles os ecossistemas aquáticos.

Em seu capítulo 18, a Agenda 21 aborda de forma integrada a questão do desenvolvimento, gerenciamento e utilização das reservas hidrológicas, tendo como principal objetivo, satisfazer as necessidades de água doce para o desenvolvimento de todos os países. Estabelece também, a proteção das fontes de água, priorizando o uso humano da água doce, e neste, a satisfação das necessidades básicas para a vida e a manutenção dos ecossistemas (AMORIM, 2015).

Ainda em 1992, ano de realização da ECO-92 da qual resultou posteriormente a Agenda 21, foi realizada em Dublin na Irlanda, a *Conferência Internacional sobre Água e Meio Ambiente*, segunda conferência mundial sobre a água, convocada e preparada pela Organização Marítima Internacional. A conferência tratou da inserção de questões relativas à água, enfatizando a

¹ É possível conceituar o princípio do poluidor-pagador, dizendo que “Assenta-se este princípio na vocação redistributiva do Direito Ambiental e se inspira na teoria econômica de que os custos sociais externos que acompanham o processo produtivo (v.g., o custo resultante dos danos ambientais) precisam ser internalizados, vale dizer, que os agentes econômicos devem levá-los em conta ao elaborar os custos de produção e, conseqüentemente, assumi-los. Busca-se, no caso, imputar ao poluidor o custo social da poluição por ele gerada, engendrando um mecanismo de responsabilidade por dano ecológico, abrangente dos efeitos da poluição não somente sobre bens e pessoas, mas sobre toda a natureza. Em termos econômicos, é a internalização dos custos externos” (MILARÉ, 2013, p. 267).

importância do envolvimento das partes interessadas no processo de tomada de decisões, bem como, estabeleceu a necessidade de reconhecimento do valor econômico da água nos seus múltiplos usos. (AMORIM, 2015)

Importante espaço para se tratar sobre a temática água e seu acesso, se dá também, nos Fóruns Mundiais sobre a Água, organizados pela ONU, que já conta com sete edições realizadas a cada três anos em diferentes países. O último evento de temática *Água para nosso futuro* realizou-se entre os dias 12 a 17 de Abril do ano de 2015 na cidade sul-coreana Daegu-Gyeongbuk, considerada a maior estância de debates sobre recursos hídricos do mundo, motivando a comitiva brasileira a debater sobre questões como: Mudanças Climáticas, Governança dos Recursos Hídricos, Nexus Água e Saneamento, Água e Energia, Água e Alimento e Ecossistemas Aquáticos (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2015).

Ainda, no dia 26 de fevereiro de 2015, em sua 51ª Reunião, os Governadores do Conselho Mundial da Água definiram que o 8º Fórum Mundial da Água a se realizar em março de 2018 acontecerá no Brasil, na cidade de Brasília. Esta, que será a primeira edição a se realizar no hemisfério Sul do Planeta trará a temática *Compartilhando água*, possibilitando que técnicos de todo o planeta compartilhem conhecimento, experiências e fundamentalmente, benefícios e soluções para a questão da água (ÁGUAS DO BRASIL, 2015).

Destaque-se que ao final de cada edição dos fóruns, em que participam a maioria dos mais importantes Chefes de Estados do Planeta, é emitido um relatório final, contendo todos os pontos de ajustamento de assuntos abordados no Fórum e que serão no âmbito dos Estados nacionais implantados ou implementados de forma a melhorar tanto as condições de acesso, quanto de preservação da água potável no mundo.

No ano de 2005, a UNESCO emitiu a Resolução A/Res/58/217 proclamando o período compreendido entre 2005 a 2015 como a Década Internacional para Ação “Água, Fonte de Vida” iniciando-se em 22 de março de 2005, consagrado como Dia Mundial da Água (UNESCO, 2015).

Afirma a resolução, que o objetivo principal da década deve ser dar um maior foco nas questões relacionadas à água em todos os níveis. Salienta também a implementação de programas relacionados à água de forma a atingir os objetivos acordados internacionalmente sobre questões ligadas à água contidos na Agenda 21, nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas, e no Plano de Implementação de Johannesburgo (UNESCO, 2015).

