

A PROTEÇÃO DA ÁGUA NA PERSPECTIVA DO DIREITO INTERNACIONAL E A CONSOLIDAÇÃO DO SEU ACESSO COMO DIREITO HUMANO UNIVERSAL

WATER PROTECTION IN THE PERSPECTIVE OF INTERNATIONAL LAW AND THE CONSOLIDATION OF ITS ACCESS AS A UNIVERSAL HUMAN RIGHT

Illana Cristina Dantas Gomes 1
Sérgio Alexandre de Moraes Braga Junior 2

Resumo: A água é um bem essencial à vida, embora nem sempre seja de fácil acesso à população. O presente estudo tem como objetivo analisar a proteção internacional dada à água e o seu enquadramento como direito humano universal. A metodologia utilizada foi a dialética, com emprego de pesquisa acadêmica. Como resultados, verificou-se que o acesso à água foi reconhecido pelas Nações Unidas como direito humano fundamental, no entanto, os documentos existentes tratam-se apenas de Resoluções, portanto, na esfera de soft law (sem força cogente vinculativa). A importância do recurso fez com que a doutrina tenha elevado o acesso à água a direito fundamental de sexta dimensão, considerada um direito universal, merecendo proteção no ordenamento jurídico. Nesse sentido, discute-se a importância de se incorporar o acesso à água em instrumentos internacionais com força cogente, a fim de garantir o seu acesso como direito humano.

Palavras-chave: Direito à Água. Direitos Fundamentais. Proteção Internacional à Água.

Abstract: Water is an asset essential to life though often is not easy to access by the population. The present study analyzes the water's protection, its legal nature and the way to access the resource. The United Nations as a fundamental human right has recognized access to water; however, the present documents are soft law, without imperative force. The importance of the resource became the access to water to fundamental right of sixth dimension, considered a universal right, deserving protection in the legal order. In this sense, we discuss the importance of incorporating access to water in international instruments with imperative force, in order to guarantee its access as a human right.

Keywords: Water Right. Human Rights. Water International Protection.

Mestranda em Direito, UFRN. 1

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2855963831644729>.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2770-9250>.

E-mail: illana.dantas.068@ufr.edu.br

Professor Doutor em Direito, UFRN. 2

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8429436981406857>.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8716-7468>

E-mail: s.alexandre.prof@gmail.com

Introdução

A água é um bem essencial à sobrevivência humana, participando dos processos bioquímicos responsáveis pelo funcionamento do organismo. Além disso, o recurso é utilizado para as diferentes atividades humanas, como higiene, alimentação, lazer, geração de energia elétrica, conforto térmico, dentre outras.

A boa qualidade da água oferecida à população é ainda fundamental para prevenção de doenças. Por outro lado, quando se encontra fora dos padrões de potabilidade, torna-se meio de propagação de doenças quando consumida pela população ou por contato direto com a pele.

Apesar da aparente abundância, uma vez que o planeta Terra é composto por setenta por cento de água, apenas uma pequena fração deste percentual é própria para o consumo humano. Ademais, a distribuição da água doce no mundo não é uniforme. Nas regiões áridas e desérticas, por exemplo, o recurso se torna bastante escasso, obrigando os habitantes dessas localidades a percorrerem longas distâncias para obtenção de água para beber.

Existe, ainda, a preocupação com fenômenos globais, capazes de alterar a disponibilidade de água em algumas regiões, causando episódios de secas e enchentes. Sob a ótica de um cenário de aquecimento global, por exemplo, são realizadas previsões para diferentes partes do mundo, constatando-se que, algumas delas, hoje abundantes em água, podem se tornar áreas áridas.

Nessa perspectiva, aponta-se como consequência de um cenário de escassez de água a migração de populações para áreas com maior disponibilidade e acesso ao recurso, alterando os padrões demográficos na geopolítica mundial. Nesse cenário de incertezas acerca da disponibilidade desse recurso limitado e, ao mesmo tempo, essencial à vida, mostra-se a preocupação internacional em garantir o acesso à água como direito fundamental universal, um direito humano em si.

Ocorre que, muitas vezes, o acesso aos corpos d'água é dificultado por se encontrarem inseridos em propriedades privadas, havendo restrições ao seu acesso por parte dos proprietários de terras, que consideram o recurso como acessório à sua propriedade.

Por outro lado, existe o interesse de multinacionais em categorizar a água como bem econômico passível de apropriação particular e de comercialização como produto, colocando obstáculos à sua incorporação como direito humano.

O presente estudo, portanto, analisa a proteção dada à água em âmbito internacional, bem como a sua consolidação como um direito humano universal, vislumbrando a sua situação no âmbito do direito internacional, bem como perspectivas futuras para incorporação no âmbito do ordenamento interno. Para o seu desenvolvimento, a metodologia aplicada foi, predominantemente, a dialética, operando-a por meio de pesquisa acadêmica teórica.

