PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO INTERINSTITUCIONAL PUCPR/UNIOESTE

LUCIANE FERREIRA

# A SOLIDARIEDADE ENTRE OS POVOS E A FLEXIBILIZAÇÃO DA SOBERANIA: UMA POSSIBILIDADE PARA O ACESSO ÀS ÁGUAS TRANSFRONTEIRIÇAS NO ÂMBITO DO MERCOSUL

CURITIBA
2011

**LUCIANE FERREIRA**

# A SOLIDARIEDADE ENTRE OS POVOS E A FLEXIBILIZAÇÃO DA SOBERANIA: UMA POSSIBILIDADE PARA O ACESSO ÀS ÁGUAS TRANSFRONTEIRIÇAS NO ÂMBITO DO MERCOSUL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação, Pesquisa e Extensão em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Mestrado Interinstitucional PUCPR/UNIOESTE, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Vladimir Passos de Freitas

**CURITIBA**

**2011**

Dados da Catalogação na Publicação
Pontifícia Universidade Católica do Paraná
Sistema Integrado de Bibliotecas – SIBI/PUCPR
Biblioteca Central

F383s
2011

Ferreira, Luciane
A solidariedade entre os povos e a flexibilização da soberania : uma possibilidade para o acesso às águas transfronteiriças no âmbito do Mercosul / Luciane Ferreira ; orientador, Vladimir Passos de Freitas. – 2011.
177 f. : il. ; 30 cm

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2011
Bibliografia: f. 165-177

1. Solidariedade. 2. Soberania. 3. Países do MERCOSUL. 4. Água potável. I. Freitas, Vladimir Passos de, 1945-. II. Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Universidade Estadual do Oeste do Paraná. IV. Título.

Doris 4. ed. – 340

**LUCIANE FERREIRA**

# A SOLIDARIEDADE ENTRE OS POVOS E A FLEXIBILIZAÇÃO DA SOBERANIA: UMA POSSIBILIDADE PARA O ACESSO ÀS ÁGUAS TRANSFRONTEIRIÇAS NO ÂMBITO DO MERCOSUL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação, Pesquisa e Extensão em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Mestrado Interinstitucional PUCPR/UNIOESTE, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

**COMISSÃO EXAMINADORA**

_____

**PROF. DR. VLADIMIR PASSOS DE FREITAS**
**(Orientador)**

_____

**PROF. DR. JÔNATAS LUIZ MOREIRA DE PAULA**
**UNIPAR**

_____

**PROF. DR. LUÍS ALEXANDRE CARTA WINTER**
**PUC PARANÁ**

**Curitiba, 31 de maio de 2011.**

**Com carinho, dedico este trabalho**

**aos meus pais, Hermelino e Tereza.**

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente, quero agradecer a Deus, o arquiteto do Universo, por ter me dado forças e discernimento para chegar até o final desta empreitada.

Aos meus pais, Hermelino Ferreira e Tereza Tischner Ferreira, por me amarem, me apoiarem, por não me deixarem desistir, principalmente minha mãe, e por sempre vibrarem com as minhas conquistas.

As minhas irmãs (Sandra e Odete); aos meus sobrinhos (Tatielen, Leonardo, Matheus e Geovana, os quais amo tanto), por acreditarem na minha ética, moral e capacidade.

A minha amiga Fabiula Wurmeister, pelo carinho, incentivo, motivação, lealdade e apoio nas pesquisas.

Ao meu orientador, professor Vladimir Passos de Freitas, defensor incansável das questões ambientais, pela sua dedicação e disponibilidade para com o meu trabalho, e que, com sua bondade, sabedoria e paciência, soube entender minhas limitações. Seu apoio foi de grande valia, sem o qual seria impossível a realização desta dissertação.

A todos os professores, que sabiamente nos repassaram seus conhecimentos de forma hábil, trazendo-nos questionamentos, de modo critico e atualizado, sobre o pensamento jurídico.

À secretária do PPGD, senhora Eva Curelo, pela sua doçura e disponibilidade, com certeza teriam sido dias mais difíceis sem sua ajuda e dedição; sempre tão prestativa e simples qualidades estas, que me fez admirá-la imensuravelmente.

Por fim, a todos aqueles que, direta ou indiretamente, me acompanharam na caminhada, incentivando e auxiliando para que este sonho se tornasse realidade, os meus sinceros agradecimentos.

"Quando criança, não sei bem em que época, ouvi uma história que me impressiona até hoje. Fico pensando em como aquilo tudo terminou, que fim levaram aquelas pessoas. (...) Falava de amor, de harmonia, de pessoas felizes, de individualidade e de convivência."[1]
Fabiula Wurmeister

“E também senti, então, quanto é bella e doce a paz entre as nações, e quanto ella é fácil, quando, fortes e seguras de si mesmas, livres e modestas, querendo contentar-se com o que possuem, defendendo o seu direito e venerando o das outras, podem as nações fiar-se das outras, e umas das outras ennobrecer-se.”[2]
Olavo Bilac

---

[1] WURMEISTER. Fabiula. Espelho Desnudo. **Revista Escrita**, n° 3, Foz do Iguaçu: Associação Guatá - Cultura em Movimento.
[2] BILAC, Olavo. **A Defesa Nacional (Discursos**). Rio de Janeiro: Liga da Defesa Nacional, 1917, p. 121.

**A SOLIDARIEDADE ENTRE OS POVOS E A FLEXIBILIZAÇÃO DA SOBERANIA: UMA POSSIBILIDADE PARA O ACESSO ÁS ÀGUAS TRANSFRONTEIRIÇAS NO ÂMBITO DO MERCOSUL**

## RESUMO

A presente dissertação tem como objetivo apontar sugestões que possibilitem a adoção de medidas por meio das quais as águas transfronteiriças do Aquífero Guarani sejam disponibilizadas igualmente a toda população dos países que originalmente formam o Mercosul. Diante deste cenário e do alerta à escassez de água potável, apresenta uma nova visão ambiental regida pela solidariedade entre os povos a fim de se alcançar a flexibilização da soberania dos Estados envolvidos, quais sejam o Brasil, a Argentina, o Paraguai e o Uruguai. São tratados ainda pontos como a evolução do direito ambiental internacional - em especial no âmbito do Mercosul. Do ponto de vista ambiental e da supranacionalidade, são analisadas as dificuldades e alternativas para se ultrapassar os obstáculos impostos à harmonização das leis. Por fim sugere a criação de um organismo supranacional cujo papel será o de fiscalizar os compromissos firmados e agir como intermediador na solução de conflitos internacionais que envolvam a recuperação, preservação e acesso aos recursos ambientais.

**PALAVRAS-CHAVE:**

Água, acesso, solidariedade, soberania, supranacionalidade.

**LA SOLIDARIDAD ENTRE LOS PUEBLOS Y LA FLEXIBILIZACIÓN DE LA SOBERANÍA: UNA OPORTUNIDAD PARA EL ACCESO A LAS AGUAS TRANSFRONTERIZAS EN EL ÁMBITO DEL MERCOSUR**

## RESUMEN

La presente disertación tiene por objeto señalar las sugerencias que permitan la adopción de medidas por las quales las aguas transfronterizas del Acuífero Guaraní estehan disponibles por igual a todas las personas de los países que originalmente formaron el Mercosur. Ante este escenario y la alerta de escasez de agua potable, presenta una nueva visión del medio ambiente regida por la solidaridad entre los pueblos que permita flexibilizar la soberanía de los estados involucrados, a saber, Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay. Son manejados también temas como la evolución del derecho ambiental a nivel internacional - en particular en el Mercosur. Desde el punto de vista del medio ambiente y de la supranacionalidad, considera los desafíos y las alternativas para superar las barreras impuestas a la armonización de las leyes. Por ultimo sugiere la creación de un organismo supranacional, cuya función es supervisar los compromisos y actuar como mediador en la solución de los conflictos internacionales que involucran la recuperación, preservación y acceso a los recursos del medio ambiente.

## PALABRAS CLAVES:

Agua, acceso, solidaridad, soberanía, supranacionalidad.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Disponibilidade de água no planeta ..... 37
Figura 2: Aquifero Guarani ..... 72
Figura 3: Mercosul Geográfico ..... 79
Figura 4: Delineamento das áreas de gestão do Aquifero Guarani ..... 93

## LISTA DE ABREVIATURAS

ALADI – Associação Latino-Americana de Integração
ALALC – Associação Latino-Americana de Livre Comércio
ANA – Agência Nacional de Águas
AR – Argentina
BR – Brasil
CCM – Comissão de Comércio do Mercosul
CDI – Comissão de Direito Internacional
CF – Constituição Federal
CIC – Comitê Intergovernamental de Controle
CMC – Conselho do Mercado Comum
CMMAD – Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
CNRH – Conselho Nacional de Recursos Hídricos
CNUMAD – Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
CPC – Comissão Parlamentar Conjunta
CTA – Câmara Técnica de Águas Subterrâneas
CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente
ECOSUL – Conferência sobre o Mercosul, Meio Ambiente e Aspectos Transfronteiriços
EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Ambiental e Agropecuária
FCES – Foro Consultivo Econômico-Social
GMC – Grupo Mercado Comum
ILA - International Law Association ou Associação de Direito Internacional

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

NAFTA – North American Free Trade Agreement ou Tratado Norte-Americano de Livre Comércio

OAI – Ordem Ambiental Internacional

OE – Organização dos Estados Americanos

ONU – Organização das Nações Unidas

PAE – Programa de Ações Estratégicas

PICE – Programa de Integração e Cooperação Econômica

PNMA – Política Nacional do Meio Ambiente

PNRH – Política Nacional de Recursos Hídricos

PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

PSAG – Proteção Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Sistema Aquífero Guarani

PROBIDES – Programa de Conservación de la Biodiversidad y Desarrollo Sustentable en los Humedales del Este ou Programa de Conservação da Biodiversidade e Desenvolvimento Sustentável em Áreas Úmidas do Leste

PY – Paraguai

REMA – Reunião Especializada em Meio Ambiente

RENARE – Recursos Naturais Renováveis

SAG – Sistema Aquífero Guarani

SAM – Secretaria Administrativa do Mercosul

SENASA – Serviço Nacional de Saneamento Ambiental

SINAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente

TEC – Tarifa Externa Comum

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

UR – Uruguai

**SUMÁRIO**

**INTRODUÇÃO** ..... 13
**1 SOLIDARIEDADE: uma nova visão ambiental** ..... 15
1.1 A SOLIDARIEDADE E O NECESSÁRIO DESPERTAR DA CONSCIÊNCIA PARA A CRISE AMBIENTAL ..... 19
1.2 A SOLIDARIEDADE E OS DIREITOS HUMANOS ..... 22
1.3 SOLIDARIEDADE E CIDADANIA: IMPORTANTES INSTRUMENTOS NA PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE ..... 26
**2 DAS ÁGUAS** ..... 32
2.1 DA DISPONIBILIDADE, ESCASSEZ, USO E VALOR DA ÁGUA ..... 36
2.2 A ÁGUA COMO DIREITO ..... 47
2.3 AS ÁGUAS SUBTERRÂNEAS ..... 59
2.3.1 **Aquífero** ..... 67
2.3.2 **O Aquífero Guarani** ..... 71
**3 O MERCOSUL** ..... 76
3.1 A DIMENSÃO AMBIENTAL NO MERCOSUL ..... 83
3.1.1 O Acordo Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul ..... 90
3.2 AS ÁGUAS NO MERCOSUL ..... 93
3.2.1 **As Águas do Brasil** ..... 94
3.2.1.1 Estados Brasileiros que compõem o Sistema Aquífero Guarani e suas legislações ..... 112
3.2.2 **As Águas da Argentina** ..... 116
3.2.3 **As Águas do Paraguai - Y Ñande Mba'e** ..... 120
3.2.4 **As Águas do Uruguai** ..... 123
**4 FLEXIBILIZAÇÃO DA SOBERANIA: UMA POSSIBILIDADE PARA A INTEGRAÇÃO DO MERCOSUL** ..... 126
4.1 A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA DIVISIBILIDADE DA SOBERANIA ..... 126
4.1.1 **A Soberania nos Estados-Membros do Mercosul** ..... 132
4.1.1.1 Constituição Brasileira ..... 132
4.1.1.2 Constituição Argentina ..... 136
4.1.1.3 Constituição Paraguaia ..... 138
4.1.1.4 Constituição Uruguaia ..... 139
4.2 SUPRANACIONALIDADE E INTERGOVERNABILIDADE ..... 143
4.3 HARMONIZAÇÃO DA LEGISLAÇÃO NO MERCOSUL: COOPERAÇÃO PARA A GARANTIA DO ACESSO À ÁGUA E DA PRESERVAÇÃO DO AQUÍFERO GUARANI ..... 154
**CONCLUSÕES** ..... 162
**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS** ..... 165

## INTRODUÇÃO

A sociedade vem passando por transformação nos seus valores. Mesmo as mais radicais advogam na mudança de concepção adotando um modelo sustentável, buscando uma nova visão para fugir da crise ambiental que o mundo sofre devido à racionalidade econômica imposta. “Visto que o homem tentou dominar a natureza com o intuito de aumentar a produção e proporcionar o maior conforto”[3], essa busca incontrolável do quantitativo produtivo chocou-se com a mais dura realidade; é impossível manter o mesmo nível de produção sem que haja um colapso ecológico, uma vez que a natureza tem que se regenerar.

Devido ao consumo inconsciente, desrespeito, desmatamento das florestas nativas e a futura e próxima escassez dos recursos naturais, em especial as águas, desde a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, conhecida como Conferência de Estocolmo de 1972, realizada pela Organização das Nações Unidas (ONU), vêm sendo discutidas mudanças primordiais no comportamento dos homens. Estas mudanças compreendem a importância dos indivíduos e do seu envolvimento com o meio em que vive, a fim de proteger o planeta das catástrofes ambientais anunciadas.

A água potável é indispensável à vida e à saúde humana. Assim sendo, instrumentos internacionais foram criados para contemplar o assunto, a exemplo da Declaração Universal dos Direitos da Água, nascida em 1992, que consagrou: “a água não é somente herança de nossos predecessores; ela é, sobretudo, um empréstimo aos nossos sucessores”.[4] Sua proteção constitui uma necessidade vital, assim como obrigação moral do homem para com as gerações presentes e futuras.

Para tanto, o capítulo inicial desenvolve o pensamento de uma nova visão ambiental regida com base na solidariedade entre os povos, com o objetivo de se alcançar a flexibilização da soberania dos Estados em prol da harmonização das leis que protegem os recursos naturais disponíveis. No

---

[3] NOVA, Rogério Porta. **Direitos Humanos e Meio Ambiente**: uma revolução de paradigma para o século XXI. In: LEITE, José Rubens Morato; BELLO FILHO, Ney de Barros.Direito Ambiental contemporâneo. São Paulo: Manole, 2004, p631

[4] DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS DA ÁGUA - ONU. Disponível em: http://www.ecolnews.com.br/direitos_da_agua.htm . Acessado em: 20 de jan. de 2011.

capítulo seguinte, o presente trabalho debruça-se sobre o estudo das águas, da sua disponibilidade no mundo, da escassez deste recurso hídrico indispensável para a vida do homem na Terra e o seu uso e valor. Da mesma forma, analisa os instrumentos legais que conceituam este recurso hídrico no âmbito internacional, nacional e regional. Ainda neste capítulo, são analisados os conceitos e classificações que embasam o estudo sequente, endereçado às águas subterrâneas e ao Aquífero Guarani, conhecido como um dos maiores mananciais de águas subterrâneas do mundo.

O capítulo posterior se volta ao estudo do Mercado Comum do Sul (Mercosul), criado em 26 de março de 1991 pelo Tratado de Assunção, como consequência da vontade política do Brasil, Paraguai, Argentina e Uruguai – países onde se encontra o Aqüífero Guarani - de instituir um mercado comum, especialmente para satisfazer interesses de ordem econômica. Analisa o Tratado de Assunção, seus protocolos e os instrumentos adicionais; os acordos celebrados e seus protocolos; as Decisões do Conselho do Mercado Comum, as Resoluções do Grupo Mercado Comum e as Diretrizes da Comissão de Comércio do Mercosul que tratam especificamente das águas subterrâneas e sua dimensão ambiental. Este capítulo também estuda a legislação ambiental que se refere às águas em cada um dos países que integram o Mercosul.

Por fim, trata-se da flexibilização da soberania, da evolução histórica da divisibilidade da soberania, da possibilidade de efetivação do processo de integração do Mercosul e da necessidade de uma análise profunda nas Constituições dos países integrantes deste processo para a adoção de um conceito mais flexível de soberania. Ainda neste capítulo, são estudadas duas vertentes: a supranacionalidade e a intergovernabilidade. Da mesma forma, convocam-se alternativas para a harmonização da legislação no Mercosul, sempre voltadas à necessidade de cooperação para a garantia do acesso à água e da preservação do Aquífero Guarani. Sugere também a criação de um organismo supranacional cujo papel será o de fiscalizar os compromissos firmados e agir como intermediador na solução de conflitos internacionais que envolvam a recuperação, preservação e acesso aos recursos ambientais. Optou-se pelo estudo de doutrinas mercosulinas, tendo em vista a diferença nas legislações, a fim de se ter uma opinião ampla das aplicações de tais ideias na defesa das águas subterrâneas do bloco.

## 1 SOLIDARIEDADE: UMA NOVA VISÃO AMBIENTAL

A destruição ecológica, a degradação ambiental e a deterioração da qualidade de vida das maiorias 'surgem como um signo eloqüente dos limites da racionalidade econômica sobre a qual se construiu a civilização moderna"[5]. A partir dos anos 80, constata-se que a degradação ambiental e suas consequências não estariam mais circunscritas a espaços geográficos e sociais determinados. Como aponta Beck, "os problemas regionais e locais tornam-se globais e generalizados"[6].

Em seguida, o mesmo autor afirma que

> O buraco da camada de ozônio, chuvas ácidas e aquecimento global, escassez da água são exemplos claros – a ponto de causarem uma sensação de insegurança amplamente disseminada frente aos efeitos da deterioração ambiental e da própria intervenção tecnológica sobre o mundo material.[7]

Leff ainda faz questão de lembrar que "a racionalidade econômica foi a principal causa da crise ambiental predominante, bem como dos diversos e variados problemas sócio-ambientais"[8]. E Beck completa:

> Os efeitos negativos da ação do homem sobre o ambiente natural não mais respeitam barreiras – geográficas ou sociais – e apresentam características até então desconhecidas e contrastantes com os riscos gerados pelos estágios anteriores do processo de industrialização: não podem ser limitados temporal ou espacialmente, são de difícil identificação de nexo causal entre risco gerado e origem; muitas vezes são insuscetíveis de reparação.[9]

Não obstante esse fato, com o aumento da produção e da oferta de bens materiais através do processo de industrialização, a sociedade começou a cultuar o consumo, aumentando sobremaneira a utilização de energia e de matérias-primas naturais. Tanto isso ocorre que, em geral, a quantidade de recursos consumidos em determinados período serve de parâmetro para medir

---

[5] LEFF, Enrique. **Ecologia, Capital e Cultura. Racionalidade Ambiental, Democracia Participativa e Desenvolvimento Sustentável.** Tradução de Jorge Esteves da Silva. Blumenau: Ed. da FURB, 2000.
[6] BECK, Ulrich. **La sociedad del riesgo:** hacia una nueva modernidad. Barcelona: Paidós, 2006, p. 102.
[7] BECK, op. cit.
[8] LEFF, Enrique. **Saber Ambiental. Sustentabilidade. Racionalidade. Complexidade. Poder.** Rio de Janeiro: Vozes, 2004.
[9] BECK, op. cit., p. 103.

o grau de desenvolvimento de uma nação.[10] Nesse sentido, Bachelet ressalta:

> A situação do ambiente continuou globalmente a degradar-se de maneira grave, devido aos mecanismos de crescimento e ao caráter cumulativo de muitos ataques aos recursos naturais, devido ao consumo frequentemente abusivo de que são objeto e devido ás deteriorações que sofrem em resultado de poluições criadas a maior parte das vezes por esse consumo exagerado.[11]

A sociedade contemporânea precisa se desvencilhar da visão antropocêntrica de mundo. Visão essa que parece autorizar o ser humano a dominar a natureza, e dela se utilizar como se a sua existência fosse exclusivamente para satisfazer ás necessidades humanas. Tem-se que desconstruir essa ideia e reconhecer que a natureza não é um estoque de matérias-primas á disposição dos seres humanos, é preciso estar alerta ao fato que é cada vez menor a disponibilidade dos recursos naturais, sejam eles renováveis ou não.

Na busca por projetos de integração transnacionais econômica e sustentável – com vistas principalmente à recuperação e à preservação ambiental -, "hoje as identidades nacionais são empecilho se apresentadas como parâmetro de validação da ação política nas constelações pós-nacionais".[12] Habermas acredita que a transferência de competências, das esferas nacionais para as internacionais, decorrentes dos processos de globalização, acarreta o surgimento de vazios de legitimação. Para ele, "ao lado das organizações governamentais internacionais e de conferências governamentais permanentes, também ganharam influência as organizações não governamentais".[13]

No entanto, essas novas formas do trabalho em conjunto internacional carecem de uma legitimação que satisfaria as exigências dos procedimentos institucionalizados do Estado. Os problemas de integração, que todas as sociedades altamente complexas precisam superar, só podem ser resolvidos

---

[10] PENNA, Carlos Gabaglia. **O estado do planeta**: sociedade de consumo e degradação ambiental. Rio de Janeiro: Record, 199, P 29-30.

[11] BACHELET, Michel. **A ingerência ecológica**: direito ambiental em questão. Trad.Fernanda Oliveira Lisboa: Piaget, 1995, p. 183

[12] HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro: estudos de teoria política.** São Paulo: Edições Loyola, 2002. MALAMUD, Andrés & SOUSA, Luis de. Parlamentos supranacionais na Europa e na América Latina: entre o fortalecimento e a irrelevância. In: **Contexto internacional.** Rio de Janeiro, vol. 27, nº 2, jul/dez 2005, p.369-409.

[13] HABERMAS, Jürgen. **A Constelação pós-nacional: ensaios políticos.** São Paulo: Littera Mundi, 2001, p. 91.

por meio do Direito moderno, “cuja estrutura, composição e práticas, tratam os membros da comunidade como indivíduos, com igual consideração e respeito”.[14]

Para Freitas, este novo direito, o direito Ambiental Internacional, deriva do fato que:

> Neste novo e importante ramo do Direito, essencial mesmo à sobrevivência do Homem na Terra, as providencias vão desde a celebração de Tratados até posições mais radicais, que pregam serem as grandes reservas ambientais patrimônio da humanidade e não, dos países que as detém. O Direito Ambiental está na pauta de discussões e certamente será objeto de embates acirrados nos próximos vinte anos, na medida em que os recursos naturais se tornem mais escassos.[15]

A harmonização de soberanias que se propõe o sistema internacional, segundo Ferrajoli, "a soberania, inclusive externa, do Estado – ao menos em princípio – deixa de ser uma liberdade absoluta e selvagem e se subordina, juridicamente, a duas normas fundamentais: o imperativo da paz e a tutela dos direitos humanos".[16] Tendente à integração econômica e política dos Estados, talvez seja, paradoxalmente, “um modelo de proteção e sobrevivência do próprio Estado e de preservação de sua soberania”.[17] Impondo, consequentemente, uma nova visão global.

> A exemplo dos Direitos Humanos globalizados e sem fronteiras operam também efeitos na concepção tradicional de soberania do Estado, caracterizando a relativização e flexibilização desta, em favor da universalização dos direitos humanos.[18]

Assim, tal integração, e aqui me refiro à integração entre os órgãos de

---

[14] DWORKIN, Ronald. La lectura moral y la premisa mayoritarista. In: KOH, Harold Hongju; SLYE, Ronald (Orgs.). **Democracia deliberativa y derechos humanos.** Barcelona: Gedisa, 2004. p.115-117.

[15] FREITAS, Vladimir Passos de. Direito Ambiental, da Ação Internacional à especialização dos Tribunais.In: FREITAS, Vladimir Passos de. **Direito Ambiental em Evolução.** N. 4. Curitiba: Juruá, 2005, p. 338

[16]FERRAJOLI, Luigi. **A soberania no mundo moderno:** nascimento e crise do Estado nacional. Tradução de Carlo Coccioli e Márcio Lauria Filho. São Paulo: Martins Fontes, 2002. p. 39.

[17] MORE, Rodrigo Fernandes. **O Moderno Conceito De Soberania No Âmbito Do Direito Internacional.** Disponível em: <http://www.more.com.br/artigos/Soberania.pdf >. Acesso em: 10 jan. 2011.

[18] PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional.** 4. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Max Limonad, 2000, p. 83-84.

soberania, precisa ser gerada “a partir de um Direito legítimo constituído por aquela forma abstrata de solidariedade política, cuja continuidade ou ruptura dependerá da concretização de direitos fundamentais”.[19]

> O moderno direito internacional pretende estabelecer um contraste que revele a solução de questões econômicas, sociais, culturais, técnicas, visando regular problema de desenvolvimento, respeito aos direitos humanos, comunicação, educação, trabalho, ciência e tecnologia, alimentação, saúde recursos naturais, energia, meio ambiente, em especial da água. Desta forma, há que fazer necessária a institucionalização das vias de comunicação público/privada através das quais os cidadãos, de fato, participam das decisões que irão lhes afetar, especialmente aquelas relativas ao mínimo existencial ecológico e a vedação da degradação ambiental.[20]

Leff, nesta linha de argumentação, avança: “esses são os sintomas de uma crise do efeito do conhecimento sobre o mundo, mais ainda, como crise da civilização, da cultura ocidental, da racionalidade da modernidade e da economia do mundo globalizado”.[21] Em outro momento, completa que “a racionalidade da modernidade é uma racionalidade anti-natural”.[22] Sob a perspectiva ética, as mudanças nos valores e comportamentos dos indivíduos se convertem em condição fundamental para alcançar a sustentabilidade. Trata-se, assim, de uma questão ética, e que depende de mudança de postura.

Para Duarte:

> Em verdade, a crise que deriva da sociedade atual, que ao longo do tempo se formou insustentável, não é do ambiente, mas uma crise de valores, o que determina o seu caráter ético. Isso suscita uma grande responsabilidade social na construção de um ambiente sadio que, partindo da cosmovisão contemporânea da natureza, holística e integrada ao ser humano, venha desmistificar conceitos-reconstruindo-os a partir da práxis social.[23]

A crise ecológica não causa os desequilíbrios e as contradições existentes na sociedade contemporânea. Em verdade, ela é resultado das

---

[19] HABERMAS, Jürgen. Sobre a Legitimação pelos Direitos Humanos. In: MERLE, J. C.; MOREIRA, L. **Direito e Legitimidade.** São Paulo: Landy, 2003, p. 81.
[20] MORE, op. cit.
[21] LEFF, Enrique. **Economia, capital e cultura.** Rio de Janeiro: Vozes, 2006.
[22] LEFF, Enrique. **Racionalidade Ambiental:** A reapropriação social da natureza. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.
[23] DUARTE, Marise Costa de Souza. As novas exigências do Direito Ambiental.In: LEITE, Jose Rubens Morato; BELO FILHO, Ney de Barros (Org). **Direito ambiental contemporâneo**. São Paulo: Revista Dos Tribunais, 2004, p. 503-530.

ações equivocadas do homem, que durante toda a historia – e principalmente com o desenvolvimento industrial – ignorou os limites da natureza em busca de seu conforto e bem-estar. Assim não basta apenas proteger o meio natural, é preciso despertar para um nova forma de pensamento, menos individualista e mais comprometida com o todo.

Neste sentido, ressalta Gadamer:

> Experimentar uma nova solidariedade significa criar novas saídas, explorar novos recursos e recursos já existentes que ajude a humanidade a salvar a si mesma. Romper com a monologia moderna, superar os ideais de dominação, atentar para o diálogo, para o respeito ao ser humano: é preciso que se repense o conceito de práxis social[24]. Alertando para uma interdependência humana em sentido profundo: não existem ideais particularizados, o que existe são ideais comuns, interdependentes, responsáveis de forma comum pela forma de vida humana e pelo planeta em que vivemos. A solidariedade, entretanto, é a condição decisiva e a base de toda razão social. A produtividade do conceito de solidariedade para o âmbito dos Direitos Humanos justifica-se, pelo fato de que tal conceito estar "profundamente emaranhado na malha (tradição) da vida social e oferecer uma esperança mais realista para a expansão das formas de mutualidade e do comum, nas quais a solidariedade em si depende".[25]

Assim, a dominação e a exploração devem lugar ao cuidado e a solidariedade. Para Boff, "a ética do cuidado é seguramente a mais imperativa nos duas atuais, dado o nível de descuidado e desleixo que paira como uma ameaça sobre a biosfera e o destino humano".[26] Mas, para que o cuidado e a solidariedade possam ter lugar, é preciso questionar a visão antropocêntrica de mundo que fundamenta a ação predatória do ser humano em relação à natureza.

## 1.1 A SOLIDARIEDADE E O NECESSÁRIO DESPERTAR DA CONSCIÊNCIA PARA A CRISE AMBIENTAL

A sociedade contemporânea vive uma crise ambiental. Assim sendo, se faz necessário buscar novas formas de racionalidade, de diálogo. Neste

---

[24] GADAMER, Hans-Georg. **A Razão na época da Ciência.** Tradução de Ângela Dias. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1983, p. 56

[25] GADAMER, **A Razão na época da Ciência.** op. cit., p. 57 .

[26] BOFF, Leonardo. **Ethos Mundial**: um consenso mínimo entre os humanos. Rio de Janeiro: Sextante, 2003, p.83.

contexto, a interdisciplinaridade humana surge como princípio da máxima exploração das potencialidades, da compreensão dos seus limites, e, acima de tudo, da diversidade e da criatividade. Nesta linha, Paula afirma que tal postura é uma ação de transposição do saber posto na exterioridade para as estruturas internas do indivíduo, constituindo o conhecimento, a fim de construir uma visão ambiental. Um novo paradigma. [27]

Boff, neste sentido, defende que a palavra paradigma tem a ver com "toda uma constelação de opiniões, valores e métodos, participados pelos membros de uma determinada sociedade".[28] Paradigma indica o modo de se aceder à realidade, de relacionar-se consigo mesmo, com os outros homens, com a natureza e com Deus.

O termo solidariedade tem "sua origem associada ao étimo latino *solidarium*, que vem de *solidum*, *soldum* (inteiro, compacto)".[29] Sacchetto define o termo como "uma forma de pensar contrária ao egoísmo".[30] Em outros termos, Otero identifica uma tripla dimensão material da solidariedade, tratando-a como:

> Um valor constitucional que não só estabelecem um vínculo entre as gerações presentes, como as futuras. A primeira dimensão se expressaria na relação entre o Estado e a pessoa humana, materializando-se em uma cláusula de bem-estar; a segunda dimensão reporta-se à própria relação entre particulares, exortando-os a agir com "espírito de fraternidade"; já a terceira dimensão operar-se-ia na relação entre os Estados, a partir de um humanismo de caráter internacional. É por intermédio destas três dimensões que se torna viável a constituição do homem como ser digno, afinal "sem solidariedade a vida humana é menos digna e sem dignidade a solidariedade torna-se desumana".[31]

Canotilho observa:

> Os direitos do homem reconduzir-se-iam a três categorias fundamentais: os direitos de liberdade, os direitos de prestação (igualdade) e os direitos de solidariedade. Estes últimos direitos, nos

---

[27] PAULA, Jônatas Luiz Moreira. **História do Direito Processual Brasileiro:** das origens lusas à escola crítica do processo. São Paulo: Manole, 2002, p.16.
[28] BOFF, Leonardo. **Ecologia:** grito da terra, grito dos pobres. São Paulo: Ática, 2000. p.27.
[29] NABAIS, José Casalta. Solidariedade social, cidadania e direito fiscal. In: GRECO, M. A.; GODOI, M. S. (coord.). **Solidariedade social e tributação.** São Paulo: Dialética, 2005, p. 110-140.
[30] SARMENTO, Daniel. **Direitos fundamentais e relações privadas.** 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 15.
[31] OTERO, Paulo. **Instituições políticas e constitucionais**. Coimbra: Almedina, v. 1, 2007, p. 585.

> quais se incluem o direito ao desenvolvimento, o direito ao patrimônio comum da humanidade pressupõe o dever de colaboração de todos os estados e não apenas o actuar activo de cada um e transportam uma dimensão colectiva justificadora de um outro nome dos direitos em causa: direitos dos povos.[32]

São direitos cuja titularidade pertence a uma pluralidade de pessoas. "Dizem respeito à paz, ao desenvolvimento, à comunicação, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e ao patrimônio comum da humanidade".[33] Para Gadamer é a solidariedade a força que abrirá espaço para o processo de integração.

> É fácil de compreender que se considere desesperadora a situação da humanidade. Pois, ao fim, alcançamos um ponto no qual a auto-destruição da humanidade ameaça, e pode tornar-se consciente para cada um. Não é, acaso, para todos uma tarefa do pensamento, o fazer-se claro que a solidariedade é o pressuposto básico, sobre o qual a gente pode desenvolver, ainda que só lentamente, convicções comuns.[34]

O autor procura alertar para os desejos de ordem mundial impulsionados pelos ideais da razão científica:

> Estamos ainda muito distantes de ter alcançado uma consciência comum – no sentido de que o que está em jogo é o destino de todos sobre esta terra em que ninguém pode sobreviver, à semelhança do que acontece com a insensata utilização de armas de destruição atômica – já que a humanidade, ao longo, de, talvez, muitas e muitas crises e muitas experiências dolorosas não consegue encontrar – por necessidade – uma nova solidariedade. Ninguém sabe quanto tempo ainda nos resta. Porém, quem sabe, é saudável recordar o princípio: nunca é muito tarde para razão.[35]

Esta forma de compor a solidariedade em sociedade permite justamente a formalização da ideia de um sujeito coletivo, ou seja, uma comunidade. A ultrapassagem de uma solidariedade de fato resultante de interesses meramente coincidentes retrata também um aspecto inerente à persuasão; um apelo recíproco resultante da vontade de formação de uma

---

[32] CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição.** 6 ed. Coimbra: Almedina, 2002.P. 386

[33] BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**, 24 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009, p. 569.

[34] GADAMER, Hans-Georg. **Complemento e índices.** Trad. Ênio Paulo Giachini. Petrópolis: Vozes, 2002, p. 83.

[35] GADAMER, op. cit., p. 85.

identidade comum. Isso implica, por certo, a situação de preferência por uma "solidariedade instituída em detrimento do interesse particular egoístico de cada um; uma solidariedade, portanto, que não é resultado de um mero reconhecimento social, mas possui necessária função normativa determinada objetivamente pelas escolhas democráticas efetuadas e consagradas no modelo social de Estado"[36].

## 1.2 A SOLIDARIEDADE E OS DIREITOS HUMANOS

A solidariedade contribui para o campo dos Direitos Humanos ao nos guiar rumo às condições a priori de nossa própria humanidade "[37]. Por este caminho faz-se possível relações humanas pautadas no diálogo, em sua singularidade, o direito de vir á tona sem qualquer pretensão de sufocamentos ou superioridade, principalmente dos países mais desenvolvidos, como Brasil e Argentina, desta forma abrindo a possibilidade da divisibilidade da soberania dos Estados Partes do Mercosul.

Para Almeida:

> A solidariedade é, portanto responsabilidade recíproca: e deve motivar os seres humanos a olharem suas condições materiais (historicidade, tradição, corporeidade, ecossistema, terra, universo), e suas condições imateriais (o "eu", ou "outro", a razão, os conceitos, o conhecimento). Somente assim a superação da noção guiada pelo senso comum e instrumentalizada pela sociedade contemporânea, pode ser superada.[38]

Farias afirma que "o direito de solidariedade é situado num espaço complexo que repudia o formalismo jurídico e toda visão monista do direito e do poder".[39] O princípio é, ao mesmo tempo, unificador da sociedade, afastando-se da concepção de luta de classes e vinculando-se a idéia de cooperação e convívio: "A solidariedade, como um dos fundamentos da democracia, supõe

---

[36] ROSS, Alf. **Direito e justiça.** Tradução de Edson Bini. Bauru: Edipro, 2003, p. 414.
[37] CRUZ, Raimundo José Barros. **Práxis Social, Direitos Humanos e Hermenêutica:** A Solidariedade Como Pressuposto Básico. Disponível em: <http://www.faac.unesp.br/direitoshumanos/encontro/TRABALHOS/Trabalhos%20Completos%20Rodrigo/PDF/c18.pdf >. Acesso em: 21 jan. 2011.
[38] ALMEIDA, J. C. **Antropologia da Solidariedade**. *Notandum*, Univ. do Porto, n. 14, p. 67 – 71, 2007, p. 68.
[39] FARIAS, José Fernando de Castro. **A origem do direito de solidariedade.** Rio de Janeiro: Renovar, 1998, p. 280.

combinar sempre três dimensões: o consenso, que é a referência às orientações culturais comuns; o conflito, que opõe os adversários; o compromisso, que combina esse conflito com o respeito de um quadro social – em particular jurídico – que o limita."[40] A ideia de solidariedade traz dois grandes impactos no pensamento constitucional:

> O primeiro deles diz respeito aos direitos fundamentais e sua inserção no constitucionalismo global através de cartas constitucionais supranacionais ou da recepção dos direitos humanos incorporados em tratados internacionais e suas cláusulas constitucionais de abertura (art. 5º, § 2º e § 3º da Constituição Federal do Brasil). O segundo impacto cria novo paradigma na compreensão da Organização do Estado Constitucional, tanto no aspecto externo (princípio da cooperação, interdependência, interconstitucionalidade, interculturalidade, democracia inclusiva e cidadania supranacional) quanto interno (princípio da capacidade de servir, pluralismo, felicidade, multiculturalismo, tolerância, cidadania multidimensional, democracia negativa).[41]

Hoje a solidariedade é entendida como a via de concretização de muitos dispositivos constitucionais, principalmente aqueles que reafirmam a solidariedade por similitude, atribuindo deveres de proteção a toda sociedade, "fundado que é na idéia de solidariedade como componente de ajuste e transformação da realidade social"[42], principalmente no que concerne aos direitos humanos, estando incluído o direito humano à água e ao saneamento como essencial à preservação dos recursos hídricos, neste caso ao Aqüífero Guarani. A solidariedade que hoje se constrói já superou a mera fraternidade da Revolução liberal burguesa, é a sua evolução. Não obstante, o grande lema da Revolução Francesa estar expresso na trilogia *liberté, egalité et fraternité* (liberdade, igualdade e fraternidade). A valorização do pertencimento do individuo no seio da sociedade, faz acabar a rivalidade entre liberdade e igualdade, pois "a igualdade não é uma questão de relações entre os cidadãos, um por um, mas sim uma relação entre cidadania, entendida coletivamente como 'o povo' e os seus líderes".[43]

---

[40] FARIAS, op. cit., p. 284.
[41] ULLMANN, Reinholdo; BOHNEN, Aloysio. **O solidarismo**. São Leopoldo: Unisinos, 1993, p. 57.
[42] DERANI, Cristiane. **Privatização e serviços públicos:** as ações do Estado na produção econômica. São Paulo: Max Limonad, 2002, p. 53.
[43] DWORKIN, Ronald. La lectura moral y la premisa mayoritarista. In: KOH, HAROLD, H.; SLYE, R. (Org.). **Democracia deliberativa y derechos humanos.** Barcelona: Gedisa, 2004, p. 129.

> Atuar com solidariedade é, pois, saber das insuperáveis diferenças que possuímos como povos, culturas e pessoas, e assim criar as condições de efetivação dos Direitos Humanos inalienáveis. É por este caminho que, como pressuposto básico, a solidariedade no sentido antropológico hermenêutico, fortalece a luta a favor dos direitos humanos e superação das iniciativas que põem em segundo plano a dignidade humana.[44]

Para Comparato, "é a solidariedade que constitui o fecho de abóbada de todo o sistema de direitos humanos".[45] Na concepção de Bobbio, os direitos humanos não nascem todos de uma vez e nem de uma vez por todas.[46] Para Arendt, os direitos humanos não são um dado, mas um construído, uma invenção humana, em constante processo de construção e reconstrução. "Compõem um construído axiológico, fruto da nossa história, de nosso passado, de nosso presente, a partir de um espaço simbólico de luta e ação social."[47]

No dizer de Flores, "os direitos humanos compõem a nossa racionalidade de resistência, na medida em que traduzem processos que abrem e consolidam espaços de luta pela dignidade humana".[48]

Desta forma é fundamental para a existência da humanidade a cooperação entre os Estados para a gestão dos recursos hídricos. A cooperação internacional, princípio do Direito Internacional Público, torna-se também um princípio norteador do Direito Ambiental Internacional. Porém, o dever de cooperar por si só não possui exeqüibilidade. Os acordos são manifestações de vontade genéricas e aos Estados cabe o estabelecimento e unificação de obrigações recíprocas através da celebração de acordos específicos de utilização compartilhada desse recurso natural tão cobiçado, fixando as responsabilidades de cada qual.

---

[44] WESTPHAL, V. H. Diferentes matizes da idéia de solidariedade. **Revista Katályses,** UFSC, v. 11, n. 1, 2008, p. 43-52.
[45] COMPARATO, Fábio Konder. **Afirmação Histórica dos Direitos Humanos.** São Paulo: Saraiva, 1999, p. 305.
[46] NORBERTO Bobbio. **Era dos Direitos.** Tradução de Carlos Nelson Coutinho, Rio de Janeiro: Campus, 1988.
[47] ARENDT, Hannah. **As Origens do Totalitarismo.** Tradução de Roberto Raposo. Rio de Janeiro, 1979, p. 134.
[48] JOAQUIM, Herrera Flores. **Direitos Humanos, Interculturalidade e Racionalidade de resistência.** Mimeo, p.7.

Os documentos de entidades internacionais, como a ONU, concebem o acesso à água potável como direito humano fundamental.[49] Neste sentido, Silva reforça que "a proteção da água, em todos os seus rudimentos indispensáveis à vida e à conservação do equilíbrio da natureza, quer salvaguardar a qualidade do meio ambiente em função da qualidade de vida".[50] Para Piovesan, é essencial que se converta a água em um direito humano, e que este seja cumprido. "Todos os governos deveriam ir além dos vagos princípios constitucionais para a preservação do direito humano à água na legislação em vigor."[51]

No mesmo sentido, as Constituições promulgadas mais recentemente revelam tendência de previsão expressa do acesso à água potável como direito fundamental. Na verdade, ele está expressamente previsto como direito fundamental nas Constituições desses Países justamente porque é um direito fundamental. Aliás, esse é um processo comum a vários direitos fundamentais: passam a ser considerados fundamentais e, em seguida, são formalizados como tal na Constituição.[52]

> Naturalmente, tenho fé que a futura sociedade pode experimentar uma nova solidariedade: vejo certos traços do mundo latino, que, com uma assombrosa capacidade de resistência, se defende da febre industrial de ganho, uma alegria da vida natural que encontramos nos países do sul como uma espécie de demonstração da existência de um centro mais estável de felicidade e de capacidade de satisfação do homem.[53]

Assim, a solidariedade surge dentro destas constituições com um sentido utópico de esperança.

---

[49] ONU. Assembleia Geral reconhece acesso à água como um direito humano. Disponível em: <http://aldeiacomum.wordpress.com/2010/08/03/assembleia-geral-reconhece-acesso-a-agua-como-um-direito-humano/>. Acesso em: 20 jan. 2011.

[50] SILVA, José Afonso. **Direito Ambiental Constitucional.** São Paulo: Malheiros, 3 ed, 2000, p. 36. Define o meio ambiente como sendo a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas.

[51] PIOVESAN, op. cit., p. 166.

[52] PIOVESAN, op. cit., p. 167

[53] GADAMER, op. cit., p. 55-56.

## 1.3 SOLIDARIEDADE E CIDADANIA: IMPORTANTES INSTRUMENTOS NA PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE

Ainda que a legislação ambiental mercosulina seja bastante avançada, isso não é o suficiente para a efetiva proteção do meio ambiente, pois muitas vezes se percebe uma grande distância entre a previsão normativa e a realidade fática. Sabe-se que as numerosas leis ambientais não têm sido suficientes para evitar o desrespeito à natureza, seja em relação aos grandes poluidores, sejam em relação àqueles que poluem para simplesmente sobreviver.

Muitas vezes há o desconhecimento da lei, diante do emaranhado legislativo presente em nosso país, em que a quantidade de leis parece diminuir-lhes a força coercitiva. Em outras, há o total conhecimento, e a norma é desrespeitada de forma deliberada, visto que o cumprimento da sanção estabelecida compensa a prática dos atos lesivos ao meio ambiente[54]. O problema reside na aplicação das normas estabelecidas – que é uma questão de valores. É preciso uma nova cultura, uma nova consciência, para que haja maior respeito à natureza.

Nesse sentido, Carvalho entende que nem a efetiva aplicação da legislação ambiental é o suficiente. É preciso reformar o pensamento, com o predomínio de uma nova visão de mundo, em uma perspectiva de fraternidade, em que o homem não seja percebido como o senhor da natureza, mas como seu irmão.

E defende:

> Tenho convicção de que a simples existência de uma legislação ambiental rigorosa, e seguramente a temos, não é suficiente para impedir a agressão aos ecossistemas. Todos diariamente testemunhamos as constantes agressões ao meio ambiente. O Direito Ambiental não é, não pode ser, somente o estudo das leis ambientais. É antes o exercício da ciência a serviço de uma ética. E, ao atuar nesta direção, certamente não ficará circunscrito ao âmbito dos operadores do Direito mas cumprirá a sua vocação de se tornar uma ciência de conhecimento comunitário e popular.[55]

---

[54] NALINI, José Renato. **Ética ambiental.** 2. ed. rev., atual. e ampl. Campinas: Millennium, 2003, p.33.

[55] CARVALHO, Carlos Gomes de. **O que é direito ambiental:** dos descaminhos da casa à harmonia da nave. Florianópolis: Habitus, 2003, p.200-201.

Assim, a sociedade pode ser reconstruída a partir do resgate da fraternidade, do respeito ao próximo e da solidariedade. Não é mais possível trabalhar a questão ambiental sob a visão individualista predominante durante toda a modernidade, nem apenas sob o seu aspecto normativo. É preciso rever os acordos feitos por meio do Direito, e questionar os limites da sociedade.

A solidariedade é marcada pela busca da dignidade humana. Para Morin "o evangelho de fraternidade é para a ética o que a complexidade é para o pensamento: ele apela a não mais fracionar, separar, mas ligar".[56] Com a solidariedade social, a pessoa tem o dever social de cooperar para a consecução do bem comum, o que significa vinculação entre as pessoas. A cooperação, elemento indispensável à sociedade humana, se fundamenta na solidariedade, e atua no sentido de se obter um fim comum.

A cooperação não está presente apenas no direito ambiental, pois é um princípio integrante da estrutura do Estado Social, e "orienta a realização de outras políticas relativas ao objetivo de bem-comum, inerente à razão constituidora deste Estado".[57] Entretanto, o Direito Ambiental é um dos ramos do Direito que melhor representa a idéia de solidariedade, e que possibilita a maior integração entre direito e cidadania.[58]

Para a concretização da solidariedade social, são necessárias a conscientização e a mobilização do indivíduo, que deve participar efetivamente na proteção do meio ambiente.[59] A solidariedade implica participação consciente numa situação alheia, significa vinculação entre as pessoas. A conscientização passa por todos os indivíduos, consideradas suas diferentes realidades. A realidade contemporânea é extremamente complexa e influenciada pelo paradigma da separação do conhecimento. A fragmentação/compartimentação do pensamento não é problema apenas para o conhecimento, mas para toda a sociedade. Da mesma forma do que acontece com outros sistemas, a sociedade é um todo organizado que possui características que se não percebem nas partes que a compõem. Ocorre que o individualismo predominante desde o advento do capitalismo – e cada vez mais

---

[56] MORIN, Edgar. **Complexidade e ética da solidariedade**. In: CASTRO, G. (Coord.). Ensaios de complexidade. 3. ed. Porto Alegre: Sulina, 2002, p.171.
[57] DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico.** 2. ed. rev. São Paulo: Max Limonad, 2001, p.161.
[58] CARVALHO, op. cit., 2003, p. 160.
[59] CARVALHO, op. cit., 2003, p. 101.

presente em nossa sociedade – quebra a unidade que deveria estar presente, e faz com que os indivíduos não se sintam parte da sociedade. Ou seja, falta coesão à sociedade. “Coesão é o grau em que indivíduos que participam de um sistema social se identificam com ele e se sentem obrigados a apoiá-lo, especialmente no que diz respeito a normas, valores, crenças e estrutura.”[60]

De acordo com Durkheim, a coesão pode ter por base a solidariedade mecânica ou a solidariedade orgânica. A solidariedade mecânica está relacionada a um consenso acerca de valores, normas e crenças, com base em cultura e estilo de vida comuns, enquanto a solidariedade orgânica se fundamenta na divisão de trabalho complexa, em que os indivíduos são interdependentes em razão da especialização das atividades.[61] A coesão da sociedade pode ser mantida pelo veículo do poder da autoridade; mas, para que a liberdade seja mantida, é necessário que haja um sentimento de comunidade e de solidariedade em cada indivíduo. O pensamento complexo, que une o conhecimento, deve se estender “para o plano da ética, da solidariedade e da política”.[62]

Não há outro caminho senão o da solidariedade entre os povos. O antropocentrismo, que fazia desconhecer os problemas enfrentados por outros países, não pode mais ter lugar. Os problemas ambientais não conhecem fronteiras, de modo que são de interesse global. Questões como o aquecimento global, a escassez da água e de outros recursos naturais, e outros perigos que se apresentam atualmente, não podem mais causar indiferença, uma vez que atingem todos os povos.

“A crise ambiental é provocada, principalmente, por uma crise de valores éticos e culturais”.[63] Não é a natureza que está em crise, mas os valores que norteiam nossa sociedade – e geram ameaça ao meio ambiente.

Trata-se, assim, de uma questão ética, e que depende de mudança de postura. “Entretanto, ao mesmo tempo em que há o agravamento da crise ambiental, começa a surgir uma nova consciência, que procura restabelecer a

---

[60] JOHNSON, Allan G. **Dicionário de sociologia:** guia prático da linguagem sociológica. Trad. Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997, p. 41.
[61] JOHNSON, op. cit., 1997, p. 18.
[62] MORIN, op. cit., 2002, p. 18.
[63] CARVALHO, op. cit., 2003, p. 116.

relação ente o homem e a natureza".[64] De modo que é preciso que se estabeleça um ponto de equilíbrio entre a conservação e a exploração planejada e consciente dos recursos naturais.

