

3. Governança de bacias internacionais transfronteiriças: teorias e considerações

*El agua dulce es un recurso natural por excelencia y
un elemento que requiere del uso responsable
para continuar sustentando la vida.
El agua es múltiple en su estado natural y
también puede ser utilizada en múltiples aspectos.
Por ello es simple en su composición,
vulnerable en su calidad y
compleja en su administración.
Lilian del Castillo-Laborde*

3.1. Introdução:

O rio internacional que faz fronteira com diversos países é chamado de rio internacional transfronteiriço (contíguo ou fronteiriço). A água flui de um Estado para o outro e estes compartilham o mesmo recurso hídrico. Este cenário mostra um complexo hidrográfico e humano que traz obrigações individuais, comuns e compartilhadas.

Os rios e seus afluentes convergem para um único exutório formando a bacia hidrográfica. Esta é considerada uma unidade territorial na qual são estudados os ciclos hidrológicos, mas mais que isso é nesta unidade territorial que acontece a gestão hídrica.

As bacias hidrográficas internacionais transfronteiriças são consideradas unidades territoriais que sobrepõe os limites políticos e físicos dos países que a integram. Esta situação traz questões interessantes como, por exemplo, as escalas geográficas: globais, regionais e locais.

Ao olhar a bacia sob o ponto de vista das escalas, pode-se observar que teríamos duas: a regional e a local (ou nacional). Por escala regional pode-se entender a própria bacia. Por exemplo, a Bacia do rio da Prata formada pelos cinco países que a integram, Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai e Bolívia. Por escala local, ou nacional, pode-se entender cada país integrante daquela bacia.

No entanto, no contexto da bacia internacional transfronteiriça, não há como deixar de mencionar os atores subnacionais (estados, províncias e municípios

ribeirinhos) que efetivamente compartilham a fronteira hídrica e partilham o uso da água. Estes atores são os responsáveis pela gestão local: da água, do uso do solo, da proteção ambiental, do desenvolvimento socioeconômico, dentre outros. Incluí-se, portanto, um nível a mais de escala territorial: a escala subnacional.

A importância de governos subnacionais foi enfatizada na frase constante do documento *Messages for Urban Mayors and Local Governments* para o qual contribuíram Tejada-Guibert e Altinörs (2009, p. 02), bem ilustrada na foto abaixo:

Cada cidade é diferente, fisicamente, geograficamente, culturalmente, economicamente e de diversas outras maneiras, então cada um requer uma forma especial para tratar da questão da água¹.

Foto 1: Rio de fronteira



Fonte: World Water Council (2006, p. 06)²

¹Tradução livre da autora. No original, em inglês: "Each city is different, physically, geographically, culturally, economically and in many other ways, so each requires a unique approach to resolving its water needs".

² Disponível em:

http://www.worldwatercouncil.org/fileadmin/wwc/Library/Publications_and_reports/Nueva_politica_del_agua.pdf. Acesso em: 07 nov. 2011

A Agenda 21 prevê, em seu artigo 18, que o desenvolvimento e o manejo integrado³ dos recursos hídricos tenham como base para ação a não fragmentação das responsabilidades entre organismos setoriais, bem como mecanismos eficazes de implementação e coordenação, trazendo assim o conceito de governança da água implícito em suas diretrizes.

A diversidade de escalas territoriais e a ampliação dos atores da bacia transfronteiriça para além dos governos nacionais, incluindo os governos subnacionais, mostram o caminho para a governança participativa. É com este olhar regional, nacional e subnacional que passamos à análise das relações que acontecem na bacia hidrográfica internacional transfronteiriça.

³ O artigo 18 da Agenda 21 define manejo da seguinte forma: “O manejo integrado dos recursos hídricos baseia-se na percepção da água como parte integrante do ecossistema, um recurso natural e bem econômico e social cujas quantidade e qualidade determinam a natureza de sua utilização” (MMA). Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/arquivos/cap18.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2010.

3.2. Da governança à governança hídrica

*Os rios são nossos irmãos, saciam nossa sede.
Os rios carregam nossas canoas e
alimentam nossas crianças.
Se lhes vendermos nossa terra,
vocês devem lembrar e ensinar a seus filhos
que os rios são nossos irmãos e seus também.
E, portanto, vocês devem dar aos rios
a bondade que dedicaríamos a qualquer irmão.*
Carta do Chefe Seattle

A palavra governança é originada do verbo grego “pilotar, navegar”⁴ e foi utilizado metaforicamente por Platão para definir o ato de governar os homens. Segundo consta em documento da Comunidade Européia⁵, a palavra governança também é originária do verbo em latim *gubernare* que derivou para *gubernantia* e que é usado com o mesmo significado por diversas línguas: em francês *gouverner, gouvernement, gouvernance*; em inglês *govern, government, governance*; em espanhol *gobernar, gobierno, gobernanza*; em italiano *governare, governo, governo*; e em português *governo, governabilidade, governança*⁶.

Apesar da origem comum entre as palavras governo, governabilidade e governança, a diferença de significado e de uso destas palavras deve ser considerado. Governança se distingue de governo e de governabilidade, ainda que ambos se refiram a sistemas de ordenação.

O governo “sugere atividades sustentadas por uma autoridade formal, pelo poder de polícia que garante a implementação de políticas devidamente instituídas” (ROSENAU, 2000, p.15). A governabilidade, por sua vez, é determinada por condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder em uma dada sociedade (DINIZ, 1999).

⁴ *Kubernân*. Informação disponível em http://ec.europa.eu/governance/docs/doc5_fr.pdf. Acesso em: 04 ago. 2010.

⁵ Informação disponível em: http://ec.europa.eu/governance/docs/doc5_fr.pdf. Acesso em: 04 ago. 2010.

⁶ Disponível em: <http://biblioteca.uol.com.br>. Acesso em: 07.nov.2011

Já a governança se refere a “atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependam, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências” (ROSENAU, 2000, p. 15).

Pode-se verificar que a governança é mais ampla que governo e distinta da governabilidade, já que dela fazem parte as instituições governamentais e seus regramentos, bem como as instituições, normas, regras e condutas fora do âmbito governamental (ROSENAU, 2000).

Neste trabalho foram abordados conceitos diversos e gerais sobre governança para que se pudesse focar na governança da água. A amplitude do termo governança permite que ele seja utilizado de diferentes formas, por distintos autores e com significados diversos, permitindo assim ocultar os conflitos que permeiam sua definição e sua prática (CASTRO, J.E., 2007).

Para Molle (2008), a governança se classifica como um “conceito nirvana”, isto é, trata-se de algo que serve como uma inspiração do que a sociedade almeja para si. No entanto, da mesma forma que o nirvana, ele considera a governança muito difícil de ser realizada no mundo real. Para ele, o conceito propriamente dito tem significado e conteúdo utópicos, apesar do discurso da governança ser persuasivo, idealista e unificador.

Jose Esteban Castro (2007) ressalta que o conceito de governança sinaliza que a administração pública deve transcender a visão da política pública baseada no monopólio estatal e incluir outros atores.

Se pensarmos nas escalas, regional, nacional e subnacional, podemos entender o conceito de governança trazido por Jose Esteban Castro (2007) e Rosenau (2000). Nas escalas subnacionais podem estar incluídos os estados, províncias e municípios e as comissões intergovernamentais e organizações intergovernamentais (OIs), os comitês de bacia (dos quais participam a sociedade civil organizada) e, ainda, as Organizações Não Governamentais (ONGs).

Para Kooiman e Bavinck (2005), a governança corresponderia às interações estabelecidas entre poder público e privado para resolver os problemas da sociedade e criar oportunidades por meio da cooperação conjunta dos diversos atores. E pressupõe ainda que exista a participação dos atores envolvidos e interessados por determinado tema ou determinada causa.

Interessante observar que apesar do posicionamento de Molle (2008) sobre a utopia da governança, ele afirma que a ideia serve de inspiração para a sociedade. Já Castro, Rosenau, Kooiman e Bavinck, acreditam na governança como algo efetivo.

Nessa contextualização de governança, não poderia ficar de fora a Agenda 21, que traz o conceito de governança participativa implícito em seu conteúdo. Uma evolução para o conceito de governança que inclui como sugerem os autores anteriormente mencionados, a participação de diversos atores públicos e não públicos.

Assim, vale citar o Preâmbulo do artigo 23 da Agenda 21:

Um dos pré-requisitos fundamentais para alcançar o desenvolvimento sustentável é a ampla participação da opinião pública na tomada de decisões. Ademais, no contexto mais específico do meio ambiente e do desenvolvimento, surgiu a necessidade de novas formas de participação. **Isso inclui a necessidade de indivíduos, grupos e organizações de participar em procedimentos de avaliação do impacto ambiental e de conhecer e participar das decisões, particularmente daquelas que possam vir a afetar as comunidades nas quais vivem e trabalham.** Indivíduos, grupos e organizações devem ter acesso à informação pertinente ao meio ambiente e desenvolvimento detida pelas autoridades nacionais, inclusive informações sobre produtos e atividades que têm ou possam ter um impacto significativo sobre o meio ambiente, assim como informações sobre medidas de proteção ambiental (item 23.2) (grifo nosso).

Novamente a questão das escalas é trazida à tona. Neste momento pela Agenda 21, um programa de ações organizado durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992), Rio 92, que apesar de não gerar direitos e obrigações, tem como objetivo orientar um comportamento futuro.

Nesse sentido, a Agenda 21 pode ser considerada um instrumento de governança que pode participar de um processo de consolidação normativa, ou seja, pode inspirar e,

por que não dizer nortear a consolidação de declarações, acordos e tratados internacionais.

Sob este espírito norteador, diversas definições de governança foram elaboradas após a publicação da Agenda 21. Todavia, sua não obrigatoriedade fez com que nem todas as definições levassem em consideração o conteúdo deste programa de ações.

Assim, para diferentes organismos internacionais, a noção de governança é definida em razão de seus interesses e do objetivo de seu trabalho.

O Banco Mundial, por exemplo, define governança como forma de poder exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país (Banco Mundial, 1994, p. xix). Para o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD), governança é o exercício da autoridade econômica, política e administrativa na gestão de diversos assuntos de um país (PNUD 1997, p. 02-03). E para a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), governança pressupõe o uso da autoridade política e o exercício do controle de uma sociedade em relação à gestão de seus recursos para o desenvolvimento econômico e social (OCDE, 1995, p. 14).

Observa-se que apesar de amplamente adotado pelas instituições e documentos internacionais, o termo governança traz sentidos diferentes. Existem, no entanto, alguns pressupostos em comum, como a gestão de recursos, a articulação entre os atores e, por fim, a busca de um denominador comum para elaboração de uma política compartilhada e participativa.

Ao analisar a teoria sobre governança atrelada à sua aplicação prática, percebe-se que a força e a forma de participação dos atores neste processo é bastante distinta. Vejamos o caso da bacia do rio Mekong⁷, por exemplo.

