

Águas Transfronteiriças: Aspectos Jurídicos e Ambientais.



Rodolfo Queiroz Machado¹;
¹ Universidade Federal de Ouro Preto;

RESUMO

O presente trabalho traz como foco a importância dos aspectos jurídicos e ambientais das águas transfronteiriças, visando uma maior cooperação entre os Estados para a exploração e uso desse recurso hídrico de bem comum estatal. São apresentadas as principais fontes de água e suas origens, exaltando a importância de instrumentos jurídicos que versam sobre a relação dos países que compartilham recursos hídricos, garantindo a opção mais eficaz e eficiente na resolução de potenciais conflitos referentes aos recursos naturais transfronteiriços. Por fim, é abordado o tema das águas no âmbito legal internacional, dando ênfase na Convenção das Nações Unidas sobre o uso não navegável dos cursos de águas internacionais.

Palavras chave: Direito Ambiental. Águas Transfronteiriças. Direito Internacional

ABSTRACT

The main objective of this study was the importance of legal and environmental aspects of transboundary waters, aiming a better cooperation between States to the exploration and use of that water resource for the common good state. The main sources of water and their origins are presented, highlighting the importance of legal instruments that deal with the relationship of countries sharing water resources, guaranteeing the most effective and efficient option in resolving potential conflicts regarding transboundary natural resources. Finally, the issue of water is addressed in the international legal framework, with emphasis on the United Nations Convention on the Non-navigable Use of International Watercourses.

Key Words: Environmental Law. Transboundary Waters. International right

1. INTRODUÇÃO

A água doce é o nosso mais precioso recurso natural, e sua gestão sábia e partilha é essencial para a realização do desenvolvimento sustentável. Apesar desta importância, a nível mundial, continuamos a abusar dela. Seja pela qualidade da água degradada ou indisponibilidade do recurso frente às demandas crescentes, a concorrência entre os usuários de água se intensifica. Em nenhum lugar esta situação é mais desestabilizadora do que em bacias hidrográficas que atravessam as fronteiras

políticas. No entanto, a experiência mostra que em muitas situações, em vez de conflitos, a necessidade de partilha de água pode gerar cooperação.

Apesar da complexidade e importância do tema, as disputas relacionadas com a água vêm sendo tratadas diplomaticamente. O conteúdo central das negociações e o estabelecimento de tratados no último século trataram desde a regulamentação da navegação, até o uso e desenvolvimento sustentável focado na proteção e conservação dos recursos hídricos. Há consenso entre os especialistas sobre a necessidade de acordos relativos a cursos de água internacionais, estabelecendo medidas para fazer cumprir os tratados acordados e incorporar mecanismos de resolução de conflitos logo no surgimento de possíveis disputas. As águas não possuem fronteiras, passando por comunidades, e assim deveriam ser geridas e não somente como acidentes geográficos por delimitar ou cotar fronteiras, ela deve ser sinônimo de cooperação e harmonia entre Estados que utilizam de um mesmo recurso, e não motivo para conflitos.

Assim, o Direito Ambiental tem sido um importante instrumento na gestão dos recursos hídricos, como regulador de suas atividades. A temática transfronteiriça torna-se vital, no contexto brasileiro, ao analisar que possuímos milhares de quilômetros de fronteiras terrestres e divisas com 10 outras nações. Dessa forma, fica evidente não somente a importância estratégica do tema, mas a sua relação com o marco legal, bem como com a regulamentação.

2. ÁGUAS TRANSFRONTEIRIÇAS SUPERFICIAIS

As águas compartilhadas ou também denominadas águas transfronteiriças, são de interesse estratégico, uma vez que as populações e a produção necessitam de água para manter a própria vida, produzir alimentos e bens de consumo.

