

BRZEZINSKI, Maria Lúcia Navarro Lins, 2012, *Direito Internacional da Água Doce: fontes, regimes jurídicos e efetividade*, Curitiba, Juruá editora, 456 págs. ISBN: 978-85-362-3754-1.

Maria Lúcia Navarro Lins Brzezinski é doutora em Direito Internacional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); mestre em Direito na área de Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e bacharel em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Também é autora da obra “Água doce no século XXI: serviço público ou mercadoria internacional?”.

Nesse trabalho, resultado de sua tese de doutoramento, a autora objetiva estudar diversos aspectos do Direito Internacional em matéria de recursos hídricos de água doce, considerando especificamente suas formas (fontes de direito internacional), seu conteúdo (mais ou menos vinculante) e os possíveis efeitos dos enunciados normativos (padrões de resolução em sede de conflitos), no âmbito multilateral e nos respectivos contextos políticos (usos dos discursos). A geração de energia, abastecimento, pesca, navegação, lazer, agricultura e indústria são os múltiplos usos que os seres humanos fazem da água doce. Os diversos interesses em jogo, conservar os ecossistemas, garantir o abastecimento de água, gerar energia, utilizar o rio para despejo de efluentes industriais, representam a disputa pelo uso e controle dos recursos naturais no contexto da globalização econômica. Nesse sentido, parte da pesquisa reserva-se à identificação de regras vigentes em matéria de recursos hídricos transfronteiriços, as quais deve-

rão ser aplicadas em caso de conflitos pelo uso e controle da água doce entre os Estados.

Atualmente calcula-se que existam cerca de 260 bacias hidrográficas internacionais, representando 60% da água doce na superfície da Terra. Os maiores rios do mundo que passam pelo território de dois ou mais Estados ou formam as fronteiras dos Estados são chamados de transfronteiriços. Assim, como as bacias hidrográficas superficiais, existem as bacias de águas subterrâneas, responsáveis por 99% da água doce disponível, em relação às quais se calcula existir 274 aquíferos transfronteiriços. Não faltam relatórios do Banco Mundial, Unesco, FAO, PNUMA e PNUD que enfatizem a exploração e a contaminação desses reservatórios, especialmente sobre as águas doces subterrâneas, cuja poluição aumentou exponencialmente nas últimas décadas. Ao mesmo tempo, a atribuição de um “valor econômico” ao “recurso” da água doce e a noção de “escassez” tem servido para identificar parâmetros de um novo modelo global de expropriação e exploração, ou simplesmente de “gestão”, a ser adotado pelos países indistintamente. Assim é que tais noções tendem a produzir efeitos pedagógicos, no sentido de abstrair as diferenças históricas da origem dos conflitos e ocultar os interesses contemporâneos em disputa, como aqueles relativos ao poder de decisão e aos instrumentos disponíveis para alcançar o objetivo da “mercantilização da água”.

Em outras palavras: “Apesar de ser aparentemente evidente e natural, a ideia de “escassez hídrica” impõe uma representação do mundo e do meio ambiente (...) excluindo uma reflexão sobre as causas (...) e ou sobre as opções políticas e econômicas de apropriação, de utilização e de hierarquização desses usos (...)” (p. 45). Com a globalização, o acesso às fontes e a distribuição dos recursos naturais deixou de ser tema político e sujeito ao controle democrático para se tornar apenas objeto de uma “boa governança”. Essa forma de gestão pode ser identificada a partir de certos parâmetros como a criação de organismos internacionais, são exemplos o Conselho Mundial da Água, o Fórum Mundial da Água, a Parceria Global da Água e a Comissão Mundial para a Água no Século XXI, e a confecção de vários documentos e relatórios que trataram de atribuir um valor econômico à água e à privatização de serviços de abastecimento e saneamento públicos. Nesse contexto, a solução econômica, de colocar preço na água (*water pricing*), adotando *property rights*, negociáveis num *water market*, é comumente apontada como a melhor forma de equilibrar a demanda e a oferta por água.

Por outro ponto de vista, a “boa governança” pode significar a consagração da água como um direito humano, especialmente a partir da Resolução 24/05 do ECOSOC das Nações Unidas e da Resolução 64/292 (2010) da Assembleia Geral das Nações Unidas, além das tradicionais fontes de direito: Declaração Universal dos Direitos Humanos/1948 e Pactos de 1966, bem como as declarações das conferências de Dublin e Rio. Nesse caso, a soberania estatal é freqüentemente identificada como obstáculo ao cumprimento dos compromissos internacionais e impedimento aquele determinado alcance. Por tudo isso, não se pode vislumbrar com segurança quais sejam exatamente as regras vigentes em matéria de recursos hídricos transfronteiriços, que estabeleçam parâme-

tros de garantia à oferta de água para todos na quantidade mínima suficiente e ainda disciplinem os conflitos entre os Estados.

Para realizar esse estudo, o trabalho da autora foi dividido em duas partes: a primeira, a qual identifica as normas de direito internacional sobre a matéria e investiga a sua efetividade, a partir de um conjunto comum de categorias reconhecidas em tratados, declarações e resoluções, que merecem ser verificados na segunda parte, quando da averiguação dos casos concretos. Como resultado à aplicação casuística das normas, observa-se a existência de um padrão de justificativa por uma ou outra solução, refletida no uso da noção de soberania estatal.