Ainda, em 28 de julho de 2010, a Assembleia Geral da ONU após mais de uma década de debates, aprovou a Resolução 64/292, que **“reconhece oficialmente que o direito à água potável e**

ao saneamento é um direito fundamental, essencial ao pleno gozo da vida e de todos os direitos humanos.” Com 122 votos a favor e nenhum contra, a Resolução foi aprovada, porém, contou com 41 abstenções de países como Estados Unidos, Dinamarca, Japão, Canadá entre outros (AMORIM, 2015, p. 120). A resolução apela aos Estados e Organizações Internacionais que

[...] providenciem os recursos financeiros, contribuam para o desenvolvimento de capacidades e transfiram tecnologias de modo a ajudar os países, nomeadamente os países em vias de desenvolvimento, a assegurarem água potável segura, limpa, acessível e a custos razoáveis e saneamento para todos (ONU, 2015).

A constatação e inclusão do acesso à água potável e ao saneamento no rol dos direitos humanos pela comunidade internacional é sem dúvida, o resultado de que atualmente no planeta, cerca de 1 bilhão de pessoas não tem acesso à água potável e 2,5 bilhões não tem acesso a qualquer tipo de serviço de saneamento. Ainda, a cada ano, “mais de 80 milhões de pessoas são somadas ao grupo dos que não possuem acesso a água, e quase todos os 3 bilhões de habitantes, que se somarão a população mundial nos próximos 50 anos, nascerão em países que sofrem de escassez de água.” (AMORIM, 2015).

Igualmente, em setembro de 2010 o Conselho de Direitos Humanos da ONU aprovou a Resolução A/HRC/15/L.14, acerca dos direitos humanos e acesso a água e saneamento, contando com a participação e apoio de inúmeros Estados que não faziam parte do Conselho à época. Nesta Resolução se afirma o direito humano à água potável intrinsecamente ligado ao direito à vida e dignidade da pessoa humana e, se reafirma que a delegação do fornecimento de água e saneamento a terceiros, não exonera a responsabilidade primária dos Estados em garantir a plena realização de todos os direitos humanos (AMORIM, 2015).

Em maio de 2011 pela Resolução 64/24 a Organização Mundial da Saúde, através de sua Assembleia convocou os Estados-Membros a garantir o alcance das metas de desenvolvimento do milênio relativas à água e ao saneamento em suas políticas nacionais de saúde além de estabelecer ao Diretor-Geral da organização o fortalecimento dos órgãos do sistema ONU relativos à água em torno de uma cooperação internacional visando à promoção do acesso aos serviços de água, higiene e saneamento (AMORIM, 2015).

Também em 28 de setembro de 2011, convocando os Estados a assegurar o financiamento necessário para o fornecimento sustentável dos serviços de água e saneamento, o Conselho de Direitos Humanos da ONU aprovou a Resolução A/HRC/RES/18/.

Posteriormente, em 04 de junho de 2012, a Organização dos Estados Americanos (OEA) adotou na sua 42ª sessão regular da Assembleia Geral, a Resolução AG/doc.5242/12 ver. 2, que aprova a Carta Social das Américas que dentre outras posições reconhece a água como fator

fundamental não só para a vida, mas, para o desenvolvimento socioeconômico e sustentabilidade ambiental, bem como que o acesso igualitário e não discriminatório da população à água potável e aos serviços de saneamento, no âmbito da legislação e das políticas nacionais, contribui no combate à pobreza (AMORIM, 2015).

Estabelece, além disso, o compromisso dos Estados-membros de acordo com suas realidades nacionais, a continuar trabalhando para garantir o acesso à água potável e saneamento tanto para as gerações presentes quanto futuras. A OEA aprovou ainda, em junho de 2012, a Resolução AG/RES.2760 (XLII-O/12), em defesa ao direito humano à água e saneamento básico.

Em termos práticos, embora frustrante, “essa resolução insere finalmente, no âmbito multilateral regional, através do seu mais importante foro intergovenamental de cunho político, ainda que sutilmente e quase subliminarmente, o reconhecimento do direito humano à água e ao saneamento” (AMORIM, 2015, p. 121).

Percebe-se, portanto, que programas e iniciativas visando o aumento da conscientização sobre a necessidade de uma tutela jurídica mais eficaz, bem como, de mudança nos padrões de consumo das sociedades do mundo em relação à água potável, tem sido empreendidos não só por organizações como a UNESCO, FAO (Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação), e pela própria ONU, mas, por organizações governamentais e não governamentais, por universidades, centros de pesquisa e associações civis mundo afora.