A visão antropocêntrica de mundo, com a simples busca do desenvolvimento econômico acelerado e do lucro imediato, fundamenta a exploração ilimitada e desordenada dos recursos naturais, e é cega em relação ao futuro. Segundo Morin e Kern, "o mito do desenvolvimento determinou a crença de que era preciso sacrificar tudo por ele".[65] O ser humano não apenas ignora o limite de suas relações, como também perdeu seu sentido de vínculo com a natureza. Por isso, tal concepção deve dar lugar a uma visão biocêntrica, comprometida com as gerações futuras, com base em uma consciência planetária e humanista. É preciso abandonar o egocentrismo em prol do interesse comum, reconhecendo a vulnerabilidade da natureza diante da técnica do homem. A natureza não pode mais ser vista somente sob o aspecto econômico, como um objeto a serviço do homem, mas como um todo integrado e interdependente, indispensável à continuidade da vida na Terra.

A dominação e a exploração devem dar lugar ao cuidado e à responsabilidade. Para Boff, "cuidado significa, então, desvelo, solicitude, diligência, zelo, atenção, bom trato... estamos diante de uma atitude fundamental, de um modo de ser mediante o qual a pessoa sai de si e centra-se no outro com desvelo e solicitude".[66] O futuro da espécie humana e de todas as espécies depende do equilíbrio do meio ambiente. Sem uma relação harmônica e equilibrada entre o homem e a natureza, não há como assegurar-lhe a sadia qualidade de vida no presente, e resta comprometida a existência das futuras gerações.Diante disso, percebe-se a necessidade de buscar uma nova ética, regida por um sentimento de pertença mútua, entre todos os seres. A ética sempre esteve preocupada com as questões de existência do homem, mas agora deve voltar-se principalmente para a sua inter-relação com o planeta – uma ética voltada ao relacionamento equilibrado entre a natureza e o ser humano. A nova ética está fundamentada na responsabilidade e na

---

[64] CARVALHO, op. cit., 2003, p. 197.
[65] MORIN, Edgar; KERN, Anne Brigitte. **Terra-Pátria**. Trad. Paulo Neves. 4. ed. Porto Alegre: Sulina, 2003, p.79.
[66] BOFF, Leonardo. **Saber cuidar**: ética do humano – compaixão pela terra. 9. ed. Petrópolis: Vozes, 1999, p. 91.

solidariedade com o futuro. As pessoas devem agir com cuidado, ou preocupação, porque são responsáveis pelos outros seres humanos, e por toda a natureza – não só para garantir a vida no presente, como também para possibilitar a existência das futuras gerações.[67]

A cidadania planetária, ou global, é uma cidadania integral e efetiva, que deve estar presente também nas esferas local e nacional. Trata-se de conceito mais abrangente que a idéia de desenvolvimento sustentável, pois a cidadania global visa também à superação das grandes diferenças econômicas existentes entre as diferentes partes do planeta – especialmente os hemisférios Norte e Sul – e a integração da diversidade cultural presente na humanidade.[68]

A dimensão planetária pressupõe uma relação harmoniosa entre o ser humano e os outros seres que vivem sobre a Terra[69]. Para tanto, é necessária uma solidariedade para a proteção de toda a vida no planeta, com uma cidadania ambiental mundial fundamentada em uma profunda consciência ecológica, e em novas responsabilidades éticas.[70]

Como aponta Sirvinskas, deve-se buscar a ética ambiental através da consciência ecológica fundamentada na educação ambiental:

> É o exercício efetivo da cidadania que poderá resolver parte desses grandes problemas mundiais através da ética ambiental transmitida pela educação ambiental. [...] A educação ambiental deve estar fundamentada na ética ambiental. Entende-se por ética ambiental o estudo dos juízos de valor da conduta humana em relação ao meio ambiente. É, em outras palavras, a compreensão que o homem tem da necessidade de preservar ou conservar os recursos naturais essenciais a perpetuação de todas as espécies de vida existentes no planeta Terra.[71]

O conceito de cidadania é bastante amplo, pelo que adquire diferentes significados, de acordo com a perspectiva adotada e a ideologia que a formula. Nesse breve estudo, Cidadania deve ser entendida como participação, no sentido amplo da expressão, contemplando as dimensões individual, política e

---

[67] SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para um novo senso comum**: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática. 4. ed. Rio de Janeiro: Cortez, 2002, p. 112.
[68] GUTIÉRREZ, Francisco; ROJAS, Cruz Prado. **Ecopedagogia e cidadania planetária.** Trad. Sandra Trabucco Valenzuela. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002, p. 22.
[69] MORIN, Edgar; KERN, Anne Brigitte. **Terra-Pátria**. Trad. Paulo Neves. 4. ed. Porto Alegre: Sulina, 2003, p. 177-178.
[70] GUTIÉRREZ, op. cit., 2002, p.37-38.
[71] SIRVINSKAS, Luís Paulo. Meio ambiente e cidadania. **Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos**. Bauru, n. 35, p. 305-307.

social de todo indivíduo. A cidadania se manifesta efetivamente pela possibilidade de inclusão-participação do indivíduo no seu próprio processo de desenvolvimento e promoção social.[72] A cidadania deve ser vista não apenas como a outorgada pela Constituição Federal de 1988 ou pela legislação infraconstitucional que estabelece determinados direitos, mas como cidadania ativa, que permite à população atuar nas diversas esferas da sociedade – e em especial, nas questões que envolvem o meio ambiente.

Nesse sentido, Machado afirma que "o Direito Ambiental faz os cidadãos saírem de um estatuto passivo de beneficiários, fazendo-os partilhar da responsabilidade na gestão dos interesses da coletividade inteira".[73] Assim, o exercício efetivo da cidadania é de grande importância para que as normas ambientais atinjam os seus objetivos. Desta forma é fundamental a cooperação entre povos para a gestão dos recursos naturais disponíveis, cabendo o estabelecimento e unificação de obrigações recíprocas através da celebração de acordos específicos de utilização de tais recursos – em especial a água, elemento natural essencial para a vida -, fixando as responsabilidades de cada um. O grande desafio social contemporâneo é conjugar solidariedade, liberdade e alteridade, sem perder de vista a noção de dignidade como ideia-força mínima. Só a partir do reconhecimento de uma imbricação necessária destes elementos é que se poderá conferir um conteúdo jurídico ao dever de felicidade. O homem sonha com um mundo unificado, com sociedades pacíficas onde reinem a concórdia e a felicidade.

É o caso da milenar aspiração por uma sociedade solidária. Entretanto, sua natureza parece se opor a isso, e seu individualismo cego põe em risco não apenas a convivência humana, mas a própria vida no planeta Terra. Daí ser preciso que a população se conscientize, e participe da necessária e constante preservação do meio ambiente natural.

---

[72] TEIXEIRA, João Paulo Allain. Efetividade constitucional e direitos fundamentais: a realizabilidade da cidadania em uma perspectiva sistêmico-funcional. **Revista da Faculdade de Direito de Olinda**. Olinda, v. 3, n. 5, p. 87-104, jun.-dez. 1999.P.99

[73] MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro.** 11. ed. rev. atual. E ampl. São Paulo: Malheiros, 2003. P.80

## 2 DAS ÁGUAS

Inicialmente, necessário se faz conceituar este fundamental componente da natureza. O Glossário de Termos Hidrológico traz as seguintes definições para o termo “água”:

> 1) Fase líquida de um composto químico formado aproximadamente por 2 partes de hidrogênio e 16 partes de oxigênio em peso. Na natureza contém pequenas quantidades de água pesada, de gases e de sólidos (principalmente sais) em dissolução; 2) Polímero formado pela união de várias moléculas de H2O; 3) Considerada como bem econômico na Conferência Internacional sobre a Água e o Meio Ambiente em Dublin (1992). Considerada também como um bem mineral, energético, comum, social e estratégico.[74]

A água, como dito, é um elemento indispensável a toda e qualquer forma de vida. Com propriedade, Milaré definiu a água como um valiosíssimo recurso diretamente associado à vida. Observou, ainda que

> ela participa com elevado potencial na composição dos organismos e dos seres vivos em geral, e suas funções biológicas e bioquímicas são essenciais, pelo que se diz simbolicamente que a água é elemento constitutivo da vida. Dentro do ecossistema planetário, seu papel junto aos biomas é múltiplo, seja como integrante da cadeia alimentar e de processos biológicos, seja como condicionantes dos diferentes *habitats*. [75]

Existe uma polêmica diferenciação entre os termos “água” e “recurso hídrico”. Pompeu afirma que “água é o elemento natural, descomprometido com qualquer uso ou utilização. É o gênero. Recurso hídrico é a água como bem econômico, utilitário, passível de uso com tal fim”.[76]

Machado também não emprega tal distinção, pelo mesmo motivo, o de que a lei não estabeleceu uma divisão rigorosa[77]. Em verdade, não se deve ter grande preocupação com tal diferenciação. O que se deve evitar é a utilização do termo “recurso hídrico” ao se tratar da água de forma genérica, pois aquele

---

[74] AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. Glossário de termos hidrológicos, versão 2.0.1. 2002. Gth.exe. Disponível em: < http://www2.ana.gov.br>. Acesso em: 20 jan. 2011.
[75] MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente:** doutrina – prática – jurisprudência – glossário. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 126.
[76] POMPEU, Cid Tomanik. **Direito de águas no Brasil.** São Paulo: RT, 2006a, p 71.
[77] MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro.** 10 ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p 408.

é uma espécie do gênero “água”.

Todavia, Granziera discorda desta distinção e assevera que o Código de Águas brasileiro e a Lei n.º 9.433/97 não a estabelecem.

> A água constitui um elemento natural de nosso planeta, assim como o petróleo. Como elemento natural, não é um recurso, nem possui qualquer valor econômico. É somente a partir do momento em que se torna necessário a uma destinação específica, de interesse para as atividades exercidas pelo homem, que esse elemento pode ser considerado como recurso. [78]

Fator de preocupação aguda e que tem suscitado debates acalorados em vários estratos sociais e religiosos e em organismos estatais, inclusive na ONU[79], a água cobre 2/3 da superfície da Terra e com isso aparenta ser infinita para a vida humana, animal e vegetal. A preocupação com a água, porém, é mais direta e profunda e decorre da conscientização de que, apesar de cobrir quase a totalidade, pode em um futuro próximo ser insuficiente, principalmente porque nem toda água disponível é potável e de fácil acesso.

As águas sempre despertaram interesse no Homo sapiens. Desde as primeiras civilizações do mundo, em decorrência da escassez ou irregularidade das chuvas, a captação da água subterrânea tornou-se uma das importantes possessões. Inicialmente, as obras eram simples buracos d’água. Por volta de 8.000 a.C., os poços perfurados para as extrações de água para consumo passaram a ser revestidas de pedra e betume. As galerias e túneis horizontais de centenas de quilômetros construídos pelos povos antigos do Oriente Médio nas rochas fraturadas, ainda representam as obras mais extraordinárias de captação de água subterrânea. Esta possuía, ademais, um lado místico, considerada um “fluído espiritual da Terra”. [80]

Vários códigos antigos, como o de Hamurábi, na Babilônia, e o de Manu, na Índia, estabeleciam severas penalidades a quem danificasse as captações de água, utilizadas para o abastecimento da coletividade, e

---

[78] GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito de águas:** disciplina jurídica das águas doces. São Paulo: Atlas, 2006, p.28.

[79] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Disponível em: <http://www.onu-brasil.org.br/index.php?s=agua>. Acesso em: 20 jan. 2011.

[80] REBOUÇAS, Aldo da Cunha. Água doce no mundo e no Brasil. In: REBOUÇAS, A. C.; BRAGA, B.; TUNDISI, J. G. (Org.). **Águas doces no Brasil:** capital ecológico, uso e conservação. 3 ed. São Paulo: Escrituras, 2006b, p.112.

indicavam práticas de higiene, muitas delas até hoje apropriadas.

No século passado, a população triplicou seu número, enquanto a demanda por água cresceu seis vezes[81]. O novo milênio chegou, e enfrenta uma grave crise ambiental. Benjamim, ao retratar a situação de crise ambiental que o mundo enfrenta, observa que

> A crise ambiental (...), que hoje ocupa a agenda dos políticos, dos economistas, dos juristas, dos meios de comunicação e principalmente da opinião pública, é fruto da revolução industrial, revolução esta que surgiu com a promessa de unidade universal, de paz e de bem estar para todos, sem se preocupar, contudo, com os seus efeitos no meio ambiente. De um lado, apesar do inegável crescimento econômico (desigual) e do processo tecnológico que trouxe, não cumpriu aquilo que prometeu; do outro, nos deixou um débito ambiental que dificilmente conseguiremos resgatar.[82]

O disposto alerta que, enquanto o consumo cresce, no longo prazo, bilhões de pessoas não terão acesso à água de boa qualidade e com isso ocorrerá a proliferação de patologias causadas pela escassez e falta de saneamento. O risco da falta desse recurso já é uma realidade em várias partes do mundo e, por isso, a necessidade de se modificar sua forma de administração é imediata. Neste sentido, o relatório da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), lançado no Terceiro Fórum Mundial da Água, em Quioto, no Japão, em 2003, sobre o desenvolvimento da água no mundo[83] afirmou que a água é um bem econômico e um bem social que deve distribuir-se primeiramente para satisfazer as necessidades humanas básicas. Considerando que o acesso à água potável e ao saneamento constitui direitos humanos, a segurança do abastecimento de água, portanto, é um aspecto chave também na redução da pobreza.

Como bem resume Oliveira,

> A água é elemento químico essencial para o desenvolvimento da vida humana e de outros seres, podendo dizer que a água poluída não

---

[81] ONU. Fundo de População das Nações Unidas. **Population issues.** 1999.

[82] BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcelos. A proteção do meio ambiente nos países menos desenvolvidos: o caso da América Latina. **Revista de Direito Ambiental.** São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 0. s.d.. p. 83/84.

[83] FÓRUM MUNDIAL DA ÁGUA. Quioto. Disponível em: <http://www.blueplanetproject.net/portugues/3_Forum.html>. Acesso em: 10 jan. 2011

> resulta em equilíbrio ecológico, pois não apresenta características essenciais ao ecossistema. Nesse contexto, não há também qualidade de vida, pois as alterações dos padrões normais ferem a vida biológica na qual o homem está inserido, trazendo certas patologias indesejadas pelo ser humano. Como já foi citado, cerca de 80 das patologias que atingem o homem, são contraídas através da água.[84]

Reforça-se aqui que a água potável é indispensável à vida e à saúde humana. E, como observa Grassi, desde que a ciência comprovou a relação entre a água contaminada e a veiculação de doenças, o abastecimento de água própria para ingestão, preparo de alimentos e higiene pessoal, entre outros, passou à escala de prioridade entre os direitos dos cidadãos.

"Além de fator de bem-estar individual, a disponibilidade de água tratada é reconhecida como determinante de desenvolvimento social e econômico."[85]

Em outro estudo, Grassi afirma ainda que:

> Por todos esses motivos, o acesso universal à água potável e distribuída em todos os domicílios deve fazer parte, prioritariamente, da pauta de todas as políticas públicas, seja de saúde, ambiental, de bem-estar social ou de desenvolvimento urbano e regional. O uso da água para o abastecimento humano, sob a forma de sistemas de distribuição urbanos, é o mais importante e o mais nobre entre os usos da água e de suas fontes naturais, o que é reconhecido pela lei e pelos instrumentos internacionais.[86]

Outro fator preponderante no acesso aos recursos hídricos está ligado à disputa ou, na pior das circunstâncias, às guerras pelo domínio e pelo acesso à água, pois, apesar de necessário, ainda não existe um consenso de que esse bem deve ser dividido igualmente a todas as nações. Impera a ideia de que o direito à água está ligado à zona de dominação de cada país.

Nessa linha, cada nação pode desfrutar das águas contidas até o limite de suas fronteiras. Na medida em que o indivíduo, no desenvolvimento de suas atividades, da água necessita, e, considerando que há cada vez mais pessoas dela necessitando, tende o conflito de interesses a se intensificar a ponto de

---

[84] MEIO AMBIENTE NATURAL. Disponível em: < http://www.cnrh-srh.gov.br/artigos/mambiente_nat_guedes.htm>. Acesso em: 22 de jan. de 2011.
[85] GRASSI, Luiz Antonio Timm. **Direito à água.** Disponível em: < http://www.abes-rs.org.br/rechid/direito-a-agua.htm>. Acesso em: 21 jul. 2010.
[86] Id. **Tempo das Águas.** Disponível em: <http://www.lasercom.jor.br/tempo_aguas/05_direito.htm>. Acesso em: 14 ago. 2010.

gerar consequências graves. Devido à discrepância entre quantidade de água disponível em seu território e quantidade de água consumida, a possibilidade de embates trágicos pela água é tão iminente que os sinais já estão sendo dados por nações que, pela história, não medirão esforços para ter acesso aos recursos hídricos.

## 2.1 DA DISPONIBILIDADE, ESCASSEZ, USO E VALOR DA ÁGUA

Cada vez mais escassa, a água disponível no planeta precisa ser conservada e preservada. De acordo com Barros, do total existente apenas uma pequena parcela é doce e, desta, só 0,3% se encontra em lugares de fácil acesso, sob a forma de rios, lagos e na atmosfera.[87]

A superfície da Terra tem cerca de 71% coberta por água, correspondentes a um volume total de aproximadamente 1.380.000 km³. De toda essa quantidade de água existente no planeta, cerca de 97,3% é água salgada e apenas 2,7% é água doce (37.000 km³).

No entanto, conforme Weissheimer, “a busca de dados entre os mais diversos autores e materiais mostrou que é relativamente imprecisa a determinação dos números referentes à água, por ser um elemento de difícil mensuração em função da quantidade”.[88]

A água restante, de modo geral, é *in natura*, imprópria ao consumo humano ou se encontra em lugares de difícil acesso, o que inviabiliza sua utilização, ou encarece sua extração.

Quase toda a água disponível, 97,50%, se encontra sob a forma de água salgada nos oceanos e mares, e 2,5% da água doce se concentra em aqüíferos (águas subterrâneas) ou em geleiras.[89]

---

[87] BARROS, Fernanda Gene Nunes; AMIN, Mário M. Água: um bem econômico de valor para o Brasil e o mundo. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, v. 4, n. 1, jan-abr, 2008, p. 75-108.
[88] WEISSHEIMER, José Álvaro de Vasconcelos. A constituição e o regime das águas. In **Revista Justiça do Direito**, Passo Fundo, n. 16, 2002, p. 146..
[89] REBOUÇAS, op. cit., 2006a, p.8.

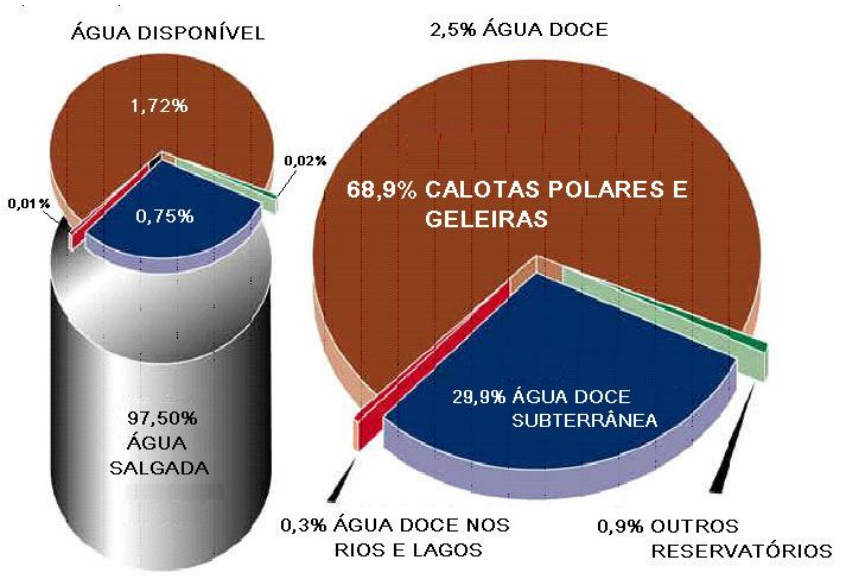


Figura 1: Disponibilidade de água no planeta[90]

O fato de se ter pouca água de qualidade disponível, se comparada ao total de água imprópria e de difícil acesso, não pode ser visto como um obstáculo ou algo irremediável e irreversível, pelo contrário, deve servir como um alerta para a necessidade de mudança. Se a água fosse coerentemente utilizada, não desperdiçada, e seu ciclo natural respeitado, por sua capacidade de regeneração e reposição, não perderia qualidade e se encontraria disponível para consumo, sem necessidade de preocupação.

Ao tratar do uso da água, Urban aponta:

> As atividades humanas utilizam aproximadamente 2,5 vezes mais água do que a quantidade naturalmente disponível em todos os rios do planeta. Considerando-se a relação entre a quantidade total de água doce em rios e lagos, 126.200 Km³, e o volume anual utilizado, 2900 Km³, o tempo de demanda da circulação da água é de 44 anos, bastante inferior ao tempo de sua renovação natural em escala global, indicando uma clara tendência à escassez e forte pressão sobre reservatórios subterrâneos. [91]

Conforme relatório divulgado em 2003 pela Unesco[92], órgão responsável pelo Programa Mundial de Avaliação Hídrica, caso se mantenha a rota atual de desenvolvimento, admite-se que em 2025, 2/3 da população

[90] REBOUÇAS, op. cit., 2006a, p.8. Figura 1: Disponibilidade de água no planeta.
[91] URBAN, Teresa. Quem vai falar pela terra? In: NEUTZLING, I. (org.). **Água:** bem público universal. São Leopoldo: UNISINOS, 2004. p.100.
[92] UNESCO - United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. **Water for people, water for life:** UN World Water Development Report. Paris, 2003.

humana estará vivendo em regiões com escassez de água. Em muitos países em desenvolvimento, a pouca disponibilidade de água afetará o crescimento e a economia. Até 2050, quando 9,3 bilhões de pessoas devem habitar a Terra, entre 2 bilhões e 7 bilhões de pessoas não terão acesso à água de qualidade, seja em casa, seja em comunidade.

Quando se passa a tratar da disponibilidade de água, o "Projeto do Milênio"[93] – plano de ação para combater a pobreza, a fome e doenças opressivas que afetam milhões de pessoas, lançado em 2002 pelas Nações Unidas, em seu último relatório, divulgado em janeiro de 2009 – aponta a existência de mais de 1 bilhão de pessoas no mundo sem acesso à água potável e 2,6 bilhões (mais de 40% da população mundial) sem coleta ou tratamento de esgoto e sem saneamento básico.

Um bilhão de pessoas não dispõe de água potável, e quase o dobro, 1,8 bilhão, não tem acesso a saneamento básico, ocorrendo, anualmente, cinco milhões de mortes por falta de higiene ou má qualidade da água, sendo que 90% da água utilizada nos países em desenvolvimento são devolvidos à natureza sem ser tratado.[94]

Justamente essa ausência de saneamento é responsável, não somente por mais de 80% da mortalidade infantil, como também pela ocupação de mais de 50% dos leitos dos hospitais brasileiros por pessoas acometidas de doenças de veiculação hídrica, enfermidades transmitidas pela água.

Machado menciona como um dos recursos naturais que devem ser considerados para a manutenção da boa saúde humana:

> A saúde dos seres humanos não existe somente numa contraposição a não ter doenças diagnosticadas no presente. Leva-se em conta o estado dos elementos da Natureza – águas, solo, ar, flora, fauna e paisagem – para se aquilatar se esses elementos estão em estado de sanidade e de seu advenham saúde ou doenças e incômodas para os seres humanos. [95]

---

[93] PROJETO DO MILÊNIO. Disponível em < http://www.pnud.org.br/milenio/>. Acesso em: 30 jan. 2011.
[94] GRAF, Ana Cláudia Bento. A tutela dos estados sobre as águas. In: FREITAS, V. P. de (Org.). **Águas:** aspectos jurídicos e ambientais. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2002, p. 52.
[95] MACHADO, op. cit., p. 48.

Não se pode esquecer que, se há um direito fundamental, na acepção máxima de seu conteúdo material, esse é o direito à vida, na medida em que todas as nações, globalmente consideradas, em algum momento histórico, desenvolveram uma tendência a garantir a conservação da própria vida, através do combate a práticas que desvalorizem a continuidade desta.[96]

> Este imenso desastre, ao mesmo tempo ambiental e de saúde pública, é fruto não somente do crescimento e adensamento populacional, mas também do despejo indiscriminado de esgotos domésticos e industriais, dos lixões, do entulho jogado nas margens dos cursos d'água, da ocupação e impermeabilização das margens dos rios, do desmatamento irresponsável, deixando as águas inservíveis para consumo humano.[97]

Pode-se, portanto, dizer que a escassez de água é um processo gradativo que se intensifica com o desperdício e o mau uso, afetando drasticamente a disponibilidade, e cuja intensificação resultará em conflitos de dimensões incalculáveis. Dentre os principais problemas ambientais existentes no mundo, o mais preocupante (ou pelo menos um deles) é a escassez de água potável. Adverte Boaventura que "a desertificação e a falta de água são os problemas que mais vão afetar os países do Terceiro Mundo na próxima década. Um quinto da humanidade já não tem hoje acesso à água potável".[98]

Azevedo, por sua vez, alerta para o iminente surgimento de conflitos em razão da escassez de água em determinados pontos do planeta:

> Desde o começo dos anos 70, o mundo sofreu diversos choques petrolíferos. Este século poderá "conhecer conflitos geopolíticos e comerciais de ainda maior envergadura, ligados ao domínio de um recurso indispensável à vida, não substituível, e existente em quantidade fixa.[99]

---

[96] VULCANIS, Andréa. Direito ambiental e direitos humanos fundamentais: de uma base epistemológica à fundamentação jurídica. In: FREITAS, Vladimir P. **Direito Ambiental em Evolução** nº 5. Curitiba: Juruá, 2007, p 49.

[97] THAME, Antonio Carlos de Mendes. **Desenvolvimento Sustentável:** a escassez de água é um dos maiores desafios do nosso século. Disponível em: <http://www.casadacidadania.org.br/article.php3?id_article=139>. Acesso em: 14 jan. 2011.

[98] SANTOS, Boaventura de Souza. **Crítica da razão indolente:** contra o desperdício da experiência . 3 ed. São Paulo: Cortez, 2001, p 24.

[99] AZEVEDO, Plauto Faraco de. **Ecocivilização:** Ambiente e direito no limiar da vida. Revista dos Tribunais. 2 ed. São Paulo, 2008, p. 104-106.

Alguns países já sofrem com a escassez e, conforme Barros "ao se considerar que a disponibilidade hídrica é afetada pela diversificação dos usos múltiplos e pelo desenvolvimento econômico e social"[100], esta ainda pode se agravar. Além disso, ao perpetuar um padrão de consumo desordenado e degradador, o homem afeta diretamente os estoques de água.

Sobre o assunto escreve Tundisi:

> O consumo de água nas atividades humanas varia muito entre diversas regiões e países. Os vários usos múltiplos da água e as permanentes necessidades de água para fazer frente ao crescimento populacional e às demandas industriais e agrícolas têm gerado permanente pressão sobre os recursos hídricos superficiais e subterrâneos. [101]

Garrido explica o surgimento do princípio dos usos múltiplos nos seguintes termos:

> Ora, o crescimento da população urbana, com o conseqüente aumento da demanda por produtos, em especial por alimentos, deu lugar ao florescimento do princípio dos usos múltiplos, porque alguns setores – e o carro-chefe desse processo foi a agricultura irrigada – passaram a apresentar seus reclamos contra a assimetria de tratamento que era conferida pelo Poder central aos diversos usuários da água, privilegiando de todas as formas o setor hidroenergético. [102]

Notório que a gestão dos recursos hídricos se dê no sentido de garantir os usos múltiplos, entre eles o uso urbano, industrial, geração de energia elétrica, navegação, lazer e irrigação. Assim, conforme ensina Henkes, "o Poder Público responsável pela concessão de outorgas está proibido de conceder outorgas que favoreçam um uso em detrimento dos demais".[103]

---

[100] BARROS, Fernanda Gene Nunes. **A Geopolítica da água e a bacia amazônica brasileira.** Disponível em: <http://moelabs.org/b37/Seminarios_em_ri_IINilson_Cesar_Fraga/I_Semestre/Gepolitica%20das%20Aguas%20e%20Amazonia.pdf >. Acesso em: 29 mai. 2010.

[101] TUNDISI, José Galizia. **Água no século XXI:** enfrentando a escassez. São Carlos: Rima, 2003, p. 28

[102] GARRIDO, Raymundo José Santos. Água, uma preocupação mundial. In **Revista Centro de Estudos Jurídicos**, Brasília, n.12, p. 8, set.-dez. 2000, p.11.

[103] HENKES, Silviana Lúcia. **Política nacional de recursos hídricos e sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos**. Jus Navegandi, Teresina, ano 7, n. 64, abr. 2003. Disponível em: < http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=3970>. Acesso em: 21 jan. 2011.

Constanza, em seu livro sobre economia ecológica, observa que os habitantes da Terra "devem" ao planeta algo em torno de 33 trilhões de dólares por ano pelo uso "gratuito" dos recursos naturais como o ar, a água dos rios e oceanos e até as rochas. Esclarece também que:

> as economias da Terra entrariam em colapso sem os "serviços" de apoio à vida prestados pelos ecossistemas. As florestas, por exemplo, fornecem 140 dólares por 10 mil metros quadrados por ano, em termos de regulação dos gases atmosféricos. Oferecem, ainda, regulagem climática, regulagem das águas, formação e controle de erosão do solo, nutrientes, tratamento de resíduos, controle biológico, lazer e cultura, a uma taxa de 900 dólares por 10 mil metros quadrados/ano.[104]

No entanto, no montante calculado (US$ 33 trilhões), considera-se apenas o valor do meio ambiente como prestador de serviços ao homem. Mas, o reconhecimento da limitação dos recursos naturais amplia este horizonte e o meio ambiente deixa de ter apenas valor de existência pelos serviços prestados, passando também a ter valor econômico em função da escassez e do fato de ser insumo produtivo de qualquer atividade humana.

Para Takeda:

> As Nações pobres que já amargam a escassez e suas consequências, como a seca, a fome, doenças e mais pobreza, ficam entregues à sorte e a população tem que se tornar um povo nômade, à procura de um lugar que disponha de água para poderem sobreviver. “As nações ricas que não possuem mananciais suficientes em seu território, têm de comprar a água de outros países optam por invadir terras alheias ostentadoras de mananciais que resguardem sua carência aquífera.[105]

Portanto, não são apenas os países pobres que vivem a escassez, mas são eles os que mais sofrem com ela. Amorim traz à luz uma questão importante, a possibilidade de conflitos e de situações que possam vir a ceifar vidas num futuro bastante próximo.

> Recentemente, em 2003, foi publicado o Water Poverty Index, índice de pobreza hídrica, criado para estabelecer o índice de pobreza em

---

[104] CONSTANZA, Robert (org.). **Ecological economics:** the science and management of sustainability. United States of America: Columbia University Press Book, 1991.

[105] TAKEDA, Tatiana de Oliveira. **Disputa pela água:** domínio está ligado à zona de cada país. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2010-fev-27/direito-agua-ligado-zona-dominacao-cada-pais>. Acesso em: 25 fev. 2010.

> relação à disponibilidade de recursos hídricos. O índice se baseia em cinco componentes básicos: disponibilidade, acesso, capacidade de manejo pela população, uso e qualidade ambiental em torno da fonte. O estudo mostra algumas obviedades, como o fato de os países desenvolvidos e ricos ocuparem a maioria dos 50 primeiros lugares, mas, também revela facetas ocultas das pesquisas oficiais, que emergem quando à conta da disponibilidade e do acesso são agregados os valores de capacidade de gestão e qualidade ambiental. O Brasil ocupa, neste índice, o quinquagésimo lugar, atrás de muitos de seus vizinhos, como Colômbia, Peru, Venezuela, Guyana e Bolívia, e à frente apenas de Argentina e Paraguai, muito embora comporte, sozinho, quase 13% de toda a água doce disponível do mundo. Seja no atual cenário de degradação e de crise, seja no cenário futuro de crise e exclusão, a possibilidade de conflitos e de situações que violem frontalmente as condições de sobrevivência e de dignidade dos seres humanos é uma realidade.[106]

O conjunto desses fatores determina a escassez e faz da segurança hídrica um dos problemas centrais para a continuidade do modo de produção capitalista. Assim, considerando que, em relação à água, o que varia é sua qualidade, aumentos na demanda conduzem a custos mais elevados, pois se torna cada vez mais difícil captar água doce na quantidade e qualidade necessária ao consumo humano, após adequação de suas características físicas, químicas e biológicas. Isso faz se perceber que é preciso adaptar a demanda e a oferta desse recurso, em que se verifica que a água é um bem que se apresenta em quantidade limitada e a custos crescentes. Entre as principais formas de mau uso e degradação, pode-se citar a retirada excessiva e seu conseqüente desperdício, a poluição e contaminação, o desmatamento e a urbanização. Há ainda os usos feitos pela apropriação do espaço no qual a água se encontra – esportes, lazer e turismo, geração de energia hidroelétrica, transporte hídrico. A demanda incontrolada da agricultura, da indústria, do turismo e do uso doméstico tem aproximado cada vez mais a ameaça de escassez de água. Esse uso é a principal causa da diminuição da disponibilidade efetiva de água doce para o consumo humano.

Evitar a escassez e a poluição de mananciais hídricos é questão de suma importância para a manutenção e continuidade da vida na Terra, e não somente da água usada para a dessedentação de pessoas e animais, mas a água destinada à agricultura, sem a qual não há produção de alimentos.

---

[106] AMORIM, João Alberto Alves. **Direito das Águas:** Regime jurídico da água doce no direito internacional e no direito brasileiro. São Paulo: Lex Editora, 2009, p. 134.

> O Poder Público, com a Lei das Águas, tem instrumentos para combater uma atividade muito comum em épocas de seca, qual seja, a atividade ilegal de venda de água, podendo e devendo ser suspensa sua outorga de pronto, como medida cautelar administrativa, e instauração de processo administrativo. [107]

Estudiosos reforçam que, se não se chegar a alguma solução política acertada, o domínio da água provocará múltiplos conflitos territoriais e a principal fonte de vida da humanidade ganhará cada vez mais status de um recurso estratégico vital e, consequentemente, de mercadoria particularmente lucrativa. O valor a que aqui se refere é o valor resultante dos usos da água, em um sentido amplo. Pode ser valor no sentido social, de um bem comum necessário à sociedade humana. Pode ainda ser valor no sentido espiritual, não somente de um ecossistema considerado sagrado, como também de um ecossistema que abriga diferentes e diversas formas de vida, não somente para usufruto do homem, mas enquanto natureza em si.

De acordo com Machado

> O uso gratuito é para a água de beber e para o uso na alimentação e na higiene pessoal. Antes de cogitar-se sobre se o usuário é carente ou de baixa renda, deve-se ver nesse fornecimento de água uma atividade social obrigatória, através da ação do Poder Público. Quando se fala em água, aparece o conceito de bem comum, não é uma sociedade. E a água – integrando o meio ambiente – é bem de uso comum do povo.[108]

Tendo isso em vista, Granziera reforça que o "recurso hídrico é bem de valor, à medida que há interesse sobre ele. Tornando-se escasso, esse valor passa a ter caráter econômico."[109]

Também Sirvinskas dá o mesmo recado: "a água é um recurso natural limitado. A água é suscetível de valor econômico."[110] Troster e Mochon ao conceituarem bem econômico expõem que "os bens econômicos caracterizam-se pela utilidade e pela escassez (...). Os bens livres (...) são aqueles cuja

---

[107] SILVA, Fernando Quadros da. **A gestão dos recursos hídricos após a Lei 9.433, de 08 de Janeiro de 1997**. In FREITAS, V. P. **Direito Ambiental em Evolução.** Curitiba: Juruá, 1998, p. 87.

[108] MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Recursos Hídricos, Direito Brasileiro e Internacional**. São Paulo: Malheiros Editores, 2002, p.15.

[109] GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **A cobrança pelo uso da água**. Revista do Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal, Brasília, n. 12, set.-dez. 2000, p. 71-74.

[110] SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental.** 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

quantidade é suficiente para satisfazer a todo o mundo."[111]

Sobre isto, Freitas alerta: "é evidente que o termo é polêmico e que acarreta sérias consequências econômicas".[112] Neste sentido, a economia ecológica, de acordo com May, procura uma abordagem preventiva contra as catástrofes iminentes, pregando a conservação dos recursos naturais através de uma ótica que adequadamente considere as necessidades das gerações futuras e, para tanto, requer, entre outros instrumentos, a valoração dos recursos naturais. [113]

De acordo com o art. 19, inciso I, da Lei nº 9.433/97, o objetivo principal que se busca com o emprego da cobrança pelo uso dos recursos hídricos é "reconhecer a água como um bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor". Nas palavras de Sirvinskas:

> fazer com que o usuário não a desperdice, utilizando-a de forma racional. É uma forma de o Poder Público obter os recursos financeiros necessários para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos (art. 19, II e III, da Lei nº 9.433/97).[114]

Entretanto, como alerta Machado:

> isso não pode e nem deve levar a condutas que permitam que alguém, através do pagamento de um preço, possa usar a água a seu bel-prazer. A valorização econômica da água deve levar em conta o preço da conservação, da recuperação e da melhor distribuição desse bem. [115]

A definição de água como bem econômico, portanto, está intimamente relacionada com a cobrança pelo uso dos recursos hídricos.

Busca-se através deste instrumento maior conscientização por parte dos consumidores para que utilizem a água de forma racional a fim de que seja preservada para as gerações futuras.

---

[111] TROSTER, Roberto Luis; MOCHON, Francisco. **Introdução à Economia.** São Paulo: Makron Books, 1999, p. 7.
[112] FREITAS, Vladimir Passos de. Águas: considerações Gerais. In _____. **Águas: aspectos jurídicos e ambientais**. Curitiba: Juruá, 2000, p. 22.
[113] MAY, Peter H. **Economia Ecológica:** aplicações no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 1995, p. 6.
[114] SIRVINSKAS, op. cit., 2002, p. 134.
[115] MACHADO, Paulo Affonso Leme, op. cit., p. 21.

Assim, se existem países e regiões que dispõem de fontes de água doce, estes poderiam vir a comercializar seus recursos hídricos com objetivo de evitar um colapso de suprimento, mas para isto o fazem somente mediante o estabelecimento de um comércio em que haja retorno financeiro pelos benefícios gerados na aquisição e no uso da água.

Considerando que a água, diante da escassez, vem se caracterizando como um bem econômico, pode-se inferir que há grandes possibilidades de se ampliar o mercado de água.

Ainda antes da Conferência de Estocolmo de 1972[116], a Carta Européia da Água do Conselho da Europa, proclamada em Estrasburgo, no dia 6 de maio de 1968, já reconhecia o valor da água. No entanto, aponta Araújo, ainda não estava claro que, além do reconhecimento do valor (importância) da água, existiria também outro valor a se considerar em relação a este bem natural, o econômico[117].

A Declaração de Dublin é mais incisiva neste sentido:

> A água tem valor econômico em todos os seus usos e deve ser reconhecida como um bem econômico. No passado, o não-reconhecimento do valor econômico da água conduziu ao seu desperdício e a danos ambientais decorrentes do seu uso. A gestão da água, como bem econômico, é uma importante forma de atingir a eficiência e equidade no seu uso e de promover a sua conservação e proteção.[118]

Como adverte Séguin, o valor econômico da água está diretamente ligado à sua escassez. “A quantidade de água disponível é limitada. A água doce está sendo convertida em um recurso cada vez mais escasso e valioso.”[119]

A Declaração Universal dos Direitos da Água, promulgada pela ONU no dia 22 de março de 1992, também reconheceu o valor econômico da água

---

[116] CONFERÊNCIA DE ESTOCOLMO DE 1972. Disponível em: <http://www.ufpa.br/npadc/gpeea/DocsEA/DeclaraAmbienteHumano.pdf >. Acesso em: 25 jan. 2011.

[117] ARAÚJO, Thiago Cássio d´Ávila. **Água: bem de valor econômico**. Disponível em: <http://www.abdir.com.br/doutrina/ver.asp?art_id=&categoria= Bens Ambientais> . Acesso em: 19 jul. 2010.

[118] DECLARAÇÃO DE DUBLIN. Disponível em: <http://www.meioambiente.uerj.br/emrevista/documentos/dublin.htm>. Acesso em: 24 jan. 2011.

[119] SÉGUIN, Elida. **O Direito Ambiental:** Nossa Casa Planetária. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

em seu sexto princípio:

> A água não é uma doação gratuita da natureza; ela tem um valor econômico: precisa-se saber que ela é, algumas vezes, rara e dispendiosa e que pode muito bem escassear em qualquer região do mundo. [120]

Tendo em vista que a água é um recurso imprescindível, finito, vulnerável e escasso, com vários setores competindo entre si por ela, a Declaração de Dublin reforça no seu quarto princípio que:

> A água tem valor econômico em todos os usos competitivos e deve ser reconhecida como um bem econômico. No contexto deste princípio, é vital reconhecer inicialmente o direito básico de todos os seres humanos do acesso ao abastecimento e saneamento a custos razoáveis. [121]

Embora esse princípio aparentemente condicione o acesso à água ao pagamento de um preço razoável, isso não implica que os desprovidos de condições de pagar tal valor, previamente estipulado, ficariam impedidos de usufruir desse recurso.

Dessa forma, para que se possa promover uma gestão eficiente desse recurso, em primeiro lugar é preciso entender que, em tese, a água é considerada como um bem comum ao qual todos têm acesso, ou seja, de modo geral, é entendida como um patrimônio comum, um recurso de toda nação que dele dispõe. No entanto, face aos problemas causados aos recursos hídricos, por essa forma de abordagem, a cada dia torna-se mais evidente a necessidade de entender a água como um bem econômico, cuja gestão deverá orientar-se por princípios de eficiência econômica, satisfazendo a procura sob uma ótica de sustentabilidade.

---

[120] DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS DA ÁGUA. Disponível em: <http://www.larhbhi.ufsc.br/arquivos/Declara..o.universal.dos.direitos.da.agua.pdf> . Acesso em: 25 jan. 2011.

[121] DECLARAÇÃO DE DUBLIN. Disponível em:< http://www.meioambiente.uerj.br/emrevista>. Acesso em: 1 jul. 2010.

## 2.2 A ÁGUA COMO DIREITO

O documento jurídico-normativo que mais causou impacto no século XX foi a Declaração Universal de Direitos Humanos[122]. Alicerçado, basicamente, em dois valores fundamentais da vida humana - liberdade e igualdade -, tal documento exerceu, e continua a exercer, profunda influência nas Constituições promulgadas a partir da segunda metade do século XX. Mais adiante, em 1966, a Assembléia Geral da ONU publicou dois documentos: o Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais[123], preocupado com o princípio da igualdade, e o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos[124], priorizando o princípio da liberdade[125].

Nesse contexto, o Direito Ambiental desenvolveu-se a partir dos anos 70 como ramo autônomo acompanhando a crescente conscientização ambiental. A institucionalização da questão ambiental se efetiva com forte influência da discussão internacional e o aumento da divulgação dos problemas ambientais. Como marco desse momento, temos a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente[126], realizada em Estocolmo, em 1972. Muitas vezes vista como o evento central da emergência da ideia de desenvolvimento sustentável, especialmente na agenda internacional. Como principal contribuição desse evento, temos o Relatório Brundtland[127], chamado Nosso Futuro Comum, que passou a ser utilizado como instrumento chave nas discussões posteriores sobre a noção de sustentabilidade.

---

[122] DECLARAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm>. Acesso em: 21 jan. 2011.

[123] PACTO INTERNACIONAL DOS DIREITOS SOCIAIS, ECONÔMICOS E CULTURAIS. Disponível em: <http://translate.google.com.br/translate?hl=pt-BR&langpair=en%7Cpt&u=http://www2.ohchr.org/english/law/cescr.htm>. Acesso em: 21 jan. 2011.

[124] PACTO INTERNACIONAL DOS DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS. Disponível em: <http://translate.google.com.br/translate?hl=pt-BR&langpair=en%7Cpt&u=http://www2.ohchr.org/english/law/ccpr.htm>. Acesso em: 21 jan. 2011.

[125] FACHIN, Zulmar. **Curso de Direito Constitucional.** 3 ed. São Paulo: Método, 2008, p. 193-200.

[126] CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE. Disponível em: <http://www.vitaecivilis.org.br/anexos/Declaracao_Estocolmo_1972.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2011.

[127] RELATÓRIO BRUNDTHAND. Disponível em:<http://pt.scribd.com/doc/11641352/Relatorio-Brundtland-1987-Nosso-Futuro-Comum-Ingles>. Acesso em: 21 jan. 2011.

A origem do evento na Assembléia Geral das Nações Unidas ofereceu mais legitimidade que os outros eventos anteriores. Incorporou elementos ao debate sobre o desenvolvimento sustentável dentro do contexto econômico e político de desenvolvimento internacional e fortaleceu a posição do tema do meio ambiente na agenda política internacional.

O Relatório Brundtland enfatiza que há necessidade de articulação entre as políticas públicas para possibilitar o tratamento conjunto dos problemas.

> O desenvolvimento não se mantém se a base de recursos naturais se deteriora; o meio ambiente não pode ser protegido se o crescimento não leva em conta as conseqüências da destruição ambiental. Esses problemas não podem ser tratados separadamente por instituições e políticas fragmentadas. Eles fazem parte de um sistema complexo de causa e efeito.[128]

No centro das discussões da reunião, em Estocolmo, estava o estudo "Limites ao Crescimento"[129], encomendado pelo Clube de Roma, mostrando a iminência do colapso do modelo de crescimento acelerado, consequência da produção industrial sobre os recursos não renováveis. Foi neste contexto da noção da crise global (crescimento da população, degradação ambiental e limites de produtividade) – durante os anos 60 e 70 – que houve uma contribuição para a emergência da ideia de desenvolvimento sustentável na cena política internacional.

No Brasil, no início da década de 1980, houve a formulação da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) e a criação do Conselho Nacional do Meio Ambiente.

O Rio de Janeiro, em 1992, foi sede da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento[130], evento no qual o conceito de desenvolvimento sustentável acabou definitivamente popularizado, servindo como base para o mais importante compromisso até então assumido entre as

---

[128] CNUMAD – CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO . **Agenda 21**. Brasília. Câmara dos Deputados, 1988, p.41.

[129] BRÜSEKE, Franz Josef. O Problema do Desenvolvimento Sustentável. In: VIOLA, et al. (Org.). **Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania**: desafios para as ciências sociais. Santa Catarina: Cortez, 1995, p.29-40.

[130]DECLARAÇÃO SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. Disponível em: <http://www.interlegis.gov.br/processo_legislativo/copy_of_20020319150524/20030625102846/20030625104533>. Acesso em: 20 jan. 2011.

Nações, a Agenda 21[131]. A Agenda 21 é um amplo programa de ação, discutido e negociado durante os dois anos que precederam a conferência.

O objetivo desse documento foi o de dar efeito prático aos princípios aprovados durante a Rio 92, que são os princípios norteadores do novo paradigma de desenvolvimento sustentável. É uma proposta de planejamento estratégico participativo, nos níveis local, regional e global. A Agenda 21 propõe mudar o rumo da humanidade na direção de um melhor padrão de vida para todos, ecossistemas melhor gerenciados e protegidos e um futuro mais próspero e seguro.

A Agenda 21 está dividida em quarenta capítulos, distribuídos em quatro seções: Dimensões Sociais e Econômicas, Conservação e Gerenciamento de Recursos para o Desenvolvimento, Fortalecimento do Papel dos Maiores Grupos e Meios de Implantação. Ao todo, o documento apresenta quase mil propostas de atividades para serem desenvolvidas. Trata praticamente de todos os assuntos relacionados com o desenvolvimento sustentável, como a dinâmica demográfica, a crise urbana nos países em desenvolvimento (incluindo habitação, saneamento e poluição urbana), uso da terra, água (superficial e subterrânea), energia e transportes sustentáveis, transferência de tecnologias, produtos químicos, oceanos, padrões de produção e consumo e necessidade de erradicação da pobreza no mundo.

Ao reforçar essa tese, Trindade define com precisão que:

> A proteção do meio ambiente e a proteção da pessoa humana se constituem em prioridades inequívocas da agenda internacional hodierna, onde a luta pela proteção do meio ambiente acaba se identificando em grande parte com a luta pela proteção dos direitos humanos, quando se tem em mente a melhoria das condições de vida.[132]

Além da Agenda 21[133], outro importante documento que foi escrito na RIO92 com uma grande participação de organizações não governamentais e

---

[131] Agenda 21 é o documento mais importante, entre vários outros, e ofereceu a base para vários tipos de ação em busca de 'sustentabilidade'. Junto com o Relatório Brundtland, construiu o pensamento *mainstream* do desenvolvimento sustentável.

[132] TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Direitos Humanos e Meio-Ambiente:** Paralelos dos Sistemas de Proteção Internacional. Porto Alegre: Fabris 1993. p 77.

[133] CNUMAD - CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Agenda 21**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1995.

representantes da sociedade civil foi “A Carta da Terra”. Ela traz importantes ressalvas sobre o meio ambiente e foi retificada pela UNESCO e aprovada pela ONU em 2002:

> Estamos diante de um momento crítico na história da Terra, numa época em que a humanidade deve escolher seu futuro. À medida que o mundo torna-se cada vez mais interdependente e frágil, o futuro enfrenta, ao mesmo tempo, grandes perigos e grandes promessas. Para seguir adiante, devemos reconhecer que, no meio de uma magnífica diversidade de culturas e formas de vida, somos uma família humana e uma comunidade terrestre com um destino comum. Devemos somar forças para gerar uma sociedade sustentável global baseada no respeito pela natureza, nos direitos humanos universais, na justiça econômica e numa cultura da paz. Para chegar a este propósito, é imperativo que nós, os povos da Terra, declaremos nossa responsabilidade uns para com os outros, com a grande comunidade da vida, e com as futuras gerações. [134]

A noção de sustentabilidade contida no Relatório Brundtland rompe com a ideia da preservação ambiental como sinônimo de intocabilidade dos recursos naturais. Nesse documento, a noção de sustentabilidade é construída a partir de diferentes dimensões as quais devem ser consideradas no planejamento do desenvolvimento.

Sachs trabalha com algumas dessas dimensões: a social, a econômica, a ecológica, a territorial, a cultural e a política[135]. Como principal objetivo da sustentabilidade social, está a construção de uma civilização em que haja equidade na distribuição da riqueza, sendo que, para isso, é necessário existir a igualdade no acesso aos recursos e serviços disponíveis na sociedade. Para tanto, a alocação dos esforços deve ser em gerar dinâmicas que reduzam a exclusão social e ampliem os mecanismos para promover maior igualdade na sociedade.

