

## “GESTÃO COMPARTILHADA DE RECURSOS HÍDRICOS EM BACIA FRONTEIRIÇA”

*Márcia Regina de Sousa Pereira<sup>1</sup>*

*Patrícia de Amorim Rêgo<sup>2</sup>*

### **INTRODUÇÃO:**

O Estado do Acre localiza-se no extremo oeste da Amazônia ocidental e faz fronteira com os países da Bolívia e Peru. O Estado tem sua divisão política em Regionais e a Regional do Alto Acre concentra os municípios mais antropizados do território acreano (ZEE-ACRE, 2000). Nos últimos anos, o Governo estadual adota como eixo de desenvolvimento econômico a utilização sustentável dos recursos naturais, tendo a floresta como fonte precípua da política desenvolvimentista. No entanto, um dos recursos naturais cujo conhecimento local não avançou foram os recursos hídricos. Integrantes de bacias hidrográficas importantes da região Amazônica, os rios do Acre são, em sua maioria, de competência da União, sendo seu principal rio – o Acre – um rio fronteiro cuja nascente encontra-se no Peru, passa pela Bolívia e a maior parte dele encontra-se no Acre, nos municípios de Assis Brasil, Brasiléia, Xapuri e Rio Branco. Com a orientação emanada pela Lei nº 9.433/97, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos, o Acre fez publicar no ano de 2003, a lei Estadual nº 1.500, como instrumento para gestão dos recursos hídricos de seu território. Os Municípios do Alto Acre (Rio Branco, Xapuri, Brasiléia e Assis Brasil) integrantes do eixo de desenvolvimento da estrada BR 317, que interliga-os à fronteira com Peru e Bolívia, denominada na Região como Estrada do Pacífico, com grandes áreas degradadas em virtude da forte antropização, reuniram-se em consórcio para gestão ambiental de seus recursos naturais e estão em fase de formação do Comitê Trinacional dos Municípios de Fronteira para gestão do Alto Acre, que, face à peculiaridade fronteira, terá que envolver necessariamente os países Peru e Bolívia.

Dessa forma, presente trabalho se propõe a fazer uma breve análise das leis e dos instrumentos consagrados no Direito Ambiental Internacional, Constitucional e Infraconstitucional dos países Brasil, Bolívia e Peru, que asseguram a gestão dessa bacia hidrográfica, bem como avaliar as dificuldades e limitações práticas para efetivar a gestão compartilhada da bacia no âmbito dos municípios fronteiros da região da Amazônia Sul-ocidental, tendo como subsidio o trabalho instalado na Região pelo Fórum Madre de Dios, Acre e Pando – MAP ([www.map-amazonia.net](http://www.map-amazonia.net)). A iniciativa MAP é um esforço coletivo institucional de pesquisadores e comunidade dos três países e baseia-se no exercício de dois direitos humanos básicos enfatizados na Declaração Universal de

---

<sup>1</sup> Procuradora do Estado do Acre, Bacharel em Direito pelas Faculdades Integradas Bennett e aluna regular do Curso de Mestrado em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC.

<sup>2</sup> Procuradora de Justiça do Ministério Público do Estado do Acre, Coordenadora da Coordenadoria de Defesa do Meio Ambiente, Conflitos Agrários, Urbanismo e do Patrimônio Histórico e Cultural do Ministério Público do Estado do Acre, Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN e aluna regular do Curso de Mestrado em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC.

Direitos Humanos e no Princípio 10 da Declaração do Rio de Janeiro: o direito de ter acesso às informações relevantes sobre desenvolvimento sustentável e o direito de participar de decisões coletivas.

## **FUNDAMENTAÇÃO:**

A água é um recurso fundamental para a vida, sem a qual não há possibilidade da humanidade prosperar. Garantir o acesso à água de boa qualidade é um direito fundamental assegurado ao cidadão e um dever do Estado como agente fomentador de políticas públicas que promovam a inclusão social e a equidade entre os indivíduos da sociedade. Foi em torno da água que grandes civilizações se firmaram, a exemplo, da egípcia às margens do Rio Nilo. No entanto, como recurso natural tão imprescindível à vida, a água padece atualmente de escassez e limitação. No século passado, quando o alerta mundial sobre a questão da finitude dos recursos naturais e a utilização irracional do meio ambiente pontuou a agenda política internacional, trouxe ao cenário, também, a grave crise de escassez dos recursos hídricos no planeta cuja necessidade de melhor gerenciamento, reforma institucional nos modelos de gestão e políticas mundiais eram imprescindíveis para que o século XXI, não fosse marcado pela guerra em torno desse elemento natural.