A importância vital das águas transfronteiriças, de forma mais clara, as águas superficiais transfronteiriças, compreendem 263 bacias hidrográficas no planeta, segundo dados da UNESCO, e que envolvem o território de 145 países. As bacias com águas transfronteiriças abrangem 47% da superfície terrestre e representam 60% da água doce que fluem no território do planeta e envolve algo em torno de 45% da população mundial (UNESCO, 2003).

A cooperação pela utilização da água é gerada, praticamente, a partir de resolução de conflitos existentes devido à disputa por interesses econômicos das nações, que são conceituadas de hidropolítica, ou pela disputa estratégica entre nações

soberanas para uso compartilhado da água. O grande jurista português, José Gomes Canotilho (2006, p. 112), nos traz uma ótima definição para águas transfronteiriças:

A expressão “águas transfronteiriça” designa todas as águas superficiais e subterrâneas que marcam as fronteiras entre dois ou mais Estados, que as atravessam, ou que estão situadas nessas mesmas fronteiras; no caso de desaguiarem no mar sem formarem um estuário, o limite dessas águas é uma linha reta traçada através da foz entre pontos na linha de baixa-mar das suas margens.

No âmbito brasileiro, as águas transfronteiriças ainda são tratadas de forma remota, devido à ausência de conflitos e disputa pelo interesse da água com países vizinhos. O único conflito existente foi em meados da década de 70, contando com a polêmica entra o Brasil e a Argentina, na construção da Usina Hidrelétrica de Itaipu Binacional, com a cooperação do Paraguai, e que apesar de existente dentro do cenário ditatorial, estabeleceu o Acordo Tripartite em que foram determinados os níveis do rio e ainda, as variações permitidas para os empreendimentos hidrelétricos na bacia que fosse comum aos três países, temendo que o Brasil efetuasse a abertura de todas as comportas, podendo assim inundar Buenos Aires.

Visando garantir uma gestão frutífera, as águas transfronteiriças necessitam de prioridade quanto ao seu tema, uma vez que constituem um bem público pelo Estado, tendo seus benefícios considerados uma solução econômica. Sendo assim, necessária é a consistência das políticas destinadas aos recursos hídricos nos países envolvidos, tornando o tema algo promissor e evolutivo no decorrer dos anos.

Dada como bem público, a água é ainda um meio de garantia de desenvolvimento, desde que seja realizado um efetivo controle e regulação pelo Estado. A partir desse preceito, há a chamada outorga de direito de uso, que consiste em um direito real menor, constituído sobre qualquer tipo de bem suscetível de uso utilizado na medida de suas necessidades e de sua família, havendo os respectivos frutos de outrem, visando à garantia do uso da água para múltiplos fins, inclusive humano e para promover a sustentabilidade ambiental.

Determinados aspectos são imprescindíveis no que tange a gestão de águas transfronteiriças, uma vez que se se constituem em um bem público, e caso exista controle, fiscalização e regulação dessas águas na política de recursos hídricos dos países, conseqüentemente há uma cooperação de outros países e uma gestão promissora quanto ao uso dessas águas. Sendo importante ressaltar que, de nada adiantaria visar a gestão além das fronteiras, se os países não estiverem preparados corretamente para gerenciar a água em seus territórios.

A cooperação na gestão de águas transfronteiriças pode ser resultado de ação reativa ou proativa. Reação reativa ocorre quando existe conflito pelo interesse de soberania ou pelo uso em quantidade, e ainda quando há o aproveitamento e cooperação com obras hidráulicas, envolvendo o curso do rio e não utilizando a bacia hidrográfica. A reação pode ser também plena e proativa quando há uma busca pelo compartilhamento de benefícios no que tange toda a bacia hidrográfica, visando atender usos múltiplos.

Estas contradições podem ser solucionadas com a aplicação dos quatro princípios adotados a partir da Conferência Internacional sobre Água e Ambiente, em Dublin, Irlanda, em 1992:

- I) A água doce é um recurso finito e vulnerável, essencial para sustentar a vida, o desenvolvimento e o meio ambiente;
- II) Baseada na participação dos usuários, dos gestores e dos responsáveis pelas decisões em todos os níveis;
- III) A mulher desempenha um papel fundamental no abastecimento, na gestão e na proteção das águas;
- IV) Água tem um valor econômico em todos os seus usos competitivos e deve ser reconhecida como um bem econômico.