Com o tempo, surgiu também o chamado Direito de Águas, uma ramificação daquele, como uma resposta à preocupação de se proteger o líquido precioso; aliás, o Direito comporta-se justamente desta forma, adaptando-se às novas realidades e aos comportamentos da sociedade.

---

[134] CARTA DA TERRA. Disponível em: <http://www.cartadaterrabrasil.org/prt/text.html>. Acesso em: 22 jan. 2011.

[135] SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2000, p. 85-88.

A relevância do tema é tamanha que a Assembléia Geral das Nações Unidas proclamou o período de 2005 a 2015 como a "Década Internacional para a Ação Água para a Vida".[136]

Pompeu define o Direito de Águas como:

> conjunto de princípios e normas jurídicas que disciplinem o domínio, o uso, o aproveitamento, a conservação e a preservação das águas, assim como a defesa contra suas danosas conseqüências. [137]

Veja-se outro conceito, dado por Granziera, que complementa o anterior:

> conjunto de princípios e normas jurídicas que disciplinam o domínio, as competências e o gerenciamento das águas, visando ao planejamento dos usos e à preservação, assim como a defesa de seus efeitos danosos, provocados ou não pela ação humana. [138]

Na mesma esteira, instrumentos internacionais contemplaram o assunto, a exemplo da Declaração Universal dos Direitos da Água:

> A água não é somente herança de nossos predecessores; ela é, sobretudo, um empréstimo aos nossos sucessores. Sua proteção constitui uma necessidade vital, assim como a obrigação moral do homem para com as gerações presentes e futuras.[139]

Este posicionamento foi adotado expressamente pela ONU que, diante da exclusão hídrica de milhares de pessoas em países subdesenvolvidos e em países desenvolvidos, aprovou em sua 29ª sessão, realizada em Genebra, em 2002, a Observação Geral nº 15, sob o título "direito à água" [140].

O Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas declarou que o direito à água existe como direito independente, por inferência dos artigos 11 e 12 do Pacto[141]. A Declaração de Direitos Humanos

---

[136] DÉCADA INTERNACIONAL PARA A AÇÃO ÁGUA PARA A VIDA. Disponível em: <http://www.unesco.org/new/en/natural-sciences/environment/water/> Acesso em: 20 jan. 2011.
[137] POMPEU, Cid Tomanik. **Direito de águas no Brasil**. São Paulo: RT, 2006b, p. 677
[138] GRANZIERA, op. cit., p. 24.
[139] Direito da Água. Disponível em: <http://www.planetaorganico.com.br/aguadir.htm>. Acesso em: 21 jan. 2011.
[140] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇOES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sedh>. Acesso em: 21 jan. 2011.
[141] AMORIM, op. cit., p. 153.

de 1948 prevê, no artigo 25, que “toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar”.[142] Ora, para se atingir tal meta é indispensável a disponibilidade de uma quantidade mínima de água potável, tanto para suprir as necessidades básicas, como para evitar a desidratação e as doenças de veiculação hídrica. Nesses aspectos, a água se relaciona ao próprio direito à vida, previsto no artigo 3º da declaração.

O artigo 11 do Pacto dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais protege também “o direito de todas as pessoas a um nível de vida suficiente para si e para as suas famílias, incluindo alimentação, vestuário e alojamento suficientes, bem como a um melhoramento constante das suas condições de existência” [143]. O artigo 12 do referido pacto reconhece ainda “o direito de todas as pessoas de gozar do melhor estado de saúde física e mental possível de atingir”[144], bem como prevê em seus parágrafos que cabe aos Estados tomar medidas efetivas no combate à mortinatalidade e à mortalidade infantil, e propiciar o desenvolvimento sadio da criança, o melhoramento de todos os aspectos de higiene e profilaxia do meio ambiente, tratamento e controle das doenças epidêmicas e endêmicas, entre outras.

O direito à água[145] recai na categoria de garantias essenciais para assegurar um nível adequado de vida, uma vez que está entre uma das condições mais fundamentais de sobrevivência[146]. O acesso à água potável é inseparável do direito ao melhor estado de saúde possível. Os Estados só conseguirão atingir as metas previstas nos parágrafos desse artigo se fornecerem água potável e criarem condições adequadas de saneamento. A disponibilidade de água potável reduz sensivelmente a mortalidade infantil e o risco de várias doenças relacionadas com a água contaminada.

A Observação Geral nº 15 do Comitê de Direitos Humanos da ONU também deixa clara a visão sobre a correta interpretação dos referidos artigos

---

[142] DECLARAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS DE 1948. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/deconu/a_pdf/comparato_hist_dudh.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2011.
[143] PACTO DOS DIREITOS ECONÔMICOS SOCIAIS E CULTURAIS. Disponível em: <http://www.cidadevirtual.pt/cpr/asilo2/2pidesc.html>. Acesso em: 22 jan. 2011.
[144] Id.
[145] VILLAR, Pilar Carolina; RODRIGUES JUNIOR, Gilberto Souza. **O direito humano à água.** Disponível em: http://www.cori.unicamp.br/CT2006/trabalhos. Acesso em: 15 ago. 2007, p. 21.
[146] AMORIM, op. cit., p. 155.

11 e 12[147]. Porém, por ser apenas uma recomendação, os Estados não estão obrigados a implementar imediatamente as estipulações do pacto, pois, ainda que exista o direito à água, tal direito necessariamente não tem aplicabilidade imediata. Por outro lado, a Observação Geral, embora preveja a realização progressiva das metas e ressalve as possíveis restrições no cumprimento diante dos limites dos recursos, impõe aos signatários certas obrigações imediatas como a de garantir que o direito será exercido sem discriminações de qualquer tipo e a de estabelecer etapas para a realização integral dos referidos artigos.[148]

No tocante ao Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, de 1966, o artigo sexto – que afirma que "o direito à vida é inerente à pessoal humana"[149] – teve sua interpretação ampliada. Segundo o Comitê de Direitos Humanos, esse direito tem sido interpretado de uma forma muito restrita, o que não seria apropriado, devendo os Estados tomar atitudes positivas para garanti-lo. Seria recomendável, portanto, que estes tomassem medidas para reduzir as taxas de mortalidade infantil e aumentar a expectativa de vida das populações, combatendo a desnutrição e as epidemias.

Além da relação direta entre água potável, saúde e combate à pobreza, deve ser incluída aqui a proteção contra a restrição ao acesso a quantidades suficientes de água, uma vez que esse recurso é um dos mais fundamentais para conservar a vida humana.

Assim, Moraes conceitua o direito à vida da seguinte forma:

> O direito humano fundamental à vida deve ser entendido como direito a um nível de vida adequado com a condição humana, ou seja, direito à alimentação, vestuário, assistência médico-odontológica, educação, cultura, lazer e demais condições vitais.[150]

---

[147] COMITÊ DE DIREITOS HUMANOS DA ONU. **Observação Geral n. 15.** Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/abc/onu/comites_dh.htm>. Acesso em: 22 jan. 2011.
[148] COMITÊ DE DIREITOS HUMANOS DA ONU, op. cit.
[149] PACTO INTERNACIONAL DOS DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS. Disponível em: <http://www.cedin.com.br/site/pdf/legislacao/pdf_tratados7/Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Civis%20e%20Pol%EDticos.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2011.
[150] MORAES, Alexandre. **Direitos humanos fundamentais:** comentários aos arts. 1º ao 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência. São Paulo: Atlas, 1997. p. 87.

O capítulo 18 da Agenda 21[151], que se refere à proteção da qualidade e do abastecimento dos recursos hídricos, mostra que a escassez generalizada, a destruição gradual e o agravamento da poluição dos recursos hídricos em muitas regiões do mundo, ao lado da implantação progressiva de atividades incompatíveis, exigem o planejamento e manejo integrados desses recursos. Deve-se reconhecer o caráter multissetorial do desenvolvimento dos recursos hídricos no contexto do desenvolvimento sócio-econômico, bem como os interesses múltiplos na utilização desses recursos para o abastecimento de água potável e saneamento, agricultura, indústria, desenvolvimento urbano, geração de energia hidroelétrica, pesqueiros de águas interiores, transporte, recreação.

Entre as diversas negociações bilaterais preparatórias para a reunião de Chanceleres, convocada pelo Governo argentino, está a Ata de Iguaçu[152], assinada por Brasil e Paraguai, em 22 de junho de 1966, e considerada como o marco inicial que daria origem ao Tratado de Itaipu. Pela Ata de Iguaçu, ou Ata das Cataratas, os Ministros das Relações Exteriores de Brasil e Paraguai:

> III. Proclamaram a disposição de seus respectivos governos de proceder, de comum acordo, ao estudo e levantamento das possibilidades econômicas, em particular os recursos hidráulicos pertencentes em condomínio aos dois países do Salto Grande de Sete Quedas ou Salto de Guaíra;
> IV. Concordaram em estabelecer, desde já, que a energia elétrica eventualmente produzida pelos desníveis do Rio Paraná, desde e incluisive o Salto Grande de Sete Quedas ou Salto de Guaíra até a foz do Rio Iguaçu, será dividida em partes iguais entre os dois países, sendo reconhecido a cada um deles o direito de preferência para a aquisição desta mesma energia a justo preço que será oportunamente fixado por especialistas dos dois países, de qualquer quantidade que não venha a ser utilizada para o suprimento das necessidades do consumo do outro país;
> V. Convieram, ainda, os chanceleres em participar da reunião dos ministros das Relações Exteriores dos Estados ribeirinhos da Bacia do Prata, a realizar-se em Buenos Aires, a convite do Governo argentino, a fim de estudar os problemas comuns da área, com vistas a promover o pleno aproveitamento dos recursos naturais da região e o seu desenvolvimento econômico, em benefício da prosperidade e do bem-estar das populações; bem como a rever e resolver os problemas jurídicos relativos à navegação, balizamento, dragagem, pilotagem e praticagem dos rios pertencentes ao sistema hidrográfico do Prata, à exploração energética dos mesmos, e à canalização,

---

[151] AGENDA 21. Capitulo 18 - **Proteção da qualidade e do abastecimento dos recursos hídricos:** aplicação de critérios integrados no desenvolvimento, manejo e uso dos recursos hídricos. Curitiba: Ipardes, ano 2001, p.149.
[152] A ATA DE IGUAÇU. Disponível em: http://www.info.lncc.br/pata1966.html. Acesso: 22 jan. 2011.

> represamento ou captação de suas águas, quer para fins de irrigação, quer para a regularização das respectivas descargas, de proteção das margens ou facilitação do tráfego fluvial;

Por estes dispositivos, percebe-se que Brasil e Paraguai atendem ao convite do Governo argentino para a criação de um grupo da Bacia do Prata, voltado para a cooperação multilateral e o desenvolvimento harmônico da região, ao mesmo tempo em que se apressam para resolver o problema do aproveitamento binacional do potencial energético do Rio Paraná, no trecho em que este rio é contíguo aos dois países[153]. A origem do problema com a Argentina reside, justamente, no item IV da Ata de Iguaçu, que exclui qualquer participação daquele país no projeto, bem como da possibilidade de usufruir da energia que seria gerada pela usina a ser construída. Sem uma cooperação com a Argentina, ficaria inviável fazer o aproveitamento completo do potencial existente.[154] Além disso, ficam claras as prioridades que os dois países estabelecem na utilização das águas da Bacia do Prata, quais sejam: navegação e geração de energia. Assim, ao Paraguai o texto da Ata de Iguaçu era duplamente atrativo, pois não só serviria às suas pretensões de obter os lucros advindos do excedente de energia não consumido, como também não excluía a possibilidade de manter uma saída para o mar, superando o problema da mediterraneidade.

No dia 27 de janeiro de 1967, em Buenos Aires, realizou-se a I Reunião de Chanceleres da Bacia do Prata, na qual são definidos os objetivos fundamentais de uma ação conjunta dos países platinos para o desenvolvimento regional, a qual implica na: 1. vontade de realizar programas de trabalhos multinacionais, bilaterais e nacionais; 2. decisão de criar um Comitê Intergovernamental Coordenador (CIC) encarregado de centralizar as informações e comunicá-las aos governos interessados, e de coordenar a ação conjunta necessária; 3. intenção de instituir em cada país organismos nacionais centralizadores dos estudos e da apreciação dos problemas nacionais relativos à bacia, em colaboração com o CIC[155].

---

[153] BETIOL, Laércio. Itaipu: modelo avançado de cooperação internacional na Bacia do Prata. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1983. 322 p.
[154] PEREIRA, Osny Duarte. **Itaipu**: prós e contras. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974. p.70
[155] CAUBET, Christian G. **As grandes manobras de Itaipu**: energia, diplomacia e direito na Bacia do Prata. São Paulo: Acadêmica, 1989. p 385.

Significativo é o inciso I da Declaração de Buenos Aires, no qual os chanceleres declaram que é decisão de seus Governos levar a cabo o estudo conjunto e integral da Bacia do Prata, com o fito de realizar um programa de obras multinacionais, bilaterais e nacionais úteis ao progresso da Região.

Este inciso deixa claro que a Argentina não estava querendo inviabilizar os projetos de aproveitamento hídrico na Bacia do Prata, pois também eram de seu interesse, mas preocupava-se em garantir que estes fossem feitos com total participação de todos os Estados ribeirinhos.

Em 1968, realizou-se, em Santa Cruz de la Sierra, na Bolívia, a II Reunião de Chanceleres, na qual é assinada a Ata de Santa Cruz de la Sierra, com a qual ficam delineados os primeiros contornos jurídicos do Sistema da Bacia do Prata.

Nesta mesma reunião, aprova-se o estatuto do Comitê Intergovernamental Coordenador (CIC), que fica incumbido de preparar um tratado para institucionalizar as relações da Bacia do Prata, a ser apresentado aos Estados-membros na próxima reunião.[156]

Finalmente, no dia 23 de abril de 1969, durante a III Reunião de Chanceleres, realizada na cidade de Brasília, é assinado o Tratado da Bacia do Prata, ou Tratado de Brasília, que entrou em vigor em 14 de agosto de 1970, e cujo preâmbulo reza que “a ação conjugada permitirá o desenvolvimento harmônico e equilibrado, assim como o ótimo aproveitamento dos grandes recursos naturais da região e assegurará sua preservação para as gerações futuras através da utilização racional dos aludidos recursos”.[157]

Em seu artigo 1º, o Tratado ressalta o objetivo de promover o desenvolvimento harmônico e a integração física da Bacia do Prata e de suas áreas de influência direta e ponderável. Este artigo delimita o espaço físico de aplicação do Tratado. Diferentemente de outros acordos internacionais, que têm aplicabilidade a todo o território, este limita-se à bacia hidrográfica e, portanto, somente a área dos países signatários coberta pela Bacia se submeterá às suas normas. Trata-se, portanto, de reflexo das recentes Regras de Helsique e do conceito de bacia de drenagem internacional, que já

---

[156] CAUBET, op. cit., p. 55.
[157] TRATADO DA BACIA DO PRATA. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, DF, ano 21, nº 81, Suplemento, jan.-mar. 1984, p. 625-628.

influenciavam juristas e diplomatas sul-americanos. Prova disso é o fato de a legislação argentina já ter, naquela época, incorporado as Regras de Helsinque. Ainda no art. 1º, também em concordância com as Regras de Helsinque, o Parágrafo Único destaca "a utilização racional do recurso água, especialmente através da regularização dos cursos d'água e de seu aproveitamento múltiplo e eqüitativo". Este dispositivo não exclui nenhum tipo de aproveitamento, considerando que a água pode e deve ser utilizada para diversas finalidades, mas deixa claro que nenhum uso pode ser feito em detrimento dos demais países, quer seja em prejuízo da quantidade, quanto da qualidade da água.

Com objetivos amplos, explicitados em apenas oito artigos, o Tratado da Bacia do Prata constitui um "acordo-quadro, que vai se complementando na sua regulamentação pelos órgãos institucionais que estabeleceu, embora nenhum deles seja dotado de supranacionalidade".[158] Os redatores do Tratado não dão uma regulamentação muito clara ao órgão máximo ou supremo do Sistema, a fim de evitar uma vida jurídica independente. A Reunião dos Chanceleres passa a ser a instância decisória mais importante do Sistema da Bacia do Prata, sem, contudo, ter qualquer personalidade jurídica. Como bem sintetiza Villela:

> O Tratado da Bacia do Prata não criou uma organização, uma associação ou uma entidade supranacional [...], [resumindo-se] a um acordo-quadro, que dá linhas gerais de uma institucionalização, que vai se fazendo e tornando operacional, através de uma série de outros acordos derivados e uma regulamentação complementar, baixada pela Reunião dos Chanceleres, em forma de resoluções. É preciso que se faça uma explicação com relação ao termo "institucionalização".[159]

Ele tem sido utilizado pela literatura com duplo significado, podendo representar: 1) a confirmação de regras a serem seguidas, por meio da implementação de tratados ou órgãos que não necessariamente têm caráter de uma organização, ou nem mesmo são dotados de personalidade jurídica; 2) a constituição de uma organização, no sentido estrito da palavra, com personalidade jurídica. Para fins deste trabalho, a palavra "institucionalização"

---

[158] VILLELA, Anna Maria. O Tratado da Bacia do Prata. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, DF, ano 21, nº 81, Suplemento, jan.-mar. 1984, p. 147-176.
[159] VILLELA, op.cit. p.162.

e seus derivativos se referem à primeira definição acima.

Assim sendo, o Tratado da Bacia do Prata pode ser entendido como um regime internacional, na definição de Mikael Román, segundo a qual um "regime internacional é uma instituição social composta de princípios, normas, regras de procedimento de tomadas de decisão, previamente acordados, que pretendem governar, ou governam, a interação dos atores em áreas temáticas específicas".[160]

Esta definição fornece elementos que nos permitem compreender que a efetividade de um regime internacional está desvinculada da sua implementação. Ao acrescentar a expressão que pretendem governar, este conceito admite, diferentemente dos anteriores, a possibilidade de um regime ser estabelecido, mas não produzir os resultados pretendidos.

Para Román:

> O componente normativo dos regimes não é suficiente para governar as interações entre os atores, sendo necessário entendê-los como implementação de políticas internacionais, que são previamente negociadas. No plano internacional, não há um quadro jurídico bem definido, de modo que as negociações tendem a resultar em decisões vagas e não-amarradas, sendo que o próprio conceito de soberania impede os Estados de fazerem certas concessões.[161]

No Tratado da Bacia do Prata, restou clara a intenção dos atores de preservar suas soberanias e garantir a liberdade de executar obras de seu interesse, no plano interno, sem preocupação com os possíveis danos transfronteiriços, de forma que estes são os princípios basilares do Tratado e, portanto, do regime. Como conseqüência, temos um conjunto de normas que se esvaem, tornando a tarefa do jurista extremamente inócua, ao fazer uma interpretação estritamente jurídica deste Tratado. Paradoxalmente, temos a existência de um regime internacional em meio às relações fundamentadas no realismo político. A cooperação estabelecida pelo elemento normativo do regime foi inibida pela implementação de uma política internacional, previamente negociada, cuja base era a manutenção dos interesses individuais de cada país, em detrimento de um ganho coletivo.

---

[160] ROMÁN, Mikael. **The implementation of international regimes**: the case of the Amazon Cooperation Treaty. Uppsala: Uppsala University, 1998. p.65

[161] ROMÁN, op.cit.p 108-109.

## 2.3 AS ÁGUAS SUBTERRÂNEAS

A vida e o sustento da humanidade dependem da água. A procura de água doce aumenta continuamente ao ritmo do crescimento populacional e econômico. No entanto, como já vimos, muitas pessoas vivem em áreas do mundo onde falta água potável essencial à sua sobrevivência; a sua prosperidade depende do abastecimento de água segura e barata.

Tendo em vista que classificar significa "distribuir em classes e/ou grupos, segundo sistema ou método de classificação"[162], Granziera completa que:

> Em matéria de águas, classificar significa estabelecer níveis de qualidade para as águas – doce, salobras e salinas -, em face dos quais priorizam-se determinados tipos de uso, mais ou menos exigentes.[163]

Diante disso, é possível classificar as águas "quanto a sua localização com relação ao solo e quanto ao seu uso predominante".[164] Aqui, reportar-se-á apenas à água quanto a sua localização em relação ao solo, em especial as águas subterrâneas.

As águas superficiais são, conforme Fiorillo, "as que se mostram na superfície da Terra. Dividindo-se em internas (rios, lagos e mares interiores) e externas (mar territorial, alto mar, águas contíguas)" [165]. As águas subterrâneas correspondem à água que infiltra no subsolo, preenchendo os espaços formados entre os grânulos minerais e fissuras das rochas. Essas águas tendem a migrar continuamente, abastecendo nascentes, leitos de rios, lagos e oceanos.[166]

Basicamente, e em sentido amplo, toda a água encontrada abaixo da superfície da Terra é denominada água subterrânea.[167] A base que permite a

---

[162] FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário da língua portuguesa**. 2 ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1985, p. 416.
[163] GRANZIERA, op. cit., p. 146.
[164] FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 100.
[165] FIORILLO, op. Cit, p. 59.
[166] MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE – Secretaria de Recursos Hídricos. **Documento de Introdução do Plano Nacional de Recursos Hídricos**. Brasília – DF, 2004, p. 17.
[167] ÁGUA SUBTERRÂNEA. Disponível em: <http://www.abas.org/>. Acesso em: 10 de dez. 2010.

diferenciação entre essas águas e as águas subterrâneas é a existência de determinadas características físico-químicas ou por possuírem propriedades medicamentosas.[168] Elas ocorrem em duas zonas: a insaturada, que se estende da superfície até profundidades que variam de menos de um metro a centenas de metros, e que contém água e ar; e a zona saturada, que está logo abaixo da zona saturada, e que, por sua vez, contém apenas água.[169]

Ao contrário de outros recursos naturais ou matérias-primas, a água subterrânea existe em todo o mundo. A possibilidade de ser extraída, no entanto, varia grandemente de local para local, dependendo das condições de precipitação e da distribuição dos aquíferos. Geralmente, a água subterrânea apenas é renovada numa certa altura do ano, mas pode ser extraída durante o ano inteiro. Desde que o seu reabastecimento seja adequado e que a fonte se encontre protegida da poluição, a água subterrânea pode ser extraída indefinidamente. Como citado, as águas subterrâneas, num primeiro momento, podem significar a grande salvação para o problema de escassez e da poluição, uma vez que geralmente são de melhor qualidade do que as águas de superfície.

Todavia, como diz Freitas, apesar de estarem mais protegidas da poluição, as águas subterrâneas levam muito mais tempo para retornarem ao *status quo* anterior, enquanto que os rios em 15 ou 20 dias já se renovaram, e os custos para despoluírem são muito caros e praticamente ineficazes.[170]

As águas subterrâneas formam o maior reservatório de água doce do planeta, representando cerca de 29,9% do total, em contraste aos outros mananciais passíveis de utilização antrópica (0,3% - rios e lagos; 0,9% - outras fontes). Não obstante, estão disponíveis em todas as partes da Terra, de forma permanente e próxima ao local de uso, e possuem qualidade incomparável, haja vista que podem estar livres de contaminantes e patógenos.[171]

Cabe destacar, por fim, que, sob a ótica jurídica:

---

[168] CAUBET, C. G. **Os contextos normativos brasileiros em matéria de águas subterrâneas**. In RIBEIRO, W. C. (Org.). **Governança da água no Brasil:** uma visão interdisciplinar. São Paulo:Annablume/FAPESP/CNPq, 2009.
[169] TUNDISI, op. cit., 2005, p. 12.
[170] FREITAS, Vladimir Passos. **Sistema Jurídico brasileiro de controle da poluição das águas subterrâneas**. In Revista de Direito Ambiental, São Paulo, ano 6, n. 23, 2001, p. 56.
[171] TUNDISI, op. cit., 2005, p. 14.

> Podem ser consideradas águas subterrâneas todas as águas que não sejam superficiais, pois qualquer diferenciação hidrológica ou geológica que se faça a respeito é irrelevante sob este aspecto, sem que caiba distinguir se esta é ou não corrente. (...) Juridicamente, como regra, aconselha-se o emprego do conceito amplo.[172]

Caubet assinala que a exploração desses recursos é barata, e que essas águas chegam, muitas vezes, a jorrar do chão, em meio à diferença de pressão entre a superfície e o subsolo. "Por todos os motivos expostos alhures, as águas subterrâneas são extremamente exploradas pelo ser humano no mundo todo." [173]

Observe-se o apontamento de Freitas:

> Desde as civilizações mais antigas, a água subterrânea sempre foi fonte de abastecimento das zonas áridas e semi-áridas. No Brasil, a água subterrânea vem sendo igualmente captada desde a época da colonização, conforme atestam poços existentes em fortes militares, conventos e outras construções antigas.[174]

Os recursos de água doce da Terra são, principalmente, o gelo, a neve e a água subterrânea. Os rios e os lagos constituem apenas uma pequena parte do volume total de água doce. Estima-se que a totalidade dos recursos subterrâneos de água doce seja de cerca de 10 milhões de km³ — mais de duzentas vezes o total dos recursos de água doce renovados anualmente pela chuva.[175] Isso acontece porque a maior parte dos recursos de água subterrânea se acumulou ao longo de séculos, ou mesmo milênios.

Em alguns locais, eles são testemunho de climas mais úmidos que existiram no passado. Atualmente, esses recursos únicos de água doce podem mesmo ser encontrados em zonas desertas. A enorme quantidade de água doce existente no globo é renovada, anualmente, devido à precipitação atmosférica. Os rios são de primordial importância na distribuição dessa quantidade de água. Nas zonas áridas do mundo, a água doce é, normalmente, escassa, forçando as populações locais a usar toda a água subterrânea disponível.

---

[172] TUNDISI, op. cit., p. 45.
[173] CAUBET, Christian G. **A água nas relações internacionais**. Barueri: Manole, 2006, p. 52.
[174] FREITAS, Fabiana Paschoal. **Águas subterrâneas transfronteiriças: o Aquífero Guarani e o projeto do GEF/Banco Mundial**. In: BENJAMIN, A. H. (Org.). **Direito, água e vida = law, water and the web of life.** São Paulo: Imprensa Oficial, 2003. v. 2, p. 161-162.
[175] TUNDISI, op. cit., 2005, p. 16.

Todavia, uma utilização tão intensiva da água subterrânea deveria ser evitada, uma vez que tal não é sustentável e pode originar alguns riscos, tais como subsidência e fissuração dos solos.

A esse respeito, preleciona Viegas:

> Ademais, também nos deparamos com a diminuição no reabastecimento dos aqüíferos, seja pela super exploração; pela crescente ocupação humana próxima das áreas de recarga, por onde o aqüífero se realimenta com água da chuva; pelo fenômeno da impermeabilização do solo decorrente das pavimentações, que impedem a absorção, pela terra, da água que precipita como parte do ciclo hidrológico; etc. [176]

A captação de água subterrânea apenas é praticável em casos relativamente raros nos quais a reserva estática de água subterrânea é, proporcionalmente, muito maior do que a população residente. Enquanto que a água doce em circulação renovável é medida tendo em consideração o seu caudal (quilômetros cúbicos por ano ou os metros cúbicos por segundo), a água doce armazenada, não renovável, é medida tendo em conta o seu volume ou massa ($m^3$, $km^3$), pelos quais os seus valores acabam sendo de difícil comparação.

Regionalmente, a disponibilidade de água subterrânea varia muito. As condições climáticas determinam o volume de água subterrâneo recarregado. Todavia, como aponta estudo da Unesco, este volume é controlado pelas características das rochas-reservatório. A água subterrânea pode encontrar-se, atualmente, em lugares com climas muito secos devido à geologia e à história climáticas local[177]. Os recursos hídricos apenas podem ser utilizados de forma sustentável se a sua extensão espacial e a sua variação ao longo do tempo for devidamente compreendida. Porém, esta informação é normalmente desconhecida, mesmo nos chamados países desenvolvidos. Ainda como informa a Unesco, cerca de 30% da área continental, excluindo a Antártida, possui aquíferos relativamente homogêneos que contêm importantes reservas de água. Cerca de 19% corresponde a regiões complexas do ponto de vista

---

[176] VIEGAS, Eduardo Coral. **Visão Jurídica da Água.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 56.

[177] EARTH SCIENCES FOR SOCIETY FOUNDATION. **Água subterrânea -** reservatório para um planeta com sede? Leiden, dez., 2005. Disponível em: <http://yearofplanetearth.org/content/downloads/portugal/brochura2_web.pdf >. Acesso em: 23 jan. 2011.

geológico, dotadas de água subterrânea. Metade da área continental contém, em geral, ocorrências menos significativas de água subterrânea, armazenada perto da superfície em sedimentos não consolidados. Esses recursos são muitas vezes suficientes para o sustento de centros populacionais de pequena a média dimensões. Quinze por cento da área emersa do planeta recebe, em média, menos de 200 milímetros de precipitação por ano. Nessas regiões de baixa precipitação, existe, normalmente, uma recarga muito baixa da água subterrânea. Por isso, aquela que é utilizada não será reposta durante centenas — ou mesmo milhares — de anos. "A extração de água nessas áreas deve ser considerada como uma atividade de exploração de um recurso limitado."[178]

O primeiro marco para a integração das águas subterrâneas e águas superficiais, no âmbito da Política Nacional de Recursos Hídricos, foi a elaboração, pela Câmara Técnica de Águas Subterrâneas (CTAS) e aprovação pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), da Resolução n.°15, publicada em 12 de janeiro de 2001, que estabelece diretrizes para gestão integrada das águas.

Embora haja carência de dados precisos, a relevância desse recurso pode ser notada no caso de São Paulo: 71% dos municípios paulistas são abastecidos, total ou parcialmente, por águas subterrâneas[179], enquanto 47% são exclusivamente abastecidos por essa fonte.

A Declaração de Dublin, de 1992, preconiza uma política integrada para os recursos hídricos superficiais e subterrâneos. Um dos compromissos assumidos pelo Brasil na Agenda 21 é no sentido de adotar essa política, a exemplo do que já ocorre na maioria dos países desenvolvidos.

A água subterrânea não pára à porta das fronteiras políticas. Explorá-la num determinado país pode afetar, de forma dramática, a água de um outro. Nestas circunstâncias, a gestão da água subterrânea requer cooperação internacional e a existência de instituições governamentais e legais

---

[178] EARTH SCIENCES FOR SOCIETY FOUNDATION. **Água subterrânea -** reservatório para um planeta com sede? Leiden, dez., 2005. Disponível em: <http://yearofplanetearth.org/content/downloads/portugal/brochura2_web.pdf >. Acesso em: 23 jan. 2011.
97 POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS. Disponível em: < www.cnrh-srh.gov.br/resolucoes/ R015.htm>. Acesso em: 10 dez. 2010.
[179] Estima-se percentuais maiores - quase 90% dos municípios total ou parcialmente abastecidos - para o Paraná e Rio Grande.

apropriadas. “Uma vez que a água subterrânea se desloca obedecendo a leis físicas, as estruturas hidrogeológicas devem ser investigadas, exploradas e geridas na sua totalidade. O que significa que a investigação deve atravessar, igualmente, fronteiras nacionais.”[180]

Com vista no bem comum, proprietários ou gestores dos recursos da água subterrânea que se estendem além das fronteiras políticas devem concordar numa estratégia comum da exploração desses recursos. Em muitas partes do mundo, a água subterrânea é crucial para o desenvolvimento sustentável. Em muitos países, a água potável é retirada, principalmente, dos reservatórios de água subterrânea, uma vez que, normalmente, é de grande qualidade, e se encontra naturalmente protegida, sendo assim de confiança. É óbvio que a importância relativa dos recursos de água subterrânea irá aumentar consideravelmente e que a sua exploração cuidadosa e sustentável deve ser vista tanto como uma condição vital como uma forma de ultrapassar a crise global da água.

A incerteza técnica e os conhecimentos limitados aliados à falta de técnicos especializados e de uma legislação estruturada - bem como o desconhecimento do tema por parte da sociedade, além do caráter “oculto” das águas subterrâneas - favorecem o esquecimento desse tema na hora de formular e implementar as políticas públicas.

Elas também são consideradas propriedade pública em muitos países, onde podem ser tratadas como mercadoria, mas, na maior parte dos casos, não lhes é atribuído qualquer valor. “Todavia, os custos de exploração, tratamento e fornecimento de água subterrânea necessitam ser cobertos por meio do pagamento de taxas para que seja mantido o fornecimento sustentável.”[181]

Não existem números confiáveis sobre a criação de riqueza resultante do fornecimento de água subterrânea aos consumidores de todo o mundo. Os únicos dados globais disponíveis dizem respeito aos produtos finais mais

---

[180] A ÁGUA que vem do fundo da terra. Disponível em: http://www.terra.com.br/revistaplaneta/edicoes/432/artigo103244-3.htm. Acesso em: 22 jan. 2011

[181] VILLAR, P. C. **A gestão internacional dos recursos hídricos subterrâneos transfronteiriços e o Aquífero Guaran**i. REGA. Revista de Gestão de Águas da América Latina, v.4 n.1, 2007, p. 63-74.

valiosos, nomeadamente a água para consumo e a engarrafada. Apesar de, nas últimas décadas, o uso da água subterrânea para o consumo humano e animal, para a irrigação dos campos agrícolas e para a indústria ser cada vez maior e mais difundido, o conhecimento base que diz respeito a este tipo de recurso e à sua utilização sustentável é, ainda, inadequado, uma vez que a hidrogeologia é uma área científica jovem.

A doutrina de Direito Internacional é responsável pelos primeiros estudos das regras que poderiam ser aplicadas às águas subterrâneas. A Associação de Direito Internacional, ou International Law Association (ILA), quando da elaboração das Regras de Helskinki de 1966 propôs um conceito de bacia de drenagem para definir uma área geográfica de um sistema de águas, do qual faziam parte as águas subterrâneas (art. II). No entanto, apesar de reconhecer a importância das águas subterrâneas, a ILA excluiu do escopo das Regras de Helsinki os aquíferos confinados, ou seja, aqueles que não são conectados a um determinado corpo de águas de superfície. Isto foi corrigido em 1986, na conferência da ILA que ocorreu em Seoul. A resolução adotada afirma que os princípios criados em Helsinki também se aplicam às águas subterrâneas que formam aquíferos internacionais – ou seja, que existem sob o território de dois ou mais Estados - mesmo que as águas não contribuam com as águas de superfície ou não recebam água de superfície.

A ILA ressalta, na Resolução de Seoul, a necessidade de conter a poluição (art. III, 1), de promover a cooperação e o intercâmbio de informações (art. III, 2 e 3) e de se considerar o manejo conjunto de águas subterrâneas e de superfície (art. IV). Na elaboração das Regras de Berlim, a Associação de Direito Internacional se debruçou sobre o tema das águas subterrâneas de forma mais dedicada, criando um capítulo inteiro sobre o assunto. Diz a ILA que a aplicação das Regras de Berlim se estende a todo tipo de aquífero, tenha ele ou não relação com águas de superfície (art. 36). As Regras de Berlim estabelecem ainda que os Estados devem obedecer ao princípio da precaução e da sustentabilidade, promover o gerenciamento conjunto e integrado, adotar estudos de impactos de atividades sobre os aqüíferos, protegendo-os de contaminação e poluição (art 37 a 41).

O art. 42 define os aquíferos transfronteiriços aos quais se aplicam as Regras de Berlin como aqueles ligados a uma bacia de drenagem internacional

ou aqueles que, mesmo que não sejam ligados a uma bacia de drenagem internacional, sejam recortados pelas fronteiras entre dois ou mais Estados. Caso se possa enquadrar o aquífero neste conceito de aquífero transfronteiriço delineado pela ILA, o aquífero deve ser gerenciado na sua “totalidade”, o que implica vários deveres para os Estados.

Primeiramente, a ILA menciona o dever de cooperação, a necessidade de realizar consultas e trocar informações, de cooperar na gestão da recarga do aquífero e de estabelecer padrões para garantir a utilização equitativa e razoável. Os Estados devem abster-se de e prevenir ações e omissões que causem um prejuízo significativo para outro Estado, considerando o direito de cada um deles ao uso equitativo e razoável das águas.

Mais tarde, na convenção adotada em Nova York, em 1997, a Comissão de Direito Internacional (CDI), da ONU, se deparou com a necessidade de estudar o tema das águas subterrâneas. Em 1994, a Comissão submeteu à Assembleia Geral uma resolução sobre aquíferos transfronteiriços confinados como parte do relatório sobre seu trabalho a respeito dos usos dos cursos d’água para fins diversos da navegação. Contudo, somente em 2000 a CDI concluiu que seria apropriado incluir o tema “recursos naturais compartilhados dos Estados” no seu programa de trabalho de longo prazo, coisa que só ocorreu efetivamente em 2002. Em 2003, o relator apresentou à CDI (na sua 55ª sessão) o seu primeiro relatório (do total de 5 relatórios sobre o tema), oferecendo um panorama geral do assunto e sugerindo que se limitasse o escopo ao estudo das águas subterrâneas transfronteiriças confinadas (*confined transboundary groundwaters*), petróleo e gás, começando-se pelo tema da água.

A CDI debateu os relatórios apresentados, bem como os comentários elaborados pelos governos até a sessão de agosto de 2008, quando apresentou à Assembleia Geral um esboço contendo 19 artigos sobre o direito dos aquíferos transfronteiriços.

O trabalho da CDI foi apreciado pela Assembleia Geral e em 15 de janeiro de 2009 foi publicada a Resolução da Assembleia Geral da ONU nº. 63/124, intitulada “Resolução sobre o Direito dos Aquíferos

Transfronteiriços".[182]

É preciso lembrar que a Resolução nº. 63/124 não constitui fonte de Direito Internacional e apenas sugere que os Estados adotem as normas contidas nos artigos nas suas relações bilaterais. A adoção de uma convenção internacional com as normas propostas pela CDI é apenas uma recomendação, cuja concretização é remota.

De qualquer forma, trata-se de um documento que consagra diversos deveres – como a necessidade de preservação de zonas de recarga e descarga do aqüífero, por exemplo – válidos como metas, como algo que os Estados devem almejar nas suas relações entre si e nas suas práticas em relação às águas subterrâneas sob sua jurisdição.

Desta forma, é certo afirmar sem dúvida que a água subterrânea desempenhará um papel significativo nesta nova década.

### 2.3.1 Aquífero

Na conceituação de Rebouças, "aquífero é uma formação geológica do subsolo, constituída por rochas permeáveis, que armazena água em seus poros ou fraturas".[183] Ou seja, "enquanto as águas subterrâneas correspondem ao conteúdo, os aquíferos constituem o suporte onde elas correm no subsolo".[184]

Outro conceito, aponta o autor, refere-se a aquífero como sendo, somente, o material geológico capaz de servir de depositório e de transmissor da água aí armazenada. "Assim, uma litológica só será aquífera se, além de ter seus poros saturados, cheios de água, permitir a fácil transmissão da água armazenada."[185]

Com base nas concepções técnicas e convencionais internacionalmente aceitas, o conceito de aquífero aprimorou-se e temos hoje várias especificações como, por exemplo, aqüífero nacional; aqüífero

---

[182] UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **Resolution adopted by the General Assembly 64/123 on the Law of the Transboundary Aquifers** – A/Res/64/123, 15 January, 2009.
[183] REBOUÇAS, op.cit., 1999.
[184] SILVA, Solange Teles. Aspectos Jurídicos da Proteção de Águas Subterrâneas. **Revista de Direito Ambiental,** São Paulo, ano 8, n. 32, p. 159-182, dez. 2003, p. 1.62 apud
[185] VIEGAS, op. cit., 2005, p. 66.

internacional, transfronteiriços, sendo este último próprio da área jurídica.

O aquífero nacional é definido como aquelas águas subterrâneas que se encontram sob o território de um único país. Do contrário, quando interagem com reservas de outros territórios por meio de mananciais de superfície são denominados aquíferos internacionais. Conforme Sandonato, estes se diferem dos aquíferos transfronteiriços pela seguinte característica:

> El primeiro (internacional) es el que forma parte de un sistema en el que las águas subterrâneas interactuan con águas de superfície que em algun punto atraviesan una línea fronteriza. En cambio, um acuifero transfronterizo es uma masa de água subterrânea atravesada por una frontera. Se dice también, y a nuestro critério de manera más clara, que es una via subterrânea natural de flujo de águas subterrâneas, cortada por uma frontera.[186]

No campo jurídico internacional, Machado aponta que "aquífero é a formação porosa (camada ou estrato) de rocha permeável, areia ou cascalho, capaz de armazenar e fornecer quantidades significativas de água"[187].

No sentido técnico, aquífero é definido como a "formação geológica do subsolo, constituída por rochas permeáveis, que conseguem armazenar a água através de seus poros ou fraturas".[188]

Na Resolução nº 15, de 11 de janeiro de 2001, elaborada pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos da Organização das Nações Unidas (ONU). Encontra-se outra definição de aquífero como sendo um "corpo hidrogeológico com capacidade de acumular e transmitir água através dos seus poros, fissuras ou espaços resultantes da dissolução e carreamento de material rochoso".[189] Etimologicamente, a palavra aquífero vem da junção de *aqui* (água) e *fero* (transfere), com correspondente também no grego, "suporte de

---

[186] SANDONATO, P. El Derecho de los Acuíferos Transfronterizos em el trabajo de La Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas. **Revista de Derecho Público**, 2006, n 29. Monevideo. p. 4. Tradução livre: O Primeiro (Internacional) é a parte de um sistema onde as águas subterrâneas interagem com em algum ponto da superfície da água atravessar uma linha da fronteira. Em vez disso, aqüífero de águas subterrâneas é cruzado por uma fronteira. Diz-se também, e nossa abordagem de forma mais clara, que é um fluxo das águas subterrâneas naturais subterrâneas, cortada por uma fronteira.

[187] MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 192.

[188] BORGHETTI, B.N.R.; BORGHETTI, J. R.; DA ROSA FILHO, E. F. **O Aquífero Guarani.** 24. Disponível em: www.oaquíferoguarani.com.br. Acesso em: 30 jan. 2011.

[189] CONSELHO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS - **RESOLUÇÃO Nº 15,** de 11 de janeiro de 2001(Publicada no Diário Oficial da União de 22 de janeiro de 2001). Disponível em: <http://4ccr.pgr.mpf.gov.br/institucional/grupos-de-trabalho/gt-aguas/docs_legislacao/resolucao_15.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2010.

água” [190]. Existem três tipos de aquíferos:

> a) Aquífero poroso - É aquele formado por rochas sedimentares consolidadas, sedimentos inconsolidados ou solos arenosos, onde a circulação da água se faz nos poros formados entre os grãos de areia, silte e argila de granulação variada. Constituem os mais importantes aqüíferos, pelo grande volume de água que armazenam, e por sua ocorrência em grandes áreas. Esses aqüíferos ocorrem nas bacias sedimentares e em todas as várzeas onde se acumularam sedimentos arenosos. Uma particularidade desse tipo de aqüífero é sua porosidade quase sempre homogeneamente distribuída, permitindo que a água flua para qualquer direção, em função tão somente dos diferenciais de pressão hidrostática ali existente. Essa propriedade é conhecida como isotropia.
> b) Aquífero cárstico – Formado em rochas calcáreas ou carbonáticas, onde a circulação da água se faz nas fraturas e outras descontinuidades (diáclases) que resultaram da dissolução do carbonato pela água. Essas aberturas podem atingir grandes dimensões, criando, nesse caso, verdadeiros rios subterrâneos. São aqüíferos heterogêneos, descontínuos, com águas duras, com fluxo em canais. As rochas são os calcários, dolomitos e mármores.
> c) Aquífero fissural - Formado por rochas ígneas, metamórficas ou cristalinas, duras e maciças, onde a circulação da água se faz nas fraturas, fendas e falhas, abertas devido ao movimento tectônico. Ex.: basalto, granitos, gabros, filões de quartzo, etc. (SMA, 2003). A capacidade dessas rochas de acumularem água está relacionada à quantidade de fraturas, suas aberturas e intercomunicação, permitindo a infiltração e fluxo da água. Poços perfurados nessas rochas fornecem poucos metros cúbicos de água por hora, sendo que a possibilidade de se ter um poço produtivo dependerá, tão somente, desse poço interceptar fraturas capazes de conduzir a água. Nesses aqüíferos, a água só pode fluir onde houver fraturas, que, quase sempre, tendem a ter orientações preferenciais. São ditos, portanto, aqüíferos anisotrópicos. Um caso particular de aqüífero fraturado é representado pelos derrames de rochas vulcânicas basálticas, das grandes bacias sedimentares brasileiras.[191]

Além de suprir água suficiente para manter os cursos de águas superficiais estáveis (função de produção), os aquíferos também ajudam a evitar seu transbordamento, absorvendo o excesso da água da chuva intensa (função de regularização). Na Ásia tropical, onde a estação quente pode durar até 9 meses e onde as chuvas de monção podem ser bastante intensas, esse duplo serviço hidrológico é crucial.[192]

Segundo o mesmo autor, os aquíferos também proporcionam uma

---

[190] HEINEN, Clarissa; BRINCKMANN, Wanderléia Elizabeth; BINCKMANN, Carlos André. Aquífero Guarani. **Boletim Informativo do Núcleo de Recursos Hídricos** da UNISC.Santa Cruz do Sul, n. 2, v. 4, fevereiro de 2011. Disponível em: www.unisc.br/centro núcleos/nrh.htm. Acesso em: 10 jan. 2011.
[191] BORGHETTI, op. cit., 2004.
[192] SAMPAT, Payal. Estado do Mundo 2001 - Bíblia do Meio Ambiente. **Relatório Anual do WWI.** Cap. 2, s.l.

forma de armazenar água doce sem muita perda pela evaporação - outro serviço particularmente valioso em regiões quentes, propensas à seca, onde essas perdas podem ser extremamente altas. Na África, por exemplo, em média, um terço da água extraída de reservatórios todo ano perde-se pela evaporação. Os pântanos, *habitats* importantes para as aves, peixes e outras formas de vida silvestre, nutrem-se, normalmente, de água subterrânea, onde o lençol freático aflora à superfície em ritmo constante. Onde há muita exaustão de água subterrânea, o resultado é, frequentemente, leitos secos de rios e pântanos ressecados. Os aquíferos podem cumprir as seguintes funções:

> Função de produção: corresponde à sua função mais tradicional de produção de água para o consumo humano, industrial ou irrigação. Função de estocagem e regularização Utilização do aqüífero para estocar excedentes de água que ocorrem durante as enchentes dos rios, correspondentes à capacidade máxima das estações de tratamento durante os períodos de demanda baixa, ou referentes ao reuso de efluentes domésticos e/ ou industriais. Função de filtro: corresponde à utilização da capacidade filtrante e de depuração bio-geoquímica do maciço natural permeável. Para isso, são implantados poços a distâncias adequadas de rios perenes, lagoas, lagos ou reservatórios, para extrair água naturalmente clarificada e purificada, reduzindo substancialmente os custos dos processos convencionais de tratamento. Função ambiental: a hidrogeologia evoluiu de enfoque naturalista tradicional (década de 40) para hidráulico quantitativo até a década de 60. A partir daí, desenvolveu-se a hidroquímica, em razão da utilização intensa de insumos químicos nas áreas urbanas, indústrias e nas atividades agrícolas. Na década de 80 surgiu a necessidade de uma abordagem multidisciplinar integrada da geohidrologia ambiental. Função transporte o aqüífero é utilizado como um sistema de transporte de água entre zonas de recarga artificial ou natural e áreas de extração excessiva. Função estratégica: água contida em um aqüífero foi acumulada durante muitos anos ou até séculos e é uma reserva estratégica para épocas de pouca ou nenhuma chuva. O gerenciamento integrado das águas superficiais e subterrâneas de áreas metropolitanas, inclusive mediante práticas de recarga artificial com excedentes da capacidade das estações de tratamento, os quais ocorrem durante os períodos de menor consumo, com infiltração de águas pluviais e esgotos tratados, originam grandes volumes hídricos. Esses poderão ser bombeados para atender o consumo essencial nos picos sazonais de demanda, nos períodos de escassez relativa e em situações de emergência resultantes de acidentes naturais, como avalanches, enchentes e outros tipos de acidentes que reduzem a capacidade do sistema básico de água da metrópole em questão. Função energética: utilização de água subterrânea aquecida pelo gradiente geotermal como fonte de energia elétrica ou termal. Função mantenedora: mantém o fluxo de base dos rios.[193]

[193] WREGW, M. Termos Hidrogeológicos Básicos. **Caderno Técnico da Associação Brasileira Águas Subterrâneas**, nº 4, 1997.

As águas subterrâneas correspondem a 22,4% do total de água doce disponível no mundo, sendo o Aquífero Guarani a principal reserva subterrânea de água doce da América do Sul e um dos maiores sistemas aquíferos do mundo.[194]

### 2.3.2 O Aquífero Guarani

O Aquífero Guarani[195] - conhecido também como Sistema Botucatu e batizado ainda de Aquífero Gigante do Mercosul – tem a atual denominação desde 1994 por sugestão do geólogo uruguaio Danilo Anton, aprovada com o respaldo dos quatro países-membros do bloco, Brasil, Paraguai, Uruguai e Argentina, em uma reunião em Curitiba, no Paraná, em maio de 1996.

O objetivo era unificar a nomenclatura das formações geológicas que formam o aquífero e que recebem nomes diferentes nos quatro países do Mercosul, e ao mesmo tempo prestar uma homenagem aos povos indígenas que originalmente habitavam a região.

Machado define o Sistema Aquífero Guarani (SAG), a exemplo dos demais, como "um sistema físico composto por uma ou mais unidades aquíferas, globalmente em conexão hidráulica, e circunscrito por limites litoestratigráficos e/ou estruturais"[196], que ocupa uma área de 1.195.700 quilômetros quadrados (superfície maior que os da Espanha, França e Portugal juntos). Segundo Freitas:

> Águas subterrâneas transfronteiriças são todas as águas situadas abaixo da superfície terrestre que ultrapassam as fronteiras nacionais de um determinado país, ocorrendo no território de dois ou mais Estados. Trata-se do maior reservatório de águas subterrâneas transfronteiriças do mundo, e está localizado no centro-leste da América do Sul. Abrange uma superfície de 1,2 milhões de km², e que

---

[194] BORGHETTI, op. cit., 2004.

