

Da água: considerações jurídico-ambientais

Water: Legal-Environmental Considerations

PLAUTO FARACO DE AZEVEDO

*Doutor em Direito pela Universidade Católica de Louvain. Professor titular do Curso de Pós-Graduação/
Mestrado em Direito da Universidade Luterana do Brasil.*

RESUMO

Considerando a escassez da água, analisam-se as conseqüências jurídico-ambientais da questão.

Palavras-chave: Lei ambiental, água.

ABSTRACT

Considering water scarcity, the legal-environmental results of the issue are analyzed.

Key words: Environmental law, water.

Na questão ambiental, há que se destacar o problema da água, em escala planetária. Desde o começo dos anos 70, o mundo sofreu diversos choques petrolíferos. Este século poderá “conhecer conflitos geopolíticos e comerciais de ainda maior envergadura, ligados ao domínio de um recurso indispensável à vida, não substituível, e existente em quantidade fixa”. A água tem-se ressentido da demanda incon-

trolada da indústria, da agricultura, do turismo e do uso doméstico nos países ricos, tudo antecipando a possibilidade de sua severa escassez futura. Hoje, 1,4 bilhão de pessoas estão privadas do acesso à água potável. A utilização da água está a demandar a existência de uma autoridade capaz de regulamentá-la, em conformidade com os interesses do conjunto dos habitantes do planeta, harmonizando-os com os interesses particulares. “O mercado, acelerador das desigualdades, não poderia desempenhar tal papel. O tempo urge, clamando pela adoção de um *outro ponto de vista – cooperativo e internacional – da gestão de um recurso que deve permanecer ou voltar a ser um bem comum da humanidade.*” A liberdade de mercado forneceu exemplos concretos de sua inaptidão a conduzir ao seu uso razoável. Assim, o Acordo de Livre Comércio (Alena), torna competitivos, nos mercados dos Estados Unidos e do Canadá, os frutos e legumes mexicanos, cuja produção consome muita água, justamente num país que dela tem falta, o que provoca graves tensões sociais.¹

Para assegurar a durabilidade deste recurso, é preciso afastar a confusão entre valor e preço, ‘e promover uma *ética da água*’, conforme propõe Vandana Shiva.² Federico Mayor fala, por seu turno, de uma *ética*, “fundada sobre a *solidariedade e a subsidiariedade ativa*, em que as decisões sejam tomadas no nível mais baixo possível – privilegiando um ponto de vista de ampla cooperação, dando a palavra a todos os atores – notadamente às mulheres -, atentando às tecnologias apropriadas e aos saberes locais”.³

Reconhecendo a gravidade do assunto, a ONU, recomendou, ao final de sessão especial, em 1997, que se concedesse “prioridade absoluta aos graves problemas de água doce, com que se vêm confrontadas numerosas regiões do mundo. Para isto, faz-se necessária a colaboração

¹ BOUGUERRA, Mohamed Larbi. Bataille planétaire pour l’“or bleu”. *Le Monde Diplomatique*, Paris, nov. 1997. n. 524, p. 24-25.

² SHIVA, Vandana. “Values beyond price”, *Our Planet*, programme des Nations Unies pour l’environnement (Pnue), Genève, v. 8, n. 2. Cf. BOUGUERRA, Mohamed Larbi, op. cit., p. 25.

³ As leis francesas sobre a água, de 1964 e 1992, instituíram “uma certa forma de controle democrático, uma vez que em cada uma das seis grandes bacias, os eleitos, os usuários, os representantes da administração e os industriais... devem por-se de acordo. Uma diretiva da União Européia deveria alargar esta forma de acordo a toda Europa. BOUGUERRA, Mohamed Larbi, op. cit., p. 25. O grifo é nosso.

multilateral dos Estados e recursos financeiros adicionais provenientes da comunidade internacional.⁴

Não há dúvida de que há uma conscientização crescente da necessidade de preservar a água doce, mantendo sua qualidade e racionalizando seu uso. O problema é que a conscientização tem-se dado, nos planos nacional e internacional, por instituições, pessoas e governos que não dispõem, isoladamente, ou mesmo em conjunto, de meios econômicos e de persuasão conducentes à efetividade das propostas.