Entramos no novo milênio com o desafio de melhorar a estrutura de gerenciamento adequado dos recursos hídricos, a fim de assegurar o acesso a água doce cujos números mostram a imensa responsabilidade dos países para com as presentes e futuras gerações, posto que segundo Caubet (2004, p.20), “as projeções realizadas para o futuro são dramáticas. Estima-se que a demanda de água dobra a cada vinte anos, ou seja: duas vezes mais rápido do que o crescimento demográfico mundial. Nesse ritmo, em 2025 a demanda poderá superar a oferta em 56% .”

Por essa razão, é que se começou a tratar a água como recurso finito, dotado de valor econômico cujo gerenciamento deverá ser cada vez mais eficiente, voltado para sustentabilidade de forma participativa.

No cenário internacional, as primeiras discussões chamando a atenção para a necessidade de reforma e modernização da gestão dos recursos hídricos ocorreram na Conferência das Nações Unidas sobre Água, realizada em Mar Del Plata no mês de março de 1977, cujo Plano de Ação, recomendava dentre outras que: “Cada país deve formular e analisar uma declaração geral de políticas em relação ao uso, à ordenação e a conservação da água, como marco de planejamento e execução de medidas concretas para a eficiente aplicação dos diversos planos setoriais. Os planos e políticas de desenvolvimento nacional devem especificar os objetivos principais da política sobre o uso da água, a qual deve ser traduzida em diretrizes e estratégias, subdivididas, dentro do possível, em programas para o uso ordenado e integrado do recurso.”

Na Pré-Conferência das Nações Unidas, em janeiro de 1992, preparatória da Rio/92, sobre Água em uma perspectiva de desenvolvimento sustentável, foi estabelecida a Declaração de Dublin, em seu Princípio nº 1: “A água doce é um recurso finito e vulnerável, essencial para sustentar a vida, o desenvolvimento e o meio ambiente.” (DECLARAÇÃO DE DUBLIN).

Na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente, no Rio de Janeiro em 1992, o conceito de desenvolvimento sustentável como princípio a ser adotado na utilização dos recursos naturais foi amplamente difundido nos documentos firmados. A Agenda 21, um dos mais importantes documentos assinados por 170 Chefes de Estado durante a Conferência, trata no capítulo 18 sobre a proteção da qualidade e do abastecimento dos recursos hídricos e estipula como objetivo geral “assegurar que se mantenha uma oferta adequada de água de boa qualidade para toda a população do planeta, ao mesmo tempo em que

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.” (AGENDA 21, 2001).

Em Paris, 1998, foi realizada a Conferência Internacional sobre Água e Desenvolvimento Sustentável, um dos mais importantes encontros internacionais sobre águas, onde surgiu como principais deliberações que “os recursos hídricos são essenciais à satisfação das necessidades humanas básicas, de saúde, energia e produção de elementos e à preservação de ecossistemas, assim como ao desenvolvimento social e econômico”; E que “é crucial melhorar o conhecimento e compreensão em todos os níveis dos recursos hídricos para desenvolver, gerenciar e proteger melhor esse recurso e usá-lo de maneira eficiente, equitativa e sustentável.”

No Brasil, o constituinte de 1988, atendeu à preocupação mundial sobre a necessidade de melhor gestão dos recursos hídricos e instituiu no art. 21, inciso XIX, a criação de um Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, posto que o Código de Águas de 1934, não mais atendia aos anseios da nova ordem mundial uma vez que era voltado basicamente para a expansão do potencial hidroelétrico e ainda admitia a água como propriedade privada e ilimitada.

Nessa esteira, em 1997, foi promulgada a Lei nº 9.433, instituindo a Política Nacional de Recursos Hídricos – PNRH e criando o Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos, com arrimo na moderna visão mundial sobre gestão de águas. O modelo francês foi o grande inspirador, mas com uma limitação fundamental. A França é uma república com governo central enquanto o Brasil é uma república federativa, existindo constitucionalmente uma dupla jurisdição sobre a água: a federal e as dos Estados da federação. Por isto, a adaptação do modelo francês teve que ser realizada exigindo uma maior complexificação, especialmente para introduzir as articulações necessárias entre os dois âmbitos jurisdicionais (LANNA, 2000).

A Lei Federal nº 9.433/97, trouxe importantes conceitos para a gestão dos recursos hídricos no Brasil, entre eles, a adoção da bacia hidrográfica como unidade de gerenciamento e planejamento (art. 1º, inc. V), gestão descentralizada e participativa (art. 1º, inc. VI), água como domínio público (art. 1º, inc. I), água dotada de valor econômico e recurso finito (art. 1º, inc. II) e uso múltiplo (art. 1º, inc. IV).

Destaca-se nesses conceitos o de bacia hidrográfica como unidade territorial e o da gestão participativa e descentralizada do sistema de gerenciamento dos recursos hídricos por meio da criação de colegiados – Comitês de Bacia – e das respectivas Agências de Água, braço executivo dos comitês. Para Tundisi (2003) “A bacia hidrográfica, como unidade de planejamento e gerenciamento de recursos hídricos, representa um avanço conceitual muito importante e integrado de ação”.