Contudo, apesar da mudança de paradigma e de tratamento jurídico operados pelo direito internacional em relação à água nas últimas décadas, ainda há muito que ser feito nesse campo, principalmente no que diz respeito à escassez física e econômica de água e à mercantilização de seu acesso.

2 A Água como bem econômico ou como recurso natural no cenário internacional

Na contramão do discurso humanizador encampado pela Assembleia Geral da ONU e pela UNESCO que vê a necessidade de tratar a água como recurso natural e seu acesso como direito humano fundamental, a água doce vem sendo inserida na moldura jurídica internacional também e de forma contundente e perversa pela lógica de mercado.

O regime jurídico de comércio internacional tem seu primeiro e mais importante marco regulatório no Acordo Geral de Tarifas e Comércio, ou *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT). Firmado em 1947 na Rodada Comercial de Genebra o GATT tem como propósito

harmonizar as políticas aduaneiras e impulsionar a liberalização comercial, combatendo práticas protecionistas entre os Estados signatários. Em 1986, na Rodada Do Uruguai foi o responsável pela criação da Organização Mundial de Comércio (OMC), encarregada de efetivar e garantir a aplicação dos acordos celebrados na rodadas anteriores (OS ACORDOS DA OMC COMO INTERPRETADOS PELO ÓRGÃO DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS..., 1994).

Nesse cenário regulatório internacional, apesar de não haver disposição taxativa expressa do conceito jurídico de mercadoria, e por consequência da classificação da água como mercadoria, adverte Matsumi Katsuoka (apud AMORIN, 2015) que as regras comerciais internacionais não excluem a água doce como mercadoria e já apontam a possibilidade de seu tratamento como tal. De modo sutil, diz o autor, o direito do comércio internacional tem conferido um tratamento jurídico à água como mercadoria.

Ilustrando os encaixes normativos existentes e utilizados no comércio internacional para conferir tratamento de mercado aos recursos hídricos Amorin (2015) lembra que em 1983, em Bruxelas, foi aprovada a Convenção Internacional sobre o Sistema Harmonizado de Designação e Codificação de Mercadorias, ou simplesmente HS (Harmonized System).

A Codificação prevista no HS, utilizada amplamente por mais de 177 países, dentre eles o Brasil, a Comunidade Andina e o Mercosul, tem sua maior aplicação no estabelecimento de nomenclaturas e códigos uniformes de enquadramento aduaneiro de mercadorias transnacionais no comércio internacional. Assim, o que estiver codificado pelo HS é porque o mercado e as regras jurídicas do comércio internacional lhe consideram como mercadoria. A água doce possui codificação expressa no HS, em seu capítulo 22, que trata das bebidas e similares.

No código H.S 22.01 estão as “águas, incluídas as águas minerais, naturais ou artificiais, e as águas gaseificadas, não adicionadas de açúcar, ou de outros edulcorantes, nem aromatizadas; gelo e neve” e no código H.S 22.02 incluem-se “as águas minerais e as águas gaseificadas, adicionadas de açúcar ou de outros edulcorantes ou aromatizadas, e outras bebidas não alcoólicas, exceto sucos de frutas”

Assim, diante da constatação da existência de um tratamento mercantil para a água doce conferido pelo regime jurídico do comércio internacional multilateral, os Estados nacionais deixam de ser protagonistas na definição dos rumos das águas interiores e passam a coadjuvantes do sistema de mercado, recebendo do próprio sistema falaciosos auxílios para a proteção de suas águas, desde que condicionados a não imposição de restrições quantitativas à importação e exportação de

mercadorias. Basta ver, nesse sentido, o disposto no artigo XI, do GATT -47, que estabelece expressamente:

Nenhuma proibição ou restrição exceto taxas aduaneiras, taxas ou outras tarifas, quer seja imposta através de quotas, licenças de importação ou exportação ou outras medidas, serão impostas ou mantidas por qualquer parte contratante na importação de qualquer produto proveniente do território de outra parte contratante ou na exportação ou venda para a exportação de qualquer produto destinado ao território de outra parte contratante.

