



PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL - BRA/BRA/IICA/14/001

PRODUTO 1 - Relatório técnico contendo levantamento e análise das políticas internacionais desde o marco conceitual do Programa Água Doce – PAD cujos contextos guardam potencial interface com os processos do componente Sustentabilidade Ambiental, com foco nas áreas de Educação e Saúde.



Andréa Paula de Carestiatto Costa

Brasília, 16 de outubro de 2014

Sumário

1. INTRODUÇÃO	1
2. NOTA METODOLÓGICA DO ESTUDO	2
2.1. Metodologia Aplicada ao TDR do Produto 1 do Estudo	4
3. CONCEITOS NORTEADORES EM DIREITO AMBIENTAL INTERNACIONAL DO ESTUDO - PRODUTO 1	5
4. O PAD E O DIREITO INTERNACIONAL	8
5. A EVOLUÇÃO DOS TRATADOS NO DIREITO AMBIENTAL INTERNACIONAL	9
6. UMA VISÃO HISTÓRICA DOS TRATADOS INTERNACIONAIS SOBRE A ÁGUA	14
7. INTRODUÇÃO AO DIREITO HUMANO À ÁGUA E AO SANEAMENTO	22
7.1. O PAD e o Direito Humano à Água	24
8. INTERFACES DO PAD COM OS TRATADOS DE DESERTIFICAÇÃO, MUDANÇAS CLIMÁTICAS E AGENDA 21	24
8.1. Princípios Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação	26
8.2. Agenda 21 – capítulos 6, 12 e 18	30
8.3. Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima	33
9. RESULTADOS E CONSIDERAÇÕES FINAIS	35
10. RECOMENDAÇÕES	37
11. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	39
ANEXO: Glossário referencial dos termos utilizados em Direito Internacional	

1. INTRODUÇÃO

O trabalho apresentado a seguir é resultado do PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL BRA/BRA/IICA/14/001, contrato nº 114270 com os serviços especificados pelo Termo de Referência nº 4931.

Tem como objetivo principal realizar estudos técnicos contendo o levantamento e análise das políticas internacionais, nacionais e estaduais que possuem interface com os processos do componente Sustentabilidade Ambiental dos programas e projetos voltados à gestão dos recursos naturais e o combate à desertificação com ênfase no Programa Água Doce, em especial, nas ações das áreas de Educação e Saúde.

O presente produto corresponde ao relatório técnico contendo levantamento e análise das políticas internacionais desde o marco conceitual do Programa Água Doce – PAD cujos contextos guardam potencial interface com os processos do componente Sustentabilidade Ambiental, com foco nas áreas de Educação e Saúde.

É importante assinalar que esse primeiro produto tem como traço marcante, a releitura analítica das políticas ambientais internacionais que o Programa Água Doce (PAD) está alicerçado, para buscar elementos que tragam fortalecimento aos seus processos de formulação e implementação a partir da identificação de interfaces sejam de cunho conceitual, institucional ou metodológico.

Para tanto será necessário antes, como condição de contexto, trazer um ramo do Direito, o Direito Ambiental Internacional que visa, segundo Accioly (2009) *“a proteção não somente dos bens vistos de uma forma unitária, como se fosse bens isolados”* tais como rios, ar, fauna, flora ou seja, o ambiente natural assim como também, paisagem, urbanismo, edificações como ambientes culturais; mas ainda *“um bem incorpóreo, que englobaria todos os bens em conjunto com as suas relações e interações”* (Accioly, 2009).

O Direito Ambiental Internacional é, em suma, o conjunto de regras e princípios que regulam a proteção da natureza na esfera internacional. Cuida dos temas que atingem vários Estados simultaneamente, tais como a poluição transfronteiriça ou as mudanças climáticas, mas também tem como objeto certos elementos de proteção da natureza no âmbito interno dos Estados (SANTOS, 20013). Ele se constrói, em diversos temas, no contexto da preocupação global com a proteção da natureza, independente do território onde se encontre.

A formação do Direito Internacional do Meio Ambiente não é nem linear, nem organizada. Há uma sucessão de normas de diferentes níveis de hierarquia, de obrigatoriedade e de lógicas subjacentes. Vários fatores contribuem para esta complexidade. Em primeiro lugar, como explica KISS (1996) *“não é possível identificar, diretamente, o nível de cogência¹ contido nas normas”*. Depois, normas de diferentes níveis (multilaterais e bilaterais) e características (cogentes e não cogentes) são produzidas por várias fontes e se sobrepõem na regulamentação de assuntos idênticos, gerando duplas, às vezes, múltiplas normas antagônicas regulando os mesmos temas.

Além disso, Kiss (1996) chama a atenção que *“a lógica da regulação às vezes antropocêntrica, às vezes biocêntrica, contribui à formação de um direito de predeterminação difícil”*. Enfim, não existe uma instituição coordenadora, mas uma

¹ Norma cogente é aquela que constrange à quem se aplica, tornando seu cumprimento obrigatório de maneira coercitiva. <http://www.direitonet.com.br/dicionario/exibir/910/>

profusão de instituições que regulam vários acordos internacionais de maneira heterogênea. Dessa maneira, tem-se um direito de delicada implementação prática.

Por outro lado, o Brasil é signatário de diversos documentos no âmbito internacional envolvendo o tema ambiental em suas diversas perspectivas. Tem o desafio de acolher e fazer executar em suas políticas internas e ao tempo que responde e presta contas ao mundo sobre os resultados obtidos, os desafios, custos e lições aprendidas assim como também tem sido protagonista de inúmeras propostas de avanços e mudanças, considerando o país megadiverso que é.

O Brasil tem assumindo em diversas ocasiões, a liderança e proatividade que já se traduz como tradição neste meio, afinal, tem sido o anfitrião das nações de todo o mundo como nas duas maiores Conferências Organizadas pela Organização das Nações Unidas (ONU) respectivamente em 1992 e recentemente em 2012 também recebeu a Conferência das Partes da Convenção da Biodiversidade em 2006.

Assim, o país tem consubstanciado suas políticas ambientais, ancorado pelos Tratados Internacionais fazendo adesão de conceitos, princípios, ações programáticas.

Este é o caso do o Programa Água Doce (PAD), uma ação do Governo Federal coordenada pelo Ministério do Meio Ambiente por meio da Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano, amparado pelas Convenções de Desertificação, Mudanças Climáticas e Agenda 21 Global.

Como bem define seu Documento Base (BRASIL, 2012), o PAD, é assim uma conjugação entre o Governo Federal em parceria com instituições federais, estaduais, municipais e sociedade civil. Visa o estabelecimento de uma política pública permanente de acesso à água de boa qualidade para o consumo humano, promovendo e disciplinando a implantação, a recuperação e a gestão de sistemas de dessalinização ambiental e socialmente sustentáveis para atender, prioritariamente, as populações de baixa renda em comunidades difusas do semiárido.

Lançado em 2004, o PAD foi concebido e elaborado de forma participativa durante o ano de 2003, unindo a participação social, proteção ambiental, envolvimento institucional e gestão comunitária local. Possui como premissas básicas o compromisso do Governo Federal de garantir à população do semiárido o acesso à água de boa qualidade. Está estruturado em seis componentes: gestão, pesquisa, sistemas de dessalinização, mobilização social, sistemas de produção e sustentabilidade ambiental. Este último, será enfocado mais detalhadamente ao longo do estudo.

O PAD tem o compromisso de garantir o uso sustentável dos recursos hídricos, promovendo a convivência com o semiárido a partir da sustentabilidade ambiental e social. Beneficia milhares de pessoas em mais de 150 localidades em nove estados da região Nordeste, ampliando suas ações para garantir o acesso à água de qualidade nas comunidades difusas do semiárido.

Este Relatório abordará em sua primeira parte, conceitos norteadores e glossário de termos jurídicos em Direito Ambiental Internacional do estudo, seguindo para designar no conteúdo do PAD no contexto Direito Ambiental Internacional, a evolução dos Tratados. Feito isso, dá-se destaque aos tratados que têm a água como centralidade até enveredar pela inovação do advento do Direito Humano à Água e ao Saneamento.

O próximo passo foi efetivamente fazer a análise das interfaces do PAD com os Tratados de Desertificação, Mudanças Climáticas e Agenda 21, concluindo com os resultados obtidos, considerações finais e recomendações.

2.NOTA METODOLÓGICA DO ESTUDO

Pretende-se, como metodologia básica, explicitar, no universo das políticas ambientais internacionais, nacionais e estaduais que incidem sobre o Programa Água Doce, os processos, fatos e considerações que contribuem direta ou indiretamente para a identificação de potenciais interfaces com o componente Sustentabilidade Ambiental. Programas e projetos voltados à gestão dos recursos naturais e o combate à desertificação com ênfase nas ações das áreas de Educação e Saúde que são os atributos focais do estudo. Assim, uma vez aprofundados e fortalecidos, poderão contribuir para atualizar o PAD quanto ao seu marco conceitual em suas perspectivas de avanço e expansão desejáveis.

Exceto o produto 1 que trata de políticas ambientais internacionais cujo escopo não permite a análise ao nível de detalhamento do componente Sustentabilidade Ambiental aqui proposto, e que por isso terá um tratamento analítico observando os aspectos de educação e saúde que se façam presentes ou não em relação ao PAD e/ou ao componente quando for possível realizar as observações de interface plausíveis.

De qualquer modo, o componente de Sustentabilidade Ambiental do Programa Água Doce, Segundo o Documento Base do PAD (Brasil, 2012), trata das dimensões de sustentabilidade do ecodesenvolvimento, a saber: social, ambiental, econômica, espacial e cultural consonante com os princípios da União Internacional pela Conservação da Natureza (IUCN).

O objetivo geral deste componente é *“avaliar localidades e recursos hídricos para estabelecimento de fatores críticos como apoio à gestão do uso da água dessalinizada e aplicação de procedimentos metodológicos para ajuste do funcionamento dos sistemas de produção em comunidades do semiárido, tornando os sistemas produtivos e de dessalinização autossustentáveis. Como resultados, obtêm-se: melhoria da relação custo/benefício (aumento de receita com redução de custos) dos processos utilizados e motivação da comunidade na continuidade de manutenção do sistema”* (Brasil, 2012), em síntese, garantindo o uso sustentável dos recursos hídricos assim promovendo a convivência com o semiárido.

O estudo a partir portanto do relatório 2 será dividido em três etapas. A primeira, em será descrito o componente Sustentabilidade Ambiental apontando categorias de análise que permitam apreender das políticas ambientais nas dimensões e ordenação exigidas pelo TDR. Portanto, a cada produto a estrutura analítica aqui proposta se repetirá, contudo aplicada da respectiva dimensão esperada àquele produto. Daí, das políticas avaliadas serão selecionados os aspectos inerentes ao componente Sustentabilidade Ambiental do PAD que poderão ou não estar contemplados por elas.

Esta etapa terá sua estrutura definida no primeiro produto e se repetirá nos demais subsequentemente. Dessa forma, as análises seguirão a fundamentação a partir de critérios homogêneos em todos os produtos esperados, buscando uma perspectiva clara e objetiva do estudo.

A segunda, realizar-se-á a descrição, análise e seleção nas respectivas dimensões políticas ambientais descritas em cada produto que incidam sobre o PAD, em particular enfocando aspectos de saúde e educação como referência de análise daquelas políticas em relação ao componente Sustentabilidade Ambiental do PAD.

Para efeito de análise, será elaborado uma matriz lógica que oriente e sistematize o estudo por política selecionada em relação ao componente Sustentabilidade Ambiental. Ao final, será possível comparar conjuntamente quais políticas e seus aspectos que

poderão ser agregados ao marco conceitual do PAD como contexto de seu aperfeiçoamento.

A matriz lógica terá a estrutura que caracteriza o componente Sustentabilidade Ambiental como variantes permanentes, assim como serão permanentes os aspectos de educação e saúde critérios a serem analisados nas políticas selecionadas de cada dimensão definida pelo Termo de Referência (TDR).

Dentro da metodologia adotada pelo estudo, a política em tela será analisada sob o prisma da educação e da saúde, aqui tidos como fundamentos de avanço e de aperfeiçoamentos conceituais e metodológicos. Em cada uma dessas variáveis poderão ser agregadas algumas evidências das causas e efeitos ou derivações das iniciativas nas estratégias para o planejamento e implementação de ações de prevenção, controle e combate à desertificação face aos cenários de mudanças climáticas e à Estratégia Decenal da Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação (UNCCD), de modo a enriquecer o estudo proposto.

A educação e a saúde são duas áreas prioritárias nos cenários nacional e internacional, mantendo estreita ligação com o futuro do país e da humanidade. A necessária interação entre o Estado e a sociedade civil permitem a busca de modelos ideais em respeito a esses dois direitos humanos inalienáveis. Assim, para efeito conceitual do estudo, fica compreendida, respectivamente como:

EDUCAÇÃO:

A educação pode ser compreendida, como ponto de partida para o crescimento individual, de sua comunidade e do país. A educação, seja exercida nas estruturas formal ou informal, favorece a reflexão, o despertar da consciência crítica individual e da sociedade. Do ponto de vista do *modus operandi* de uma política pública, é uma área que permite inúmeros cruzamentos de dados, por ser base de todas as relações sociais, e cada vez mais exigida com elemento de desenvolvimento humano. Portanto, oportunizar o acesso às escolas de qualidade às diversas classes sociais, e promover processos formativos informais, será produzir continuamente cidadania e qualidade de vida.

SAÚDE

A saúde hoje compreendida de forma mais abrangente, é um dos elementos, dentre outros, que aliado à educação, poderá favorecer a transformação por exemplo, das populações que vivem em áreas difusas e sejam carentes, como é caso do público beneficiado pelo PAD. Assim o acesso à água de qualidade e com quantidade, terá rebatimento direto na melhoria da condição de vida das populações envolvidas, além de diminuir, com ações preventivas, gastos públicos inadequados.

Importante fazer a distinção entre os campos da medicina preventiva e da saúde pública que compartilham os objetivos de prevenir doenças específicas, promover saúde e aplicar os conceitos e técnicas de epidemiologia na consecução desses objetivos. Enquanto a medicina preventiva procura prolongar a vida dos indivíduos, ajudando-os a melhorar a sua própria saúde, os elementos de saúde pública incorporada à ação do PAD, vem como um aspecto agregado dos seus benefícios, promovendo saúde em populações através de esforços comunitários organizados e contribuindo para avançar a compreensão sobre os determinantes do processo saúde-doença naquela população relacionados à produção da água potável a partir da dessalinização com sua preservação e consumo adequados.

A terceira fase, buscará a análise das variantes de educação e saúde nas políticas públicas selecionadas a cada dimensão do estudo assim como, propostas e projetos que tenham como objetivos melhorar a saúde e a qualidade de vida das coletividades e reduzir as desigualdades especialmente em saúde que poderão apoiar e fortalecer a ação do PAD nas comunidades beneficiadas além de contribuir para aprimorar sinergicamente demais os processos formativos dos outros componentes do PAD.

2.1. Metodologia Aplicada ao TDR do Produto 1 do Estudo

O produto 1 tem como expectativa de resultado:

“... levantamento e análise das políticas internacionais desde o marco conceitual do Programa Água Doce – PAD cujos contextos guardam potencial interface com os processos do componente Sustentabilidade Ambiental, com foco nas áreas de Educação e Saúde.”

Portanto, inicialmente será realizada contextualização do Direito Ambiental Internacional, os conceitos de fundo que envolvem ao PAD, uma revisão do cenário geral das políticas ambientais internacionais as quais o Brasil é signatário, as três políticas basais do PAD com seu histórico, breve descrição, problematização e apontamento como objeto de análise do estudo.

Devidamente caracterizadas as políticas deste estudo, farar-se-ão as considerações, as justificativas pertinentes e as respectivas conclusões em referência ao PAD.

Realizada isso, o relatório seguirá a itenização modelar consagrada pelo IICA e o MMA, com os resultados/considerações finais, recomendações, referências bibliográficas e anexo.

3. CONCEITOS NORTEADORES E GLOSSÁRIO DE TERMOS JURÍDICOS EM DIREITO AMBIENTAL INTERNACIONAL DO ESTUDO - PRODUTO 1

O Programa Água Doce é notadamente apoiado pelos conceitos da vida com qualidade e sustentabilidade os quais compõem o Documento Base (BRASIL, 2012). A guisa de complemento e aprofundamento desses conceitos, o estudo apresenta aqui alguns novos elementos a partir dos conceitos apresentados no quadro 1, que devem contribuir, em particular, para justificar a perspectiva Direito Ambiental Internacional neste primeiro produto do estudo.