[195] O Aquífero Guarani, denominação do geólogo uruguaio Danilo Anton em memória do povo indígena da região, tem uma área de recarga de 150.000 km². O aquífero se constitui pelo preenchimento de espaços nas rochas (poros e fissuras), convencionalmente denominadas Guarani. As rochas do Guarani constituem-se de um pacote de camadas arenosas depositadas na bacia geológica do Paraná, entre 245 e 144 milhões de atrás. A espessura das camadas varia de 50 a 800 metros, estando situadas em profundidades que podem atingir até 1800 metros. Em decorrência do gradiente geotérmico, as águas do aqüífero podem atingir temperaturas relativamente elevadas, em geral entre 50 e 85ºC. Fonte: http://www.ana.gov.br/guarani/folha2/sistema/descrição. Acesso em: 10 jan. 2011.

[196] MACHADO, op. cit., 2004, p. 201.

> inclui os seguintes países: Brasil (840 mil km²), Paraguai (71.700 km²), Argentina (225.500 km²) e Uruguai (58.500 km²). A população existente em sua área de ocorrência é de cerca de 15 milhões de habitantes.[197]

Transfronteiriço, o aquífero espalha-se pelo território de quatro países sul-americanos. A maior parte da sua área, o equivalente a 71%, está sob território brasileiro. O restante divide-se entre Argentina (19%), Paraguai (6%) e Uruguai (5%). O aquífero Guarani é talvez o maior manancial transfronteiriço de água doce subterrânea do planeta, espalhando-se desde a Bacia Sedimentar do Paraná até a Bacia do Chaco-Paraná. A sua porção brasileira integra o território de oito Estados: Mato Grosso do Sul (213.200 km²), Rio Grande do Sul (157.600 km²), São Paulo (155.800 km²), Paraná (131.300 km²), Goiás (55.000 km²), Minas Gerais (51.300 km²), Santa Catarina (49.200 km²) e Mato Grosso (26.400 km²). A população atual do domínio de ocorrência do aquífero é estimada em 15 milhões de habitantes.[198]

Figura 2: Aquifero Guarani[199]

---

[197] FREITAS, op.cit., 2003. p. 159-171. (FREITAS, F., 2003, p. 162). Disponível em: <http://www.ana.gov.br/guarani/sistema/descricao.htm>. Acesso em: 21 de jan. 2011.
[198] REYNOSO, Lisandro, 2004. **Apropriación del Acuífero Guarany**. Disponível em: <http://www.eco21.com.ar/displayarticle331.html)>. Acesso em: 21 de jun. 2010.
[199] AQUIFERO GUARANI. Disponível em: http://wwwblogdoprofalexandre.blogspot.com/2010/08/aquifero-guarani-formacao-e-importancia.html. Acesso: 11 jan.2011

Segundo projeção feita pela Agência Nacional de Águas (ANA), as reservas de água desse sistema estão estimadas em, aproximadamente, 40 mil quilômetros cúbicos, com uma reposição anual de 160 quilômetros cúbicos. Esse volume pode satisfazer as demandas de água de 360 milhões de habitantes (estimando-se 300 litros diários por pessoa). Estudos feitos pela Empresa Brasileira de Pesquisa Ambiental e Agropecuária (Embrapa)[200], reforçam que a água que se conhece contida no Aquífero Guarani é suficiente para abastecer a atual população brasileira por 2,5 mil anos.

Para a Organização dos Estados Americanos (OEA), a importância dos aquíferos, na atualidade e no futuro, se deve ao fato de que 4 bilhões de pessoas, a metade da população mundial, poderão enfrentar graves problemas de água em 2025. Uma das alternativas mais próximas nesse momento para afastar a ameaça de escassez de água seria a exploração consciente e sustentável dos mananciais subterrâneos conhecidos, entre eles os aquíferos.

Tal recomendação é reforçada por Freitas ao apontar que “as águas subterrâneas são atualmente a fonte de abastecimento preferida por apresentarem maior facilidade de exploração, baixo custo e boa qualidade. Essas reservas situam-se nos aquíferos”. [201]

A exploração controlada e sustentável dos aquíferos também é defendida por Rebouças como sugestão para o suprimento de água potável.

> Por conta das condições naturais, apenas uma parcela das reservas reguladoras é passível de exploração. Em geral, esta parcela é calculada entre 25% e 50% das reservas reguladoras, respectivamente entre 40 a 80 km³/ano. Este volume pode aumentar dependendo da adoção de técnicas de desenvolvimento de aqüíferos disponíveis; contudo, os estudos deverão ser aprofundados para definir a taxa de exploração sustentável das reservas, uma vez que a soma das extrações com as descargas naturais do aqüífero para rios e oceano não pode ser superior a sua recarga natural.[202]

A proteção contra os agentes de poluição que comumente afetam os mananciais de água na superfície, que decorre de mecanismos naturais de

---

[200] EMBRAPA. Disponível em: <http://www.cnpma.embrapa.br/projetos/index.php3?sec=guará>. Acesso em:1 de mar. 2011.
[201] FREITAS, op. cit. 2005, p. 95.
[202] REBOUÇAS, A.C. **Recursos Hídricos Subterrâneos da Bacia do Paraná:** Análise da pré-viabilidade. Tese de Livre Docência. Universidade de São Paulo, p. 143.

filtração e autodepuração biogeoquímica que ocorrem no subsolo, resulta numa água de excelente qualidade. Assim sendo, a qualidade da água e a possibilidade de captação nos próprios locais onde ocorrem as demandas fazem com que o aproveitamento das águas do aquífero Guarani assuma características econômicas, sociais e políticas destacadas para abastecimento da população.

De acordo com Araújo, no entanto, apesar dos benefícios atualmente observados, é preciso se atentar também para os perigos que esse avanço econômico desenfreado pode gerar aos recursos naturais, em especial os grandes mananciais de água potável disponíveis, e alerta para a necessidade de cooperação na gestão das reservas subterrâneas, em especial no caso do Aquífero Guarani por se estender por quatro países, os mesmos que integram o Mercosul.

> Aspectos relativos ao desenvolvimento e uso das funções do aqüífero são ainda incipientes. O uso da energia termal de suas águas poderá resultar, eventualmente, em economia de energia de outras fontes e em processos de co-geração de energia elétrica. Atualmente, destaca-se o uso energético em balneários e indústrias agropecuárias. Um dos principais problemas existentes é o risco de deterioração do aqüífero em decorrência do aumento dos volumes explorados e do crescimento das fontes de poluição pontuais e difusas. Essa situação exige gerenciamento adequado por parte das esferas de governo federal, estadual e municipal dos países envolvidos sobre as condições de aproveitamento dos recursos do aquífero.[203]

Segundo nos ensina Viegas:

> os focos de contaminação são vários, destacando-se a infiltração da matéria líquida oriunda de 'lixões' irregulares e de cemitérios; os vazamentos sanitários, de combustíveis, fertilizantes, agrotóxicos, resíduos de mineração, produtos oriundos de indústrias; a poluição das águas superficiais, que, por vezes, contamina os lençóis freáticos, atingindo as águas subterrâneas; dentre outros.[204]

Como forma de assegurar essa reserva, os signatários da "Carta de Foz do Iguaçu" sugerem que o manancial, indiscutivelmente uma das maiores

---

[203] ARAÚJO, L. M.: FRANÇA, A.B.; POTTER, P.E. 1995. **Aquífero Gigante do Mercosul no Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai:** Mapas hidrogeológicos das Formações Botucatu, Pirambóia, Rosário do Sul, Buena Vista, Misiones e Tacuarembó. Curitiba: UFPR e PETROBRÁS. 1995, p. 16.

[204] VIEGAS, op.cit., 2005, p. 67.

riquezas naturais do Cone Sul, seja declarado bem público do povo de cada Estado soberano onde se localiza, e que seja protegido pelos governos e populações para que possam, estratégica e racionalmente, auferir os benefícios comuns, indispensáveis para a sobrevivência futura.[205]

Dessa forma, minimizando a vulnerabilidade dos aquíferos, os instrumentos legais específicos podem ser usados no planejamento territorial. Isso é possível na medida em que a ocupação possa ser incentivada ou desincentivada a partir do estabelecimento de maiores e mais caras exigências ambientais em áreas mais vulneráveis à contaminação[206]. A diminuição no reabastecimento do aquífero pode se dar de várias maneiras: pela super exploração; pela crescente ocupação humana; pavimentações, que impedem a absorção, pela terra, da água que precipita; como parte do ciclo hidrológico, dentre outros, perto das áreas de recarga; pela impermeabilização do solo, decorrente das pavimentações, dentre outros.[207]

Relativamente à super exploração do aquífero, ela está intimamente ligada à grande quantidade de perfurações de poços. Os poços, por sua vez, podem ser artesianos, quando a própria pressão natural da água é capaz de levá-la até a superfície; semi-artesianos, quando é necessária a instalação de aparelhos para a captação da água, visto que não há pressão natural suficiente e há, ainda, o chamado poço caipira, que obtém água dos lençóis freáticos, mais rasos.

Um dos principais problemas existentes é o risco de deterioração do aquífero em decorrência do aumento dos volumes explorados e do crescimento das fontes de poluição pontuais e difusas. Essa situação demonstra a necessidade de gerenciamento relativo às condições de aproveitamento dos recursos do aquífero.

---

[205] SEMINÁRIO INTERNACIONAL AQUÍFERO GUARANI, GESTÃO E CONTROLE SOCIAL. **Carta de Foz do Iguaçu**. Aprovada no Seminário em 15 de outubro de 2004.
[206] HIRATA, Ricardo. **Reflexões sobre a contaminação e descontaminação de aquíferos no Brasil.** XIII Congresso Brasileiro de Águas Subterrâneas. Cuiabá ,MT: ABAS, 19 a 22 out. 2004, p. 3.
[207] VIEGAS, op. cit., 2005, p. 67.

## 3 O MERCOSUL

A ideia de uma integração política, econômica e cultural entre países que integram a América Latina é antiga, expressa já na Conferência do Panamá, em 1823. No entanto, anos se passaram e efetivamente nunca se havia via concretamente implementada.[208] A inviabilidade da integração se dava por conta do alto grau de dependência em relação às grandes potências industrializadas e a seus capitais.

A partir da década de 30, com o desenvolvimento industrial em maior ou menor grau ocorrido nestes países, paralelo ao rompimento gradual com o modelo primário-exportador e à retomada da economia voltada ao mercado interno, a ideia de integracionismo novamente emergiu.

Cabral lembra que a ideia da integração teve várias tentativas anteriores ao Mercosul:

> As pressões econômicas internacionais de países unidos em blocos como a Comunidade Europeia, o North American Free Trade Agreement (NAFTA) - ou Tratado Norte-Americano de Livre Comércio -, o bloco de Países Asiáticos e outros obrigaram os países latino-americanos a esquecerem suas diferenças e buscarem integração e avanços conjuntos para uma relação crescente de comércio e serviços tendo em vista a maior participação na globalização da economia.[209]

Em 1960, se aventou a criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), composta por sete países. Brasil, México e Argentina seriam os maiores beneficiados, porém, por uma série de divergências, a integração não se efetivou. Diante de mudanças ocorridas na economia mundial, a ALALC foi substituída pela Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), instituída em 1980.

Sua evolução começa a partir do programa de aproximação econômica entre Brasil e Argentina, meados dos anos 80, e tem dois grandes pilares: a

---

[208] MAGALHÃES FILHO, Francisco. **O que é o Mercosul.** Curitiba: Imprensa da UFPR, 1992, p. 57.

[209] CABRAL, Guilherme G. de A. **Mercosul:** Primeiro Ensaio. 4 ed. Brasília:Edicegraf, 2001, p.26.

democratização política; e a liberalização econômico-comercial.[210] Em 1986, foi assinada a “Ata de Integração Brasileiro-Argentina”, que estabeleceu os princípios fundamentais do Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE)[211]. O objetivo do PICE foi o de propiciar a formação de um espaço econômico comum por meio da abertura seletiva dos mercados brasileiro e argentino. Segundo Kunzler, a Ata de Integração Brasileiro-Argentina pode ser chamada de o "embrião" do Mercosul.[212]

Este acordo teve objetivos menos pretensiosos que os da ALALC e buscou um incremento das relações comerciais bilaterais e multilaterais visando promover a base econômica para uma futura integração.

A partir de então, Brasil e Argentina iniciaram as negociações para a aproximação comercial, em 1985. Ambos os países estavam passando por transformações com presidentes civis após longo período de regimes autoritários, com problemas de ordem econômica como inflação e dívida externa. Nesse contexto, a aproximação representava um fortalecimento para as duas nações enfrentarem juntas os problemas internos, somando assim suas potencialidades para representar maior peso, internacionalmente.

No cenário internacional ocorria a aceleração do processo de unificação da Comunidade Europeia e o início das negociações para a criação da Zona de Livre Comércio da América do Norte. A aproximação diplomática foi reforçada com a assinatura, pelos presidentes Raúl Alfonsín, da Argentina, e José Sarney, do Brasil, da Ata para a integração dos dois países, em 1986, instituindo, como já vimos, o PICE.

Este tratado previa a criação de um mercado comum, estabelecendo prazos pelos quais as tarifas aduaneiras entre os dois países seriam eliminadas num período de 10 anos. Com as mudanças políticas ocorridas em ambos os países e a ascensão dos presidentes Carlos Menem (AR) e Fernando Collor (BR), passou-se a adotar políticas neoliberais.

---

[210] FLORENCIO, Sergio Abreu e Lima; ARAUJO, Ernesto Henrique Fraga. **Mercosul hoje.** São Paulo: Alfa Omega, 1996, p.15.

[211] PROGRAMA de Integração e Cooperação Econômica entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/b_argt_292_768.htm>. Acesso em: 18 jan. 2011.

[212] KUNZLER, Jacob Paulo; MACIEL, Carlos. **Mercosul e Mercado Internacional**. 2.ed. Porto Alegre: Ortiz, 1995, p.185.

Como lembra Magalhães Filho[213], tais políticas estavam voltadas para a abertura ao capital estrangeiro, à privatização de empresas públicas, à desregulamentação das atividades econômicas e à procura de maior competitividade internacional de seus setores produtivos pela redução dos mecanismos protecionistas que haviam tornado possível sua industrialização. Como os efeitos do PICE tendiam para a mesma direção, o programa prosseguiu. Ao mesmo tempo, o Uruguai começou a sentir os resultados de uma política de abertura internacional, com a posse do presidente Lacalle após as eleições de 1989, ao passo que o Paraguai iniciou um processo de redemocratização e abertura econômica após a deposição do presidente Stroessner, no mesmo ano.

A integração Brasil-Argentina, adotando políticas econômicas semelhantes em relação à abertura para o exterior, privatização e desregulamentação interna e o sucesso dos acordos bilaterais semelhantes entre os quatro países, além da participação daqueles dois países no comércio exterior do Paraguai e Uruguai, foram fatos que demonstraram que esses países estavam preparados para a integração. Nesse contexto o Mercado Comum do Sul (Mercosul) foi criado em 26 de março de 1991 pelo Tratado de Assunção, como consequência da vontade política da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai de instituir um mercado comum, especialmente para satisfazer interesses de ordem econômica. Tal bloco é dotado de personalidade jurídica de direito internacional público, sendo a sua estrutura institucional baseada na intergovernabilidade conforme disposição expressa do artigo 34 do Protocolo de Ouro Preto, de 1994. Caracteriza as instituições jurídicas intergovernamentais o fato de os Estados Partes do Mercosul preservarem as suas autonomias na inteireza, diferentemente do que acontece na União Européia, construída sobre o paradigma da supranacionalidade.

No Mercosul, os Estados Partes mantêm a mesma liberdade de ação e decisão que tinham antes de pertencer ao bloco.[214] Assim, a

---

[213] MAGALHÃES FILHO, op. cit., 1992, p. 61.

[214] VENTURA, Deisy de Freitas Lima. **As assimetrias entre o Mercosul e a União Européia:** os desafios de uma associação inter-regional. Barueri: Manole, 2003. Para a autora “as grandes linhas do direito comunitário não encontram nenhum eco nos contornos jurídicos do Mercosul. Em primeiro lugar, o Mercosul adota uma estrutura institucional visivelmente minimalista. Em segundo lugar, o bloco não é dotado de uma ordem jurídica autônoma e constitui assim um fenômeno de direito internacional público clássico”. P. 12.

intergovernabilidade se caracteriza pela prevalência das vontades individuais dos Estados Partes, a quem não é imposta qualquer diretiva pela estrutura integracionista.[215]

Figura 3: Mercosul Geográfico [216]

Cabral relata que a razão mais encorajadora para a criação do Mercosul foi a questão dos desníveis tecnológicos existentes entre os países da América do Sul. Ao mesmo tempo, segundo o autor, a partir da década de 80 houve uma exigência de mercados cada vez maiores para a expansão de importantes setores da economia ligados as novas tecnologias. Desta forma, países do mundo todo iniciaram processos de união em bloco almejando o progresso de suas nações. “Diante deste quadro, as nações da América Latina não poderiam continuar isoladas, fragmentadas e em atitude de confrontação ou conflito.”[217] Para Figueiras:

> do ponto de vista institucional e político, "o Mercosul aproxima-se muito mais do modelo europeu (CEE), ou seja, tem uma maior tendência comunitária do que do modelo norte-americano (NAFTA), totalmente livre-cambista.[218]

---

[215] SALDANHA, Jânia Maria Lopes. **Cooperação jurisdicional. Reenvio Prejudicial: um mecanismo de direito processual a serviço do direito comunitário:** perspectivas para a sua adoção no Mercosul. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p. 113.
[216] MERCOSUL GEOGRÁFICO – Disponível em: http://neccint.files.wordpress.com/2009/07/mercosul.gif. Acesso em: 20 jan. 2011.
[217] CABRAL, op. cit.
[218] FIGUEIRAS, Marcos Simão. **MERCOSUL no contexto latino-americano**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 1998. p. 20.

Nos termos do Tratado de Assunção, o mesmo se estabeleceria em 1994 e a partir desta data seria livre a circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os quatro países, com a completa e gradativa eliminação das tarifas alfandegárias e restrições não tarifárias entre eles. O Tratado também previa uma tarifa externa comum em relação a terceiros países bem como a coordenação das posições que ambos os países deveriam assumir em discussões econômicas e comerciais internacionais, além da coordenação das políticas macroeconômicas e setoriais dos quatro países, incluindo as políticas de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais de serviços, alfandegárias e de transportes, comunicações e outras que viessem ser acordadas.

As fontes jurídicas do Mercosul são: o Tratado de Assunção, seus protocolos e os instrumentos adicionais ou complementares; os acordos celebrados no âmbito do Tratado de Assunção e seus protocolos; e as Decisões do Conselho do Mercado Comum, as Resoluções do Grupo Mercado Comum e as Diretrizes da Comissão de Comércio do Mercosul, adotadas desde a entrada em vigor do Tratado de Assunção.[219]

As instituições integrantes do Mercosul, definidas pelo Tratado de Assunção, foram mais tarde revistas no Protocolo de Ouro Preto, em 1994. O protocolo define que cada país membro tem um voto e as decisões necessitam de unanimidade. O Protocolo de Ouro Preto definiu a estrutura institucional do bloco, assim formada: Conselho do Mercado Comum (CMC); Grupo Mercado Comum (GMC); Comissão de Comércio do Mercosul (CCM); Comissão Parlamentar Conjunta (CPC); Foro Consultivo Econômico-Social (FCES); Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM). Além dessa estrutura, estabeleceu-se também a Reunião de Ministros, ocasião em que estes se reúnem de acordo com suas pastas e procuram assessorar e subsidiar as deliberações do CMC.

A partir de 1 de outubro de 1995, a originalmente zona de livre comércio deu um importante passo e converteu-se em união aduaneira, por meio da qual todos os países signatários poderiam cobrar as mesmas alíquotas

---

[219] LUPI, André Lipp Pinto Basto. **Soberania, OMC e Mercosul.** São Paulo: Aduaneiras, 2001, p. 227.

nas importações dos demais países, seria a Tarifa Externa Comum (TEC).[220] Em 1998, os quatro países-membros firmaram a Declaração Sociolaboral do Mercosul, com o objetivo de debater as questões regionais e o impacto que a integração teria sobre os mercados de trabalho e as condições de trabalho.

Com novas questões e necessidades surgindo, em 2004, passou a vigorar o Protocolo de Olivos, por meio do qual se criou o Tribunal Arbitral Permanente de Revisão do Mercosul, com sede em Assunção, capital do Paraguai, dando maior segurança jurídica ao bloco. O Protocolo de Olivos aprofundou os termos do Protocolo de Brasília, revogando-o. Além disso, detalhou os procedimentos para a arbitragem.

Em dezembro do mesmo ano, os países membros assinaram a Declaração de Cuzco, que lançou as bases da Comunidade Sul-Americana de Nações, entidade que pretende unir o Mercosul e o Pacto Andino[221] em uma zona de livre comércio continental. Na sequência, no dia 6 de julho de 2005, firmou-se o Protocolo de Assunção sobre Direitos Humanos do Mercosul.

Três anos mais tarde, em 2007, iniciaram-se as atividades do Parlamento do Mercosul que tem entre outras atribuições a de recomendar normas para o bloco, enviar projetos para harmonizar as legislações dos países-membros e solicitar relatórios sobre questões vinculadas ao processo de integração. Também cabe a ele realizar audiências públicas com a participação de entidades da sociedade civil e dos setores produtivos.

Todos os projetos e normas do Mercosul que necessitem de aprovação legislativa são analisados e devem ter parecer prévio do Parlamento.

A Secretaria Administrativa do Grupo, sediada em Montevidéu, é responsável pelos documentos e pela comunicação de suas atividades.

“As decisões do Grupo são tratadas por consenso e com a presença de todos os participantes, tendo o português, espanhol e guarani como idiomas oficiais e a versão oficial dos documentos no idioma do país sede de cada

---

[220] ECOSUL - CONFERÊNCIA SOBRE O MERCOSUL, MEIO AMBIENTE E ASPECTOS TRANSFRONTEIRIÇOS. **Mercosul e Meio Ambiente:** oportunidades e desafios para a gestão ambiental. Curitiba: GTZ/IAP, 1997.

[221] A COMUNIDADE Andina é a união dos países Bolivia, Colômbia, Equador e Peru, denominados países - membros, com o objetivo de acelerar seu desenvolvimento, mediante a integração andina, sulamericana, e latinoamericana. Países associados: Chile, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai (através do Mercosul). Países observadores: México e Panamá. Site oficial. <http://www.comunidadeandina.org/quienes.htm>.

reunião."[222]

O Grupo Mercosul pode contar com quantos subgrupos foram necessários para o cumprimento de seus objetivos. A efetiva implementação do Mercosul é de competência dos Estados Nacionais, mas isto não significa dizer que dependendo de interesses, riscos ou oportunidades que a integração representa, os governos estaduais não possam também agir.

No Brasil, os estados que tomam iniciativas neste sentido, são aqueles que têm fronteiras com os países do Mercosul. Primeiro, porque suas relações interfronteiriças representam parcelas significativas de suas atividades econômicas e características geográficas, apresentando grau de similaridade em relação às economias vizinhas. Isso faz com que Estados como Paraná, Rio Grande do Sul, e em menor escala Santa Catarina e Mato Grosso do Sul, promovam maior número de discussões a respeito da integração. Alem das ações individuais, apresentam reivindicações e ações integradas de caráter local ou regional incluindo trabalhos e estudos conjuntos com o Uruguai, o Paraguai e Argentina.

A cooperação técnica entre os países do Mercosul deve ser a alavanca de integração conjunta abrangendo áreas de interesses comuns através de realização de obras conjuntas, cooperações técnicas e de pesquisas, intercâmbio diversos e programas conjuntos de ensino e extensão, preparando a sociedade para a efetiva integração. Desta forma, a integração do Mercosul precisa caminhar para uma correlação entre todos os campos das atividades humanas, a exemplo da Comunidade Europeia e não apenas tratando prioritariamente os assuntos de ordem econômica.

Corroborando com essas idéias, Cabral entende que

> Os países da América Latina têm a consciência da efetiva união, pois juntos possuem uma grande população, recursos naturais e peso político. Se estes fatores forem harmoniosamente combinados e administrados com seriedade, existe uma grande possibilidade de a região estar entre as principais economias mundiais. No entanto, não conseguirão muito progresso econômico e social se continuarem divididos.[223]

Em relação à preservação dos recursos naturais transfronteiriços, é de

---

[222] PARLAMENTO do Mercosul começa a funcionar. **Jornal outro tempo**. Curitiba, jun./jul. 2007, p.1.
[223] CABRAL, op. cit.,1992, p. 32.

fundamental importância que pesquisas devem se ater à busca de conhecimentos necessários que torne possível afastar os riscos globais de contaminação. O afastamento destes riscos constitui o objetivo da proteção e gestão ambiental que, visa assegurar o direito ao meio ambiente a todos.[224] Em matéria de gestão de riscos inicialmente deve-se considerar se a sociedade e os governos aceitam os riscos da degradação da qualidade ambiental[225], na medida em que distribuem os malefícios gerados, em prol do desenvolvimento "sustentável" ou não, dependendo da opção tomada.

O processo de integração do Mercosul constitui hoje um compromisso e um desafio para os Estados Partes, os quais têm realizado evidentes esforços para se ampliar dentro das Américas. O bloco vem conquistando respeito internacional, uma vez superadas as deficiências que ainda atravessa no seu processo de integração.

Segundo Lamprea,

> o Mercosul é uma experiência ainda singular no mundo em desenvolvimento. Uma experiência única a um tempo de natureza econômico-comercial, como união aduaneira e futuro mercado comum talvez como uma moeda única, e de natureza política, como fator de convergência democrática, de consolidação do espírito de cooperação sobre as veleidades de poder e de rivalidade regional e de fortalecimento útil do poder nacional dos países-membros – em suma, um instrumento de paz e de desenvolvimento como poucas vezes a diplomacia foi capaz de gerar. [226]

## 3.1 A DIMENSÃO AMBIENTAL NO MERCOSUL

Além das questões puramente comerciais e econômicas, o Tratado do Mercosul também abriu margem à criação de uma política comum de proteção ao meio ambiente, tanto para a região como para o amplo espaço latino-americano.

Reconhecido pela sua biodiversidade, o Mercosul representa um

---

[224] SILVA, S.T. Princípio de precaução: uma nova postura em face dos riscos e incertezas científicas. In VARELLA, M. D. **Princípio da Precaução.** Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p.83.
[225] BECK, Ulrich. **La Sociedad del riesgo global.** Madrid: Siglo Veinteuno, 2002, p. 115.
[226] LAMPREIA, Luis F. **O Brasil no contexto mundial: uma visão do Itamaraty**. São Paulo: Revista do Mercosul n° 64, 2000.

processo real de aproximação e de valores entre os países que compartilham vários aspectos em comum e uma riqueza ambiental. Neste sentido é importante que os Estados Partes regulem seus sistemas produtivos e jurídicos de modo a garantir um meio ambiente sadio e protegido, assim como uma boa qualidade de vida aos seus cidadãos.

Ribeiro, utilizando um arcabouço teórico fundamentado na geografia e na ciência política, examinou tratados e conferências sobre o tema, assim como seus principais desdobramentos, e constatou que, no que se refere às questões ambientais na América Latina, acompanhamos a construção de uma Ordem Ambiental Internacional (OAI).[227] Esta ordem é entendida como um sub-sistema específico do sistema internacional, com características de um sistema heterogêneo e multipolar. Na verdade, no interior da OAI são identificados vários sub-sistemas, um para cada documento acordado, com a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), em 1972, e com a realização da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD)[228], em 1992.

O último evento é considerado o mais importante marco, pois seus documentos ganharam visibilidade perante a opinião pública, além de fortalecer a temática em outros fóruns internacionais.[229] Nesse encontro intergovernamental, também conhecido como RIO92, buscou-se mais uma vez o estabelecimento de acordos internacionais que regulassem as ações antrópicas no meio ambiente. Neste ritmo, por meio da Decisão da CMC nº 9/95, os membros do Mercosul se comprometem com a proteção ao meio ambiente como forma de alcançar o desenvolvimento social e econômico com equidade e justiça social. Assim, o Programa de Ação do Mercosul, no seu ponto três, expressa tacitamente:

> Meio Ambiente - O objetivo será formular e propor estratégias e diretrizes que garantam a proteção do meio ambiente dos Estados Partes num contexto de livre comércio e consolidação da União

[227] RIBEIRO, Wagner Costa. **A ordem ambiental internacional.** São Paulo: Contexto, 2001(a).
[228] Na CNUMAD foram elaboradas duas Convenções internacionais, uma tratando das mudanças climáticas globais e outra da necessidade de manutenção da biodiversidade. Além de duas Declarações: a do Rio e a de Florestas, tratam-se de cartas de princípios pela preservação da vida na Terra e das florestas, respectivamente. Outro documento produzido foi a Agenda XXI, que é um plano de ação, dividido em 40 capítulos, que visa a mitigar os problemas ambientais globais.
[229] RIBEIRO op. cit., 2001ª, p. 146.

> Aduaneira, considerando as diretrizes básicas de política ambiental aprovadas pela Res. GMC Nº 10/94 e os princípios do desenvolvimento sustentado emanados da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento que teve lugar no Rio de Janeiro em 1992 (RIO92).[230]

A RIO92 fez com que os países do Cone Sul estabelecessem uma posição conjunta a respeito do meio ambiente, o que ficou claro na Declaração de Canela, firmada em 21 de fevereiro de 1992. Esta posição conjunta inclui a proteção da atmosfera e da diversidade biológica, alerta para a degradação dos solos e da desertificação, trata dos bosques, dos recursos hídricos, dos assentamentos humanos, dos recursos financeiros, do comércio internacional, do meio ambiente marinho, dos resíduos perigosos e incentiva o fortalecimento institucional para o desenvolvimento sustentável. Este compromisso fica claro no item 1 da Declaração:

> La crisis ambiental amenaza la sobrevivencia en la Tierra. Vivimos en un ecosistema cuyo equilibrio es esencial para toda la humanidad. La protección del ambiente y la conservación racional de los recursos naturales requiere el firme compromiso de todos los Estados del mundo en la realización de una tarea concertada, que asegure a las generaciones futuras la subsistencia de las condiciones que hacen posible la vida en nuestro planeta.[231]

De início, o meio ambiente foi tratado pelo Mercosul como matéria relacionada a temas centrais de outras comissões temáticas. Até que na 2ª Reunião de Presidentes do Mercosul, celebrada em Las Leñas, na Argentina, durante 26 e 27 de junho de 1992, decidiu-se, por meio da Resolução nº 22/92, pela criação da Reunião Especializada em Meio Ambiente (REMA)[232]. As funções do novo grupo eram, entre outras, se encarregar da análise da legislação vigente em matéria ambiental dos Estados Membros do Mercosul e

---

[230] PROGRAMA de Ação do Mercosul de combate aos Ilícitos no Comércio Internacional – Decisão do Mercosul – MERCOSUL/CMC/DEC. N. 03/01. Disponível em: <http://www.mercosur.int/msweb/Normas/normas_web/Decisiones/PT/Dec_009_095_Prog%20Ac%C3%A3o%20MCS%20ano%202000_Ata%202_95.PDF>. Acesso em: 10 mar. 2011.

[231] SECRETARÍA ADMINISTRATIVA DEL MERCOSUR. **Medio Ambiente en el Mercosur**. Serie Temática, Documento nº 3, Montevideo, 2002, p. 86. Declaração de Canela item 1: Tradução livre do espanhol para o português: A crise ambiental que ameaça a sobrevivência na Terra. Nós vivemos em um ecossistema cujo equilíbrio é essencial para toda a humanidade. A protecção do ambiente e conservação racional dos recursos naturais exige o firme compromisso de todos os Estados no mundo que faz uma tarefa concertadas que vai garantir as gerações futuras manter as condições que tornam possível a vida na Terra.

[232] GMC. **Resolução nº 22/92** - Disponível em: <http://www.mercosur.int/msweb/Normas/normas_web/Resoluciones/PT/GMC_RES_1992_022_PT_RMedio_Ambien.PDF>. Acesso em: 12 mar. 2011.

das propostas de ações de proteção ambiental, através de recomendações ao Grupo Mercado Comum. Já a Resolução nº 62/93 delegou à REMA[233] a elaboração de um cronograma de eliminação de restrições não-tarifárias sobre o meio ambiente.[234] Desde a sua criação, o grupo especializado se reuniu em cinco ocasiões. Na terceira reunião, celebrada em Brasília, em 1994, por meio da Resolução nº 10/94 do Grupo Mercado Comum, aprovou as Diretrizes Básicas em Matéria de Política Ambiental, as quais recomendam:

> 1) A harmonização das legislações ambientais dos países membros; 2) Assegurar as condições equânimes de competitividade entre os membros do bloco através da inclusão do custo ambiental; 3) Garantir a adoção de praticas degradantes; 4) Adotar o manejo sustentável no aproveitamento dos recursos naturais renováveis; 5) Assegurar a obrigatoriedade da avaliação de impacto ambiental; 6) Assegurar a minimização e/ou a eliminação de contaminantes a partir da adoção e desenvolvimento de tecnologias apropriadas, limpas e de reciclagem, ademais de tratar adequadamente os resíduos sólidos, líquidos e gasosos; 7) Assegurar o menor grau de deteriorização ambiental nos processos produtivos regionais e nos produtos de intercambio; 8) Harmonizar os procedimentos legais e/ou institucionais para o licenciamento/habilitação ambiental, e monitorizar as atividades que possam gerar impactos ambientais em ecossistemas compartidos; 9) Coordenar os critérios ambientais comuns tanto na negociação como na implementação dos atos internacionais de incidência do Mercosul; 10) Fortalecer as instituições para a gestão ambientalmente sustentável, através do aumento da informação ambiental para a tomada de decisões; 11) Desenvolver o turismo interno do Mercosul com equilíbrio ambiental.[235]

Na quarta REMA, realizada em 1994, que "procedeu-se à avaliação das legislações referentes às águas"[236], foram também efetuadas propostas específicas, com destaque para o Acordo Brasil-Paraguai de conservação da

---

[233] SOBRE a REMA afirmava R. Eugenia Bec: La REMA no tiene oficinas y puede deliberar dentro del territorio de cualquier Estado miembro. Está compuesta por cuatro representantes principales y cuatro alternos de cada Estado miembro, que la presiden de forma rotativa. Las recomendaciones de la REMA no son vinculantes, a menos que sean aprobadas por una Resolución del GMC. Cfr. R. Eugenia Bec em Aspectos ambientales del Mercosur, **Revista de Derecho del Mercosur**, nº 1, Buenos Aires: La Ley, 1997, p. 186.

[234] GMC. Resolução nº 62/93: art 1: Instruir a los Subgrupos de Trabajo Nos. 3,7,8 y 9 y a la Reunión Especializada de Medio Ambiente para que remitan al Subgrupo de Trabajo Nº 1, antes del 30 de noviembre de 1993, el cronograma de eliminación de Restricciones No Arancelarias correspondientes a cada subgrupo de trabajo, dispuesto oportunamente por el Grupo Mercado Común.

[235] MERCOSUR/GMC/RES nº 10/94: **Directrices básicas en materia de política ambiental.** Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/unir/webunir/bila/18/5informa/1impatua.htm>. Acesso em: 22 dez. 2010.

[236] PES, João Hélio Ferreira, **O Mercosul e as águas**: a harmonização, via Mercosul, das normas de proteção às águas transfronteiriças do Brasil e Argentina. Santa Maria: UFSM, 2005.p 82

fauna aquática nos cursos dos rios limítrofes. PES sustenta que “nesta reunião se teceu pela primeira vez comentários de que ao serem efetuados acordos bilaterais, quando atingirem zonas fronteiriças, deve haver, obrigatoriamente, consulta aos demais países do bloco”.[237] Em resumo, podemos afirmar que as Diretrizes Básicas em Matéria de Política Ambiental ressaltam a necessidade de se harmonizar a legislação ambiental dos Estados Membros sem a necessidade de igualá-las, “considerando as particularidades de cada caso, ademais da adoção de promoção das normas que garantam as condições equânimes de competitividade”.[238] Com a Resolução GMC nº 20/95, que deu nova estrutura ao Grupo Mercado Comum, cria-se o subgrupo de trabalho nº 6 – Meio Ambiente, pondo fim ao trabalho da REMA. A resolução foi ratificada pela Decisão CMC nº 59/00. O Grupo do Mercado Comum instituiu este subgrupo de trabalho para a formulação e proposição de estratégias e diretrizes que garantam a proteção e integridade do meio ambiente dos Estados Partes, tendo como premissas a excelência e a eficácia, mas sempre considerando diretrizes básicas de políticas ambientais, tais como os princípios de gradualidade, flexibilidade e equilíbrio definidos no Tratado do Assunção e os princípios emanados da Declaração de Canela e da Conferencia das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, sempre observando a necessidade de promover o desenvolvimento sustentável.[239]

De acordo com a Resolução GMC nº 38/95, as áreas prioritárias do subgrupo de trabalho nº 6 – Meio Ambiente são:

> 1) Restrições não tarifárias: análises das restrições e medidas não tarifárias que tenham relação com a temática ambiental e elaboração da proposta de harmonização ou eliminação de tais medidas e restrições. O processo de harmonização ou eliminação abarca tanto a compatibilização como a manutenção de restrições e medidas não tarifarias, quando estas resultem justificadas adequadamente medidas e restrições de proteção ao meio ambiente; 2) Competitividade e meio ambiente: contribuir para estabelecer em matéria ambiental condições de adequada competitividade entre os Estados-Partes e entre estes e terceiros países e/ou esquemas de integração regional. Promover estudos que atendam à valoração do custo ambiental no custo total do processo produtivo, de modo que permita condições equânimes de proteção ambiental e competitividade; 3) Normas Internacionais: acompanhar o processo

[237] PES, op. cit.
[238] ONESTO, Marcelo. **Mercosur e Medio Ambiente.** p. 98.
[239] **Grupo do mercado comum.** Disponível em: <http://geomercosur.com/normas/MCSurAcuerdoMAmbiente.htm>. Acesso em: 13 mar. 2011.

> de elaboração, discussão, definição e implementação da serie ISO 14.000 – Gestão Ambiental, e analisar os impactos de sua possível aplicação como fator diferenciador de competitividade para produtos originários do Mercosul no mercado internacional; 4) Temas Setoriais: promover a implementação das propostas que em matéria ambiental foram apresentadas pelos Sub-grupos de Trabalho ao término do período de transição; 5) Instrumento Jurídico de meio ambiente no Mercosul: elaboração de um documento que tomará como referencia os ordenamentos legais nacionais, temas específicos de gestão ambiental, tendo como objetivo a otimização dos níveis de qualidade ambiental nos Estados-Partes; 6) Sistema de Informação Ambiental: desenho, desenvolvimento e colocação em funcionamento de um sistema de informação ambiental, a nível das máximas instituições nacionais dos Estados-Partes; 7) Selo Verde Mercosul: desenvolvimento de um processo tendente à definição e formalização de um sistema selo verde Mercosul. [240]

Para evitar a possibilidade de conflitos futuros, Brasil, Uruguai, Argentina e Paraguai sentaram-se à mesa, de 2001 a 2009, para estudar o grande manancial comum: o Aquífero Guarani. Os quatro Países Partes do Mercosul, onde ocorre o SAG, apesar de fazê-lo de forma independente, vêm buscando, além dos instrumentos legais, aproveitar-se da tecnologia e da pesquisa para aprimorar o tratamento, uso e conservação do aquífero com a implantação do Projeto de Proteção Ambiental e Sustentável do Aquifero Guarani[241] que foi elaborado para melhor conhecimento das características do aquífero e com o apoio do Banco Mundial que, por meio do Fundo Global para o Meio Ambiente (Global Environmental Fund - GEF) e da coordenação da Organização dos Estados Americanos (OEA), passou a financiar aproximadamente metade do custo das pesquisas – a outra metade ficou como a contraparte de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.

O Projeto para a Proteção Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Sistema Aquífero Guarani (PSAG) representa uma oportunidade única para o crescimento e a sistematização do conhecimento sobre este que é considerado um dos mais importantes reservatórios de água subterrânea do planeta.[242] Apesar dos resultados positivos alcançados pelas estratégias de

---

[240] SECRETARIA ADMINISTRATIVA DO MERCOSUL. Resolução GMC nº 38/95. **Medio Ambiente em el Mercosur.** Montevideo, 2002, p. 32.

[241] PSAG - Projeto de Proteção Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Sistema Aquífero Guarani. Disponível em: <http://www.sg-guarani.org/index/index.php>. Acesso em: 10 dez. 2010.

[242] HIRATA , R. et AL. **Aquífero Guarani:** oportunidades e desafios do grande manancial do Cone Sul. Grupo de Trabalho 4, da 58a. Reunião Anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, Florianópolis, SC, julho 2006.

gestão definidas, especialistas apontam que ainda há muito por fazer nos âmbitos internacional, regional e local, para preservar esse rico manancial. Esse projeto tem como objetivo dar apoio a esses quatro países na elaboração e implementação conjuntas da estrutura institucional para o gerenciamento e preservação do Sistema Aquífero Guarani (SAG), tendo em vista as gerações atuais e futuras, conforme descrito na Proposta para Fundos de Desenvolvimento de Projeto.[243]

O projeto de proteção ambiental em questão tem caráter preventivo e inclui uma série de intervenções referentes à: expansão e consolidação da atual base de conhecimento; desenvolvimento e implementação, em ação conjunta, da estrutura de gerenciamento do aquífero; participação pública através de estrutura institucional e informações adequadas; implementação de medidas direcionadas a fontes de poluição não pontual, monitoramento e avaliação.[244]

O marco inicial foi uma reunião organizada pela Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente, que ocorreu em janeiro de 2000, em Foz do Iguaçu, na qual os Governos da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai aprovaram o documento conceitual do Projeto. O resultado final que o projeto pretende alcançar, como já foi dito, é possibilitar que os quatro países disponham de um modelo de gestão para o SAG, por meio de um Programa de Ações Estratégicas (PAE), incluindo aspectos técnicos, científicos, institucionais, financeiros e legais para a sua proteção e uso sustentável. Assim, “o desenvolvimento conjunto e a instrumentalização de um marco de gestão para o SAG constitui o núcleo do projeto”.[245]

Para isso, estão previstas diversas análises a fim de propiciar maior conhecimento técnico-científico, incluindo modelos quantitativos e qualitativos para o fortalecimento das decisões tomadas a respeito do uso sustentável do

---

[243] As informações desta seção foram compiladas a partir dos documentos oficiais do projeto: PDF – *Project Development Founds*, do PAD – *Project Appraisal Document*, do PIP – Plano de Implementação do Projeto, do ADT – Análise Diagnóstico Transfronteiriço, Relatório Semestral (nov. 2006 – abr. 2007), Resumo Executivo do Plano Estratégico de Ação e do PEA – Plano Estratégico de Ação (versão preliminar), todos disponíveis no *site* oficial do projeto: <http://www.sg-guarani.org>. Acesso em: 2 mar. 2011.

[244] PROJETO DE PROTEÇÃO AMBIENTAL Disponível em: <http://www.sigrh.sp.gov.br/sigrh/basecon/guarani/guarani.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2011.

[245] BRASIL. Ministério do Meio Ambiente – Secretaria de Recursos Hídricos. **Documento de Introdução do Plano Nacional de Recursos Hídricos**. Brasília – DF, 2004. p. 14.

aquífero, além de firmação de acordos jurídicos que definam direitos e responsabilidades pela utilização e proteção do aquífero, tudo concatenado ao conhecimento alcançado.

Além dos trabalhos no âmbito do Projeto Aquífero Guarani (PSAG) houve também interesse de levar a questão para o âmbito do Mercosul. Em julho de 2004 formou-se um grupo Ad Hoc de Alto Nível no Mercosul com objetivo de estudar as possibilidades de um acordo marco sobre a gestão do aquífero. O projeto de acordo elaborado pelo Grupo Ad Hoc , na reunião de 6 a 8 de agosto de 1996, que passou a ser responsável pelo Sistema de Informação Ambiental do Mercosul. Através da Decisão CMC nº 9/95, ficou estabelecido o Programa de Ação do Mercosul até o ano 2000, o qual na Parte II, denominada Aprofundamento do Processo de Integração, no seu ponto 3, estabelece a dimensão global da integração, e foi entregue ao Conselho do Mercado Comum em dezembro de 2004, mas o Acordo sobre o Aquífero Guarani só foi assinado em 2 de agosto de 2010. Este pacto entende que o aqüífero é um recurso que ultrapassa as fronteiras, integrando o domínio territorial soberano da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, os únicos titulares. Prevê ainda medidas para a conservação dos recursos hídricos do manancial. Sendo que cada um dos países terá soberania no uso da água e também deverá ser responsabilizado pela poluição. Com o acordo, os estados membros se comprometem a informar sobre as atividades relacionadas ao aquífero.

### 3.1.1 O Acordo Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul

Tendo em vista as necessidades cada vez mais crescentes de regulamentação para a preservação do meio ambiente, os Estados Partes assinaram a Recomendação nº 4/97 do subgrupo de Trabalho nº 6 – Meio Ambiente. Aprovada pelo Conselho Mercado Comum através da Decisão nº 02, de 22 de junho de 2001, a recomendação estabelece o Acordo Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul[246], por meio da qual os Estados Membros reafirmam seu compromisso com os princípios da Declaração RIO92 sobre

[246] Nos documentos em versão espanhola, este acordo também foi intitulado de Acordo Marco sobre Meio Ambiente do Mercosul.

meio ambiente e desenvolvimento.

O Acordo Quadro é considerado o instrumento jurídico ambiental mais importante do bloco por firmar o compromisso de proteger o meio ambiente através da articulação das suas políticas econômicas, sociais e ambientais. O objeto deste acordo é o desenvolvimento sustentável e a proteção dos recursos naturais, mediante a articulação das dimensões econômica, social e ambiental, contribuindo a uma melhor qualidade do ambiente e de vida da população.[247]

Comentando sobre o Acordo Marco, quando este ainda era um projeto, Onesto afirma:

> Este texto busca constituirse en el marco jurídico bajo el cual se promueva el uso sostenible de los recursos naturales en el territorio de los Estados Parte. (...) Desde el plano económico los elementos más destacables del proyecto son el apoyo al uso combinado de instrumentos de mercado y de regulación directa, la adopción del principio del 'contaminador-pagador' y la harmonización de criterios de evaluación de impacto. [248]

Uma vez ratificado por todos os membros do Mercosul, o Acordo-Marco sobre Meio Ambiente, projeta Onesto, se constituirá no instrumento jurídico ambiental mais importante do bloco. Apesar da ausência de cláusulas auto-executivas, não significa que o Acordo seja um avanço pequeno, pois transcende dele mesmo o fato de regionalizar direitos ambientais, outorgando direitos de proteção ambiental a qualquer cidadão do bloco.[249]

Souza, por sua vez, reforça que o acordo é resultado dos esforços de integração do bloco:

> Como parte dos esforços de integração do Mercosul, no mês de junho de 2001, foi aprovado em Assunção, o Acordo-Quadro sobre o Meio Ambiente do Mercosul, substituindo o Protocolo Ambiental do Mercosul, até hoje não implementado. O Acordo reafirma seu compromisso com a busca de qualidade de vida e o desenvolvimento econômico, social e ambiental sustentável; reconhece a importância da cooperação entre os Estados Partes com o objetivo de apoiar e promover a implementação de seus compromissos internacionais em matéria ambiental; bem como reafirma os preceitos de

---

[247] ACORDO MARCO sobre Meio Ambiente do Mercosul. Veja seu artigo 3º, aprovado pelo Conselho Mercado Comum mediante a Decisão nº 2, de 22 de junho de 2001.

[248] ONESTO, op. cit., p. 98. Tradução Livre do espanhol para o português: Este texto pretende tornar-se o quadro jurídico em que promove o uso sustentável dos recursos naturais no território dos Estados Partes. (...) Uma vez que o nível econômico dos elementos mais marcantes do projeto é apoiar o uso combinado de instrumentos de mercado e regulação direta, a adoção do princípio do poluidor-pagador e da harmonização dos critérios de avaliação de impacto.

[249] ONESTO, op. cit., p. 98.

> desenvolvimento sustentável preconizados na Agenda 21, adotada durante a RIO92. Finalmente considera que as políticas comerciais e ambientais devem completar-se para assegurar o desenvolvimento sustentável no âmbito do Mercosul. [250]

Os princípios do Acordo Quadro norteiam a forma com que os Estados Partes deverão orientar-se em suas ações levando em conta os princípios constantes no preâmbulo do Tratado de Assunção - gradualidade, flexibilidade e equilíbrio - para promover a proteção do meio ambiente e o aproveitamento mais eficaz dos recursos disponíveis mediante a coordenação de políticas setoriais.

Ao se analisar a legislação ambiental gerada a partir da estrutura institucional do Mercosul, são encontradas Decisões e Resoluções adotadas principalmente pela necessidade de harmonizar as distintas legislações ambientais dos Estados Partes. No entanto, ainda não se estabeleceu regras para o Direito Ambiental do Mercosul. A normativa jurídica ambiental do bloco é modesta, ainda que seja importante poder contar com princípios básicos.

Se parece evidente que as normas infraconstitucionais são, em sua maioria, precisas e detalhistas, o preceito constitucional muitas vezes parece ilhado do resto do ordenamento jurídico nacional. A fim de se acabar com tal abismo, o vazio existente entre ambos deve ser ocupado pela norma comunitária, surgindo assim o que pode ser a semente do futuro Direito Ambiental do Mercosul.

Ser realista nesse tema significa avançar com segurança desde uma perspectiva de proteção ambiental nacional para que esta conduza à implantação de normas regionais de proteção ambiental, aprovadas em consenso por todos os Estados Membros do bloco, de maneira que não se torne letra morta, senão normas que contenham exigências pactuadas e de cumprimento viável por todos.

---

[250] SOUZA, P. R. P. **O Direito brasileiro, a prevenção do passivo ambiental e seus efeitos no MERCOSUL**. Texto extraído do site da Associação Brasileira dos Advogados Ambientalistas: http://www.abaa.org.br/artigos_070501_dirbra.html>. Publicado, em 07 de maio de 2001. Acesso em: 20 jan. 2011.