Estes princípios contribuem de forma significativa para a gestão integrada dos recursos hídricos, e quando aplicado na visão da gestão das águas transfronteiriças, certamente promoverá o compartilhamento dos benefícios.

A partir de 1966 foram adotadas as Regras de Helsinque produzidas pela Associação de Direito Internacional, pela qual a bacia hidrográfica compartilhadas passou a serem observadas por vários países. Este conceito compreende as águas superficiais e subterrâneas. Posteriormente, com a Convenção sobre a Proteção e Utilização de Cursos de Águas Transfronteiriças e Lagos Internacionais firmado em Helsinque em 1992, na qual foi incorporado o importante conceito de águas transfronteiriças que designou o termo para toda água superficial e subterrânea que definem fronteiras em dois ou mais estados, que as atravessam ou que estão situadas nessa mesma fronteira.

Os princípios da gestão de águas transfronteiriças teve um grande marco a partir da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Uso não navegáveis dos Cursos de Águas Internacionais de 1997, que embora não tenha sido adotada por ausência em numero suficiente de ratificação, provocou mesmo assim os países utilizarem os conceitos da Convenção na gestão de águas transfronteiriças (PEREIRA, 2013).

Importante destacar que mesmo tendo acontecido remotamente das Convenções supracitadas, a Conferência de Estocolmo em 1972, no Plano de Ação para o Meio Ambiente, na recomendação 51, trouxe o termo águas compartilhadas, no intuito de direcionar os países à criação de comissões de bacias hidrográficas comuns. Na Conferência da ONU de *Mar del Plata* realizado na Argentina em 1977, voltada sobre a

água, foram instituídas na recomendação 85, as diretrizes específicas no que tange as águas compartilhadas. Sobre a evolução pela busca das águas transfronteiriças, a partir de 1948 foi estabelecido em torno de 295 acordos assinados e negociados sobre as águas (UNESCO, 2008).

3. ÁGUAS TRANSFRONTEIRIÇAS SUBTERRÂNEAS

As águas subterrâneas são aquelas encontradas abaixo da superfície do terreno e circulam nos espaços vazios, denominados poros, existentes entre os grãos que formam os solos e as rochas sedimentares. Em alguns tipos de rocha, a água circula através de fraturas, que são porções onde as rochas se romperam devido à movimentação da crosta terrestre.

Aquífero é um reservatório subterrâneo de água, caracterizado por camadas ou formações geológicas suficientemente permeáveis, capazes de armazenar e transmitir água em quantidades que possam ser aproveitadas como fonte de abastecimento para diferentes usos.

Os aquíferos transfronteiriços ainda são pouco estudados, todavia, atualmente, foram identificados 275 aquíferos. Somente na América do Sul são 29 aquíferos transfronteiriços de um total de 79 nas Américas. O Brasil compartilha 11 aquíferos transfronteiriços, que destes os conhecidos no âmbito brasileiro é o Guarani e mais recentemente o aquífero Amazonas. Do conjunto de 263 bacias hidrográficas transfronteiriças, 78 estão localizadas nas Américas, destas 38 na América do Sul, dentre as quais a da Amazônia, a do Prata e do Orinoco.

No que tange às águas subterrâneas, são considerados bens privados, de acordo o art. 96 do Código de Águas de 1934, que estabelece:

Art. 96. O dono de qualquer terreno poderá apropriar-se por meio de poços, galerias, etc., das águas que existam debaixo da superfície de seu prédio contanto que não prejudique aproveitamentos existentes nem derive ou desvie de seu curso natural águas públicas dominicais, públicas de uso comum ou particulares.