Também é oferecido um glossário de termos jurídicos que inicialmente apresentam sob qual ponto de vista a lei brasileira opera o direito internacional onde se aporta a análise, além de elucidar a importância e repercussão do cumprimento dos compromissos assumidos enquanto país signatário de diversos documentos do contexto ambiental [e em direitos humanos] em que se poderá avaliar como o PAD compõe as iniciativas neste sentido.

A pesquisadora Eldis Camargo Santos², desenvolveu em 2013 sua Monografia de pós doutoramento apresentada à Universidade de Coimbra, de onde são copiladas as seguintes considerações:

² SANTOS, Eldis Carmargo. **A sustentabilidade das águas transfronteiriças do rio Oiapoque e do rio Quaraí e o direito das futuras gerações**. 2013. 130 págs. Monografia de Pós-Graduação *Strictu Sensu* em Direito. Universidade de Coimbra. Brasília, 2013.

Quadro 1 – Conceitos de vida humana com qualidade e sustentabilidade, segundo Santos, 2013:

VIDA HUMANA COM QUALIDADE

É inegável que a vida está ligada à sanidade ecológica e o ser humano (centro ou não do universo) não está fora deste ciclo. Será ele que vai optar pela vida que lhe é mais confortável, que lhe dê felicidade e lhe imprima dignidade? A forma de montagem de sua economia (organização da casa) vai concretizar o seu conceito de vida, qualidade de vida e vida saudável para si e para o futuro.

O conceito de vida sadia pode ter sua definição inicial ancorada no conceito de saúde da Organização Mundial da Saúde (OMS)³ que contempla: a saúde física, emocional, intelectual e espiritual individual ou de grupos. A tal conceito agrega-se a qualidade, ou seja, a saúde recebe um atributo, um predicado, o modo de entender e ser. A qualidade está fixada para o meio ambiente e seu equilíbrio como um critério determinado pela sociedade, quer nacional, quer internacional. Assim, fixa-se qualidade das águas, do solo, do ar, conforme os regramentos pertinentes. Em termos macros, utilizam-se índices para felicidade (felicidade interna bruta - FIB), ou a tradicional (produto interno bruto - PIB)⁴, dentre outras.

Quaisquer lesões, a partir do critério escolhido, podem significar reprimenda e/ou recomposição do mal feito (de forma mais branda ou contundente). Mas as ameaças e lesões vistas, a partir do estudo sistêmico e participativo de determinada área e seu conteúdo ecológico e/ou social, ainda estão pendentes de solução para a humanidade.

Como o Direito se manifesta para propugnar o respeito e a responsabilidade internacional diante de lesões e degradações nacionais que afetam Estados?

A sugestão do Professor Lineu Bélico dos Reis⁵ traduz as necessidades atuais: Para delinear uma nova estratégica de desenvolvimento é preciso erigir um novo paradigma que englobe dimensões políticas, econômicas, sociais, tecnológicas e ambientais e que sirva de base para a procura de soluções de caráter amplo para o desenvolvimento das populações mundiais. Um pilar básico do novo paradigma é, portanto, a visão sistêmica do trajeto humano. Essa visão permite uma maior flexibilidade de ideias já que requer uma abordagem multidisciplinar, na qual ciências naturais e do comportamento se fertilizem em busca do equilíbrio dinâmico e harmônico.

Neste sentido Sachs⁶ argumenta que:

3 Segundo sua constituição, a OMS tem por objetivo desenvolver ao máximo possível o nível de saúde de todos os povos. A *saúde* sendo definida nesse mesmo documento como um «estado de completo bem-estar físico, mental e social e não consistindo somente da ausência de uma doença ou enfermidade.» <http://pt.wikipedia.org/wiki/Organiza%C3%A7%C3%A3o_Mundial_da_Sa%C3%BAde> Acesso em 4 de nov., 2012.

4 “Enquanto os modelos tradicionais de desenvolvimento têm como objetivo primordial o crescimento econômico, o conceito de FIB baseia-se no princípio de que o verdadeiro desenvolvimento de uma sociedade humana surge quando o desenvolvimento espiritual e o desenvolvimento material são simultâneos, assim se complementando e reforçando mutuamente.” <http://pt.wikipedia.org/wiki/Felicidade_Interna_Bruta> Acesso em 4 de nov., 2012. Ver site: www.visãofuturo.org.br

5 REIS, Lineu Bélico; SILVEIRA, Semida. Energia elétrica para o desenvolvimento sustentável. São Paulo: EDUSP, 2000. p.20.

6 SACHS, Ignacy. Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir. São Paulo: Editora Adis, 2000. p.35.

(...) a tarefa do planejador, por conseguinte, consiste em harmonizar interesses socioeconômicos, ecológicos e culturais, definindo uma estratégia de ecodesenvolvimento que consiga um equilíbrio entre dois princípios éticos complementares e intimamente ligados: a solidariedade sincrônica com todos os homens da nossa geração, em geral e individualmente, e solidariedade diacrônica com as gerações futuras.

Quem é o planejador anunciado por Sachs? Igualmente, dependerá do modo em que o Estado nacional foi organizada. Mas é certo que diante de fatos tão caros para a humanidade relacionados à continuidade da vida com qualidade, urge buscar na voz de todos os habitantes de determinado espaço procedimentos que mais atendam aos interesses coletivos. Estamos aqui a ratificar a fraternidade e todo arsenal trazido ao Direito relacionado aos direitos e interesses de terceira geração.

Agora, além da dimensão patrimonial e moral, surge o aspecto ético em relação ao grupo regional, local ou planetário.

Cumpra ainda destacar que as decisões saídas deste modelo que busca a sadia qualidade de vida e o equilíbrio ecológico estarão ou não a interferir na vida e direitos e interesses das futuras gerações. Mais um motivo de responsabilidade e respeito das atuais.

Falando sobre campos avançados do conhecimento, Cabral (2004) resume o estudo da ciência pós-normal⁷: [...] auxilia a compreensão das questões que fogem ao escopo de análise da ciência tradicional (“normal”). O aumento da incerteza e dos riscos quando se propõe resolver mecanicamente os problemas ambientais e as contendas de ordem moral, ética, religiosa, enfim, das coisas arraigadas no cotidiano humano inexplicáveis do ponto de vista da razão como desenvolvimento lógico, apontam para o uso de medidas cautelares e tomadas de decisão por um fórum ampliado de atores, maximizando o conhecimento cultural envolvido e minimizando as desigualdades geradas por tais medidas.

Portanto, prega-se a efetividade dos princípios da participação comunitária e dos demais setores (públicos e privados) em decisões sobre direitos e interesses coletivos presentes e futuros; do princípio da informação em suas três vertentes: acesso, recebimento e equidade; e da educação ambiental, onde se disporá aos cidadãos competência em sua área do saber e compromisso com a sadia qualidade de vida.

Para o direito resta ditar as regras sobre elementos indispensáveis que poderão guardar a sustentabilidade do espaço a ser protegido conforme necessidades dos seres que ali vivem e os que viverão.

SUSTENTABILIDADE

O termo sustentável provém do latim *sustentare* que quer dizer sustentar, defender, favorecer, apoiar, conservar, cuidar. A sustentabilidade prevê o suporte a alguma condição. Veio à tona a partir do Relatório de Brundtland (1987), coordenado pela primeira ministra da Noruega, Gro Brundtland, que, após percorrer várias regiões do mundo para verificar seu grau de desenvolvimento e bem-estar das populações chegou à conclusão de que havia riquezas ou pobreza que se diferenciavam no tempo e no espaço (países) e que era necessário firmar algum compromisso que fosse para sempre e para todos, nascendo assim o conceito do desenvolvimento sustentável: O uso sustentável dos

7 SOUZA, Wilson Cabral Júnior. Gestão das águas no Brasil: reflexões, diagnósticos e desafios. Instituto Internacional de Educação do Brasil. São Paulo: Petrópolis, 2004. pp. 155/156.

recursos naturais deve “suprir as necessidades da geração presente sem afetar a possibilidade das gerações futuras de suprir as suas”.

Por outro lado, Leonardo Boff⁸ relaciona as limitações da expressão “desenvolvimento sustentável” e formula sua concepção: Há hoje um conflito entre as várias compreensões do que seja sustentabilidade. Clássica é a definição da ONU, do relatório Brundtland (1987): desenvolvimento sustentável é aquele que atende as necessidades das gerações atuais sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atenderem suas necessidades e aspirações.

Este conceito é correto, mas possui duas limitações: é antropocêntrico (só considera o ser humano) e nada diz sobre a comunidade de vida (outros seres vivos que também precisam da biosfera e de sustentabilidade).

Sustentabilidade é toda ação destinada a manter as condições energéticas, informacionais, físico-químicas que sustentam todos os seres, especialmente a Terra viva, a comunidade de vida e a vida humana, visando à sua continuidade e ainda a atender as necessidades da geração presente e das futuras de tal forma que o capital natural seja mantido e enriquecido em sua capacidade de regeneração, reprodução e coevolução⁹.

Sustentar a nossa geração e aquelas que seguirão à nossa: a Terra é suficiente para cada geração desde que esta estabeleça uma relação de sinergia e de cooperação com ela e distribua os bens e serviços com equidade. O uso desses bens deve se reger pela solidariedade generacional. As futuras gerações têm o direito de herdar uma Terra e uma natureza preservadas.

A sustentabilidade se mede pela capacidade de conservar o capital natural, permitir que se refaça e ainda, por meio do gênio humano, possa ser enriquecida para as futuras gerações.

O que se depreende é que estamos muito aquém ainda de alcançar a concepção final do conceito em quaisquer de suas vertentes, pois até agora não conseguimos pautar para a humanidade uma felicidade que contenha elementos de bem-estar profundo e a certeza de que este será ofertado de maneira confortável para as gerações vindouras.

Urge buscar novas formatações sociais e, notadamente, institucionais, aptas a atender as demandas ecológicas e sociais de forma responsável e segura.

4.O PAD E O DIREITO INTERNACIONAL

O semiárido brasileiro faz parte de regiões no mundo todo que guardam características socioambientais similares. Neste sentido, tem sido um esforço mundial prover as nações com diretrizes e propostas na forma do Direito Internacional que contribuam para a superação dos desafios que as regiões áridas, semiáridas e sub-húmidas enfrentam cotidianamente, entre elas a pobreza e a falta de água.

São alguns desses desafios:

8 BOFF, Leonardo. Sustentabilidade: tentativa de definição. Revista Sustentabilidade, em 15 de janeiro de 2012. <<http://leonardoboff.wordpress.com/2012/01/15/sustentabilidade-tentativa-de-definicao/>> Acesso em 23 de jan., 2012

⁹ Coevolução pode ser definida como a evolução simultânea de duas ou mais espécies que têm um relacionamento ecológico próximo. Através de depressões seletivas, a evolução de uma espécie torna-se parcialmente dependente da evolução da outra. É uma influência recíproca, onde as mudanças evolutivas de cada espécie influenciam as mudanças evolutivas da outra espécie. RIDLEY, M. Evolução. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2006. 752 p.

Pobreza¹⁰

- Os maiores esforços foram feitos por meio dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) – oito objetivos de desenvolvimento desenhados para avançar progressos na redução da pobreza extrema, fome, analfabetismo e doenças até 2015.
- Em todas as regiões do mundo em desenvolvimento, o percentual de pessoas vivendo com menos de 1,25 dólares por dia caiu, mas cerca de um bilhão de pessoas ainda vivem na pobreza.
- Desde 1992, a média de expectativa de vida cresceu três anos e meio.
- Hoje, 27% da população mundial vive em absoluta pobreza; em 1990 eram 46%.
- O progresso no alcance dos ODM tem sido muito desigual entre as regiões,

Água¹¹

- Houve progresso em melhorar e expandir o acesso à água doce. No entanto, por conta de infraestrutura precária e má gestão, a cada ano cerca de dois milhões de pessoas, em sua maioria crianças, morrem de doenças associados ao fornecimento inadequado de água, saneamento e higiene.
- Apenas 63% da população mundial tem agora acesso a saneamento básico, um quadro projetado para crescer só a 67% até 2015.
- 89% da população mundial agora usa fontes beneficiadas de água potável e a meta do ODM para 2015 foi alcançada – mas 783 milhões de pessoas ainda estão sem acesso à água potável.

Este estudo buscará prover uma melhor compreensão entre o marco conceitual do PAD com os proclamas do Direito Ambiental Internacional com seu potencial de avanço e consolidação da concepção filosófica que marca a implementação de uma política pública de acesso permanente à água potável para as populações difusas do semiárido brasileiro.

5.A EVOLUÇÃO DOS TRATADOS NO DIREITO AMBIENTAL INTERNACIONAL

O surgimento do Direito Ambiental Internacional deve ser melhor estudada conjuntamente, especialmente, após a ocorrência de alguns fenômenos seguidos à

¹⁰ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sedh/>. Acesso em: 15 de ago. 2014.

¹¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sedh/>. Acesso em: 15 de ago. 2014.

Segunda Guerra Mundial¹². Dentre estes, pôde-se verificar a abertura dos debates em foros diplomáticos internacionais à opinião pública, a valoração das teses científicas relacionadas ao meio ambiente, a democratização das relações internacionais com o efetivo controle da aplicação dos tratados internacionais sob o crivo dos parlamentos nacionais, a iminente possibilidade de catástrofe global por causa da Guerra Fria, e, por fim, a ocorrência efetiva de catástrofes ambientais, como derramamento de petróleo no mar e acidentes nucleares; tudo concomitantemente à conscientização do mundo sobre a necessidade de tutela dos direitos humanos.

Modernamente, também a noção de patrimônio comum da humanidade vem sendo consignada sob a afirmação de que determinados bens não poderiam ser apropriados por nenhum Estado ou indivíduo sequer. Quaisquer instabilidades quanto à propriedade dos recursos naturais, que maculem as relações das nações, hão de ser resolvidas com embasamento no princípio de que todos os produtos da biosfera devem servir à humanidade como um todo.

Dessa forma, já a partir de 1960, deu-se início à crescente conscientização mundial, num patamar de politização e discussão jamais presenciado em fóruns internacionais, das necessidades para reconhecer os grandes hiatos que refletem as desigualdades econômicas entre os Estados, tudo isso com o intuito de instituir-se uma Nova Ordem Econômica Mundial.

Relatos da história exibem normas relativas à preservação de florestas, vigentes na Península Ibérica¹³ desde o século XVI, para fins de reflorestamento das madeiras empregadas nas embarcações durante a expansão ultramarina, categorizando dessa forma os primórdios da preocupação ambiental. Não obstante, segundo lembrado por Kiss¹⁴, nem todas as normas são necessariamente reveladoras do Direito Internacional do Ambiente, haja vista, que as convenções sobre pescas, demasiadamente empregadas desde o século XVIII, não necessariamente se destinavam a proteger a fauna marinha, mas sim, com o desiderato de compartilhar o produto da pesca, ainda que houvessem consequências gravosas sobre o recurso natural representado pelas riquezas biológicas constituidoras do oceano.

Segundo a sociedade evoluía, partiu-se, de início, de uma atitude de busca pela proteção dos elementos isolados do meio ambiente, como por exemplo as aves úteis à agricultura e os animais valiosos para determinado comércio internacional, para a direção de considerar a interação de todos os elementos componentes do meio ambiente, dessa forma impelindo a humanidade a produzir normas internacionais de forma a regular os fenômenos transfronteiriços. A exemplo disso, ao largo de décadas díspares, o Brasil foi um dos Estados signatários de alguns tratados cujos objetos, a princípio, são de certa forma isolados, e que, aos poucos migraram para assuntos mais genéricos e globais. Tratados estes que podemos citar são a Convenção para a Proteção da Flora, da Fauna e das Belezas Cênicas Naturais dos Países da América, assinado em 1940; a Convenção Internacional para a Conservação do Atum do Atlântico, assinado em 1966; a Convenção relativa às Zonas Úmidas de Importância Internacional, assinado em 1971; e a Convenção

¹² Soares, Guido Fernando Silva; Direito Internacional do Meio Ambiente. São Paulo, 1a.ed, Atlas, 2001, p.45

¹³ Soares, Guido Fernando Silva; Direito Internacional do Meio Ambiente. São Paulo, 1a.ed, Atlas, 2001, p.39

¹⁴ Kiss, Alexandre; Direito Internacional do Ambiente. Lisboa, 1a.ed, Centro de Estudos Judiciários, 1996, p.4 e 5

da Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito, assinado em 1989.