## 3.2 AS ÁGUAS NO MERCOSUL

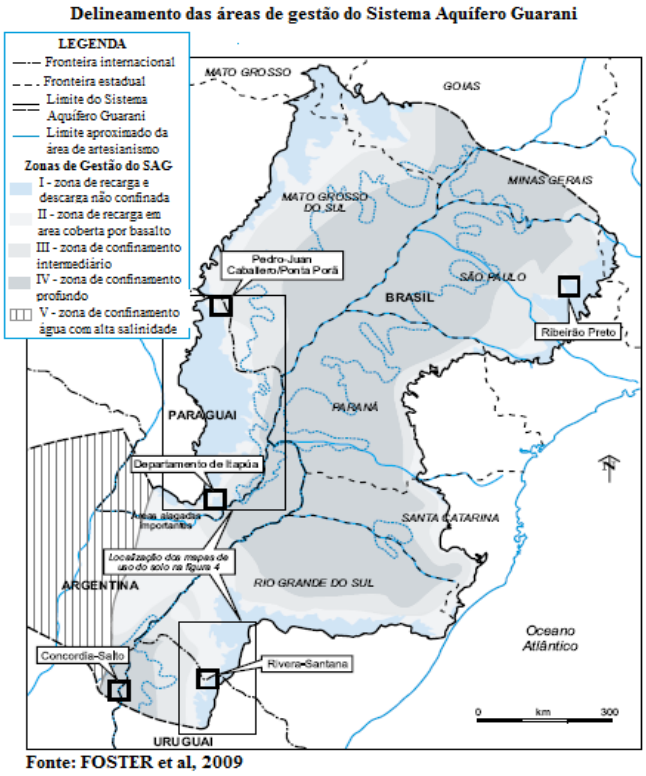


Figura 4: Delineamento das áreas de gestão do Aquifero Guarani [251]

O Mercosul no ato de sua instituição não previu qualquer dispositivo concernente às águas, sejam elas superficiais ou subterrâneas. Os recursos hídricos aparecem em pauta a ser discutida pelos Estados Partes pela primeira vez na Declaração de Canela, na qual se firmou, entre outros, que as transações comerciais devem incluir os custos ambientais causados nas etapas produtivas sem transferi-los às gerações futuras. Desta forma, os custos ambientais, significativos em toda e qualquer troca comercial, devem ter em vista não apenas o lucro econômico, mas também o lucro ou não prejuízo ambiental nas operações.

Consagrou-se ainda o respeito às soberanias, havendo ao mesmo tempo previsão de responsabilidades compartilhadas por danos ambientais eventualmente ocorridos. Nesse tocante, afirmou-se que será resguardada a soberania da diversidade biológica e das florestas: “os recursos biológicos são

[251] FOSTER, et al, 2009 - FIGURA 4: Delineamento das áreas de gestão do Aquifero Guarani - Disponível em: <http://www.anppas.org.br/encontro5/cd/artigos/GT9-461-411-20100902155823.pdf >. Acesso em: 10 jan. 2011.

inequivocamente recursos naturais de cada país e, portanto, sobre eles é exercida a soberania nacional."[252]

Como lembra Pes:

> Com o objetivo de preservação, os chefes de Estado do Bloco do Cone Sul, firmaram o compromisso de desenvolver a região, sem danificar o ambiente. Já na IV REMA (Reunião Especializada em Meio Ambiente) realizada em 1994, procedeu-se a avaliação da legislação referente às águas, além de terem sido efetuadas propostas especificas, com destaque para o Acordo Brasil-Paraguai de conservação da fauna aquática nos cursos dos rios limítrofes (...) as águas transfronteiriças existentes no território abrangido pelo Mercosul compreendem tanto as águas superficiais (rios) como as águas subterrâneas (aqüíferos). [253]

Até a década de 90, poucas iniciativas de gestão dos recursos hídricos no Mercosul foram instauradas. No Brasil, com o advento da Constituição Federal de 1988, puderam ser observados alguns avanços, atendendo as exigências internacionais pela melhoria ambiental. Os aparatos legais relativos às questões hídricas ganharam corpo em todo o bloco. Atualmente, o momento é de início da construção dos sistemas de regulagem e gestão compartilhada das águas do Mercosul.

### 3.2.1 As Águas do Brasil

No período colonial, ainda no século XVI, os rios navegáveis, seus afluentes e os rios perenes pertenciam aos direitos reais[254]. A utilização da água destes corpos hídricos dependia de concessão régia. Na realidade, a situação de fato existente era a livre derivação das águas de rios e ribeirões, feita por particulares, em benefício da agricultura e da indústria da cana-de-açúcar, cuja situação acabou sendo regulamentada pelo Alvará de 1804.

Por este ato, podia-se adquirir o direito ao uso das águas pela pré-ocupação, o que ocasionou grandes abusos, obrigando as autoridades

---

[252] DECLARAÇÃO DE CANELA. Disponível em: < http://www2.mre.gov.br/dai/uruamb.htm> . Acesso em: 14 nov. 2010.
[253] PES, op. cit.
[254] Ordenações Filipinas de 11 de janeiro de 1603, que disciplinou a matéria ambiental no livro I. Título LVIII, livro II, título LIX; livro IV, título XXXIII; livro V, títulos LXXV e LXXVIII. A Evolução da Legislação Ambiental no Brasil, Ed. Oliveira Mendes,1988, p. 26-27.

administrativas locais a mandar demolir pesqueiros, açudes e viveiros, construídos às margens dos rios navegáveis, em prejuízo do serviço público. Mas, as Ordenações Filipinas não se manifestavam sobre os rios não navegáveis e, ao mesmo tempo, elas tratavam da proteção das águas, proibindo que fossem lançadas, nos rios e lagoas, substâncias suscetíveis de interferir na vida ali existente.

Com a promulgação da Constituição do Império, as Ordenações Filipinas tornaram-se inaplicáveis no Brasil e os direitos e as prerrogativas da Coroa passaram a ser definidos pela referida Constituição.

Conforme resgata Ferreira[255], a Carta Imperial de 1824 foi completamente omissa em relação à questão hídrica. Em 1828, a lei que disciplinava as atribuições das Câmaras Municipais determinou que elas tivessem competência legislativa sobre as águas. Esta lei atribuía aos vereadores competência para deliberassem sobre: a) aquedutos, chafarizes, poços, tanques; b) esgotamento de pântanos e qualquer estagnação de águas infectas.[256]

Ainda no período imperial, foi promulgado o Ato Adicional que estabeleceu a competência das Assembléias Legislativas provinciais para legislar sobre obras públicas, estradas e navegação no interior de seus respectivos territórios, o que poderia ter tido reflexos nítidos sobre a política a ser adotada quanto às águas. Todavia, o Alvará de 1804 continuou em vigor até o advento do Código de Águas, em 1934.

A primeira Constituição Republicana, de 1891, também foi omissa em relação à questão hídrica. Ela atribuiu ao Congresso Nacional competência para legislar sobre navegação dos rios que banhassem mais de um Estado ou se estendessem a territórios estrangeiros e limitou-se a definir a competência federal para legislar sobre Direito Civil, no qual se pode incluir a atribuição legislativa sobre águas, principalmente quando elas são enfocadas sob o prisma do regime de propriedade que sobre elas incide. Com efeito, o Código Civil de 1916, elaborado na vigência da Constituição de 1891, em seu Título II

---

[255] FERREIRA, Patrícia Rose de Paiva. **Caracterização das Leis Hídricas do Brasil.** Disponível em: <http://www.negowat.org/internal/docs/RelatorioBrazil.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2011.

[256] Lei de 1º de outubro de 1828. Art. 16 – determinou que as Câmaras Municipais tivessem competência legislativa sobre as águas.

(Da Propriedade), Capítulo II (Da Propriedade Imóvel), Seção V (Dos Direitos de Vizinhança), apresenta o subtítulo “Das Águas”, em que o tema é tratado em termos dos direitos e obrigações que garantam o livre fluxo das águas do prédio superior para o inferior, da obrigação de receber as águas que fluem normalmente, etc.[257]

Ainda segundo Ferreira, o Código Civil classificou os bens como públicos e particulares. São públicos os bens de domínio nacional pertencentes à União, aos Estados e aos Municípios e são particulares todos os demais.[258] O Artigo 66 do Código Civil classifica os bens públicos da seguinte forma: Bens de uso comum: mares, rios, as estradas e praças; Bens de uso especial: os edifícios ou terrenos aplicados a serviços ou estabelecimento federal, estadual ou municipal; Bens dominicais: constituem o patrimônio da União, dos Estados ou dos Municípios.

A Constituição Federal de 1934, de tendência intervencionista, foi a que primeiro enfrentou o tema hídrico de forma clara e considerando os aspectos econômicos e de desenvolvimento que nele se incluem. Esta Carta Constitucional estabeleceu a competência da União para legislar sobre bens do domínio federal, riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia hidroelétrica, florestas, caça e pesca e a sua exploração.[259]

Estabeleceu também como domínio da União, os lagos e quaisquer correntes em terrenos do seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países ou se estendam a território estrangeiro. Aos Estados, foram conferidos os bens de propriedade destes, conforme legislação em vigor, com exceção dos atribuídos à União, assim como as margens dos rios e lagos navegáveis, destinados ao uso público, se por algum título não fossem do domínio federal, municipal ou particular.[260]

A Carta de 1934 incluía um título referente à ordem econômica e social que, em nosso Direito Constitucional, se mostrou uma grande novidade. Neste título, as minas e demais riquezas do subsolo, bem como as quedas d’água, foram consideradas como propriedade distinta da do solo para efeito de

---

[257] BRASIL. Código Civil. Lei n.º 3.071 de 1º de janeiro de 1916 (Art. 563 a 568).
[258] FERREIRA, op. cit.
[259] BRASIL. Constituição Federal (CF/88) de 16 de julho de 1934. Art. 5º - inciso XIX - alínea j
[259] BRASIL. Constituição Federal (CF/88) de 16 de julho de 1934. Art. 21 incisos I e II.
[260] FERREIRA, op. cit.

exploração ou aproveitamento industrial.

Ao mesmo tempo submeteu o aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, bem como das águas e da energia hidráulica, ainda que de propriedade privada, à prévia autorização ou concessão federal, excetuando-se o aproveitamento de energia hidráulica de potência reduzida e para uso exclusivo do proprietário e o aproveitamento das quedas d'água já utilizadas industrialmente na data da promulgação da lei. Estabelecia ainda, que a nacionalização progressiva das minas, jazidas minerais e quedas d'água ou outras formas de energia hidráulica, julgadas básicas ou essenciais à defesa econômica ou militar do país, seria regularizada por lei posterior.

A água, portanto, foi enfocada sob o ponto de vista de que se constituía em elemento essencial para a geração de riquezas econômicas e para o desenvolvimento, especialmente como fonte de energia elétrica.

Assim, em 20 de julho de 1934, foi publicado o Decreto nº 24.643 – o Código de Águas – totalmente compatível com a Carta Constitucional de 1934. Seus objetivos ficam claros desde suas considerações preliminares, que apontam a necessidade deste instrumento legal visto o uso das águas no país estar regido até então por legislação obsoleta, em desacordo com as necessidades e interesses da coletividade nacional. Como observa Ferreira[261], o instrumento pretendia dotar o país de uma legislação adequada que, de acordo com a tendência da época, permitisse ao público controlar e incentivar o aproveitamento industrial da água, considerando-se que a energia hidráulica exigia medidas que facilitassem e garantissem seu aproveitamento racional e tendo em vista que as reformas levadas a efeito no Ministério da Agricultura permitiriam que seus órgãos competentes ministrassem assistência técnica e material indispensável à consecução destes objetivos.[262]

O ano de 1934 marcou o início do processo de atribuição de valor às águas e aos recursos hídricos no Brasil. Com a instituição do decreto-lei n.º 24.643/34, os recursos hídricos passaram a ser regidos por uma legislação específica. O código classificava as águas em "... públicas de uso comum ou dominiciais (capítulo I), águas comuns (capítulo II) e águas particulares

[261] FERREIRA, op.cit.
[262] FERREIRA, op. cit.

(capítulo III)."[263] O código divide ainda as águas públicas entre a União, Estados e Municípios.

O estranho é notar que, durante a República, o uso das águas em geral ficou sem controle federal ou estadual até 1934, com a promulgação do Código de Águas[264] ainda assim, os dispositivos deste diploma legal referentes às águas subterrâneas não foram efetivamente aplicados, e a situação de ausência de controle permaneceu. Entretanto, com o advento da Constituição Federal de 1988, extinguiu-se o domínio privado das águas, fixando-se a dominialidade pública, inclusive das águas subterrâneas. Em outras palavras, restringiu-se direito de propriedade, e acompanhou-se a tendência de publicizar bens de relevado interesse público. O Código, ainda que baixado com o principal objetivo de regulamentar a apropriação da água com vistas à sua utilização como fonte geradora de energia elétrica, possui mecanismos capazes de assegurar a utilização sustentável dos recursos hídricos, bem como garantir o acesso público às águas. Embora avançado para a época em que surgiu, na terceira década do século XX, o Código de Águas não foi complementado pelas leis e regulamentos nele previstos. Esta lacuna e o posterior descumprimento de seus princípios por leis extravagantes provocaram verdadeiro retrocesso no campo legislativo pertinente à matéria. Muitas de suas disposições, que deveriam ter sido tratadas por leis especiais não o foram e, com isto, deixaram de ser aplicadas.

Foi o Código de Águas o primeiro instrumento legal que fez referência aos principais conceitos de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas, hoje em vigor, como por exemplo os artigos que se seguem:

> Art. 26, §2º diz: "O uso comum das águas pode ser gratuito ou retribuído conforme as leis e regulamentos da circunscrição administrativa a que pertence" (princípio do usuário – pagador).
> (...)
> Art. 71 : "Terá sempre preferência, sobre quaisquer outros, o uso das águas para as primeiras necessidades da vida" (hierarquia de usos).
> (...)
> Art 111: "Os trabalhos para a salubridade das águas serão executados a custa dos infratores que além de responsabilidade criminal, se houver, responderão pelas perdas e danos que consomem, e pelas multas que lhe forem impostas nos regulamentos

[263] RIBEIRO, J. Propriedade das águas e o registro de imóveis. In: Vladimir P. F. (Org.). **Águas** – Aspectos jurídicos e ambientais. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2003, p. 29-49.
[264] REBOUÇAS, op. cit., p. 139.

> administrativos" (internalização dos custos externos/cobrança pela poluição).[265]

Em 7 de dezembro de 1940, é promulgado o Decreto-Lei nº 2.848 – o Código Penal – em vigor até hoje, embora tenha recebido diversas emendas nos anos subseqüentes. Ele arrola entre os crimes contra a saúde pública "envenenar água potável, de uso comum ou particular" crime passível de 10 a 15 anos de reclusão, como também "corromper ou poluir água potável, de uso comum ou particular, tornando-a imprópria para consumo ou nociva à saúde", para o qual é prevista pena de 2 a 5 anos de reclusão.

Já a Constituição Federal de 1946, de tendência liberal, alterou substancialmente a questão do domínio hídrico, dispondo expressamente a respeito da matéria. Determinava ser de competência da União legislar sobre riquezas do solo, mineração, metalurgia, águas, energia elétrica, florestas, caça e pesca.

Tal competência não excluía a legislação estadual supletiva ou complementar.[266] Arrolava entre os bens da União "os lagos e quaisquer correntes d'água em terrenos de seu domínio ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limite com outros países ou se estendam a território estrangeiro, e bem assim as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países" e, entre os bens dos Estados, os lagos e rios em terrenos de seu domínio e os que têm nascente e foz no território estadual. [267] Com isto desaparecem não as águas municipais, mas os "rios municipais", tal como estavam definidos no Código de Águas.[268]

A Carta de 1946 manteve um título voltado para o disciplinamento da ordem econômica e social, no qual as quedas d'água são consideradas sob regime de propriedade distinta da do solo para efeito de aproveitamento industrial ou de exploração. Determinou ainda, que o aproveitamento de recursos minerais e de energia hidráulica dependiam de autorização ou

---

[265] BRASIL. **Código de águas**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d24643.htm>. Acesso em: 20 nov. 2010.
[266] BRASIL. Constituição Federal de 18 de setembro de 1946. Art. 5º. Inciso XV. Alínea l. Art. 6º.
[267] BRASIL. Constituição Federal de 18 de setembro de 1946. Art. 34.
[268] BRASIL. Decreto N.º 24.643 de 10 de julho de 1934. Título II (Águas Públicas em relação a seus proprietários). Capítulo único. Art. 29. Inciso III. §§1º e 2º.

concessão e só poderiam ser dadas a brasileiros ou empresas organizadas no país. Esta determinação não se aplicava ao aproveitamento de energia hidráulica de potência reduzida.

A Constituição Federal de 1967 praticamente repetiu os termos da Carta anterior, no que tange os bens da União e dos Estados.[269] A competência federal em matéria de legislação foi mantida, mas afastada a competência supletiva dos Estados quanto a este particular. Também reeditou a manutenção das quedas d'água sob regime de propriedade distinta da do solo para efeito de aproveitamento industrial e a necessidade de autorização ou concessão no caso de aproveitamento de energia hidráulica.

O Código Florestal (Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965), considera como de preservação permanente as florestas e demais formas de vegetação situadas ao longo de rios, ao redor de nascentes e lagos, topos de morros, encostas e outros. A Política Nacional de Saneamento - Lei n.º 5.318, de 26 de setembro de 1967, ao normatizar o saneamento básico, tratando especificamente sobre o sistema de esgoto e de drenagem de águas pluviais, contribui de modo formal para a gestão qualitativa dos recursos hídricos.

A Política Nacional de Irrigação, Lei n.º 6.662, de 25 de junho de 1979, tinha por objetivo controlar a utilização da água usada na irrigação, dentre outros[270].

Em 31 de agosto de 1981 foi promulgada a Lei Federal n.º 6.938 que estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente e que tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no país, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, devendo ser atendidos, entre outros, os princípios de racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar, o planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais e de proteção dos ecossistemas com a preservação de áreas representativas e o acompanhamento do estado da qualidade ambiental.[271] Esta lei, tida como uma das regulamentações

---

[269] CONSTITUIÇÃO FEDERAL de 24 de janeiro de 1967. Art. 4º. Inciso V. alínea II e Art. 5º.
[270] HENKES, Silviania Lúcia. **Histórico legal e institucional dos recursos hídricos no Brasil**. Jus Navigande. Teresina, a.7, n. 66, jun. 2003. Disponível em: < http://www.jus.com.br/>. Acesso em: 21 jan. 2011.
[271] CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Lei n.º 6.938 de 31/08/1981. Art. 1º. Incisos II, III e IV

ambientais brasileiras mais importantes, trouxe consigo o início do pensamento holístico[272] em relação à proteção ambiental no Brasil indo o legislador além da tutela dispersa dos diferentes bens (...) e tratando o ambiente como um todo[273].

Esta Lei instituiu o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SINAMA), cujo órgão superior é o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), ao qual compete, entre outras atribuições estabelecer normas e critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos.[274]

A esse respeito, Milaré afirma:

> Note-se a ênfase dada aos recursos hídricos entre os demais recursos ambientais. Aliás, a mesma Lei também enfatiza as águas ao definir os recursos ambientais como sendo: 'a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora'. [275]

Dentre os instrumentos desta política, menciona-se o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental, o zoneamento ambiental e o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras.

Dentre os instrumentos desta política menciona se o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental, o zoneamento ambiental e o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras. Ou seja, esta lei define a água como um recurso ambiental o qual deve ter o seu uso planejado, racionalizado, fiscalizado, protegido e sua qualidade acompanhada.

Como regulamento da lei nº 6.938/81, destaca-se a Resolução do CONAMA 020/86 que tem grande interação com a gestão dos recursos hídricos. Esta resolução define o enquadramento, classifica as águas,

---

[272] FERREIRA, op. cit. HOLÍSTICO v. do latim – holismo - 1.Filos. Tendência, que se supõe seja própria do Universo, a sintetizar unidades em totalidades organizadas; 2.Teoria segundo a qual o homem é um todo indivisível, e que não pode ser explicado pelos seus distintos componentes (físico, psicológico ou psíquico), considerados separadamente; holística.

[273] ALMEIDA, Caroline Corrêa. **Evolução histórica da proteção jurídica das águas no Brasil.** Jus Navegandi, Teresina, ano 7, n. 60, nov. 2002. Disponível em: <http:// www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=3421>. Acessado em: 21 jan. 2011.

[274] BARROS, Wellington Pacheco. A ÁGUA NA VISÃO DO DIREITO. Disponível em: http://www.tjrs.jus.br/export/poder_judiciario/tribunal_de_justica/centro_de_estudos/publicacoes /doc/Agua_na_Visao_do_Direito.pdf. Acesso em: 21 jan.2011

[275] MILARÉ, Edis. Direito do Ambiente: doutrina – prática – jurisprudência – glossário. 2ª ed. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2000, p. 387.

normaliza os padrões de qualidade e os limites de lançamento de efluentes.

A Lei de Crimes Ambientais, de 12 de fevereiro de 1998 - Lei Federal nº 9.605 –, trata, por sua vez, dos crimes contra o meio ambiente e de infrações administrativas ambientais. Dispõe, também, sobre processo penal e cooperação internacional para a preservação do meio ambiente. Estipula que causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da flora é crime passível de pena de reclusão, de um a quatro anos, e multa.

No entanto, se o crime

> tornar uma área, urbana ou rural, imprópria para a ocupação humana; causar poluição atmosférica que provoque a retirada, ainda que momentânea, dos habitantes das áreas afetadas, ou que cause danos diretos à saúde da população; causar poluição hídrica que torne necessária a interrupção do abastecimento público de água de uma comunidade; dificultar ou impedir o uso público das praias; ocorrer por lançamento de resíduos sólidos, líquidos ou gasosos, ou detritos, óleos ou substâncias oleosas, em desacordo com as exigências estabelecidas em leis ou regulamentos, a pena de reclusão é de 1 a 5 anos.[276]

A Constituição de 1988 alterou o domínio hídrico das Constituições anteriores. Embora haja mantido as disposições relativas às águas da União[277], no que tange aos Estados ela praticamente abrangeu todas as demais águas, excetuando-se as atribuídas à União pela mesma Carta. Com efeito, são arroladas como bens dos Estados “as águas superficiais e subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito”[278].

A Carta Magna da República Federativa do Brasil de 1988 é de significativa importância na mudança de concepção sobre o meio ambiente e de sua proteção legal, sendo que, no que diz respeito aos recursos hídricos, o legislador estabeleceu uma nova normação que possibilitou o estabelecimento da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), que implementa a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA).[279]

A partir dessa constituição, foi delimitado o sistema jurídico ambiental,

---

[276] BRASIL. Lei N.º 9.605/98. Art. 54 § 2º.
[277] BRASIL. Constituição Federal de 5 de outubro de 1988. Artigo 20. Inciso III.
[278] BRASIL. Constituição Federal de 5 de outubro de 1988. Artigo 26. Inciso I.
[279] ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**, 7 ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 822.

sendo que, por disposição do art. 225, todos os cidadãos têm direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo considerado como bem exclusivamente público, de uso comum do povo.

Ela determina que a competência legislativa sobre as águas é exercida privativamente pela União[280], mas não descarta a possibilidade de que lei complementar – obviamente federal – possa autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas[281]. Caberá à União "instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso".

Quanto às competências administrativas, esta Carta determina que o combate à poluição, em qualquer de suas formas, e a defesa do meio ambiente integram a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios[282].

Ferreira[283] relembra ainda que em 9 de janeiro de 1997, mais de oito anos após a promulgação da Constituição, foi publicado no Diário Oficial da União a Lei n.º 9.433 que "Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal"[284].

Segundo Graf, esta lei configura um marco refletindo a profunda modificação valorativa no que se refere aos usos múltiplos da água, às prioridades desses usos, ao seu valor econômico, à sua finitude e à participação popular da gestão[285]. Entre os fundamentos nos quais está baseada tem-se primeiro que a "a água é um bem de domínio público"[286]. E, em sendo a água um dos elementos do meio ambiente, isto faz com se aplique a ela o enunciado constitucional que diz que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo.[287]

Granziera explica a origem da tendência mundial a publicização dos recursos hídricos, ao definir:

---

[280] BRASIL. Constituição Federal de 5 de outubro de 1988. Art. 22. Inciso IV.
[281] BRASIL. Constituição Federal de 5 de outubro de 1988. Art. 22.
[282] BRASIL. Constituição Federal de 5 de outubro de 1988. Art. 23.
[283] FERREIRA, op. cit.
[284] BRASIL. Constituição Federal. Ementa da Lei 9.433 de 8 de janeiro de 1997.
[285] GRAF, Ana Cláudia Bento. A tutela dos Estados sobre as águas. In: FREITAS, V. P. (Coord.). **Águas:** aspectos jurídicos e ambientais. Curitiba: Juruá, 2000, p. 66.
[286] BRASIL. Lei n.º 9.433/97. Art. 1. Inciso I.
[287] BRASIL. Constituição Federal de 5 de outubro de 88. Art. 225. Caput.

> Quanto maior a importância de um bem à sociedade, maior a tendência a sua publicização, com vista na obtenção da tutela do Estado e da garantia de que todos poderão a ele ter acesso, de acordo com os regulamentos estabelecidos. No que se refere às águas, as coisas não passam de forma diferente.[288]

Portanto, enquanto bem de uso comum do povo, seu uso não pode ser apropriado por uma só pessoa, física ou jurídica, com exclusão absoluta dos outros usuários. Além disso, definindo a água como um bem de domínio público, sem especificar qual o corpo d'água a ser considerado, faz com que todas as águas, superficiais, subterrâneas, fluentes e emergentes, passem a ser do domínio público. Tem-se ainda que as águas públicas não podem ser dominicais (integrantes do "patrimônio privado" do Poder Público).

A inalienabilidade da água é uma de suas características como bem de domínio público.[289] Ora, se o Legislador Constituinte procedeu à classificação de meio ambiente, e sendo a água um de seus elementos constitutivos, a ela se aplica a mesma classificação, sendo, portanto, bem público de uso comum do povo. Neste sentido, Machado lembra que "como a água é um dos elementos do meio ambiente, isso faz com que se aplique à água o enunciado do caput do art. 225 da CF/88". [290]

Pes mantém essa posição:

> A nossa Constituição Federal, no capítulo do meio ambiente, ao definir todos os bens ambientais como de uso comum do povo, não exclui desse rol a água – bem fundamental para preservação da vida no planeta. [291]

Posição essa, entre outros, compartilhada também por Viegas:

> Fácil é perceber que a norma, ao mencionar que o meio ambiente, é um bem de uso comum do povo, estava procedendo a sua classificação e, logicamente, à da água. [292]

Por meio deste entendimento, ficou revogado o art. 1º do Código de Águas que dispunha o contrário. Em seguida o documento aponta que a

---

[288] GRANZIERA, op. cit., 2001, p. 88.
[289] BRASIL. Lei N.º 9.433/97. Art. 18
[290] MACHADO, op. cit., 2000, p. 421.
[291] PES, João Hélio. Água para todos. **Zero Hora**, Porto Alegre, 14 fev. 2005. Caderno, p. 17
[292] VIEGAS, op. cit., 2005, p. 89.

dominialidade pública da água não transforma o Poder Público Federal e Estadual em proprietário da água, pois o ente público não é proprietário, senão no sentido puramente formal (tem poder de tutela do bem), e, na substância, é um simples gestor do bem de uso coletivo.

Para Machado a característica de bem público dos recursos hídricos "não transforma o Poder Público federal e estadual em proprietário da água, mas torna-o gestor desse bem, no interesse de todos."[293]

No mesmo sentido Pes discorre que:

> esse é um bem ao qual as pessoas não se atrelam por meio do instituto da propriedade. A propriedade é baseada na idéia de usar, gozar, fruir e fazer o que se bem entende, idéia essa que não é possível aplicar ao 'bem ambiental', tanto pelo agente público como pelo particular. [294]

Por sua vez, as nascentes e outros corpos d'água situados em prédios particulares passaram a ser públicas, podendo ser utilizados pelo proprietário do terreno para consumo humano e dessedentação de animais.[295] Nos terrenos particulares, todas as derivações e captações estão sujeitas à outorga do Poder Público, com exceção das insignificantes.[296]

A legislação define também que o domínio público das águas obriga a dar acesso à água àqueles que não que sejam proprietários dos terrenos em que as nascentes aflorem, àqueles que não estão em prédios à jusante das nascentes e àqueles que não são ribeirinhos ou lindeiros dos cursos d'água. A extração de água de aqüífero subterrâneo, para consumo final ou processo produtivo, está sujeita à outorga do Poder Público, exceto as insignificantes.[297]

Mais a diante, determina que constitui infração das normas de utilização dos recursos hídricos: derivar ou utilizar recursos hídricos para qualquer finalidade, sem a respectiva outorga de uso; iniciar a implantação ou implantar empreendimentos relacionados com a derivação ou a utilização de recursos hídricos, superficiais ou subterrâneos, que implique alterações no regime, quantidade ou qualidade dos mesmos, sem autorização dos órgãos ou entidades competentes; perfurar poços para a extração de água subterrânea

---

[293] MACHADO, op. cit., p. 17.
[294] PES, op. cit.,
[295] BRASIL. Lei N.º 9.433/97. Art. 1º. Inciso III.
[296] BRASIL. Lei N.º 9.433/97. Art. 12. § 1º. Inciso II.
[297] BRASIL. Lei N.º 9.433/97. Art. 12. Inciso II. § 1º. Inciso I.

ou operá-los sem a devida autorização; obstar ou dificultar a ação fiscalizadora das autoridades competentes no exercício de suas funções.[298] Com isto, ficaram revogados o Capítulo III e o art. 96º do Código de Águas que dispunha o contrário.

Ferreira observa ainda que a Lei nº 9.605, 12 de fevereiro de 1998, não tratou explicitamente das águas pluviais, não modificando as regras fixadas pelo Código de Águas[299]. Fica valendo o princípio do direito de propriedade das águas provenientes diretamente das chuvas, conforme o lugar em que essas caírem e conforme o curso que a natureza ditar para essas águas. Assim sendo, as águas pluviais pertencem ao dono do prédio onde caírem diretamente, podendo o mesmo dispor delas à vontade, salvo existindo direito em sentido contrário. Não é permitido ao dono do prédio desperdiçar essas águas em prejuízo de outros prédios que delas possam se aproveitar, sob pena de indenização aos proprietários do mesmo ou desviar essas águas de seu curso natural para lhes dar outro, sem o consentimento expresso dos donos dos prédios que irão recebê-la.[300]

As águas pluviais que caírem em lugares ou terrenos públicos, a todos é lícito apanhá-las, mas não poderão ser construídos nestes lugares ou terrenos, reservatórios para o aproveitamento das mesmas águas, sem licença da administração.

A Constituição de 1988 e a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, embora tratem de diferentes corpos de água, não fornecem um glossário de termos técnicos, deixando sem conceituação inúmeros elementos importantes na gestão destes recursos.

A legislação oriunda da Política Nacional dos Recursos Hídricos deu origem a vários instrumentos de gestão, entre eles, o Plano Nacional de Recursos Hídricos, a cobrança pelo uso da água, a outorga de direito de uso e o Sistema Nacional de Informações de Recursos Hídricos.

Além disso, disciplinou a intervenção nos recursos ao promover a criação de um Conselho Nacional da Água, criado pela Lei 9.984, de 17 de julho de 2000, que se constitui num organismo federal dotado de certa

---

[298] BRASIL. Lei N.º 9.433-97. Art. 49. Incisos I – II – V – VIII.
[299] FERREIRA, op. cit.
[300] BRASIL. Lei N.º 9.433-97. Art. 49. Incisos I – II – V – VIII.

autonomia em relação aos governos estaduais. Nesse passo, observa Machado: “esse Conselho precisa ter uma representação nacional, e não ser mais um órgão do Governo Federal”[301]. Para um gerenciamento efetivamente participativo das águas é necessária a garantia da representatividade paritária nos conselhos nacional e estaduais de recursos hídricos e nos comitês de bacia hidrográfica. Como destaca Graf, “os conselhos, (nacional e estaduais) e os comitês de bacia hidrográfica são colegiados democráticos constituídos por representantes dos governos e da sociedade civil (compreendendo segmentos dos usuários e entidades não governamentais), para a gestão dos recursos hídricos”.[302]

Ao citar o necessário papel interventor do Estado no controle e gestão dos bens públicos, o cuidado com os recursos naturais por parte de seus exploradores e a devida garantia de disponibilidade a todos, Machado ressalta que:

> O uso da água não pode ser apropriado por uma só pessoa física ou jurídica, com exclusão absoluta dos outros usuários em potencial; o uso da água não pode significar a poluição ou agressão desse bem; o uso da água não pode esgotar o próprio bem utilizado e a concessão ou a autorização ou qualquer tipo de outorga do uso da água deve ser motivado ou fundamentado pelo o gestor público.[303]

A distribuição constitucional de competências sobre águas pode gerar um aparente paradoxo, principalmente, em matéria de gerenciamento, ao centralizar na União a competência legislativa sobre águas, mesmo sobre cursos d’água estaduais.

A respeito, Viegas elucida que a concentração de determinadas competências sobre recursos hídricos na União não exclui dos Estados e Municípios a possibilidade de, nas esferas material e legislativa, tratarem do assunto e, demais disso, essa divisão possibilita que nosso país, de dimensão continental, tenha regramento uniforme em aspectos fundamentais relacionados à água.[304]

No Brasil, mais da metade da água de abastecimento público provém

---

[301] MACHADO, op. cit., 2002, p. 19.
[302] GRAF, op. cit., 2004, p. 67.
[303] MACHADO, op. cit., 2004, p.125
[304] VIEGAS, op. cit., 2005, p. 111.

de reservas subterrâneas, sendo o Estado de São Paulo o que mais utiliza esse recurso, que abastece grande parte da população rural, 90% das indústrias e 65% da população urbana.[305]

Nos termos do art. 26, I, da CF/88, as águas subterrâneas pertencem aos Estados-Membros, o que pode gerar problemas em relação aos aqüíferos que se estendem por mais de um estado. Alguns autores defendem que, por analogia às águas superficiais, as águas subterrâneas que ultrapassem as divisas de um estado pertencem à União, mas não há, na CF/88, distinção entre águas subterrâneas situadas em apenas uma unidade da federação e aquelas que se estendem por duas ou mais unidades.

As águas subterrâneas no Brasil ainda não são reguladas por legislação própria. As exceções ficam por conta dos estados de São Paulo e de Pernambuco. Sua exploração é outorgada nos Estados que já implantaram o instrumento de gestão.

Além da outorga, apenas o registro da obra, com o projeto do poço e responsável técnico é exigido pelos Conselhos Regionais de Engenharia e Arquitetura. Estabelecido o domínio das águas do subsolo aos Estados, e, por analogia, ao Distrito Federal, uma dúvida surgiu. As águas subterrâneas que se estendam pelo território de mais de um Estado, pertenceriam elas à União, por analogia à situação das águas superficiais? Freitas responde à questão da seguinte maneira:

> Ao meu ver, não é possível concluir que tal circunstância torne as águas subterrâneas bem da União, pois inexiste qualquer dispositivo na Carta Magna que disponha de tal forma. E não é possível falar-se em analogia com a situação das águas superficiais, ou seja, os rios que dividem ou atravessam dois ou mais Estados. Portanto, referido bem econômico é mesmo do Estado em que se localiza.[306]

Granziera completa dizendo que, “de fato, não há base constitucional para o entendimento de que as águas subterrâneas, subjacentes a mais de um Estado, sejam do domínio da União”.[307]

Os entendimentos acima citados parecem adequados; acrescente-se

---

[305] SILVA, op. cit.
[306] FREITAS, Vladimir Passos. Águas – considerações gerais. Capítulo I. In: FREITAS, V. P. (Coord.). **Águas** – aspectos jurídicos e ambientais. Curitiba: Juruá, 2000, p. 24.
[307] GRANZIERA, op. cit., 2006, p. 81

que, ao ultrapassarem os limites de mais de um Estado, sendo de domínio dos respectivos entes federativos em relação ao seu território, as águas subterrâneas devem ser geridas em conjunto por eles. Ao autorizar a União (art.21, XIX) a instituição do sistema nacional de gerenciamento de recurso hídrico, além de definir critérios de outorga de direitos de seu uso, impediu na prática aos Estados de não poder legislar sobre as águas.[308] Daí a importância de se entender o sistema de repartição de competências legislativas e materiais, em matéria ambiental.

Podemos afirmar que a água é um recurso natural limitado e dotado, portanto, de valor econômico, em razão de que todas as águas são públicas e integram o patrimônio das pessoas públicas titulares, sendo assim, é compreensível que seu valor é atribuído por lei, atendendo ao princípio do usuário-pagador.

É aceitável que a cobrança pelo uso da água visa a atender em primeiro lugar o reconhecimento do seu valor econômico e indica ao usuário o valor real; em segundo lugar, incentiva a racionalização e em terceiro lugar, autosustenta economicamente através de financiamento de seus programas ligados a conservação e uso sustentável equilibrado.

Excetuando quando o uso é por necessidade de pequenos núcleos populacionais da zona rural e captação insignificante e sua acumulação (art.12, b, da Lei das Águas).

Assim, a cobrança pelo uso da água é um dos instrumentos de gestão a ser empregado para induzir o usuário da água a uma utilização racional desse recurso, sendo essencial para criar condições de equilíbrio entre as disponibilidades e demandas, promovendo, em conseqüência, a harmonia entre os usuários competidores.[309]

Independente da posição que se tome em relação ao acerto da política de cobrança pela utilização da água, é indiscutível que o instrumento possibilita uma melhor conscientização de parte do usuário no sentido de que a água, outrora, abundante hoje, é um bem cada vez mais procurado e menos

---

[308] FREITAS.Vladimir Passos de.(Org.) In: Fernando Q S. Juiz Federal em Maringá, PR. A Gestão dos Recursos Hídricos Após a Lei nº 9.433/97. **Direito Ambiental em Evolução**. Curitiba: Juruá,1998.

[309] SILVA, Américo Luís Martins. Direito do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, vol.2, 2005, p. 452.

disponível no Brasil e no mundo, impondo-se, por isso, que seu uso seja racionalizado. Uma das recomendações do Banco Mundial e da ONU para reduzir o desperdício e a degradação da qualidade da água, é considerá-la como um recurso natural de valor econômico, ou seja um mercadoria com preço de mercado, como estabelece, inclusive o terceiro princípio da Lei Nº 9.433 de 08 de Janeiro de 1997.[310]

Segundo Freitas:

> Em termos jurídicos, e tendo em vista a idéia da água ser um recurso limitado, ela passou a ser um bem de domínio público, dotado de valor econômico, nos termos do art. 1º, incs. I e II da Lei 9.433, de 08.01.97. Isso significa que o usuário deve pagar para utilizá-la. Atualmente, o que se paga é a prestação dos serviços de captação de água e tratamento. [311]

O Brasil detém uma disponibilidade de 35 mil metros cúbicos de água per capita/ano, valor esse quase dezessete vezes superior ao da Alemanha e quase dez vezes ao da França. A despeito dessa riqueza, gasta de uma maneira perdulária, o que desemboca em crises de abastecimento periódicas e recorrentes.[312]

Pode-se concluir, portanto, que a valoração econômica da água é uma realidade, afinal ela é insumo da produção industrial (setor elétrico) e agrícola (irrigação). A cobrança pelo uso da água fundamenta-se nos princípios do "poluidor-pagador" e do "usuário-pagador"[313]. De acordo com o princípio "poluidor-pagador", se todos têm direito a um ambiente limpo, deve o poluidor pagar pelo dano que provocou. Já o princípio do "usuário-pagador" determina que se deva pagar pela utilização da água, sem que essa cobrança resulte na imposição de taxas abusivas.

Ao afastar a hipótese de que a aplicação de tais princípios autorizaria a poluição do ambiente natural e o desperdício de quantidades de água, já que tudo se converte em um valor monetário facilmente suportado por interesses e corporações financeiras internacionais, Granziera salienta que a cobrança pelo uso da água tem como finalidade "incentivar a racionalização, por uma questão

---

[310] VIEGAS, op. cit., p. 55-56.
[311] FREITAS, op. cit., 2002, p. 21.
[312] GRAF, Ana Cláudia Bento. Água, bem mais precioso do milênio: o papel dos Estados. **Revista CEJ**, Brasília, n. 12, set./dez. 2000, p. 31.
[313] GRANZIERA, op. cit., 2000. p. 71-74.

lógica: pelo fato de se pagar, se gasta menos e buscam-se tecnologias que propiciem a economia".[314] Deve-se observar que nos casos onde a regulamentação seja perversa, ou inexistente, será possível que até o que se entende como cota mínima social, seja também passível de cobrança. Esta é a situação na maioria dos países no mundo sob a globalização. As novas abordagens a respeito da água como elemento vital e direito humano básico ou mercadoria não são as mesmas observadas em tempos anteriores, quando seus estoques com qualidade não eram fontes de preocupação para as elites dirigentes e o setor técnico-científico. Ou seja, independentemente de haver ou não trabalho incorporado a esse elemento, "haverá valor cobrado pelo seu uso, caso se utilize quantidades acima da cotas mínimas regulamentadas, através de uma nova prática governamental, imposta à sociedade".[315]

As águas no Brasil são assim divididas conforme o tipo e o domínio:

| **Domínio das águas** | **Tipos de águas** |
|---|---|
| Águas de domínio da União | Lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio.<br>Lagos, rios e quaisquer correntes de água que banhem mais de um Estado.<br>Lagos, rios e quaisquer correntes de água que sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou deles provenham.<br>Potenciais de energia hidráulica<br>Depósitos de água decorrentes de obras da União (por ex.: açudes).<br>Os terrenos marginais e as praias fluviais.<br>Águas minerais – art. 22, XII, CF/88 – exceção por se tratar de um recurso mineral. |
| Águas de domínio dos Estados | As águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito salvo as decorrentes de obra da União.<br>Lagos situados em terrenos de seu domínio. Rios que tenham nascente e foz no seu território. |

[314] GRANZIERA, op. cit., 2000. p. 71-74.
[315] TORRES, Avaní Terezinha Gonçalves. **Hidroterritórios (novos territórios da água):** os instrumentos de gestão dos recursos hídricos e seus impactos nos arranjos territoriais. Disponível em: <http://www.geociencias.ufpb.br/posgrad/dissertacoes/avani_torres.pdf>. Acesso em: 30 set. 2010.

| | |
|---|---|
| Águas particulares | Águas pluviais quando caírem diretamente em terreno que também o seja. |
| Águas públicas de uso comum | Águas pluviais que caírem em lugares ou terrenos públicos de uso comum. |

A Resolução nº 15 do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, em seu artigo 6º, parágrafo único[316], consta a adoção de medidas de proteção de recarga dos aquíferos, focando os aspectos quantitativos e qualificativos da água. No âmbito dos oito estados brasileiros onde o SAG ocorre, vê-se ainda grandes diferenças nos estágios das legislações, o que por si, já é um indicio das dificuldades que o Mercosul deverá enfrentar para harmonizar sua legislação sobre as fontes hídricas, em especial as subterrâneas.

#### 3.2.1.1 Estados Brasileiros que compõem o Sistema Aquífero Guarani e suas legislações

Abaixo se apresenta um breve resumo da condição jurídica que rege a gestão, preservação e exploração das águas do Aquífero Guarani nos oito estados que o compreendem.

a) Rio Grande do Sul – A Constituição do Estado é similar à Federal no que diz respeito às águas. Determinando a criação de um sistema estadual de recursos hídricos, a gestão por bacias hidrográficas e critérios de outorga e uso, fiscalização, cobrança e aplicação dos recursos advindos desta. Alem disso, fixa os objetivos e princípios da Política Estadual de Recursos Hídricos e especifica diretrizes para o Sistema de recursos hídricos do Estado. Segundo Vianna, existem mais de 800 poços em sua área de afloramento, utilizando tanto para o abastecimento urbano, como para a agricultura, o que reveste de importância o sistema legal gaucho pertinente aos recursos hídricos. O Estado

[316] RESOLUÇÃO Nº 15 de 11 de janeiro de 2001. Art. 6° Os Sistemas Estaduais e do Distrito Federal de Gerenciamento de Recursos Hídricos deverão orientar os Municípios no que diz respeito às diretrizes para promoção da gestão integrada das águas subterrâneas em seus territórios, em consonância com os planos de recursos hídricos. Parágrafo único. Nessas diretrizes deverão ser propostos mecanismos de estímulo aos Municípios para a proteção das áreas de recarga dos aqüíferos e a adoção de práticas de reuso e de recarga artificial, com vistas ao aumento das disponibilidades hídricas e da qualidade da água.

conta com 25 Comitês de Bacias Hidrográficas, vinculadas ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos e dos Planos de Bacias, já previsto em lei. [317]

b) Santa Catarina – O Estado não conta sequer com um plano Estadual de recursos hídricos e nem com um plano de bacias, contando apenas com duas leis básicas para a formulação da política estadual de recursos hídricos, sendo uma, dedicada à estruturação do sistema e a outra voltada á definição dos instrumentos de gestão.

c) Paraná – O Paraná vem delineando uma estrutura de gestão dos recursos hídricos que, na opinião de Vianna, tende a o setor dos usuários, em detrimento da participação das organizações da sociedade civil, partindo da premissa de quem paga pelo uso da água deve decidir pela aplicação deste recurso. O autor acrescenta que a criação de unidades executivas descentralizadas, que farão o papel de agencias regulador, deverá gerar maiores vantagens aos grandes usuários da água, que são também os maiores pagantes e deverão compor o Conselho Estadual das Águas.[318]

d) São Paulo – Entre todos os Estados é o que mais utiliza as águas do SAG, sendo que importantes cidades – Ribeirão Preto, Araraquara, Fernandópolis, Bauru, Catanduva, Barretos, Araçatuba, entre outras - tem como fonte principal o abastecimento publico deste sistema aqüífero. A Constituição do Estado conta com nove artigos dedicados aos recursos hídricos, sendo um exclusivo às águas subterrâneas. São Paulo aprovou o primeiro Plano Estadual de Recursos Hídricos no Brasil, regulamentando, posteriormente, o sistema de outorgas, em 1996. Conforme aponta Vianna[319], a maioria das bacias já conta com seus planos de Bacia e todas já tem seus diagnósticos. Alem disso, os Comitês de Bacia Hidrográfica funcionam com composição tripartite, sendo um terço de usuários, um terço de representantes do estado e um terço de representação da sociedade civil.

e) Minas Gerais – Apesar de sua Constituição Estadual tratar o tema de água de forma superficial, o Estado conta com uma política estadual de recursos hídricos desde 1999, quando a Lei nº 13.199 de 29 de Janeiro de

---

[317] CONSELHO ESTADUAL de Recursos Hídricos e dos Planos de Bacias. Disponível em: <http://www.sema.rs.gov.br/recursoshidricos>. Acesso em: 10 mar 2011.
[318] VIANNA. P.C.G. **O Sistema Aquifero Guarani (SAG).** Tese de Doutorado em Geografia. Universidade de São Paulo. São Paulo. 2002, p 67.
[319] VIANNA, op. cit, p.69.

1999 definiu os instrumentos de gestão, incluindo o Plano de Bacias, sistema de informações, enquadramento, outorga, cobrança e compensação dos municípios, sendo que todos os poções e outras captações devem ser cadastrados pelo Instituto Mineiro de Gestão de Águas, visando promover o gerenciamento eficaz das águas subterrâneas.

f) Goiás – A Constituição Estadual trata detalhadamente da questão dos recursos hídricos, indicando vários aspectos a serem abordados pelas leis ordinárias. A Lei nº 13.123 de 16 de Julho de 1997 estabelece as normas da política estadual de recursos hídricos e delineia um sistema de gerenciamento. Essa Lei também estabelece a outorga e cobrança, e fixa a Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos como organismo gestor do plano de recursos hídricos. Alem disso prevê o Conselho Estadual, comitês de bacias hidrográficas e agencias de bacia hidrográficas. Em 2000 o Estado promulgou a Lei 13.583 de 11 de Janeiro de 2000, que trata especificamente das águas subterrâneas, criando mecanismos para outorga, cadastramento de poços e a criação de um banco de dados hidrogeológicos, alem de fiscalização de sanções.

g) Mato Grosso - A Lei nº 6.945/97 é a que trata dos recursos hídricos, determinando a Fundação Estadual do Meio Ambiente (FEMA) como órgão gestor, e prevê a outorga e cobrança, além de um plano estadual de recursos hídricos. O Decreto nº 1.291/00 é a única lei específica que trata do tema das águas subterrâneas.

h) Mato Grosso do Sul – Quase 70% do seu território abriga o Pantanal Matogrossense. O Estado possui um capítulo inteiro dedicado aos recursos hídricos. Contemplando a prioridade para o abastecimento público, o tratamento para as águas subterrâneas e a cobrança pelo uso. Em 2002, promulgou a Lei nº 2.406 de 29 de Janeiro de 2002 que define os planos de bacia, outorga e cobrança. Vianna[320] lembra que o Estado está entre os que mais usam águas subterrâneas em seu sistema de abastecimento público, perfazendo 60% do total, sendo que cerca de 50 poços atingem o SAG.

O Brasil liderou a elaboração das primeiras normas ambientais nos países do Mercosul, nas décadas de 60 e 70 do século passado, versando

[320] VIANNA. P.C.G. **O Sistema Aquifero Guarani (SAG).** Tese de Doutorado em Geografia. Universidade de São Paulo. São Paulo. 2002, p. 75.

sobre aspectos específicos, tais como flora e fauna, poluição atmosférica, recursos hídricos, etc., no que foi seguido por seus vizinhos. Já a legislação ambiental de caráter geral e, mais especificamente, a obrigatoriedade dos estudos de impacto ambiental surgiram nos países membros do Mercosul a partir da década de 80, em decorrência da mobilização de setores da sociedade, como foi o caso do Brasil, ou em razão de exigências de instituições financeiras internacionais tais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento.

A partir da década de 90, tais instituições começaram a condicionar a concessão de créditos a projetos de interesse dos países à previa avaliação de impactos ambientais e, posteriormente, passaram a exigir a incorporação desses estudos às legislações internas. Mesmo assim, ainda existe uma certa disparidade entre a legislação ambiental brasileira e a dos demais países do Mercosul.

Em linhas gerais, no estudo "Harmonização de Leis Ambientais nos Dez Anos do Mercosul", Souza[321], além da legislação brasileira, dá destaque positivo, no aspecto de integração, à lei paraguaia. Tal lei traz importante inovação ao determinar que a autoridade administrativa informará ao Ministério das Relações Exteriores os casos em que a obra, o projeto ou a atividade puder provocar efeitos transfronteiriços. Essa inovação é um excelente exemplo de avanço e que deve fazer parte das legislações comuns dos países do Mercosul em caso de harmonização.

Já o ponto negativo constatado é a falta de uma legislação de ordem geral e abrangência nacional na Argentina. No que se refere ao licenciamento ambiental, há grande semelhança nos processos autorizatórios adotados pelo Brasil, Paraguai e Uruguai, que condicionam o início da obra ao licenciamento, passando pela avaliação e expedição de licença. Igualmente, os três países determinam a publicidade do processo de avaliação de impacto ambiental.