No conceito de água doce como mercadorias ainda estão os projetos de privatização em serviços de água. Como lembra Shiva (2006), no tópico privatização das águas o Banco Mundial e outras agências de fomento vêm financiando projetos sob o rótulo das parcerias público-privadas para setores de construção de infraestrutura e gerenciamento de serviços de captação, tratamento e distribuição das águas.

Sob o forte argumento da necessidade de atrair capitais da iniciativa privada sem sopesar o Estado com a criação de empregos públicos lembra Petrella (2002) que o Banco Mundial vem apostando que os países do Terceiro Mundo até o ano de 2025 estarão completamente urbanizados e que se estima que serão necessários seiscentos bilhões de dólares de investimentos em projetos de infraestrutura, dentre as quais as necessárias a instalação de sistemas de captação e esgotamento das águas.

Esse modelo de privatização das águas, como o resultado exitoso das políticas do Banco Mundial acaba por corroer os direitos à água, ao acesso democrático das pessoas à água e torna o recurso inacessível aos pobres.

No Chile, a Suez Lyonnaise des Eaux insistiu numa margem de lucro de trinta e cinco por cento. Em Casablanca, consumidores viram o preço da água triplicar. Na Grã-Bretanha, as contas de água e esgoto subiram sessenta e sete por cento entre 1989-90 e 1994-95. O índice de desligamento dos serviços das pessoas aumentou em cento e setenta e sete por cento. Na Nova Zelândia, cidadãos foram às ruas protestar contra a comercialização da água. Na África do Sul, o fornecimento de água de Joanesburgo passou a ser controlado pela Suez Lyonnaise des Eaux. Logo a água tornou-se insegura, inacessível e impagável. Milhares de pessoas tiveram a água cortada e infecções de cólera tornaram-se incontroláveis. (SHIVA, 2006, p. 112).

A água é vital. Não existe vida sem ela. Estima-se que em torno de 70% da constituição do corpo humano seja água. Para manter-se com dignidade uma pessoa necessita em média 30 litros de água por dia para suprir sua sede, preparar seus alimentos e fazer sua higiene pessoal. O desapossamento comunitário das águas e a mercantilização do recurso hídrico, somado as dificuldades econômicas para acessar democraticamente a água e os limites dos ecossistemas que se revelam naturalmente desiguais quanto a distribuição do recurso, faz com que mais de 34.000

peessoas morram diariamente no mundo em razão de doenças relacionadas com a falta ou má qualidade da água (WEYRMÜLLER, 2014).

Atualmente, a realidade da crise da água se torna um problema essencial e globalizado. Como menciona Tundisi (2011) no limiar do século XXI, entre outras tantas crises, a crise do acesso aos recursos hídricos, ou somente crise hídrica, é uma ameaça a manutenção da humanidade e a sobrevivência da biosfera. Segundo estimativas dos órgãos integrantes das Nações Unidas atualmente

Cerca de 700 millones de personas procedentes de 43 países diferentes sufren escasez de agua. Em 2025, 1.800 millones de personas vivirán em países o regiones com escasez absoluta de agua y dos terceras partes de la población mundial podrían hacerlo en condiciones de estrés hídrico. Bajo el contexto actual de cambio climático, em el 2030, casi la mitad de la población mundial vivirá em áreas de estrés hídrico, incluidos entre 75 y 250 millones de personas de África. Además, la escasez de agua em áreas áridas o semiáridas provocará el desplazamiento de entre 24 y 700 millones de personas. Em el África Subsahariana se concentra el mayor número de países com estrés hídrico. (NACIONES UNIDAS, 2012)

Diante da crise da água e da negação ao acesso ao recurso para as pessoas que não tem condições de pagar o preço que impõe o mercado, a questão que fica é saber se a referida crise é, de fato, uma crise ecológica ou uma crise de mercado.

A imposição de preços elevados sob condições de livre mercado não levarão a conservação do recurso. Diante das enormes desigualdades econômicas, é muito provável que os economicamente mais fortes desperdiçarão água, enquanto os pobres pagarão a conta do desperdício. Assim, melhor concluir que a crise da água “é uma crise ecológica com causas comerciais, mas sem soluções de mercado. As soluções de mercado destroem a terra e agravam a desigualdade” (SHIVA, 2006, p. 32).