⁷ Para maiores informações sobre o Mekong River Commission (MCR), ver: <http://www.mrcmekong.org/>
Tese de Doutorado de Juliana Cassano Cibim. O DESAFIO DA GOVERNANÇA NAS BACIAS HIDROGRÁFICAS
TRANSFRONTEIRIÇAS INTERNACIONAIS: UM OLHAR SOBRE A BACIA DO RIO DA PRATA. Defendida em 08.março.
2012. Procam/IEE/USP-São Paulo/Brasil. 187p. (parte 2/3)

Figura 10: Mapa da bacia do rio Mekong



Fonte: African Water (2012)⁸

A história de cooperação no rio Mekong tem início em meados dos anos 20, quando começam a serem assinados os Acordos de Genebra e quando Vietnã, Laos e Camboja tomam seu lugar no cenário mundial. Nessa época, a Comissão Econômica das Nações Unidas para a Ásia e Oriente Médio⁹ e o *US Bureau for Reclamation* realizaram estudos sobre o Mekong. Esses estudos mostravam a viabilidade de desenvolvimento do que eles consideravam ‘rios selvagens’ (MCR, 2011).

A iniciativa foi chamada de Projeto Mekong e foi considerado um dos maiores projetos de financiamento, construção e gestão já idealizado pelas Nações Unidas (MCR, 2011).

Para que a região do Baixo Mekong se desenvolvesse, havia a necessidade de coordenar, supervisionar e controlar o planejamento e a investigação de projetos de desenvolvimento dos recursos hídricos na Bacia. Foi então criado, em 1957, o Comitê da Bacia do rio Mekong, do qual inicialmente só fizeram parte Camboja, Laos,

⁸Disponível em <http://www.africanwater.org/images/MekongMap.jpg>. Acesso em 08.jan.2012

⁹ United Nations Economic Commission for Asia and the Far East (ECAFE)

Tese de Doutorado de Juliana Cassano Cibim. O DESAFIO DA GOVERNANÇA NAS BACIAS HIDROGRÁFICAS TRANSFRONTEIRIÇAS INTERNACIONAIS: UM OLHAR SOBRE A BACIA DO RIO DA PRATA. Defendida em 08.março. 2012. Procam/IEE/USP-São Paulo/Brasil. 187p. (parte 2/3)

Tailândia, Vietnã. Foi um comitê de bacia internacional para o qual ainda não havia modelos (MCR, 2011).

Entre idas e vindas e muitas negociações, o Comitê ficou sem atuar por um período e voltou a atuar em 1995 por meio da Comissão do rio Mekong. Esta Comissão foi responsável pelo Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento Sustentável da Bacia do rio Mekong que está vigente até hoje (MCR, 2011).

A situação da Bacia do rio Mekong é muito interessante na medida em que a governança teve início antes mesmo de surgirem tensões e conflitos. A governança surgiu da possibilidade de desenvolvimento de projetos nesta bacia.

Percebe-se, por este exemplo, que a governança emerge como um conceito integrador de interesses contraditórios, permitindo a inclusão de todos na constituição de uma política pública baseada na construção de consensos entre os diversos participantes.

Pode-se entender que a governança pressupõe que a implementação das políticas envolva a capacidade de ação estatal, prevendo um “conjunto de mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade”, mas que para tanto necessita “expandir e aperfeiçoar os meios de interlocução e de administração do jogo de interesses” (DINIZ, 1999, p. 196). Isso se dará por meio de um processo participativo e constituído por atores integrantes das diversas escalas regional, nacional e subnacional.

No entanto, nas relações que acontecem em uma bacia hidrográfica transfronteiriça internacional existe um fator a ser observado: a fronteira. No caso desta unidade territorial, a fronteira é o rio internacional que divide um ou mais países.

Nesta região fronteiriça, onde o uso da água é um dos focos de negociação, não se pode negar a preocupação com a segurança nacional. Neste sentido é importante observar que preocupações nacionais (ou domésticas) podem se tornar questões

internacionais. Problemas de ordem econômica, estabilidade política e agricultura podem se tornar instabilidades regionais ou internacionais (DINAR, 2000).

Pensar num rio transfronteiriço é pensar na fronteira entre um ou mais países. As fronteiras são áreas delicadas em termos de segurança nacional e internacional. A história demonstra que um dos grandes focos de negociações entre os países é a água, podendo até, levar a conflitos e tensões pela água (DINAR, 2000).

Cabe incluir um comentário sobre outra questão vinculada às negociações internacionais relativas à água: a segurança.

Os artigos que tratam de hidropolítica¹⁰, em especial os de Dinar (2000), mencionam a importância da relação meio ambiente-segurança. Para ele, a análise tradicional/realista esmaga os temas ambientais na estrutura de Estado, soberania e território. Este modelo ignora e distorce importantes aspectos globais, como os problemas ambientais, por exemplo. Assim, a hidropolítica deveria ser considerada como parte do tema segurança sendo que assuntos relacionados à água estão em larga escala a violência, relacionados à guerra e a paz (HOMER-DIXON & MILLER apud DINAR, 2000).

Conforme demonstrado no capítulo anterior, o uso dos recursos hídricos pode gerar tensões, disputas ou conflitos numa bacia transfronteiriça, especialmente se na região houver a escassez de água limpa (água boa).

Dinar (2000) afirma que geralmente o impacto na segurança de um país é sentido quando algo afeta a economia e a estabilidade política. E ainda, a água que será compartilhada por mais de um Estado poderá ser objeto de disputas e de instabilidade em algumas regiões. Estas disputas podem causar tamanho impacto na segurança de determinado país que poderá haver o envolvimento de forças militares, ou seja, conflito armado.

¹⁰ Termo em inglês: *hydropolitics*

Wolf e Hamner (2000 apud DINAR, 2000) citam alguns destes casos, dentre eles o caso da Bacia dos rios Tigre-Eufrates, que envolveu conflito armado entre Turquia, Síria e Iraque durante as tensões em 1975 e em 1990 em razão do represamento do rio por atores distintos¹¹.

Outro exemplo é o da Bacia do rio Nilo, quando o presidente do Egito disse a Etiópia que o Egito iria para a guerra se a Etiópia planejasse a construção de uma barragem no Lago Tana¹² (DINAR, 2000).

Nestas breves considerações sobre a relação entre água e segurança e pelos dois exemplos mencionados pode-se verificar que a relação entre conflitos pela água e ações militares existe, em especial quando o acesso à água é uma questão de segurança nacional.

A presente tese não tem como foco a discussão e a análise aprofundada da hidropolítica, ou seja, da relação água-segurança nacional, um tema novo que foi adicionado recentemente no campo da segurança internacional e dos estudos sobre as negociações. No entanto, é tema que não poderia deixar de ser mencionado, exatamente porque este é um assunto relevante que tangência o tema da governança e que mereceria uma tese dedicada unicamente a ele¹³.

O que a presente tese busca demonstrar é que a resolução das disputas, tensões e conflitos pode acontecer por meio da governança, não necessitando chegar à intervenção militar.

Assim, analisando as considerações sobre governança e observando os casos concretos apresentados no capítulo anterior, podemos verificar que existe, sim, a

¹¹ Para mais informações sobre este caso: <http://www.globalsecurity.org/military/world/iraq/tigris-euphrates.htm>. Acesso em: 07. jan.2012

¹² Para mais informações sobre este caso: <http://www.utdallas.edu/geosciences/remsens/Nile/BlueText.html>, acesso em: 07.jan.2012 e <http://www1.american.edu/ted/nile.htm>, acesso em: 07 jan.2012

¹³ Para maiores informações sobre as questões relativas à água e segurança, ver: DINAR, 2000; DINAR et al., 2007; PRISCOLI e WOLF, 2000; WOLF e HAMNER, 2000.

vontade dos atores em cooperar e a possibilidade concreta de uma governança participativa.

Nos casos apresentados no capítulo anterior, pode-se verificar que as negociações aconteceram a partir de disputas pelo uso da água, questões relevantes como quantidade e qualidade, e a governança se deu com a participação da população por meio dos Estados integrantes das bacias. Tanto é que em linhas gerais, em todos os casos estudados pelo grupo dos Professores Aaron Wolf e Joshua T. Newton (2008a, b, c, d, e, f) a cooperação foi alcançada, em maior ou menor grau de complexidade; a participação dos Estados ribeirinhos e da população no processo de tomada de decisão facilitou as negociações e a resolução das disputas; o planejamento das ações durante as negociações facilitam a resolução de disputas.

Então, se partirmos para a análise de um processo de governança a partir de um caso concreto, como demonstrado no capítulo anterior, é possível verificar sua efetividade.

A gestão na bacia deve ser compartilhada e a governança participativa, como foi dito no capítulo anterior. Nas bacias onde a celebração do tratado se deu de maneira planejada, participativa e envolveu todos os Estados ribeirinhos, houve maior cooperação e o sucesso na gestão foi atingido. No entanto, mostrou-se que a cooperação nas bacias pode acontecer apesar da celebração dos tratados.

E ainda que a cooperação seja o objetivo final em um processo de negociação ou de resolução de disputa numa bacia transfronteiriça, ela deve nortear as ações durante o processo de governança e no decorrer do processo de gestão compartilhada.

E por falar em tratados, cooperação, disputas, conflitos, negociação e atores, não há como deixar de pensar nas relações que se formam na bacia. As relações bilaterais ou multilaterais que terão como instrumento de apoio o Direito Internacional Público, mais especificamente o Direito Internacional do Meio Ambiente. Este pode ser considerado como um dos pontos de apoio para a efetivação da governança.

3.3. A contribuição do Direito Internacional do Meio Ambiente à governança hídrica - marco conceitual e principais eventos

...o que interessa nas relações internacionais é o respeito às normas internacionais, que se baseiam na maioria dos casos, nos princípios de boa fé.
Guido F. S. Soares

3.3.1. Marco conceitual

Recordando o primeiro capítulo - quando explicamos os conceitos de rio internacional (fronteiriço e sucessivo), bacia hidrográfica e mostramos como estes conceitos foram tratados pela Convenção de Viena, pela Convenção de Helsinque sobre o uso das águas dos rios internacionais, pela Convenção sobre a Proteção e o uso dos Cursos D'água Transfronteiriços e dos Lagos Internacionais, pela Convenção das Nações Unidas sobre o Direito das Utilizações dos Cursos D'Água para Fins Distintos da Navegação, pela Diretiva 2000/60 da Comunidade Européia e pela Conferência de Berlim - observamos que a governança e a gestão de uma bacia hidrográfica internacional transfronteiriça pressupõe instrumentos e procedimentos bem definidos.

Sob o ponto de vista de um processo de governança numa bacia hidrográfica internacional transfronteiriça, cabe ao Direito Internacional Público¹⁴ regular as relações políticas e internacionais. E, em especial, ao Direito Internacional do Meio Ambiente cuidar das questões derivadas da proteção ao meio ambiente e do uso dos recursos naturais (SOARES, 1999).