Cenário mundial atual e futuro da água como recurso

Diante do quadro de escassez e degradação da água, recurso indispensável à vida, a Organização das Nações Unidas, por meio do Programa de Avaliação da Água no Mundo, da UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura), vem divulgando relatórios contendo dados da situação global da água, bem como previsões de sua disponibilidade em cenários futuros, de modo a fornecer subsídios para que os governantes dos Estados adotem estratégias voltadas para a gestão dos recursos hídricos. O Relatório das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento da Água no Mundo do ano de 2015 (*The United Nations World Water Development Report 2015* ou WWDR 2015) teve como tema "Água para um mundo sustentável", sendo expostas a seguir algumas de suas conclusões.

O relatório anuncia que a demanda de água global é diretamente proporcional ao crescimento da população, urbanização, alimentação e políticas de segurança energética, bem como por processos macroeconômicos, tais como a globalização e mudanças no padrão de consumo. O referido documento ainda aponta que, no século passado, os recursos hídricos foram amplamente utilizados para atender às demandas da expansão populacional, no que diz respeito à alimentação e energia. O forte crescimento e o aumento do padrão de vida da classe média provocaram um acréscimo no uso da água, o qual pode ser insustentável, particular-

mente onde o suprimento é vulnerável ou escasso e onde o uso, distribuição, preço, consumo e gestão são pobremente regulados (WWDR, 2015, p. 10).

O citado documento complementa que, em 2030, prevê-se um déficit global de água de quarenta por cento no mundo, em um cenário climático como o atual, complementando que a competição por água entre os seus usos e seus utilizadores aumentará o risco de conflitos locais e desigualdades no acesso ao recurso (WWDR, 2015, p.11).

Quanto às águas subterrâneas, que desempenham um papel fundamental no abastecimento de água, funcionamento de ecossistemas e bem-estar humano, aponta que o seu suprimento vem diminuindo, estimando-se que vinte por cento dos aquíferos do mundo estão sendo sobre explorados, o que acarreta sérias consequências como abaixamento de terra e invasão da cunha salina em áreas costeiras. Ademais, cerca de dois bilhões e meio de pessoas dependem apenas dos recursos de águas subterrâneas para as suas necessidades diárias de água, isso significa que quase cinquenta por cento da população global necessita do recurso, sob essa forma, para terem água de beber. Provém dessas fontes, ainda, quarenta e três por cento de toda água utilizada na irrigação (WWDR, 2015, p.13).

Outrossim, as águas subterrâneas alimentam a base do fluxo dos rios e ecossistemas aquáticos. Elas servem como amortecimento para compensar os períodos de escassez de águas superficiais, o seu manejo se torna um desafio diante da incerteza acerca da disponibilidade do recurso e das suas taxas de reabastecimento. As áreas mais críticas de declínio do lençol freático são as de agricultura intensiva e ao redor de megacidades (WWDR, 2015, p.13).

A poluição também afeta a disponibilidade e a qualidade da água. As principais causas são agricultura intensiva, produção industrial, águas residuais não tratadas e escoamento superficial. A utilização de insumos na agricultura e poluentes industriais na água provocam riscos ao meio ambiente e à saúde. As cargas excessivas de nitrogênio e fósforo que chegam até os corpos de água contribuem para a sua eutrofização, criando zonas mortas e erosão dos habitats naturais. Prevê-se que, no mundo, o número de lagos com florações de algas nocivas aumentará em quase vinte por cento até 2050 (WWDR, 2015, p. 13).

Outro problema relacionado à água é a pobreza e a busca de água por longas distâncias, em fontes frequentemente não limpas ou inacessíveis e por grupos impedidos de utilizar uma fonte de água particular. Muitos moradores pobres de áreas urbanas precisam pagar altos preços a fornecedores informais ou ficam sem o bem. O fornecimento deficiente e o acesso limitado à água implicam em escolhas entre pagar por ela ou por outros bens essenciais, como alimentação, educação e remédios. Afirma o relatório que, no mundo, setecentos e quarenta e oito milhões de pessoas não têm acesso a uma fonte que forneça água para beber e outros bilhões não têm água realmente segura para beber (WWDR, 2015, p. 19). Em 2012, dois e meio bilhões de pessoas não tiveram acesso a fornecimento de sistemas de esgotamento sanitário.

Em torno de um bilhão e duzentas mil pessoas vive em áreas onde a água é escassa. Um quarto da população mundial vive em países desenvolvidos que enfrentam falta do recurso devido à fraca governança, pouca capacidade humana e pela falta de infraestrutura para transportar água de rios e aquíferos (WWDR, 2015, p.19).

