

BACIAS HIDROGRÁFICAS E A GOVERNANÇA DE ÁGUAS INTERNACIONAIS: UMA ANÁLISE DOS MARCOS NORMATIVOS

LETÍCIA ALVES SILVEIRA¹; **KÁSSIA P. SCHIERHOLT²**; **FERNANDA DE MOURA FERNANDES³**

¹ Universidade Federal de Pelotas - leticiaalvess @outlook.com

² Universidade Federal de Pelotas - kassia_ps @hotmail.com

³ Universidade Federal de Pelotas - fernandes.fernanda @ufpel.edu.br

1. INTRODUÇÃO

O objetivo desta pesquisa é analisar a importância das bacias hidrográficas no debate sobre a governança de águas internacionais. Ainda que o debate sobre a governança de águas internacionais tenha ganhado maior notoriedade na década de 1990, as principais conferências internacionais anteriores a este período já apontavam para a importância da cooperação internacional entre os Estados em relação a água e seus múltiplos usos. A Conferência de Helsinque, em 1966, promovida pela Associação Internacional de Direito, foi pioneira em estabelecer a noção de bacia hidrográfica internacional.

Em 1992, contudo, a Declaração de Dublin sobre Água e Desenvolvimento Sustentável evidenciou a importância das bacias hidrográficas enquanto unidades territoriais fundamentais na preservação e no uso sustentável dos recursos hídricos doces. Esta Conferência estabeleceu um conjunto de princípios e valores que orientam a ação dos atores estatais e não-estatais nos usos da água.

A relevância do tema desta pesquisa se assenta no dado de que existem, atualmente, 263 bacias hidrográficas internacionais, as quais cobrem quase metade da superfície terrestre do planeta, estimando-se que duas em cada cinco pessoas residem nessas bacias hidrográficas (PNUD, 2006, p. 205). No Brasil, existem quatro bacias internacionais, as bacias Amazônica, do Prata, do Oiapoque e a Bacia Hidrográfica da Lagoa Mirim e do Canal São-Gonçalo. A Bacia Mirim São-Gonçalo está situada entre os territórios de Brasil e Uruguai, na região do extremo sul do país, e possui um papel fundamental no desenvolvimento da metade sul do Rio Grande do Sul. Cabe ressaltar que a Universidade Federal de Pelotas (UFPel), por meio da Agência de Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (ALM)¹, tem atuado na gestão deste corpo hídrico em conjunto com o governo uruguai, no âmbito da Comissão Mista Brasileira-Uruguai para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (CLM).

Com isso em vista, o artigo busca compreender a evolução da governança de águas em bacias hidrográficas internacionais, com ênfase nas normas multilaterais, a partir dos princípios estabelecidos na Declaração de Dublin. A pesquisa se insere no debate sobre a governança de águas internacionais e a importância da construção de regimes internacionais (KEOHANE; OSTROM, 1993; KRASNER, 1982) que promovam a gestão compartilhada dos recursos hídricos de domínio público ou coletivo.

O artigo divide-se em três seções. Na primeira seção versa-se sobre os conceitos de governança e gestão de águas, a partir da contribuição de autores das Relações Internacionais e áreas correlatas acerca do tema. Na segunda seção é

¹ As estudantes autoras da pesquisa são Bolsistas de Desenvolvimento Institucional na Agência da Lagoa Mirim (ALM-UFPel).

realizada uma análise da progressão dos princípios e normas para a governança de bacias hidrográficas internacionais, a partir das conferências multilaterais no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU). Por último são feitas algumas considerações finais.