No início do século XX, assistiu-se à primeira convenção internacional multilateral relativa à proteção de algumas espécies selvagens. A Convenção de Paris em 1902, com o escopo de proteger as aves úteis à agricultura. Todavia, seu próprio título indica a perspectiva em que este instrumento foi concebido: tratar-se de aves úteis, especialmente insetívoras (artigo 1.º), enquanto o anexo 2 à Convenção enumera as aves consideradas "nocivas" - aves de rapina como as águias e os falcões, espécies estas hoje protegidas.

Tamanho utilitarismo oportunista, a muito curto prazo, foi substituído por perspectivas mais amplas nos anos trinta. A Convenção de Londres em 1933, relativa à conservação da fauna e da flora da África - continente ainda colonizado pelos Estados Europeus - previu a criação de parques nacionais, com a proteção de algumas espécies da fauna selvagem. Outro instrumento relevante daquele tempo abrange igualmente os territórios fora da Europa. É a Convenção de Washington em 1940 para a proteção da flora, da fauna e das belezas panorâmicas da América, que visava igualmente o estabelecimento de zonas protegidas, bem como a proteção de espécies selvagens como as aves migratórias. Assiste-se igualmente, neste período, à multiplicação das disposições quanto ao resguardo das águas fronteiriças.

Em 1941, interveio a primeira decisão da jurisdição internacional relativa ao ambiente, isto é, a sentença arbitral no caso da Fundição de Trail, que declara um Estado não ter o direito de usar o seu território, ou permitir o seu uso de modo a que emissões gasosas causem prejuízo no território alheio ou nas propriedades das pessoas que nele se encontrem.

Finalmente, verificam-se, nos anos cinquenta, as primeiras tentativas no sentido de lutar contra a poluição do mar (Convenção de Londres, em 1954, para a Prevenção da Poluição do Mar pelos Hidrocarbonetos). Também, a utilização da energia nuclear leva à criação de uma regulamentação internacional, como as Convenções de Paris em 1960 e de Viena em 1963, sobre a responsabilidade civil em matéria de prejuízo nuclear, e, sobretudo, o Tratado de Moscou em 1963, proibindo os ensaios de armas nucleares, exceto aqueles subterrâneos.

É possível, no entanto, situar o verdadeiro começo do instituto do Direito Internacional do Meio Ambiente no final dos anos sessenta, quando houve a conscientização generalizada das deteriorações no planeta em consequência das atividades humanas (SOARES, 2003).

Em 1968, a Assembleia Geral das Nações Unidas deliberou e resolveu convocar uma conferência mundial sobre o ambiente: a Conferência de Estocolmo de 1972. Neste interregno, importantes convenções surgem em resposta às catástrofes ecológicas, como a maior maré negra da história, devido ao naufrágio do petroleiro "Torrey Canyon" (duas convenções de Bruxelas em 1969, uma sobre a intervenção no mar alto contra navios estrangeiros em caso de acidente de poluição por hidrocarbonetos, e a outra sobre a responsabilidade civil pelos prejuízos devidos à poluição por hidrocarbonetos, depois completada por uma convenção em 1971, criando um fundo de indenização pelos prejuízos devidos à poluição por hidrocarbonetos).

A Assembleia Geral da ONU, em 1971, decidiu convocar para 1972 em Estocolmo, Suécia. A Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano¹⁵, cuja temática foi o Meio Ambiente Humano, reuniu-se em Estocolmo, em 1972, primeiro grande evento a analisar e avaliar a temática ambiental do ponto de vista “ambientalmente correto”. Esta conferência consolidou as bases da moderna política ambiental adotada por todos os países, com maior ou menor rigor, nas suas legislações particulares.

No ápice das lutas ecologistas geradas pelo movimento anti-nuclear da década de 60, a Conferência de Estocolmo foi um referencial que gerou o principal estudo da situação ambiental no mundo: o Relatório Brundtland.

Como decorrência da “Conferência de Estocolmo” - como ficou conhecida - em 1983 foi estabelecida, na ONU, a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, presidida pela então Primeira-Ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland. Seu objetivo, em linhas gerais, era o de reexaminar a questão ambiental inter-relacionando-a com a questão do desenvolvimento e, além disso, propor um Programa de Ação em nível mundial.

Quatro anos depois, em Abril de 1987, foi publicado o informe final denominado “Nosso Futuro Comum”. Uma vez aprovado o relatório, a ONU emitiu uma resolução dando prosseguimento aos trabalhos da Comissão. Depois de ser publicado e antes de ser apresentado perante a ONU, o informe “Nosso Futuro Comum”, também conhecido como Relatório Brundtland, foi analisado por presidentes, primeiros-ministros, chefes de Estado e outras altas autoridades de mais de 100 países, que adotaram as suas recomendações e, dentro da realidade de cada uma das nações, aplicaram o seu conteúdo nos programas ambientais nacionais.

Findo o encontro, adotou uma Declaração comportando um preâmbulo e vinte e seis princípios configuradores dos fundamentos de toda a ação no domínio do ambiente.

O primeiro princípio o direito fundamental do homem à liberdade, à igualdade, e a condições de vida satisfatórias num ambiente cuja qualidade lhe permita viver na dignidade e no bem-estar. Os princípios 2 a 7 formam o cerne das convenções fundamentais de Estocolmo, nos quais se proclama o dever de preservação, a fim de se resguardar o interesse das gerações presentes e futuras. Desse modo, os recursos renováveis devem ter salvaguardada a sua capacidade de reconstituição, ao passo que aqueles não-renováveis merecem uma gestão com prudência. Os princípios 8 a 25 prendem-se com a prática da proteção do ambiente e mencionam os instrumentos da política ambiental: a planificação e a gestão por parte de instituições nacionais, o recurso à ciência e tecnologia, a troca de informações e a cooperação internacional.

O resultado levado a cabo pela Conferência de Estocolmo foi a criação, através da Assembleia Geral das Nações Unidas, do Programa das Nações Unidas para o Ambiente, com sede estabelecida em Nairóbi, Quênia. Entre suas atividades, cabe salientar a elaboração de relevantes convenções internacionais: a Convenção de Viena sobre a proteção da camada de ozônio (1985), consubstanciado pelo Protocolo de Montreal (1987) que a completa; a Convenção de Basiléia sobre os movimentos transfronteiriços dos resíduos perigosos e sua eliminação (1989); sistemas convencionais para oito mares regionais; a Convenção adotada na Conferência do Rio de Janeiro sobre a diversidade biológica (1992), entre outras.

¹⁵ Kiss, Alexandre; Direito Internacional do Ambiente. Lisboa, 1a.ed, Centro de Estudos Judiciários, 1996.

Os anos oitenta trouxeram duas novas etapas ao desenvolvimento do direito internacional do ambiente. Primeiro, ficou evidente o método preservacionista setorial ser insuficiente, isto é, aquele que protege separadamente os diferentes setores do ambiente - mar, águas continentais, atmosfera, vida selvagem. Segundo, em virtude do princípio de prevenção, a poluição deve ser buscada na origem, fazendo-se necessário remontar às causas verdadeiras, ou seja, às substâncias que podem deteriorar o ambiente. Assim, a regulamentação da segunda etapa do direito do ambiente procura agir sobre os poluentes e não já sobre os meios onde estes exercem os seus efeitos.

Quanto aos anos noventa, em 1992, com a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO 92) no Rio de Janeiro, houve a Declaração sobre o Ambiente e o Desenvolvimento de alcance geral, e a Agenda 21, com um volumoso programa de 115 ações concretas a desenvolver. Ela trouxe à baila a assinatura de dois acordos, o Tratado sobre a Biodiversidade, que obriga os signatários à proteção das espécies ameaçadas de extinção, e à cooperação na área de tecnologia genética e biológica, e o Tratado sobre Mudanças do Clima.

Segundo relatório do TCU¹⁶ (2012, p.32), a natureza dos compromissos assumidos com a assinatura da Agenda 21 é considerado no direito internacional um instrumento de “*soft law*”, que são “*normas com vistas a comportamentos futuros dos Estados, que não chegam a ter status de normas jurídicas, mas que representariam uma obrigação moral aos Estados (obrigações imperfeitas, mas, de qualquer forma, com alguma efetividade)*”, segundo Soares (2003) (apud TCU, 2012). Portanto, instrumentos como a Agenda 21 são documentos normativos, mas que não tem a efetividade dos tratados e mesmo de declarações internacionais.

A Agenda 21 Global estabeleceu uma lista de prioridades, às quais os Estados se comprometeram a dar execução, que (...) será acompanhada pela Comissão para o Desenvolvimento Sustentável do ECOSOC (Conselho Econômico e Social das Nações Unidas), com eventuais financiamentos provenientes do Global Environmental Fund (GEF). Por outro lado, não se trata de meras intenções políticas, sem nenhum efeito prático, uma vez que existe o mencionado acompanhamento por um órgão das Nações Unidas, e com possibilidades efetivas de financiamento a ações isoladas dos Estados, ou do conjunto das relações internacionais.

Devido à natureza complexa e abrangente e muitas vezes generalista de seus artigos, uma das estratégias para sua implementação é a posterior negociação e elaboração de uma Agenda 21 Nacional e Local, ou seja, a tradução dos compromissos globais à realidade nacional e local.

A Agenda 21 Global não passou pelo processo de ratificação e sua conseqüente incorporação no arcabouço legal do país. Todavia, o Brasil, como um dos signatários do documento, assumiu compromisso junto à comunidade internacional e investiu recursos na elaboração da agenda nacional e no fomento das ações locais.

A Declaração do Rio, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, tendo se reunido no Rio de Janeiro, de 3 a 14 de junho de 1992,

¹⁶ A fim de contribuir para as discussões relacionadas com a Conferência Rio + 20, foi realizado levantamento de auditoria pelo TCU a fim de avaliar como estão sendo internalizados nas políticas públicas nacionais os compromissos assumidos pelo Governo Brasileiro em decorrência da Conferência Rio-92, especificamente as Convenções sobre Mudança do Clima, Diversidade Biológica e Combate à Desertificação e a Agenda 21.

reafirmando a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, adotada em Estocolmo em 16 de junho de 1972, e “*buscando avançar a partir dela, com o objetivo de estabelecer uma nova e justa parceria global mediante a criação de novos níveis de cooperação entre os Estados, os setores-chaves da sociedade e os indivíduos*”¹⁷, comporta 27 princípios que consignam parte dos enunciados em Estocolmo, mas também algumas regras de direito consuetudinário erigidas desde 1972, sobretudo no tocante à poluição transfronteiriça, acenando para um mundo inspirado pelo ativismo ambiental, verde e utópico, porém vigilante. Alguns outros princípios se revestem também de grande importância. Preconizam a participação de todos os cidadãos envolvidos nos processos de tomada de decisão, sem esquecer a informação prévia que requerem; a adoção de medidas legislativas eficazes em matéria de ambiente; a necessidade de elaborar regras nacionais e internacionais relativamente à responsabilidade por dano ecológico e à indenização das vítimas; a proibição da transferência para outros Estados de atividades e substâncias que provoquem uma séria degradação do ambiente; a adoção de medidas de precaução para prevenir danos graves ou irreversíveis; a aplicação do princípio poluidor-pagador; a preparação de estudos de impacto; a notificação imediata e a assistência em casos de urgência e, finalmente, o princípio segundo o qual os Estados têm responsabilidades comuns mas diferenciadas no domínio do ambiente e do desenvolvimento.

Em suma, uma vez tendo os princípios adotados, os países acordavam que tinham direitos soberanos sobre seus territórios, mas que deveriam aplicar políticas de preservação do meio ambiente, sustentabilidade e cooperar com o espírito de solidariedade mundial para conservar, proteger e restabelecer a saúde e a integridade do ecossistema da Terra. O documento foi ratificado em 12 de agosto de 1992.

Já em relação a Convenção sobre Diversidade Biológica, o objetivo era fazer cumprir o tratado elaborado, com disposições sobre a conservação da diversidade biológica, a utilização sustentável de seus componentes e a repartição justa dos benefícios dos recursos genéticos, estabelecendo assim normas e princípios para reger o uso e a proteção da diversidade biológica em cada país signatário. A convenção assegura a soberania dos países sobre seus recursos naturais, que devem ser explorados de forma racional.

O documento previa que ajustes e revisões complementares estariam sujeitos à aprovação do Congresso Nacional de cada nação e que a autonomia dos países sobre seus territórios seria respeitada. As áreas protegidas estão relacionadas à biotecnologia, ecossistemas, habitats naturais, diversidade biológica, material genético animal ou vegetal e organização regional de integração econômica. O Brasil foi o primeiro país signatário, exemplo que foi seguido por outras 152 nações.

O então presidente dos Estados Unidos, George W. Bush, se recusou a assinar, alegando prejuízos econômicos. Mas, um ano depois, os americanos passaram a participar e o instrumento entrou em vigor.

O outro documento assinado foi a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima – CQNUMC. É um tratado internacional acordado durante a Cúpula da Terra, realizada em 1992. A proposta entre os signatários era de estabilizar a concentração de gases do efeito estufa (GEE) na atmosfera, reduzindo-os ao nível das emissões já registrados em 1990, para evitar interferências no sistema climático.

¹⁷ Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.

<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf> > acessado em 20 de outubro de 2014.

A convenção entrou em vigor em 1994. Os países considerados historicamente como maiores emissores deveriam ter o maior índice de redução. O acordo foi firmado após a realização de 17 conferências. A partir das negociações, foram elaborados importantes documentos.

O aquecimento global, à proporção dos seus efeitos terem engendrado consequências nada convenientes, foi ainda objeto tratado e rediscutido em 1997 na Conferência de Kyoto, na qual os 159 representantes foram signatários de um Protocolo definidor dos níveis de emissão de poluentes entre 2008 e 2012, a serem mitigados em uma média de 5,2% comparativamente àqueles emitidos em 1992.

O Protocolo de Kyoto chegou a ficar mais conhecido do que a própria Convenção do Clima. Foi um dos protocolos mais polêmicos já propostos. Embora lançado em 1997, só entrou em vigor somente a partir de 2005. O Brasil o adotou em 2002 e os líderes americanos não aceitaram assinar.

Diferentes níveis de redução são propostos às nações e variam de acordo com o histórico de emissão. Nações em desenvolvimento têm uma meta menor do que os desenvolvidos. Na proposta, a diminuição deveria acontecer em várias atividades econômicas. O protocolo estimula os países signatários a promover cooperação mútua, através de ações básicas.

A Reunião sobre o Protocolo de Kyoto (CMP) acontece anualmente para debater o aprofundamento das regras e da implementação da Convenção e seu Protocolo. Algumas cidades que já foram sedes desses encontros foram Berlim (1995), Genebra (1996), Quioto (1997) - adotado o Protocolo de Quioto-, Buenos Aires (1998), Bonn (1999), Haia e Bonn (2000), Marrakech (2001), Nova Délhi (2002), Milão (2003), Buenos Aires (2004), Montreal (2005), Nairóbi (2006), Bali (2007), Poznan (2008), Copenhague (2009), Cancun (2010), Durban (2011), Doha (2012), Varsóvia (2013). A próxima Conferência da ONU sobre Mudanças Climáticas (COP 20) será em Lima, no Peru, em novembro de 2014.

6.UMA VISÃO HISTÓRICA DOS TRATADOS INTERNACIONAIS SOBRE A ÁGUA

Em 1949, a Conferência Científica das Nações Unidas sobre Conservação e Utilização dos Recursos Naturais reuniu, pela primeira vez, cientistas e expertos de todas as regiões do Planeta para analisarem a gestão dos recursos naturais num mundo que vinha de sofrer a devastadora II Guerra Mundial. Nessa ocasião não foram abordados temas fundamentais como a degradação dos oceanos, rios e mares, a contaminação industrial, a gestão de dejetos perigosos, a migração rural para centros urbanos, as mudanças climatológicas e o desenvolvimento nuclear.

Um outro antecedente de grande importância foi o Ano Geofísico Internacional, patrocinado pela UNESCO entre 1957 e 1958. Esta iniciativa que contou com a participação de outros setores do complexo da ONU, promoveu um sistema mundial de observação da atmosfera superior, além de coordenar o estudo de zonas remotas, como por exemplo, a Antártica. O Programa Biológico Internacional, desdobramento do Ano Geofísico Internacional, centrou as suas atividades durante um decênio (1964-1974) estudando a produtividade biológica e o bem estar humano.

