



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**  
**DOUTORADO EM DIREITO**

**ÁLISSON JOSÉ MAIA MELO**

**OS DIREITOS HUMANOS À ÁGUA E AO SANEAMENTO:  
REPERCUSSÕES JURÍDICAS NA GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS E  
SANEAMENTO NO DIREITO BRASILEIRO E EMERGÊNCIA DE UMA  
ORGANIZAÇÃO SUL-AMERICANA DE GESTÃO DE ÁGUAS**

**FORTALEZA**

**2018**



ÁLISSON JOSÉ MAIA MELO

OS DIREITOS HUMANOS À ÁGUA E AO SANEAMENTO:  
REPERCUSSÕES JURÍDICAS NA GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS E  
SANEAMENTO NO DIREITO BRASILEIRO E EMERGÊNCIA DE UMA  
ORGANIZAÇÃO SUL-AMERICANA DE GESTÃO DE ÁGUAS

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Germana de Oliveira Moraes

FORTALEZA

2018

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Biblioteca Setorial da Faculdade de Direito

- 
- M528d      Melo, Álisson José Maia.  
Os direitos humanos à água e ao saneamento: repercussões jurídicas na gestão de recursos hídricos e saneamento no direito brasileiro e emergência de uma organização sul-americana de gestão de águas / Álisson José Maia Melo. – 2018.  
334 p. : enc. ; 30 cm.
- Tese (doutorado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, 2018.  
Área de Concentração: Ordem Jurídica Constitucional.  
Orientação: Profa. Dra. Germana de Oliveira Moraes.
1. Direitos humanos. 2. Direito Administrativo - Brasil. 3. Direito das Águas - Brasil. 4. Direito Administrativo – América do Sul. 5. Eficiência (serviço público) – Brasil. I. Moraes, Germana de Oliveira (orient.). II. Universidade Federal do Ceará – Mestrado em Direito. III. Título.

ÁLISSON JOSÉ MAIA MELO

OS DIREITOS HUMANOS À ÁGUA E AO SANEAMENTO:  
REPERCUSSÕES JURÍDICAS NA GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS E  
SANEAMENTO NO DIREITO BRASILEIRO E EMERGÊNCIA DE UMA  
ORGANIZAÇÃO SUL-AMERICANA DE GESTÃO DE ÁGUAS

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de  
Pós-Graduação em Direito da Universidade  
Federal do Ceará, como requisito parcial para  
obtenção do Título de Doutor em Direito. Área  
de concentração: Ordem Jurídica Constitucional.

Defesa em: 30/07/2018.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof.<sup>a</sup>. Dr.<sup>a</sup> Germana de Oliveira Moraes (Orientadora)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof.<sup>a</sup>. Dr.<sup>a</sup>. Tarin Cristino Frota Mont'Alverne  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof.<sup>a</sup>. Dr.<sup>a</sup>. Raquel Coelho de Freitas  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof.<sup>a</sup>. Dr.<sup>a</sup>. Daniela Mesquita Leutchuk de Cademartori  
Centro Universitário La Salle (UNILASSALLE)

---

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo  
Universidade de Marília (UNIMAR)



Às futuras gerações, minhas meninas Catarina e Diana, que a vocês seja garantido o acesso à água limpa e segura em quantidade e qualidade suficientes para uma vida inteira.



## AGRADECIMENTOS

Uma tese de doutorado pode ser encarada, mais além do que uma proposta científica inovadora, como a profissão de uma experiência de vida. Esta tese é em grande parte isso: o compartilhamento de uma proposta de conhecimento científico, construído a partir da minha visão de mundo. Tenho trabalhado com o tema, inicialmente com saneamento básico, e mais recentemente expandindo para a gestão de recursos hídricos, há mais de uma década. Assim que concluí meu curso de graduação em Direito, nesta mesma Universidade Federal do Ceará, aderi ao corpo técnico da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará (ARCE), tendo como primeira missão trabalhar na discussão para a regulamentação da Lei de Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico.

Sou extremamente grato à ARCE pela oportunidade de poder me aproximar dos estudos em torno da regulação dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. Nessa primeira linha, merecem menção a então Conselheira à época responsável pelo tema na instituição, Marfisa Maria de Aguiar Ferreira Ximenes, e ao então Coordenador de Saneamento Básico, Dr. Alceu de Castro Galvão Junior, recém-egresso de seu doutorado em engenharia sanitária. Alceu, além de tudo parceiro acadêmico, esteve diretamente responsável por me introduzir e conduzir minhas pesquisas dentro do saneamento básico. A você também devo a satisfação de ter participado da elaboração da Política Estadual de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário.