A evidência mostra que a principal causa do problema da água nas sociedades atuais, tanto em âmbito global quanto regional ou local, é o poder político, econômico, financeiro, simbólico e cultural exercido pelas gerações de “senhores da água”, expressão que é cunhada por Riccardo Petrella (2002) e que se refere aos grupos e corporações multinacionais que dominam a exploração e comercialização da água potável, estabelecendo regras próprias de mercado. Completa o mesmo autor (2008, p. 86) que

A conversão da água em bem econômico não teria como objetivo torná-la acessível a toda a população mundial, mas sim levá-la àquilo que afirmam ser um gerenciamento economicamente racional e um recurso limitado cuja acessibilidade deve ser regulada pela solvência dos usuários competindo entre si.

Assim, a necessária descentralização democrática para o acesso aos mananciais aquáticos e distribuição da água é uma busca a ser concretizada, para evitar a exclusão de indivíduos ao básico e mais essencial a manutenção da vida com dignidade.

Do ponto de vista jurídico a água precisa ser tratada como recurso comum, bem de uso comum, juridicamente protegido pelos Estados e democraticamente gerenciado pelas comunidades. Como menciona Shiva (2006), os movimentos de conservação da água estão dando mostras de que a verdadeira solução para a crise da água está na energia, no tempo, no trabalho e no valor da solidariedade das pessoas. Encerra a autora afirmando que “a guerra por água atual desencadeada por corporações multinacionais só pode ser vencida por movimentos maciços de democracia por água”.

No Brasil, o modelo desenvolvido para a gestão dos recursos hídricos surgiu a partir da Constituição Federal de 1988 segue a lógica democrática do Estado, com a participação dos usuários e da população no estabelecimento das políticas públicas acerca da utilização e cobrança das águas.

3 O gerenciamento das águas brasileiro e a busca pela consolidação de um modelo democrático e participativo de tratamento das águas

Na Constituição Federal Brasileira de 1988 o legislador constituinte estabeleceu competências para gerenciar e legislar sobre águas, determinado no art. 21, inciso XIX, que compete a União “instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso”.

Ou seja, foi determinado pela Constituição Federal que a União instituirá um Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e definirá critérios de outorga para os direitos de uso, competindo ainda privativamente à União legislar sobre as águas. O Regulamento determinado pelo artigo 21 foi inserido no ordenamento jurídico nacional em 1997 através da Lei das Águas, representada pela Lei Federal nº 9.433. Na norma federal o legislador estabeleceu a Política Nacional de Recursos Hídricos, baseada principalmente nos seguintes fundamentos:

Art. 1º A Política Nacional de Recursos Hídricos baseia-se nos seguintes fundamentos:

I - a água é um bem de domínio público;

II - a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico;

III - em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais;

IV - a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas;

V - 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;

VI - a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades. (BRASIL, 2015).

Com isso, a democracia participativa para o gerenciamento das águas está prevista em lei.

Mais ainda, a água deixa de ser nesse momento um bem passível de apropriação privada e passa a ser um recurso natural limitado, por vezes dotado de valor econômico, bem de domínio público. Determina ainda a Lei das Águas que a gestão deve sempre proporcionar o seu uso múltiplo, com prioridade para o consumo humano e a dessedentação de animais.

A mesma Lei federal nº 9.433/97, em seu art. 33, determina também quem participará do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos destacando a participação do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, da Agência Nacional de Águas, dos Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal, dos Comitês de Bacia Hidrográfica, dos órgãos dos poderes públicos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos e as Agências de Água. (BRASIL, 2015).

Eis aí um importante instrumento de gestão e gerenciamento dos recursos hídricos no sistema brasileiro, pois que deve ser implantado através da ampla participação da comunidade por meio da criação de Comitês de Bacia Hidrográfica, que junto com as demais instituições mencionadas, irão fazer o gerenciamento efetivo, democrático e participativo dos mananciais aquáticos no âmbito de sua área de atuação, em cada bacia hidrográfica ou grupo de bacias.

Ainda segundo a Lei Federal, art. 39, os Comitês de Bacia Hidrográfica são compostos por representantes do poder público em esfera federal, estadual e municipal, bem como pelos “usuários das águas de sua área de atuação” e “das entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia”. (BRASIL, 2015).