---

[321] SOUZA, Paulo Roberto Pereira de; MILLS, Jon. **Conflitos jurídicos, econômicos e ambientais** – estratégias para o desenvolvimento de políticas ambientais e de uso do solo: um estudo de caso da Flórida (EUA) e Paraná (Brasil). Maringá: EDUEM. 1995. Disponível em: <http://www.mundojuridico.adv.br/html/artigos/documentos>. Acesso em: 20 jan. 2011.

### 3.2.2 As Águas da Argentina

As águas na República Argentina são consideradas um bem de domínio público, embora cada estado provincial, em representação de seus habitantes administra seus recursos hídricos superficiais e subterrâneos, incluindo os leitos das águas superficiais com alcance dado pelo Código Civil Argentino. Devido ao grau de descentralização, a autonomia das províncias é quase total, e em nível federal não existe uma legislação específica para as águas subterrâneas.

A Constituição Argentina[322] dispõe sobre a tutela do meio ambiente em artigos que prevêem desde o direito aos habitantes gozarem de um ambiente são e apto para o desenvolvimento humano, passando pela utilização racional dos recursos naturais e pela edição de normas ambientais comuns a todo o país, até a defesa dos interesses difusos em favor dos direitos protegidos pela Constituição.

Até 1853 não havia na Constituição Argentina qualquer referência ao meio ambiente, somente passando a existir após a reforma constitucional de 1934, conforme disposto nos artigos 41, 43, 121, 124 e 126.

Sobre as águas, a abordagem da Carta Magna limita-se apenas aos aspectos econômicos, como navegação e promoção industrial e comercial.

É importante dizer que a Argentina constituiu-se a partir de um acordo firmado por suas diversas províncias e, face a seu desenvolvimento político histórico e por força do disposto em sua Constituição, os recursos hídricos, por serem recursos naturais, são de domínio das províncias onde se encontram.

Segundo Vianna, “a grande autonomia provincial na Argentina possibilitou uma grande disparidade entre as legislações e entre os organismos encarregados da gestão de recursos hídricos nas províncias argentinas”.[323]

Na Argentina, a tutela jurídica das águas, incluindo as águas subterrâneas, encontra-se regulada por legislação infraconstitucional, cujos fundamentos são regidos pela constituição federal, onde esta legifera sobre o meio ambiente. Em meio a esse cenário de pouca valorização estratégica e

---

[322] ARGENTINA, Constitución (1994). Constitucion de la Nación Argentina. Buenos Aires: Zavalía, 1996.
[323] VIANNA, op. cit.

legal das águas[324], é importante destacar que a concessão para abastecimento de água e de saneamento da capital Argentina é detida pela empresa "Águas da Argentina", controlada por um consórcio liderado pela empresa francesa Ondeo[325]. Neste país a área do Aqüífero é de cerca de 255 mil km², com os limites geográficos ainda não totalmente definidos, espalhando-se pelas províncias de Misiones, Corrientes e Entre Rios.

A legislação nestas três províncias onde especialmente está localizado o aquífero é bastante distinta. Na província de Entre Rios existe significativa preocupação, sob o aspecto legal, com as águas subterrâneas, com águas termais, com leis de preservação e uso do aqüífero. Já a província de Corriente, desde a década de 70, conta com um Código das Águas, que regulamenta a outorga de direito de uso na forma de permissões e concessões, estabelecendo as prioridades para o uso da água. Sobre a província de Misiones, Vianna[326] assevera que a constituição provincial estabelece a titularidade dos recursos naturais como provinciais, definindo-os também como públicos. No entanto, segundo o autor, a lei é omissa em relação à gestão dos recursos hídricos e em relação à participação da sociedade.

Por sua vez, a província de Formosa estabeleceu as águas como públicas e provinciais, mantendo privadas somente aquelas que foram assim consideradas pelo Código Civil da República, sendo o direito ao uso das águas públicas outorgado através de permissões e concessões, especificadas de acordo com a destinação destas, seja para abastecimento, pecuária, irrigação, geração de energia, indústria, terapêutica, pesca, recreação.

Na Província do Chaco, de acordo com Vianna[327], a legislação mantém os recursos hídricos como públicos e provinciais, mantendo os serviços de saneamento básico na esfera pública. Nesta província criaram-se comitês de

---

[324] De acordo com o relatório apresentado por De Los Santos (2001), em relação à provisão de água potável: "La mayoria de los servicios principales se abstecen de agua superficial y se encuentran privatizados. Chaco, que cuenta com sérios problemas de calidad de água superficial, igua lque el norte santafesino, provee água a sus localidades contrales mediante acueductos, administrados por La província."

[325] Em 2000, a Ondeo arrematou em leilão a Manaus Saneamento, subsidiária integral da Companhia de Saneamento do Amazonas (Cosama). O contrato de concessão é de trinta anos pelos serviços de água e esgoto. Assim como o Banco Mundial apóia e financia projetos de multinacionais do setor, no início de 2003 o BNDES resolveu dar uma mão à companhia e liberou empréstimo de 65,7 milhões de reais para que possa recuperar e expandir a rede de distribuição de água e coleta de esgotos da cidade de Manaus.

[326] VIANNA. op. cit., p. 88.

[327] VIANNA. op. Cit., p. 84.

bacias hidrográficas, com a participação da sociedade, além de um organismo gestor de águas - a “Administracion Provincial del Agua” -, embora não existam ainda, nem um plano diretor de recursos hídricos ou enquadramento dos corpos d’água, nem um sistema de informações sobre os recursos hídricos.

Na Província de Santa Fé, os 15 municípios de maior concentração urbana têm seus serviços de água entregues à iniciativa privada, inexistindo, nesta província um plano de recursos hídricos, nem plano de bacias ou outros instrumentos de outorga ou cobrança.

Na Argentina, o problema maior é a falta de uma lei nacional em matéria ambiental, uma vez que os Estados Províncias têm poderes para legislar, entre outras matérias, sobre meio ambiente. A Argentina como Estado teve origem nos acordos que as províncias celebraram entre si para criá-lo. Assim, o art. 121 da atual Constituição da Argentina determina que as Províncias conservem todo o poder não delegado pela Constituição ao Governo federal e o que expressamente tenham reservado para si por pactos especiais ao tempo de sua incorporação. Sobre matéria ambiental, as Províncias não delegaram suas faculdades. Hoje, nos termos do art. 41, há uma regra nacional constitucional determinando o direito a um ambiente sadio, equilibrado e apto para o desenvolvimento humano e para que as atividades produtivas satisfaçam as necessidades presentes, sem comprometer as das gerações futuras, e todos têm o dever de preservá-lo. O dano ambiental gerará, prioritariamente, a obrigação de recompor o meio ambiente, segundo o que estabeleça a lei. Outro problema que dificulta uma tutela efetiva do meio ambiente na Argentina é a falta de uniformidade quanto à lei processual. Não há uma lei nacional sobre direitos difusos, sendo que apenas algumas províncias, como Santa Fé – Lei nº 10.000/86 – e San Juan – Lei nº 6.006/89 – instituíram legislação específica para a tutela dos direitos difusos.Em nível federal, ou em outras províncias, isso ocorre apenas com base na doutrina e na jurisprudência.

Como ressalta Souza, apesar de não existir uma lei geral, o sistema jurídico argentino determina a avaliação de impacto ambiental por instrumentos específicos:

> Lei nº 22.421/81, para a conservação da fauna silvestre; Lei nº 23.879/90, para obras de barragens para fins de geração de energia;

> Lei nº 24.051/92, regulamentada pelo Decreto nº 831/93, que determina o EIA/RIMA para o registro e a operação de atividades de tratamento e disposição final de resíduos perigosos; Lei nº 24.228/93, complementada pela Lei nº 24.585/95 – Acordo Federal Mineiro, que determina a necessidade de avaliação de impacto, para prospecção, exploração, industrialização, armazenamento, transporte e comercialização de minerais; Lei nº 24.354/94, sobre investimentos públicos, que determina a realização de avaliação de impacto ambiental para a execução de planos, programas e obras de iniciativa do setor público, bem como de organizações privadas ou públicas que solicitem subsídios, avais ou recursos do Estado ou qualquer outro benefício que afete direta ou indiretamente o patrimônio público nacional.[328]

Além das leis e decretos, também resoluções de agências governamentais exigem a avaliação de impacto ambiental para variadas atividades. Como se disse, a Constituição Argentina concede às províncias competência para legislar sobre matéria ambiental. No entanto, em julho de 1993, a Nação e as províncias firmaram o Pacto Federal Ambiental, com a finalidade de promover políticas de desenvolvimento ambientalmente adequadas em todo o território nacional. No caso das Constituições provinciais, legislaram sobre avaliação de impacto ambiental as seguintes províncias: Buenos Aires (art. 28), Córdoba (art. 66), La Rioja (art. 66), San Juan (art. 58), San Luís (art. 47), Salta (arts. 30 e 78), Santiago del Estero (arts. 30 e 58), Río Negro (art. 84, IV e 85) e Tierra del Fuego (art. 55).

Ainda a respeito da Argentina, cabe por fim informar que recentemente, no início de abril de 2004, o Governo federal lançou a Agenda Ambiental Nacional, que estabelece a política ambiental daquele país para o período 2004/2007. Entre os oito pontos principais, a Agenda prevê a discussão do desenvolvimento ecologicamente sustentável nas negociações comerciais do país, incluindo o Mercosul. O documento considera o meio ambiente como uma nova dimensão da regulação comercial internacional e explicita que essa dimensão deve ser levada em conta nos acordos com os vizinhos sul-americanos, com a União Européia e nas conversações sobre a Área de Livre Comércio das Américas (Alca).

Além da inclusão de questões ambientais nas negociações de acordos de livre comércio, a Agenda estipula ainda que as políticas dos diferentes

---

[328] SOUZA, P. R. P. **Harmonização de leis ambientais nos dez anos do Mercosul.** Disponível em: <http://www.mundojuridico.adv.br/html/artigos/documentos/texto321.htm#_ftn5>. Acesso em: 15 jan. 2011.

ministérios devem orientar-se pela diminuição dos riscos ambientais. O documento também prevê a concepção de indicadores de desenvolvimento sustentável, o estímulo ao turismo ecológico, a elaboração de um “fundo de carbono”, que financie pequenos projetos não poluidores, a criação de uma agência de prevenção a desastres naturais, o desenvolvimento de uma agricultura sustentável e a ênfase em educação e comunicação ambiental.

### 3.2.3 As Águas do Paraguai - Y Ñande Mba’e[329]

A legislação do Paraguai aborda superficialmente as questões ambientais, omitindo-se completamente no que diz respeito às águas subterrâneas. A exceção fica por conta do art.112 da Constituição Federal, quando assevera o domínio do Poder Público sobre os minerais líquido.

Os objetivos prioritários de interesse social, a preservação, a recomposição e o melhoramento do meio ambiente, assim como sua conciliação com o desenvolvimento humano integral, estão elencados no art. 7. No Código Rural de 1906, é vinculada a propriedade da terra à propriedade da água, conforme o art. 269[330]. O Código também estabelece a obrigatoriedade da permissão do Poder Municipal para a exploração de poços em terrenos fiscais, outorgando a este poder a gerência sobre os usos da água. Quando a Lei nº 369/72 foi promulgada criou-se o Serviço Nacional de Saneamento Ambiental (SENASA), ficando a partir de então regulado o manejo das águas subterrâneas.

Em 2000, promulgou-se a Lei 1.561/00 que estabeleceu o Sistema Nacional do Ambiente, o Conselho Nacional do Ambiente e a Secretaria do Ambiente. Nesta Secretaria, promoveu-se a descentralização das atribuições e funções conferidas pela Lei. Em 2006, o Paraguai sancionou o Código Sanitário, que estabelece em seu art. 82, a proibição de disposição de dejetos industriais na atmosfera, canais, cursos de água superficiais ou subterrâneas,

---

[329] A ÁGUA é nossa. Tradução livre da Língua Guarani para o Português.
117 PARAGUAI. Constituição Federal do Paraguai. Art. 112. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/mla/sp/pry/sp_pry-int-text-const.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2011.
[293] PARAGUAI. Lei 1248/06, Art. 269. Los abrevaderos son propiedad exclusiva del dueños del campo en que se encontren, toda vez que este cerrado y ningun extraño puede usarlo para sus ganados sin consentimiento del propietario, bajo multa de doscientos pesos por primera vez y de doblarse la anterior en cada reincidência.

que possam causar contaminação ou poluição do solo, do ar e das águas.Ao alertar sobre os riscos de contaminação ambiental e, conseqüentemente, das águas subterrâneas pela frágil regulamentação do uso desses mananciais e a falta de conhecimento sobre as normas estabelecidas, Souza destaca que:

> O Paraguai reflete a falta de efetividade das normas ambientais como um desafio para o Mercosul, porquanto suas leis não são cumpridas, até por não serem conhecidas por significativo percentual da população. Ilustrando a situação, observa-se o caso da imigração de brasileiros para o Paraguai, somando 350.000 pessoas nos municípios de Amambay, Alto Paraná, Canindeyu e Itapuá, envolvidos no cultivo de soja, e contribuindo para a dizimação, nos últimos 30 anos, de 50 por cento das florestas nativas paraguaias, além de outros danos ambientais.[331]

No caso do Paraguai, emerge a falta de efetividade das normas ambientais como o grande desafio desse e de outros países do Mercosul. Há um corpo de leis expressivo, que oferece boas condições para a proteção ambiental; no entanto, tais leis não são cumpridas. Em muitos casos, resultaram de exigências de organismos internacionais, mas não foram assumidas pelos formuladores e executores de políticas públicas, assim como não são conhecidas pela maior parte da população. Destaca-se, na legislação paraguaia, o art. 7º da Constituição Nacional de 1992, ao estatuir que toda pessoa tem direito a habitar um meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado. Também diz que constituem objetivos prioritários de interesse social a preservação, a recomposição e o melhoramento do meio ambiente, assim como sua conciliação com o desenvolvimento humano integral. Por fim, afirma que esses propósitos orientarão a legislação e a política governamental pertinentes, e que toda pessoa ou grupo ameaçado de ser privado de tal direito pode exigir das autoridades a proteção ou a intervenção para impedir o dano.

A Constituição Paraguaia contempla não só um direito, mas também "uma obrigação constitucional, tanto para o Estado e as instituições estatais quanto para todos os habitantes da República".[332]

---

[331] SOUZA, Luis Gonzáles. América Latina: Alca o Mercosur? *In:* CARRION, R.; VIZENTINI, P. F. **A crise do capitalismo globalizado na virada do milênio.** Porto Alegre: Ed. da Universidade (UFRGS), 2000, p. 95

[332] LABRANO, Ruiz Díaz. La Defensa y Preservacion del Medio Ambiente em el Ordenamiento Juridico del Paraguay. In: MERCOSUR Y MEDIO AMBIENTE. Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1996.

Souza arremata:

> Seria inconstitucional, por conseguinte, toda lei genericamente entendida que ampare, por exemplo, um projeto industrial que não observe as medidas de caráter ambiental". Apesar do avançado da legislação, o contrabando de madeira e a acelerada destruição da cobertura florestal do Paraguai continuam impunes e crescentes, exigindo uma ação internacional e uma pressão em nível do SGT-6, para que se busquem caminhos capazes de diminuir as agressões ambientais que ocorrem no vizinho país. Após a construção da Hidrelétrica de Itaipu, no rio Paraná, milhares de brasileiros migraram para o lado paraguaio, principalmente para os departamentos de Amambay, Alto Paraná, Canindeyu e Itapúa, para o cultivo de soja. Hoje, cerca de 350.000 brasileiros vivem no Paraguai e são responsáveis por cerca de 65% da soja produzida naquele país. Essa ocupação contribuiu para que 50% das florestas nativas do Paraguai – cerca de 400.000 hectares – fossem dizimadas nos últimos trinta anos. Os brasileiros, ou "brasilguaios", como são conhecidos, têm sido responsáveis por grandes danos ambientais, consistentes na destruição de florestas e na perda da fertilidade do solo, por falta de manejo adequado. Como conseqüência da instabilidade que marca a posse da terra por parte dos "brasilguaios", eles não têm grandes perspectivas para o futuro, o que resulta em uma visão imediatista e extrativista de tirar da terra tudo o que ela lhes puder oferecer, enquanto durar. Quanto à avaliação de impacto ambiental, o Paraguai não instituiu, na Constituição, a obrigatoriedade de sua realização. Seu art. 8° apenas determina que "as atividades suscetíveis de produzir alteração ambiental serão reguladas pela lei". Já o estudo de impacto ambiental no Paraguai é determinado pela Lei nº 294/93 – Lei de Avaliação do Impacto Ambiental –, que torna obrigatória tal avaliação para projetos, obras ou atividades públicas ou privadas relacionadas nos arts. 1º e 7º. Comenta ainda que a legislação paraguaia, assinalam que a avaliação de impacto ambiental se exigirá para todos os projetos de obras ou atividades públicas ou privadas, tais como os assentamentos humanos, as colonizações e as urbanizações, seus planos diretores e reguladores, a exploração agrícola, pecuária, florestal e granjeira, os complexos e unidades industriais de qualquer tipo, a extração de minerais sólidos, na superfície ou subterrâneos e seus procedimentos, assim como de combustíveis fósseis, construção e operação de condutos de água, petróleo, gás, minerais, resíduos líquidos e efluentes industriais em geral, obras hidrelétricas em geral, obras viárias e outras. A lei paraguaia determina que, completada a avaliação de impacto ambiental, a autoridade administrativa expedirá uma Declaração de Impacto Ambiental, expressando a aprovação ou a rejeição do projeto (art. 10), que será documento indispensável para iniciar ou prosseguir a obra ou a atividade e para a obtenção de financiamento ou de garantias, da autorização de outros organismos públicos e de subsídios ou isenções tributárias.[333]

[333] SOUZA, op. cit., 2000.

O Paraguai possui um expressivo conjunto de leis que oferece boas condições para a proteção ambiental. No entanto, tais leis não são cumpridas, e a efetivação das normas ambientais é o grande desafio do país, já que não são conhecidas pela maior parte da população.

### 3.2.4 As Águas do Uruguai

A Constituição da República Oriental do Uruguai, de 1967, não continha, até a reforma de 2004, referências alusivas à preservação dos mananciais hídricos. A partir de então, foram instituídos dispositivos para ditar as normas de preservação do meio ambiente e das águas, bem como que o acesso à água potável e acesso a saneamento constituem direitos humanos fundamentais.

> Artículo 47.- La protección del medio ambiente es de interés general. Las personas deberán abstenerse de cualquier acto que cause depredación, destrucción o contaminación graves al medio ambiente. La ley reglamentará esta disposición y podrá prever sanciones para los transgresores. (...) El água es un recurso natural esencial para La vida. (...) El acceso AL água potable y el acceso AL saneamiento, constituyen derechos humanos fundamentales.[334]

De acordo com a constituição uruguaia, a política nacional de água e saneamento está baseada no ordenamento do território, prevendo-se a conservação e proteção do meio ambiente, com orientação legal para a gestão sustentável e preservação do ciclo hidrológico, sendo prioritário o abastecimento de água potável para a população. Os serviços públicos de saneamento devem ser prestados exclusivamente por empresas estatais, o que afasta o risco de apropriação econômica por empresas controladas por capital estrangeiro.

Promulgado em 2000, o Código das Águas, estabelece o regime jurídico sobre os recursos hídricos no país e, em seu capitulo VI, dispõe sobre as águas subterrâneas e medicinais. No art. 42 determina que as águas

---

[334] URUGUAI. Constituição da República Oriental do Uruguai, de 1967. Artigo 47. Tradução Livre do espanhol para o português: A proteção do meio ambiente é de interesse geral. As pessoas devem se abster de qualquer ato causando depredação, destruição ou poluição ambiental. A lei regulamentará esta disposição e poderá prever sanções para os infratores. (...) A água é um recurso natural essencial à vida. (...) O acesso à água potável e acesso a saneamento básico são direitos humanos fundamentais.

subterrâneas existentes que estejam em terrenos de domínio público ou fiscal são de propriedade do Estado. Nos artigos seguintes, o Código estabelece o domínio das águas subterrâneas, obrigando que o cidadão que tiver interesse em investigar as águas subterrâneas deverá obter licença do Ministério do Meio Ambiente[335], que o uso de equipamentos[336] para a procura das águas subterrâneas estará sujeitas à autorização prevista em lei, que para autorizações[337], concessões ou permissões para uso devem ser adotadas medidas que não se produza contaminação ou prejuízo às camadas aqüíferas, e que não desviem águas públicas de suas correntes naturais, nem sejam causados prejuízos a terceiros.

A legislação Uruguai não apresenta notáveis determinações para proteção das águas subterrâneas, dificultando o cumprimento das observações trazidas na lei. Exemplos dos descumprimentos são muitos, como a existência de plantações de tabaco sobre áreas aflorantes do SAG em Artigas, onde recebem grande quantidade de agroquímicos.[338]

Ainda embrionário, o Decreto nº 214/00 constituiu um plano de gestão do SAG no território uruguaio. Por este plano, as permissões para extração e uso das águas subterrâneas do SAG, através de perfurações, passam a ser outorgadas pela direção Nacional de Hidrologia do Ministério de Transporte e Obras Públicas. Em 2004 o governo uruguaio lançou o Decreto 86/2004, estabelecendo as normas técnicas para construção de poços perfurados para captação de água subterrânea a fim de garantir a segurança da vazão hídrica, além da preservação em relação a possíveis contaminações.

O Uruguai, mediante uma reforma constitucional ocorrida em 1996, elevou ao nível constitucional, em seu art. 47, o conceito de meio ambiente, determinando a responsabilidade do Poder Público e da coletividade na preservação e na defesa geral do meio ambiente. Vários outros dispositivos constitucionais, porém, oferecem suporte para uma garantia constitucional do meio ambiente. São os casos do art. 7º, ao se referir ao direito à vida, do art. 72, ao assegurar, além dos direitos e garantias individuais relacionados por

---

[335] URUGUAI. Código das Águas do Uruguai. Art. 45.
[336] URUGUAI. Op cit. art. 46.
[337] URUGUAI. Op cit. art. 47.
[338] SILVERIO, J. L. S Avaliação de Áreas de recarga e descarga no SAG em Santana/ Rivera e Quaraí/ Artigas. Estudo da Vunerabilidade em Quarai/Artiga. **Relatório final do projeto n. 10**, Fundo das Universidades, OEA/GEG. 2 vol. (2006a)

aquela Constituição, outros direitos inerentes à personalidade humana, e ainda do art. 32, ao estabelecer a função social da propriedade.

O Uruguai tem apresentado uma evolução significativa em sua legislação ambiental, destacando-se, entre outras leis, o Código de Águas, de 1979, a incorporação da Teoria dos Interesses Difusos ao Código Processual (art. 42, em 1989), a criação do Ministério do Meio Ambiente (Lei nº 16.112, de 30/05/90), a subscrição da Convenção da Biodiversidade (aprovada pela Lei nº 16.408, de 1993) etc. A avaliação de impacto ambiental é exigida pela Lei nº 16.466/94 – Lei de Avaliação do Impacto Ambiental –, que subordina a execução das atividades enumeradas em seu art. 6º à obtenção de uma licença prévia, que será conferida após a realização do estudo de impacto ambiental. Essa lei foi regulamentada pelo Decreto nº 435/94 – Regulamento de Avaliação do Impacto Ambiental. Citam-se ainda: a aprovação da Lei nº 16.588/97, conhecida como Lei da Irrigação, por meio da qual se instituiu a gestão tríplice de recursos hídricos, envolvendo os Ministérios do Meio Ambiente, dos Transportes e Obras Públicas (que mantém um órgão especial, denominado Direção de Hidrografia) e de Agricultura (que tem uma área denominada Recursos Naturais Renováveis (RENARE); a aprovação, em 1998, do Protocolo Ambiental do Mercosul; a aprovação da Lei n° 17.234, de fevereiro de 2000, que criou um sistema de áreas protegidas e outorgou ao Ministério do Meio Ambiente a polícia ambiental e criou unidades em cada zona do País, envolvendo, na sua implementação, cooperativas, cidadãos e o apoio técnico da universidade. Destaque especial deve ser dado ainda à aprovação da Lei nº 17.283, de fevereiro do 2001, que estabelece a Lei Geral de Preservação do Meio Ambiente, seguindo o mandato do art. 47 da Constituição da República, explicitando a política nacional de meio ambiente do Uruguai.

Além disso, destacam-se iniciativas louváveis, como a criação do Probides – órgão tripartite para o estudo da biodiversidade, integrado pelo Ministério do Meio Ambiente e pela universidade que o preside, além da fundação, em 1995, do Grupo de Montevidéu das Universidades do Mercosul, que possui uma área ambiental, com intercâmbio de docentes, convênios, pesquisas etc, além de uma área específica sobre águas.

# 4 FLEXIBILIZAÇÃO DA SOBERANIA: UMA POSSIBILIDADE PARA A INTEGRAÇÃO DO MERCOSUL

Para aprofundar essa questão sobre a flexibilização da soberania[339], torna-se necessária uma breve análise da evolução do conceito de soberania estatal face os processos de integração econômica.

## 4.1 A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA DIVISIBILIDADE DA SOBERANIA

O entendimento do que seja soberania é eminentemente histórico, porque, como salienta Mello[340] "sua interpretação tem variado no tempo e no espaço". Observa-se, em realidade, que sua evolução acompanha, simultaneamente, a evolução do conceito de Estado. A noção do princípio da soberania absoluta esteve arraigada na consciência dos nacionalistas por um longo período na história, impossibilitando uma flexibilização que seria responsável por relações mais concretas na comunidade internacional.

No ideário desenvolvido por Bodin[341], Hobbes[342], Rosseau[343] e Hegel[344] a soberania clássica, funda-se os quais consideravam que a soberania era indivisível e inalienável.

“O modelo da soberania nacional foi adotado após a Revolução

---

[339] JELLINEK, George. Teoria General Del Estado. Buenos Aires: Editorial Albatroz, s/data, p. 356-366; no mesmo sentido de Jellinek: VIGNALI, Herbert Arbuet. "O Atributo da soberania". In *Estudos da Integração,* vol. 9, Brasília: Senado Federal, 1996, p. 14): afirma que a soberania não é um elemento essencial do Estado.

[340] MELLO, Celso D. Albuquerque. **Soberania estatal e organização judiciária em zonas de integração econômica.** Rio de Janeiro: Universidade Gama Filho, 1994, p. 22.

[341] BRANCO, Luizella Giardino B. **Sistema de solução de controvérsias no Mercosul:** perspectivas para a criação de um modelo institucional permanente. São Paulo: LTr, 1997. O conceito de soberania surgiu pela primeira vez no Estado francês com o Pontiticado como potência temporal. Assim, a doutrina se desenvolveu, originariamente, na França, com Jean Bodin, que a formulou pela primeira vez em termos mais modernos na sua obra intitulada Six libres de la Republique, 1576.

[342] Hobbes, no Leviatã, asseverou que o convênio surgido pela cooperação das vontades individuais não explica a constituição de uma comunidade entre essas vontades. (apud BRANCO, 1997, p.26).

[343] Rosseau acreditava na concepção de que o titular ou sujeito da soberania é a vontade geral, através da qual se manifesta o querer da comunidade, considerando que o contrato social seria o fato gerador da sociedade e da soberania (apud BRANCO, 1997, p.27).

[344] Para Hegel, o Estado soberano revela-se através de uma unidade de vontade, imprescindível na concepção da totalidade social. A soberania refere-se à unidade estatal; o Estado, enquanto ser específico, afirma-se como sujeito da soberania. Preleciona que o povo considerado sem o seu monarca e sem a organização necessária diretamente à totalidade, é uma multidão que não é Estado (apud BRANCO, 1997, p. 27.

Francesa, sendo o modelo que predomina até os dias atuais nos Estados que se organizam como Democracias Constitucionais”[345]. Nesta nova formulação do conceito de soberania, a maior parte dos estudiosos a classifica como “una, indivisível, imprescritível e inalienável”:

> - Una por não ser possível a convivência simultânea de dois poderes soberanos;
> - Indivisível pela conclusão lógica ante a sua unidade, o que não impede a divisão do seu exercício[346];
> - Imprescritível e inalienável porque encarna o poder supremo, insuscetível de lesão e indisponível. [347]

A soberania não pode ser dividida portanto na perspectiva clássica. “A teoria clássica de soberania defende a inalienabilidade absoluta desta, de tal sorte que o poder soberano tem que pertencer exclusivamente a uma entidade singular.”[348] Para os aludidos filósofos, soberania constitui-se, fundamentalmente, no poder autônomo de decisão. O entendimento revelado por esses autores clássicos denota que a noção de soberania indica a crença de que esta é tudo ou nada.[349] Modernamente, a principal característica da soberania é o exercício do Poder Constituinte Originário, existindo uma estreita relação entre os dois.[350]

Esta originalidade, todavia, deve ser considerada pelo prisma jurídico e não histórico, como bem assevera Miranda: "Não se trata de remontar à formação do Estado, mas, tão-somente de recortar, com clareza a posição do Estado frente às demais entidades ou pessoas coletivas públicas de direito interno."[351] Hesse assevera que:

---

[345] MATTEUCCI, Nicola. Verbete: soberania. In BOBBIO N. et al (org.). **Dicionário de Política.** Brasília: Editora UNB, 1997, p. 1185.
[346] PAUPÉRIO, Arthur Machado. **Teoria Democrática da Soberania.** 3 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, vol. II, 1997, p. 16.
[347] DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado.** São Paulo: Saraiva, 1991, p. 69.
[348] RAYMUNDO , Lenice S. Moreira. **Supranacionalidade e Intergovernabilidade**: uma nova concepção de soberania estatal em face dos processos de integração na União Européia e no Mercosul. Disponível em: <http://www.revistafarn.inf.br/revistafarn/index.php/revistafarn/article/view/84/96>. Acesso em: 15 jan. 2011.
[349] LITRENTO, Oliveiras. A soberania em mudança. **Revista de Ciência Política.** Rio de Janeiro, v. 27, maio-ago.,1994, p. 63
[350] DALLARI, op. cit., p.69; PAUPÉRIO, op. cit., p. 17.
[351] MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Coimbra: Coimbra editora, 5ª ed., 1996, t. III, p. 172.

> A Constituição é a grundnorm[352]da sociedade de um Estado, que fixa princípios gerais formatadores da unidade política e orientadores da ação do Estado, pois contém os procedimentos para resolver os conflitos internos, para regular a organização estatal e para criar as bases da ordem jurídica; desta forma, a relação entre poder constituinte e soberania.[353]

Não há Estado mais soberano que o outro. Desta forma, soberania não se confunde com poderes; sendo a soberania indivisível, o poder do Estado pode ser repartido na sua execução, de acordo com as funções a serem desempenhadas. Assim, a soberania é uma qualidade do poder, podendo estar presente ou ausente.

> A origem do conceito soberania, portanto, está intimamente relacionada com a consolidação do poder do Estado moderno. Assim, a mesma começa a ser vista sob dois ângulos, externamente, onde há uma relação de igualdade de um Estado para com outro; e internamente, onde exerce a sua supremacia dentro dos limites territoriais. Asseveram os doutrinadores da Teoria Geral do Estado que a soberania existe e é exercida em dois domínios básicos: um interno e outro externo.[354]

Duguit explica de forma didática a função de soberania no seu caráter interno e externo:

> O interno significa supremacia, ou direito de dar ordens a todos os indivíduos de uma nação; e o externo significa independência, ou o direito de representar a nação nas suas relações internacionais com outras nações, sem que se sujeite a nenhuma delas.[355]

Com as resoluções dos conflitos internos e a consolidação dos Estados nacionais, os reis, soberanos passaram a reconhecer-se mutualmente.

Neste momento histórico, o grande acordo é firmado entre os Países Europeus, celebrado como a Paz de Westfalia[356], que reconhecia a igualdade e a soberania dos governos.

> De acordo com Westfalia, os governos eram soberanos e iguais por fiat jurídico."(...) Tratado de Westfalia conseguiu manter o equilíbrio mundial até o início do século XX, todavia, o aumento das

---

[352] TRADUÇÃO Livre do alemão para o português: norma básica.
[353] HESSE, Konrad. **Escritos de Derecho Constitucional**. Madrid: Centro de Estúdios Constitucionales, 1992, p. 16.
[354] CAETANO, Marcelo. **Direito Constitucional**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998, p. 169.
[355] DUGUIT, Leon. **Os Elementos do Estado.** Lisboa: Editorial Inquérito, 2 ed., s.d., p. 62.
[356] BLIN, Arnaud. Autor da La Paix de Westphalie ou la naissance de l'Eurpope politique moderne. Artigo Trinta anos de guerra criam uma Nova Europa, publicado na revista **História Viva**, n.42, abril 2007, p. 68-72.

> desigualdades e a expansão do comércio internacional, contribuíram para a decadência do acordo, que acabou resultando na Primeira Guerra Mundial.[357]

Lefort sintetiza essas transformações, argumentando que:

> A unidade política que se desenha no final da Idade Média é o reino. O monarca não se contenta em manifestar sua independência de fato em relação ao imperador; proclama que não há ninguém acima dele na ordem temporal e apresenta-se como o fiador da união de um povo e da permanência da comunidade do reino. (...) Ora, no reino concebido como corpo político – o que o império nunca foi – investe-se uma missão espiritual. (...) o reino torna-se capaz de assimilar a simbólica da Igreja, de sorte que os súditos do monarca, qualquer que seja o seu lugar na hierarquia, representam os membros do corpo político, enquanto ele mesmo representa a cabeça. Essa imagem comporta uma dupla significação: é imagem de um corpo natural, réplica do corpo humano, corpo funcional, e também aquela de um corpo místico. (...) É importante, enfim, assinalar os laços que foram criados entre, de um lado, a ideologia religiosa e o projeto imperial, e, de outro, o Iluminismo. Diversos historiadores mostraram o quanto foi precoce a reativação do ideal da cidadania antiga, que encontrava sua melhor expressão na fórmula "Pro patria mori"; uma fórmula que ganhava nova ressonância na medida em que "morrer pela pátria" significava igualmente morrer por Deus e pelo rei. Mas foi preciso esperar pelo século XVI para dimensionar a mudança em uma Europa onde o fortalecimento de alguns grandes reinos parecia ter apagado o mito do império.[358]

Com o passar do tempo, e o surgimento da Organização das Nações Unidas, as relações internacionais dos Estados foram solucionadas através da intergovernamentalidade, com a proliferação de organizações internacionais. "Permaneceu, entretanto, a idéia de soberania como poder supremo, não se submetendo a nenhuma autoridade estrangeira, salvos os casos onda há consentimento expresso em tratado"[359]; desta forma, "surgiram as bases do Direito Internacional Clássico"[360]. Dentro deste novo cenário, cresceu a idéia dos Estados soberanos criarem obrigações entre si, por meio de acordos e compromissos mútuos, geralmente materializados por tratados, o que caracteriza a possibilidade de uma autolimitação destes Estados por meio de acordos internacionais. O direito interno tem a função de reger as relações

---

[357] LAFER, Celso. Os Dilemas da Soberania. In **Possibilidades e Paradoxos**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982, p. 66-91.
[358] LEFORT, Claude. Nação e soberania (artigo). In: **A crise do Estado-Nação**. RJ: Civilização Brasileira, 2003.
[359] CAETANO, op. cit., p. 169.
[360] LAFER, Celso. Os Dilemas da Soberania, op. cit., p. 71.

intersubjetivas que se desenvolvem dentro do Estado, por outro lado, o direito internacional tem por objeto as relações interestatais.

Dolinger aponta que:

> A partir deste cenário, tornou-se clássica a polêmica entre *dualistas,* cujos principais autores eram Triepel e Anzilotti, e monistas, liderados por Hans Kelsen. Os dualistas defendem a distinção entre ordem jurídica nacional e internacional e os monistas defendem a unicidade da ordem jurídica, procuravam, estes, também, estabelecer um método para solucionar possíveis conflitos entre normas internas e internacionais.[361]

Com o desenvolvimento dos processos de integração, a questão da soberania do Estado requer uma percepção especial, já que a emergência do fenômeno das limitações formais dos poderes soberanos nos Estados na nossa época, implica a necessidade de revisão, ou melhor, de adulteração profunda do conceito de soberania, tal como surgiu e foi construído historicamente. Na citação das reflexões de Paupério sobre o assunto, o qual ressalta que:

> o dinamismo evolucionista da concepção de soberania, considerando que a mesma não pode ser estática, tem que ser dinâmica, no sentido de se tornar capaz de adaptar à variedade de circunstâncias que se abrem, constantemente, na vida dos povos. [362]

Para Soares:

> A noção de indivisibilidade da soberania tampouco resta atingida pela existência de vários órgãos de governo. Cada um desses, na esfera de sua competência, exerce a soberania, o que não o torna soberano. A noção de soberania, em termos atuais é de certa forma, oposta à clássica visão de indivisibilidade e inalienabilidade do poder definitivo da soberania. Ocorre que a integração internacional, limitando a esfera da jurisdição interna de cada Estado, amplia as possibilidades de colaboração intergovernamental, consolidada por um processo decisório coletivo. Tal fenômeno reduz conflitos regionais, pois os agrupamentos de Estados associados permitem avaliar a soberania, em termos contemporâneos, ou seja, não mais como a própria onipotência estatal, mas como um poder limitado por uma acentuada interdependência entre as nações, levando à formação de blocos políticos e econômicos das nações.[363]

---

[361] DOLINGER, Jacob. **Direito Internacional Privado.** 5 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 84..

[362] PAUPÉRIO, Antônio Machado. **O conceito polêmico de Soberania.** 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1958, p. 202

[363] SOARES, Esther Bueno. **Mercosul:** desenvolvimento histórico. São Paulo: Oliveira Mendes, 1997.

A soberania não é mais indivisível. Vivemos um período de transição em que a soberania tem um conteúdo meramente formal. Tem-se considerado que o Estado, dotado de soberania, continua a existir e o que ele delega aos organismos internacionais são apenas algumas competências. Enfim, Sendo divisível a soberania, ocorre à transferência de parcelas de soberania significa a abdicação de parte do poder decisório, em relação a questões pontuais de interesse comum ao bloco, para instituições comunitárias e, em contrapartida, ocorre à limitação de áreas de tomada de decisão do Estado em favor do órgão supranacional.

> A expressão limitação de soberania, então, quer significar que, nestas áreas específicas, os Estados-membros não podem tomar decisões livremente, pois transferiram seus direitos soberanos respectivos para a Comunidade supranacional.[364]

A grande transformação do direito internacional, ou seja, à criação dos processos de integração, tornaram necessária a revisão e posterior alteração do conceito clássico da soberania, possibilitando avanços significativos nos aspectos econômicos e sociais dos Estados-membros integrados.

> As transformações que transcorreram no Mundo nos últimos anos, em especial a partir do final dos anos 80, afetaram múltiplos aspectos dos relacionamentos entre o Estado e a Sociedade e entre os países, atingindo questões que vão desde o meio ambiente, passando pela segurança, até questões sociais e econômicas.[365]

Segundo Kerber, "no caso do Mercosul, para a sua efetivação, há etapas essenciais que devem ser suplantadas, as quais exigirão transferência de parcelas de soberanias dos seus Estados integrantes".[366] A visão do conceito de soberania com:

---

[364] ARAÚJO, Elian Pereira. **Estado, Direitos Humanos  Integração Economica Latino-Americana.** Disponível em:< http://www.aps.pt/vicongresso/pdfs/426.pdf.> Acesso em: 21 jan. 2011.

[365] WINTER, Luiz Alexandre Carta;  WACHOWICZ, Marcos. **Empresa Transnacional como Fator de Desenvolvimento e Integração Regional para América Latina .** Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/salvador/luis_alexandre_carta_winter.pdf> . Acesso: em 21 jan. 2011.

[366] KERBER, Gilberto. **Mercosul e a supranacionalidade.** São Paulo: LTr, 2001.  p. 79).

> Um dogma político intocável está descaracterizada devido a sua interação com a necessidade de adotar normas de caráter internacional em favor do benefício da nação, pressuposto que rejeita o caráter absoluto da soberania, sem que estas modificações sejam traumáticas ou esvaziem seu conteúdo.[367]

Moraes assinala que:

> A idéia de soberania, antiga conhecida dos lidadores no campo da teoria do Estado, é um conceito que emerge e se consagra já nos anos 1500 – séc. XVI. De lá para cá o tema tem sofrido transformações significativas, especialmente no que tange ao seu conteúdo, para adaptar-se às novas circunstâncias históricas impostas pelas mutações por que passaram os Estados, bem como pelos novos laços que os unem nas relações interestaduais.[368]

### 4.1.1 A Soberania nos Estados-Membros do Mercosul

Para estudarmos de forma mais detalhada a possibilidade de efetivação do processo de integração do Mercosul, é necessária uma análise profunda das Constituições dos países integrantes deste processo de integração, com vistas à possibilidade de adoção de um conceito mais flexível da soberania.

#### 4.1.1.1 Constituição Brasileira

> É a Constituição Federal, símbolo do pacto federativo e instrumento de manifestação de soberania popular, quem determina as competências da União, bem como a dos demais entes federativos. No exercício das competências estabelecidas, a União, pela própria organização e sentido do Estado federal, representa a unidade dos interesses genéricos e exclusivamente nacionais.[369]

---

[367] LOCATERI Cláudia Cínara. **Soberania e integração: possibilidades no âmbito do MERCOSUL.** Disponível em: <http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/buscalegis/article/viewPDFInterstitial/30264/29653>. Acesso em: 10 jan. 2011.

[368] MORAES, J. L. B. Soberania, direitos humanos e ingerência: problemas fundamentais da ordem contemporânea. In: VENTURA, Deisy de Freitas Lima (org.). **O Mercosul em Movimento.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1995, p. 134.

[369] ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria geral do federalismo democrático.** 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2005, p. 43.

A Constituição Federal de 1988[370], nos artigos 4º, 5º, inciso XXXV, no artigo 60, inciso 4º, parágrafo 4º, disciplina o conceito de soberania constituindo-se um emanado supremo conforme regras valorativas da pirâmide de Kelsen.[371] Ventura, por sua vez, assevera que "há uma exacerbação do nacionalismo e a ênfase à soberania nacional".[372] Para Baptista, os artigos 22, 23 e 24 da Constituição, quando elenca as regras do regime de distribuição da competência, "é o mais sério obstáculo para a integração, pois nestes preceitos não aparece mencionada a possibilidade de delegação de poderes a um órgão comunitário".[373]

No Brasil, conforme artigos 49,I e 84, VIII, da Constituição Federal, celebrado o Tratado pelo Presidente da República, suas disposições ainda dependem de decisão definitiva do Congresso Nacional. Essa aprovação congressual, momento em que o tratado é recepcionado pelo ordenamento jurídico pátrio, ocorre via decreto legislativo, instrumento normativo pelo qual o Congresso Nacional delibera sobre as matérias de sua competência exclusiva.

O Supremo Tribunal Federal fixou, para os tratados internacionais, com exceção daqueles que tratam de matéria tributária, jurisprudência consagrando o entendimento de que os mesmos têm vigência para o País.

Com a conclusão dos procedimentos ratificatórios e, também, que se equiparam, sob o aspecto da hierarquia das normas jurídicas, às leis infraconstitucionais.[374] A preocupação com a recepção e integração do tratado ao Direito Interno é unânime na doutrina e na jurisprudência, que não pode prescindir de normatização no âmbito do sistema jurídico e, mais particularmente, da ordem constitucional brasileira.Para o tratamento

---

[370] CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 29ª ed., São Paulo: Saraiva, 2010.

[371] KELSEN, H. **Teoria Geral do Direito e do Estado.** São Paulo: Martins Fontes; Brasília – UNB, 1990.

[372]VENTURA, Deisy de Freitas Lima. **As assimetrias entre o Mercosul e a União Europeia:** os desafios de uma associação inter-regional. São Paulo: Manole, 2003.

[373] BAPTISTA, Luiz Otávio.**O Mercosul, suas instituições e ordenamentos jurídicos.** São Paulo: Ltr. 1998.p116.

[374] Em julgamento de I o de junho de 1977, publicado na Revista Trimestral de Jurisprudência, n.° 83/809, o STF decidiu que tratado firmado pelo Brasil tem aplicação imediata e direta no direito interno, após a sua ratificação regular pelo Congresso, não dependendo, portanto, de lei que lhe reproduza o conteúdo. "Reconheceu, por outro lado, a equivalência do tratado à lei, o que vale dizer que tratado revoga a lei anterior e a que sucede ao tratado tem prevalência sobre este". Nesta decisão, foi voto vencido o relator, Ministro Xavier de Albuquerque, que Asseverou, sem lograr apoio, que uma, vez não denunciada o tratado, as leis posteriores que com ele conflitassem seriam inconstitucionais, dado o primado do Direito Internacional.

adequado, no texto constitucional, do tema relacionado à recepção dos tratados internacionais, Dallari afirma que:

> É importante que não se deixe de considerar, de um lado, a qualidade de compromisso formal, perante a comunidade internacional, que a norma convencional encerra e, de outro, a necessidade evidente de que sejam respeitados os parâmetros sistêmicos estabelecidos no arcabouço jurídico do Estado. O tratado é um instrumento de natureza contratual e a constituição do vínculo obrigacional deve acarretar a necessária observância pelo Estado contratante dos efeitos nele estatuídos, conforme os princípios que regem o Direito Internacional Público. Essa assertiva não tem o propósito, como muitas vezes se alega, de colocar em xeque o postulado da soberania do Estado.[375]

O tratado representa o resultado da manifestação voluntária do Estado e submete-se à aferição dos órgãos internos, segundo estatuído constitucionalmente. Conclui o autor que:

> A necessidade de observância das regras resultantes de tratados internacionais não deriva, portanto, de eventual e autoconferida supremacia do Direito Internacional Público, mas é resultante lógica do pressuposto da efetividade das decisões adotadas soberanamente – e nos termos da correspondente ordem jurídica – pelo Estado e por suas instituições. [376]

A Constituição Brasileira, promulgada em 5 de Outubro de 1.988, não previu a possibilidade de submissão do Estado a decisões oriundas de órgão externo. Prescreve o parágrafo único do Artigo 4º que a República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações. “Defendem alguns autores que poderia ter sido aberto espaço desde então para a participação em organismos supranacionais”.[377] No entanto, o caminho trilhado pelo legislador constituinte foi em sentido contrário às tendências mundiais no que tange à supranacionalidade.

Prevê a Carta Magna em seu artigo 5º, XXXV que: "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito", preservando assim a inafastabilidade da jurisdição interna no tocante às decisões originárias

---

[375] DALLARI, Pedro B. A. **Constituição e tratados internacionais.** São Paulo: Saraiva 2003, p. 124

[376] DALLARI, Pedro. O Mercosul perante o Sitema Constitucional Brasileiro. In: MARISTELA, B. **Mercosul,** 2 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997, p 125.

[377] ALMEIDA, op. cit., p. 316.

de entes externos. Por sua vez, o artigo 60, §4º preceitua que: "Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais." Considerando-se que o artigo 5º da Carta Magna trata dos direitos e garantias individuais, conclui-se que seria necessária uma Emenda à Constituição para que se inserisse no ordenamento jurídico o instituto da supranacionalidade, como ocorreu com a Argentina na Reforma Constitucional de 1994.

> A tentativa de formular um novo conceito da soberania para o Brasil resultou em fracasso, quando em 1995, foi apresentado um projeto de emenda constitucional, tentando inserir um conceito mais flexível de soberania, com objetivos voltados ao Mercosul, propiciando a inserção da supranacionalidade, na Carta Magna, incluindo os parágrafos no artigo 4º. O Parágrafo Único do art.4º, da CRFB, por exemplo, que dispõe sobre uma cláusula integracionista, é uma típica norma programática.[378]

O projeto não foi aprovado pelo Congresso Nacional, fazendo ressurgir as discussões e constatando o grande preconceito em relação a matéria. No que tange matéria ambiental em especifico as águas subterrâneas para que haja integração dos Países Partes. O Brasil terá que criar uma lei federal assumindo a gestão das águas subterrâneas que até o momento pertencem aos Estados.

Conclui-se, portanto, que o Brasil não amadureceu sufucientemente a idéia da efetivação do processo de integração, na medida em que se recusa a adotar a supranacionalidade, processo este tendente a possibilitar que as demais etapas do processo de integração sejam concluídas com sucesso, sem o qual dificilmente se alcançará o êxito buscado nas relações comunitárias entre os Estados-membros. Derradeiramente, temos concebido o Mercosul, até agora, na nossa visão clássica, no contexto do direito internacional em todos os seus aspectos, até mesmo aqueles que tenham a ver com a integração econômica. Na mentalidade, por exemplo, dos juízes brasileiros, até agora nada mudou.

---

[378] DALLARI, op. cit., p. 100

> O próprio processo de fundação e desenvolvimento do Mercosul observou, todas as regras clássicas que o Brasil sempre prestigiou dentro do tradicional e consolidado direito internacional público. É necessária a inclusão de dispositivo constitucional que reconheça a existência de ordenamento jurídico comunitário autônomo e vincule o Estado de forma material, e não apenas formal, ou seja, não como mero cumpridor das normas formais, mas sim como autor e responsável pela construção de um ordenamento jurídico autônomo de caráter comunitário que permitirá a reestruturação institucional no âmbito do Mercosul.[379]

Acrescente-se também à proposta de inserção no texto constitucional de dispositivo que reconheça a existência desse sistema jurídico comunitário e autônomo um dispositivo constitucional material de compromisso quanto à lealdade na respectiva construção do sistema jurídico supranacional.

#### 4.1.1.2 Constituição Argentina

> A Argentina, na sua Carta Magna, reformada em 1994, considerou grandes modificações nas atribuições do Congresso, possibilitando que o mesmo aprove tratados de integração que deleguem competências e jurisdição a organizações supranacionais, em condições de reciprocidade e igualdade, que respeitem a ordem democrática e os direitos humanos. Desta forma, a exemplo da união Européia, em adotar órgãos supranacionais, responsáveis por propiciar um desenvolvimento mais efetivo na integração do Cone Sul, abre um espaço grandioso em torno da possibilidade do Mercosul.[380]

O ordenamento jurídico argentino integra-se às necessidades internacionais, prevendo, de forma explicita a possibilidade de países unirem-se através de processos de integração e, posteriormente, criarem órgãos próprios, visando uma melhor qualidade de vida aos seus cidadãos. Atribui, ainda, um poder de hierarquia superior às leis, quando forem os Tratados aprovados somente pela maioria absoluta dos membros de cada Câmara, quando se tratar de relações com países latinoamericanos.