2. METODOLOGIA

A pesquisa se desenvolveu com base no método qualitativo, com fim descritivo e analítico, utilizando-se das técnicas de revisão da literatura e de pesquisa documental. Para a revisão de literatura foram selecionados artigos científicos que tratam do tema, disponíveis em bases de dados de acesso público. Em relação à pesquisa documental, foram examinados documentos e relatórios oficiais de organizações internacionais, bem como declarações de conferências internacionais.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A Governança se caracteriza por ser um conjunto de regras, práticas e processos políticos, institucionais e administrativos (formais e informais), através dos quais as decisões políticas são tomadas e implementadas. Em um esquema de governança os interesses dos atores são levados em consideração e os tomadores de decisão são os responsáveis por sua administração (OCDE, 2015). Uma das principais características da governança é o processo de tomada de decisão, que nesse modelo é desenvolvido de forma descentralizada e não hierarquizada, como foi explorado por Rosenau (2000, p.15). Este autor foi pioneiro em definir no campo das Relações Internacionais a noção de governança e o entendimento de que atores não governamentais, como os atores privados e a sociedade civil, também são relevantes na tomada de decisão sobre os temas afetos à política internacional.

O debate teórico acerca da governança de águas nas Relações Internacionais tem como base o trabalho de intelectuais como Ostrom e Keohane (1995) que, buscando solucionar os problemas de cooperação entre usuários de bens coletivos, argumentaram que tanto no nível doméstico quanto no nível internacional, os atores envolvidos na governança de bens de acesso aberto, como indivíduos e organizações, deveriam ser capazes de fazer acordos e criar novas restrições institucionais que alterassem a estrutura de governança em prol de uma cooperação mais eficaz. Souza e Tatemoto (2012), contribuem também para o debate estabelecendo os fóruns internacionais como essenciais na medida em que criam um conjunto de diretrizes para a governança (SOUZA *et al*, 2014).

Nesse sentido, o modelo de Governança adotado influencia diretamente na gestão de águas, que diz respeito ao conjunto de ações estabelecidas para disciplinar as relações de uso da água entre os diferentes atores (incluindo os usuários), diante do contexto socioambiental existente. Em outras palavras, o processo de gestão de recursos hídricos e sua estrutura são determinadas pela Governança, tendo como objetivo final estimular a cooperação dos Estados e promover a Gestão Integrada dos Recursos Hídricos (VILLAR, 2012).

No plano multilateral, a temática da Governança de águas e a cooperação internacional foi primeiramente abordada, em 1966, na Conferência de Helsinque e que definiu o conceito de bacia hidrográfica como:

uma zona geográfica que se estende entre dois ou vários Estados e é determinada pelos limites da área de alimentação do sistema das águas, incluindo as águas de superfície e as águas subterrâneas, que escoam em uma embocadura comum (HELSINKI RULES, 1966, s/p.).

Na mesma lógica, a Conferência Internacional sobre Água e Meio Ambiente, realizada em Dublin no ano de 1992, define a Bacia Hidrográfica como unidade territorial, demonstrando a importância que possuem para a gestão integrada e sustentável da água. A mesma se tornou essencial para as discussões internacionais sobre a governança da água e o meio ambiente, tendo em vista que assentou princípios básicos para a gestão de águas, como o princípio de gestão integrada, argumentando que para obtê-la é necessário “uma abordagem holística, vinculado ao desenvolvimento econômico e social”, e também o princípio da tomada de decisão descentralizada, que defende uma abordagem onde a gestão de águas envolva usuários, planejadores e agentes governamentais de todos os níveis.

Avançando este debate na década de 1990, a Convenção sobre o Direito Relativo à Utilização de Águas Internacionais para Fins Diversos dos de Navegação, em 1997, foi de suma importância, pois estabeleceu a soberania territorial limitada. Esta abordagem é importante quando se refere a bacias hidrográficas internacionais, visto que propõe à gestão do recurso hídrico a partir do compartilhamento da soberania entre os Estados (OLIVEIRA; AMARANTE JÚNIOR, 2015).

Outro marco importante a ser destacado foi a Declaração do Milênio, firmada por 191 países em setembro de 2000. Dos compromissos estabelecidos na Declaração concretizaram-se os 8 Objetivos do Milênio, sendo esses objetivos a primeira estrutura mundial para o desenvolvimento, além de terem auxiliado as ações dos governos em nível local, nacional e internacional por 15 anos (AGENDA 2030a). A ODM 7 “Assegurar a Sustentabilidade Ambiental”, tratou sobre a temática da água na sua terceira meta no sentido de garantir o acesso à água potável e associando os usos da água ao desenvolvimento humano (ROMA, 2019).