Não o suficiente, a experiência na ARCE não seria satisfatória se não contasse com um ambiente de trabalho profícuo, em especial, por contar com uma equipe de excelência em formação acadêmica e pesquisa científica, que sempre favoreceu a realização de discussões abertas, plurais e de profundidade em torno dos assuntos afetos à instituição. Nessa segunda linha, talvez até mais importante que a primeira, em razão do contato diuturno e do diálogo jurídico, agradeço aos estimados amigos Dr. Ivo César Barreto de Carvalho, M.Sc. (e doutorandas) Gislene Rocha Lima e Liliane Sonsol Gondim, e (mestrando) Marcelo Capistrano Cavalcante.

Foi da experiência na ARCE que partiu meu projeto de mestrado, sobre gestão associada de serviços públicos, nesta mesma Universidade. Durante o curso do Mestrado Acadêmico, a *expertise* em matéria de água e esgoto já adquirida me proporcionou a oportunidade ímpar de participar do meu primeiro projeto de pesquisa com financiamento público. O Projeto “Águas, direito humano à água e ao saneamento básico nos países da Unasul: formulação de políticas públicas e marcos regulatórios comuns”, levado à frente pela coordenação de minha

orientadora, Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Germana de Oliveira Moraes, foi um verdadeiro divisor de águas na minha vida acadêmica, permitindo-me não apenas desenvolver o tema para meu projeto de doutorado, como também de me apresentar a uma equipe incrível de pesquisadores. Agradeço, em especial, aos queridos Profs. Drs. Antonio Carlos Wolkmer, Daniela Mesquita Leutchuk de Cademartori, Marcos Leite Garcia, Maria de Fátima Schumacher Wolkmer, Sérgio Urquhart de Cademartori, Raquel Coelho de Freitas e William Paiva Marques Júnior, pelas experiências e visões compartilhadas tanto no Brasil quanto no exterior.

Já cursando o doutorado, tive a oportunidade de ampliar meus horizontes do conhecimento para novos problemas do mundo. Agradeço aos meus mestres, que o faço em nome daqueles que fizeram parte do meu Curso de Doutorado, os Profs. Drs. Denise Lucena Cavalcante (Seminários de Pesquisa em Tributação Ambiental), Germana de Oliveira Moraes (Constitucionalismo Democrático Latino-Americano e Seminários Especiais em Direitos da Natureza) Glauco Barreira Magalhães Filho (Estudos do Imaginário Jurídico), Juliana Cristine Diniz Campos (Hermenêutica Constitucional), Manfredo Araújo de Oliveira (Filosofia Prática), Maria Vital da Rocha (Direitos da Personalidade), Renato Sílvio da Frota Ribeiro (Direito Ambiental e Políticas Nacionais de Irrigação e Recursos Hídricos) e Tarin Cristino Frota Mont'Alverne (Proteção Internacional do Meio Ambiente e Seminários de Pesquisa em A Fragmentação do Direito Internacional no contexto do Direito do Mar). Gostaria de fazer um agradecimento especial ao Prof. Dr. Roberto Alfonso Viciano Pastor, da Universidade de Valência, por compartilhar sua experiência como Professor Visitante do Programa, com o qual cursei os Seminários Especiais em Origem e Desenvolvimento do Novo Constitucionalismo Latino-Americano. Por fim, mas não menos importante, um agradecimento ao Prof. Dr. Gustavo César Machado Cabral, de quem fui aluno informal em seus seminários especiais sobre História dos Conceitos e Pensamento Político Brasileiro.

O Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará também me permitiu especializar na nobre porém sacrificante atividade de editoração de periódicos eletrônicos, começando minha carreira com a Nomos. Agradeço enormemente às minhas coeditoras, Profas. Dras. Denise Lucena Cavalcante e Tarin Cristino Frota Mont'Alverne, pela confiança depositada por todos estes anos, que nos proporcionou grandes conquistas, e pela troca de experiências na atividade editorial. Presto agradecimentos igualmente aos coeditores de meus outros periódicos, trabalhados ao longo do doutorado, pela parceria sólida que temos: da Revista da Faculdade de Direito, o Prof. Dr. William Paiva Marques Júnior e a Profa. M.Sc. Fernanda Cláudia Araújo da Silva; da Revista Jurídica do Centro Universitário 7 de Setembro,

a Profa. Dra. Germana Parente Neiva Belchior; da Revista da Procuradoria-Geral do Município de Fortaleza, o Prof. Dr. Marcelo Sampaio Siqueira.