Se, nos próximos 10 ou 15 anos, não se chegar a alguma solução política concertada, o domínio da água “provocará múltiplos conflitos territoriais, conducentes a ruinosas batalhas econômicas, industriais e comerciais. A principal fonte de vida da humanidade vai se transformar em um recurso estratégico vital e, portanto, em uma mercadoria rara, particularmente lucrativa nos novos mercados”. A tese privatista, segundo a qual só o livre mercado poderia garantir “a paz da água”, tem encontrado muitos adeptos nos últimos anos. A prática, porém, não tem produzido provas neste sentido. Na Inglaterra, o preço da água “aumentou 55%, entre 1990 e 1994, sem que os investimentos das companhias privadas tenham crescido nas mesmas proporções”. Em consequência, as falhas no seu fornecimento aumentaram, enquanto as companhias obtiveram enormes margens de lucro. Por outro lado, na província de Québec, no Canadá, a tendência privatizante foi revertida, reafirmando o governo que “a água é um bem público, que deve permanecer sob controle público”. Neste mesmo sentido, os países-membros do Grupo de Lisboa pretendem criar um movimento de opinião internacional para o estabelecimento de um contrato mundial da água. Tal contrato “partiria do princípio que o acesso à água potável – bem comum da humanidade – constitui um direito econô-

⁴BOUGUERRA, Mohamed Larbi, op. cit., p. 25. A gravidade do problema é assinalada por várias organizações internacionais – Programa da Nações Unidas para o Desenvolvimento, Programa da Nações Unidas para o Meio Ambiente, Banco Mundial, Instituto de Recursos Mundiais, Instituto de Energia e do Meio Ambiente da Francofonia, Agência Intergovernamental da Francofonia, Comitê 21 –, as quais assinalam, em relatório conjunto que já em 1995 mais de 40% da população do mundo vivia em dificuldades, no que tange a água, ou mesmo na sua penúria, situação que tende a atingir 50% da população em 2025. Dentre as causas que degradam sua qualidade enumeram-se: os dejetos provenientes da indústria alimentar e do papel, os fertilizantes, os metais pesados, os agentes microbianos, os solventes industriais, os compostos tóxicos como o óleo e os pesticidas, os sais da irrigação, as precipitações ácidas e os próprios dejetos humanos carentes de tratamento. RESSOURCES MONDIALES 2000-2001. Washington: World Resources Institute; Paris: ed. Eska, 2000. p. 110-12.

mico e social fundamental de toda pessoa assim como um direito coletivo de toda comunidade humana”.⁵

Não há dúvida, exceto para os senhores do dinheiro, que a água deve ser tratada “como um patrimônio humano comum”, visto que a saúde humana “está intimamente ligada ao acesso básico e seguro à água”. Nos países pobres, 85% das doenças humanas relaciona-se com a quantidade ou qualidade da água.⁶

Apesar de as primeiras privatizações de sua produção, distribuição e uso não terem sido bem sucedidas, no século XIX, nas cidades européias e americanas, visto que as empresas privadas acabaram por transferir tal responsabilidade ao Estado⁷, volta-se hoje a insistir em sua privatização.

O Banco Mundial entende que o papel do Estado deve ser o de estabelecer as regras do jogo, promovendo os mecanismos de mercado, sem envolvimento direto com o gerenciamento da água. “Gerenciamento e/ou propriedade devem ser deixados inteiramente nas mãos do setor privado”, devendo o Estado propiciar “a segurança da lei para as transferências de propriedade e direitos da água, bem como para definir e fazer cumprir os padrões de qualidade para uma água potável segura”.⁸

Segundo John Barham, em artigo publicado no *Financial Times*, intitulado “Como vender a indústria mundial da água”, o número de privatizações do setor ainda é modesto. Todavia, transformando-a “em um bem econômico, em um recurso comerciável, os governos estão fazendo com o que o setor seja tão atraente para o mercado quanto os demais”. Tais idéias acabaram por influenciar a Declaração de Dublin, “aprovada em