O aumento da demanda de água nas cidades é potencializado pela rápida urbanização, crescimento da industrialização e mudanças nos padrões de vida, de tal modo que o relatório prevê que, em 2050, a demanda de água no mundo irá aumentar em cinquenta e cinco por cento, em virtude do crescimento da demanda das manufaturas, geração de energia térmica e uso doméstico. Como consequência da urbanização, as águas superficiais e as fontes subterrâneas mais facilmente disponíveis estão diminuindo rapidamente de volume. Assim, para ter acesso à água será necessário buscá-la em locais mais distantes ou mais profundos ou investir em soluções inovadoras e mais avançadas, tal como a dessalinização, para suprir a demanda (WWDR, 2015, p.42).

Complementa o documento que o número de pessoas nas áreas urbanas sem acesso à água de beber aumentou de 111 milhões para 149 milhões, de 1990 para 2012, indicando que o acesso a fontes de água potável seguras é o maior problema das cidades do mundo em desenvolvimento. Aponta, ainda, que o número de moradores urbanos sem acesso a esgotamento sanitário cresceu quarenta por cento no mesmo período, o que pode estar relacionado à

rápida urbanização, com o aumento do número de moradores, especialmente os mais pobres, sem acesso ao serviço (WWDR, 2015, p.42-43).

Neste cenário de esgotamento das fontes de recursos hídricos e dificuldade progressiva, nos moldes atuais, ao acesso de água de qualidade, o relatório alerta para a necessidade urgente de grandes mudanças na forma de utilização e gestão do recurso.

Breve histórico da proteção internacional dos recursos hídricos

O reconhecimento internacional da importância dos recursos hídricos para a sobrevivência da humanidade e a percepção de que o uso indiscriminado, associado ao aumento da demanda, à poluição das águas e aos indícios de escassez em alguns locais, levou o tema como centro de debates em conferências entre Estados e a proposição de medidas de proteção internacional do recurso.

Os tratados com conteúdo referente a águas doces são divididos em dois grupos: os que tratam do uso da água para navegação e os que regulam o uso da água de forma distinta da navegação. Os primeiros foram os pioneiros, há alguns séculos, a demonstrar a preocupação do uso dos cursos de água, com a finalidade específica de transporte de mercadorias (VIEIRA, 2015, p. 308).

Segundo Andréia Costa Vieira (2015, p. 309) há uma catalogação da Universidade de Oregon, Estados Unidos, na qual há uma listagem de cerca de quatrocentos tratados internacionais relativos a bacias hidrográficas, entre 1827 e 2007, sendo, aproximadamente, oitenta por cento desses tratados bilaterais e menos de vinte por cento multilaterais. Registraremos a seguir alguns dos tratados de maior repercussão no cenário global.

A Declaração de Madrid, publicada pelo Instituto de Direito Internacional ou *International Law Institute* (ILI) em 1911, foi uma das primeiras a tratar acerca do uso internacional das águas para usos diversos da navegação. Em seu preâmbulo, estatui que Estados fronteiriços que apresentem um curso de água comum possuem uma dependência física permanente um do outro, dissipando a ideia de autonomia plena do Estado em relação à porção de água que corre em seu território. Estabelece, em seu artigo I, que nenhum Estado pode utilizar ou permitir a utilização da água de forma que interfira seriamente na utilização do outro Estado, seja por indivíduos ou por corporações, dentre outros. No artigo II, parágrafo segundo, proíbe qualquer alteração prejudicial à água ocasionada, por exemplo, por fábricas nas margens dos rios (FAO, 1998).

As Regras de Helsinki para usos de águas de rios internacionais, publicada em 1966 pelo *International Law Association* (ILA), tratam da gestão das águas doces transfronteiriças baseada na ideia de bacias hidrográficas, modelo adotado no Brasil, conforme a Lei Federal n.º 9.433/97. Ainda, em seu artigo IV, determina que cada Estado tem direito, dentro do seu território, aos usos benéficos das águas de uma bacia de drenagem internacional de forma equitativa e razoável, exemplificando, em seu artigo V, alguns fatores relevantes para determinar o que seja esse uso equitativo e razoável (FAO, 1998).

Em 1968, a Carta Europeia da Água, publicada pelo Conselho da Europa, apresentou técnicas de regulamentação do uso da água, adotando 12 princípios para a gestão dos recursos hídricos, dentre os quais se podem destacar a internacionalização da proteção à água e a necessidade de cooperação internacional; imprescindibilidade de se inventariar os recursos hídricos a fim de se desenvolver políticas para gestão; e determinou a bacia hidrográfica como unidade de planejamento (VIEIRA; BARCELLOS, 2009, p. 57). Além disso, reconhece a importância da água para a vida, a sua esgotabilidade e necessidade de gestão¹.