Nos anos 60, o generalizado processo de descolonização, determinou o ingresso de um considerável número de países recentemente emancipados, principalmente africanos, no cenário político internacional. A consequência direta desse fato foi a de que ganharam importância, no debate multilateral, as questões relacionadas com o

desenvolvimento econômico. Em 1964, foi realizado o primeiro grande fórum de debates, tendo como tema fundamental as relações entre comércio e industrialização: a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento - UNCTAD, onde a questão do uso das águas marítimas foi colocado do ponto de vista econômico e não como de um recurso natural a ser preservado.

Com a entrada maciça dos países em desenvolvimento nas decisões internacionais, ficou evidente que a fenda que separava os países industrializados das economias periféricas, especificamente no debate multilateral e na questão ambiental, era muito mais profunda do que se imaginava. Durante o pós Guerra os protagonistas dos debates eram um reduzido número de representantes das potências hegemônicas com alguns espectadores incidentais. A partir da UNCTAD a multiplicação das vozes fez sentir que as preocupações ambientais estavam disseminadas em todo o Planeta.

Tratado Antártico

Para ordenar esse debate internacional que, pela primeira vez depois da Revolução Industrial, escapava das fronteiras tradicionais, as potências industriais passaram a adotar uma estratégia normativa. O final dos anos 60 e, sobretudo, a década posterior, estão marcados pela realização de grandes encontros internacionais sob o patrocínio da ONU.

Em 1961, um instrumento jurídico internacional inaugurou uma nova visão no campo da colaboração internacional ao ser assinado o Tratado Antártico, no qual se determinou o uso pacífico do Continente Branco. O Brasil assinou o Tratado em 1976.

Como a opinião pública internacional estava influenciada nos anos 60/70 pelo debate generalizado de todas as questões internacionais, o movimento ambientalista mundial buscava propor formas alternativas de organização social e de comportamento em relação à natureza. A questão do meio ambiente transformou-se num fato político impossível de se ignorar. Nos países europeus o “político verde” começou a ganhar espaços nos poderes legislativos e, em alguns casos, até nos executivos municipais.

A ideia de organizar um encontro mundial para discutir os problemas ambientais se consolidou ao final da década de 60. Em 1968, o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, sugeriu a realização de uma conferência mundial para tratar dos problemas ambientais.

Os debates continuaram até 1971, quando a Comissão Econômica para a Europa, organismo da ONU, promoveu o Simpósio sobre Problemas Relativos ao Meio Ambiente, realizado em Praga, Tchecoslováquia. O documento afirma que as medidas disciplinares podiam se “constituir num primeiro passo de controle ambiental”. Era a primeira vez que se falava concretamente em termos de punições para com os poluidores.

Estas conclusões tiveram que percorrer alguns caminhos antes de serem formuladas no seio da ONU. Em 1970, durante o Simpósio das Nações Unidas sobre a Desorganização do Meio Ambiente, realizado em Tóquio, o bloco latino-americano deixou bem claro que existia uma correlação entre o grau de contaminação ambiental e a natureza do sistema socioeconômico vigente.

Direito do Mar

Três anos antes, na Assembleia Geral da ONU, em 1967, iniciou-se um novo tipo de diálogo, que culminaria na Assembleia Geral de 1970 ao consolidar o conceito de que determinados recursos naturais são “Patrimônio Comum da Humanidade”. Esta nova visão do entorno começou em 1967 com os debates internacionais sobre os recursos dos fundos marinhos. A não-aceitação do que fora estabelecido em diversos acordos

internacionais sobre os assuntos do mar, dava mostras de que o mundo procurava uma nova ordem política e ambiental. Foi assim, em face dessa necessidade que, em 1973, deu-se início a uma Conferência sobre o Direito do Mar.

A Conferência colocou para assinatura a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), frequentemente referida pelo acrônimo em inglês UNCLOS (de United Nations Convention on the Law of the Sea), é um tratado multilateral celebrado sob os auspícios da ONU em Montego Bay, Jamaica, a 10 de Dezembro de 1982, que define e codifica conceitos herdados do direito internacional costumeiro referentes a assuntos marítimos, como mar territorial, zona econômica exclusiva, plataforma continental e outros, e estabelece os princípios gerais da exploração dos recursos naturais do mar, como os recursos vivos, os do solo e os do subsolo. A Convenção também criou o Tribunal Internacional do Direito do Mar, competente para julgar as controvérsias relativas à interpretação e à aplicação daquele tratado. O Brasil ratificou a Convenção em Dezembro de 1988.

Conferência de Mar del Plata

Com o caminho aberto pela Conferência do Mar, a ONU decidiu convocar a I Conferência das Nações Unidas sobre a Água que foi realizada em Março de 1977, em Mar del Plata, Argentina. Esta Conferência foi o primeiro encontro especializado para tratar os problemas da água. O crescente consumo de água em dimensão planetária e a pressão exercida pelas instituições oficiais sobre os recursos hídricos em algumas áreas, indicavam o surgimento de uma crise de água em médio prazo que só poderia ser atenuada mediante a adoção de programas de gerenciamento integrado desses recursos. O Plano de Ação de Mar del Plata, foi considerado o mais completo documento referencial sobre recursos hídricos, até a elaboração do capítulo específico sobre a água da Agenda 21.

O número de participantes foi bastante reduzido e esteve composto, basicamente, por técnicos e alguns poucos políticos, não houve participação da sociedade civil. Neste encontro também se aprovou uma recomendação apresentada pela Conferência da ONU sobre Assentamentos Humanos - HABITAT, realizada um ano antes, em 1976, em Vancouver, Canadá, na qual se solicitou a todos os países “fazerem esforços” para fornecer água potável e serviços de saneamento adequados “para todos” até 1990.

Decênio da Água

O Decênio Internacional do Fornecimento de Água Potável e Saneamento foi proclamado pela ONU em Novembro de 1980. Contou com uma ativa participação de governos e agências internacionais, tanto no sentido técnico como financeiro. Este movimento universal teve por finalidade melhorar e promover a cobertura dos serviços de água potável e de saneamento básico para o maior número de pessoas possível, especialmente os setores localizados nos subúrbios das cidades ou nas áreas rurais.

Dez anos depois do lançamento da Década da Água, em Setembro de 1990, em Nova Délhi, Índia, as conclusões apresentadas, sobre esta iniciativa, demonstraram que as expectativas foram frustradas pelos resultados inferiores aos previstos. Mas houve alguns resultados positivos: nos dez anos que separam o encontro de Mar del Plata do de Nova Délhi, os profissionais do setor da engenharia sanitária aprimoraram os seus conhecimentos; doenças endêmicas de veiculação hídrica foram minimizadas ou erradicadas do quadro geral da saúde. A Organização Mundial da Saúde (OMS) e a Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS) estiveram absolutamente compromissadas com o Decênio e forneceram apoio aos países na formulação das políticas de saúde.

Com esse objetivo foi criada, no seio da OPAS, coincidindo com o início da Década da Água, a Rede Pan-americana de Informação em Saúde Ambiental. Esta Rede procurou satisfazer não somente a demanda de informação em todos os níveis, como também incentivar a disseminação das informações em toda a América Latina e Caribe. Mesmo com a criação da Rede, as informações ficaram limitadas às organizações de classe e às secretarias de obras e serviços públicos que nessa época centralizavam em quase todos os países a questão da água.

Conferência de Dublin

A segunda grande Conferência Internacional sobre Água e Meio Ambiente organizada pela ONU realizou-se em Dublin, Irlanda, em Janeiro de 1992, isto é, poucos meses antes da Conferência do Rio, de Junho de 92. A Conferência de Dublin, que foi também preparatória da RIO'92, teve uma grande repercussão tanto pela quantidade de participantes oficiais quanto pelo número de países e ONGs envolvidas no encontro. Os experts ali reunidos consideraram, pela primeira vez, que a situação dos recursos hídricos caminhava de forma bastante dramática para um ponto crítico.

A Declaração de Dublin registra, de forma inovadora, um enfoque radicalmente novo sobre a avaliação, aproveitamento e gestão dos recursos hídricos, principalmente da água doce. Nela afirma-se que esta otimização somente pode se obter mediante um compromisso político e a participação dos mais altos níveis dos governos em conjunto com a sociedade civil, com as comunidades envolvidas. Os participantes da Conferência de Dublin produziram recomendações e um programa de ação sob o título de “A Água e o Desenvolvimento Sustentável”.

O primeiro Princípio da Declaração de Dublin afirma que: “a água doce é um recurso finito e vulnerável, essencial para garantir a vida, o desenvolvimento e o meio ambiente”.

Dublin foi um verdadeiro marco na história ambiental e um celeiro de informações para os jornalistas especializados em temas ambientais. Nesse encontro se explicitou muito claramente a relação entre a água e a diminuição da pobreza e das doenças; as medidas de proteção contra os desastres naturais; a conservação e o reaproveitamento da água; o desenvolvimento urbano sustentável; a produção agrícola e o fornecimento de água potável ao meio rural; a proteção dos sistemas aquáticos e as questões transfronteiriças e se reconheceu a existência de conflitos geopolíticos derivados da posse das bacias hidrográficas.

Declaração Universal dos Direitos das Águas

Em 22 de março de 1992 a ONU publicou um documento intitulado Declaração Universal dos Direitos da Água, onde podemos encontrar um conjunto 10 artigos sobre posturas e atitudes com relação ao uso sustentável da água.

A Água como Direito Fundamental da Pessoa Humana ainda não havia sido reconhecida nos Documentos Internacionais de Direito Humanos e/ou Fundamentais. Somente a Declaração Universal dos Direitos das Águas, no art. 2º, afirma que o direito à água é um dos direitos fundamentais do ser humano, todavia, a Declaração não é um documento cogente, quer dizer, um documento que desfrute de força obrigatória, exigindo, pois, cumprimento por parte dos diversos atores sociais envolvidos nos conflitos.

Conferência do Rio de Janeiro – Eco/92

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, celebrada no Rio de Janeiro, produziu a Agenda 21, um importante documento de propostas consensuais de âmbito internacional, que propõe uma integração entre a espécie humana, os demais seres vivos e o meio ambiente.

Conforme atesta o próprio Documento (1992), “sua espinha dorsal é o próprio conceito de desenvolvimento sustentável, o qual surge como a reinterpretação contemporânea da noção de progresso que animou a modernização no século passado. Recolhe, de forma integrada, antigas aspirações dos países em desenvolvimento com vistas a uma ordem econômica internacional mais justa, assim como incorpora as mais recentes preocupações ambientais, sociais, culturais e econômicas. O desenvolvimento sustentável pretende combater a miséria humana sem repudiar a natureza ou desconsiderar as especificidades locais.”

Fórum Mundial da Água

A cada três anos, se reúnem no Fórum Mundial da Água representantes governamentais, de organizações internacionais, de ONGs, de instituições financeiras e de indústrias, além de cientistas, especialistas em assuntos hídricos, empresários e acadêmicos.

A ideia deste encontro internacional surgiu em 1996 no âmbito do Conselho Mundial de Água, para discutir os principais assuntos relacionados com a gestão de recursos hídricos.

O I Fórum realizou-se em 1997, em Marraquech, Marrocos; o II Fórum em Haia, Holanda, em 2000; o III Fórum Mundial da Água em Kyoto, Japão, em 2003; o IV na Cidade do México, México em 2006; o V em Istambul, na Turquia, em 2009; o VI em Marselha, na França, em 2012. O VII Fórum Mundial da Água, se realizará na Coreia em 2015, e o VIII no Brasil, em 2018.

Ano Internacional da Água Doce

A Assembleia Geral da ONU declarou o ano 2003 como Ano Internacional da Água Doce. A resolução, produto de uma iniciativa do governo do Tajiquistão, foi adotada em 20 de Dezembro de 2000, tendo sido apoiada por 148 países. O texto da resolução convida aos Governos, ao sistema da ONU e aos outros atores a aproveitarem esta oportunidade para sensibilizar a opinião pública sobre a importância do uso e da gestão dos recursos hídricos. Esta resolução também faz um apelo aos governos, organizações nacionais e internacionais, ONGs e ao setor privado para que juntos contribuam de forma voluntária na promoção do Ano Internacional da Água Doce.

No dia 22 de Março, Dia Internacional da Água, ocorreu o lançamento do “*Relatório Mundial sobre o Desenvolvimento dos Recursos Hídricos – Água para as Pessoas, Água para a Vida*” durante o III Fórum Mundial da Água de Kyoto em 2003.

O Relatório, coordenado pela UNESCO, ofereceu uma visão mais completa até aquele momento sobre o estado em que se encontram os recursos hídricos. Para que este relatório fosse escrito, um total de 23 áreas que tratam da questão da água no sistema da ONU participaram da criação do documento. Pela primeira vez especialistas se reuniram para poder monitorar o progresso alcançado na luta empreendida para atingir os objetivos relacionados à água nos campos da saúde, alimentação, ecossistemas, cidades, indústria, energia, gestão de risco, avaliação econômica, divisão de recursos e governança.

Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável - Rio+20

A Rio+20, uma das maiores conferências convocadas pelas Nações Unidas, pretendeu iniciar uma nova era para implementar o desenvolvimento sustentável – desenvolvimento que integra plenamente a necessidade de promover prosperidade, bem-estar e proteção do meio ambiente. A Conferência foi uma oportunidade para o mundo concentrar-se em questões de sustentabilidade – para examinar ideias e criar soluções.

A Assembleia Geral da ONU apelou para que a Rio+20 garantisse compromisso político renovado para o desenvolvimento sustentável, analisasse o progresso e as lacunas na implementação de resultados da maior cúpula sobre desenvolvimento sustentável, e enfrentasse os novos e emergentes desafios. Os dois temas da Conferência foram a economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza e o quadro institucional para o desenvolvimento sustentável. A meta primordial da Rio+20 foi estimular a ação sobre desenvolvimento sustentável.

A Conferência foi convocada no 20º aniversário da Cúpula da Terra de 1992, também realizada no Rio de Janeiro, onde o mundo reuniu-se para adotar a Agenda 21, o modelo do desenvolvimento sustentável, talvez um dos mais extensos e complexos documentos já negociados. No entanto, nos anos seguintes, a implementação da Agenda 21 mostrou-se difícil. Houve progressos na redução do número de pessoas vivendo na pobreza – a porcentagem da população mundial vivendo na pobreza absoluta caiu de 46% em 1992 para 27% em 2005. Mas mudanças nos principais sistemas ambientais do mundo, destacadas pelos aumentos de temperatura e elevação na frequência e severidade de secas e inundações, são sem precedentes e os esforços para reduzir a taxa ou a extensão da mudança ainda não funcionaram.

Houve vários desfechos para a Rio+20. Um documento político final de 53 páginas, acordado por 188 países, propõe o caminho para a cooperação internacional sobre desenvolvimento sustentável. Além disso, governos, empresários e outros parceiros da sociedade civil registraram mais de 700 compromissos com ações que proporcionem resultados para responder a necessidades específicas, como energia sustentável e transporte. Recomendações refletindo as vozes da sociedade civil constituem um terceiro resultado.

Os compromissos assumidos no Rio incluem 50 bilhões de dólares que ajudarão um bilhão de pessoas a ter acesso a energia sustentável.

O documento político

Países renovaram seus compromissos com o desenvolvimento sustentável na Rio+20 – prometendo promover um futuro econômico, social e ambientalmente sustentável para o nosso planeta e para as gerações do presente e do futuro. Países também reafirmaram os princípios enunciados na Cúpula da Terra de 1992 e em diversas conferências subsequentes sobre desenvolvimento sustentável. O documento final teve as seguintes temáticas:

- A economia verde
- Lidar globalmente com a sustentabilidade
- Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)
- Recursos financeiros
- Produção e consumo sustentáveis
- Tecnologia

- Medir o crescimento sustentável
- Relatórios de sustentabilidade empresarial
- Iniciativa da ONU: Energia Sustentável para Todos
- Transporte sustentável
- Oceanos
- Empresas
- *Desenvolvimento sustentável e educação: 260 grandes escolas econômicas e universidades de todo o mundo aprovaram uma Declaração para Instituições de Ensino Superior, comprometendo-se a incorporar questões de sustentabilidade no ensino, pesquisa e em suas próprias gestões e atividades organizacionais.*
- *Segurança alimentar e agricultura sustentável: lançamento do ‘Desafio Fome Zero’ na Rio+20. O objetivo do desafio é fornecer 100% de acesso a alimentação adequada durante o ano inteiro, aumentando a produtividade e acabando com o desperdício de alimentos.*
- Sustentabilidade e ciência

Outros Documentos relacionados aos Tratados Internacionais sobre a Água

Declaração Universal dos Direitos Humanos

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada e proclamada pela Resolução 217 A (III), da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948, não tece nenhum comentário sobre a água, enquanto Direito Fundamental da Pessoa Humana, apesar de afirmar no art. III, que “toda pessoa tem direito à vida”.

Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

Outro Documento de muita importância, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, também não se reporta sobre a matéria em questão. O Pacto na Parte I grafá que: “Para a consecução de seus objetivos, todos os povos podem dispor livremente de suas riquezas e de seus recursos naturais, sem prejuízos das obrigações decorrentes da cooperação econômica internacional, baseada no proveito mútuo, e do Direito Internacional. Em caso algum, poderá um povo ser privado de seus meios de subsistência.”.

Todavia, a Observação Geral nº 15, do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, também adverte que os Estados não estão obrigados a implementar imediatamente as recomendações contidas no Pacto. Em outras palavras, o Comitê Internacional reconhece que existe o Direito de Águas, porém, não garante de forma jurídico-positiva, no Documento, que a Água é um Direito Fundamental da Pessoa Humana, o que contribuiria muito para que outros Organismos Internacionais, tais como Banco Mundial, Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), Organização Mundial do Comércio (OMC), Fundo Monetário Internacional (FMI), entre outros, passassem a exigir dos Estados-Partes, ao liberar recursos financeiros na implementação de projetos hídrico-ambientais, a inclusão nos textos constitucionais, no Título ou Capítulo dos Direitos Fundamentais, do termo água.

7. INTRODUÇÃO AO DIREITO HUMANO À ÁGUA E AO SANEAMENTO

A água e o saneamento¹⁸ [para a ONU, apenas o tratamento de esgoto] são essenciais para a vida humana e indispensáveis para garantir um conjunto de outros direitos humanos, tais como o direito à vida, saúde, educação e trabalho. Contudo existem ainda 884 milhões de pessoas sem acesso a fontes de água melhoradas, enquanto que 2, 6 mil milhões de pessoas não têm acesso a instalações sanitárias melhoradas.

Contudo, e apesar destes números já contribuírem para se obter uma ideia relativamente a uma situação preocupante, a verdade é que a realidade é muito pior, uma vez que milhões de pessoas que vivem em habitações informais não são simplesmente contabilizadas nas estatísticas. As raízes da presente crise, ou seja, de que a falta de água e saneamento reconduzem-se à pobreza, desigualdade e relações de poder desequilibradas, sendo exacerbadas por desafios sociais e ambientais, urbanização acelerada, alterações climáticas e aumentos na poluição.

Com vista a assegurar uma resposta a esta crise, a comunidade internacional finalmente reconheceu o direito à água e saneamento como um direito humano. Tal ocorreu a 28 de Julho de 2010, quando a Assembleia Geral das Nações Unidas¹⁹ adotou uma resolução na qual reconhece a água potável e o saneamento como um direito humano essencial para o pleno gozo da vida e de todos os direitos humanos, tendo instado os Estados e organizações internacionais a assegurar os recursos financeiros, formação e transferência de tecnologias necessários, através de assistência e cooperação internacionais, com vista a melhorar o acesso à água e ao tratamento de esgoto.

Historicamente, o direito à água consta de vários tratados internacionais e muitos países o inscreveram na Constituição. No entanto, foram necessárias décadas para inseri-lo como direito humano. Na ONU, data de 2002 numa observação geral, foi afirmado que o direito à água é implicitamente protegido pelo Pacto Internacional Relativo aos Direitos Económicos, Sociais e Culturais, de 1966, texto que reconhece o direito a um nível de vida suficiente.

Essa interpretação, contudo, não tem carácter coercivo. Certos Estados continuaram a temer que um reconhecimento oficial do direito à água acarretasse obrigações irrealizáveis. Um outro debate que esteve em curso foi sobre se o saneamento deveria ser reconhecido como um direito distinto ou seria parte do direito à água.

Por outro lado, a 30 de Setembro de 2010 o Conselho de Direitos Humanos da ONU reafirmou a decisão da Assembleia Geral da ONU, tendo ainda especificado que o direito à água e tratamento de esgoto constitui um componente do direito a um nível de vida adequado, tal como o direito à habitação ou alimentação.

Esta decisão significa que o direito à água e ao tratamento de esgoto é derivado do direito a um padrão de vida adequado e indispensável para a realização de outros direitos humanos. Estas etapas demonstram a vontade política da comunidade

¹⁸ Como a referência ao Direito Humano à Água e ao Saneamento é o da Organização das Nações Unidas, contudo a terminologia em vigor no Brasil designa de saneamento básico os serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo das águas pluviais e dos resíduos sólidos. A terminologia utilizada no âmbito das Nações Unidas de saneamento, significa apenas esgoto na terminologia utilizada no Brasil. Para efeito desse relatório, será assumido a terminologia brasileira.

¹⁹ http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292 acessado em 16 de outubro de 2014.

internacional para resolver a crise da água e do tratamento global de esgoto. Eles também confirmam que o direito humano à água e ao tratamento de esgoto é parte do direito internacional dos direitos humanos e fundamentais para qualquer debate e deliberação sobre água e tratamento de esgoto. Desta forma o Conselho de Direitos Humanos colocou o direito à água e saneamento em pé de igualdade com um conjunto de outros direitos humanos já reconhecidos há décadas.

A realização deste direito humano implica que a água e o tratamento de esgoto estejam disponíveis, sejam de qualidade aceitável sendo física e economicamente acessíveis. Por outro lado, os direitos humanos implicam ainda que estes direitos sejam realizados de forma progressiva, no limite máximo dos recursos disponíveis em cada Estado, sem qualquer tipo de discriminação. O regime jurídico dos direitos humanos determina igualmente a obrigação de os governos criarem mecanismos através dos quais as pessoas podem responsabilizar o Estado, participar na definição de políticas públicas e ter acesso a informação.

Foram identificados critérios considerados fundamentais a partir de uma perspectiva de direitos humanos que ajudam a determinar boas prática para o uso da água - ou seja, a disponibilidade, a qualidade/segurança, aceitabilidade, acessibilidade, a não discriminação, participação, responsabilidade, impacto e sustentabilidade.

No entanto, persistem diversos desafios, especialmente em relação ao acesso à água e saneamento de pessoas que vivem em assentamentos informais em centros urbanos e em áreas rurais, e aquelas afetadas pela seca. Igualmente existem grandes diferenças no acesso a este direito por distintos setores da população, como as comunidades indígenas e negras.

O conteúdo normativo do direito humano à água, impõe que esta seja de qualidade e segura, devendo poder ser bebida e utilizada sem afetar negativamente a saúde das pessoas. Os serviços de água devem ser prestados de forma ininterrupta, com as pessoas podendo armazenar a água em casa em boas condições de higiene.

O quadro jurídico do direito humano à água determina claramente que a garantia de água para consumo pessoal e humano deve ter prioridade sobre qualquer outro consumo – industrial, turístico ou agrícola.

Na área do esgotamento sanitário, a baixa cobertura dos esgotos tem sido uma característica marcante nem sempre condizendo com outros avanços nos países. O baixo investimento em saneamento básico resulta num alto custo em saúde pública. O investimento no saneamento faz sentido não só em termos de direitos humanos, mas igualmente de uma perspectiva econômica e de desenvolvimento. A nível mundial, por cada dólar investido em esgoto, há um retorno de cerca de 4 dólares.

Também a participação das comunidades deve ser prévia, livre e informada, devendo oferecer verdadeiras oportunidades para as comunidades influenciarem a tomada de decisão. Deve-se ainda assegurar que, nomeadamente em caso de concessão dos serviços a terceiros, a participação e controle social sejam garantidos durante o período de implementação das intervenções.

A realização progressiva do direito humano à água e saneamento para todos não se traduz automaticamente em maiores custos. As diferentes regiões e situações exigem que se considerem diferentes tecnologias. Existem tecnologias de baixo custo, podendo ser usadas soluções que assegurem acesso suficiente e adequado a curto e médio prazos aos sectores da população que vivem em zonas rurais isoladas ou em assentamentos informais urbanos Os investimentos em tecnologias de baixo custo e de grande eficiência

podem reduzir de forma extraordinária a quantidade de recursos financeiros necessários à realização dos direitos. Assim, a utilização deste tipo de tecnologias – que já são utilizadas em zonas rurais em diversos lugares do mundo – poderá ser uma excelente solução para as zonas rurais e para os assentamentos informais de alta densidade populacional como por exemplo, a coleta de água da chuva em cisternas e barragens subterrâneas.

Resoluções da ONU sobre o Direito à Água e Saneamento

- Resolução do Conselho de Direitos Humanos 15/9 (2010)
- Resolução da Assembleia Geral da ONU 64/292 (2010)
- Resolução do Conselho de Direitos Humanos 12/8 (2009)
- Resolução do Conselho de Direitos Humanos 7/22 (2008)

Outros Documentos da ONU em matéria de água e saneamento

- Comentário-Geral N.º 15 do Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais da ONU sobre o Direito Humano à água (2002)

7.1.O PAD e o Direito Humano à Água

O PAD partindo de seus princípios de provisão de água potável através dos processos de dessalinização, dá acesso a esse elemento às pessoas e comunidades residentes nas regiões difusas do semiárido. Importante reconhecer aqui os mecanismos integrados que compõem o Programa, que juntos podem perfeitamente ser caracterizados dentro dos critérios elencados pela ONU como indicadores de boas práticas, sendo a disponibilidade, a qualidade/segurança, aceitabilidade, acessibilidade, a não discriminação, participação, responsabilidade, impacto e sustentabilidade.

Particularmente no contexto do componente de Sustentabilidade Ambiental, os aspectos de disponibilidade e qualidade/segurança se destacam, por perfazerem diretamente ações relacionadas a saúde e também como conteúdo dos processos formativos inerentes tanto aos operadores locais do sistema de dessalinização quanto aos seus usuários, trazendo à comunidade no conjunto das atividades, a oportunidade vivencial permanente do acesso à água doce com qualidade.

Embora informalmente, o PAD já assume em seu bojo a percepção do direito humano à água. Este fato, asseverará a positivação desses direitos fundamentais significando a inserção no ordenamento jurídico positivo dos direitos considerados naturais e inalienáveis do indivíduo já no contexto das políticas públicas que dão a dimensão superior como normatização, superando sua condição de apenas esperanças, aspirações, ideias, impulsos, ou ainda, retórica política.

8.INTERFACES DO PAD COM OS TRATADOS DE DESERTIFICAÇÃO, MUDANÇAS CLIMÁTICAS E AGENDA 21

Após a contextualização do Direito Internacional, dos Tratados com enfoque ambiental com especial ênfase à temática água/recursos hídricos, como elemento de inovação a abordagem até aqui dada pelo PAD - abrindo inclusive a oportunidade de ampliar seu escopo para a área dos Direitos Humanos -, o esforço é, neste item da análise mais diretamente de contemplação ao Termo de Referência de estudo, alinhar os aspectos de interface entre as temáticas das três políticas (desertificação, mudanças climáticas e Agenda 21).

Como ponto de partida para a análise, é necessário observar quais as conexões que o PAD estabelece a si mesmo em relação às políticas internacionais as quais o Brasil é signatário. Nesse sentido, este relatório vai se ater aos ditames do Documento Base do PAD (BRASIL, 2012) lançado em 2012, que descreve detalhadamente todos os aspectos de arranjo, metodologia, e postulados que orientam ao planejamento e execução do Programa no semiárido brasileiro, junto aos nove estados da federação que o compõe politicamente, além dos municípios e comunidades beneficiadas com toda a gama de parceiros envolvidos.

O PAD assim define a sua configuração institucional com os documentos internacionais e nacionais ambientais:

“Para o Departamento de Combate à Desertificação da SEDR/MMA, enquanto Ponto Focal Nacional Técnico da UNCCD, a urgência do tema exige promover a intersetorialidade e a sinergia entre ações de diferentes áreas e setores buscando a efetividade, complementaridade e a integralidade de programas e ações voltados para a melhoria das condições ambientais e convivência com a semiaridez.

Por meio do planejamento e do fortalecimento do sistema de gestão busca-se contribuir para a consolidação da Política Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca e para a estruturação da institucionalidade do tema no âmbito do governo.

Visando aumentar a oferta de água de boa qualidade para dessedentação humana. Essa formulação considerou as recomendações do Capítulo 18 da Agenda 21, relacionadas ao desenvolvimento de fontes novas e alternativas de abastecimento de água (como a dessalinização) e a delegação até as comunidades da responsabilidade pela implementação e funcionamento dos sistemas de abastecimento de água.

Com a execução do Programa Água Doce, o Ministério de Meio Ambiente, em conjunto com instituições parceiras, contribui com o compromisso assumido pelo governo federal de atingir a meta da Declaração do Milênio, que visa reduzir pela metade, até 2015, a proporção da população sem acesso permanente e sustentável a água potável.

Além disso, esse Programa se caracteriza como uma medida de adaptação as mudanças climáticas e teve o reconhecimento desse seu papel durante a III Conferência Nacional de Meio Ambiente²⁰, promovida pelo Ministério do Meio Ambiente, em 2008, bem como por meio do Acordão no 2462/2009 – TCU (Tribunal de Contas da União) – Plenário.

Face a magnitude do desafio a ser enfrentado, bem como a importância e abrangência do Programa Água Doce, a Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano - SRHU/MMA, responsável pela sua coordenação geral, desencadeou um conjunto de ações visando viabilizar a implementação desse Programa.”

As três políticas citadas – Desertificação, Mudanças Climáticas e Agenda 21- são portanto, o pano de fundo no qual o PAD tem se estabelecido e justificado sua execução. Em que se pese, que estas relações já estejam amplamente estabelecidas, o Documento Base (BRASIL, 2012) carece de apontamentos onde especificamente se faça este

²⁰ Os documentos nacionais serão analisados no segundo Relatório deste estudo, conforme o Termo de Referência.

entendimento com mais detalhes afim de promover com mais dinamismo a desejável atualização no âmbito do PA das evoluções dessas políticas.

8.1.Princípios Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação (UNCCD)

Atualmente, a Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação (UNCCD)²¹ é o único instrumento internacional existente que pode contribuir para a conservação dos recursos naturais das terras áridas e semiáridas, em todo o mundo.

A UNCCD tem por objetivo combater a desertificação e os efeitos da seca dentro de uma abordagem consistente com a Agenda 21, visando a realização do desenvolvimento sustentável das áreas afetadas (Art 2º).

Os países deverão ser dirigidos por princípios (Art. 3º), que incluem, entre outros, a necessidade de elaboração e implementação de programas de ação nacional de combate à desertificação, com participação popular, bem como com a realização de parcerias, cooperações e coordenações com entidades não governamentais.

Além disso, a UNCCD estabelece algumas obrigações gerais (Art. 4º), no sentido de que os países utilizem abordagens integradas, considerando os aspectos físicos, biológicos e socioeconômicos dos problemas e aliando estratégias de erradicação da pobreza com os esforços de combater a desertificação e mitigar os efeitos da seca.

Entre as obrigações específicas dos países afetados (Art.5º), as prioridades são combater a desertificação e promover a conscientização e a participação da população (particularmente mulheres e jovens) e das organizações da sociedade civil nos esforços do combate à desertificação.

A UNCCD define que os propósitos do Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação (Art. 10º) são a identificação dos fatores que contribuem para a desertificação e a elaboração de medidas práticas para seu combate. O programa deverá determinar as obrigações dos vários atores (governo e sociedade civil) e os recursos necessários aos mesmos.

A UNCCD também recomenda a criação de sistemas de alerta precoce e de preparação da sociedade (preparação de planos de contingência) para o enfrentamento de secas, incluindo o fortalecimento de sistemas de segurança alimentar.

A Convenção vai se referir também as obrigações programáticas inerentes à sua implementação.

Segue a compilação dos artigos da Convenção diretamente de interface com o PAD e com grifo para acentuar os aspectos em tela e em seguida, comentário identificando um ou mais *locus* de enquadramento do PAD:

Artigo 4º - Conteúdo dos Programas de Ação Nacionais - De acordo com a sua respectiva situação e de conformidade com o artigo 5º da Convenção, os países Partes afetados da região poderão ter em consideração, entre outras, as seguintes áreas temáticas ao desenvolver a sua estratégia de combate à desertificação e/ou mitigação dos efeitos da seca:

²¹ <http://4ccr.pgr.mpf.mp.br/documentos-e-publicacoes/tratados-internacionais/docs/formato-tabela-Conv-Combate-Desertificacao.pdf>> acessado em 17/10/2014

- a) O aumento das respectivas capacidades, a educação e a conscientização públicas, a cooperação técnica, científica e tecnológica, bem como os recursos e mecanismos financeiros;

Análise: são exemplos executivos do PAD em relação aos eventos nacionais e estaduais de capacitação dos parceiros e de toda cadeia institucional incluindo representações da sociedade civil, todos coordenados pelo Ministério do Meio Ambiente e ao componente de Sustentabilidade Ambiental; as Oficinas de Capacitação de Sustentabilidade Ambiental para a comunidade, o curso para operadores dos sistemas locais de dessalinização, além de todo o conjunto de procedimentos envolvendo a mobilização social e acordos de gestão.