---

[379] REZEK, J. F. **Direito internacional Público:** curso elementar. São Paulo: Saraiva, 1993 p. 98. Enaltece que "a mecânica, entretanto, de incorporação do direito do Mercosul aos direitos nacionais, foi sempre e continua sendo hoje a mecânica clássica. São tratados internacionais que os governos negociam, os Congressos nacionais examinam e aprovam. Mediante aprovação parlamentar, os governos ratificam, ocupando-se, em seguida, de promulgar, com que se incorpora a norma do Mercosul ao direito nacional de cada um dos seus integrantes. É o típico e clássico e conhecido fenômeno da recepção.

[380] LOCATERI, op. cit.

A Constituição da Argentina encarta preceito similar no inciso 24 do Artigo 75, ao estabelecer que:

> Corresponde al Congreso: Aprobar tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad, y que respeten el orden democrático y los derechos humanos. Las normas dictadas en su consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes.[381]

Uma vez feita à delegação de determinada matéria nos termos do art.75, n.° 24, essa não mais é conhecida pelo parlamento argentino: "torna-se parte integrante da competência de estrutura comunitária. Os órgãos comunitários passam a ter poder decisório pleno sobre o objeto da delegação."[382] Locateri completa que

> Na Argentina, há previsão nítida de possibilidade do Estado vincular-se a projetos de integração com outros Estados, ou seja, seu conceito de soberania está mais flexível e adequado ao processo de integração do Mercosul. A doutrina também é composta por nacionalistas e internacionalistas, porém a maioria é internacionalista, que clama pela criação de uma Corte Internacional de Justiça no âmbito do Mercosul. [383]

O modelo argentino é muito próximo ao europeu, ou seja, um tratado inicial que delega prerrogativas de soberania para estruturas institucionais comunitárias, o qual, em geral, é recepcionado conforme o modelo clássico do Direito Interno Público. No entanto, as normas ditadas pela esfera comunitária são auto-aplicáveis no âmbito interno e têm supremacia sobre as normas ordinárias internas dos Estados partícipes da comunidade. Além de consagrar a supranacionalidade, o Constituinte Argentino elegeu o regramento jurídico supranacional a hierarquia superior a das leis internas, demonstrando o interesse em vivenciar o sucesso do processo de integração iniciado no passado.

---

[381] ARGENTINA. **Constituição da República Argentina.** Art. 24. Disponível em: <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Argentina/argen94.html>. Acesso em: 21 jan. 2011. Tradução Livre do espanhol para o português: Corresponde ao Congresso: aprovar tratados de integração que deleguem competências e jurisdição a organizações supraestatais em condições de reciprocidade e igualdade, e que respeitem a ordem democrática e os direitos humanos. As normas ditadas em sua conseqüência têm hierarquia superior às leis.

[382] GOMES, Eduardo Biacchi. **A supranacionalidade e os blocos econômicos.** Disponível em: <http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/journals/2/articles/32902/public/32902-40994-1-PB.pdf >. Acesso em: 14 jan. 2011.

[383] LOCATERI, op.cit.

#### 4.1.1.3 Constituição Paraguaia

A Constituição Federal paraguaia, de 1992, no seu artigo 145[384], determina a possibilidade de existência de uma ordem jurídica supranacional, condicionando a participação do país numa inserção a esta estrutura política, determinada a partir da aprovação da maioria absoluta de cada uma das Câmaras de seu Congresso.

Assim estabelece a Constituição paraguaia em seu art. 137:

> La Ley Suprema de la República es la Constitución, Esta los tratados, convênios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas poe el Congresso y otras disposiciones jurídicas de inferior jeraquía, sancionadas en consecuencia, integran el derecho positivo nacional en el orden de prelación enunciado. [385]

A seguir, no art. 145, disciplina eventual direito supranacional:

> La República de Paraguay, en condiciones de igualdad con otros Estados, admite un orden jurídico supranacional que garantice La vigência de los derechos humanos, de la paz, de la justicia, de La cooperación y dei desarollo, en lo político, econômico , social e cultural. Dichas decisiones solo pódran adoptarse por mayoria absoluta de cada Câmara dei Congresso. [386]

A Constituição do Paraguai prescreveu o intuito integrativo, quer no âmbito internacional, quer no âmbito interno, porque estabeleceu no corpo da carta magna matéria inerente, autorizando a delegação de poderes a instituições de caráter supranacional e a sistemática de incorporação dos tratados internacionais e a sua hierarquia ao Direito Interno.

---

[384] PARAGUAI. **Constituição da República do Paraguai**. Art. 145. Disponível em: <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Paraguay/para1992.html>. Acesso em: 21 jan. 2011.

[385] PARAGUAI. **Constituição da República do Paraguai**. Art. 137. Disponível em: <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Paraguay/para1992.html>. Acesso em: 21 jan. 2011. Tradução Livre do espanhol para o português: A Lei Suprema da República é a Constituição, este tratado, convenções e acordos internacionais aprovados e ratificados leis passaram as põe o Congresso e outras disposições jurídicas de hierarquia inferior, punidos, formam o direito positivo na ordem de precedência.

[386] PARAGUAI. **Constituição da República do Paraguai**. Art. 145. Disponível em: <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Paraguay/para1992.html>. Acesso em: 21 jan. 2011. Tradução Livre do espanhol para o português: A República do Paraguai, em pé de igualdade com outros estados, apoia uma ordem jurídica supranacional para assegurar a observância dos direitos humanos, paz, justiça, cooperação e desenvolvimento dei, políticos, econômicos, sociais e cultural.Estas decisões podem ser tomadas por maioria absoluta de cada Câmara do Congresso.

> Isso constitui aspecto facilitador ao processo de integração. A Constituição paraguaia também atribui preferência à integração latino-americana, como ocorre no Brasil, no Uruguai e na Argentina. A característica da supranacionalidade, que implica certo recorte das soberanias dos Estados-membros, permitirá a criação de um Tribunal e a faculdade do mesmo em julgar os conflitos entre os membros e os nacionais em várias áreas do direito da integração. No ordenamento jurídico paraguaio, bem como na maioria da doutrina especializada, há manifestações dualistas, demonstrando verdadeiro interesse e futuras intenções, capazes de concretização à integração do Cone Sul, com criação de órgãos supranacionais.[387]

Em seu artigo 9º preceitua que "A República do Paraguai, em condições de igualdade com outros Estados, admite uma ordem jurídica supranacional que garanta a vigência dos direitos humanos, da paz, da justiça, da cooperação e do desenvolvimento político, econômico, social e cultural."[388]

#### 4.1.1.4 Constituição Uruguaia

Promulgada em 2 de fevereiro de 1967 e reformada em 1994, a Constituição da República Oriental do Uruguai prescreve a plenitude da soberania nacional e a competência exclusiva da nação no estabelecimento de suas leis.[389] O art. 4º da Constituição do Uruguai assim trata o tema:

> La soberania en toda su plenitud existe radicalmente en la Nación, a la que compete el derecho exclusivo de estabelecer sus leyes, de modo que mas adelante se expressa. [390]

---

[387] VÁZQUEZ , Martha Guadalupe Loza**. A dimensão social dos processos de integração regional na América Latina:** Atores e Agentes da Sociedade Emergente no MERCOSUL e NAFTA. Os casos do Brasil e do México 1991 – 2006. Disponível em: http://www.fclar.unesp.br/possoc/teses/martha_guadalupe_loza_vazquez.pdf. Acesso em: 10 jan. 2011.

[388] PARAGUAI. **Constituição da República do Paraguai**. Disponível em: <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Paraguay/para1992.html>. Acesso em: 21 jan. 2011.

[389] A Constituição da República do Uruguai contém dispositivos que dificultam os avanços na implementação do processo de integração do Mercosul, cujo texto parece refletir desinteresse na conformação de um sistema comunitário.

[390] URUGUAI. **Constituição da República Oriental do Uruguai.** Art. 4º. Disponível em: <http://pdba.georgetown.edu/constitutions/uruguay/uruguay.html> Acesso em: 21 jan. 2011.Tradução Livre do espanhol para o português: A soberania em toda a sua plenitude é da Nação e a ela compete o direito exclusivo de estabelecer as leis, de modo que depois se expresse.

O art. 6° da mesma Constituição determina:

> Em los tratados internacionales que celebre la república propondá La cláusula que de todas las diferencias que surjan entre las partes contratantes, serán decididas por el arbitrage o otros médios pacíficos. La República procurará la integración social y econômica de los Estados Latinoamericanos especialmente em lo que se refere a La defensa común de sus productos y matérias primas. [391]

Ainhoren explica que a Constituição do Uruguai nega a possibilidade de um organismo supranacional.

> Outorga, também, em seu artigo 85º, competência ao Congresso para aprovar ou reprovar, por maioria absoluta das duas Câmaras, os tratados celebrados pelo Poder Executivo com potências estrangeiras. Observa-se, portanto, o caráter restritivo imposto pela Constituição uruguaia, ao determinar, por um lado, exclusividade nacional para criação das leis vigentes no território nacional e, por outro, ao atribuir à arbitragem ou outros meios pacíficos, a solução de possíveis controvérsias no âmbito das relações internacionais, negando, com isso, qualquer possibilidade de um organismo com poder de sanção supranacional.[392]

O art. 168[393] da Constituição Uruguai retrata que a competência para celebrar tratados internacionais cabe ao presidente da República, passando pela aprovação e ratificação do Poder Legislativo para efeito de incorporação no ordenamento nacional. Não há dispositivo constitucional quanto à incorporação das normas emanadas dos órgãos internacionais ou de integração. Ou seja, não há na carta magna do País, assim como o Brasil, a possibilidade de um órgão supranacional. Desta forma, considerando a carência no texto da possibilidade de delegação de parte da soberania a

---

[391] URUGUAI. **Constituição da República Oriental do Uruguai.** Art. 6º. Disponível em: <http://pdba.georgetown.edu/constitutions/uruguay/uruguay.html> Acesso em: 21 jan. 2011.Tradução livre do espanhol para o português. Em tratados internacionais celebrados pela República prevalecerá a cláusula de que as diferenças que surgirem entre as partes contratantes deverão ser decididas pela arbitragem ou outros meios pacíficos. A República procurará a integração social e econômica dos Estados latino-americanos, particularmente no que se refere à defesa comum de seus produtos e matérias-primas.

[392] AINHOREN, Lea. **Soberania e ordem jurídica supra-nacional no Mercosul.** Teresina: Jus Navigandi, ano 9, n. 208, 30 jan. 2004. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/4744>. Acesso em: 12 jan. 2011.

[393] URUGUAI. **Constituição do Uruguai.** Art. 168. Al Presidente de la República, actuando com ele Ministros respectivos, e com ele Consejo de Minstros, corresponde: [...] 20) Concluir y suscribir tratados, necesitando para ratificarlos la aprobación del Poder Legislativo. Disponível em: <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Paraguay/para1992.html>. Acesso em: 21 jan. 2011.

instituições supranacionais, ainda que esta delegação se restrinja ao âmbito do bloco, assim como da previsão quanto à hierarquia a ser ocupada pelos tratados internacionais que se incorporarem ao Direito Interno do Uruguai. Não contêm na carta magna do País a menção à supranacionalidade nem à possibilidade de uma ordem jurídica comunitária com superioridade hierárquica em relação às normas nacionais. Como se percebe a problemática da criação de uma ordem jurídica supranacional no interior do Mercosul esbarra na noção doutrinária tradicional de soberania nacional que envolve a vontade e a prática dos governantes dos Estados-Partes integrantes deste bloco regional.

> A ideia tradicional de soberania caracteriza-se historicamente, como um poder incontestável, supremo e absoluto, com o qual, o Estado - titular exclusivo deste poder - tem a capacidade de decidir e criar as normas jurídicas, aplicando-as coercitivamente dentro de seu espaço territorial, bem como impor-se, em igualdade de condições, frente às relações com os demais Estados, não reconhecendo, acima de si, qualquer outro poder. Neste sentido a soberania estatal é tida como indivisível inalienável e imprescritível. Tal noção, emergida como elemento fundamental para o fortalecimento do Estado Moderno, não se justifica mais frente à nova realidade mundial.[394]

A globalização gera uma nova mentalidade, forçando a necessidade de revisão quanto ao conceito de soberania. “Se de um lado a globalização da economia leva a que os Estados se sintam, crescentemente, dependentes uns dos outros, de outro lado, em razão até mesmo deste comércio global, tem-se um processo de integração econômica entre estes Estados.”[395]Embora permaneça como uma idéia de insubmissão, independência e de poder supremo juridicamente organizado, deve-se levar em conta uma certa relatividade que lhe é imposta face às novas relações que se estabelecem no âmbito internacional. Dreifuss sustenta que:

> A globalização é um termo que se refere a fenômenos do âmbito da produção e da comercialização de produtos. É um processo que compreende mudanças significativas no sistema produtivo a partir da utilização crescente de métodos, meios, recursos de produção que ultrapassam fronteiras nacionais.[396]

---

[394] AINHOREN, op.cit. Lea.
[395] WINTER, Luiz Alexandre Carta ; Wachowicz, Marcos. **Estado**: Construção de uma identidade. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/luis_alexandre_carta_winter.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2011.
[396] DREIFUSS, René. **Os códigos do admirável mundo novo,** Lições de Mestres. Rio de Janeiro: Campus, 1998, p. 231.

Moraes defende ainda:

> A interdependência que se estabelece contemporaneamente entre Estados aponta para um cada vez maior atrelamento entre as idéias de soberania e cooperação jurídica, econômica e social, o que afeta drasticamente, a pretensão à autonomia, levando, na prática, a uma revisão dos postulados fundamentais referentes à soberania estatal.[397]

Tendo o Brasil e seus demais sócios optado por formar um bloco regional, nos moldes da Comunidade Européia, deve ter presente que um projeto de integração implica, fatalmente, em delegação de parte da soberania, no sentido da formação de uma ordem jurídica supranacional, de aplicabilidade direta, que contemple os interesses e objetivos comuns a serem alcançados.

> A instituição comunitária não deve, então, ser tão somente o somatório das vontades dos Estados membros. Possui dinâmica e latitude de atuação própria, a permitir a tomada de decisões que extrapolem a visão imediatista e os interesses personalistas das administrações dos países que a integram. Certamente, a instituição espelha as vontades de seus membros, inclusive no que diz respeito a sua corporação funcional, mas é, a um só tempo, distinta e superior, na medida em que a ordem comunitária deverá sobrepor-se à ordem nacional que persiste naqueles assuntos para os quais foi definida sua competência.[398]

Somente se pode conceber a supranacionalidade, quando há um órgão comunitário com poder de incidência direta, sem necessidade de aprovação dos Estados-Partes e integração de suas regras ao ordenamento jurídico interno, com força coercitiva necessária para impor suas decisões e penalizar aqueles que a elas resistirem.

> Desta forma, retomando a pergunta inicial que nos levou a estas reflexões, conclui-se que, no presente momento, não há indícios de formação de uma ordem jurídica com caráter supranacional que leve à completa integração dos Estados integrantes do Mercosul. As regras existentes estão longe de apresentar tal conformação, sobretudo por não possuírem poder de sanção. São apenas normas originadas em Tratados e incorporadas ao ordenamento jurídico interno, nos moldes do Direito Internacional, com negativas condições de eficácia. As possibilidades de vir a existir um direito comunitário do Mercosul estão limitadas, por um lado pelas Constituições dos Estados-Partes - principalmente do Brasil e Uruguai - e por outro, pela noção tradicional

---

[397] MORAES, op. cit., 1996, p. 136.
[398] SEITENFUS, Ricardo. **Para Uma Nova Ordem Política Externa Brasileira.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1994, p. 155.

> de soberania e independência que envolve a vontade política dos governantes dos países que o integram. Neste sentido, justifica-se o fracasso da tentativa de alterar o artigo 4º da Constituição Federal brasileira.[399]

Segundo o Protocolo de Ouro Preto não contém normas direta para garantir eficácia, aplicabilidade direta e primazia às regras comunitárias.

> A estrutura orgânica definitiva do Mercosul, mais do que governamental, é inconsistente, seja pela má técnica de seus parâmetros normativos e dos ritos adotados, seja pela absoluta exclusividade de participação dos Poderes Executivos nacionais nos órgão de poder decisório. Ao menos quanto ao Brasil, esta é uma situação proposital, como forma de manutenção de sua margem de discricionariedade e da flexibilidade dos compromissos.[400]

Para que haja no âmbito do Mercosul a integração desejada pelo grupo mister se faz que se modifiquem as formas de atuar, realizando as devidas reformas constitucionais, buscando, por um lado, ampliar as áreas que comportam iniciativas integracionistas - questões fronteiriças, ambientais – em especial às águas subterrâneas, trabalhistas, previdenciárias, direitos humanos, cooperação judiciária, proteção dos consumidores, etc. - e por outro, possibilitando a criação de um direito comunitário e de órgãos com poder supra-nacional que atribua ao Mercosul um verdadeiro status de comunidade, com todas as instituições que lhe são inerentes.

## 4.2 SUPRANACIONALIDADE E INTERGOVERNABILIDADE

Supranacionalidade nasceu no velho mundo, no seio da Europa, definido como “um poder, real e autônomo colocado a serviço de objetivos comuns a diversos Estados - entendendo por objetivos os valores e interesses compartilhados."[401]

> Atualmente, apenas verifica-se uma espécie de “poder supranacional” na União Européia. Contará com um Direito Comunitário que, por sua vez, necessitará de tal poder (poder comunitário, ou poder

[399] AINHOREN, op.cit
[400] VENTURA, op. cit. p. 127.
[401] SEITENFUS, Ricardo; VENTURA, Deisy de Freitas Lima. **Introdução ao direito internacional público.** 2 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p .63.

> supranacional), a fim de alcançar as metas previstas ao Tratado de Maastricht. No âmbito interno de cada um dos Estados-membros, as pessoas (físicas e jurídicas) estarão diretamente obrigadas a cumprir as diretivas do Direito Comunitário, posto que, na prática, este prevalecerá sobre o direito interno de cada Estado. Há, portanto um compartilhamento da soberania.[402]

A supranacionalidade consiste basicamente:

> a) na existência de instâncias de decisão independentes do poder estatal, as quais não estão submetidas ao seu controle;
> b) na superação da regra da unanimidade e do mecanismo de consenso, já que as decisões – no âmbito das competências estabelecidas pelo tratado instituidor – podem ser tomadas por maioria, ponderada ou não;
> c) no primado do direito comunitário frente à legislação interna. A integração européia determinou a reestruturação das competências soberanas, que passaram a ser dividida entre os Estados e os órgãos comunitários.[403]

Como nota Böhlke[404], "a expressão supranacionalidade foi empregada pela primeira vez na versão francesa do Tratado de Paris (1951) para descrever as funções dos membros da Alta Autoridade. Apesar de ser frequentemente associado ao processo de integração europeu, o termo jamais foi utilizado com relação às Comunidades" Para se esclarecer o conteúdo da expressão supranacionalidade, recorre-se a Pierre Pescatore[405], para quem a caracterização da supranacionalidade exige a presença de três elementos: 1) O reconhecimento, por um grupo de Estados, de um conjunto de interesses comuns ou de valores comuns; 2) A criação de um poder efetivo, colocado a serviço desses interesses ou valores e; 3) A autonomia desse poder.

Para Böhlke, "os interesses ou valores comuns não serão de grande valia se não houver poderes efetivos para exigir a observância desses interesses ou valores em prol do objetivo comum"[406]. Assim, o autor resgata Pescatore para concluir que esses poderes incluem adotar decisões que

---

[402] WINTER, Luís Alexandre Carta. A integração Econômica, o Mercosul e o Presidencialismo. In: **Direito Internacional Público & Integração Econômica Regional.** Curitiba : Juruá, 2001, p. 246.
[403] REIS, Márcio Monteiro. **Interpretação Constitucional do Conceito de Soberania:** As Possibilidades do Mercosul, Rio de janeiro: Renovar, 2001, p. 936-937.
[404] BÖHLKE, Marcelo. **Integração regional e autonomia do seu ordenamento jurídico.** Curitiba: Juruá, 2003, p. 71.
[405] PESCATORE, Pierre. **Derecho de Integración: nuevo fenómeno en las relaciones internacionales.** Buenos Aires: BID/INTAL, 1973.
[406] BÖHLKE, op. cit., p. 72 e ss.

comprometam os Estados, adotar regras de direito que devam ser respeitadas pelos Estados e pronunciar decisões judiciais que ditem o Direito.

É de se concordar, neste sentido, com Lequesne, para quem:

> Tornar comum a soberania (pooled sovereignty) resultante desse processo não provoca a diminuição do papel do Estado, mas, ao contrário, reforça-o, favorecendo sua adaptação às imposições do meio internacional.[407]

No entanto, trata-se de um poder totalmente direcionado à realização dos interesses da coletividade. Não há, propriamente, perda de soberania, mas as características mais relevantes da supranacionalidade são essencialmente duas: a autonomia de seus órgãos em relação aos Estados membros e o imediatismo dos poderes exercidos, no sentido de que uma norma ou uma decisão emanada desses órgãos autônomos dotados de poder sim restrições no âmbito das decisões pertinentes ao processo integracionista. supranacional é diretamente aplicável e plenamente eficaz na ordem jurídica interna dos Estados, independentemente de qualquer ato nacional destinado a operar a sua incorporação.

Fundamentalmente, a distinção institucional que se opera entre esses dois blocos econômicos, Mercosul e União Europeia, é que, no primeiro, a estrutura das suas instituições jurídicas é intergovernamental (artigos 2º e 34 do Protocolo de Ouro Preto[408]); enquanto que no segundo, é supranacional. No primeiro caso não há aplicação direta das normas emanadas dos órgãos intergovernamentais, a exemplo do ocorrido no Mercosul; antes há a necessidade da incorporação dessas normas, que implica a produção de legislação interna que ratifique o conteúdo das mesmas. Na intergovernabilidade cada um dos contratantes mantém-se imune a qualquer ingerência à sua autonomia individual e essencialmente governamentais são os seus instrumentos constitutivos e seus órgãos diretores.

Numa recuperação histórica a respeito do posicionamento dos

---

[407] LEQUESNE, Christian. **Como pensar a União Européia?** SMOUTS, Marie Claude. As novas relações internacionais: teoria e prática. Brasília: Ed. UnB, 2004. p. 102.

[408] PROTOCOLO DE OURO PRETO. **Protocolo adicional ao tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do Mercosul.** Disponível em: <http://www2.uol.com.br/actasoft/actamercosul/espanhol/protocolo_de_ouro_preto.htm> . Acesso em: 15 jan. 2011.

membros do Mercosul sobre a supranacionalidade, Mariano demonstra como os interesses políticos dos Estados convergiram para a adoção de um modelo intergovernamental.

> Nossa análise sobre as propostas com relação aos temas de intergovernametalidade/supranacionalidade e sistemas decisórios permitiram visualizar como os interesses dos países estavam distribuídos. Argentina e Brasil apresentaram-se favoráveis a uma alteração no sistema decisório atual caracterizado pelo consenso e por uma manutenção da estrutura institucional intergovernamental, não supranacional. Isso permitiria que a força política dos formuladores iniciais fosse mantida, tendo um maior controle do processo integracionista. Já o Paraguai e o Uruguai mostraram interesse, inerente às suas realidades, de manter o sistema decisório por consenso de forma a sustentar seu relativo poder de veto. Ao mesmo tempo, eram favoráveis à conformação de instituições supranacionais, pois supunham que isto seria benéfico nos casos de solução de controvérsias e conflitos de interesses governamentais, ao diminuir os impactos que o peso argentino e brasileiro representam para eles. [409]

Nesta linha, observa ainda o autor que isso nos permite dizer que estes dois grupos de países acordaram em torno de uma concessão mútua: "enquanto os dois maiores países aceitaram manter a regra do consenso, os dois menores renunciaram a sua posição em torno de instituições com caráter supranacional."[410]

Verifica-se, pois, que os Estados-membros deste bloco econômico optaram por estrutura institucional do tipo intergovernamental. O Tratado de Ouro Preto, em seu artigo 2º preceitua que:

> São órgãos com capacidade decisória, de natureza intergovernamental, o Conselho do Mercado Comum, o Grupo Mercado Comum e a Comissão de Comércio do Mercosul.

A intergovernabilidade "pode ser compreendia como forma de solução intermediária entre a soberania tradicional e a supranacionalidade".[411] A concepção clássica de soberania impõe dificuldades intransponíveis a que se instaurem relações entre Estados-Partes de um mesmo bloco econômico, traduzindo-se como obstáculo à efetivação do processo integracionista.

---

[409] MARIANO, Marcelo Passini. A estrutura institucional do MERCOSUL. São Paulo: Aduaneiras, 2000.
[410] MARIANO, op.cit.,p. 85.
[411] MELO, A. C. Supranacionalidade e intergovernabilidade no MERCOSUL. In: VENTURA, D. **O MERCOSUL em movimento II**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999, p. 93.

O tratado constitutivo do Mercosul preferiu não criar, na estrutura institucional do futuro mercado comum, ao menos durante o período transitório, nenhum órgão dotado de direção ou jurisdição dotado de supranacionalidade ou supraestatalidade, tendo adotado, assim, o modelo intergovernamental.

O fato, todavia de o Mercosul não contar, em sua estrutura administrativo-legislativa, com nenhum órgão supraestatal não lhe retira a natureza jurídica de organização de integração, pois esta se caracteriza pela necessidade de adequação dois ordenamentos jurídicos internos ao quadro normativo instituído pelo tratado constitutivo.

A intergovernabilidade apresenta-se como uma via alternativa, ou seja, constitui-se no instituto que possibilita ao Estado manter intocada a sua soberania no que se refere ao auto-regramento e ainda assim participar de processo integracionista que visa a formação de um bloco econômico. Portanto, visualiza-se claramente que entre os extremos da soberania tradicionalmente compreendida e a supranacionalidade, transita o instituto da intergovernamentabilidade. Vez que se situando entre extremos, ao que se pode visualizar a intergovernamentabilidade é o instituto que precede a adoção da supranacionalidade.

Este entendimento, como se pode perceber, refletiu-se na estrutura institucional do bloco tal como delineada pelo Protocolo de Ouro Preto. Com efeito, há uma série de razões que são alegadas para a adoção de estruturas de caráter intergovernamental no Mercosul.

A principal razão para o aparato supranacional para a condução de uma integração que visa a um mercado comum (e não a uma união política e econômica total, tal como vislumbrada pela União Europeia). Num contexto mais amplo, parece válido resgatar a visão de Vaz, segundo o qual:

> Com exceção da União Européia que persegue a integração pela via da supranacionalidade, a realidade dos anos 90 corrobora a reorientação das visões funcionalistas no sentido de conceber a integração sob arranjos intergovernamentais e com diferentes graus de institucionalização, e não apenas segundo formas supranacionais.[412]

[412] VAZ, Alcides Costa. **Cooperação, integração e processo negociador**: a construção do MERCOSUL. Brasília: IBRI / Funag, 2003, p. 36.

Há aqueles, contudo, que percebem razões distintas para se dotar o Mercosul de estruturas tão-somente intergovernamentais.

Segundo Mariano, por exemplo, a opção intergovernamental, refletida na estrutura institucional, condiz com a estratégia dos Estados em não abdicarem de poder na tomada de decisão do bloco – o que, na leitura do autor, poderia indicar a predisposição em evitar o avanço da integração na direção de um mercado comum, para o qual – também segundo o autor – a supranacionalidade seria uma condição.[413]

Nessa perspectiva, para o autor, o interesse dos atores governamentais seria o da manutenção de sua importância decisória através da permanência de instituições governamentais.

> Caminhar em direção à supranacionalidade não significa expandir a burocracia, pois é possível promover uma burocratização com instituições intergovernamentais. O problema é que, em havendo supranacionalidade, necessariamente haveria a criação de novos órgãos decisórios e também um deslocamento do centro nevrálgico do MERCOSUL. Assim, os atores iniciais tenderiam a perder a coordenação do processo de integração. De acordo com esta linha de explicação, por meio da intergovernamentalidade os governos tentam se preservar como protagonistas exclusivos, a partir de um sistema de decisão baseado no consenso, alcançado pela negociação de mínimos denominadores comuns, e de uma expansão controlada da agenda oficial do MERCOSUL.[414]

Em sistemas de integração dotados de supranacionalidade, deve-se conferir atenção ao processo de tomada de decisão em suas instituições. Explica-se: num mecanismo intergovernamental, as decisões são adotadas por consenso e todos os Estados têm o mesmo poder no processo decisório (cada um individualmente pode bloquear a decisão e todos os votos têm o mesmo peso). Em instituições supranacionais, contudo, não há a priori fórmula para se definir o modo como se adota uma decisão. Os membros do processo, que delegam ao bloco competências soberanas, definem também as condições da decisão. Neste contexto, é importante que a adoção da supranacionalidade no Mercosul seja acompanhada de reflexão rigorosa a respeito da fórmula do processo decisório.

---

[413] MARIANO, op. cit., p. 10.
[414] MARIANO, op. cit., p. 95-96.

> No âmbito do Mercosul, onde as disparidades entre os membros são efetivamente grandes, essa discussão deve se fazer presente quando se examina a superação do modelo intergovernamental do bloco. A adoção de instituições supranacionais, importantes para o fortalecimento do bloco, deve ter como base um sistema de tomada de decisão que confira legitimidade às suas instituições, em última instância, a todo o processo de integração.[415]

É possível, teoricamente o estabelecimento de um mercado comum desprovido de órgãos supranacionais para administrá-lo. Porem, a experiência do processo de integração do Mercosul e mesmo de outros blocos faz crer que o sucesso desses empreendimentos demandaria instituições dotadas de supranacionalidade, capazes de superar divergências circunstanciais entre os parceiros e, assim, evitar a paralisia institucional e decisória do processo de integração.

> Somente podemos falar em existência de um direito de integração quando estamos diante de uma verdadeira comunidade. Para que seja possível existir uma comunidade, há principalmente, um pressuposto político, a democracia nos Países-Membros, pois não há integração se não houver a livre e espontânea vontade do Estado em integrar-se aos demais. Como o poder e a legitimidade do Estado provêm do povo, sem a democracia no governo das parte não haverá comunidade: pode haver associação, fusão, união ou federação, mas jamais integração.[416]

Ventura e Perotti identificam três problemas jurídicos básicos que emperram o processo de integração, são eles:

> 1. a incompatibilidade interna e externa entre normas mercosulinas de mesmo nível ou níveis diferentes, tanto na antinomia verificada entre a normativa do Mercosul e os ordenamentos jurídicos nacionais, como de conflito entre a normativa Mercosul e as demais fontes de direito internacional;
> 2. as dificuldades de controle do processo de incorporação de algumas normas aos ordenamentos jurídicos nacionais e a vigência variável que acarreta este descontrole, agravando a insegurança jurídica que afeta a região;
> 3. A ausência de interpretação e aplicação uniforme da normativa Mercosul no território dos Estados Partes.[417]

---

[415] FURLAN, Fernando de Magalhães, **A Supranacionalidade no Mercosul**. Disponível em: <http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-15/RBDC-15-091-Fernando_de_Magalhaes_Furlan_(Supranacionalidade_no_Mercosul).pdf>. Acesso em: 21 jan. 2011.

[416] DROMI, R; EKMEKDJIAN, M.A; RIVERA, JC. **Derecho Comunitario** – Sistemas de Integracion, Regimén del Mercosur. Buenos Aires: Ediciones Cuidad Argentina, 1995, p.49.

[417] VENTURA, Deisy de Freitas Lima; PEROTTI, Alejandro D. **El Processo Legislativo del Mercosur.** : Montevideo: Konrad-Adenauer- Stiftung A.C. 2004, p. 13-14.

A intergovernamental do Bloco do Mercosul faz com que o processo decisório se opere com base no consenso. Neste contexto, o interesse de apenas um País Parte é capaz de bloquear a evolução da integração entre os quatro membros, ainda que todos os Estados tenham se comprometido com as metas dessa integração. A consensualidade das decisões tomadas pelo bloco pode, sim, prejudicar o ritmo do processo de integração e, em última instância, pode comprometer a própria consecução de seus objetivos.

> O fortalecimento do processo de integração do Mercosul passaria, diante dessa realidade, pela crescente institucionalidade do bloco, com a delegação de poderes supranacionais aos órgãos do Mercosul. A intergovernamentalidade, de fato, parece estar bem arraigada na cultura política dos membros do Mercosul e há uma evidente dificuldade em transcendê-la. Mariano, as origens da integração e as estruturas que foram criadas comprometem a participação mais ativa de forças não-estatais, o que dificulta, em última instância, que se supere o modelo intergovernamental e se estabeleça um modelo de integração enraizado nas sociedades dos Estados que são partes do processo.[418]

Mariano completa:

> O nível institucional até agora alcançado é claramente intergovernamental, onde existe uma dificuldade acentuada na cessão de parcela de poder para determinadas representações do setor privado, enfim de organizações não governamentais. Isso não significa que não haja um maior interesse por parte dos atores privados ou que não exista participação fora dos atores governamentais. A questão é que o nível de institucionalização obtido com essa estrutura institucional acaba tornando mais difícil um relacionamento de interesses mais comprometido e mobilizado com o problema da integração. Nossa hipótese central é de que a origem estatal-burocrática nas negociações em torno da integração no Cone Sul tem resultado numa estrutura institucional que ainda dificulta incorporação de novos atores ao processo e apresenta uma disposição contrária ao seu desenvolvimento no sentido da supranacionalidade.[419]

Com efeito, por ser processo flexível e estar tão imediatamente condicionado pelos interesses dos Estados partes, a previsibilidade dos resultados é naturalmente menor. Contudo, não existem barreiras ou entraves organizacionais e estruturais mais profundos que impeçam mudanças

---

[418] FURLAN, op. cit.
[384.] MARIANO, op.cit, p. 9.

substanciais na estrutura institucional e decisória do Mercosul. Aliás, para alguns, a tendência à supranacionalidade é clara no Mercosul:

> Mesmo sendo uma integração intergovernamental a tendência à supranacionalidade já se mostra clara. Primeiro, estando presente nas intenções dos governos, quando vislumbram a possibilidade de conformação no futuro de um mercado comum, e em casos como os das Constituições paraguaia e argentina que já prevêem a inclusão automática no ordenamento jurídico nacional de acordos internacionais assinados pelos governos. Isso é suficiente para mostrar que a tendência à supranacionalidade está presente no MERCOSUL, pois esses exemplos apontam para a adoção de mecanismos que facilitarão o desenvolvimento do processo nesse sentido.[420]

Embora muitos percebam inclinação supranacional no futuro do Mercosul, outros, mais céticos, têm enfatizado os problemas recentes pelos quais o bloco vem passando, o que sugeriria, nessa leitura, que seria inapropriado ampliar os poderes das estruturas do bloco sem que haja correspondência na vida econômica do Mercosul (destacam as perfurações à tarifa externa comum, a aplicação de medidas de salvaguarda intrabloco, por exemplo).

Como enfatiza Furlan:

> Há aqueles que inclusive defendem que o Mercosul deveria rever seus objetivos, buscando tão-somente consolidar a zona de livre comércio, e abrir mão de uma união aduaneira e de um mercado comum. Quer-se acreditar, contudo, que os problemas pelos quais o Mercosul passa são circunstanciais e não põem à prova os objetivos mais amplos com os quais os Estados se comprometeram. A leitura que privilegia aspectos desagregadores do bloco parece perder a perspectiva histórica da integração, que já logrou avanços importantes e que ainda parece ser bastante promissora.[421]

Talvez as crises sugiram mesmo a necessidade de fortalecimento da estrutura institucional do bloco, de maneira a que os rumos da integração estejam menos sujeitos aos interesses imediatos e circunstanciais de cada um de seus membros. Pareceria conveniente a constituição de um poder comum, depositário dos interesses de longo-prazo dos países membros, que possa fornecer a continuidade do processo integracionista.

---

[420] MARIANO, op. cit., p. 105.
[421] FURLAN, op.cit.

A reforma do sistema de solução de controvérsias do bloco, operada por meio do Protocolo de Olivos[422], dá importante passo neste sentido.

As discussões sobre o Parlamento do Mercosul[423], por sua vez, também corroboram este esforço pró-integração. Diante do que se expôs, entende-se que a estrutura atual já começa a demonstrar dificuldades em administrar a união aduaneira imperfeita, razão pela qual se tem recentemente buscado seu fortalecimento. Para um mercado comum, parece indispensável estrutura institucional supranacional. Neste sentido, é de se concordar com Mariano, para quem:

> Esta estrutura institucional intergovernamental não está preparada para enfrentar crises políticas e conflitos comerciais mais sérios que poderiam vir a surgir e não é adequada para um estágio de mercado comum. A concentração decisória e a dependência da vontade política governamental fazem do MERCOSUL um processo que necessita ainda avançar no sentido de maior previsibilidade, fato este que se mostra perfeitamente possível.[424]

Reis conclui no que se refere à natureza da submissão dos Estados-membros de uma mesma comunidade, que estes:

> não precisam renunciar à sua soberania, nem a parcelas dela. Reunidos, devem negociar quais as áreas em que seria mais proveitoso agir conjuntamente, em vez de fazê-lo de forma isolada. Obtido o consenso, os Estados atribuem as competências necessárias à Comunidade, cujos órgãos passarão a gerir aqueles assuntos. Como a Comunidade é um espaço comum entre os Estados, do qual todos participam., pode-se dizer que eles passam a exercer suas soberanias nestes domínios, de forma compartilhada com os outros Estados." E finaliza afirmando que "Toda esta construção teórica que permitiu a formação de um ordenamento jurídico supranacional, através do reconhecimento da chamada "soberania compartilhada", foi uma solução jurídica criada diante de circunstância de fato, que reclamavam a ação dos Estados em direção à integração. O direito não pode ser usado como um entrave ao avanço da sociedade, apegando-se a dogmas que não se sustentem por fundamentos reais. Como bem alerta João Miranda, o Estado não existe por si, mas sim para resolver problemas da sociedade. Se for necessário, o Direito pode e deve ser alterado para permitir o transcurso da vida social. [425]

---

[422] PROTOCOLO DE OLIVOS – Disponível em: <http://www.mercosul.gov.br/tratados-e-protocolos/protocolo-de-olivos-1/>. Acesso em: 12 jan. 2011.
[423] PARLAMENTO DO MERCOSUL – Disponível em: <http://www.mercosul.gov.br/tratados-e-protocolos/protocolo-constitutivo-do-parlamento-do-mercosul/?searchterm=Parlamento%20do%20MERCOSUL> . Acesso em: 12 jan. 2011.
[424] MARIANO, op. cit., p. 107-108.
[425] REIS, M. M. **MERCOSUL, União Européia e Constituição** – A integração dos Estados e os Ordenamentos Jurídicos Nacionais. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 72, 79-80.

O ordenamento jurídico deve ser dotado de função jurisdicional, bem como de força coercitiva para determinar o cumprimento do direito por ele declarado, na medida em que os conflitos são decorrências normais das relações que se desenvolvem entre a comunidade.Sachs tece os seguintes comentários a este respeito:

> Por várias razões, o debate atual sobre o Estado começou de forma errada. Ela se originou da oposição estabelecida entre Estado e Mercado, enquanto, na realidade, todo mercado deve ser regulado pelo Estado, ainda assim, se quisermos que a economia de mercado também cumpra uma função social. As críticas ao estatismo que, com razão, visam seus excessos e o peso da burocracia, simplificam exageradamente o problema ao postularem menos Estado, quando a verdadeira questão consiste em que ele, ao mesmo tempo, torne-se mais eficiente e menos oneroso. É de bom tom que se censure as falhas do Estado, sua incapacidade em apreender o longo prazo e o interesse social. De modo geral é legítimo postular a redução do Estado-empresário, sobretudo quando o setor público compõe-se de empresas que foram nacionalizadas no momento em que estavam falidas e o Estado, ao intervir, privilegiou os interesses particulares de tal ou qual grupo do poder. Mas, permanecem as funções do Estado-promotor (development state), a exemplo do que ocorreu no Japão, na Coréia do Sul, em Taiwan e, sobretudo, do Estado-regulador. O desafio para os anos vindouros está em encontrar formas verdadeiramente democráticas de regulamentação das economias mistas. [426]

Resta clara, portanto, a importância do Estado no desempenho da regulamentação de condutas e na solução de conflitos. No âmbito do Mercosul não poderia ser diferente.

O Tratado de Assunção, o Protocolo de Ouro Preto e o Protocolo de Brasília - Soluções de Controvérsias constituem-se nos instrumentos legais que viabilizaram a implementação do Mercosul.A adoção de um modelo supranacional, como o existente na União Européia, é determinante na formação do Direito Comunitário e consequentemente na integração dos Estados Partes, passa também pela vontade política e pela superação de temores recíprocos.

No Mercosul, alguns Estados já deram claros sinais de que estão abertos à sua adoção. Paraguai e Argentina foram positivamente influenciados pela União Européia, inserindo os conceitos de supranacionalidade em suas Constituições, fato este que indica uma forte tendência no sentido de se

---

[426] SACHS, I. O Problema da Democracia Econômica e social. In: **Revista de Estudos Avançados da USP**. São Paulo, v. 8, n. 21, maio/ag. 1994.

reconhecer e aceitar, na prática, a submissão de conflitos de interesses a órgãos externos, com jurisdição comum aos Estados-membros integrantes do bloco.

## 4.3 HARMONIZAÇÃO DA LEGISLAÇÃO NO MERCOSUL: COOPERAÇÃO PARA A GARANTIA DO ACESSO À ÁGUA E DA PRESERVAÇÃO DO AQUÍFERO GUARANI

Conforme análise sucinta, percebe-se que não há uma harmonização das legislações internas dos países-membros do Mercosul, no sentido de avançarem possibilitando uma flexibilização no conceito de suas soberanias. Desta forma, o processo de integração, com êxito, fica distante, pois tornar-se-á necessário à criação de órgãos comuns supranacionais visando atingir os objetivos propostos, regulamentar e solucionar os impasses surgidos no âmbito do Mercosul.

Há necessidade, neste contexto, da harmonização e coesão das estruturas institucionais e jurídicas para assegurar um espaço economicamente integrado e à institucionalização do processo de integração.

Mercosul, adepto a teoria da intergovernamental, necessita de uma séria reflexão política, buscando alternativas conscientes que visam a reafirmar os objetivos do Tratado constitutivo para atingir a efetiva integração. Além desse momento preliminar faz-se necessário rever a questão normativa, no sentido de alterar preceitos constitucionais, permitindo a necessária flexibilização do conceito de soberania absoluto, inserido ainda como dogma nas constituições brasileiras e uruguaias.

O Paraguai[427] e a Argentina[428]já realizaram estudos e alteraram suas Cartas Magnas prevendo a institucionalização de órgãos supranacionais comunitários na integração da América Latina.

Como os problemas ambientais não respeitam fronteiras, os Estados passaram, portanto, a buscar conjuntamente mecanismos de controle e prevenção aos problemas ambientais, tendo em vista que além da consciência dos riscos ambientais, existem outras relações que unem certos países. Assim,

---

[427] PARAGUAI. **Constituição Nacional do Paraguai.** O Paraguai possui um ordenamento jurídico tecnicamente mais flexível. A rt. 137, 141, 143 e 145.
[428] ARGENTINA. **Constituição Nacional da Argentina.** Art. 75, inciso 24.

emerge após um período de inércia, uma postura internacional de enfrentar os problemas ambientais que culminou com o surgimento de um novo ramo do Direito caracterizado por tratar de questões específicas da proteção ao meio ambiente e por possuir características que lhe são próprias. Nesse sentido, Derani afirma que:

> O Direito ambiental é em si reformador, modificador, pois atinge toda a organização da sociedade atual, cuja trajetória conduziu à ameaça da existência humana pela atividade do próprio homem, o que jamais ocorreu em toda história da humanidade. É um direito que surge para rever e redimensionar conceitos que dispõem sobre a convivência das atividades sociais.[429]

Medidas que antecipam uma decisão coletiva visando reduzir tempo para atingir os patamares propostos para o Mercosul.

No Brasil já houve estudos e discussões, porém, o projeto que visava dar um novo significado a soberania resultou fracassado[430]. O Uruguai, na sua Constituição, faz apenas menção a prioridade à integração latino-americana, mas não prevê a possibilidade de adequação para um conceito mais flexível, impossibilitando a criação de órgãos superiores ao de seu Estado soberano[431]. A soberania no Brasil quanto no Uruguai ainda é tida como forma de garantia de defesa do Estado em virtude de possíveis intervenções externas.

> O Mercosul busca a harmonização de sua legislação desde a sua constituição. O Tratado de Assunção (1991) que criou o Mercosul aponta como objetivo deste, a ampliação das dimensões dos mercados nacionais. As relações entre os Estados Partes que compõe o Mercosul são de Direito Internacional Público e sua metodologia a do consenso. Evidente que isto tem repercussões na harmonização legislativa, que dará uma carga de vinculação aos comandos dos tratados, extremamente tênue, se comparada com àquelas estabelecidas no âmbito da União Européia. No entanto estas medidas estão sendo implementadas com o passar do tempo.[432]

---

[429] DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico.** 2 ed. São Paulo: Max Limonad, 2001, p. 79.

[430] A tentativa de formular um novo conceito de soberania para o Brasil ocorreu em 1995, ocasião em que foi apresentado um projeto de emenda constitucional pelo deputado federal Adroaldo Streck, tentando inserir um conceito mais flexível, com objetivo voltado ao Mercosul.

[431] URUGUAI. **Constituição da República Oriental do Uruguai.** Art. 6º, parágrafo 2º.

[432] TRATADO DE ASSUNÇÃO - Disponível em:< http://www.mercosul.gov.br/tratados-e-protocolos/tratado-de-assuncao-1> . Acesso em: 08 jan. 2011.

O art. 1º do Tratado de Assunção estatui o compromisso dos Estados Partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração.

> Trazendo o compromisso dos Estados Partes de "harmonizar sua legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração.", já o Tratado de Roma, no art. 3º, "h", encontra-se: "a aproximação das legislações nacionais na medida em que tal seja necessário ao bom funcionamento do mercado comum.[433]

Nos dois Tratados, os termos harmonização e aproximação são instrumentos ou meios para os fins almejados com a concretização dos mercados comuns. No Mercosul, o compromisso dos Estados Partes que figuram no Tratado de Assunção delimita a harmonização de maneira imprecisa e aparentemente restritiva, referindo-se a áreas pertinentes e a legislações. Aponta ainda que a integração constitua condição fundamental para acelerar os processos de desenvolvimento econômico e a justiça social dos Estados Partes.

O Tratado de Assunção não é um Tratado ambiental, mas estabeleceu que o objetivo do Tratado deve ser alcançado mediante o aproveitamento mais eficaz dos recursos disponíveis, a preservação do meio ambiente, o melhoramento das interconexões físicas, a coordenação de políticas macroeconômicas e a complementação dos diferentes setores da economia, com base nos princípios da gradualidade, flexibilidade e equilíbrio. Os princípios da gradualidade, flexibilidade e equilíbrio.

Para Machado:

> O fato de estes três princípios terem sido adotados no Tratado de Assunção representa que gradativamente as regras ambientais começarão a existir visando à harmonização dos Estados-partes como elemento do processo de integração. [434]

A harmonização das leis ambientais caracteriza-se, assim, pelo sentido de não discordância entre elas, mantendo, porém cada Estado sua individualidade. Para que tal aconteça, é imprescindível a existência de um conjunto de normas, funcionando como eixo central, com determinado grau de

---

[433] FARIA, Werter F. **Harmonização Legislativa no Mercosul.** Brasília/Porto Alegre: Senado Federal/ABEI, 1995, p. 8-11.
[434] MACHADO, op. cit., p. 1043.

flexibilização para ajuste em algumas circunstancias determinadas pelas características próprias de cada região.

> O Mercosul, Mercado Comum do Sul, por suas características, se apresenta como o organismo ideal para que seja dado o primeiro passo para a implantação de uma política ambiental conjunta e para a tomada de medidas de cooperação que tenham por finalidade a preservação e proteção do meio ambiente.[435]

As assimetrias normativas de cada país devem ser tratadas com o fim de harmonizar, para que seja possível aplicar, em termo de integração, leis abrangentes com o mesmo conteúdo para os diferentes Estados Partes. Tarefa árdua, pois a concretização esbarra na falta de entendimento político. Se no caso concreto ocorrer à harmonização num sentido holístico e vertical, não restrito, consequentemente os entendimentos evoluirão para a construção de normas especificas, coibindo a degradação ambiental no Mercosul.

Para que a harmonização aconteça, é prioritário destacar a colocação feita por Souza:

> É necessário por em destaque a falta de transparência e de relação com a sociedade, de maneira geral, no que se refere à atuação dos subgrupos do Mercosul. A comunidade de maneira geral, não vem tomando conhecimento das propostas e deliberações dos ditos subgrupos. [436]

A solução deverá passar de uma simples proposta, como pleito dentro das questões ambientais tuteladas pelo Direito Ambiental, até a concretização dos objetivos esbarrando, no entanto num flagrante desrespeito ao principio da informação.

> O aperfeiçoamento do projeto de integração do Mercosul no que tange as leis ambientais e em especial as águas subterrâneas, proporcionará seguramente um aceleração nas transações comerciais. Acredita-se por vezes que esta proposta seja até uma utopia.[437]

---

[435] FREITAS, Gilberto Passos de. O Meio Ambiente e o Mercosul. Breves Considerações. **Revista do Tribunal Regional Federal 1ª Região**. Brasília. V. 9, n. 1, jan./mar. 1997, p. 99-101.
[436] SOUZA, P.R.P. Harmonização de leis ambientais nos dez anos do Mercosul. In **Derecho Ambiental.** Montevideo: Fundacion De Cultura Universitária, 2003, pg 24.
[437] MIALHE, J.L. O direito a informação e a participação em matéria ambiental: a União Europeia como paradigma para o Mercosul. In **Congresso Nacional do CONPENDI,** 14, 2006, Fortaleza. 2006, p. 155-156 v1.

Coloca-se a dúvida considerando-se um ponto bastante fragilizado, que é a questão da soberania nacional, resguardada pela individualidade de cada País do Mercosul. Necessitando de instrumentos legais e jurídicos definidores de linha de atuação. “Dentro desta base haverá o espaço necessário para a inclusão do disciplinamento de harmonização das legislações do Mercosul”.[438]

O art. 14, inciso II do Protocolo de Ouro Preto[439] prescreve que o GMC (Grupo Mercado Comum) pode tomar a iniciativa de propor ao CMC projetos de decisão em matéria de harmonização das legislações. O CMC (Comissão de Comércio do Mercosul) é órgão competente para promover a harmonização no âmbito do Mercosul, e de acordo com o artigo 25 do Protocolo de Ouro Preto, compete à Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul a função de coadjuvante nesta harmonização, que deve se efetivar por intermédio do GMC (artigo 27 do mesmo Protocolo).