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo, Suécia, em 1972, foi um marco nas discussões acerca da degradação ambiental e da necessidade de proteção dos recursos naturais em nível global. A partir de então, a temática ambiental se tornou pauta nas agendas dos Organismos Internacionais, tornando-se objeto de negociação entre os países (BARBOSA, 2010, p. 39).

¹ Carta Europeia da água. Disponível em: <http://www.pucsp.br/ecopolitica/documentos/seguranca/docs/carta_europeia_agua.pdf> Acesso em: 29 jun. 2020.

A Declaração da Conferência de ONU no Ambiente Humano de 1972 serviu de paradigma e referencial ético para a comunidade internacional para a proteção global dos recursos naturais como um direito fundamental de todos. Ela reuniu ideais comuns da sociedade internacional na perspectiva de proteção ao meio ambiente, fazendo com que a temática ambiental fosse tratada para além dos Estados, em uma dimensão global, por ser uma proteção aos direitos humanos (MAZZUOLI, 2004, p. 99).

A necessidade de proteção da água na Declaração é tratada de uma forma geral, dentro do conceito de preservação dos recursos naturais. A preocupação com os recursos hídricos, entretanto, está expressa no capítulo I, artigo 3, no qual constata a poluição das águas em níveis perigosos, bem como no Capítulo II, princípio 2, em que define a água como um recurso natural que deve ser preservado em benefício das presentes e futuras gerações².

Na cidade de Mar del Plata, Argentina, em 1977, grande parte dos países do mundo se reuniu na primeira Conferência específica sobre a água. Organizada pela ONU, o seu principal objetivo foi traçar metas para evitar uma crise da água. Obteve dois resultados: o Plano de Ação e a Década Internacional da Água.

De acordo com Wagner Costa Ribeiro,

O Plano de Ação aprovado ao final continha recomendações e resoluções. Entre as primeiras estavam a busca da eficiência no uso da água, o controle da poluição dos recursos hídricos e suas implicações na saúde humana, planejamento para o uso da água, educação e pesquisa sobre o emprego e destino dos recursos hídricos e estímulo à cooperação regional e internacional. Foi acordado que cada país membro deveria promover políticas públicas de acesso à água de qualidade e saneamento básico para a totalidade da população até 1990. As resoluções abordam situações regionais específicas e que já apontavam um quadro de escassez hídrica.

A Década Internacional da Água foi implementada pela Assembleia Geral da ONU por meio da resolução 35/18, de 10 de novembro de 1980, para o período de 1981 a 1990. Ela buscou popularizar as temáticas referentes à água associando-as basicamente, aos serviços sanitários, cumprindo o mandado estabelecido em Mar Del Plata, que destacou o abastecimento humano deixando de lado os outros usos da água (RIBEIRO, 2008, p. 77).

O Plano de Ação reconheceu, ainda, pela primeira vez, a água como um direito, declarando que todos os povos, independentemente do seu estágio de desenvolvimento e das suas condições sociais e econômicas, têm direito ao acesso à água potável em quantidade e qualidade igual às suas necessidades básicas³.

Apesar de não terem sido cumpridas as metas de Mar Del Plata, há de se reconhecer que após a Conferência surgiram várias entidades relacionadas aos recursos hídricos pelo mundo, aumentou-se o número de pesquisas relacionadas à água. A crise da água e suas consequências se tornou tema relevante e surgiram programas internacionais de cooperação técnica e científica sobre o recurso (RIBEIRO, 2008, p. 79).

No mês de janeiro do ano de 1992, ocorreu a Conferência de Dublin, Irlanda, que contou com representantes de mais de 100 países, onde foram tratados temas relativos à avaliação, desenvolvimento e gestão da água doce. Na introdução da Declaração elaborada na Conferên-

2 Declaração da Conferência de ONU no Ambiente Humano, Estocolmo, 5-16 de junho de 1972. Disponível em: http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/estocolmo.doc. Acesso em: 29 jun. 2020.

3 O Direito Humano à Água e ao Saneamento: Marcos. Disponível em: http://www.un.org/waterforlifedecade/pdf/human_right_to_water_and_sanitation_milestones_por.pdf. Acesso em: 29 jun. 2020.

cia, reconhece-se que a escassez e o mau uso da água representam uma séria e crescente ameaça ao desenvolvimento sustentável e à proteção do ambiente, devendo tais recursos serem gerenciados mais eficazmente⁴.

Quatro princípios estão presentes no documento, dentre o qual se destaca o Princípio n.º 1, que descreve a água doce como um recurso finito e vulnerável, essencial para garantir a vida, o desenvolvimento e o meio ambiente.