Foi no período do doutorado quando iniciei minha carreira como docente de curso de graduação. A docência nunca foi uma vocação nem uma necessidade financeira, mas veio naturalmente em razão da formação acadêmica e é a atividade que hoje tem me colocado os maiores desafios profissionais, para proporcionar um ensino jurídico adequado às novas exigências num mundo globalizado e em plena mudança. Agradeço às instituições de ensino que tão bem me acolheram com atenção, respeito e profissionalismo, na pessoa de seus coordenadores, os Profs. Fernanda Cláudia Araújo da Silva (UFC), Jorge Ferraz Neto (FVJ), Maria Vital da Rocha (UNI7) e Rafael Pinto Bastos (Uninassau).

Não poderia deixar de registrar o apoio que recebi de professores de outras instituições na condução do doutorado, seja com aspectos metodológicos ou de conteúdo, em especial do Prof. Dr. Juarez Freitas, da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC/RS), do Prof. Dr. Bas'ilele Malomalo, da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Latino-Americana (Unilab) e do Prof. Dr. Mário César Machado Cabral, da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Agradeço ainda às amigas nutridas com os discentes do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, que contribuíram para a boa convivência e condução dos trabalhos ao longo do Curso, dos quais não poderia deixar de mencionar meus colegas de turma, os Profs. Drs. Felipe Lima Gomes, Fillipe Augusto dos Santos Nascimento e Nagibe de Melo Jorge Neto, e os parceiros Fernanda Castelo Branco Araujo, José Evandro Alencar Correia, Thales José Pitombeira Eduardo, André Viana Garrido e Ulisses Levi Silvério dos Reis.

Presto ainda agradecimentos àqueles parceiros para qualquer projeto, que estiveram mais que presentes ao longo desses cinco anos, o Prof. Dr. William Paiva Marques Junior e a Profa. M.Sc. Fernanda Cláudia Araújo da Silva, da Universidade Federal do Ceará e os Profs. M.Sc. José Evandro de Alencar Correia, Eric de Moraes e Dantas e Felipe Meira Marques. A partir do doutorado, tomei a decisão de direcionar minha produção acadêmica na produção de artigos científicos, sem abandonar as publicações em capítulos de livros, atividades com as quais pude contar com a ajuda de muitos parceiros: dos Drs. Germana de Oliveira Moraes, Roberto Alfonso Viciano Pastor, Gabriela Pimentel Pessoa, Maria Vital da Rocha, Alceu de Castro Galvão Júnior, André Dias Fernandes e Tiago Seixas Themudo, dos M.Sc. Liliane Sonsol Gondim, Flávia Soares Unneberg, Eulália Emilia Pinho Camurça, Fernanda Castelo Branco Araujo, Emetério Silva de Oliveira Neto e Alexandre Caetano da Silva, e dos ex-alunos de graduação Maria Teresa Conti Vieira, Guilherme Bezerra Barbosa, Mateus Barreto Costa,

Hernandes Diego Severiano, Felipe Mikael Vasques Monteiro e Cícero Gonçalves Oliveira da Silva.

À “Salamanca” Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará, há quinze anos dei meus primeiros passos acadêmicos em seus centenários corredores. Aos incansáveis servidores e colaboradores da instituição, pela paciência e atenção, pela acolhida fraternal, pelo compromisso com a Universidade e pelo apoio oferecido durante o Curso; em especial, a Marilene, Heloisa e Kássia, da Secretaria do Programa; a Geovanice, Camila e Liduína, da Biblioteca; a Seu Bento e Seu Moura, da Faculdade; e a Caio e Xuxu, da fotocópia.

Às professoras doutoras componentes da banca de defesa, Tarin Cristino Frota Mont’Alverne, Raquel Coelho de Freitas e Daniela Mesquita Leutchuk de Cademartori, exemplos de liderança feminina em suas respectivas linhas de pesquisa, pela presença marcante ao longo dos meus sete anos de formação, entre mestrado e doutorado, e especialmente pela delicadeza no aceite em participar da defesa e por dedicar seus tempos e um pouco de si próprias nesta pesquisa. Ao Prof. Dr. Valter Moura do Carmo, agradeço igualmente pela gentileza em participar desta pesquisa, pelo apoio e parceria nas atuais e futuras empreitadas.