- b) A erradicação da pobreza e a melhoria da qualidade de vida humana;

Análise: são notórias as mudanças positivas e profundas que se dão a partir do acesso à água com qualidade que as comunidades experimentam coletivamente e individualmente, por exemplo, nas atividades relacionadas ao papel da mulher quando libera as horas diárias na busca por água por outra atividade de seu interesse.

- c) A realização da segurança alimentar e de um desenvolvimento sustentável e de uma gestão sustentada das atividades agrícolas, pecuárias, florestais e de uso múltiplo;

Análise: a essência do PAD reside no acesso à água de qualidade como parte do contexto de segurança alimentar dos seus beneficiados como aspecto eminentemente de saúde, assim como componente de Sustentabilidade Ambiental articula todas as suas ações dentro do conceito e tem nas Unidades Demonstrativas do PAD²² um exemplo objetivo de uso e re-uso dos resíduos sólidos resultantes do processamento da dessalinização, também sistemicamente relacionada aos contextos de educação e saúde ambiental.

- d) A gestão sustentada dos recursos naturais, particularmente a exploração racional das bacias hidrográficas;

- e) A gestão sustentada dos recursos naturais nas zonas de elevada altitude;

- f) A gestão racional e conservação dos recursos pedológicos e o aproveitamento e utilização eficiente dos recursos hídricos;

Análise: outro elemento que atinge ao âmago do PAD, pois seus resultados mais contundentes envolvem sistemicamente os três itens da alínea, quando propõe aos seus usuários técnicas de convivência com o semiárido.

- g) A elaboração e aplicação de planos de emergência para mitigar os efeitos da seca;

- h) A criação e/ou reforço de sistemas de informação, avaliação e acompanhamento e de alerta rápido nas regiões propensas à desertificação e à seca, tomando em consideração os aspectos climatológicos, meteorológicos, hidrológicos, biológicos, pedológicos, econômicos e sociais;

²² Segundo o Documento Base (BRASIL, 2012, p 210), as Unidades Demonstrativas do PAD “são constituídas por três subsistemas interdependentes, formando uma cadeia sustentável: aquicultura, produção de Erva-Sal irrigada com efluente da aquicultura; e arraçamento de caprinos, ovinos e bovinos com feno e, ou silagem da Erva-Sal.”

- i) O desenvolvimento, gestão e uso eficiente de diversas fontes de energia, incluindo a promoção de fontes de energia alternativas;
- j) A conservação e a utilização sustentada da diversidade biológica, de conformidade com as disposições da Convenção sobre a Diversidade Biológica;

Artigo 8º - Relações com outras Convenções - 1. As Partes encorajarão a coordenação das atividades desenvolvidas no âmbito da presente Convenção e ao abrigo de outros acordos internacionais de que sejam Partes, particularmente a Convenção Quadro sobre Mudanças Climáticas e a Convenção sobre a Diversidade Biológica, com a finalidade de maximizar as vantagens resultantes das atividades desenvolvidas ao abrigo de cada um desses acordos, evitando, simultaneamente, a duplicação de esforços. As Partes incentivarão a execução de Programas conjuntos particularmente nas áreas da pesquisa, formação profissional, observação sistemática, coleta e intercâmbio de informação na medida em que essas atividades contribuam para se atingir os objetivos estabelecidos nos acordos em questão. Subsistências suscetíveis de gerar rendimentos nas zonas mais vulneráveis à seca; o desenvolvimento de programas de irrigação destinados ao apoio à agricultura e à pecuária.

Análise: a conceituação, arranjo institucional e execução do PAD já abriga diversos elementos de conjugação e sinergia especialmente entre as Convenções de desertificação e de Mudanças Climáticas.

Artigo 16º - Coleta, Análise e Intercâmbio de Informação - As Partes acordam, de conformidade com as respectivas capacidades, integrar e coordenar a coleta e intercâmbio de dados e informações relevantes, tanto para o curto como a longo prazos, para assegurar a observação sistemática da degradação das terras nas zonas afetadas e compreender e avaliar melhor os processos e efeitos da seca e desertificação. Isto ajudaria a promover, entre outros objetivos, o alerta rápido e o planejamento antecipado nos períodos de variação climática desfavorável, de uma forma que os usuários, em todos os níveis, incluindo especialmente as populações locais, pudessem utilizar em termos práticos, esses conhecimentos.

Para tanto, as Partes deverão, conforme for apropriado:

a) Facilitar e reforçar o funcionamento da rede mundial de instituições e serviços que realizam a coleta, análise e intercâmbio da informação, bem como a observação sistemática em todos os níveis, devendo, entre outros:

- i) Procurar utilizar normas e sistemas compatíveis;
- ii) Abarcar dados e estações relevantes, inclusive em áreas remotas;
- iii) Utilizar e difundir tecnologia moderna de avaliação de coleta, transmissão e avaliação de dados relativos à degradação da terra; e
- iv) Estabelecer ligações mais estreitas entre os centros de dados e informação nacionais, sub-regionais e regionais e as fontes mundiais de informação;

Análise: Toda a alínea envolve procedimentos do PAD em diversos momentos de sua metodologia, somado a publicização e compartilhamento das informações em forma de publicação virtual e gráfica e com a digitalização das mesmas em bancos de dados que podem ser referência para outras políticas ambientais locais (Plano Diretor Municipal), Estaduais (Planos Estaduais de Recursos Hídricos) e Federal (Plano Nacional de Resíduos Sólidos) ou mesmo políticas de educação fazendo a relação das escolas com acesso a água e dos postos de saúde.

b) Assegurar que a coleta, análise e intercâmbio da informação, ao mesmo tempo em que vise a resolução de problemas específicos, responda às necessidades das comunidades locais e dos responsáveis pela tomada de decisões, e que as comunidades locais estejam envolvidas nessas atividades; conformidade com as respectivas capacidades, integrar e coordenar a coleta e intercâmbio de dados e informações relevantes, tanto para o curto como a longo prazos, para assegurar a observação sistemática da degradação das terras nas zonas afetadas e compreender e avaliar melhor os processos e efeitos da seca e desertificação. Isto ajudaria a promover, entre outros objetivos, o alerta rápido e o planejamento antecipado nos períodos de variação climática desfavorável, de uma forma que os usuários, em todos os níveis, incluindo especialmente as populações locais, pudessem utilizar em termos práticos, esses conhecimentos.

Análise: este artigo representa a condição que o Ministério do Meio Ambiente possui de oferecer o acesso a toda comunidade brasileira e mundial, através da publicação virtual e gráfica dos relatórios e bancos de dados produzidos no contexto do PAD.

Artigo 19º - Desenvolvimento das capacidades, educação e conscientização pública - 1. As Partes reconhecem a importância do desenvolvimento das capacidades - ou seja, criação e ou reforço das instituições, formação profissional e aumento das capacidades relevantes a nível local e regional - nos esforços de combate à desertificação e de mitigação dos efeitos da seca. Elas promoverão o desenvolvimento das capacidades pelas vias seguintes, conforme for adequado:

- a) Plena participação da população a todos os níveis, especialmente ao nível local, em particular das mulheres e dos jovens, recorrendo à cooperação das organizações não-governamentais e locais;
- b) Fortalecimento, ao nível nacional, das capacidades de formação profissional e de pesquisa da desertificação e da seca;
- c) Criação e/ou reforço dos serviços, de apoio e extensão rural com a finalidade de difundir de forma mais efetiva os processos tecnológicos e as técnicas considerados relevantes, e a formação profissional de agentes de extensão rural e de membros das organizações de agricultores para que possam ficar em condições de promover abordagens de tipo participativo no tocante à conservação e uso sustentado dos recursos naturais;
- d) Encorajamento do uso e difusão dos conhecimentos gerais, conhecimentos técnicos e práticas da população local nos programas de cooperação técnica, sempre que seja possível;
- e) Adaptação, onde for necessário, da tecnologia ambientalmente adequada relevante e dos métodos tradicionais de agricultura e pastoreio às condições socioeconômicas modernas;
- f) Provimento de formação profissional e tecnologia adequadas ao uso de fontes de energia alternativas, particularmente dos recursos energéticos renováveis, especialmente orientados para a redução da dependência em relação à utilização da madeira como fonte de combustível;
- g) Cooperação, conforme mutuamente acordado, dirigida ao reforço da capacidade dos países Partes em desenvolvimento afetados de elaborar e implementar programas nas áreas da coleta, análise e intercâmbio de informação, de conformidade com o disposto no artigo 16º;

h) Processos inovadores de promoção de formas de subsistência alternativas, incluindo a formação profissional orientada para a aquisição de novas qualificações;

i) Formação de responsáveis por tomadas de decisão, gestores e outro pessoal incumbido da coleta e análise de dados, da difusão e utilização de informações sobre situações de seca obtidas através de sistemas de alerta rápido, e da produção alimentar;

j) Funcionamento mais eficaz das instituições e quadros legais nacionais já existentes e, se necessário, criação de novos, juntamente com o reforço do planejamento e gestão estratégicos; e

k) Desenvolvimento de programas de intercâmbio para fomentar o desenvolvimento das capacidades nos países Partes afetados, recorrendo a um processo interativo de ensino e aprendizagem a longo prazo.

Análise: Todo o artigo se refere as inúmeras ações programáticas e atividades realizadas em e por todos os componentes do PAD.

UNCCD e a Segurança Alimentar

A segurança alimentar diz respeito ainda ao mandato da UNCCD porque é nas zonas áridas que os meios de subsistência das populações rurais e ecossistemas adversos, representam uma questão central para a Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação. Assim sendo, com o aumento das preocupações ambientais ao nível da desertificação, se reconhece que o problema da seca prolongada não tem soluções simples e de curto prazo.

Dentro da agenda internacional sobre segurança alimentar, UNCCD, com seus grupos de trabalho sobre os solos e as questões de terra, tem um papel fundamental a desempenhar no sentido de instar os governos a desenvolver políticas nacionais e para aumentar os investimentos em tecnologias e práticas para restaurar a produtividade das terras degradadas, reduzir a pobreza rural e melhorar a segurança alimentar nacional.

De acordo com a Organização para a Alimentação e Agricultura das Nações Unidas (FAO), a segurança alimentar é alcançada quando "*todas as pessoas, em todos os momentos, têm acesso físico, social e econômico a uma alimentação suficiente, segura e nutritiva que atenda às suas necessidades dietéticas e preferências alimentares para uma vida ativa e saudável*"²³.

Tais condições não estão disponíveis para 1/6 da população mundial²⁴ a grande maioria dos quais vivem em regiões de terras áridas. Esta situação deve-se a fatores internos que caracterizam estas áreas, bem como os fatores em vários níveis que as pioram. Por causa de sua vulnerabilidade interna, as populações das terras secas são os mais expostos a tal crise.

8.2. Agenda 21 – capítulos 6, 12 e 18

²³ Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial - Cúpula Mundial da Alimentação - 13-17 novembro 1996 . <<http://www.fao.org/docrep/003/w3613e/w3613e00.htm>>.

²⁴ WorldDataBank (<<http://data.worldbank.org/>>), acessado em agosto de 2014.

A Agenda 21²⁵ parte da ideia de que o desenvolvimento e a conservação do meio ambiente devem constituir um binômio indissolúvel, que possa promover a ruptura do atual padrão de crescimento econômico, tornando compatíveis duas grandes aspirações: o direito ao desenvolvimento, em especial para os países que permanecem em patamares insatisfatórios de renda e de riqueza, e o direito ao usufruto da vida em ambiente saudável pelas futuras gerações.

Tal ruptura poderá possibilitar uma recondução da sociedade industrial rumo ao novo paradigma do desenvolvimento sustentável que cada vez mais exige a reinterpretção do conceito de progresso. Essa avaliação deve ser pautada principalmente por indicadores de desenvolvimento humano e não apenas pelos índices que constituem a atual contabilidade oficial, mensurados pelo Produto Interno Bruto – PIB. A Agenda 21 é, portanto, um ambicioso e abrangente plano de ação para se atingir o almejado desenvolvimento sustentável.

Desta forma a Agenda 21 Global, resultante da Conferência Rio-92, não deixa dúvidas de que os governos têm a prerrogativa e a responsabilidade de incentivar e de facilitar processos de construção das Agendas 21 nas várias escalas territoriais. No entanto, a elaboração das Agendas depende de um processo de sensibilização e mobilização dos vários segmentos da sociedade, através de uma metodologia participativa que possa apontar as diretrizes e ações para promover o desenvolvimento sustentável.

Também como um guia que consegue explicar porque, como e o que fazer, adaptado para alcance de objetivos locais, a Agenda 21 inspirou o surgimento do slogan: “*pense globalmente e aja localmente*”. Conta com 40 capítulos e quatro seções-temas que tratam de temas que vão desde a biodiversidade, recursos hídricos e infraestrutura, aos problemas de educação e habitação.

Como tem uma estrutura de apresentação completamente diferente das Convenções, segue a compilação das partes dos capítulos diretamente de interface com o PAD e com grifo para acentuar os aspectos em tela, para que no final, haja um comentário geral quanto às interfaces com o PAD.

Capítulo 6 – Proteção e Promoção das Condições da Saúde Humana

Entendendo que saúde e desenvolvimento estão interligados, as ações da Agenda 21 estão voltadas para as necessidades de atendimento primário da saúde da população mundial. A questão da saúde deve ser tratada de forma intersetorial, ou seja, educação, habitação, obras públicas etc., também de maneira preventiva, que não se limitem a medidas destinadas a remediar e tratar. O foco da Agenda 21, quanto a este programa, é fazer com que os países percebam a necessidade de desenvolver planos de forma cooperativa, para as ações da saúde. A saúde depende de um ambiente propício, da existência de abastecimento seguro de água, de serviços de saneamento, de abastecimento seguro de alimentos e de nutrição.

Capítulo 12 – Manejo de Ecossistemas Frágeis:

O foco neste capítulo é a questão ligada a recursos terrestres nos desertos, bem como em áreas áridas, semiáridas, sub-húmidas e secas. A área de programa é o fortalecimento da base de conhecimentos e desenvolvimento de sistemas de informação e monitoramento para regiões propensas à desertificação e seca, sem esquecer os aspectos

²⁵ <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global>

econômicos e sociais desses ecossistemas.

Capítulo 18: Proteção da Qualidade e do Abastecimento dos Recursos Hídricos

Em relação à aplicação de critérios integrados no desenvolvimento, manejo e uso dos recursos hídricos afirma-se: “*A água é necessária em todos os aspectos da vida. O objetivo geral é assegurar que se mantenha uma oferta adequada de água de boa qualidade para toda a população do planeta, ao mesmo tempo em que se preserve as funções hidrológicas, biológicas e químicas dos ecossistemas, adaptando as atividades humanas aos limites da capacidade da natureza e combatendo vetores de moléstias relacionadas com a água. Tecnologias inovadoras, inclusive o aperfeiçoamento de tecnologias nativas, são necessárias para aproveitar plenamente os recursos hídricos limitados e protegê-los da poluição*”.

Diante do exposto, a Agenda 21, no Item 18.5, propõe as seguintes áreas de programas para o setor de água doce:

- a) Desenvolvimento e manejo integrado dos recursos hídricos;
- b) Avaliação dos recursos hídricos;
- c) Proteção dos recursos hídricos, da qualidade da água e dos ecossistemas aquáticos;
- d) Abastecimento de água potável e saneamento;
- e) Água e desenvolvimento urbano sustentável;
- f) Água para produção sustentável de alimentos e desenvolvimento rural sustentável;
- g) Impactos da mudança do clima sobre os recursos hídricos.

Análise: o PAD através dos capítulos 6, 12 e 18 deixa claro que a formulação de sua proposta metodológica visou desde sempre a harmonização das interfaces já existentes entre os instrumentos de planejamento e gestão ambiental oferecidas pela Agenda 21, construída com a participação dos atores das comunidades dos municípios que vivenciam na esfera local os problemas e dificuldades da seca, do isolamento e falta de acesso à água.