Ainda, na ocasião, foi elaborado o Programa de Ação, que, com um caráter abrangente, indicou ações para diversos usos e temas envolvendo os recursos hídricos em cidades, indústria, agricultura e para reprodução da vida. Primordialmente, prega o combate à miséria e às doenças advindas do uso inadequado da água ou pela falta de saneamento básico (RIBEIRO, 2008, p. 82). Dentre os principais assuntos discutidos na Conferência estão a elevação da água à condição de bem econômico e a gestão do recurso na escala de bacias hidrográficas (RIBEIRO, 2008, p. 83).

Uma das mais importantes reuniões internacionais sobre o meio ambiente ocorreu na Conferência das Nações Unidas, realizada no Rio de Janeiro, em 1992 – a ECO 92 – onde foram firmados compromissos de grande relevância na seara ambiental, quais sejam duas convenções, uma sobre mudança do clima e outra sobre biodiversidade, uma declaração sobre florestas e um plano de ação que se chamou de Agenda 21 (MAZZUOLI, 2004, p. 101).

No que tange às águas doces, a Agenda 21, plano de ação que busca viabilizar a promoção do desenvolvimento sustentável nos países, tratou o tema com particularidade no capítulo 18 - Proteção da Qualidade e do Abastecimento dos Recursos Hídricos: Aplicação de Critérios Integrados no Desenvolvimento, Manejo e Uso dos Recursos Hídricos. O seu item 18.2 define, como objetivo geral, a manutenção de uma oferta adequada de água de boa qualidade para toda a população mundial, preservando-se as funções hidrológicas, biológicas e químicas dos ecossistemas, e condicionando as atividades humanas aos limites da capacidade da natureza.

Propõe, ainda, programas nas áreas de Desenvolvimento e manejo integrado dos recursos hídricos; avaliação e proteção destes, da qualidade da água e dos ecossistemas aquáticos; abastecimento de água potável e saneamento; água e desenvolvimento urbano sustentável; água para produção sustentável de alimentos e desenvolvimento rural sustentável; e impactos da mudança do clima sobre os recursos hídricos. Visando à concretização desses programas, discrimina-se, em cada um deles, a sua base de ação, os objetivos, atividades e meios de implementação, de modo a viabilizar o cumprimento das metas estabelecidas pelos Estados.

A criação de um organismo internacional responsável pela gestão internacional da água foi proposta na Conferência de Dublin, em 1992, e, após seguidas discussões para definição de objetivos e estrutura organizacional, foi instalado, em 1996, o Conselho Mundial da Água, na cidade de Marselha, França (RIBEIRO, 2008, p. 89).

Por meio de uma plataforma de debates, pretende-se alcançar uma visão estratégica acerca da gestão dos recursos hídricos, reunindo os seus resultados em um produto: o Fórum Mundial da Água, que ocorre a cada três anos e do qual o Conselho Mundial da Água é coorganizador (WORLD WATER COUNCIL).

Os fóruns internacionais da água têm tido a participação de um número maior de representantes estatais, pesquisadores, empresas e fundações do que os próprios eventos da ONU organizados sobre do tema. Junto ao fórum, funciona uma Conferência Interministerial com a finalidade de uma declaração política (VIEIRA, 2015, p. 313).

Até o momento, foram realizados oito fóruns, onde se demonstrou a preocupação com o gerenciamento integrado dos recursos hídricos, de forma a obter segurança hídrica alimentar, bem como em garantir o acesso à água a todos de maneira equitativa (VIEIRA, 2015, p. 315).

Outra Conferência importante na esfera ambiental foi a Conferência de Johannesburg, em 2002. Com representantes de 185 países, a Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável objetivou a elaboração de metas quantitativas, bem como avaliar as metas estabelecidas na Rio-92, para melhorar as chances de sobrevivência humana no planeta Terra. Para

4 The Dublin Statement on Water and Sustainable Development. Disponível em: <http://www.wmo.int/pages/prog/hwrp/documents/english/icwedece.html>. Acesso em: mar. 2015.

a água potável, a meta era reduzir pela metade a proporção da população mundial sem o seu acesso até 2015, implicando em oitenta por cento da população com acesso à água naquele ano (CAUBET, 2006, p. XXII).

Apesar das discussões em torno da importância dos recursos hídricos por décadas, o reconhecimento formal da água e saneamento como direito humano se deu com a Resolução da Assembleia Geral da ONU A/RES/64/292, de 28 de julho de 2010. A Resolução faz referência a outras resoluções e conferências em que a temática dos recursos hídricos foi discutida, com a definição de metas para acesso à água potável, bem como à Declaração dos Direitos Humanos, de 1948. Baseia-se, ainda, em dados que apontam 884 milhões de pessoas sem acesso à água de beber e 2,6 bilhões de pessoas não contempladas com saneamento básico.