E, em especial, agradeço à minha orientadora. Profa. Dra. Germana de Oliveira Moraes, quem, pelo exemplo de compromisso e iniciativa, ironicamente, mesmo quando distante em suas muitas viagens, permaneceu constantemente presente, nos últimos sete anos, acompanhando e de forma bastante pontual, porém extremamente eficiente, conduzindo minha formação enquanto pesquisador e acadêmico. A você serei sempre grato por ter participado e continuar participando de seus projetos e de suas pesquisas inovadoras.

A família é nossa base mais fundamental para a vida em sociedade, é quem molda nossa identidade mais essencial da personalidade, dentro de um ambiente de confiança e intimidade. Devo a minha construção enquanto indivíduo ao núcleo da minha família, em especial aos meus pais, Célio José e Maria Bernadete, mas também aos meus irmãos, Vítor e Élisson, os quais, a despeito de todas as divergências de opiniões, são verdadeiros amigos para a vida.

Durante o doutorado também reconstruí minha família, o que me deu novo ânimo, novas alegrias e direcionamento em minha trajetória de vida. Gabriela e eu temos uma história no mínimo curiosa, pois nos conhecemos rapidamente como ainda candidatos ao mestrado em Direito da UFC. Cursamos o mestrado juntos e nos tornamos bons amigos, a despeito das discussões e picuinhas de costume. Passado um breve período sem contato, nos reencontramos, afetivamente, embora ela estivesse do outro lado do país, em terras gaúchas. Com ela, ganhei uma nova família, que me acolheu como um filho, apoiando nos momentos de cansaço e comemorando nos momentos de alegria. Agradeço aos meus sogros, Josué Cabral Pessoa (poeta

autor da epígrafe desta tese) e Marfiza Leila Pimentel, e ao meu cunhado, Pablo Pessoa, bem como aos meus tios afins Mirna, Jesús, Marfalda e César pela torcida durante todo o período do doutorado.

Aliás, meu ingresso na docência de graduação também é culpa de Gabriela. Mais importante do que tudo, ela ainda me proporcionou mais duas alegrias, nossas filhas, Catarina e Diana, que praticamente nasceram durante os nossos doutorados, colocando nossas vidas em perspectiva. As três, nos últimos meses, têm sofrido pelas minhas ausências física e afetiva, necessárias para a conclusão da presente pesquisa. Não há palavras para expressar a minha gratidão e o amor que nutro pela Profa. Dra. Gabriela Pimentel Pessoa, cúmplice da minha vida, pela presença, apoio e crítica necessária, e por ser essa artífice e coordenadora dos nossos projetos pessoais e profissionais. Você dá um colorido todo especial para a minha vida, com frescor e ânimo imarcescíveis. Por você terei eternamente o afeto e a amizade sinceros.



“Águas / Todas águas / De rios / De riachos / De  
ribeirões longínquos / Afluentes esquecidos /  
Que brotam do nada / Nascentes perdidas /  
Seguindo / Sempre para algum lugar.

Águas de correr / Caudalosas / Serenas / Sobre  
a terra da gente / Que seguem ao abandono / No  
meio das cidades / E nutrem-se de rejeitos / Às  
vezes só canais de despejos / E nada mais.

Águas que a natureza zela / E guarda em seu  
seio / A mais cristalina fonte / Em um aquífero  
errante / Que um dia será descoberto / E exposto  
ao homem / Como se dele fosse dono.

Águas que já agonizam / Nos rincões / Na mais  
infame / Desventura humana / Mas que serão  
tão cobiçadas / Na hora mais sombria da  
escassez.

Águas dos sonhos / De lavar a alma dos homens  
/ E preservar o que é preciso / Presente da vida  
/ Um relicário de todos.”