A elaboração e implementação dos instrumentos que compõem o PAD, orientam a toda sua cadeia institucional neste desafio. O sucesso alcançado até o momento atesta que se trata do planejamento participativo, os procedimentos de diagnósticos e seleção dos pontos de instalação dos sistemas de dessalinização e os acordos de gestão inerentes não são uma questão meramente técnica, que se resolve através da reprodução de modelos dogmáticos, mas demanda uma mudança de cultura técnica e, sobretudo, política na construção de alternativas aos modelos que possam dialogar com as especificidades locais, no contexto da grande diversidade existente no país.

Quanto às interfaces, convergências e possibilidades de sinergia com o PAD, mostram-se que podem atuar em momentos específicos da metodologia, o que deve ser aplicada no seu conjunto para buscar a superação da fragmentação das políticas públicas, seus instrumentos de planejamento e gestão territorial para assim, buscando sempre a integração e complementaridade entre eles, ampliar a efetividade da ação governamental.

8.3. Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima - CQNUMC

Desde 1992, 195 países aderiram à Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e 192 países tornaram-se membros do Protocolo de Kyoto, que ganhou um segundo período de compromisso em Durban, em 2011. Países acordaram que eles deveriam trabalhar em direção ao objetivo de manter as temperaturas globais abaixo de 2°C em relação às registradas a 1990.

De acordo com o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas, evidências sugerem que mudanças climáticas levaram a alterações em eventos climáticos extremos como ondas de calor, recordes de temperaturas altas e, em muitas regiões, fortes precipitações ou secas na metade do século passado. A emissão de dióxido de carbono aumentou 38% desde 1990. Os dez anos mais quentes já medidos ocorreram todos desde 1998.

Terras produtivas em regiões secas ou zonas áridas pelo mundo, onde vivem mais de dois bilhões de pessoas, estão sob crescente ameaça por causa das mudanças climáticas e práticas precárias de manejo da terra.

Mais de 12 milhões de hectares de terras produtivas são perdidos por causa da desertificação a cada ano, o equivalente a perder uma área do tamanho da África do Sul a cada década. Nos próximos 25 anos, a degradação de terra pode reduzir a produção global de alimentos em 12%, levando a um aumento de 30% nos preços dos alimentos.

Devido ao fato de que os GEE continuam na atmosfera por muitas décadas após emitidos, não é possível interromper ou reverter a mudança climática e, por essa razão, as medidas a serem tomadas são mitigadoras, no sentido de diminuir o impacto de tais mudanças, e adaptadoras, no sentido de criar mecanismos de adaptação às mudanças que irão ocorrer.

Segue a compilação dos trechos da Convenção diretamente de interface com o PAD e devidamente grifadas para acentuar os aspectos em tela, para que no final, haja um comentário geral quanto às interfaces com o PAD além de um comentário específico da inter-relação entre mudanças climáticas e a desertificação.

Dentre os princípios que fundamentam a Convenção, o principal é aquele da responsabilidade comum, porém diferenciada. Como a concentração atual de GEE na atmosfera é consequência, em maior parte, das emissões realizadas por países industrializados no passado, cada país tem uma responsabilidade diferente.

E, dentre os compromissos assumidos por todas as Partes, se incluem promover e cooperar na educação, treinamento e conscientização pública em relação à mudança do clima.

Para os propósitos desta Convenção:

1. “*Efeitos negativos da mudança do clima*” significa as mudanças no meio ambiente físico ou biota resultantes da mudança do clima que tenham efeitos deletérios significativos sobre a composição, resiliência ou produtividade de ecossistemas naturais e administrados, sobre o funcionamento de sistemas socioeconômicos ou sobre a saúde e o bem-estar humanos.

OBRIGAÇÕES

1. Todas as Partes, levando em conta suas responsabilidades comuns mas diferenciadas e suas prioridades de desenvolvimento, objetivos e circunstâncias específicos, nacionais e regionais, devem:

(...)

i) Promover e cooperar na educação, treinamento e conscientização pública em relação à mudança do clima, e estimular a mais ampla participação nesse processo, inclusive a participação de organizações não governamentais;

(...)

f) Levar em conta, na medida do possível, os fatores relacionados com a mudança do clima em suas políticas e medidas sociais, econômicas e ambientais pertinentes, bem como empregar métodos adequados, tais como avaliações de impactos, formulados e definidos nacionalmente, com vistas a minimizar os efeitos negativos na economia, na saúde pública e na qualidade do meio ambiente, provocados por projetos ou medidas aplicadas pelas Partes para mitigarem a mudança do clima ou a ela se adaptarem;

EDUCAÇÃO, TREINAMENTO E CONSCIENTIZAÇÃO PÚBLICA

Ao cumprirem suas obrigações previstas no Artigo 4, parágrafo 1, alínea (i), as Partes devem:

a) Promover e facilitar, em níveis nacional e, conforme o caso, subregional e regional, em conformidade com sua legislação e regulamentos nacionais e conforme suas respectivas capacidades:

i) a elaboração e a execução de programas educacionais e de conscientização pública sobre a mudança do clima e seus efeitos;

ii) o acesso público a informações sobre a mudança do clima e seus efeitos;

iii) a participação pública no tratamento da mudança do clima e de seus efeitos e na concepção de medidas de resposta adequadas; e

iv) o treinamento de pessoal científico, técnico e de direção.

b) Cooperar, em nível internacional e, conforme o caso, por meio de organismos existentes, nas seguintes atividades, e promovê-las:

i) a elaboração e o intercâmbio de materiais educacionais e de conscientização pública sobre a mudança do clima e seus efeitos; e

ii) a elaboração e a execução de programas educacionais e de treinamento, inclusive o fortalecimento de instituições nacionais e o intercâmbio ou recrutamento de pessoal para treinar especialistas nessa área, em particular para os países em desenvolvimento.

Análise: a adaptação é definida pelo Painel Intergovernamental sobre as Mudanças Climáticas (IPCC) como: “Ajustamentos, nos sistemas naturais ou humanos, em resposta a estímulos climáticos presentes ou esperados, ou os seus efeitos, que moderam os danos ou tiram partido das oportunidades úteis.”

Conforme o Documento Base (BRASIL, 2012), “por reduzir as vulnerabilidades no que diz respeito ao acesso à água no Semiárido, o Programa Água Doce é considerado uma medida de adaptação às mudanças climáticas” fica já delineado a condição que suas

interfaces se dão fundamentalmente neste campo, o que pode significar que o PAD contribui para a elaboração de estratégias de adaptação, tendo como agente estruturantes as ações por exemplo relacionadas a água e saúde e cursos de capacitação.

Assim, o PAD provê informação de alto nível para uma ação eficiente das políticas de longo prazo que estão sendo implementadas como ação conjuntural no caso do Programa Água para Todos e também atua paulatinamente através do aperfeiçoamento das Unidades Demonstrativas de forma que poderá no futuro próximo estabelecer uma rede de comunidades com suas experiências e boas práticas como forma de apoio a outras iniciativas de adaptação, novamente representando ações efetivas nos campos da educação e saúde.

Durante muito tempo acreditou-se que as ações de adaptação às mudanças climáticas – ajustes nas condições de alimentação (agricultura), de assistência à saúde, de moradia, da educação e de infra-estrutura para um convívio das sociedades com os fenômenos naturais decorrentes do aquecimento – fossem menos importantes do que as medidas de prevenção ao fenômeno.

No entanto, o ritmo acelerado e cada vez mais evidente com que as consequências da alteração do clima se manifestam – como verificado, na seca prolongada dos últimos três anos na Caatinga ou na crise mundial de alimentos – mostrou que o investimento em adaptação é tão necessário e emergencial quanto as iniciativas para a redução de gases de efeito estufa e consequente mitigação do aquecimento global.

Utilização sustentável dos bens e serviços dos ecossistemas florestais e no desenvolvimento de sistemas agroflorestais pode, portanto, contribuir para a redução da pobreza, tornando os pobres rurais menos vulneráveis aos impactos da degradação da terra. A desertificação e a perda associada de vegetação, fazendo com que a perda de biodiversidade e contribuindo para as alterações climáticas através da redução do sequestro de carbono. Esse aspecto não está claramente tratado pelo componente Sustentabilidade Ambiental nem referido no Documento Base (BRASIL, 2012).

As regiões de produção agrícola terão que se adaptar ao desenvolvimento de novas culturas, apesar dos riscos evidentes para o futuro. Portanto, trata-se de modificar os modelos de produção, o vem sendo feito para que o país possa lidar com o problema de forma concreta tendo no PAD uma referência objetiva e consistente focalizado na criação de capacidade adaptativa e, em alguns casos, na redução da exposição ou sensibilidade das pessoas aos impactos das mudanças climáticas.

A inter-relação entre a seca, a degradação da terra e desertificação e a mudança climática se reflete nos objetivos de ambas as convenções, e fornecem a base para a integração mútua. Conforme o artigo 4, parágrafo 2 (a) da UNCCD e do artigo 4 parágrafo 1 (c) da UNFCCC, está explicitamente posto para haver o apoio a ações comuns nos ecossistemas das terras secas. É uma estratégia da UNCCD para resolver degradação da terra e desertificação nos processos de negociação e implementação de mudanças climáticas.

A mudança climática é um dos maiores desafios do nosso tempo. Exige esforços de mitigação globais em alta escala que permitem a obtenção de níveis de estabilização desejados, sendo que a adaptação deve ser tratada com a mesma prioridade que a mitigação. Portanto, o Brasil, país afetado pela degradação da terra e desertificação efetivamente confere, através do PAD, um nível de prioridade necessária em suas ações de adaptação e mitigação regional no semiárido.

A gama de práticas e tecnologias com o potencial de reduzir tanto as emissões de gases de efeito estufa ou aumentar a resistência/adaptação aos impactos adversos das alterações climáticas como tem sido o exercício do PAD desde 2003.

9.RESULTADOS E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considera-se que o PAD guarda profundas e objetivas conexões com as Convenções de Desertificação, Mudanças Climáticas e a Agenda 21, documentos que subsidiam o conceito central de elaboração do PAD - e particularmente do componente Sustentabilidade Ambiental -, para além das referidas no Documento Base (BRASIL, 2012).

Fica evidenciado que os três documentos tratam os temas de educação e saúde como aspectos estruturantes, com atribuições objetivas, sempre presentes e francamente associados especialmente no sentido integrado de qualidade de vida.

Apreende-se ainda que o PAD conforme foi sendo analisado, reflete em sua concepção, metodologia e arranjo institucional as interfaces observadas. Uma vez identificadas pela consultoria de forma mais abrangente e também específica, acredita-se que podem contribuir para os seguintes avanços em seu marco conceitual em relação a saúde e educação, seja no âmbito do PAD e/ou do seu componente de Sustentabilidade Ambiental:

- Efetiva a incorporação da temática socioambiental do semiárido associada aos temas da saúde ambiental e educação nas agendas governamentais nacional, estaduais e municipais;
- Aperfeiçoa a implementação dos aspectos de educação e saúde de/em outras políticas incidentes nos contextos regionais, como as políticas de cunho social e enfaticamente de forma dialética, nas próprias políticas de educação e saúde;
- Promove a sinergia e evita distorções e incoerências resultantes da setorização das políticas públicas;
- Otimiza a aplicação dos recursos e reduz custos dos projetos;
- Permite conceber os cenários dos problemas ambientais e suas soluções de forma holística;
- Possibilita maior articulação e cooperação entre as instituições públicas e consequentemente maior eficiência na gestão;
- Contribui com a redução de conflitos;
- Contribui para o planejamento de novas etapas executivas e alcance de escalas mais audaciosas pelo PAD.

Em outro aspecto do estudo, ficou claro que é possível incorporar ao PAD com grande margem de contato e sinergia o tema do Direito Humano à Água e Saneamento, assim como quase todos os conteúdos relacionados a Água propriamente.

Também parece ser de grande pertinência no contexto do Componente Sustentabilidade Ambiental, os proclamas da Convenção da Biodiversidade e diversos aspectos inovadores que envolvem os resultados da Rio +20, entre eles, novos parâmetros de medição de qualidade de vida, superando os tradicionais. Aspecto estes que certamente provocarão mudanças metodológicas significativas ao componente, mas que se farão necessárias em atualizar.

Uma deficiência reside na falta de estudos, pesquisas e mapeamento sobre as vulnerabilidades do país, que o PAD vem contribuindo para suprir. As ações de adaptação previstas nas políticas públicas voltadas para as mudanças climáticas ainda são tímidas.

Da mesma monta, com a devida salvaguarda de que não seria possível avaliar na mesma escala os dados das Conferências em relação ao nível de detalhamento dos componentes do PAD, ainda sim, os conteúdos para os processos formativos atuais do PAD não parecem incluir de maneira clara os aspectos de educação e saúde identificados no contexto do estudo de interfaces com a maioria dos documentos analisados.

Diversos estudos já demonstraram que o peso das consequências das mudanças climáticas recairá principalmente sobre os países pobres, justamente aqueles que dispõem de menos recursos financeiros e tecnológicos para investir em estudos e ações de adaptação que envolve gastos com planejamento e infraestrutura e, elementos também muito bem incorporados pelo PAD, que prevê ações de manutenção e acompanhamento par-e-passo de todas as fases de implementação. Contudo, tanto o levantamento das vulnerabilidades brasileiras quanto as ações de adaptação previstas nas políticas públicas voltadas para as mudanças climáticas ainda se mostram necessárias à criação de bases para a consolidação e ampliação desse aspecto.

Por fim, o próprio conceito de sustentabilidade do PAD embora corresponda efetivamente aos três documentos analisados, poderá em breve apresentar sinais de obsolescência considerando as inovações que a Rio +20 trouxe em seu bojo.

10.RECOMENDAÇÕES

Os elementos trazidos por esse estudo já estão dispostos no PAD de forma concentrada. O que se propõe é uma exploração mais detalhada e aprofundada das políticas ambientais internacionais, o enriquecimento do Documento Base com um capítulo específico de forma a dar um sequenciamento valorado das ações e outras potencialidades identificadas que se ampliariam ao buscar a atualização de diversos elementos conceituais e metodológicos.

Considerando as interfaces analisadas e novos cenários que o atual contexto do PAD pode explorar a partir deste estudo, recomenda-se:

- 1- Que se agregue ao PAD o tema do Direito Humano à Água e ao Saneamento como elemento estratégico de integração de políticas ambientais e sociais.
- 2- Que se agregue e atualize ao componente Sustentabilidade Ambiental no sentido do seu arcabouço conceitual e metodológico, considerando a Conferência da Biodiversidade em desejável sinergia com as Conferências de Desertificação e Mudanças Climáticas e as mudanças especialmente trazidas pela Rio +20.
- 3- Que se agregue e atualize ao componente Sustentabilidade Ambiental em relação aos seus conteúdos nos processos formativos, associando mais claramente os aspectos de educação e saúde;
- 4- Que se agregue e atualize ao PAD em relação às suas imediatas e profundas convergências com os Tratados de Água;
- 5- Que haja a atualização periódica das metodologias e arcabouços conceituais no contexto das Políticas Ambientais Internacionais que assegurem a dinâmica do PAD sua condição de validação cada vez mais abrangente no sentido das políticas integradas executadas que abarquem toda a escala do território do semiárido brasileiro também serem computadas pelos organismos internacionais.