Os comitês e subcomitês de bacias hidrográficas, tipo de organização inteiramente novo na realidade institucional brasileira. À medida que representa uma perda de poder tradicional dos governos – central e estaduais ou dos seus tomadores de decisão – tem-se que não seja possível promover a devida descentralização política que se pretende com o Comitê de bacia hidrográfica, com unidade de básica de planejamento. Por sua vez, à medida que o Comitê é formado por representantes do governo federal, estaduais e municipais, dos usuários da água e da sociedade civil organizada, é destinado a atuar como “parlamento das águas”, posto que é o fórum de decisão no âmbito de cada bacia hidrográfica. Entretanto, a experiência tem mostrado uma tendência à desqualificação da parte mais fraca e desorganizada, a sociedade civil, a qual passa a se manipulada e subjugada aos interesses das outras partes. (REBOUÇAS, 2003).

Por outro lado, Machado (2003) acentua que a Lei nº 9.433/97 não definiu “bacia hidrográfica”. A implementação da administração dos recursos hídricos através das “bacias hidrográficas” encontra uma série de dificuldades na dupla dominialidade das águas. Por exemplo, se o curso de água principal for federal e os cursos

de água tributários forem estaduais, quem administrará a bacia hidrográfica, inclusive efetuando a outorga dos recursos hídricos? A União ou os Estados? O futuro vai dizer se a idéia dessa nova administração hídrica ficou só no terreno da imaginação ou se uma nova descentralização poder ser realizada, com a alteração constitucional da partilha das águas entre União e Estados, para que estados sejam realmente geridas pelos novos organismos hídricos.”

Para Barth (1999) O duplo domínio da água em bacias hidrográficas de rios de domínio federal é a principal dificuldade que o sistema nacional de gerenciamento deverá enfrentar, exigindo ações coordenadas e harmônicas da União e dos Estados, como detentores de domínio das águas nas bacias hidrográficas cujo rio principal é de domínio da União.

O principio da administração das águas por trecho de rio, que fragmenta a bacia hidrográfica de acordo com a dominialidade de suas águas, embora em algumas situações, como para “regulação” de direitos de jusante sobre os de montante, tenha uma certa aplicabilidade, não é consentâneo com a efetiva gestão dos recursos hídricos, a qual deve considerar integralmente a área de drenagem formada pelo rio principal e seus afluentes, em suas variadas grandezas escalares (CALAZANS 2003).

De igual dificuldade é quando esses rios são fronteira, posto que as águas não têm fronteiras e a gestão dos recursos deverá necessariamente preceder de cooperação e compartilhamento entre os Estados vizinhos.

Nesses casos, os acordos internacionais e as Conferências Internacionais, prevêm essa hipótese, a exemplo, da ECO/92, através da Agenda 21, quando no capítulo 18, item 18.10, estabelecendo: “No caso de recursos hídricos transfronteiriços, é necessário que os Estados ribeirinhos formulem estratégias relativas a esses recursos, preparem programas de ação relativos a esses recursos e levem em consideração quando apropriado, a harmonização dessas estratégias e programas de ação.”

O Brasil por compreender vários Estados com situação de fronteira, em especial os Estados na Amazônia, compostos por rios fronteira consignou essa preocupação no Tratado de Cooperação Amazônica, firmado pelas Repúblicas da Bolívia, do Brasil, da Colômbia, do Equador, da Guiana, do Peru, do Suriname e da Venezuela, assinado em 1978 e em vigor desde 1980, em seu **Artigo V** estabeleceu: “Tendo em vista a importância e multiplicidade de funções que os rios amazônicos desempenham no processo de desenvolvimento econômico social da região, as Partes Contratantes procurarão envidar esforços com vistas à utilização racional dos recursos hídricos.”(www.otca.org)

A Carta Européia da Água estabelece, em seu art. 12, que “a água é um bem comum que impõe uma cooperação internacional”. Em matéria de recursos hídricos compartilhados, essa cooperação deve ocorrer por meio de tratados específicos, em que os Estados limítrofes estabelecem formas conjuntas de atuar (GRANZIERA, 2001).

Para Calazans (2003), “a efetividade e pleno reconhecimento da Política consubstanciada na Lei carece de ajustes de ordem normativa e, sobretudo, de articulação e cooperação entre os entes da Federação, como maior transparência nas decisões colegiadas”.