(Águas – Josué Cabral Pessoa)



## RESUMO

A declaração da Assembleia Geral das Nações Unidas, reconhecendo os direitos humanos à água potável e ao saneamento limpos e seguros, através da Resolução 64/292, é resultado de um longo processo de evolução do Direito Internacional da Água Doce. A repercussão jurídica dessa declaração para a gestão de recursos hídricos e para a prestação de serviços públicos de saneamento básico no Direito brasileiro, é o objeto desta investigação, feita a partir de um método dedutivo, com uma abordagem institucional sob o paradigma da complexidade. Levando a sério a declaração, e sua força normativa em virtude de decorrer do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais, de 1966, a internalização nos ordenamentos jurídicos pátrios dos direitos humanos à água potável e ao saneamento básico, com a necessária proteção das fontes de água para que seja garantida sua potabilidade, com *status* de normas internacionais, deve provocar uma mudança de cultura e de interpretação jurídica. Após uma revisão da legislação brasileira em matéria de recursos hídricos e serviços públicos de saneamento básico, são identificadas pontos de conflito com os direitos humanos em exame, desenvolvendo-se interpretações sistemáticas e coerentes do ordenamento jurídico nacional. Em seguida, reconhecendo-se que a força normativa desses direitos humanos conduz ao dever dos Estados em garantir uma eficiência tanto na gestão dos recursos hídricos quanto na prestação dos serviços de água e saneamento, esses direitos vão sugerir a necessidade de integração regional para a proteção da soberania hídrica em face da crise mundial de escassez de recursos hídricos. Nesse sentido, o recorte da pesquisa se volta para a América do Sul, uma vez que as grandes bacias hidrográficas brasileiras são confinadas nesse subcontinente. Para tanto, é necessário averiguar se as legislações nacionais e o acordos regionais são compatíveis com a construção de um modelo regional de gestão sul-americana de águas e saneamento. Uma vez empreendido o repasse das legislações nacionais e das experiências de cooperação multilateral nas grandes bacias hidrográficas sul-americanas, analisa-se de forma crítica os processos de integração latino-americanas, propondo razões para seu fracasso. No entanto, entende-se que o modelo da União das Nações Sul-Americanas parece estar mais adequado à tradição comum da região, e seria um paradigma adequado para o desenvolvimento de uma gestão de águas e saneamento voltada principalmente para os aspectos sociais e ambientais. São apresentadas quatro propostas de integração sul-americana para gestão de águas e saneamento e sintetizada uma principiologia de base para a constituição desse organismo internacional.

**Palavras-chave:** Direito internacional da água doce. Direitos humanos. Água potável e saneamento. Direito brasileiro. Integração regional sul-americana.



## ABSTRACT

The United Nations General Assembly declaration recognizing human rights to clean and safe drinking water and sanitation through Resolution 64/292 is the result of a long process of evolution of international freshwater law. The legal repercussion of this declaration for the management of water resources and for the provision of public basic sanitation services in Brazilian law is the object of this research, made from a deductive method, with an institutional approach under the paradigm of complexity. Taking the statement seriously, and its normative force as a result of the 1966 International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, the internalization into national legal systems of the human rights to safe drinking water and basic sanitation, with the necessary protection of the sources of water to ensure its drinkability, with the *status* of international standards, should lead to a change of culture and of legal interpretation. After a review of the Brazilian legislation on water resources and basic sanitation services, points of conflict with the human rights in question are identified, developing systematic and coherent interpretations of the national legal system. Next, recognizing that the normative force of these human rights leads to States' duty to ensure efficiency in both water management and water and sanitation services, these rights will suggest the need for regional integration for protection of water sovereignty in the face of the global crisis of water scarcity. In this sense, the research cut focuses on South America, since the great Brazilian watersheds are confined in this subcontinent. To that end, it is necessary to investigate whether national laws and regional agreements are compatible with the construction of a regional model of South American water and sanitation management. Once analyzed and discussed the national legislations and experiences of multilateral cooperation in the major South American river basins, the Latin American integration processes are critically analyzed, proposing reasons for their failure. However, it is understood that the model of the Union of South American Nations seems to be better suited to the common tradition of the region and would be an appropriate paradigm for the development of water and sanitation management focused primarily on social and environmental aspects. Four proposals for South American integration for water and sanitation management are presented and a basic principles for the constitution of this international organization is summarized.

**Keywords:** International freshwater law. Human rights. Drinking water and sanitation. Brazilian Law. South American regional integration.