Essa formação de Comitês de Bacia Hidrográfica foi assim instituída atendendo aos fundamentos da Política Nacional dos Recursos Hídricos e a proposta de gestão descentralizada com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades na definição dos rumos e do tratamento dispensado aos recursos hídricos.

O gerenciamento dos recursos hídricos sendo feito por bacia hidrográfica e não por limites geopolíticos, com a participação ativa da sociedade civil organizada, com equilíbrio de forças com o Poder Público é que poderá garantir que a política de recursos hídricos será construída de acordo com a real vontade da população e da comunidade local, atribuindo valor ao bem quando usado como insumo em processos produtivos e garantindo livre acesso quando a água for apenas um recurso natural vital. Como assevera Souza Junior (2004, p. 152-153) a opção brasileira por um modelo democrático de “gestão de recursos hídricos, no aspecto restrito à participação social,

representa um avanço, conquanto outros países desenvolvidos possuem estruturas bastante centralizadas de gestão”.

Enfim, limitar o acesso de quem quer que seja aos recursos essenciais para a manutenção da vida, pelo critério mercadológico é condenar o ser humano a comprar sua dignidade. Para que o acesso a água potável possa ser efetivamente tratado como direito fundamental é preciso mais do que normativas de caráter internacional ou local, é preciso o amadurecimento da democracia como um sistema político eficiente e ainda a educação para a compreensão de que é preciso preservar e conservar os recursos naturais. A proteção manterá os recursos e a democracia promoverá a justiça na sua distribuição.

CONCLUSÃO

Diante da crise hídrica vivida atualmente e da essencialidade da água para a manutenção de todas as formas de vida o tema do acesso a água potável precisa ser tratado como um tema prioritário e juridicamente na forma de um conjunto de normas fundamentais. O acesso a água potável a todos não pode ser uma questão de escolha, pois envolve o direito de viver ou morrer.

Muitos documentos internacionais vêm tratando do acesso à água como um direito humano, no entanto, com vozes ainda mais contundentes outros tratados e organismos internacionais passam a absorver a lógica de mercado conferindo à água, indistintamente da espécie de uso, preço e o caráter de insumo quantitativamente indispensável à manutenção ciclos produtivos que realimentam o comércio internacional. Para a satisfação dos grupos e corporações multinacionais o acesso aos recursos hídricos vem sendo restritos às pessoas que tenham condições de pagar pelo seu preço, fazendo que os economicamente desprovidos tenham seus direitos violados, negada sua dignidade e a própria existência.

A água não pode ser tratada como uma mercadoria qualquer de consumo, pois é essencial a existência de todas as formas de vida. Deixar o ser humano sem água representa coisificá-lo, reduzi-lo a objeto dos sistemas produtivos. Não são soluções de mercado que irão resolver ou amenizar os efeitos da crise hidrológica, nem mesmo um conjunto de tratados ou convenções internacionais, por mais bem intencionados que sejam, poderão fazer frente ao discurso do mercado. Só o amadurecimento da democracia por meio da consolidação de um sistema político eficiente que tenha clareza em relação aos seus valores prioritários será capaz de tornar efetivas as promessas assumidas em nível global, regional ou local.

É indiscutível o papel da ONU na governança e definição dos rumos e do tratamento a ser dispensado aos recursos hídricos, porém é preciso reconhecer que grandes grupos econômicos e corporações têm forçado órgãos internacionais e Estados a ceder a pressões econômicas em nome de sua própria sobrevivência e representatividade perante as outras nações e organismos internacionais.

O sistema econômico possui uma racionalidade própria no sentido de produzir o resultado positivo denominado lucro. Desse modo, aplicar a lógica de mercado na relação de direito fundamental de acesso a água resulta na transformação do recurso em bem econômico e compromete um princípio básico da humanidade, qual seja, seu acesso à todos e de modo democrático.

Ademais, cabe lembrar que quanto mais rara e cara se torne a água, mais distantes e inócuos passam a ser os mecanismos jurídicos de tutela e, mais rapidamente fora do circuito ficam os Estados nacionais que sequer têm em suas normativas internas o reconhecimento da água como direito humano fundamental.

A água é elemento de importância fundamental, sendo que seu acesso é indiscutivelmente um direito humano de primeira grandeza, devendo receber tratamento condigno com a sua relevância. Porém não apenas a proteção como recurso ambiental essencial, mas também como valor econômico deve ser privilegiada.