O primeiro capítulo é dedicado ao levantamento de normativas que regulam as relações entre os Estados sobre a matéria. Aí são relatadas as concepções dos juristas e os trabalhos da Comissão de Direito Internacional que resultaram numa Convenção (Convenção de Nova Iorque/1997) abrangente, embora tímida no que se refere à proteção do meio ambiente, principalmente no que diz respeito à inteligência do conteúdo de certos princípios: “uso equitativo e razoável”, “obrigação de não causar dano significativo a outro Estado”, “obrigação de informar ou notificar Estados ribeirinhos de projeto de empreendimento ou atividade com potencial de impacto negativo naquele território”, etc. De qualquer forma, como explica a autora, essa Convenção ainda não está em vigor, por não atingir um número mínimo de ratificações, o que permite afirmar que inexistente um direito internacional da água doce em caráter universal e com força vinculante.

No capítulo segundo, observa-se a preocupação em correlacionar aquele direito internacional dos recursos hídricos ao direito internacional do meio ambiente (ilustrado pelos resultados das conferências internacionais de 1972 e 1992). Nesse sentido, não se pode duvidar do mérito da popularização de conceitos importantes, como o “desenvolvimento sustentável”, se bem que não se possa garantir seu resultado, a não ser em situações específicas. De fato, como alerta a autora, a criação de um “senso comum” sobre esse conceito não é capaz de refletir os “interesses em disputa” no seio da Organização das Nações Unidas, seja quanto ao poder de nomeação do conteúdo do “direito à água como direito humano”, seja quanto à distribuição de uma ordem no exercício desse direito. Ao fim, resiste o ponto de vista econômico e vinculante, que manipula os espaços públicos de decisão política no que concerne à atribuição de um valor econômico e à gestão privada da água.

A noção de água subterrânea transfronteiriça e as sugestões doutrinárias quanto à forma de gestão (gerenciamento conjunto ou integrado) entre os Estados são objetos de estudo do terceiro capítulo. Com efeito, o resultado final dos trabalhos da Comissão de Direito Internacional (2008) submetido à votação da Assembleia Geral das Nações Unidas (Resolução 63/124, 2009) pouco inova em relação à abrangência dos conceitos adotados pela Convenção de Nova Iorque/1997 sobre águas superficiais. A ausência de conceitos estratégicos, como “fluxos sistêmicos de águas subterrâneas”, “contaminação e poluição de águas subterrâneas”, aliada à vagueza terminológica, quanto à referência dos “usos equitativos e razoáveis” e “responsabilização estatal” por descumprimento de norma não vinculante, são apontados pela

autora como razões para a pouca efetividade ou praticamente inexistência do direito dos aquíferos.

A análise do caso do Aquífero Guarani ocupa os estudos do quarto capítulo. O acordo elaborado a partir de 2004 e que foi firmado em 2010 entre os países do Mercosul (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai) tem como objetivo garantir a soberania estatal sob as águas subterrâneas transfronteiriças, mediante o melhoramento dos níveis de cooperação e conhecimento científico para a finalidade de gestão desse recurso. A cada país membro cabe internalizar essa norma internacional e viabilizar as competências e os instrumentos respectivos de gestão dos recursos hídricos dessa natureza.

Já as contendas averiguadas no quinto capítulo, relativas à gestão das águas superficiais nos casos do Rio Oder, Rio Mosa, Lago Lanoux, Rio Danúbio e Rio da Prata, julgadas pela Corte permanente de Justiça Internacional, Tribunal Arbitral do Lago Lanoux e Corte Internacional de Justiça revelam, a partir de uma variedade de argumentos, uma conclusão comum: a inevitabilidade dos projetos em questão. A defesa dos interesses de uma determinada “comunidade sobre o rio (Oder) internalizado” e a não evidência de um “estado de necessidade ecológico” capaz de prevenir um impacto socioambiental às populações à jusante do empreendimento (Gabcikovo-Nagymaros) serviram de justificativa ao corpo julgador para favorecer a visão de mundo dominante.

Por fim, o último capítulo é dedicado à recuperação da função de historicização da norma, adaptando o termo soberania às novas circunstâncias e possibilidades práticas. No dizer da própria autora: “A soberania, como categoria jurídico política, foi útil para os Estados Ocidentais até o momento em que só os Estados de fato soberanos tinham o direito legítimo de exercê-la. Quando a soberania se popularizou ela passou a ser relativizada (...)”.

Nessa operação hermenêutica de *declaratio* sobre o conteúdo do termo soberania observa-se outra atribuição típica do direito, qual seja a atividade de racionalização *ex post* de decisões políticas em que geralmente não tem qualquer participação. Em todo o caso, será o resultado da disputa simbólica entre as autoridades jurídicas internacionais (doutrinadores, juízes, representantes dos Estados em organismos e instituições) pela apropriação de termos e conceitos que tornará efetivo o conteúdo prático da norma de direito internacional.

O livro de Maria Lúcia Navarro Lins Brzezinski, pela consistência e agudeza de suas reflexões no “entremeio” do direito internacional e ambiental em matéria de água doce, representa uma contribuição inegável para o desenvolvimento dos estudos sobre a função e o funcionamento do “campo jurídico” como um todo, e para o direito internacional, em especial, porque busca explicações necessárias, mesmo que de natureza diversa das puramente jurídicas para as relações de poder existentes e em constituição. Por esse motivo, torna-se leitura indispensável para os interessados por esse “lugar do saber”.

Alessandra Marchioni

Universidade Federal de Alagoas
Brasil
alemarchioni@hotmail.com