Parágrafo único. Se o aproveitamento das águas subterrâneas de que trata este artigo prejudicar ou diminuir as águas públicas dominicais ou públicas de uso comum ou particulares, a administração competente poderá suspender as ditas obras e aproveitamentos.

Entre alterações trazidas pela Constituição Federal de 1988 em relação ao antigo Código de Águas de 1934, tem-se por destaque o fato de que as águas no

território brasileiro passaram a ser, desde então, um bem natural de domínio público. Desta maneira, sendo consideradas bens do Estado, de acordo com o art. 26, da Magna Carta:

Art. 26. Incluem-se entre os bens dos Estados:

I - as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União;

II - as áreas, nas ilhas oceânicas e costeiras, que estiverem no seu domínio, excluídas aquelas sob domínio da União, Municípios ou terceiros;

III - as ilhas fluviais e lacustres não pertencentes à União;

IV - as terras devolutas não compreendidas entre as da União.

Não obstante a utilização de águas subterrânea, atualmente, a sua exploração é improvisada e sem muito controle, tendo em vista os problemas de interferências entre poços, a redução dos fluxos dos rios, os impactos dentro de áreas encharcadas ou até mesmo de pantanais e ainda, a redução das descargas de fontes ou nascentes. Sendo ainda, imprescindível destacar, os poços abandonados e sem controle federal, estadual ou municipal, que se transformam em focos poluidores de águas subterrâneas, extraídas no meio urbano.

Todavia, durante o final do século XX, a solução encontrada consistiu na utilização alternativa da água subterrânea, sendo uma solução com menos custo econômico aos problemas encontrados no abastecimento público, de irrigação e industrial para todas as faixas climáticas. Mesmo assim, a falta do controle dos órgãos públicos para o uso e proteção das águas subterrâneas, constitui um fator preocupante.

4. O USO DAS ÁGUAS TRANSFRONTEIRIÇAS

Por razões biológicas, o indivíduo possui determinadas necessidades que em um sentido mais limitado, podem ser satisfeitas para que seja possível o desenvolvimento social com mais facilidade. A satisfação gerada pelo cumprimento de tais necessidades estabelece uma situação de definição e bem estar ao indivíduo.

Sucedem que, quando há uma falta de definição das situações de relação entre dois ou mais indivíduos, no que tange aos seus bens, o resultado pode gerar um conflito de interesses. Estes conflitos de interesses que consistem em um choque de opiniões entre duas partes, referente a um mesmo bem, com a finalidade de satisfazer as necessidades de um indivíduo, geram uma competição, que agravada, torna-se uma

instabilidade social, necessitando de resolução, para que assim a coletividade possa estar sempre estável.

A exploração e o uso das águas tem dado origem a conflitos sociais, seja no âmbito particular ou entre países transfronteiriços, no qual cada parte busca a prevalência de seu próprio interesse sob o recurso ambiental que, atualmente, vem tendo suas reservas diminuídas drasticamente.

Atualmente, 1,4 bilhões de pessoas vivem sem água potável, de acordo com a UNESCO, sendo que caso a exploração dos recursos hídricos permaneçam no ritmo em que está, tem-se uma estima de que em 2025, metade da população mundial não terá acesso à água potável.

Em face disso, nota-se que os conflitos de interesses socioambientais derivados do uso da água necessitam da intervenção do Estado de maneira adequada, visando a resolução de determinados conflitos, utilizando-se do Direito para essa finalidade.

Inicialmente, é imprescindível denotar que a soberania constitui-se de fator relevante para a cooperação entre os Estados conflitantes, tendo em vista que o objeto dos tratados baseia-se na gestão em conjunto dos recursos hídricos transfronteiriços já que esses recursos não reconhecem as fronteiras políticas dos Estados e a interdependência que sua existência ocasiona entre países vizinhos.