## RESUMEN

La declaración de la Asamblea General de las Naciones Unidas, reconociendo los derechos humanos al agua potable y al saneamiento limpios y seguros, a través de la Resolución 64/292, es el resultado de un largo proceso de evolución del Derecho Internacional del Agua Dulce. La repercusión jurídica de esta declaración para la gestión de recursos hídricos y para la prestación de servicios públicos de saneamiento básico en el Derecho brasileño, es el objeto de esta investigación, hecha a partir de un método deductivo, con un enfoque institucional bajo el paradigma de la complejidad. Tomando en serio la declaración, y su fuerza normativa en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, de 1966, la internalización en los ordenamientos jurídicos patrios de los derechos humanos al agua potable y al saneamiento básico, con la necesaria protección de las fuentes de agua para que se garantice su potabilidad, con estatus de normas internacionales, debe provocar un cambio de cultura e interpretación jurídica. Después de una revisión de la legislación brasileña en materia de recursos hídricos y servicios públicos de saneamiento básico, se identifican puntos de conflicto con los derechos humanos en examen, desarrollándose interpretaciones sistemáticas y coherentes del ordenamiento jurídico nacional. A continuación, reconociendo que la fuerza normativa de esos derechos humanos conduce al deber de los Estados en garantizar una eficiencia tanto en la gestión de los recursos hídricos y en la prestación de los servicios de agua y saneamiento, esos derechos van a sugerir la necesidad de integración regional para la protección de la soberanía hídrica frente a la crisis mundial de escasez de recursos hídricos. En ese sentido, el recorte de la investigación se vuelve hacia América del Sur, una vez que las grandes cuencas hidrográficas brasileñas son confinadas en ese subcontinente. Para ello, es necesario averiguar si las legislaciones nacionales y los acuerdos regionales son compatibles con la construcción de un modelo regional de gestión sudamericana de aguas y saneamiento. Una vez emprendido el traspaso de las legislaciones nacionales y de las experiencias de cooperación multilateral en las grandes cuencas hidrográficas sudamericanas, se analizan de forma crítica los procesos de integración latinoamericanos, proponiendo razones para su fracaso. Sin embargo, se entiende que el modelo de la Unión de las Naciones Sudamericanas parece estar más adecuado a la tradición común de la región, y sería un paradigma adecuado para el desarrollo de una gestión de aguas y saneamiento orientada principalmente a los aspectos sociales y ambientales. Se presentan cuatro propuestas de integración sudamericana para gestión de aguas y saneamiento y sintetizada una principiología de base para la constitución de ese organismo internacional.

**Palabras-clave:** Derecho internacional del agua dulce. Derechos humanos. Agua potable y saneamiento. Derecho brasileño. Integración regional sudamericana.



## RESUMÉ

La déclaration de l'Assemblée Générale des Nations Unies reconnaissant le droit de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement, par sa Résolution 64/292, est le résultat d'un long processus d'évolution de la loi internationale l'eau douce. Les répercussions juridiques de cette déclaration pour la gestion des ressources en eau et la fourniture de services publics d'assainissement de base dans la législation brésilienne est l'objet de cette recherche, faite à partir d'une méthode déductive, avec une approche institutionnelle sous le paradigme de la complexité. Prenant la déclaration au sérieux, et sa force normative à la suite du Pacte International sur les droits économiques, sociaux et culturels de 1966, l'internalisation dans les systèmes juridiques nationaux des droits humains à l'eau potable et à l'assainissement de base, avec la protection nécessaire des sources de l'eau pour assurer sa potabilité, avec le statut de normes internationales, devrait conduire à un changement de culture et d'interprétation juridique. Après un examen de la législation brésilienne sur les ressources en eau et les services d'assainissement de base, les points de conflit avec les droits de l'homme en question sont identifiés, développant des interprétations systématiques et cohérentes du système juridique national. Ensuite, reconnaissant que la force normative de ces droits de l'homme conduit les États à assurer l'efficacité de la gestion de l'eau et des services d'eau et d'assainissement, ces droits suggèrent la nécessité d'une intégration régionale pour protéger la souveraineté de l'eau face à la crise mondiale de la pénurie d'eau. En ce sens, la coupe de recherche se concentre sur l'Amérique du Sud, puisque les grands bassins versants brésiliens sont confinés dans ce sous-continent. À cette fin, il est nécessaire d'examiner si les lois nationales et les accords régionaux sont compatibles avec la construction d'un modèle régional de gestion de l'eau et de l'assainissement en Amérique du Sud. Une fois analysées et discutées les législations nationales et les expériences de coopération multilatérale dans les principaux bassins fluviaux sud-américains, les processus d'intégration latino-américains sont analysés de manière critique, en proposant les raisons de leur échec. Cependant, il est entendu que le modèle de l'Union des Nations Sud-Américaine semble mieux adapté à la tradition commune de la région et constituerait un paradigme approprié pour le développement d'une gestion de l'eau et de l'assainissement axée principalement sur les aspects sociaux et environnementaux. Quatre propositions d'intégration sud-américaine pour la gestion de l'eau et de l'assainissement sont présentées et un résumé des principes de base de la constitution de cette organisation internationale est présenté.