¹⁴ Ensina o Prof. Guido Soares que “uma análise do adjetivo internacional mostra que se trata dos fenômenos em que dois ou mais estados se encontram envolvidos. É internacional um ato celebrado entre Estados (um tratado internacional) ou uma reunião de Estados (conferência internacional ou um congresso internacional), assim como a entidade criada por Estados (uma organização internacional, uma força de intervenção internacional), ou um procedimento que coloca face a face dois ou mais Estados (uma negociação internacional, uma arbitragem internacional, um conflito internacional). Igualmente aplica-se o adjetivo internacional aos fenômenos que dizem respeito a um ou mais Estados, tomando-se por referência os territórios de cada um deles; assim, tanto são “internacionais” os fenômenos que fisicamente se encontram ligados ao território de dois ou mais Estados, como uma fronteira internacional, ou um rio internacional, ou ainda, uma rodovia, uma ponte, um túnel, uma linha de transmissão de energia elétrica ou um gasoduto internacionais, como os fenômenos de relações entre particulares, que se iniciam num território e que se prolongam pelo território de outros Estados, como uma viagem internacional, um transporte internacional, e, por certo, a compra e venda internacional.” (SOARES, 2002, p. 22).

Tese de Doutorado de Juliana Cassano Cibim. O DESAFIO DA GOVERNANÇA NAS BACIAS HIDROGRÁFICAS TRANSFRONTEIRIÇAS INTERNACIONAIS: UM OLHAR SOBRE A BACIA DO RIO DA PRATA. Defendida em 08.março. 2012. Procam/IEE/USP-São Paulo/Brasil. 187p. (parte 2/3)

Conceituar, brevemente, o Direito Internacional do Meio Ambiente pela interpretação de alguns doutrinadores e porque não dizer ‘dos entendedores do tema’, no Brasil e no exterior traz para este capítulo clareza, facilitando o entendimento deste ramo do Direito Internacional Público.

Para Soares (2002), o Direito Internacional do Meio Ambiente regula aspectos relacionados ao meio ambiente e cuja regulamentação ultrapassa o interesse de um único Estado. Já para Juste Ruiz (1999, p.39-40), o Direito Internacional do Meio Ambiente é um fenômeno jurídico recente que apresenta características particulares que configuram características jurídicas peculiares, quais sejam: funcionalidade¹⁵, multidimensionalidade e predomínio da *soft law*¹⁶¹⁷.

O Direito Internacional do Meio Ambiente é um ramo do Direito Internacional Público cujos acordos tratam de aspectos da proteção ambiental que desenvolveram suas próprias particularidades¹⁸. As estruturas e normas do direito internacional

¹⁵ As normas de Direito Internacional do Meio Ambiente têm caráter marcadamente funcional, pois é um ramo do direito que vem para resolver uma questão internacional e busca alcançar o desenvolvimento das atividades humanas e a exploração dos recursos naturais num contexto de respeito ao ser humano e ao equilíbrio ecológico (JUSTE RUIZ, 1999). Kiss (apud JUSTE RUIZ, 1999) ressalta que a aplicação efetiva das disposições adotadas no campo do Direito Internacional do Meio Ambiente está em certa medida subordinada a sua utilidade/funcionalidade.

¹⁶ Para maior aprofundamento sobre o tema *soft law*, ver Nasser (2005).

¹⁷ SOARES (2001, p. 129) explica que: "A *soft law* emergiu em decorrência da prática reiterada e cada vez mais atuante no século XX, da diplomacia multilateral, em seus três subtipos: (a) nas relações internacionais levadas a cabo em congressos e conferências internacionais, que passaram a ser corriqueiros (diplomacia por congressos e conferências); (b) nas relações internacionais empreendidas no interior das organizações intergovernamentais permanentes (diplomacia parlamentar), formas de relações internacionais inexistentes nos séculos passados; e (c) em reuniões periódicas previstas em tratados ou convenções internacionais, ou acordadas ‘ad hoc’ (diplomacia por comissões mistas). Igualmente, a diplomacia de cúpula, de reuniões diretas e diuturnas entre os responsáveis pelas relações internacionais dos Estados, os Chefes de Estado ou de Governo, os Ministros de Estado, particularmente das Relações Exteriores, tem propiciado à prática de Comunicados Conjuntos, Atas, Declarações Finais, que constituem ‘*soft law*’. Inegavelmente, tais fenômenos apontam para as exigências de total publicidade e de participação mais efetiva de outros segmentos das sociedades, além do setor governamental, tais como o de delegações das ONGs e de grupos de pressão, sempre postuladas em quaisquer reuniões dos órgãos da diplomacia multilateral” (SOARES, 2001, 129).

¹⁸ Para Kiss and Sheldon (2000) as peculiaridades do Direito Internacional do meio Ambiente, em especial para os Tratados Internacionais sobre Meio Ambiente são:

1. ausência de reciprocidade nas obrigações;
2. disposições interrelacionadas ou referenciadas de um instrumento para outro;
3. estruturas para enquadramentos dos instrumentos legais e temas;
4. possibilidade de aplicação provisória ou por tempo determinado;
5. instituições com mandatos expressivos;
6. procedimentos inovadores de atendimento e não atendimento a padrões e parâmetros;

fornecem a base legal para o campo do direito internacional do meio ambiente. Neste sentido, as regras internacionais que tenham objetivos bastante variados precisarão ser consideradas pelo direito internacional do meio ambiente porque poderão causar impacto ambiental significativo dependendo de seu objeto e finalidade (KISS e SHELDON, 2000).

Rei (2006) define o Direito Internacional do Meio Ambiente como uma área nova e dinâmica do Direito Internacional e que vem sendo considerada “ramo” autônomo desse Direito. Isto porque, na opinião dele, o Direito Internacional do Meio Ambiente representa um corpo distinto e específico de normas e princípios, que têm por objeto as relações dos sujeitos de Direito internacional com o meio ambiente e buscando um propósito comum, que é o da proteção (e gestão) deste meio ambiente.

O Direito Internacional do Meio Ambiente passa, portanto, de um direito de princípios e intenções para um direito de obrigações e ações com resultado (REI, 2009).

Contextualizado o Direito Internacional de Meio Ambiente, observa-se que este é um novo ramo do Direito Internacional Público, autônomo, que ultrapassa os limites dos Estados e que vem para proteger o meio ambiente e a relação do homem com este.

Se as relações do homem com o ambiente precisam ser reguladas, vale lembrar que os Estados (ou governos) e as organizações intergovernamentais são considerados sujeitos de Direito Internacional Público (SOARES, 2002).

Para que a gestão aconteça, a governança deve ocorrer antes e durante o processo de negociação. Esta governança deve ser um exercício de criatividade e bom senso no qual os atores participam e por fim é obtida uma solução para determinada disputa, tensão ou conflito. Resolvida a disputa, o processo de gestão terá início. A resolução dessa disputa tem como principal objetivo a cooperação entre os diversos atores na obtenção de um resultado acordado entre as partes, o que deve ser obtido por meio de um processo participativo.

7. meios simplificados de modificação e emendas.

Numa bacia internacional a gestão dos recursos hídricos é compartilhada por diversos atores. Esta gestão visa à manutenção do uso equitativo da água e dos usos múltiplos. Assim, na bacia hidrográfica internacional transfronteiriça deve-se considerar a contribuição inicial do Direito Internacional do Meio Ambiente à governança hídrica, cabendo ressaltar que este é um cenário no qual são almejadas ações com resultados e, por esta razão, devem ser incluídos os novos atores.

Esses novos atores integram diversos regimes internacionais multilaterais e desejam tomar parte ou assento como observadores nas Conferências de Parte e nas negociações internacionais, além de encaminhar material e participar da elaboração de novas declarações ou acordos, postulando, assim, a governança participativa. Para eles, a governança solicitada não pressupõe, necessariamente, seu reconhecimento como sujeitos de Direito Internacional Público, mas sim como partícipes e atores atuantes nos processos de negociações.

Abre-se, portanto, espaço para os governos nacionais e subnacionais (ou locais) e, conseqüentemente, para a governança participativa.

É importante trazer para o presente trabalho as fontes de Direito Internacional, ou seja, os modos pelos quais se tornam explícitas as normas jurídicas internacionais, como aquelas enunciadas no art. 38 do estatuto da Corte Internacional de Justiça (CIJ)¹⁹:

Artigo 38

1. A Corte, cuja função seja decidir conforme o direito internacional as controvérsias que sejam submetidas, deverá aplicar;
2. **as convenções internacionais**, sejam gerais ou particulares, que estabeleçam regras expressamente reconhecidas pelos Estados litigantes;
3. **o costume internacional** como prova de uma prática geralmente aceita como direito;
4. **os princípios gerais do direito** reconhecidos pelas nações civilizadas;
5. **as decisões judiciais e as doutrinas** dos publicitários de maior competência das diversas nações, como meio auxiliar para a determinação das regras de direito, sem prejuízo do disposto no Artigo 59.
6. A presente disposição não restringe a faculdade da Corte para decidir um litígio ex aequo et bono, se convier às partes.(grifo nosso)

¹⁹ Íntegra do documento disponível em:

http://www.trf4.jus.br/trf4/upload/arquivos/ji_cortes_internacionais/cij-estat._corte_intern._just.pdf
Tese de Doutorado de Juliana Cassano Cibim. O DESAFIO DA GOVERNANÇA NAS BACIAS HIDROGRÁFICAS TRANSFRONTEIRIÇAS INTERNACIONAIS: UM OLHAR SOBRE A BACIA DO RIO DA PRATA. Defendida em 08.março. 2012. Procam/IEE/USP-São Paulo/Brasil. 187p. (parte 2/3)

Sobre as fontes de Direito Internacional Público apresentadas anteriormente, cabe mencionar que os doutrinadores não se limitam às fontes trazidas pelo art. 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça.

Os Atos Unilaterais das Organizações Intergovernamentais, por exemplo, são considerados fonte de Direito Internacional Público, apesar de não constarem do art. 38 mencionado (SOARES, 2002).

A avaliação dos atos unilaterais das organizações intergovernamentais, como fonte de Direito Internacional Público, deve ser feita não só pelo conjunto das outras fontes, mas também levando-se em conta a evolução que tais entidades experimentaram no século XX, recém findo. Conforme já notamos, esses atos não se encontram na lista das fontes, arroladas no art. 38 do Estatuto atual da CIJ [...]. (SOARES, 2002, 117).

Ao reavaliar as fontes de Direito Internacional Público, Soares inclui o *jus cogens*²⁰ e a *soft law* no rol. Ele explica que essas duas tendências emergiram no século XX e tratam de uma “reformulação do entendimento tradicional sobre as fontes e o papel da força vinculante, para os Estados, das normas jurídicas por eles produzidas ou a eles destinadas” (SOARES, 2002, p.127).

Isso deu em razão do reconhecimento da existência de um núcleo duro e relativamente inflexível de normas de Direito Internacional Público, “que como cláusulas pétreas das Constituições dos Estados, condicionam a legitimidade e a validade de todas as outras normas por eles elaboradas” (SOARES, 2002, p. 127).

Já a *soft law*, mencionada anteriormente, é reconhecida como uma norma flexível que integra o conjunto de regras jurídicas, regras de conduta dos Estados, “cuja inadimplência seria governada por um sistema de sanções distintas das previstas nas normas tradicionais, possivelmente assimiláveis às obrigações morais versadas nos sistemas obrigacionais internos dos Estados” (SOARES, 2002, 127).