A cooperação entre os países interessados e necessitados dos recursos hídricos institui a opção mais eficaz e eficiente na resolução de conflitos referentes aos recursos naturais transfronteiriços. Todavia, esta cooperação deve ser compatível com a soberania de cada Estado, uma vez que pode, em alguns casos, ser um impedimento para que o ato cooperativo seja aprofundado.

Tradicionalmente, a cooperação entre os Estados dá-se através de uma coordenação política e conforme foi se tornando mais ampla e comum, novos meios foram se unindo ao regime internacional e construtivista; sendo que, atualmente, é de maneira aberta, descentralizada, não linear e repetitiva, dado um determinado impacto de transformações no funcionamento do sistema internacional.

A relevância na cooperação como meio de solucionar os problemas existentes, no que tange aos recursos hídricos, tem sido aplicada, de forma extensiva, a resultados positivos, de maneira que ficou expressa na Convenção Internacional sobre a Utilização de Rios Internacionais para Fins Diferentes da Navegação, em Nova York (1977), que constituiu seu artigo sexto, prevendo que Estados ribeirinhos devem cooperar com base na igualdade soberana, integridade territorial, benefício mútuo e boa fé, a fim de obter a melhor utilização e a proteção adequada dos cursos de água internacionais.

Esta convenção, mesmo não tendo entrado em vigor, evidenciou sua importância, sendo o foi o marco da iniciativa dos grandes tratados acerca de recursos hídricos, uma vez que trouxe como princípios gerais o uso racional e igualitário dos recursos hídricos; a participação da sociedade nas decisões sobre estes; a obrigação de não causar dano ao outro país; obrigação de cooperação; troca de dados e informações sobre o curso da água ou bacia; a relação entre os diferentes tipos de uso da água etc.

5. CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O USO NÃO NAVEGÁVEL DOS CURSOS DE ÁGUAS INTERNACIONAIS.

A Convenção das Nações Unidas de 1997 sobre o uso não navegável dos cursos de águas internacionais é o único tratado que rege os recursos de água doce compartilhados, e é de aplicabilidade universal. Ela estabeleceu princípios para a utilização, desenvolvimento, conservação, gestão e proteção dos cursos de água internacionais, promovendo a sua utilização sustentável para as gerações atuais e futuras, e levando em conta a situação e as necessidades especiais dos países em desenvolvimento.

Trata-se de uma convenção-quadro, na medida em que fornece um quadro de princípios e regras que podem ser aplicados e adaptados às características de determinados cursos de água internacionais, contém 37 artigos dispostos, que se regem por princípios norteadores, sendo: o princípio da utilização equitativa (art. 5º); princípio da obrigação de não causar danos significativos (art. 7º); princípio da obrigação geral de cooperar (art. 8º) (SOARES, 2005).

O primeiro princípio a ser analisado é o da utilização dos cursos d'água internacionais de forma equitativa e racional com contido no artigo 5º da Convenção. Exige que um Estado que partilha um curso de água internacional com outros Estados utilize o curso de água, no seu território, de forma equitativa e razoável em relação aos outros Estados que o partilham. A fim de assegurar que a utilização de um curso de água internacional seja equitativa e razoável, garantindo assim, o uso sustentável dos recursos hídricos compartilhados.

O artigo 7º requer aos Estados que partilham um curso de água, a tomada de medidas adequadas no sentido da prevenção de provocarem danos significativos nos cursos de água dos Estados vizinhos e a obrigação de compensá-los por quaisquer danos que lhe sejam imputáveis, uma vez que possuem a responsabilidade de reparar.

Para Gomes e Bulzico (2010, p. 62-63), a cooperação internacional em matéria ambiental, prevista no artigo 8º da convenção, tem como objetivo a preservação do meio ambiente, devendo ser entendida como uma atividade conjunta e solidária de diversos Estados, portanto, a preservação do meio ambiente se dá tanto na jurisdição doméstica dos Estados, como no plano das relações internacionais, estabelecendo uma relação direta com o princípio da solidariedade e da não indiferença. (apud TRELHA; OLIVEIRA, 2012).