**Mots clés:** Droit international de l'eau douce. Droits de l'homme. Eau potable et assainissement. Droit brésilienne. Intégration régionale sud-américaine.



## RIASSUNTO

La dichiarazione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite che riconosce i diritti umani all'acqua potabile pulita e ai servizi igienico-sanitari attraverso la Risoluzione 64/292 è il risultato di un lungo processo di evoluzione della legislazione internazionale sulle acque dolci. La ripercussione legale di questa dichiarazione per la gestione delle risorse idriche e per la fornitura di servizi igienici pubblici di base nella legislazione brasiliana è l'oggetto di questa ricerca, realizzata con un metodo deduttivo, con un approccio istituzionale sotto il paradigma della complessità. Prendendo seriamente la dichiarazione e la sua forza normativa come risultato del Patto internazionale sui diritti economici e sociali del 1966, l'internalizzazione dei sistemi giuridici dei diritti umani per l'acqua potabile e le strutture igienico-sanitarie di base, con la necessaria protezione delle fonti di acqua per garantire la sua potabilità, con lo stato di standard internazionali, dovrebbe portare a un cambiamento di cultura e interpretazione legale. Dopo una revisione della legislazione brasiliana sulle risorse idriche e i servizi igienici di base, vengono identificati i punti di conflitto con i diritti umani in questione, sviluppando interpretazioni sistematiche e coerenti del sistema giuridico nazionale. Quindi, riconoscendo che la forza normativa di questi diritti umani porta al dovere degli Stati di garantire l'efficienza sia nella gestione delle risorse idriche che nei servizi idrici e igienico-sanitari, questi diritti suggeriranno la necessità di un'integrazione regionale per la protezione della sovranità idrica di fronte alla crisi globale della scarsità d'acqua. In questo senso, il taglio della ricerca risale al Sud America, poiché i grandi bacini idrografici brasiliani sono confinati in questo subcontinente. A tal fine, è necessario verificare se le leggi nazionali e gli accordi regionali siano compatibili con la costruzione di un modello regionale di gestione dell'acqua e dei servizi igienico-sanitari sudamericani. Una volta intrapreso il trasferimento della legislazione nazionale e le esperienze di cooperazione multilaterale nei principali bacini fluviali sudamericani, i processi di integrazione latino-americani vengono analizzati criticamente, proponendo le ragioni del loro fallimento. Tuttavia, resta inteso che il modello dell'Unione delle Nazioni sudamericane sembra essere più adatto alla tradizione comune della regione e sarebbe un paradigma appropriato per lo sviluppo della gestione dell'acqua e dei servizi igienico-sanitari incentrato principalmente sugli aspetti sociali e ambientali. Vengono presentate quattro proposte per l'integrazione sudamericana per la gestione dell'acqua e dei servizi igienico-sanitari e vengono riassunti i principi di base per la costituzione di questa organizzazione internazionale.

**Parole-chiave:** Diritto internazionale sulle acque dolci. Diritti umani. Acqua potabile e servizi sanitari. Diritto brasiliano. Integrazione regionale sudamericana.



## **LISTA DE TABELAS**

- Tabela 1 – Arranjos institucionais do gerenciamento dos recursos hídricos nos Estados
- Tabela 2 – Arranjos institucionais do saneamento básico nos Estados
- Tabela 3 – Legislação específica sobre águas subterrâneas nos Estados
- Tabela 4 – Legislação específica sobre reúso de água nos Estados e Municípios
- Tabela 5 – Grau de universalização dos serviços no Brasil
- Tabela 6 – Evolução da universalização mundial de água e saneamento
- Tabela 7 – Estimativas de universalização do acesso à água potável limpa e segura
- Tabela 8 – População utilizando fontes de água aprimoradas
- Tabela 9 – Estimativas de universalização do acesso ao saneamento limpo e seguro
- Tabela 10 – População utilizando equipamentos de saneamento aprimorados
- Tabela 11 – Comparativo dos arranjos institucionais na América do Sul