A Resolução reconhece o direito à água potável limpa e segura e ao saneamento como um direito humano que é essencial para o pleno gozo da vida e de todos os direitos humanos. Ademais, em seu item 2, insta os Estados e organizações internacionais a fornecerem recursos financeiros, capacitação e transferência de tecnologia, por meio de assistência internacional e cooperação, a fim de intensificar os esforços para fornecer água potável limpa, segura e acessível e saneamento para todos.

Posteriormente, a Resolução do Conselho dos Direitos Humanos A/HRC/RES/15/9, de setembro de 2010, afirma que o direito humano à água potável e ao saneamento é derivado do direito a um padrão de vida adequado e intimamente relacionado com o direito do mais alto padrão atingível de saúde física e mental, bem como com o direito à vida e à dignidade humana. Nessa perspectiva, apela aos Estados para desenvolverem ferramentas adequadas, que podem abranger a legislação, planos e estratégias para o setor, incluindo financeiros, para alcançar, progressivamente, a plena concretização das obrigações de direitos humanos relacionadas ao acesso à água potável e ao saneamento.

Dispondo de tais instrumentos, conclui-se que a proteção internacional da água doce e o acesso à água potável estão resguardados por documentos produzidos em conferências internacionais e resoluções da ONU, que são instrumentos de *soft law*, (sem força vinculativa) de modo que a imperatividade perante os Estados em caso de descumprimento se mostra reduzida. No entanto, em contrapartida, não dispõem de tratados, pactos ou convenções próprias, a Resolução do Conselho dos Direitos Humanos A/HRC/RES/15/9.

Valendo-se do Pacto sobre direitos econômicos, sociais e culturais, da Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres, da Convenção sobre os direitos da criança e da Convenção sobre os direitos das pessoas com deficiência, a Resolução reconheceu o acesso à água e ao saneamento como integrante do direito internacional dos direitos humanos, gerando obrigações aos Estados-membros.

O acesso à água como Direito Humano

No âmbito internacional, os direitos humanos correspondem à designação dos direitos fundamentais (DIMOULIS; MARTINS, 2012, p. 27), indicando “o conjunto de direitos e faculdades que garantem a dignidade da pessoa humana e se beneficiam de garantias internacionais institucionalizadas” (RAMOS, 2012, p. 29). São considerados direitos superpositivos, sendo os direitos fundamentais os positivados na Constituição (DIMOULIS; MARTINS, 2012, p. 39).

Os direitos fundamentais “são direitos público-subjetivos de pessoas (físicas ou jurídicas), contidos em dispositivos constitucionais (...), tendo como finalidade limitar o exercício do poder estatal em face da liberdade individual” (DIMOULIS; MARTINS, 2012, p. 40).

Tais direitos equivalem a uma concepção de direitos absolutos, excepcionalmente relativizados segundo o critério da lei ou dentro dos limites legais. Tratam-se de direitos universais, o ideal da pessoa humana, vinculados à liberdade e à dignidade humana, enquanto valores históricos e filosóficos (BONAVIDES, 2004, p. 561-562).

Doutrinadores classificam-nos em gerações (ou dimensões) sucessivas, relacionados a um processo cumulativo e qualitativo. Os direitos da primeira geração são os direitos da liberdade, referentes aos direitos civis e políticos, e tendo por titular o indivíduo. Os da segunda geração são os direitos sociais, culturais e econômicos, baseados no princípio da igualdade. Já os de terceira geração correspondem se fundamentam na solidariedade, sendo exemplos o

direito ao desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente e o direito de comunicação (BONAVIDES, 2004, p. 563-564).

No que tange à existência de direitos de quarta geração, não há concordância entre juristas. Alguns apontam os direitos à informação, ao pluralismo e à democracia, e outros ao patrimônio genético. Ainda admitem a existência de direitos de quinta geração, que seria o direito à paz, para outros, ao cuidado, compaixão e amor por todas as formas de vida (SILVA; FACHIN, 2009, p. 2634-2635).

Diante do quadro de escassez de água potável no mundo, má-distribuição e degradação, com a possibilidade de comprometimento da subsistência da vida na Terra, propõe-se a existência de uma sexta dimensão de direitos fundamentais, correspondente ao acesso à água potável (SILVA; FACHIN, 2009, p. 2635).

Para tanto, sustentam que a água potável, imprescindível à existência da vida, enquanto direito fundamental, provoca uma mudança de postura no Estado e na sociedade, devendo receber tratamento prioritário. Nesse sentido, os Estados se comprometem a elaborar leis, priorizando a proteção e a promoção do direito fundamental, bem como estabelecendo políticas públicas. Na área jurídica, ao dirimir conflitos, deve-se decidir em prol da concretização desse direito (SILVA; FACHIN, 2009, p. 2637).