6. CONCLUSÃO

Diante de toda disciplina jurídica exposta acerca das águas transfronteiriças, pode-se delimitar alguns traços conclusivos inerentes à matéria. De início, toda e qualquer construção jurídica que se deseje conceber para os lagos, rios, bacias hidrográficas ou aquíferos compartilhados, por dois ou mais Estados, tem que ter uma consciência de que a água é um direito humano inalienável, sob todas as suas definições.

Após a análise feita nos itens anteriores sobre as políticas, legislações, tratados, instituições e experiências que compõem o arcabouço para a gestão de recursos hídricos fronteiriços e transfronteiriços no Brasil, imprescindível notar que sem a devida regulamentação e cooperação dos Estados, há a criação de conflitos decorrentes do uso e exploração das águas.

O Brasil tem um elevado número de bacias hidrográficas internacionais, assim como boa parte do seu território compartilha águas com outros países, seja superficialmente, seja subterraneamente. Assim, havendo o compartilhamento de águas entre estados soberanos, algumas normas fazem-se necessárias, com isso vemos o papel do direito internacional para constituir esta gestão de compartilhamento das águas transfronteiriças.

Portanto, a maior cooperação entre esses atores mundiais desponta como parte do conjunto de soluções necessárias à complexa gestão das águas transfronteiriças e para a mitigação e resolução de conflitos advindos de problemas ambientais, ferramenta básica para garantir a sustentabilidade.

7. BIBLIOGRAFIA

BRASIL, **Código de Águas (1934)**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d24643.htm>. Acesso em 22 de fev. de 2017.

_____**Constituição Federal (1988)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 20 de mar. de 2017.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Águas: o regime jurídico internacional dos rios transfronteiriços**. Editora Coimbra, 2006, p. 112

Convenção Internacional sobre a Utilização de Rios Internacionais para Fins Diferentes da Navegação, em Nova York (1977). Disponível em <<http://dre.pt/pdf1s/2005/03/044A00/18761891.pdf>>. Acesso em 02 de fev. de 2017.

Declaração de Dublin. Disponível em: <<http://www.agda.pt/declaracao-de-dublin.html>>. Acesso em 20 de mar. de 2017.

Freitas, Vladimir Passos. **Águas: aspectos jurídicos ambientais**. Curitiba: Juruá, 1999, p. 24.

PEREIRA, Mauri Cesar Barbosa. **A Gestão das Águas Transfronteiriças e a Hidropolítica**. 2013. Disponível em: <<http://aguasdobrasil.org/edicao-06/a-gestao-das-aguas-transfronteiricas-e-a-hidropolitica.html>>. Acesso em: 07 mar. 2017.

SOARES, Ana Paula Marcante. A Convenção de Nova York de 1997: notas sobre a água doce nas relações internacionais em face da sua (não)implementação. **Espaço Jurídico: Journal of Law**, Chapecó/SC, v. 6, n. 1, p.21-32, jan. 2005. Trimestral. Disponível em: <<http://editora.unoesc.edu.br/index.php/espacojuridico/article/view/8799>>. Acesso em: 04 mar. 2017.

TRELHA, Ana Paula da Silva; OLIVEIRA, Jelson. **O DIREITO INTERNACIONAL DO MEIO AMBIENTE: Da Sustentabilidade ao Princípio Responsabilidade de Hans Jonas:**

Uma Proposta Ética Baseada na Ontologia. Anais do Universitas e Direito, Puc/PR, Curitiba, 2012. Disponível em: <<http://www2.pucpr.br/reol/pb/index.php/universitas?dd1=7503&dd99=view&dd98=pb>>. Acesso em: 07 mar. 2017.

UNESCO - United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. **Water for people, water for life: UN World Water Development Report**. Paris, 2003. Disponível em: <<http://www.unwater.org/publications/publications-detail/en/c/210593/>>. Acesso em: 07 mar. 2017.