Estas normas mais flexíveis que se opõem às normas rígidas (ou *hard law*) do Direito Internacional foram chamadas de *soft law* e são consideradas como fonte de

²⁰ Sobre *Jus cogens*: “trata-se da afirmação de haver no Direito Internacional normas que constituiriam um *jus cogens*, que se sobrepõe à vontade dos Estados, e não podem ser modificadas por dispositivos oriundos, seja nos tratados e convenções internacionais, seja nas normas consuetudinárias internacionais, seja, ainda, por estarem definidas como princípios gerais de direito (SOARES, 2002, p. 127)
Tese de Doutorado de Juliana Cassano Cibim. O DESAFIO DA GOVERNANÇA NAS BACIAS HIDROGRÁFICAS TRANSFRONTEIRIÇAS INTERNACIONAIS: UM OLHAR SOBRE A BACIA DO RIO DA PRATA. Defendida em 08.março. 2012. Procam/IEE/USP-São Paulo/Brasil. 187p. (parte 2/3)

Direito Internacional Público. De outra parte, vale ressaltar que no Direito Internacional do Meio Ambiente houve a consolidação da *soft law* como fonte deste ramo do direito.

Soares (2002) traz as denominações das normas que integram a *soft law*, não como lista taxativa, mas como exemplificativa:

- a. *non binding agreements*;
- b. *gentlemen's agreement*;
- c. códigos de conduta;
- d. memorandos;
- e. declaração conjunta;
- f. declaração de princípios,
- g. ata final e
- h. até mesmo apelações mais comumente reservadas aos tratados e convenções internacionais, como: acordos e protocolos (SOARES, 2002, p. 138)²¹.

Para demonstrar a divisão das fontes feitas pelos doutrinadores foi elaborada uma tabela onde constam as opiniões de Soares e Juste Ruiz.

Tabela 5: Fontes de Direito Internacional Público

Guido Soares (2002, p. 55-103)	Juste Ruiz (1999, p. 53-68)
Tratados, Convenções e atos unilaterais (estão incluídas as Declarações Unilaterais dos Estados e as Decisões tomadas pelas Organizações Intergovernamentais (OIs))	Tratados
Costumes	Costumes e Princípios Gerais de Direito Internacional
Princípios gerais de Direito Internacional	
	Procedimentos normativos informais (estão incluídas as Resoluções de Organismos e Conferências Internacionais)
Doutrina	Doutrina
Jurisprudência	Jurisprudência

Fonte: elaboração própria da autora

O Direito Internacional do Meio Ambiente tem caráter preventivo, o que ressalta as noções de planejamento e programação, conforme o Princípio 13 da Declaração de Estocolmo.

Princípio 13 – Declaração de Estocolmo

Com o fim de se conseguir um ordenamento mais racional dos recursos e melhorar assim as condições ambientais, **os Estados deveriam adotar um enfoque integrado e coordenado de planejamento de seu desenvolvimento, de modo a que fique assegurada a compatibilidade entre o desenvolvimento e a necessidade de proteger e melhorar o meio ambiente humano em benefício de sua população.**(grifo nosso)

²¹ Para informações detalhadas sobre Fontes de Direito Internacional Público ver SOARES (2002). Tese de Doutorado de Juliana Cassano Cibim. O DESAFIO DA GOVERNANÇA NAS BACIAS HIDROGRÁFICAS TRANSFRONTEIRIÇAS INTERNACIONAIS: UM OLHAR SOBRE A BACIA DO RIO DA PRATA. Defendida em 08.março. 2012. Procam/IEE/USP-São Paulo/Brasil. 187p. (parte 2/3)

Essa afirmação está explicitada no Princípio 7 da Declaração do Rio, que traz a obrigação de cooperar em espírito de parceria global e de assumir suas responsabilidades comuns, porém diferenciadas, visando o desenvolvimento sustentável e proteção socioambiental.

Princípio 7 – Declaração do Rio

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. (grifo nosso)

Considerando a diversidade de atores atrelada à necessidade de cooperar de maneira integrada e de se responsabilizar pela gestão dos recursos naturais, o Direito Internacional Público dá o salto para efetivar sua característica de aperfeiçoar o desejável nas relações pela via da cooperação (SOARES, 2002, p.31), ampliando suas funções. E é por meio do Direito Internacional do Meio Ambiente que isso acontece.

Isso porque o Direito Internacional amplia suas funções, preocupando-se com a proteção internacional dos direitos humanos e dos novos valores da sociedade internacional e, ainda, com o estabelecimento de princípios para o desenvolvimento sustentável de todos os povos. Contribui, assim, para a formulação de um novo conceito de paz, uma paz dinâmica que possa eliminar as principais diferenças e discórdias entre os Estados. Neste sentido, o Direito Internacional do Meio Ambiente abrange diversos direitos que com ele convivem com equilíbrio e complexidade (REI, 2009).

Cabe, então, nessa dinâmica do Direito Internacional do Meio Ambiente a influência dos trabalhos das Organizações Internacionais e das Redes de Governos Regionais e Locais que trabalham na área da sustentabilidade. Esta interação entre sociedade e Estado é influenciada pela evolução do conhecimento científico. Essas características têm feito da *soft law* uma importante ferramenta a serviço da adaptação do Direito Internacional aos novos desafios da sociedade contemporânea.

3.3.2. Principais eventos: exemplos de *soft law* e a cronologia

Neste sentido, a relevância dos novos atores da sociedade internacional - como as Organizações Não Governamentais - deve ser observada, pois desempenham papel importante nas tomadas de decisão. Este é um cenário que mostra “um conjunto de iniciativas cada vez menos assentada na inquestionável soberania do estado no uso e utilização de seus recursos naturais” (REI, 2009, p. 2).

Assim, pode-se dizer que ao Direito Internacional do Meio Ambiente cabem às inovações, os novos modelos de regimes internacionais que sejam capazes de responder aos problemas da globalização ou mundialização.

Explica Soares (2002) que a ‘globalização’ ou a ‘mundialização’ devem ser descritas em duas vertentes: horizontal e vertical. A globalização no sentido vertical corresponderia - nas relações internacionais - à transição entre o direito do Estado liberal para o Estado do Bem Estar Social, ou ainda, “ao intervencionismo crescente presente em quaisquer ordenamentos jurídicos nacionais da atualidade” (SOARES, 2002, p. 33). Como exemplo, podem ser citadas as organizações de integração econômica regional. Sua estrutura conta com um nível intermediário de normatividade internacional, mas as normas domésticas e as normas internacionais não devem de sobrepor e sim se complementar, é o denominado direito supranacional²².

E no sentido horizontal da globalização surgem as normas que antes eram reguladas pelo direito interno, mas que passam a ser de interesse internacional, ganhando metodologia própria do estudo e da hermenêutica e aplicação do Direito Internacional Público. Dentre estes novos ramos do Direito Internacional emerge o Direito Internacional do Meio Ambiente (SOARES, 2002).

²² Direito supranacional “é aquele elaborado pelos órgãos aos quais os Estados delegaram o poder de editar normas diretamente aplicáveis nos respectivos territórios. Na verdade, as preocupações em harmonizar ou uniformizar os direitos internos dos Estados, segundo princípios e normas internacionais, são, sem dúvida, um conteúdo atual do Direito Internacional Público, e que não encontra paralelismo em situações históricas de tempos passados” (SOARES, 2002, p. 33).

Tese de Doutorado de Juliana Cassano Cibim. O DESAFIO DA GOVERNANÇA NAS BACIAS HIDROGRÁFICAS TRANSFRONTEIRIÇAS INTERNACIONAIS: UM OLHAR SOBRE A BACIA DO RIO DA PRATA. Defendida em 08.março. 2012. Procam/IEE/USP-São Paulo/Brasil. 187p. (parte 2/3)

Assim, falar de futuro e de desafios na regulamentação internacional do meio ambiente é falar num esforço de compreensão de necessidade de cumprir o seu papel para solucionar questões ambientais e sociais que lhe são inerentes e que é razão de sua própria sobrevivência (REI, 2006).

Ainda sobre desafios na regulamentação internacional do meio ambiente, vale mencionar que a globalização favorece o surgimento de regulações “nascidas diretamente de tecido social ou mesmo do comportamento dos Estados. Estas noções, não necessariamente jurídicas usualmente designadas pelo termo genérico governança, parecem indicar um enfraquecimento relativo do papel do Estado, sobretudo enquanto regulador" (NASSER, 2005, p.22).

Verifica-se uma nova tendência de formas de regulação que não são, nem precisam ser jurídicas. Para que elas se tornem parte integrante do direito, isto se dá na figura da *soft law*.

A *soft law* entra no Direito Internacional num contexto flexível, num contexto jurídico fluído. As normas de Direito Internacional de Meio Ambiente se acomodam melhor à tênue pressão das obrigações de comportamento do que ao rigor estrito das obrigações de resultado (JUSTE RUIZ, 1999). Emerge da prática reiterada e cada vez mais atuante no século XX, da diplomacia multilateral tanto nos foros diplomáticos de negociações como das interpretações dos tratados multilaterais “elaborados sob a égide das organizações intergovernamentais, seja dos atos unilaterais destas, seja nas organizações intergovernamentais, seja em congressos e conferências” (SOARES, 2002, p. 137).

Neste sentido, a *soft law* integra as fontes de Direito Internacional e pode ser entendida como um programa de ações ou recomendações aos Estados, que poderão ou não cumpri-las, sem que haja sanções aplicáveis aos inadimplentes (SOARES, 2002).

O exemplo mais conhecido de *soft law* é a Agenda 21, mencionada em diversas ocasiões nesta tese. Especificamente sobre o tema da água pode-se mencionar que alguns exemplos de *soft law* são as Declarações do Fóruns Mundiais da Água:

Declaração de Marrakesh (1º Foro Mundial da Água, 1997); Declaração de Haia (2º Foro Mundial da Água, 2000), Declaração de Kyoto (3º Foro Mundial da Água, 2003), Declaração do México (4º Foro Mundial da Água, 2006), Declaração de Istambul (5º Foro Mundial da Água, 2009). Para exemplificar parte de seu conteúdo escolhemos aleatoriamente as Declarações de Marrakesh e de Haia. A foto ilustrativa abaixo é parte integrante de um dos documentos publicados no Fórum realizado na Cidade do México em 2006.

Foto 2: Bandeiras dos países no Fórum Mundial da Água



Fonte: World Water Council (2006, p. 08)²³

Da Declaração de Marrakesh foram destacados dois parágrafos que têm relação direta com o tema desta tese, especificamente em relação aos novos atores, governança participativa e gestão hídrica:

Reconhecemos e observamos a **necessidade urgente de uma melhor compreensão de todas as complexas questões quantitativas e qualitativas, política e econômica, legal e institucional, social e financeira, educacionais e ambientais, que devem constar da elaboração de uma política de água** para o próximo milênio (grifo nosso).