Por sua vez, o art. 9º, o 15 e o 20 do mesmo Protocolo prescrevem que as decisões do CMC, as resoluções do GMC e as diretrizes do CMC serão obrigatórias para os Estados-membros. Porém, esta obrigatoriedade deverá, para entrar em vigor, passar por um processo de integração à ordem interna da mesma forma como qualquer tratado, procedimento comum no Direito Internacional Público. Farias descreve:

> Entre as fragilidades do Mercosul avulta a sua estrutura institucional, que não permite a adoção de normas que se incorporem diretamente nas ordens jurídicas dos Estados-Partes e criem direitos e obrigações em favor dos particulares. Os atos de todos os órgãos que possuem capacidade decisória surgem do consenso dos representantes dos Estados-Partes, tal como os Tratados internacionais, e como estes vinculam-nos, obrigam-nos a executá-los de boa-fé. As normas constantes das decisões do Conselho do Mercado Comum, das resoluções do Grupo Mercado Comum e da diretrizes da Comissão de Comércio do Mercosul que impliquem a alteração do direito dos Estados-Partes não se inserem automaticamente nos seus ordenamentos jurídicos. Incorporam-se na medida em que, se for necessário, que os Parlamentos nacionais as aprovem.[440]

---

[438] BEM, J. A. O direito, a mineração e o meio ambiente no Mercosul. In **Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário,6, 2004, Anais.** Florianópolis, 2004 – CDRom1.

[439] PROTOCOLO DE OURO PRETO – Disponível em: <http://www.mercosul.gov.br/tratados-e-protocolos/protocolo-de-ouro-preto-1/>. Acesso em: 12 jan. 2011.

[440] FARIA, Werter F. **Harmonização Legislativa no Mercosul** . Brasília/Porto Alegre: Senado Federal/ABEI, 1995, p. 48-50

Assim, em virtude da estrutura do Mercosul a harmonização dar-se-á sempre por meio de Convenção ou Lei Uniforme, que são tratados intencionais, sujeitos à ratificação para integrarem as ordens internas, na forma comum do Direito Internacional Público - não se trata de direito comunitário.[441]Neste sentido é também o artigo 42 do Protocolo de Ouro Preto que estatui:

> As normas emanadas dos órgãos do Mercosul previstos no Artigo 2 deste Protocolo terão caráter obrigatório e deverão, quando necessário, ser incorporadas aos ordenamentos jurídicos nacionais mediante os procedimentos previstos pela legislação de cada país. [442]

Não distante, talvez a questão fundamental para a harmonização da legislação esteja centrada a partir de uma soberania compartilhada. De acordo com esta teoria, os Estados-membros, quando buscam a integração, transferem parcelas de seu poder que passam a ser exercidas por todos da comunidade. Esta transferência permite que os Estados estendam suas influências aos demais da comunidade, bem como podem se colocar, de modo estratégico, como interlocutores em relação a outros países no cenário internacional.

Se não houver essa compreensão, uma barreira constituída por falta de vontade política se criara justificada pelo temor das conseqüências pela quebra da soberania do Estado, fato que seria inadmissível por muitos.

Desta forma o tratado e suas leis correm risco, pois como os Estados Partes estabelecerão uma pauta de equilíbrio ambiental, crescer economicamente e ao mesmo tempo manter o meio ambiente estabilizado, tendo como epicentro a harmonização de uma legislação não nacional, mas multinacional.  A resposta talvez esteja no entendimento de Bem:

> Assim, a busca da harmonização consiste em praticar-se a solidariedade e a flexibilidade, tendo-se a responsabilidade de se fazer com que a vida no futuro não seja comprometida pelas atuais

---

[441] COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA DO MERCOSUL. **Regimento Interno.** O art. 3º f estabelece, dentre as atribuições da Comissão: “Elaborar Política Legislativa de Integração e realizar os estudos necessários para a harmonização das legislações dos Estados-partes, aprovar os projetos correspondentes e outras normas de direito comunitário , que serão enviadas à consideração dos Parlamentos Nacionais.” (Negritamos). O equívoco do dispositivo é evidente.

[442] PROTOCOLO DE OURO PRETO. Art. 42.  Disponível em: <http://www2.uol.com.br/actasoft/actamercosul/espanhol/protocolo_de_ouro_preto.htm>. Acesso em: 10 jan. 2011.

> decisões irreversíveis, pelos efeitos negativos da poluição e da exaustão de recursos sem, no entanto, deixar-se de preocupar com a equidade social entre as nações e dentro delas. [443]

Além disso, é importante perceber que unificação das legislações pode conduzir a uma rigidez normativa, portanto a alternativa que emerge para evitar esse tipo de situação é:

> Encontrada na harmonização que significa, corretamente, a adaptação das legislações internas a uma diretriz comum tomada externamente. A escolha entre a unificação e a harmonização está intrinsecamente ligada à questão de como se quer uma comunidade econômica: com maior ou menor perda de soberania, construindo um Superestado ou cedendo o mínimo de individualidade para a autoridade central. Essa questão, como se vê, tem fundo filosófico, político e ideológico, parecendo claro que a opção pela forma mais atenuada da harmonização é a que mais se amolda aos princípios liberais e democráticos. Por outro lado, a tarefa gigantesca de unificação pode ser substituída pela mera adoção uniforme de princípios gerais ou de pontos essenciais de determinada relação jurídica, o que também indica o caminho da harmonização como o mais adequado para atingir-se a uniformidade, ainda que parcial mas, sem dúvida no seu aspecto fundamental. E entre a unificação completa, instituída em todos os níveis e que deve ser evitada, e o completo isolamento dos sistemas jurídicos dos Estados, que deve ser igualmente rejeitado, há um caminho intermediário que é o da harmonização.[444]

Mas quais são os caminhos para se chegar à harmonização? Filiamo-nos aos argumentos do professor Baptista quando defende: ‘ Que se chega à harmonização 'através de textos escritos, de forma diferente ou semelhante, não importa, o mesmo resultado” [445] “Para tanto, é preciso que se saibam quais são os resultados visados e, portanto, desenvolver princípios gerais de direito, específicos em cada caso.[446]

No caso das águas subterrâneas para harmonizar a legislação de cada Estado Parte seria necessária muita integração e vontade política a fim de defender o aqüífero e resguardá-lo para a geração do futuro. “Para gerar a integração é preciso que as soluções sejam integradas, sob pena de ato

---

[443] BEM, J.A. O direito, a mineração e o meio ambiente no Mercosul. In: **Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário, 6, 2004, Anais.** Florianópolis, 2004 – CDRom1.
[444] PABST, Haroldo. **Mercosul:** direito da integração. Rio de Janeiro : Forense, 1997, p. 35-37.
[445]BAPTISTA, Luiz Olavo. **Mercosul,** suas instituições e ordenamentos jurídicos. São Paulo: Ltr. 1998, p. 112.
[446]BAPTISTA, Luiz Olavo. Solução de Divergências no Mercosul. In: BASSO, M. (org.). **MERCOSUL:** seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos estados-membros. 2 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

praticado em um País virem a atingir outro, ou mesmo a ocasionar danos nos dois”.[447]

Como vimos, o Tratado de Assunção é taxativo quanto à harmonização das legislações, essa tarefa, no entanto, será realizada com muito mais nitidez no momento em que surja um órgão supranacional garantindo uma interpretação e aplicação uniformes do Tratado e solucionando os conflitos que surjam entre os Países Partes.

Esse tribunal estruturar-se-ia na forma de organização internacional, como a Corte Internacional de Justiça, ou, então, de instância de organização internacional, como a Corte Interamericana de Direitos Humanos, que integra a Organização dos Estados Americanos (OEA). Portanto, os conflitos que surgirem no Mercosul, relacionadas as águas - em especial neste caso a proteção do Aquífero Guarani - seriam dirimidas por este Tribunal Internacional Especializado, o qual os Estado Partes estariam vinculados, a exemplo do Tribunal Internacional do Direito do Mar.[448]

---

[447] FREITAS, Vladimir Passos. Mercosul e Meio Ambiente. In:FREITAS, V. P. **Direito Ambiental em Evolução.** Curitiba: Juruá, nº 3., 2003, p. 306.

[448] RANGEL, Vicente Marotta. **Direito e Relações Internacionais**. 5 ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997, p. 375. Este Tribunal foi proposto através de projeto oferecido pelos Estados Unidos na convenção dos Fundos Marinhos em 21.08.1973, tendo por objetivo a necessidade de superar as deficiências da Corte Internacional de Justiça, no que se refere ao acesso das partes litigantes, bem como as restrições levantadas em torno da Corte de Haia, que era vista como "um bastião insensível às postulações do novo direito internacional" Sediado em Hamburgo, Alemanha.

## CONCLUSÕES

A importância da água para a vida, saúde, bem estar e desenvolvimento humano é inquestionável, o que faz com que toda pessoa devesse contar com o fornecimento suficiente, fisicamente acessível e a um custo também acessível, de uma água salubre e de qualidade aceitável para as utilizações pessoais e domésticas, assegurado por lei e fiscalizado pela sociedade, de tal modo que todos pudessem usufruir dessa substância indispensável à vida. Temos assim que a água é um bem de uso comum e pertencente ao planeta, não a uma ou outra nação – não confundir aqui localização e domínio com posse irrestrita.

A questão da água e do seu livre acesso poderia ser solucionada, entre outras, por meio da flexibilização da soberania dos povos, com foco na tríade solidariedade, responsabilidade e justiça, obedecendo ao dever individual e coletivo das comunidades humanas em defesa da população mundial, das gerações futuras e da terra. Contudo, este discurso apenas obterá êxito por meio de um consenso mundial de sustentabilidade, o qual, no entanto, esbarra em questões como o crescimento populacional, a escassez de recursos hídricos, a aplicação de recursos financeiros nas questões ambientais, a divisão de responsabilidade internacional e as soluções de conflitos ambientais internacionais.

O consenso que se busca, principalmente baseado na solidariedade e na flexibilização da soberania, não é tarefa apenas de uma geração, sendo necessário compromissos e esforços que passarão por várias gerações. Sua implementação, porém, deve ser iniciada imediatamente.

Como se viu anteriormente, o compromisso com o futuro, firmado entre os Países Partes do Mercosul, em especial, ponderou os interesses individuais e coletivos, apontando para uma decisão jurídica centrada na harmonização das leis. Neste sentido, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, consiste num direito difuso e coletivo, cujo destinatário final é o homem. Em suma, trata-se da visão de que existe um dever fundamentalmente ecológico com a coletividade, a que estão submetidos todos os Estados, para a obtenção de um mundo melhor, de uma justiça ambiental.

A justiça desejada, para que os povos possam ter acesso à água potável, será possível a partir da flexibilização da soberania e da criação de um órgão supranacional para dirimir e solucionar os conflitos ocasionados pela disputa das águas subterrâneas do Aquífero Guarani.

O problema do acesso à água e da sua escassez é muito maior do que parece. A burocracia institucional que envolve os Estados, principalmente o Brasil e o Uruguai, com constituições rígidas e quase sem espaço para a flexibilização no que tange à soberania, acaba por consagrar uma política de degradação ambiental no Mercosul, em vias de um colapso sem precedente e que tende a ser irreparável.

Diante de cenários catastróficos como o da Argentina, onde as águas estão sendo privatizadas, os líderes mercosulinos deveriam ter como tarefa acabar com entraves legais que impedem o cuidado conjunto dos recursos hídricos comuns, possibilitando que o povo os usufrua com cidadania, resguardando o direito humano ao acesso à água potável e também ao saneamento, conforme preceitua as normativas da ONU.

Como a responsabilidade e a justiça na relação entre o meio ambiente e o direito internacional, além da preocupação da convivência sustentável dentro da comunidade local em que se vive, em última análise, são deveres dos Estados, das organizações, da sociedade e de cada cidadão, todos esses agentes devem contribuir de forma importante para suscitar e alimentar a cultura da solidariedade, viabilizando o acesso ao direito à água e resguardando-o como direito humano.

No momento atual, os instrumentos internacionais determinam que nos ajudemos mutuamente na preservação e conservação de nossa comunidade terráquea. A solidariedade é a expressão mais profunda da sociabilidade que caracteriza a pessoa humana. Ainda dentro do sentido de solidariedade e mutualismo, é preciso que se estimule a preservação, o gerenciamento e a racionalização da água, fonte de vida do planeta, impedindo, desta maneira, que o mundo caia num quadro sombrio de exploração, consumo e supervaloração econômica. A defesa do caráter público da gestão dos recursos hídricos e a posição similar a respeito dos serviços de abastecimento de água também devem ser colocadas nos devidos termos.  Sem isso, corre-se o risco de confundir e até prejudicar a defesa dos interesses sociais.

Nesse contexto, podemos, então, enunciar com clareza: o acesso universal à água potável é um direito humano, fundamental de todos; o abastecimento humano é o mais importante dos usos das águas e como tal deve ser considerado pelos sistemas de gestão dos recursos hídricos; o abastecimento de água às populações deve ser objeto de uma gestão pública dentro do quadro mais amplo da gestão do saneamento ambiental.

Da mesma forma, é necessário e urgente que os povos e as nações reconheçam a importância vital da água como bem ambiental escasso, e adotem uma política mercosulina que harmonize as leis de proteção desse bem, com a defesa contra sua apropriação privada e seu uso como instrumento de poder; que cada nação seja responsável pela parcela que lhe cabe, devendo a comunidade internacional respeitar os direitos e cobrar os deveres correspondentes, no quadro de observância da soberania nacional; que as águas compartilhadas por mais de uma nação devam ser objeto de gestão comum, com incentivo à integração, baseada na convivência pacífica e concretizada em ações efetivas, visando à proteção e ao bom uso dos recursos hídricos; que as águas do planeta devam ser fator de paz e não de guerra.

Por esses motivos, torna-se imprescindível a criação de um órgão supranacional para dirimir os conflitos existentes e para concretizar a defesa e efetividade dos direitos individuais ambientais, buscando assim a consolidação de uma sociedade justa, social e voltada à preservação do meio ambiente para a atual e, principalmente, para as gerações futuras.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS


AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. Glossário de termos hidrológicos, versão 2.0.1. 2002. G th.exe. Disponível em:<www.ana.gov.br>. Acesso em: 20 jan. 2011.

AGENDA 21. Capitulo 18 - **Proteção da qualidade e do abastecimento dos recursos hídricos:** aplicação de critérios integrados no Desenvolvimento, manejo e uso dos Recursos Hídricos. Curitiba: Ipardes, 2001.

ALMEIDA, Caroline Corrêa de. **Evolução histórica da proteção jurídica das águas no Brasil.** Teresina: Jus Navegandi ano 7, n. 60, nov. 2002. Disponível em: <http:// www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=3421>. Acesso em: 21 jan. 2011.

ALMEIDA, João Carlos. **Antropologia da Solidariedade.** Notandum, Univ. do Porto, n. 14, 2007.

AMORIM, João Alberto Alves. **Direito das Águas:** Regime jurídico da água doce no direito internacional e no direito brasileiro. São Paulo: Lex Editora, 2009.

AINHOREN, Lea. **Soberania e ordem jurídica supra-nacional no Mercosul.** Teresina: Jus Navigandi, ano 9, n. 208, 30 jan. 2004. Disponível em:<http://jus.com.br/revista/texto/4744>. Acesso em: 12 jan. 2011.

ARGENTINA, Constitución (1994). **Constitución de la Nación Argentina.** Buenos Aires: Zavalía, 1996.

ARAÚJO, Thiago Cássio d´Ávila. **Água:** bem de valor econômico. Disponível em: <http://www.abdir.com.br/doutrina/ver.asp?art_id=&categoria= Bens Ambientais> . Acesso em: 19 jul. 2010.

ARAÚJO, L. M.; FRANÇA, A.B.; POTTER, P.E. 1995. **Aquífero Gigante do Mercosul no Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai:** Mapas hidrogeológicos das Formações Botucatu, Pirambóia, Rosário do Sul, Buena Vista, Misiones e Tacuarembó. Curitiba: UFPR e PETROBRÁS.

ARAÚJO, Elian Pereira. Estado, Direitos Humanos e Integração Economica Latino-Americana. Disponível em: <http://www.aps.pt/vicongresso/pdfs/426.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2011.

ARENDT, Hannah . **As Origens do Totalitarismo.** Tradução de Roberto Raposo, Rio de Janeiro, 1979.

AZEVEDO, Plauto Faraco de. **Ecocivilização:** Ambiente e Direito no Limiar da Vida. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2 ed., 2008.

BACHELET, Michel. A ingerência ecológica: direito ambiental em questão. Trad.Fernanda Oliveira Lisboa: Piaget, 1995.

BAPTISTA, Luiz Olavo. **O Mercosul, suas instituições e ordenamentos jurídicos.** São Paulo: Ltr. 1998.

_____. Solução de Divergências no Mercosul. In BASSO, Maristela (org.). **MERCOSUL:** seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos estados-membros. 2 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

BARROS, Fernanda Gene Nunes. A Geopolítica da água e a bacia amazônica brasileira. Disponível em: <http://moelabs.org/b37/Seminarios_em_ri_IINilson_Cesar_Fraga/I_Semestre/Gepolitica%20das%20Aguas%20e%20Amazonia.pdf>. Acesso em: 29 mai. 2010.

_____: AMIN, Mário M. Água: um bem econômico de valor para o Brasil e o mundo. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**. V. 4, n. 1, p. 75-108, jan-abr/2008, Taubaté.

BARROS, Wellington Pacheco. A ÁGUA NA VISÃO DO DIREITO. Disponível em: <http://www.tjrs.jus.br/export/poder_judiciario/tribunal_de_justica/centro_de_estudos/publicacoes/doc/Agua_na_Visao_do_Direito.pdf>. Acesso em: 21 jan.2011

BECK, Ulrich. **La sociedad del riesgo:** hacia una nueva modernidad. Barcelona: Paidós, 2006.

BEM, J.A de. O direito, a mineração e o meio ambiente no Mercosul. In Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário,6, 2004, **Anais.** Florianópolis, 2004 – CDRom1

BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcelos. A proteção do meio ambiente nos países menos desenvolvidos: o caso da América Latina. **Revista de Direito Ambiental.** São Paulo: Revista dos Tribunais, s.d., n. 0.

BETIOL, Laércio. Itaipu: **modelo avançado de cooperação internacional na Bacia do Prata**.Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1983. 322 p.

BOFF, Leonardo. **Ecologia:** grito da terra, grito dos pobres. São Paulo: Ática, 2000.

_____:.**Ethos Mundial**: um consenso mínimo entre os humanos. Rio de Janeiro: Sextante, 2003.

_____:**Saber cuidar**: ética do humano – compaixão pela terra. 9. ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

BÖHLKE, Marcelo. **Integração regional e autonomia do seu ordenamento jurídico.** Curitiba: Juruá, 2003.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**, 24 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

BRANCO, Luizella Giardino B. **Sistema de solução de controvérsias no Mercosul:** perspectivas para a criação de um modelo institucional permanente. São Paulo: LTr, 1997.

BRÜSEKE, Franz Josef. O Problema do Desenvolvimento Sustentável. In: VIOLA, Eduardo et al. (Org.) **Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania**: desafios para as ciências sociais. Santa Catarina: Cortez Editora, 1995.

CABRAL, Guilherme G. de A. **Mercosul:** Primeiro Ensaio. 4 ed., Brasília: Edicegraf, 2001.

CARTA DA TERRA. Disponível em: <http://www.cartadaterrabrasil.org/prt/text.html> . Acesso em: 22 jan. 2011.

CAUBET, Christian Guy. G. Os contextos normativos brasileiros em matéria de águas subterrâneas. RIBEIRO, W. C. (Org.). **Governança da água no Brasil:** uma visão interdisciplinar. São Paulo:Annablume/FAPESP/CNPq, 2009.

_____: **A água nas relações internacionais**. Barueri: Manole, 2006.

_____:**. As grandes manobras de Itaipu**: energia, diplomacia e direito na Bacia do Prata. São Paulo: Acadêmica, 1989.

CAETANO, Marcelo. **Direito Constitucional.** Rio de Janeiro: Forense, 2 ed., 1998.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição.** 6. ed. Coimbra: Almedina, 2002.

CARVALHO, Carlos Gomes de. **O que é direito ambiental:** dos descaminhos da casa à

harmonia da nave. Florianópolis: Habitus, 2003.

CARTA DE FOZ DO IGUAÇU. Aprovada no Seminário Internacional “Aquífero Guarani, gestão e controle social”, em 15 de outubro de 2004.

CNUMAD - CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Agenda 21**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1995.
COMITÊ DE DIREITOS HUMANOS DA ONU - Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/abc/onu/comites_dh.htm>. Acesso em: 22 jan. 2011.

COMPARATO, Fábio Konder. **Afirmação Histórica dos Direitos Humanos.** São Paulo: Saraiva, 1999.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE. <Disponível em: <http://www.vitaecivilis.org.br/anexos/Declaracao_Estocolmo_1972.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2011.

CONFERÊNCIA DE ESTOCOLMO DE 1972. Disponível em: <http://www.ufpa.br/npadc/gpeea/DocsEA/DeclaraAmbienteHumano.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2011.

CONSTANZA, Robert (org.). **Ecological economics:** the science and management of sustainability. United States of America: Columbia University Press Book, 1991.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 29 ed., São Paulo: Saraiva, 2010.

CRUZ, Raimundo José Barros. **Práxis Social, Direitos Humanos e Hermenêutica:** A Solidariedade como Pressuposto Básico. Disponível em: <http://www.faac.unesp.br/direitos-humanos/encontro/TRABALHOS/Trabalhos%20Completos%20Rodrigo/PDF/c18.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2011.

DWORKIN, Ronald. La lectura moral y la premisa mayoritarista. In: KOH, H. H.; SLYE, R. (Org.). **Democracia deliberativa y derechos humanos.** Barcelona: Gedisa, 2004.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado.** São Paulo: Saraiva, 1991.

DALLARI, Pedro. O Mercosul perante o Sistema Constitucional Brasileiro. In MARISTELA, B. (Org). **Mercosul**. 2 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

_____. **A. Constituição e tratados internacionais.** São Paulo: Saraiva, 2003.

DECLARAÇÃO DE DUBLIN - Disponível em: <http://www.meioambiente.uerj.br/emrevista/documentos/dublin.htm>. Acesso em: 24 jan. 2011.

DECLARAÇÃO DE CANELA. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/uruamb.htm>. Acesso em: 14 nov. 2010.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS DA ÁGUA. Disponível em: <http://www.larhbhi.ufsc.br/arquivos/Declara..o.universal.dos.direitos.da..gua.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2011.

DECLARAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm>. Acesso em: 21 jan. 2011.

DECLARAÇÃO SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. Disponível em: <http://www.interlegis.gov.br/processo_legislativo/copy_of_20020319150524/20030625102846/20030625104533>. Acesso em: 20 jan. 2011.

DÉCADA INTERNACIONAL PARA A AÇÃO ÁGUA PARA A VIDA. Disponível em: <http://www.unesco.org/new/en/natural-sciences/environment/water/>. Acesso em: 20 jan. 2011.

DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. 2 ed. São Paulo: Max Limonad, 2001.

_____. **Privatização e serviços públicos:** as ações do Estado na produção econômica. São Paulo: Max Limonad, 2002.

DOLINGER, Jacob. **Direito Internacional Privado.** Rio de Janeiro: Renovar, 2 ed., 1993.

DUARTE, Marise Costa de Souza. As novas exigências do Direito Ambiental.In: LEITE, Jose Rubens Morato; BELO FILHO, Ney de Barros (Org). **Direito ambiental contemporâneo**. São Paulo: Revista Dos Tribunais.

DUGUIT, Leon. **Os Elementos do Estado.** Lisboa: Editorial Inquérito, 2 ed., s.d.

EMBRAPA. Disponível em: <http://www.cnpma.embrapa.br/projetos/index.php3?sec=guara>. Acesso em: 1 mar. 2011.

FACHIN, Zulmar. **Curso de Direito Constitucional.** 3 ed. São Paulo: Método, 2008.

FARIA, Werter F. **Harmonização Legislativa no Mercosul.** Brasília/Porto Alegre: Senado Federal/ABEI, 1995.

FARIAS, José Fernando de Castro. **A origem do direito de solidariedade.** Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

FIGUEIRAS, Marcos Simão. **MERCOSUL no contexto latino-americano**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 1998.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

FERREIRA, Patrícia Rose de Paiva. **Caracterização das Leis Hídricas do Brasil.** Disponível em: <http://www.negowat.org/internal/docs/RelatorioBrazil.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2011.

FERRAJOLI, Luigi. **A soberania no mundo moderno:** nascimento e crise do Estado nacional. Trad. Carlo Coccioli e Márcio Lauria Filho. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FÓRUM MUNDIAL DA ÁGUA, EM QUIOTO. Disponível em: <http://www.blueplanetproject.net/portugues/3_Forum.html>. Acesso em: 10 jan. 2011.

FURLAN, Fernando de Magalhães, **A Supranacionalidade No Mercosul.** Disponível em: <http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-15/RBDC-15-091-Fernando_de_Magalhaes_Furlan_(Supranacionalidade_no_Mercosul).pdf>. Acesso em: 21 jan. 2011.

FLORENCIO, Sergio Abreu e Lima; ARAUJO, Ernesto Henrique Fraga. **Mercosul hoje.** São Paulo: Alfa Omega, 1996.

FLORES, Joaquim Herrera. **Direitos Humanos, Interculturalidade e Racionalidade de resistência.** Mimeo.

FREITAS, Fabiana Paschoal de. Águas subterrâneas transfronteiriças: o Aquífero Guarani e o projeto do GEF/Banco Mundial. In: BENJAMIN, A. H. (Org.). **Direito, água e vida = law, water and the web of life**. São Paulo: Imprensa Oficial, v. 22003.

FREITAS, Gilberto Passos de. O Meio Ambiente e o Mercosul. Breves Considerações. **Revista do Tribunal Regional Federal 1ª Região**, Brasília, v. 9, n. 1, jan./mar. 1997.

FREITAS, Vladimir Passos de. **Águas:** Aspectos jurídicos e ambientais. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2002.

_____. Sistema Jurídico brasileiro de controle da poluição das águas subterrâneas. In: **Revista de Direito Ambiental,** São Paulo, ano 6, n. 23, jul-set. 2001.

_____. In: Fernando Q. S. (Org.) Juiz Federal em Maringá, PR. **A Gestão dos Recursos Hídricos Após a Lei nº 9.433/97.** Direito Ambiental em Evolução. Curitiba: Juruá,1998.

_____. Direito Ambiental, da Ação Internacional à especialização dos Tribunais. In: FREITAS, Vladimir Passos de. **Direito Ambiental em Evolução.** N.4. Curitiba: Juruá, 2005.

GADAMER, Hans-Georg. A Razão na época da Ciência. Tradução de Ângela Dias. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1983..

_____. **Verdade e Método:** Complemento e índices. Tradução de Ênio Paulo Giachini. Petrópolis: Vozes, 2002.

GARRIDO, Raymundo José Santos. Água, uma preocupação mundial. In: **Revista Centro de Estudos Jurídicos**, Brasília, n.12, p. 08, set/dez., 2000.

GRAF, Ana Cláudia Bento. A tutela dos estados sobre as águas. In: FREITAS, Vladimir Passos de. (Org.). **Águas:** aspectos jurídicos e ambientais. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2002, p. 52.

_____. A tutela dos Estados sobre as águas. In: FREITAS, Vladimir Passos de. (Coord.). **Águas:** aspectos jurídicos e ambientais. Curitiba: Juruá, 2000.

GOMES, Eduardo Biacchi. **A supranacionalidade e os blocos econômicos.** Disponível em: <http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/journals/2/articles/32902/public/32902-40994-1-PB.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2011.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito de águas:** disciplina jurídica das águas doces. São Paulo: Atlas, 2006.

_____. A cobrança pelo uso da água. **Revista do Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal,** Brasília, n. 12, set./dez. 2000.

GRASSI, Luiz Antonio Timm. **Direito à água.** Disponível em:<http://www.abes-rs.org.br/rechid/direito-a-agua.htm>. Acesso em: 21 de jul. 2010.

_____.**Tempo das Águas.** Disponível em: <http://www.lasercom.jor.br/tempo_aguas/05_direito.htm> . Acesso em: 14 ago. 2010.

GUTIÉRREZ, Francisco; ROJAS, Cruz Prado. **Ecopedagogia e cidadania planetária.** Trad. Sandra Trabucco Valenzuela. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro: estudos de teoria política.** São Paulo: Edições Loyola, 2002.

_____. (2001) **A Constelação pós-nacional:** ensaios políticos. São Paulo: Littera Mundi. 2003.

_____. Sobre a Legitimação pelos Direitos Humanos. In: MERLE, J. C.; MOREIRA, L. **Direito e Legitimidade.** São Paulo: Landy, 2003.

HENKES, Silviana Lúcia. Política nacional de recursos hídricos e sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos. **Jus Navegandi**, Teresina, ano 7, n. 64, abr. 2003.

Disponível em: <http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=3970>. Acesso em: 21 jan. 2011.

_____. Histórico legal e institucional dos recursos hídricos no Brasil. **Jus Navigandi.** Teresina, ano 7, n. 66, jun. 2003. Disponível em: <http://www.jus.com.br/>. Acesso em: 21 jan. 2011.

HESSE, Konrad. **Escritos de Derecho Constitucional**. Madrid: Centro de Estúdios Constitucionales, 1992.

HIRATA, Ricardo.; ROCHA, G.; KETTELHUT, J.T.; LANNA, A. E.; ALBUQUERQUE FILHO, J.L.; SCHEIBE, L.F. **Aquífero Guarani:** oportunidades e desafios do grande manancial do Cone Sul. Grupo de Trabalho 4, 58a. Reunião Anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, Florianópolis, SC, Julho 2006.

_____. **Reflexões sobre a contaminação e descontaminação de aquíferos no Brasil.** XIII Congresso Brasileiro de Águas Subterrâneas. Cuiabá, MT – 19 a 22 out. 2004. ABAS,

HOLANDA FERREIRA, Aurélio Buarque de. **Novo dicionário da língua portuguesa**. 2 ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1985.

IHERING, Rudolf Von. **A finalidade do Direito.** Trad. Heder K. Hoffmann. Campinas: Bookseller, 2002.

JELLINEK, George. **Teoria General Del Estado**. Buenos Aires: Editorial Albatroz, s. d.

JOHNSON, Allan G. **Dicionário de sociologia:** guia prático da linguagem sociológica. Trad. Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

KELSEN, H. **Teoria Geral do Direito e do Estado.** São Paulo: Martins Fontes. Brasília – UNB, 1990.

KERBER, Gilberto. **Mercosul e a supranacionalidade.** São Paulo: LTr, 2001.

LABRANO, Ruiz Díaz. La Defensa y Preservacion del Medio Ambiente em el Ordenamiento Juridico del Paraguay, In: **Mercosur y Medio Ambiente.** Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 1996.

LAFER, Celso. Os Dilemas da Soberania, In: **Possibilidades e Paradoxos**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982.

LAMPREIA, Luis F. O Brasil no contexto mundial: uma visão do Itamaraty. : **Revista do Mercosul**, n 64, ano 2000, São Paulo.

LEFF, Enrique. **Ecologia, Capital e Cultura.** Racionalidade Ambiental, Democracia Participativa e Desenvolvimento Sustentável. Trad. Jorge Esteves da Silva. Blumenau: Ed. da FURB, 2000.

_____. **Saber Ambiental. Sustentabilidade. Racionalidade. Complexidade. Poder.** Rio de Janeiro: Vozes, 2004.

_____. **Economia, capital e cultura.** Rio de Janeiro: Vozes, 2006.

_____. **Racionalidade Ambiental.** A reapropriação social da natureza. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

LEFORT, Claude. Nação e soberania (artigo). In: **A crise do Estado-Nação**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LEQUESNE, Christian. Como pensar a União Européia? In: SMOUTS, M. C. **As novas relações internacionais:** teoria e prática. Brasília: Ed. UnB, 2004.

LITRENTO, Oliveiras. A soberania em mudança. **Revista de Ciência Política.** Rio de Janeiro, v. 27, maio-ago. 1994.

LOCATERI, Cláudia Cínara. **Soberania e integração:** possibilidades no âmbito do MERCOSUL. Disponível em: <http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/buscalegis/article/viewPDFInterstitial/30264/29653>. Acesso em: 10 jan. 2011.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro.** 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

_____. **Recursos Hídricos, Direito Brasileiro e Internacional,** São Paulo, Malheiros Editores, 2002.

MAGALHÃES FILHO, Francisco. **O que é o Mercosul.** Curitiba: Imprensa da UFPR, 1992.

MALAMUD, Andrés & SOUSA, Luis de. Parlamentos supranacionais na Europa e na América Latina: entre o fortalecimento e a irrelevância. In: **Contexto internacional.** Rio de Janeiro, vol. 27, n. 2, jul./dez. 2005.

MARIANO, Marcelo Passini. **A estrutura institucional do MERCOSUL.** São Paulo: Aduaneiras, 2000.

MATTEUCCI, Nicola. Verbete: soberania. In **Dicionário de Política** Norbeto Bobbio et al*)* (org.) Brasília: Editora UNB, 1997.

MAY, Peter H. **Economia Ecológica:** aplicações no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 1995.

MEIO AMBIENTE NATURAL. Disponível em: <http://www.cnrh-srh.gov.br/artigos/mambiente_nat_guedes.htm>. Acesso em: 22 jan. 2011.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Soberania estatal e organização judiciária em zonas de integração econômica.** Rio de Janeiro: Universidade Gama Filho, 1994.

_____. **Comentários à Constituição***.* Rio de Janeiro: Freitas Bastos, vol.1,1990.

MELO, Adriane Cláudia. Supranacionalidade e intergovernabilidade no MERCOSUL. In: VENTURA, Deisy de Freitas Lima. **O MERCOSUL em movimento II**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

MERCOSUL. Portal Oficial. Disponível em: <http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/pt/index.htm >. Acesso em: 6 nov. 2011.

MERCOSUL GEOGRÁFICO – Disponível em: <http://www.solidariedade.pt/sartigo/index.php?x=1265>. Acesso em: 20 jan. 2011.

MIALHE, J.L. O direito a informação e a participação em matéria ambiental: a União Europeia como paradigma para o Mercosul. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPENDI, 14, v 1. Fortaleza: 2006.

MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente:** doutrina – prática – jurisprudência – glossário, 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Secretaria de Recursos Hídricos. **Documento de Introdução do Plano Nacional de Recursos Hídricos**. Brasília – DF, 2004.

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. 5 ed., t. III Coimbra: Coimbra editora, 1996.

MORAES, Alexandre de. **Direitos humanos fundamentais:** comentários aos arts. 1º ao 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência. São Paulo: Atlas, 1997.

MORAES, Jose Luis Bolzan de. Soberania, Direitos Humanos e Ingerência: problemas fundamentais de ordem contemporânea. In: **O Mercosul em Movimento.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996.

MORE, Rodrigo Fernandes. **O Moderno Conceito De Soberania No Âmbito Do Direito Internacional** . Disponível em: <http://www.more.com.br/artigos/Soberania.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2011.

MORIN, Edgar; KERN, Anne Brigitte. **Terra-Pátria**. Trad. Paulo Neves. 4. ed. Porto Alegre: Sulina, 2003.

_____: **Complexidade e ética da solidariedade**. In: CASTRO, G. (Coord.). Ensaios de Complexidade. 3. ed. Porto Alegre: Sulina, 2002.P.171

NABAIS, José Casalta. Solidariedade social, cidadania e direito fiscal. In: GRECO, M. A.; GODOI, M. S. (Coord). **Solidariedade social e tributação.** São Paulo: Dialética, 2005.

NALINI, José Renato. **Ética ambiental.** 2. ed. rev., atual. e ampl. Campinas: Millennium, 2003.

NORBERTO Bobbio, **Era dos Direitos.** Tradução de Carlos Nelson Coutinho, Rio de Janeiro: Campus, 1988.

NOVA, Rogério Porta. **Direitos Humanos e Meio Ambiente**: uma revolução de paradigma para o século XXI. In: LEITE, José Rubens Morato; BELLO FILHO, Ney de Barros.Direito Ambiental contemporâneo. São Paulo: Manole, 2004.

ONESTO, Marcelo. Mercosur e Medio Ambiente.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇOES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sedh>. Acesso em: 21 jan. 2011.

OTERO, Paulo. **Instituições políticas e constitucionais**. v. 1, Coimbra: Almedina, 2007.

PABST, Haroldo. **Mercosul:** direito da integração. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

PACTO INTERNACIONAL DOS DIREITOS SOCIAIS, ECONÔMICOS E CULTURAIS. Disponível em: <http://translate.google.com.br/translate?hl=pt-BR&langpair=en%7Cpt&u=http://www2.ohchr.org/english/law/cescr.htm>. Acesso em: 21 jan. 2011.

PARAGUAI. **Constituição da República do Paraguai**. Disponível em: <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Paraguay/para1992.html>. Acesso em: 21 jan. 2011.

PARLAMENTO DO MERCOSUL. Disponível em:<http://www.mercosul.gov.br/tratados-e protocolos/protocolo-constitutivo-do-parlamento-do-mercosul/?searchterm=Parlamento%20do%20MERCOSUL>. Acesso em: 12 jan. 2011.

PAULA, Jônatas Luiz Moreira de. **História do Direito Processual Brasileiro:** das origens lusas à Escola Critica do Processo.São Paulo: Manole, 2002.

PAUPÉRIO, Arthur Machado. **Teoria Democrática da Soberania**. 3 ed., vol. II, *(*Teoria Democrática do Poder*).*Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.

PAUPÉRIO, Antônio Machado. **O conceito polêmico de Soberania.** 2 ed. Rio de Janeiro:

Freitas Bastos, 1958.

PENNA, Carlos Gabaglia. **O estado do planeta**: sociedade de consumo e degradação ambiental.Rio de Janeiro: Record, 1990.

PEREIRA, Osny Duarte. *Itaipu: prós e contras.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

PES, João Hélio Ferreira. **O Mercosul e as águas**: a harmonização, via Mercosul, das normas de proteção às águas transfronteiriças do Brasil e Argentina. Santa Maria: UFSM, 2005.

_____:Água para todos. **Zero Hora,** Porto Alegre, 14 fev. 2005. Caderno.
PESCATORE, Pierre. **Derecho de Integración: nuevo fenómeno en las relaciones internacionales.** Buenos Aires, BID/INTAL, 1973.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional.** 4 ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Max Limonad, 2000.

PROTOCOLO DE OLIVOS. Disponível em: <http://www.mercosul.gov.br/tratados-e-protocolos/protocolo-de-olivos-1/>. Acesso em: 12 jan. 2011.

PROTOCOLO DE OURO PRETO. Disponível em: <http://www.mercosul.gov.br/tratados-e-protocolos/protocolo-de-ouro-preto-1/>. Acesso em: 12 jan. 2011.

POMPEU, Cid Tomanik. **Direito de águas no Brasil.** São Paulo: RT, 2006a.

PROJETO DO MILÊNIO - Disponível: <http://www.pnud.org.br/milenio/>. Acesso em: 30 jan. 2011.

PSAG - Projeto de Proteção Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Sistema Aquífero Guarani.In: http://www.sg-guarani.org/index/index.ph>. Acesso em: 10 dez. 2010.

RANGEL, Vicente Marotta. **Direito e Relações Internacionais***.* 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

RAYMUNDO, Lenice S. Moreira. **Supranacionalidade e Intergovernabilidade:** uma nova concepção de soberania estatal em face dos processos de integração na União Européia e no Mercosul. Disponível em: <http://www.revistafarn.inf.br/revistafarn/index.php/revistafarn/article/view/84/96>. Acesso em: 15 jan. 2011.

REBOUÇAS, Aldo da Cunha. Água doce no mundo e no Brasil. In: REBOUÇAS, A. C.; BRAGA, B.; TUNDISI, J. G.(Org.). **Águas doces no Brasil:** capital ecológico, uso e conservação. 3 ed. São Paulo: Escrituras, 2006b.

_____. Água doce no mundo e no Brasil. In: REBOUÇAS, Aldo da Cunha; BRAGA, Benedito; TUNDISI, José Galizia (Orgs.). **Águas doces no Brasil:** capital ecológico, uso e conservação. 3 ed. São Paulo: Escrituras, 2006a.

_____. **Recursos Hídricos Subterrâneos da Bacia do Paraná:** Análise da pré-viabilidade. Tese de Livre Docência. Universidade de São Paulo.

REIS, Márcio Monteiro. **Interpretação Constitucional do Conceito de Soberania:** as Possibilidades do Mercosul, 2000.

_____. **Mercosul, União Européia e Constituição** – A integração dos Estados e os Ordenamentos Jurídicos Nacionais. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

REYNOSO, Lisandro, 2004. **Apropriación del Acuífero Guarany**. Disponível em: <http://www.eco21.com.ar/displayarticle331.html>. Acesso em: 21 jun. 2010.

RELATÓRIO BRUNDTHAND. Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/11641352/Relatorio-Brundtland-1987-Nosso-Futuro-Comum-Ingles>. Acesso em: 21 jan. 2011.

REZEK, José Francisco. **Direito internacional Público:** curso elementar. São Paulo: Saraiva, 2001.

RIBEIRO, J. Propriedade das águas e o registro de imóveis. In: Vladimir P. F. (Org.). **Águas:** Aspectos jurídicos e ambientais. 2 ed., Curitiba: Juruá, 2003.

RIBEIRO, Wagner Costa. **A ordem ambiental internacional.** São Paulo: Contexto, 2001a.

ROMÁN, Mikael. **The implementation of international regimes**: the case of the Amazon Cooperation Treaty. Uppsala: Uppsala University, 1998.

ROSS, Alf. **Direito e justiça.** Tradução de Edson Bini. Bauru: Edipro, 2003.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.

_____: O Problema da Democracia Econômica e social. In: **Revista de Estudos Avançados da USP**, v. 8, n. 21, maio/ago. de 1994. São Paulo, 1994.

SALDANHA, Jânia Maria Lopes. **Cooperação jurisdicional. Reenvio Prejudicial:** um mecanismo de direito processual a serviço do direito comunitário: perspectivas para a sua adoção no Mercosul. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SAMPAT, Payal. 2001. Estado do Mundo 2001 - Bíblia do Meio Ambiente. **Relatório Anual do WWI.** C.2, s.l.

SANDONATO , P. El Derecho de los Acuíferos Transfronterizos em el Trabajo de La Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas. **Revista de Derecho Público,** 2006, n 29. Monevideo.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Crítica da razão indolente:** contra o desperdício da experiência . 3 ed. São Paulo: Cortez, 2001.

_____:**Para um novo senso comum**: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática. 4. ed. Rio de Janeiro: Cortez, 2002.P. 112

SARMENTO, Daniel. **Direitos fundamentais e relações privadas.** 2 ed. Rio de Janeiro: Lúmen, 1994.

SEITENFUS, Ricardo. **Para Uma Nova Ordem Política Externa Brasileira.** Porto Alegre, Livraria do Advogado, 1994.

_____; VENTURA, Deisy de Freitas Lima. **Introdução ao direito internacional público.** 2 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SÉGUIN, Elida. **O Direito Ambiental:** Nossa Casa Planetária. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

SILVA, Fernando Quadros da. A gestão dos recursos hídricos após a Lei 9.433, de 08 de Janeiro de 1997. In: FREITAS, Vladimir de Passos. **Direito Ambiental em Evolução.** Curitiba: Juruá, 1998.

SILVA, Solange Teles da. Princípio de precaução: uma nova postura em face dos riscos e incertezas científicas. In VARELLA, M. D. **Princípio da Precaução.** Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

_____; Aspectos jurídicos da proteção das águas subterrâneas. **Revista de Direito Ambiental,** São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 32, p. 157, out./dez. 2003.

SILVA, Américo Luís Martins da. **Direito do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, 2.v.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional.** 3 ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

SILVERIO,J.L.S. Avaliação de Áreas de recarga e descarga no SAG em SantanaRivera e Quaraí/ Artigas. Estudo da Vunerabilidade em Quarai/Artiga. **Relatório Final do Projeto n 10**, Fundo das Universidades, OEA/GEG. 2 v., 2006a.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental.** 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

_____: Meio ambiente e cidadania. **Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos**. Bauru, n. 35, p. 305-307, ago. 2002.

SOARES, Esther Bueno. **MERCOSUL:** desenvolvimento histórico. São Paulo: Oliveira Mendes, 1997.

SOUZA, Luis Gonzáles. América Latina: Alca o Mercosur? *In:* CARRION, R.;
VIZENTINI, P. F. **A crise do capitalismo globalizado na virada do milênio.** Porto Alegre: Ed. da Universidade (UFRGS), 2000.

SOUZA, Paulo.Roberto Pereira. de. Harmonização de leis ambientais nos dez anos do Mercosul. In: **Derecho Ambiental.** Montevideo: Fundacion De Cultura Universitária, 2003.

_____. **O Direito brasileiro,** a prevenção do passivo ambiental e seus efeitos no MERCOSUL. Extraído do site da Associação Brasileira dos Advogados Ambientalistas. Disponível em: <http://www.abaa.org.br/artigos_070501_dirbra.html>, onde foi publicado, em 07 de maio de 2001. Acesso em: 20 jan. 2011.

_____.MILLS, Jon. **Conflitos jurídicos, econômicos e ambientais** – estratégias para o desenvolvimento de políticas ambientais e de uso do solo: um estudo de caso da Flórida (EUA) e Paraná (Brasil). Maringá: EDUEM. 1995.
Disponível em: www.mundojuridico.adv.br/html/artigos/documentos>. Acesso em: 20 jan. 2011.

TAKEDA, Tatiana de Oliveira. **Disputa pela água:** domínio está ligado à zona de cada país. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2010-fev-27/direito-agua-ligado-zona-dominacao-cada-pais> . Acesso em: 25 fev. 2010.

TEIXEIRA, João Paulo Allain. Efetividade constitucional e direitos fundamentais: a realizabilidade da cidadania em uma perspectiva sistêmico-funcional. **Revista da Faculdade de Direito de Olinda**. Olinda, v. 3, n. 5, p. 87-104, jun.-dez. 1999.

TORRES, Avaní Terezinha Gonçalves. **Hidroterritórios (novos territórios da água):** os instrumentos de gestão dos recursos hídricos e seus impactos nos arranjos territoriais. Disponível em: <http://www.geociencias.ufpb.br/posgrad/dissertacoes/avani_torres.pdf >. Acesso em: 30 set. 2010.

THAME, Antonio Carlos de Mendes. **Desenvolvimento Sustentável:** a escassez de água é um dos maiores desafios do nosso século. Disponível em: <http://www.casadacidadania.org.br/article.php3?id_article=139>. Acesso em: 14 jan. 2011.

TUNDISI, José Galizia. **Água no século XXI:** enfrentando a escassez. São Carlos: Rima, 2003.

TRATADO DA BACIA DO PRATA, de 23 abr. 1969. **Revista de Informação Legislativa.** Brasília, DF, ano 21, nº 81, Suplemento, p. 625-628, jan.-mar. 1984.

TRATADO DE ASSUNÇÃO. Disponível em: http://ww.mercosil.gov.br/tratado-e-protocolo/protocolo-de-assunção-1>. Acesso em: 8 jan. 2011.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado: **Direitos Humanos e Meio-Ambiente:** Paralelos dos Sistemas de Proteção Internacional. Porto Alegre: Fabris, 1993.

TROSTER, Roberto Luis: MOCHON, Francisco. **Introdução à Economia.** São Paulo: Makron Books, 1999.

WEISSHEIMER, José Álvaro de Vasconcelos. A constituição e o regime das águas. **Revista Justiça do Direito,** Passo Fundo, n. 16, 2002.

WESTPHAL, V. H. Diferentes matizes da idéia de solidariedade. **Revista Katályses***,* UFSC, v. 11, n. 1.

WREGW, M. Termos Hidrogeológicos Básicos. **Caderno Técnico da Associação Brasileira Águas Subterrâneas**, nº 4, 1997.
WINTER, Luís Alexandre Carta. A integração Econômica, o Mercosul e o Presidencialismo. In: **Direito Internacional Público & Integração Econômica Regional.** Curitiba: Juruá, 2001.

_____. WACHOWICZ , Marcos. **Estado**: Construção de uma identidade. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/luis_alexandre_carta_winter.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2011.

ULLMANN, Reinholdo; BOHNEN, Aloysio. **O solidarismo**. São Leopoldo: Unisinos, 1993.

UNESCO - United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. **Water for people, water for life:** UN World Water Development Report. Paris, 2003.

URBAN, Teresa. Quem vai falar pela terra? In: NEUTZLING, I. (org.). **Água:** bem público universal. São Leopoldo: UNISINOS, 2004.

URUGUAI. **Constituição da República Oriental do Uruguai.** Art. 4º. Disponível em: <http://pdba.georgetown.edu/constitutions/uruguay/uruguay.html> Acesso em: 21 jan. 2011.

VAZ, Alcides Costa. **Cooperação, integração e processo negociador:** a construção do MERCOSUL. Brasília: IBRI/Funag, 2003.

VEIGA, José Eli da. **A Emergência Socioambiental.** São Paulo: Senac, 2007.

VIEGAS, Eduardo Coral. **Visão Jurídica da Água**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

VENTURA, Deisy de Freitas Lima; PEROTTI, Alejandro D. **El Processo Legislativo del Mercosur.** Konrad-Adenauer- Stiftung A.C.: Montevideo, 2004.

_____. **As Assimetrias entre o Mercosul e a União Européia:** os desafios de uma associação inter-regional. Barueri: Manole, 2003.

VIANNA. Pedro Costa Guedes. **O Sistema Aquifero Guarani (SAG)** Tese de Doutorado em Geografia. Universidade de São Paulo. São Paulo. 2002.

_____. **Gestão Internacional dos Recursos Hídricos no Mercosul:** O Caso do Aqüífero Guarani. Departamento de Geografia, FFLCH USP. Tese de Doutorado. São Paulo, 2002.

VILLAR, Pilar Carolina; JUNIOR, Gilberto Souza Rodrigues. **O direito humano à água.** Disponível em: <http://www.cori.unicamp.br/CT2006/trabalhos>. Acesso em: 15 ago. 2007.

_____. A gestão internacional dos recursos hídricos subterrâneos transfronteiriços e o Aqüífero Guarani. REGA. **Revista de Gestão de Águas da América Latina,** v. V4N1, 2007.

VILLELA, Anna Maria. O Tratado da Bacia do Prata. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, DF, ano 21, nº 81, Suplemento, p. 147-176, jan.-mar. 1984.

VULCANIS, Andréa. Direito ambiental e direitos humanos fundamentais: de uma base epistemológica à fundamentação jurídica. In: FREITAS, Vladimir Passos de. **Direito Ambiental em Evolução nº 5.** Curitiba: Juruá, 2007.

ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria geral do federalismo democrático.** 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2005.