Além disso, para os rios de domínio federal é necessária não apenas uma gestão integrada, mas também uma forte articulação entre os organismos de bacia com as esferas estaduais e a União, já que nas bacias hidrográficas cujo rio principal é de domínio da União, existem afluentes de domínio estadual. Será necessária, também, uma mudança na ação do próprio estado, para permitir que ele desempenhe melhor o papel de regulador, articulador e indutor de ações coordenadas em prol do uso racional e da preservação de um bem público, sem comprometer o desenvolvimento das demais atividades humanas (THAME, 2002).

Não se tem dúvida, portanto, que a gestão de recursos hídricos deve ocorrer a partir da bacia hidrográfica e contar com uma gestão participativa e descentralizada por meio dos comitês de bacia e dos conselhos estaduais e federal de atuação, com inteira integração e cooperação entre Estados vizinhos detentores de recurso hídrico, visando o estabelecimento de regras específicas de gestão compartilhada a pautar-se no desenvolvimento da comunidade, criando nos municípios fronteiriços o empoderamento local para gestão compartilhada da bacia trinacional do alto rio Acre na região de Madre de Dios – Peru, Acre – Brasil e Pando – Bolívia – MAP, consubstanciado no trabalho instalado pelo Fórum MAP, com o fortalecimento do desenvolvimento local e regional na Amazônia Sul-ocidental.

## CONCLUSÕES:

- 1) A gestão de recursos hídricos deve ocorrer a partir da bacia hidrográfica e contar com uma gestão participativa e descentralizada por meio dos comitês de bacia e dos conselhos estaduais e federal de atuação, com inteira integração e cooperação entre Estados vizinhos detentores de recurso hídrico, visando o estabelecimento de regras específicas de gestão compartilhada.
- 2) Para efetivar a gestão compartilhada de Recursos Hídricos Transfronteiriço na Amazônia Sul-ocidental é necessário a propositura de acordo, no âmbito do Tratado de Cooperação Amazônico, que estabeleça um comitê trinacional da região de fronteira para apoiar, facilitar e fortalecer ações conjuntas nessa Região.
- 3) É imprescindível a Criação de Conselhos de Bacia nos municípios fronteiriços, para em articulação com os comitês da União promover ações de fortalecimento e capacitação dos membros do colegiado com vistas a efetiva implementação da legislação de proteção aos recursos hídricos, contribuindo na elaboração do plano estadual de recursos hídricos e na integração com o plano nacional de recursos hídricos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACRE. Governo do Estado. Programa Estadual de Zoneamento Ecológico-Econômico. **Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Acre: Recursos Naturais e Meio Ambiente**. Rio Branco: SECTMA, 2000. v. 1.
- AGENDA 21. **Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Brasília: Senado Federal, 2001.
- BARRAL, Weber. **Metodologia da pesquisa jurídica**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2003.
- BARTH, Flavio Terra. Aspectos Institucionais do Gerenciamento de Recursos Hídricos. In: **Águas doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação**. São Paulo: Escrituras, 1999.
- CALASANS, José Thierry e outros. A Política Nacional de Recursos Hídricos: uma avaliação crítica. In: BENJAMIN, Antonio Herman (Org.). **Direito, Água e Vida**. São Paulo: Imprensa Oficial, 2003. p. 582-602.
- CAUBET, Christian Guy. **A Água, A Lei, A Política... E o Meio Ambiente?**. Juruá, 2004.
- GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito de Águas: Disciplina das Águas Doces**. São Paulo: Editora Atlas, 2001.

LANNA, Antonio Eduardo. Sistemas de Gestão de Recursos Hídricos. In: **Revista de Ciência & Ambiente** n. 21. Jul/Dez 2000. p. 23-56.

LYRA FILHO, Roberto. **O que é Direito**. São Paulo: Brasiliense, 1999. (Coleção Primeiros Passos).

MACHADO, Paulo Affonso de Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MAP - Madre de Dios, Acre e Pando. Disponível em: [www.map-amazonia.net](http://www.map-amazonia.net). Acesso em: 12.01.05.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Secretaria de Recursos Hídricos. Situação Institucional para Gestão de Recursos Hídricos na Amazônia Legal. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/srh/acervo/dissert/corpo.html>. Acesso em 12.01.2005.

REBOUÇAS, Aldo da Cunha. Proteção dos Recursos Hídricos. In: BENJAMIN, Antonio Herman (Org.). **Direito, Água e Vida**. São Paulo: Imprensa Oficial, 2003. p. 247-280,

THAME, Antonio Carlos de Mendes. Desafios. In: THAME, Antonio Carlos de Mendes (org.). **Comitês de Bacias Hidrográficas: uma revolução conceitual**. São Paulo: IQUAL editora, 2002.

TUNDISI, José Galizia. **Água no século XXI: Enfrentando a Escassez**. Rima, 2003.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo Jurídico: Fundamentos de uma nova cultura no Direito**. São Paulo: Alfa ômega, 1997.