O Fórum apela aos **governos, organizações internacionais, ONGs e os povos do Mundo para trabalharem juntos em uma parceria renovada** para colocar em prática o Plano de Ação da Conferência de Mar del Plata, os Princípios de Dublin e Capítulo 18 da Declaração do Rio com o

²³Foto ilustrativa das bandeiras dos países participantes dos Fóruns Mundiais da Água. Disponível em: http://www.worldwatercouncil.org/fileadmin/wwc/Library/Publications_and_reports/Nu_eva_politica_del_agua.pdf. Acesso em: 10 out.2011.

objetivo de iniciar uma "revolução azul" para garantir sustentabilidade dos recursos da água na Terra (grifo nosso).

Da Declaração de Haia foram destacados dois parágrafos que tem relação com os novos atores, governança participativa e gestão hídrica:

5. As ações aqui são baseadas na gestão integrada dos recursos hídricos, que inclui o planejamento e a gestão dos recursos hídricos, convencionais e não convencionais. Isso leva em conta fatores sociais, econômicos e ambientais e integra as águas superficiais, subterrâneas e os ecossistemas por meio do qual elas fluem. Reconhece a importância das questões de qualidade da água. Nesse sentido, atenção especial deve ser dada aos pobres, ao comportamento, as competências e as necessidades das mulheres e às áreas vulneráveis, como os pequenos estados insulares, os países sem litoral e áreas desertificadas.

6. Gestão integrada dos recursos depende da colaboração e parcerias em todos os níveis, desde os cidadãos até as organizações internacionais, com base em um compromisso político e uma maior conscientização da sociedade, da necessidade de segurança da água e da gestão sustentável dos recursos hídricos. Para concretizar a integração da gestão dos recursos hídricos, há uma necessidade de estratégias coerentes de desenvolvimento, e quando apropriado, que sejam elaboradas políticas regionais e internacionais para superar a fragmentação por meio de instituições transparentes e responsáveis em todos os níveis.

Iniciam-se os diálogos entre o Direito Internacional do Meio Ambiente e a governança hídrica com foco na cooperação e em soluções exequíveis que deverão ser implantadas de maneira integrada, solidária e multilateral. O Direito Internacional do Meio Ambiente pode, assim, ser instrumento do processo de negociação, governança e de gestão das águas doces superficiais transfronteiriças.

Valendo-se das fontes de Direito Internacional Público e a partir de elementos já identificados nas diversas declarações, nos acordos ou tratados e na doutrina, pode-se verificar a necessidade de se avançar para uma governança mista e múltipla. Nesse modelo de governança devem ser incluídos os novos atores e deve haver cooperação e gestão integrada dos recursos hídricos. A partir dessa possibilidade, pode-se considerar a inclusão de novos atores na governança participativa, um caminho construído, também, com o suporte do Direito Internacional do Meio Ambiente.

Vejamos no quadro sintético abaixo alguns trechos de tratados de bacia transfronteiriças que a este tema se referem:

Tabela 6: Síntese dos Tratados das Bacias do Prata, Mekong e Danúbio

Tratado da Bacia do rio da Prata, 1969	Tratado da Bacia do rio Mekong, 1995	Tratado da Bacia do rio Danúbio, 1994 (entrou em vigor em 1998)
	<p>Preâmbulo</p> <p>Afirmando a necessidade de promover ou ajudar na promoção do crescimento sub-regional interdependente e a cooperação entre a comunidade de nações do Mekong, considerando os benefícios regionais que poderiam ser derivados e/ou malefícios que poderiam ser evitados ou mitigados a partir de atividades preventivas dentro da bacia do Mekong serão realizadas neste cenário de cooperação; [...]</p>	<p>Preâmbulo</p> <p>Determinado pela forte intenção de intensificar a sua cooperação em relação a gestão da água, da proteção da água e do uso da água;</p> <p>[...]</p> <p>Reiterando as medidas já tomadas por iniciativa interna dos Países do Danúbio e no nível bilateral e multilateral da sua cooperação, bem como os esforços já empreendidos no quadro da CSCE, pela Comissão Económica das Nações Unidas para a Europa e pela Comunidade Européia, para promover a cooperação, em nível bilateral e multilateral, para a prevenção e controle transfronteiriço da poluição, para a gestão sustentável da água, para o uso racional e para a conservação dos recursos hídricos</p>
<p>Artigo I</p> <p>As partes contratantes convêm em conjugar esforços com o objeto de promover o desenvolvimento harmônico e a integração física da Bacia do Prata e de suas áreas de influência direta e ponderável.</p>	<p>Artigo 1</p> <p>Áreas de Cooperação</p> <p>Cooperar em todos os campos do desenvolvimento sustentável, utilização, gestão e conservação dos recursos hídricos e afins da bacia do rio Mekong, incluindo, mas não se limitando à irrigação, recreação hidroenergia, navegação, controle de inundações, pesca, madeira flutuante, e turismo, de forma a otimizar os benefícios de uso múltiplo e mútuo de todos os países ribeirinhos e para minimizar os efeitos nocivos que podem resultar de ocorrências naturais e homem atividades.</p>	
<p>Artigo V</p> <p>A ação coletiva entre as Partes Contratantes deverá desenvolver-se sem prejuízo dos projetos e empreendimentos que decidam executar em seus respectivos territórios, dentro do respeito ao direito internacional e segundo a boa prática entre nações vizinhas e amigas.</p>		<p>Artigo 18</p> <p>(6) A Comissão Internacional decidirá sobre a cooperação com organizações internacionais e nacionais ou com outros órgãos, que estejam envolvidos ou interessados na proteção e na gestão da água do rio Danúbio e de águas dentro da sua área de influência ou em questões gerais de proteção da água e gestão da</p>

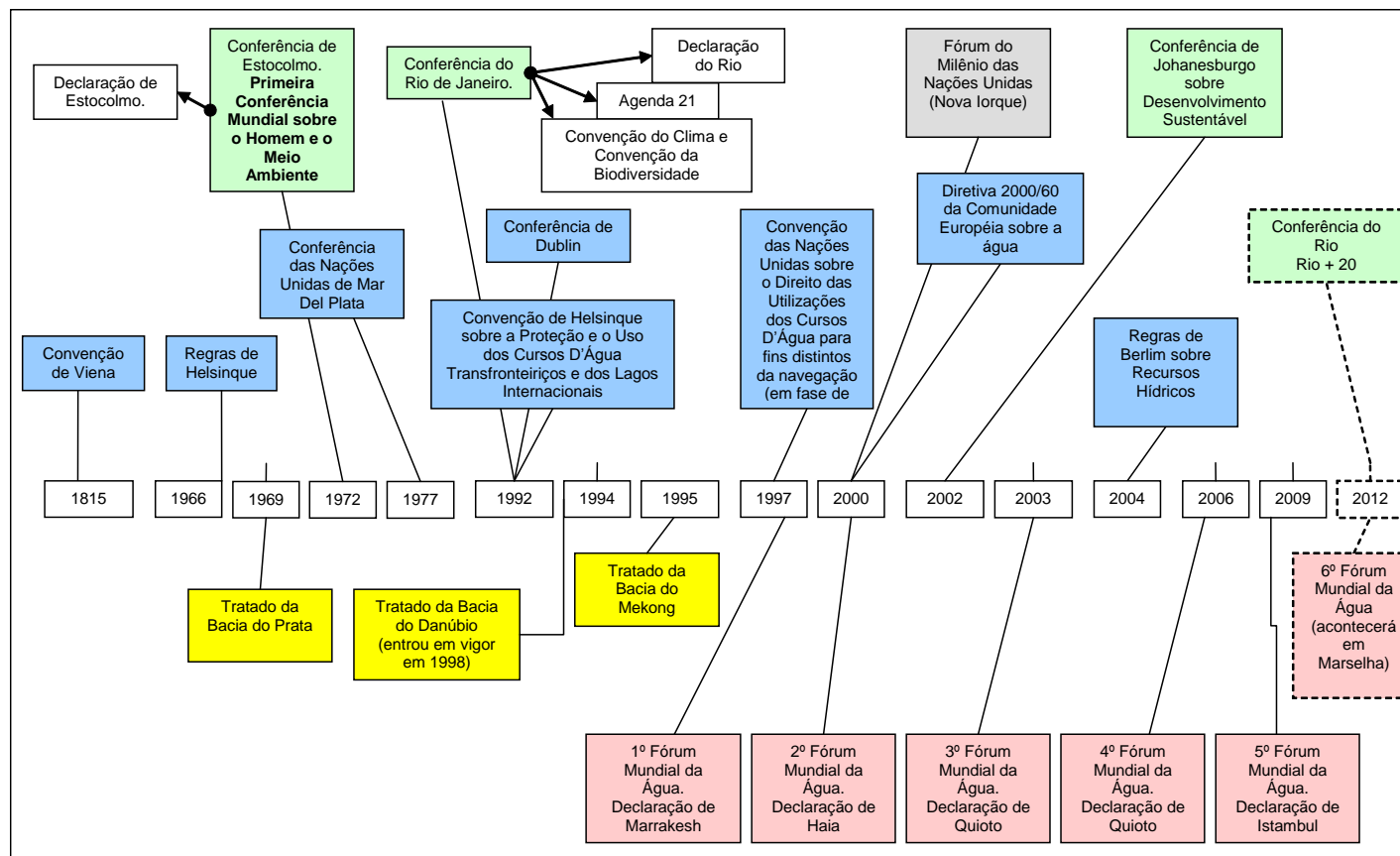
		água. Esta cooperação é dirigida ao reforço da coordenação e para evitar duplicações
Artigo VI O estabelecido no presente Tratado não impedirá as Partes Contratantes de concluir acordos específicos ou parciais, bilaterais ou multilaterais, destinados à consecução dos objetivos gerais de desenvolvimento da Bacia.		

Fonte: elaboração própria da autora

Pode-se observar que a cooperação, a governança, as relações bilaterais e multilaterais, assim como a gestão e ainda os novos atores estão indicados nestas convenções. O Direito Internacional do Meio Ambiente dá, assim, suporte à lógica clássica do Direito Internacional Público, demonstrando que a governança ampla e múltipla e as relações com novos e diversos atores são uma demanda já abrangida pelas fontes clássicas.

Interessante verificar a cronologia destas conferências e fóruns internacionais, bem como das convenções, tratados e declarações a eles atrelados. Para isto, foi elaborada pela autora a Figura 11: Cronologia dos grandes eventos internacionais relacionados às águas superficiais

Figura 11: Cronologia dos grandes eventos internacionais relacionados às águas superficiais.



fonte: elaborada pela própria autora

Quando se trata das bacias internacionais transfronteiriças e da água como recurso compartilhado entre os atores integrantes daquela, observa-se que existem tensões, disputas e, por que não dizer, até conflitos pelo uso. Mas existem também processos de negociação que podem resultar na cooperação. Como acontece na maioria das bacias segundo os relatórios apresentados no capítulo anterior.

Nos casos práticos mencionados, verifica-se a existência de uma situação de disputa por certos usos do recurso hídrico em determinada bacia. Os atores iniciam as negociações e quando são colocados para conversar, inicia-se o processo de governança participativa. Ao final, tem-se uma situação concreta de ‘como agir’ e de ‘o que deverá ser feito a partir de então’, podendo estas diretrizes, regras, obrigações e direito fazerem ou não parte de um tratado ou acordo internacional. De qualquer forma, esta última etapa é a da gestão hídrica compartilhada.