Por fim, argumentam que, reconhecido como direito fundamental, o acesso à água potável passa a receber tratamento diferenciado do Estado e da sociedade, de modo a preservar o recurso com sustentabilidade. Além disso, fortalece-se a juridicidade do direito, tanto para o Estado, quanto para as pessoas (SILVA; FACHIN, 2009, p. 2637).

De fato, a preocupação com os recursos hídricos é crescente no âmbito internacional, havendo o reconhecimento de que a água é essencial para a sobrevivência e dignidade humana, e a necessidade de gestão e proteção do recurso como garantia de sustentabilidade para as presentes e futuras gerações.

Contudo, há uma carência de normas imperativas internacionais para a proteção do recurso, de sorte que o Direito Internacional, no que concerne ao tema, pauta-se em documentos de natureza *soft law* (sem força vinculativa), o que gera incertezas quanto à solidez e eficácia de tais documentos para a tutela da água (VIEIRA; BARCELLOS, 2009, p. 71).

Grande parte do regime internacional da água doce está sob a forma de declarações e resoluções de organizações internacionais, classificadas como *soft law* (sem força vinculativa), e, portanto, desprovidas de um poder cogente, mas possuem um caráter educativo e influenciador do direito (VIEIRA, 2015, p. 322). É composto, assim, de normas que visam regulamentar futuros comportamentos dos Estados - mas não são normas jurídicas - impondo sanções de conteúdo moral ou extrajurídicas, em caso de descumprimento ou inobservância de seus postulados (MAZZUOLI, 2004, p. 115).

A dificuldade relatada pelos estudiosos do assunto em regulamentar o acesso à água em escala global envolve o interesse de corporações privadas internacionais e de suas corporações financiadoras (RIBEIRO, 2008, p. 124; CAUBET, 2006, p. 24-25), que veem o recurso indispensável à vida como bem econômico e gerador de riquezas, elevando-o à categoria de mercadoria e o submetendo às regras do comércio internacional (VIEIRA; BARCELLOS, 2009, p. 79). Existe, ainda, o interesse político, em algumas regiões do mundo, em priorizar o uso da água para grandes empreendimentos privados (VIEIRA; BARCELLOS, 2009, p. 80), o que vai de encontro à proposta de consagrá-la como direito fundamental.

Nesse cenário, visando à proteção da água em uma perspectiva do direito internacional, deve-se partir de que o acesso à água é um direito humano fundamental, aplicando-se a ele, portanto, os princípios dos Direitos Humanos. Nesta esteira, a defesa universal dos Direitos Humanos deve ser argumento para positivar nos sistemas jurídicos nacionais o direito de acesso à água (VIEIRA; BARCELLOS, 2009, p. 85).

Seguindo esse trilhar,

A poluição, a escassez, o desperdício e a exploração indevida têm de ser regulamentadas em nível internacional por documentos que saiam da esfera de *soft law* e adquiram o

caráter de obrigatoriedade para todos os países. Assim, o uso, a escassez, a poluição e a exploração da água deverão ser regulamentados tendo como ponto de partida o direito humano fundamental de acesso à água (VIEIRA; BARCELLOS, 2009, 94).

Atualmente, pressões nos governos nacionais promovidas na oitava Conferência Mundial da Água, ocorrida em Brasília, no ano de 2018, impulsionaram que a garantia do acesso à água como direito fundamental avançasse na linha para incorporação no ordenamento interno, a partir da mudança nas Constituições locais, ante as dificuldades encontradas para elaboração e assinatura de tratado internacional.

No Brasil, por exemplo, tramita a proposta de Emenda à Constituição n.º 4/2018, que pretende incluir o inciso LXXIX ao Art. 5º. A Emenda foi aprovada no dia 09/05/2019 na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal e, caso promulgada, positivará o acesso à água potável como direito fundamental para possibilitar meios de vida, bem-estar e desenvolvimento socioeconômico.

Nesse sentido, vislumbra-se que o direito de acesso à água alçado à dimensão de direito humano universal ampliará consideravelmente a proteção do recurso e o legítimo interesse de agir dos Estados, internamente ou em suas relações internacionais. Para tanto, é necessário um disciplinamento jurídico internacional na esfera de *hard law* (com força vinculativa), que tenha um caráter cogente, obrigando os Estados a garantir este direito, para além da incorporação individual dos Estados do direito em seus ordenamentos internos.