⁵ PETRELLA, Riccardo. Pour un contrat mondial. *Le Monde Diplomatique*, Paris, nov. 1997. n. 524, p. 25. O grifo é nosso. – À margem da irresponsabilidade dos que detêm as rédeas do poder mundial, há inúmeras experiências em curso e debate crescente sobre o assunto, como o demonstram escritos sobre a situação da água na Argélia, no Marrocos, no Brasil, no México e na Tunísia, relativos à sua dimensão institucional, à contraposição dos modelos mercantis frente à pobreza, às desigualdades no acesso à água, aos sistemas de irrigação e direitos de propriedade, à gestão compartilhada dos rios internacionais, na África, à sua planificação estratégica a longo prazo, etc. *Revue Tiers Monde: Les nouvelles politiques de l'eau. Enjeux urbains, ruraux, régionaux*. Paris, Institut d'Étude du Développement Économique et Social, avril.-juin 2001. Trimestrielle. Presses Universitaires de France.

⁶ PETRELLA, Riccardo. *O manifesto da água: argumentos para um contrato mundial*. Tradução Vera Lúcia Mello Joscelyne. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 88-9. Título original: *The Water manifesto. Arguments for a world contract*.

⁷ *Ibid.*, p. 88.

⁸ *Ibid.*, p. 93-5.

uma das conferências intergovernamentais mais significativas da década de 90". Nela foi consignado que *"a água tem um valor econômico em todos os seus vários usos e deveria ser reconhecida como um bem econômico"*. O seu desperdício e o prejuízo ao meio ambiente derivariam do não reconhecimento de seu valor econômico, no passado. A Declaração de Dublin acresce que *"gerenciar a água como um bem econômico é um passo importante para a obtenção de um uso eficiente e igualitário, e para o encorajamento da conservação e proteção dos recursos hídricos"*.⁹ A partir desta afirmativa, consagrada, arduamente, na Declaração, prevaleceu a lógica do dinheiro, abrindo-se a porta para a privatização.

Os resultados da privatização na França e na Inglaterra precisam ser aferidos. Na França, o preço da água *"aumentou constantemente nos últimos anos"*. Em Grenoble, o preço triplicou; em Paris, aumentou 154%. Defeito grave no sistema francês, conforme relatório parlamentar, achase na *"falta de transparência na outorga de concessões de gerenciamento"*, além dos *"inúmeros escândalos de corrupção que vêm ocorrendo com o passar dos anos, fazendo com que se reflita sobre a ética de uma política que permite que sujeitos privados lucrem com um patrimônio comum, vital e não substituível pertencente à sociedade como um todo. Não é isso uma expropriação legalizada de um bem social em favor de um número pequeno de pessoas?"*¹⁰

Esta pergunta ganha relevo, na Inglaterra, onde os lucros foram tão altos que Tony Blair – *"que não tem qualquer intenção de questionar a privatização da água – impôs um imposto especial sobre 'lucros excessivos'"*, tendo as companhias de água sido condenadas a pagar 1,6 bilhão de libras esterlinas, em 98 e 99. Por outra parte, os investimentos prometidos para o setor foram negligenciados. O desperdício, devido a vazamentos em canos, aumentou em 30%, tornando-se as interrupções do abastecimento uma ocorrência comum, embora os preços tenham aumentado 55%, entre 1990 e 1994.¹¹

Como sempre, para defender os interesses dos poderosos, encontram-se sibilinas distinções jurídicas, no caso, entre propriedade e gerenciamento, argumentando-se que o modelo francês é de gerenciamento pri-

⁹ PETRELLA, Riccardo, op. cit., p. 95-8.

¹⁰ PETRELLA, Riccardo, op. cit., p. 107-9.

¹¹ Ibid., p. 109-10.

vatizado de serviços de água, enquanto a sua propriedade continua sob o controle público. Apesar desta distinção formal, verdade é que, na prática, “a propriedade – em qualquer significado real da palavra -, já foi levada de roldão”. Também, mostra a experiência francesa que as empresas privadas gradualmente expulsaram a política do processo decisório, “com relação a normas, padrões e outras coisas mais. E puderam fazê-lo graças ao domínio tecnológico e às técnicas gerenciais, financeiras, e outras, que adquiriram quando se tornaram ‘os encarregados’”. O problema da água é, sobretudo, *um problema de democracia e de solidariedade*.¹²

¹² Ibid., p. 110-11, 149-50..