No processo de governança podem participar dois ou mais atores. No caso da bacia do Salween, por exemplo (da qual fazem parte China, Tailândia e Myanmar), as negociações aconteceram apenas entre Tailândia e Myanmar, ficando a China excluída deste processo e agindo, então, sem se preocupar com os vizinhos. Já no caso da bacia do Danúbio, todos os vinte e um países participaram das negociações em etapas diferentes, mas todos com o interesse de garantir bons níveis de qualidade de água e assegurar a navegação.

Exemplos como os mencionados no capítulo anterior demonstram que as negociações em uma bacia internacional transfronteiriça acontecem de maneira muito particular, ou seja, para cada caso há um processo de negociação. Para cada caso há um modelo de governança e acontecerá um modelo de gestão. Não há como generalizar.

O que é comum aos processos de governança apresentados é a cooperação que em geral é alcançada, o processo participativo e, quando há planejamento das ações durante as negociações, a facilitação da resolução de disputas.

É sob o ponto de vista das relações entre os países de uma bacia, das negociações e do processo de governança que ocorre em cada caso que passamos para a

contribuição do Direito Internacional do Meio Ambiente, já que este pode ser considerado um instrumento importante na governança e gestão das águas.

3.4. A governança hídrica e o Direito Internacional do Meio Ambiente - articulação entre os atores: paradiplomacia e participação

*É cada vez maior a cooperação
entre governos nacionais
em organizações supranacionais,
caracterizando-se, assim,
o movimento de transferência
do poder político.*

Alcindo F. Gonçalves e
José Augusto Fontora

3.4.1. A emergência da abordagem da paradiplomacia no processo de governança

Novos atores, escalas regional, nacional e subnacional fronteira, relações bilaterais e multilaterais, gestão local, recurso compartilhado, participação, cooperação, conflito, tensão disputa, negociação são termos usados nas convenções, tratados, declarações e em documentos de *soft law*, como a Agenda 21 e as Declarações dos Fóruns Mundiais da Água.

Isso mostra que a governança ampla e múltipla e as relações com novos e diversos atores são demandas já abrangidas pela soft law de Direito Internacional Público, enfatizadas pelo Direito Internacional do Meio Ambiente.

Verifica-se que desde a Conferência de Dublin (1992), a governança das águas tem recebido papel de destaque nos debates internacionais, tanto que a crise hídrica mundial foi atribuída majoritariamente a um problema de governança e não à disponibilidade de água. Além disso, sua efetivação foi considerada uma das prioridades de ação nos Fóruns Mundiais da Água (UN-WATER/WWAP, 2006).

“A crise da água é prioritariamente uma crise de governança”, foi a afirmação feita pela Global Water Partnership (GWP) no Segundo Fórum Mundial da Água que aconteceu em Haia, na Holanda, em março de 2000 (SOLANES e JOURALEV., 2006). Foi a partir desta data que as discussões sobre governança hídrica se consolidaram.

Dentre as ações recomendadas durante a Conferência Internacional sobre Água Doce de Bonn, Alemanha/2001, a governança foi considerada a mais importante delas. De acordo com o conteúdo do documento resultado da Conferência, cada país deveria adotar medidas para a governança dos interesses sobre águas em todos os níveis e acelerar a reforma do setor (BOTÍN, 2004).

Essa discussão se deu, ainda, em diversos fóruns: Fórum do Milênio das Nações Unidas (Nova Iorque, Estados Unidos, 2000); Fórum Mundial para o Desenvolvimento Sustentável (Johanesburgo, África do Sul, 2002); Fórum Mundial da Água (Cidade do México, México, 2006), dentre outros (SOLANES e JOURALEV, 2006).

Diversas declarações originadas desses fóruns trouxeram a noção de governança ambiental voltada para uma nova ética relacionada à sustentabilidade, preceitos de conservação e inclusão de novos atores. É importante recordar que essas declarações são exemplos de *soft law*.

Para Rogers (apud SOLANES e JOURALEV, 2006), a governança aplicada à água refere-se à capacidade de um sistema social de mobilizar energias para o desenvolvimento sustentável dos recursos hídricos. Esta noção inclui a habilidade de desenhar políticas públicas que tenham como objetivo o desenvolvimento sustentável e o uso dos recursos hídricos e mobilizar recursos para implementação, além de considerar a multiplicidade de atores e de se tornar efetiva.

A governança da água se refere ao conjunto de sistemas político, sociais, econômicos e administrativos que estão disponíveis para desenvolver e gerir os recursos hídricos e a distribuição dos serviços de água nos diferentes níveis da sociedade (GLOBAL WATER PARTNERSHIP, 2002). E engloba os modos de coordenação de parcerias, intermediários entre hierarquia e mercado no campo econômico e entre governo institucional e sociedade civil no campo da política (CASTEIGTS apud RICHARD et al., 2009).

O grau de governança de uma sociedade em relação à água depende, entre outros, dos seguintes fatores: (i) o grau de consenso existente que considere a natureza e

a relação sociedade e água; (ii) a existência de consenso para a elaboração de políticas públicas que expressem as relações; e (iii) a disponibilidade de sistemas de gestão que garantam a efetiva implementação das políticas no cenário do desenvolvimento sustentável (SOLANES e JOURALEV, 2006, p. 9).

Em linhas gerais, para que a governança hídrica seja efetiva, ela deve ser transparente, aberta, participativa, responsável, informativa, baseada no incentivo, sustentável, equitativa, coerente, eficiente, integrada e ética (SOLANES e JOURALEV, 2006, p. 09).

Assim, quando a governança acontece, pode-se observar que há um movimento no sentido da cooperação entre os atores da bacia. Esta cooperação poderá acontecer se os atores acreditarem que lhes interessa cooperar. Esta crença está baseada na percepção de que a cooperação lhes trará mais benefícios do que a não cooperação. Benefícios estes que podem ser de ordem ambiental, econômica, política, troca de informação ou ainda a conquista de algo que um ator não conseguiria sem o outro. Nestes casos, são evocados os princípios da eficiência e da equidade (SADÓFF e GREY, 2008).

No processo de governança ampla e múltipla, devem ser consideradas as escalas geográficas, a multiplicidade de atores, as possíveis parcerias, o grau de consenso que poderá existir entre esses atores e a disponibilidade de um sistema de gestão hídrica.

É importante observar a capacidade dos atores de criar e implementar as políticas, os acordos, as declarações que foram fruto das negociações e do processo de governança, consolidando o movimento no sentido da cooperação.

Para que isso aconteça, é interessante observar quais foram os mecanismos e as formas de diálogo que se formaram durante a negociação, quais foram os pares e quais seus interesses.

Considerando a escala subnacional na bacia transfronteiriça, poder-se-ia dizer que é neste nível que a governança acontece de forma mais efetiva e concreta. Isso pode ser dito se observada a competência dos atores subnacionais, bem como seu grau de

interesse e comprometimento com o planejamento das ações e situações envolvendo o uso múltiplo da água.

São eles que atuam de maneira direta em relação à solução de conflitos, disputas e tensões e são eles que podem ou não viabilizar um processo de integração regional, necessária em uma bacia transfronteiriça.

A globalização, a evolução das tecnologias (especialmente aquelas voltadas ao campo da comunicação e da informação) e a importância dos mercados regionais são elementos que caracterizam um mundo cada vez mais complexo, no qual as conseqüências afetam ou se fazem sentir não somente no país, unidade central, mas também nos lugares mais afastado das províncias ou dos estados (TACCETTI, 2010).

Magone (2006) concorda com Taccetti (2010) ao afirmar que a maior transformação no mundo político nas últimas três décadas está relacionada ao crescimento da interconectividade entre diferentes países, na fusão do tempo e espaço e na libertação das autoridades subnacionais das estruturas, antes, centralizadas dos estados nacionais.

Esta mudança traz a necessidade de adequação das políticas exteriores às novas exigências e oportunidades. Há, portanto, a necessidade de se dar espaço aos novos atores que surgem num mundo cada vez mais consciente de sua interdependência e de sua interrelação (TACCETTI, 2010).

A organização rígida e centralizada nos estados nacionais abre espaço para um sistema de governança mais flexível e multi-nível, que permite aos atores subnacionais serem parte das relações e negociações internacionais. Tem-se caracterizada a paradiplomacia^{24, 25}.

²⁴ Aran (2011, p. 01) explica que: “*La Paradiplomacia, como nueva dimensión de las relaciones internacionales está en constante expansión. Poco a poco el auge de esta práctica llevó a que, no sólo los gobiernos locales la tomasen con más seriedad, sino también los académicos del derecho administrativo, las escuelas de administración económica y gubernamental, y desde ya, los estudiosos de las relaciones internacionales y el derecho internacional público. A partir del desarrollo internacional y de nuevos actores no estatales dentro del sistema de relaciones exteriores, fue posible la aparición de organizaciones y entes sub nacionales que comienzan a llevar su propia agenda de inclusión en el plano* Tese de Doutorado de Juliana Cassano Cibim. O DESAFIO DA GOVERNANÇA NAS BACIAS HIDROGRÁFICAS TRANSFRONTEIRIÇAS INTERNACIONAIS: UM OLHAR SOBRE A BACIA DO RIO DA PRATA. Defendida em 08.março. 2012. Procam/IEE/USP-São Paulo/Brasil. 187p. (parte 2/3)

O desafio posto pela paradiplomacia é o de impulsionar a diplomacia que englobe os interesses locais de maneira a incluí-los nas relações internacionais. Ou seja, uma diplomacia que supere a tensão da temática supracional e subnacional e consiga gerir a diversidade de interesses e necessidades.

O MERCOSUL²⁶ é um exemplo desta possibilidade. Como atende aos objetivos da integração entre os países membros não deixou de fora a importância dos governos subnacionais. O Foro Consultivo das Municipalidades, Províncias e Departamentos do MERCOSUL (FCCR²⁷), criado em 2004, recorre à inquietude permanente dos entes locais, províncias ou estados e municípios em sua crescente necessidade de incorporar

internacional, que de este modo, deja de ser exclusivamente interestatal. Así es como replican no sólo elementos organizacionales sino también conductas nacionales, que se ven reflejadas en el comportamiento interno y externo: aparición de oficinas dedicadas al relacionamiento internacional; giras de jefes comunales con el propósito directo de una mayor inserción local en el plano político y económico, por fuera de la esfera estatal; asociaciones ad hoc y carteras de ministros y secretarías orientadas a los vínculos con sus pares en el extranjero. El consecuente desarrollo y posterior profesionalismo permite, también, la aparición de los primeros centros de estudios y pensamientos orientados a la temática de cooperación descentralizada, adaptándose al modelo de escala previamente mencionado. Existen nuevas organizaciones de carácter mixto, que funcionan como nexo cada vez más necesario entre la sociedad académica y el centro de toma de decisiones. A partir de la definición de problemáticas y áreas de interés, permiten un acercamiento a la temática, sumando elaboración de soluciones y enfoques variados, tanto en áreas económicas como políticas, orientadas a las comunidades a las que pertenecen”.