Na equação entre mercado e meio ambiente a água deve ser vista além da noção de produto a ser tratado, engarrafado, vendido e comprado, por isso, a importância do fortalecimento democrático de gerenciamento do recurso, permitindo-se, inclusive, a cobrança por seu uso, dentro de critérios como os estabelecidos na Lei Brasileira das Águas, a qual por intermédio da Política Nacional de Recursos Hídricos define harmonicamente a água como bem de domínio público e recurso natural limitado e dotado de valor econômico, dispondo acerca dos instrumentos de gestão hídrica, dentre os quais a cobrança pelo uso dos recursos hídricos.

O certo é que a água como recurso de uso comum de todos não pode ser encampada por uma concepção essencialmente privatista, pois é direito fundamental e assim deve ser tratada, ao passo que a cobrança pelo uso da água atende ao propósito da contraprestação em relação àqueles que dela extraem lucros.

Definir esses usos da água e a forma como fundamentalmente serão tratados é um papel que deve ser exercido por todos, de modo participativo e democrático para que o Estado e as comunidades tenham condições de enfrentar o jogo de forças imposto pelo mercado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFIAS

ACORDO GERAL SOBRE TARIFAS ADUANEIRAS E COMÉRCIO 1947 – **GATT 47**. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/arquivo/secex/omc/acordos/gatt47port.pdf>. Acessado em 30 de jan. de 2015.

AGUAS DO BRASIL. **Brasil vai sediar o 8º fórum mundial da água em 2018**. Disponível em: <http://aguasdobrasil.org/edicao-09/brasil-vai-sediar-o-8o-forum-mundial-da-agua-em-2018.html>. Acessado em 30 de jun. de 2015.

AMORIN, João Alberto Alves. **Direito das Águas**: o regime jurídico da água doce no direito internacional e no direito brasileiro. 2. ed. rev. ampl. São Paulo: Atlas, 2015.

BAUMANN, Zigmund. **Tempos Líquidos**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2007.

BRASIL. Palácio do Planalto. **Lei nº 9.433/97**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9433.htm. Acessado em 30 de jan. de 2015.

MATIAS, Eduardo Felipe P. **A humanidade e suas fronteiras**. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE DO BRASIL (MMA). **Convenção de Ramsar**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/biodiversidade/biodiversidade-aquatica/zonas-umidas-convencao-de-ramsar>. Acessado em 15 de jun. de 2015.

NACIONES UNIDAS. **Decenio internacional para la accion “agua fuente de vida” 2005-2015**. Disponível em: <http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/>. Acessado em 30 de jun. de 2015.

ONU. **O Direito Humano à água e ao Saneamento**. Disponível em: http://www.un.org/waterforlifedecade/pdf/human_right_to_water_and_sanitation_media_brief_por.pdf. Acessado em 30 de jun. de 2015.

PETRELLA, Riccardo. **O Manifesto da Água**: Argumentos para um contrato mundial. Petrópolis: Editora Vozes, 2002.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 2.ed. Rio de Janeiro: Max Limonad, 1997.

SELBORNE, Lord. **A Ética do Uso da Água Doce**: um levantamento. . Brasília:UNESCO, 2001.

SEN, Amartya; KLIKSBURG, Bernardo. **As pessoas em primeiro lugar**: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SHIVA, Vandana. **Guerra por águas**: privatização, poluição e lucro. São Paulo: Radical Livros, 2006.

SOUZA JUNIOR, Wilson Cabral de. **Gestão das águas no Brasil**: reflexões, diagnósticos e desafios. São Paulo: Pierópolis, 2004.

TUNDISI, José Galizia. **Recursos Hídricos no Século XXI**. São Paulo: Oficina de Textos, 2011.

UNESCO. 2005-2015: **Década internacional para a ação “água, fonte de vida”**. Disponível em: <http://www.unesco.org/new/pt/brasil/ia/about-this-office/prizes-and-celebrations/2005-2015-international-decade-for-action-water-for-life/>. Acessado em 30 de jan. de 2016.

WEYRMÜLLER, André Rafael. **Água e adaptação ambiental**: o pagamento pelo uso como instrumento econômico e jurídico de proteção. Curitiba: Juruá, 2014.