Considerações Finais

Ao final do presente trabalho, pode-se extrair como conclusões que, embora haja o reconhecimento internacional da importância da água e da possibilidade de escassez na comunidade internacional, a efetivação da proteção do recurso e promoção do seu acesso, como direito humano fundamental, de caráter universal, encontra-se frágil, uma vez que os documentos internacionais existentes (Resolução da Assembleia das Nações Unidas e Resolução do Conselho de Direitos Humanos) estão na esfera de *soft law* (sem força vinculativa), carecendo de imperatividade e caráter cogente. Necessita-se, portanto, de um disciplinamento jurídico internacional na esfera de *hard law* (com força vinculativa) para o tema, de modo a garantir a proteção e o gerenciamento do recurso, em nível internacional.

O reconhecimento do acesso à água como direito fundamental universal, dada a sua imprescindibilidade à vida, como já pontuam alguns juristas, poderá ser o pontapé necessário para a inclusão de sua proteção em tratados internacionais, com amplo compromisso dos países signatários, bem como a elaboração de legislação própria no ordenamento jurídico interno dos Estados.

Entretanto, ante a larga discussão do assunto por décadas, inclusive com a ocorrência de oito conferências mundiais da ONU para a proteção da água, e a resistência em se formular um tratado internacional para garantia do acesso à água como direito humano fundamental e universal, os países vêm buscando a sua incorporação no seu ordenamento jurídico interno, a exemplo do Brasil, que embora não tenha o status de proteção internacional que o tema requer, no mínimo haverá a garantia constitucional local à população daquele país.

Sob esse ponto de vista, os debates atuais em conferências internacionais acerca do tema são de grande relevância, se não, ainda, para confecção de tratado internacional, mas para sensibilização de chefes de Estado e representantes destes para minuta de projetos de lei para acessibilidade e proteção ao recurso.

Referências

BARBOSA, E. M. Água doce: direito fundamental da pessoa humana. In: FARIAS, T; COUTINHO, F. S. N (Coord.). **Direito ambiental: o meio ambiente e os desafios da contemporaneidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 37-45.

- BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.
- CAUBET, C. G. **A água doce nas relações internacionais**. Barueri-SP: Manole, 2006.
- CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (1992: RIO DE JANEIRO). Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento: de acordo com a Resolução n 44/228 da Assembleia Geral da ONU, de 22-12-1989, estabelece uma abordagem equilibrada e integrada das questões relativas a meio ambiente e desenvolvimento: a Agenda 21. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1995. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/agenda21.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2015.
- DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria Geral dos Direitos Fundamentais**. 4. ed. Atlas, 2012.
- FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations). **Sources of international water law**. Roma: FAO, 1998. Disponível em: <http://www.fao.org/docrep/005/w9549e/w9549e08.htm#bm08.1.2>. Acesso em 19 mar. 2015.
- MAZZUOLI, V. O. A proteção internacional dos direitos e o direito internacional do meio ambiente. **Revista de Direito Ambiental**, v. 34, p. 97 – 123, 2004.
- RAMOS, André de Carvalho. **Processo Internacional dos Direitos Humanos**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- RIBEIRO, W. C. **Geografia política da água**. São Paulo: Annablume, 2008. Disponível em: <http://books.google.com.br/books/about/Geografia_pol%C3%ADtica_da_%C3%A1gua.html?hl=pt-BR&id=IPv-BCWlfygC> Acesso em: 25 mar. 2015.
- SILVA, D. M.; F. Z. Acesso à água potável: direito fundamental de sexta dimensão. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 18., 2009, São Paulo. **Anais do XVIII Congresso Nacional do CONPEDI**. São Paulo: CONPEDI, 2009. p. 2618-2651.
- VIEIRA, A. C. O regime internacional da água doce. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, v. 90, p. 307 – 331, 2015.
- VIEIRA, A. C.; BARCELLOS, I. C. Água: bem ambiental de uso comum da humanidade. **Revista de Direito Ambiental**, v. 53, p. 56-102, 2009.
- UNITED NATIONS. **Resolution adopted by the General Assembly on 28 July 2010 64/292**: The human right to water and sanitation. Disponível em: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292. Acesso em: 1º abr. 2015.
- UNITED NATIONS. **Resolution adopted by the Human Rights Council 15/9**: Human rights and access to safe drinking water and sanitation. Disponível em: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/HRC/RES/15/9. Acesso em: 1º abr. 2015.
- WORLD WATER COUNCIL. **Vision, mission, strategy**. Disponível em: <http://www.worldwatercouncil.org/about-us/vision-mission-strategy/>. Acesso em: 1º abr. 2015.
- WWAP (United Nations World Water Assessment Programme). **The United Nations World Water Development Report 2015**: Water for a Sustainable World. Paris: UNESCO, 2015. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002318/231823E.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2015.