²⁵ Para maiores informações sobre o panorama histórico da inserção da paradiplomacia nas relações internacionais, ver: Magone (2006) e Gasol Varela (2010).

²⁶ "Em 26 de março de 1991, a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai assinaram o Tratado de Assunção com o objetivo de constituir um Mercado Comum, denominado MERCOSUL. O MERCOSUL tem por objetivo consolidar a integração política, econômica e social entre os países que o integram, fortalecer os vínculos entre os cidadãos dos países membros, a fim de melhorar sua qualidade de vida, incorporando em seu âmbito o setor produtivo para melhorar sua competitividade em nível regional e internacional" (CARTILHA DO CIDADÃO DO MERCOSUL, 2010, p. 09).

²⁷ Sobre o FCCR: Criado em dezembro de 2004, na Cúpula de Ouro Preto, o FCCR atende a uma antiga demanda e à necessidade de que os governos estaduais e municipais dos Estados membros do Mercosul possam participar das discussões do bloco de forma qualificada, trazendo suas contribuições e reivindicações. A necessidade de integrar Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos à estrutura institucional do Mercosul se deve ao histórico de acúmulo que os governos subnacionais vêm adquirindo ao longo da história do bloco. As inúmeras iniciativas e projetos implementados nas mais diversas áreas, como educação, integração física, arranjos produtivos e comerciais, pelos Municípios e Estados devem compor o esforço maior da integração regional. Para isso, o Foro Consultivo foi constituído, visando uma maior e melhor articulação e coordenação dessas várias iniciativas para sua otimização. Com a criação do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul pretende-se que os governos municipais e estaduais possam participar diretamente da construção do Mercosul como atores efetivos que são, e não mais de forma fragmentada ou temática. Informações disponíveis em: <http://www4.planalto.gov.br/mercosul>. Acesso em: 23 out. 2011.

suas políticas e interesses às estratégias e delineamentos do MERCOSUL (TACCETTI, 2010).

No artigo 6º do Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do MERCOSUL fica explícita obrigação de participação dos organismos nacionais competentes e das organizações da sociedade civil quando houver necessidade de análise de problemas ambientais em sub-regiões diversas. O texto também determina que poderá ser estimulada 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. E ainda que poderão ser desenvolvidos acordos setoriais, em temas específicos.

Raquel C. K. Olmos (2010) esclarece que em razão da relevante atuação dos atores subnacionais, a disciplina econômica foi levada a converter seus valores para o neologismo *glocal*²⁸, que ressalta a vinculação que deve existir entre a visão global e abrangente e a construção local como condição às respostas específicas para cada território.

Neste sentido, a importância dos municípios como protagonistas da integração, não somente pelo plano econômico, mas pelos aspectos culturais e políticos. As cidades são um cenário apropriado para os desenhos de afirmação democrática e para a participação cidadã (OLMOS, 2010).

Assim, ao pensar na estrutura dos países pode-se entender que os governos subnacionais (províncias ou estados e os municípios) têm competência para agir e para gerir ações em seus territórios e para celebrar acordos, declarações, cartas de intenção ou outro documento com outros governos subnacionais que estejam do outro lado de sua fronteira, ou seja, que são seus vizinhos, ou que estejam do outro lado do mundo.

Cabe transcrever as considerações de Tejada-Guibert e Altinörs (2009, p. 03) sobre a relação entre governança e o papel dos governos subnacionais:

²⁸ Para Olmos (2010) *glocal* é um termo usado para a ações que são locais e tem abrangência global (regional), como o caso da paradiplomacia e dos governos subnacionais.
Tese de Doutorado de Juliana Cassano Cibim. O DESAFIO DA GOVERNANÇA NAS BACIAS HIDROGRÁFICAS TRANSFRONTEIRIÇAS INTERNACIONAIS: UM OLHAR SOBRE A BACIA DO RIO DA PRATA. Defendida em 08.março. 2012. Procam/IEE/USP-São Paulo/Brasil. 187p. (parte 2/3)

A boa governança garante igualdade para todos os usuários e reduz o potencial de conflito. A governança deve ser transparente e participativa, combinando abordagens top-down e bottom-up, com mecanismos para eliminar a corrupção.

Uma estrutura legal efetiva, política e institucional são necessários para desenvolver, executar e fazer cumprir as regras e regulamentos aplicáveis aos usos da água, e para tratar de questões como a descentralização e privatização. Detenção de uma autoridade legal, suficientes recursos financeiros e capacidade institucional são pré-requisitos para que as autoridades locais forneçam água potável e serviços adequados de saneamento.

Como dito anteriormente, para os novos atores a governança solicitada não pressupõe, necessariamente, seu reconhecimento como sujeitos de Direito Internacional Público, mas sim como partícipes e atores atuantes nos processos de negociações. Pressupõe a participação efetiva nas negociações. Abre-se, portanto, espaço para os governos nacionais e subnacionais (ou locais) e, conseqüentemente, para a governança participativa.

Jacobi (2008, p. 36) ressalta a importância da participação nas negociações e no processo de governança:

A participação popular se transforma no referencial de ampliação de possibilidade de acesso dos setores populares dentro de uma perspectiva de desenvolvimento da sociedade civil e de fortalecimento dos mecanismos democráticos, mas também para garantir a execução eficiente de programas de compensação social no contexto das políticas de ajuste estrutural e de liberalização da economia e de privatização do patrimônio do Estado.

Essa participação demonstra uma ampliação da esfera pública e coloca para a sociedade (em suas diferentes escalas) uma demanda para obter mais influência sobre o estado, podendo assumir uma autonomia social e modificar as relações sociais em favor de uma maior auto-organização social (JACOBI 2008).

No Direito Internacional do Meio Ambiente, dentre outros documentos, a participação foi evocada pelo Princípio 10, da Declaração do Rio e pelo artigo 3º do Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do MERCOSUL:

Tabela 7: Declaração do Rio e Acordo Mercosul: pontos em comum

Declaração do Rio - Princípio 10	Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do MERCOSUL – Art. 3º
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.	Art. 3º Em suas ações para alcançar o objetivo deste Acordo e implementar suas disposições, os Estados Partes deverão orientar-se, inter alia, pelo seguinte: [...] e) promoção da efetiva participação da sociedade civil no tratamento das questões ambientais; [...]

Fonte: elaboração própria da autora

A participação dos governos sub-nacionais, assim como de outros novos atores, como a sociedade civil organizada de maneira geral, faz parte da governança participativa.

Não há mais que se falar em uso dos recursos naturais sem a participação do interessado ou das pessoas afetadas, por exemplo comunidades indígenas, agricultores tradicionais, líderes locais e nacionais, organizações não-governamentais e o público em geral. Esses podem exigir a adoção de estratégias políticas apropriadas e programas destinados a alcançar, a médio e longo prazo, metas adequadas (MATEO, 1997).

No processo participativo formado por novos atores, por diversos regimes internacionais (bilaterais ou multilaterais) que podem se formar numa bacia transfronteiriça, o que importa, como dito anteriormente, é tomar assento ou ser parte como observador nas negociações e conferências internacionais postulando a governança participativa.

Na governança hídrica não é diferente. Esta se refere à capacidade de que um sistema social tem de mobilizar energias de maneira coerente para o desenvolvimento sustentável dos recursos hídricos. Isto poderá se dar por meio de políticas elaboradas de

maneira participativa, que sejam aceitas pela sociedade e que sejam implementadas a partir do envolvimento dos diversos atores. (ROCHA apud SOLANES e JOURALEV, 2006, p. 08).

Jacobi ressalta que na governança hídrica, a participação é parte integrante do processo de negociação, reforçando a importância e a relevância dos governos subnacionais e dos demais novos atores:

Os impactos das práticas participativas na gestão de recursos hídricos, apesar de controversas, apontam, a partir da manifestação do coletivo para uma nova qualidade de cidadania, que institui o cidadão como criador de direitos para abrir novos espaços de participação sócio-política, e os aspectos que configuram as barreiras que precisam ser superadas para multiplicar iniciativas de gestão que articulam eficazmente a complexidade com a democracia. Aponta também para transformações qualitativas na relação Estado/Sociedade civil, enquanto referência de um ponto de inflexão e reforço das políticas públicas centradas na ampliação da cidadania ativa (Jacobi, 2006, p.1)

A noção de participação é pensada principalmente pela ótica dos grupos interessados e não apenas da perspectiva dos interesses globais definidos pelo Estado. O principal desafio que se coloca é de construir uma ordem societária baseada na articulação da democracia política com a participação social, representada por uma maior permeabilidade da gestão às demandas dos diversos sujeitos sociais e políticos. Essa perspectiva abre a possibilidade de buscar a articulação entre a implantação de práticas descentralizadoras e uma engenharia institucional que concilia, a participação heterogênea e formas mais ativas de representatividade. Cabe observar, a existência dos sempre permanentes e tensos vínculos entre representação e participação (Jacobi, 2006, p. 05).

Ainda sobre a governança participativa e a paradiplomacia, vale olhar o que diz a Diretiva Européia sobre a Água (2000), mas antes de trazer os dizeres específicos desta Diretiva sobre os temas, vamos contextualizá-la brevemente.

Em resposta à crescente ameaça da poluição e à crescente demanda pública por água mais limpa, a União Européia desenvolveu a Diretiva da Água. A Diretiva é pioneira, pois pela primeira vez estabelece, na forma de um documento legal ambiental, um quadro para a proteção de todas as águas, incluindo rios, lagos, estuários, águas costeiras e águas subterrâneas, bem como a vida selvagem a eles associada.

Esta Diretiva tem como objetivos principais:

- proteger todas as águas (terra de superfície e águas costeiras);
- alcançar o "bom estado"²⁹ de todas as águas até dezembro 2015³⁰;
- gerenciar corpos d'água com base em bacias hidrográficas (ou bacias);
- envolver o público, e
- simplificar a legislação.

Para a Diretiva Européia sobre a Água, a participação é um instrumento fundamental, pois acredita-se que existe um importante papel a ser desempenhado pelas Organizações Não Governamentais, grupos de interesse setoriais e público em geral em sua implementação. Destaca-se, nesse sentido, o considerando 14 do documento: "o êxito da presente diretiva depende da estreita cooperação e de uma ação coerente a nível comunitário, a nível dos Estados-Membros e a nível local, bem como da informação, consulta e participação do público, inclusivamente dos usuários".

Dito isso, é interessante destacar os pontos da Diretiva Européia sobre a Água que tocam diretamente nos temas de participação e paradiplomacia:

Considerando que:

[...]

(13) Na Comunidade existem condições e necessidades diversas, que exigem diferentes soluções específicas. Essa diversidade deve ser tomada em conta no planeamento e execução das medidas destinadas a garantir a proteção e a utilização sustentável da água no âmbito da bacia hidrográfica. As decisões deverão ser tomadas tão próximo quanto possível dos locais em que a água é efetivamente utilizada ou afetada. Deve ser dada prioridade a ações da responsabilidade dos Estados-Membros, através da elaboração de programas de medidas que sejam ajustados às condições existentes a nível regional ou local.