- 6- Que se promova um evento de integração das Políticas Ambientais Internacionais para seu incremento da estrutura institucional do PAD, assim como repercuta na sua macro estruturação.
- 7- As análises elaboradas ao longo deste relatório técnico, em especial, a análise integrada entre os três documentos basais do PAD (UNCCD, CQNUMC e Agenda 21) se configuram em instrumentos de planejamento e gestão territorial. No tocante a avanços, limites e possibilidades demonstram que os instrumentos são convergentes e complementares e, portanto, apresentam possibilidades concretas de integração, através de um recomendado procedimento de revisão do Documento Base no futuro, tão logo se dê condições.
- 8- Pode-se verificar que foram identificados poucos conflitos e algumas lacunas relacionadas ao detalhamento propriamente dito do componente, como critérios de seleção das comunidades a partir de algum elemento socioambiental específico apontado pelos documentos. Mas há muitas convergências e possibilidades a serem mais exploradas, no intuito de promover o fortalecimento do componente de Sustentabilidade Ambiental de forma integrada mais enfocados com elementos de educação e saúde.
- 9- Quanto às interfaces, convergências e possibilidades como por exemplo, agregar as novas perspectivas abertas como a sinergia entre as Convenções do Clima, Biodiversidade e Desertificação são várias e que devem ser avaliadas no seu conjunto para buscar a superação da fragmentação das políticas públicas e seus instrumentos de planejamento e gestão territorial para assim, buscar a integração e complementaridade entre eles, ampliando a efetividade da ação governamental.
- 10- Recomenda-se, também, que o programa deverá estar integrado na estratégia de desenvolvimento geral do país; ser flexível para ajustar-se a mudanças ao longo do tempo; dar especial atenção a medidas preventivas; requerer acompanhamento e revisões periódicas; e, novamente, proporcionar a efetiva participação da sociedade civil e suas organizações no planejamento, mecanismos de decisão, acompanhamento e avaliação como postulados da educação e saúde e da nova configuração que o conceito de qualidade de vida tem tomado na pós-Rio+20.
- 11- As mudanças climáticas, a maior ameaça à humanidade nas próximas décadas, trazem também oportunidades para criar-se uma sociedade melhor. A busca pela mitigação do clima e sua adaptação à violência forçará governos, empresas e sociedade a reformarem cidades, modos de produção e a diminuir o desperdício de recursos naturais. Novas formas de organização social baseadas na solidariedade terão de ser adotadas e por isso o PAD poderia prever como averiguar e contribuir neste sentido através da realização de estudos prospectivos que se façam necessários.
- 12- Analogicamente, as ações do PAD identificadas com processos de adaptação às mudanças climáticas devem ser descritas com bases e critérios nas Convenções e demais documentos de Direito Ambiental Internacional haja visto seu potencial de causar impactos econômicos em toda a sociedade e desenvolver sistemas sociais e novas políticas.
- 13- Ampliar, intensificar e divulgar as experiências de boas práticas que as Unidades Demonstrativas proporcionam como representação do conceito de Sustentabilidade.

11.REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Accioly, Hildebrando. "Tratado de Direito Internacional Público". São Paulo: Quartier Latin, 2009, 3 v.

AGENDA 21. *Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992)*. Brasília: Gráfica do Senado Federal, 1996.

BARBOSA, Erivaldo Moreira Barbosa. *Introdução ao direito ambiental*. Campina Grande: EDUFCG, 2007.

BARBOSA, Erivaldo Moreira Barbosa. *Direito ambiental: em busca da sustentabilidade*. São Paulo: Scortecci, 2005.

BENJAMIN, Antônio Herman. Objetivos do Direito Ambiental. In: 5o. Congresso Internacional de Direito Ambiental, 2001, São Paulo. O futuro do controle da poluição e da implementação ambiental. São Paulo: Imprensa Oficial, 2001. , p. 57-78

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Programa Água Doce - Documento Base. Brasília: MMA, 2012.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Quadros temáticos de acordos, tratados e convenções multilaterais em vigor para o Brasil, Brasília. 2007. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/quadros.htm>. Acesso em: 13 agosto 2014.

BRASIL. Palácio do Planalto. Subchefia para assuntos jurídicos. Constituições e legislações, Brasília. 2007. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>. Acesso em: 30 agosto 2014

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 4 ed. Coimbra: Almedina, 2000.

KISS, Alexandre; *Direito Internacional do Ambiente*. Lisboa, 1a.ed, Centro de Estudos Judiciários, 1996. p.11

BOFF, Leonardo. Sustentabilidade: tentativa de definição. Revista Sustentabilidade, em 15 de janeiro de 2012. <<http://leonardoboff.wordpress.com/2012/01/15/sustentabilidade-tentativa-de-definicao/>> Acesso em 23 de jan., 2012

Mello, Celso D. de Albuquerque. "Direito Internacional Público", Biblioteca Jurídica Freitas Bastos, 8a edição, 1986, 2 v.

MORAES, Alexandre. *Direito constitucional*. 21 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sedh/>. Acesso em: 15 de ago. 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sedh/>. Acesso em:15 de ago. 2014.

PETRELLA, Riccardo. *O manifesto da água: argumentos para um contrato mundial*. (Trad.) Vera Lucia Mello Joscelyne. Petrópolis – RJ: Vozes, 2002.

Rezek, J.F. "Direito Internacional Público - Curso Elementar", Ed. Saraiva, 8a edição, 2000.

RIBAS, Luiz César; A problemática ambiental. Leme, 1a.ed, Editora de Direito, 1999. p.233 a 242

RIDLEY, M. Evolução. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2006. 752 p.

SANTOS, Eldis Carmargo. A sustentabilidade das águas transfronteiriças do rio Oiapoque e do rio Quaraí e o direito das futuras gerações. 2013. 130 págs. Monografia de Pós-Graduação *Strictu Sensu* em Direito. Universidade de Coimbra. Brasília, 2013.

SANTOS, Márcia Gomes dos. Fundamentos de Direito Ambiental. In: Administração e controle da qualidade ambiental. Votuporanga, junho 2001, p. 55

SÃO PAULO (Estado). Editora Atlas. Direito Internacional do Meio Ambiente. Anexos A e B (tratados internacionais). São Paulo, 2001. Disponível em: <http://www.atlasnet.com.br/guidosoares/>. Acesso em: 10 setembro 2014

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 4 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004.

SAVINI, Marcos. Dos punhos de renda ao realismo. Primeira Leitura, São Paulo, ano 1, n. 4, p. 96-97, junho 2002.

SETTI, Arnaldo Augusto. *Introdução ao gerenciamento de recursos hídricos*. 3 ed. Brasília: Agência Nacional de Energia Elétrica/Agência Nacional de Águas, 2001.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

SOARES, Guido Fernando Silva; Common Law, Introdução ao Direito dos EUA. São Paulo, 2a.ed, RT, 2000, p.15 e 25)

SOARES, Guido Fernando Silva; Direito Internacional do Meio Ambiente. São Paulo, 1a.ed, Atlas, 2001.

TCU. Relatório de Levantamento de Auditoria sobre os Compromissos Assumidos pelo Brasil na Conferência Rio-92. TC nº 034.633/2011-1, Fiscalis nº 938/2011. 8º Secretaria de Controle Interno. Brasília: Tribunal de Contas da União, 1ª Diretoria/ Secex-8, 2012.

VILLAR, Pilar Carolina; JUNIOR, Gilberto Souza Rodrigues. *O direito humano à água*. Disponível em: <<http://www.cori.unicamp.br/CT2006/trabalhos>>. Acesso em: 8 de setembro. 2014.

Sítios eletrônicos consultados:

http://direitoshumanos.gddc.pt/7/VIIPAG7_9.htm Acesso em: 10 setembro 2014

<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=10520&LangID=E> Acesso em: 10 setembro 2014

<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/> Acesso em: 10 setembro 2014

<http://www.brasil.gov.br/governo/2012/05/atos-internacionais> Acesso em: 10 setembro 2014

<http://www.atlasnet.com.br/guidosoares/> Acesso em: 10 setembro 2014

<http://www2.mre.gov.br/dai/quadros.htm> Acesso em: 10 setembro 2014

<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf> > acessado em 20 de outubro de 2014.

http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292>acessado em 16 de outubro de 2014.

<http://4ccr.pgr.mpf.mp.br/documentos-e-publicacoes/tratados-internacionais/docs/formato-tabela-Conv-Combate-Desertificacao.pdf> > acessado em 17/10/2014

<http://www.direitonet.com.br/dicionario/exibir/910/>> acessado em 17/10/2014

<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global/>> acessado em 13/10/2014

ANEXO

GLOSSÁRIO REFERENCIAL DOS TERMOS UTILIZADOS EM DIREITO INTERNACIONAL

Direito Internacional é o conjunto de normas que regula as relações externas dos atores que compõem a sociedade internacional. Estes atores, chamados sujeitos de direito internacional, são, principalmente, os Estados nacionais, embora a prática e a doutrina reconheçam também outros atores, como as organizações internacionais.

Alguns autores distinguem entre o direito internacional racional ou objetivo, de um lado, e o direito internacional positivo, de outro. O primeiro aspecto compreende os princípios de justiça que governam as relações entre os povos, enquanto que o segundo vem a ser o direito concretamente aplicado, proveniente dos acordos entre os sujeitos de direito internacional e de fatos jurídicos consagrados por prática reiterada. O direito internacional racional funcionaria, portanto, como norma inspiradora e fundamento para o direito internacional positivo.

O direito internacional acata certos princípios reconhecidos pela generalidade dos Estados nacionais como obrigatórios, desde os de fundamento lógico, como o *ninguém pode transmitir direitos a outrem mais do que aqueles que possui*, até os de natureza estritamente internacional, como o da autodeterminação dos povos.

São considerados princípios gerais do direito, dentre outros:

- Princípio da não-agressão;
- Princípio da solução pacífica de controvérsias;
- Princípio da autodeterminação dos povos;
- Princípio da coexistência pacífica;
- Princípio da continuidade do Estado;
- Princípio da boa-fé;
- Princípio da obrigação de reparar o dano;
- *pacta sunt servanda* (os acordos devem ser cumpridos);
- *lex posterior derogat priori* (a lei posterior derroga a anterior);
- *nemo plus iuris transferre potest quam ipse habet* (ninguém pode transferir mais do que possui)

Atos Unilaterais

Para o propósito de estudo das fontes do direito internacional, os juristas costumam distinguir entre o ato unilateral que seja mero ato jurídico (protesto, renúncia, reconhecimento e outros) e o ato unilateral de natureza normativa, por apresentar as características de abstração e generalidade. Estes últimos seriam, no entender da maioria dos estudiosos, fontes de direito internacional, pois podem ser invocados por outros

sujeitos de direito internacional em apoio a uma reivindicação. A história dá como exemplos de atos unilaterais tomados por Estados a determinação da extensão do mar territorial e a abertura de águas interiores à navegação estrangeira (como foi o caso da abertura da navegação no Amazonas, pelo governo imperial brasileiro, às bandeiras estrangeiras, em 1866).

Decisões das organizações internacionais

Em geral, as decisões mais importantes no seio de uma organização internacional (qualquer que seja o nome que se lhe dê: resolução, declaração etc.) somente obrigam a totalidade dos Estados-membros quando tomadas por unanimidade; quando majoritárias, obrigam apenas os que com ela consentiram, a não ser que os estatutos da organização as estendam a todos os membros (o consentimento foi dado, portanto, quando da aprovação do ato constitutivo).

Natureza da norma jurídica internacional

O Estado é dotado de soberania, que se manifesta de duas maneiras, segundo o âmbito de aplicação. Na vertente interna de aplicação da soberania, o Estado encontra-se acima dos demais sujeitos de direito, constituindo-se na autoridade máxima em seu território. Na vertente externa, por outro lado, o Estado está em pé de igualdade com os demais Estados soberanos que constituem a sociedade internacional.

Esta dicotomia entre as vertentes interna e externa do âmbito de aplicação da soberania do Estado reflete-se, também, na natureza da norma jurídica, conforme seja de direito interno ou de direito internacional. No direito interno, a norma emana do Estado ou é por este aprovada. O Estado impõe a ordem jurídica interna e garante a sanção em caso de sua violação (relação de subordinação).

O mesmo não acontece no direito internacional. Neste, os Estados são juridicamente iguais (princípio da igualdade jurídica dos Estados) e, portanto, não existe uma entidade central e superior ao conjunto de Estados, com a prerrogativa de impor o cumprimento da ordem jurídica internacional e de aplicar uma sanção por sua violação. Os sujeitos de direito (os Estados), aqui, diferentemente do caso do direito interno, produzem, eles mesmos, diretamente, a norma jurídica que lhes será aplicada (por exemplo, quando um Estado celebra um tratado), o que constitui uma relação de coordenação. O direito internacional é, portanto, *sui generis*, peculiar, entre os ramos do direito.

Discute-se se existe uma hierarquia das normas de direito internacional, se um tipo de norma seria superior a (e portanto prevaleceria contra) outro tipo de norma. Embora alguns juristas reconheçam, por exemplo, a superioridade dos princípios de direito internacional (tais como os princípios da igualdade jurídica dos Estados e da não-intervenção), grande parte dos estudiosos entende que inexistente hierarquia.

Os conceitos de ato ilícito (violação de uma norma jurídica) e de sanção (penalidade imposta em consequência do ato ilícito) existem no direito internacional, mas sua aplicação não é tão simples como no direito interno. Na ausência de uma entidade supra estatal, a responsabilidade internacional e a consequente sanção contra um Estado dependem da ação coletiva de seus pares.

Atos Internacionais

Ato internacional é um acordo firmado entre países, regido pelo direito internacional. São como “contratos” firmados entre pessoas jurídicas de direito internacional (Estados, organismos internacionais, etc.) com a finalidade de regulamentar determinadas situações e convergir interesses comuns ou antagônicos.

Dependendo do tipo de conteúdo, adotam-se diferentes nomes, detalhados a seguir:

Tratado: termo usado para designar os acordos internacionais entre dois ou entre vários países – ou seja, bilaterais ou multilaterais. Recebem o nome de tratado os acordos aos quais se pretende atribuir importância política. Um exemplo são os tratados de extradição que o Brasil mantém com vários países (França, Ucrânia, República Dominicana entre outros), possibilitando a transferência de criminosos.

Convenção: refere-se a atos multilaterais assinados em conferências internacionais e que versam sobre assuntos de interesse geral. É uma espécie de convênio entre dois ou mais países sobre os mais variados temas – questões comerciais, industriais, relativas a direitos humanos. Dentre as convenções vigentes no Brasil, destaca-se a Convenção de Haia de 1980, que versa sobre o sequestro internacional de crianças e adolescentes. Seu objetivo é evitar os efeitos prejudiciais provocados pelo deslocamento ilegal de menores de seu país de residência habitual.

Acordo: expressão de uso livre e de alta incidência na prática internacional. Eles estabelecem a base institucional que orienta a cooperação entre dois ou mais países. Os acordos costumam ter número reduzido de participantes. Um exemplo é o acordo entre o governo do Brasil e da Dinamarca, em vigor desde março de 2011, para o enfrentamento da pobreza na área de transporte marítimo e intercâmbio cultural bilateral.

Ajuste ou acordo complementar: estabelece os termos de execução de outro ato internacional. Também pode detalhar áreas específicas de um ato. Em 2011, o Brasil e Alemanha assinaram, por exemplo, um ajuste complementar a um acordo de cooperação técnica nas áreas de florestas tropicais e eficiência energética, em vigor desde 1996.

Protocolo: designa acordos bilaterais ou multilaterais menos formais do que os tratados ou acordos complementares. Podem ainda ser documentos que interpretam tratados ou convenções anteriores ou ser utilizado para designar a ata final de uma conferência internacional. Na prática diplomática brasileira, o termo também é usado sob a forma “protocolo de intenções”. O Protocolo de Quioto, do qual o Brasil é signatário, estabelece compromissos por parte dos países para a redução da emissão de gases de efeito estufa.

Memorando de entendimento: atos redigidos de forma simplificada. Têm a finalidade de registrar princípios gerais que orientam as relações entre as partes em planos político, econômico, cultural ou em outros. Um exemplo: Brasil e Cingapura mantém um memorando de entendimento para cooperação em ciência e tecnologia que prevê, dentre

outras coisas, implementar projetos e programas conjuntos em áreas como microbiologia e imunologia.

Convênio: é usado em matérias sobre cooperação multilateral ou bilateral de natureza econômica, comercial, cultural, jurídica, científica e técnica. Um exemplo é o convênio entre os governos do Brasil e do Paraguai sobre saúde animal nas áreas de fronteira. Os dois países se comprometem em sincronizar suas ações (por exemplo, datas de vacinação) e atuar conjuntamente na definição de normas sanitárias, a fim de proteger a saúde dos animais da região.

Acordo por troca de notas: adotado para assuntos de natureza administrativa, bem como para alterar ou interpretar cláusulas de atos já concluídos. Seu conteúdo está sujeito à aprovação do Congresso. O Brasil mantém um acordo dessa natureza com a Bolívia para a criação de Comitês de Integração Fronteiriça para promover a integração política, econômica, social, física e cultural.

Relações com o Brasil: a Constituição brasileira permite que a União, como representante da República Federativa do Brasil, mantenha relações com Estados estrangeiros e participe de organismos internacionais. As Unidades da Federação (Estados e municípios) não podem celebrar atos internacionais.

Para ter valor dentro do território brasileiro, o Congresso Nacional precisa aprovar todo ato internacional – após aprovação da Câmara dos Deputados e, depois, do Senado – por meio de decreto legislativo enviado pelo Executivo. Se for aprovado, pode ser ratificado pelo presidente da República por meio de decreto presidencial.

Fonte: <http://www2.mre.gov.br/dai/quadros.htm> Acesso em: 10 setembro 2014