Subsequente à Cúpula das Nações Unidas sobre os Objetivos do Milênio realizada em 2010, passaram a ser elaboradas propostas para os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, resultando na submissão à Assembleia Geral, em 2015, dos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e as 169 metas associadas a estes. O guia “Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, é um plano de ação que visa conduzir o mundo por um caminho mais sustentável até 2030 (AGENDA 2030, 2020a). Nesse sentido, o tema da água é tratado no ODS 6, tendo como uma das metas a implementação da gestão integrada dos recursos hídricos em todos os níveis, e com especial atenção à promoção da cooperação transfronteiriça. (AGENDA 2030, 2020b).

4. CONCLUSÃO

É perceptível que ao longo das décadas as bacias hidrográficas adquiriram relevância no debate internacional acerca da Governança de águas. Essa evolução é pautada nos princípios que buscaram, a partir da Declaração de Dublin, reforçar a cooperação internacional como elemento fundamental na gestão integrada dos recursos hídricos. A Conferência de Nova York de 1997 que, ao introduzir o conceito de gestão compartilhada com a participação equitativa dos Estados na gestão da água, produziu efeitos diretos sobre a soberania dos Estados, privilegiando o território da bacia hidrográfica frente às divisas políticas nacionais.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

KEOHANE, Robert O.; OSTROM, Elinor. Ed. (1995). *Local commons and global interdependence: heterogeneity and cooperation in two domains*, publicado em London: SAGE, 259 p.

KRASNER, Stephen D. Causas estruturais e consequências dos Regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes. **Rev. Sociol. Política**, Curitiba, v. 20, n. 42, p. 93-110, jun. 2012.

OECD. **Governança dos Recursos Hídricos no Brasil**, OECD Publishing, Paris, 2015. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/governance/governanca-dos-recursos-hidricos-no-brasil_9789264238169-pt>. Acesso em: 27 set. 2020.

OLIVEIRA, Celso Maran de; AMARANTE JUNIOR, Ozelito P. Evolução das regras jurídicas internacionais aplicáveis aos recursos hídricos. **Revista de Direito Ambiental**, v. 80, p. 423-447, nov. 2015. Disponível em: <http://www.escolasuperior.mppr.mp.br/arquivos/File/Biblioteca/05-20_3_Encontro_Anual_da_Rede_Ambiental/RTDoc16_5_11_1_56_PM.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2020.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (org.). **Relatório do Desenvolvimento Humano 2006**: A água para lá da escassez: poder, pobreza e a crise mundial da água. Nova Iorque. 2006.

ROMA, Júlio César. Os objetivos de desenvolvimento do milênio e sua transição para os objetivos de desenvolvimento sustentável. **Ciência e Cultura**, [s.l.], v. 71, n. 1, p. 33-39, jan. 2019. FapUNIFESP (SciELO).. Disponível em: <http://cienciaecultura.bvs.br/pdf/cic/v71n1/v71n1a11.pdf>. Acesso em: 28 set. 2020.

ROSENAU, J. Governança, ordem e transformação na política mundial. In ROSENAU, J.; CZEMPIEL, E. **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**: São Paulo. Imprensa oficial, 2000.

SOUZA, Matilde de; VELOSO, Franciely; SANTOS, Letícia; CAEIRO, Rebeca Bernardo da Silva. Governança de recursos comuns: bacias hidrográficas transfronteiriças. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 57, n. 2, p. 152-175, dez 2014. Disponível em:<https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292014000200152&lng=pt&tlng=pt>. Acesso em: 28 set. 2020.

THE HELSINKI RULES, 1966. Finlândia. Disponível em: <https://www.internationalwaterlaw.org/documents/intldocs/ILA/Helsinki_Rules-original_with_comments.pdf>. Acesso em: 28 set. 2020.

VILLAR, Pilar Carolina. **A busca pela governança dos aquíferos transfronteiriços e o caso do Aquífero Guarani**. 2012. 259 f. Tese (Doutorado), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://waterlat.org/Thesis/Villar.pdf>>. Acesso em: 28 set. 2020.