(14) O êxito da presente diretiva depende da estreita cooperação e de uma ação coerente a nível comunitário, no nível dos Estados-Membros e a nível local, bem como da informação, consulta e participação do público, inclusivamente dos usuários.

²⁹ Definições trazidas pela Diretiva Européia sobre a Água:

17. «Estado das águas de superfície»: a expressão global do estado em que se encontra uma determinada massa de águas de superfície, definido em função do pior dos dois estados, ecológico ou químico, dessas águas.

18. «Bom estado das águas de superfície»: o estado em que se encontra uma massa de águas de superfície quando os seus estados ecológico e químico são considerados, pelo menos, «bons».

³⁰ Para o cronograma completo da Diretiva Européia sobre a Água, ver: <http://www.wfdireland.ie/wfd-timetable.html>. Acesso em: 25 out. 2011

Tese de Doutorado de Juliana Cassano Cibim. O DESAFIO DA GOVERNANÇA NAS BACIAS HIDROGRÁFICAS TRANSFRONTEIRIÇAS INTERNACIONAIS: UM OLHAR SOBRE A BACIA DO RIO DA PRATA. Defendida em 08.março. 2012. Procam/IEE/USP-São Paulo/Brasil. 187p. (parte 2/3)

(23) São necessários princípios comuns para coordenar os esforços dos Estados-Membros para aumentar a proteção das águas comunitárias em termos de quantidade e de qualidade, para promover uma utilização sustentável da água, para contribuir para o controle dos problemas de águas transfronteiriças, para proteger os ecossistemas aquáticos e terrestres e as zonas úmidas que deles dependem diretamente, e para salvaguardar e desenvolver as potenciais utilizações das águas comunitárias.

(35) Nas bacias hidrográficas em que a utilização das águas possa ter efeitos transfronteiriços, os requisitos para a realização dos objetivos ambientais definidos na presente diretiva e, em particular, todos os programas de medidas, devem ser coordenados para toda a região hidrográfica. No caso de bacias hidrográficas que se estendam para lá das fronteiras da Comunidade, os Estados-Membros devem esforçar-se por garantir uma coordenação adequada com os Estados terceiros em causa. A presente diretiva irá facilitar o cumprimento das obrigações da Comunidade nos termos das convenções internacionais de proteção e gestão das águas, nomeadamente da Convenção das Nações Unidas para a proteção e gestão dos lagos internacionais e dos cursos de água transfronteiriços, aprovada pela Decisão 95/308/CE do Conselho (1), bem como de todos os subsequentes acordos relativos à sua aplicação.

(46) Para garantir a participação do público em geral, inclusivamente dos utilizadores das águas, na elaboração e atualização dos planos de gestão de bacias hidrográficas, é necessário fornecer informações adequadas acerca das medidas previstas e do progresso alcançado na sua execução, por forma a permitir a participação do público em geral antes da adoção das decisões finais relativas às medidas necessárias.

[...]

Especificamente sobre a participação, a Diretiva traz em seu artigo 14³¹ como deverão proceder as informações e a consulta ao público. Estas ações deverão ser incentivadas pelos Estados-Membros em cada região hidrográfica.

³¹ Íntegra do artigo 14 em português oficial (Portugal): Artigo 14º

Informação e consulta do público

1. Os Estados-Membros incentivarão a participação activa de todas as partes interessadas na execução da presente directiva, especialmente na elaboração, revisão e actualização dos planos de gestão de bacia hidro-

gráfica. Os Estados-Membros garantirão, em relação a cada região hidrográfica, que sejam publicados e facultados ao público, incluindo os utilizadores, para eventual apresentação de observações:

a) Um calendário e um programa de trabalhos para a elaboração do plano, incluindo uma lista das medidas de consulta a tomar, pelo menos três anos antes do início do período a que se refere o plano de gestão;

b) Uma síntese intercalar das questões significativas relativas à gestão da água detectadas na bacia hidrográfica, pelo menos dois anos antes do início do período a que se refere o plano de gestão;

c) Projectos do plano de gestão de bacia hidrográfica, pelo menos um ano antes do início do período a que se refere o plano de gestão.

2. Mediante pedido, será facultado acesso aos documentos de apoio e à informação utilizada para o desenvolvimento do projecto de plano de gestão de bacia hidrográfica. 2. Os Estados-Membros devem prever um período de, pelo menos, seis meses para a apresentação de observações escritas sobre esses documentos, a fim de possibilitar a participação activa e a consulta.

3. Os números 1 e 2 são também aplicáveis às versões atualizadas dos planos de gestão de bacia hidrográfica. Documento completo disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2000L0060:20090625:PT:PDF>. Acesso em: 04.out.2011

3.4.2. Casos práticos: bacia do rio Danúbio e sub-bacia do rio Drôme

Interessante olhar para esta discussão a partir de análise de casos práticos, um a Bacia do rio Danúbio e outro a sub-bacia do rio Drôme, uma sub-bacia da bacia do rio Rhône, na França.

Na bacia do rio Danúbio a gestão é de responsabilidade da International Commission for the Protection of the Danube River (ICPDR) e inclui os diversos atores (ICPDR, 2011).

Gestão da bacia do rio Danúbio

Para alcançar o bom estado das águas em corpos d'água da região do Danúbio até 2015 (e além) e para garantir um fornecimento de água limpa suficiente para as gerações futuras, as partes contratantes para a Danube River Protection Convention (DRPC) nomeou a International Commission for the Protection of the Danube River (ICPDR) como o organismo de coordenação para o Desenvolvimento de um plano de gestão abrangente para toda a Bacia do Rio Danúbio de acordo com a utilização dos Princípios da Directiva-Quadro da Água da União Européia. Este processo envolve especialistas da indústria e da agricultura, e representantes de organizações ambientais e de consumidores, bem como as autoridades locais e nacionais. O Plano de Gerenciamento da Bacia Rio Danúbio deve ser atualizado a cada seis anos de acordo com a legislação da União Européia.

O Plano de Gestão da bacia do rio Danúbio prevê a participação pública, conforme documento elaborado pela ICPDR sobre o tema. Este documento tem como objetivo a implementação efetiva da Diretiva Européia da Água. Neste sentido, são elencados resumidamente os princípios nos quais deve ser baseada a participação pública nesta bacia:

- A participação pública deve ser vista como um processo e não é um evento único. Para isso as ações devem ser planejadas;
- As atividades relativas à participação pública devem ser feitas sob medida para os diferentes grupos de interessados;
- As informações dos diferentes atores devem ser publicadas em mídias diversas;
- Participação deve ser ativa durante todas as fases do Desenvolvimento de Estratégias e Planos;
- A participação pública acontecerá somente se forem realizadas com sucesso e em ações coordenadas entre todos os quatro níveis: bacia do rio Danúbio (nível

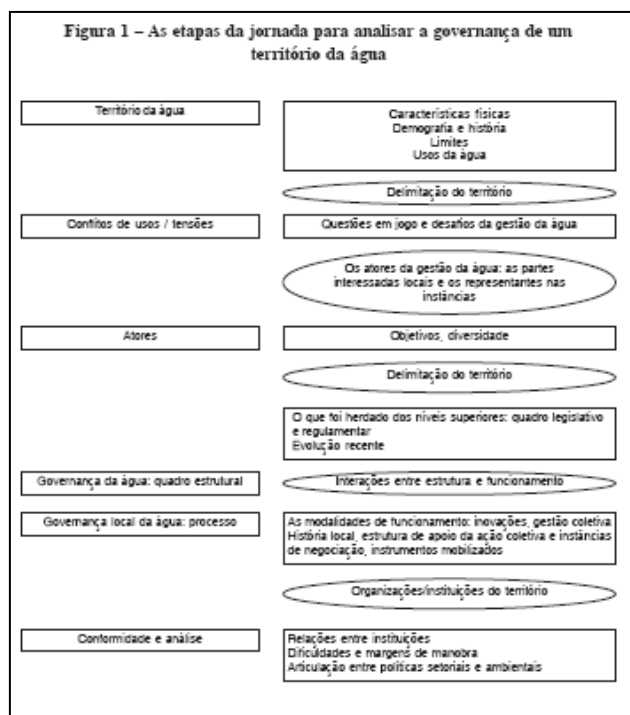
internacional), sub-bacia de nível (transfronteiriços e / ou nacional), nível nacional, nível local.

Fica claro que a paradiplomacia associada à participação foi o caminho escolhido pela ICPDR para a implementação da governança e da gestão compartilhada na bacia do rio Danúbio.

Outro exemplo interessante é o da sub-bacia do rio Drôme³², na França. Apesar dela não ser uma bacia transfronteiriça internacional, traz a possibilidade de se fazer um paralelo com uma que seja.

Richard et al. (2008, p. 201) analisaram o caso concreto do rio Drôme com o objetivo de abordar a gestão hídrica a partir da governança num caso concreto. Os autores propõem uma figura que eles chamaram de “as etapas da jornada para analisar a governança de um território da água”. A figura abaixo foi extraída do mencionado artigo e mostra as etapas elaboradas pelos autores

Figura 12: As etapas da jornada para analisar a governança de um território da água



³² O rio Drôme é um tributário do rio Rhône (RICHARD et al, 2008)
Tese de Doutorado de Juliana Cassano Cibim. O DESAFIO DA GOVERNANÇA NAS BACIAS HIDROGRÁFICAS TRANSFRONTEIRIÇAS INTERNACIONAIS: UM OLHAR SOBRE A BACIA DO RIO DA PRATA. Defendida em 08.março. 2012. Procam/IEE/USP-São Paulo/Brasil. 187p. (parte 2/3)

Fonte: Richard et al. (2008, p. 201)

Para estes autores as etapas acima desenhadas deveriam ser seguidas durante o processo de governança participativa, uma vez que os diversos atores foram incluídos nessa jornada baseada no território da água, ou seja, na unidade territorial denominada bacia hidrográfica e seus limites territoriais. A governança local também é considerada pelos autores, ficando consolidado neste exemplo prático a importância dos governos sub-nacionais para a governança participativa.

Os dois exemplos apresentados fazem parte das bacias abrangidas pela Diretiva Européia sobre a Água, ficando visível a aplicabilidade desta diretiva no sentido da governança participativa e da gestão compartilhada dos recursos hídricos.

Tem-se, portanto, que o exercício da governança hídrica em resposta aos aspectos de Direito Internacional do Meio Ambiente se dá por meio da articulação entre os diversos atores nas bacias hidrográficas internacionais, considerando as escalas geográficas e em especial os atores subnacionais (ou locais), caracterizando assim a paradiplomacia como um instrumento para a efetivação da governança.

Mas a paradiplomacia por si só não basta num processo de governança, é preciso que haja a participação efetiva dos atores, não só atores regionais, nacionais e subnacionais, mas também dos demais atores como Organizações Não Governamentais e sociedade civil em geral.

O desafio posto pela governança participativa, da qual deverá fazer parte a paradiplomacia, é o de impulsionar as negociações, englobando os interesses regionais e locais.