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AAPS	<i>Autoridad de Fiscalización y Control Social de Agua Potable y Saneamiento Básico (Bolívia)</i>
ABAR	Associação Brasileira de Agências de Regulação
ADERASA	<i>Asociación de Entes Reguladores de Agua y Saneamiento de las Americas</i>
ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
ALALC	Associação Latino-Americana de Livre Comércio
ANA	Agência Nacional de Águas (Brasil)
ANA	<i>Autoridad Nacional del Agua (Peru)</i>
ARCA	<i>Agencia de Regulación y Control del Agua</i>
art.	artigo
AySA	<i>Agua y Saneamientos Argentinos</i>
CABA	<i>Ciudad Autónoma de Buenos Aires</i>
CAN	<i>Comunidad Andina</i>
CARICOM	Comunidade do Caribe
CASA	Comunidade Sul-Americana de Nações
CBH	Comitê de Bacia Hidrográfica
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
CERH	Conselho Estadual de Recursos Hídricos
CESB	companhia estadual de saneamento básico
CESCR	Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais <i>Committee on Economic, Social and Cultural Rights</i>
CIC	Comitê Intergovernamental Coordenador
CIDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
CMC	Conselho do Mercado Comum (Mercosul)
CNRH	Conselho Nacional de Recursos Hídricos
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
COP	Conferência das Partes
CRA	<i>Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (Colômbia)</i>
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
DWV	<i>Dienst Watervoorziening (Suriname)</i>
EPMAPS	<i>Empresa Pública Metropolitana de Aguas Potable y Saneamiento (Equador)</i>
ERAS	<i>Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (Argentina)</i>

ERSSAN	<i>Ente Regulador de Servicios Sanitarios</i> (Paraguai)
ETOSS	<i>Ente Regulador de Aguas y Saneamiento</i> (Argentina)
FMAM	Fundo para o Meio Ambiente Mundial
FONAG	<i>Fondo para la protección del agua</i> (Equador)
FONPLATA	Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata
GATT	Acordo Geral de Tarifas e Comércio <i>General Agreement on Tariffs and Trade</i>
GEF	<i>Global Environmental Facility</i>
GMC	Grupo do Mercado Comum (Mercosul)
HIDROVEN	<i>Compañía Anónima Hidrológica de Venezuela</i> (Venezuela)
ICESCR	Convenção Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais <i>International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights</i>
ILA	<i>International Law Association</i>
IWW	<i>Interdepartementale Water Werkgroep</i> (Suriname)
JMP	Programa de Monitoramento Conjunto <i>Joint Monitoring Programme</i>
KfW	<i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i>
LCp	Lei Complementar
LNSB	Lei de Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico
MCCA	Mercado Comum Centro-Americano
MDG	Objetivo do Milênio <i>Millenium Development Goal</i>
Mercosul	Mercado Comum do Sul
NAFTA	Área Norte-Americana de Livre Comércio
ODECA	Organização dos Estados Centro Americanos
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONDESAPS	<i>Oficina Nacional para el Desarrollo de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento</i> (Venezuela)
ONG	organização não-governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OSN	<i>Obras Sanitarias de la Nación</i> (Argentina)
OTASS	<i>Organismo Técnico de la Administración de los Servicios de Saneamiento</i> (Peru)
OTCA	Organização do Tratado de Cooperação Amazônica

Parlatino	Parlamento Latino-Americano e Caribenho
PERH	Política Estadual de Recursos Hídricos
PESB	Política Estadual de Saneamento Básico
PNA	<i>Política Nacional de Aguas</i> (Uruguai)
PNRH	Política Nacional de Recursos Hídricos
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PSA	pagamento por serviços ambientais
PSAG	Projeto Sistema Aquífero Guarani
SAG	Sistema Aquífero Guarani
SAGA	Sistema Aquífero Grande Amazônia
SDG	Objetivo do Desenvolvimento Sustentável <i>Sustainable Development Goal</i>
SEAM	<i>Secretaría del Ambiente</i> (Paraguay)
SELA	Sistema Econômico Latino-Americano
SICAS	<i>Sistema de Información sobre la Calidad del Agua y Saneamiento</i> (Colômbia)
SIRESE	<i>Sistema de Regulación Sectorial</i> (Bolívia)
SINIRH	Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos
SINISA	Sistema Nacional de Informações em Saneamento
SISAR	Sistema de Saneamento Rural
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
SUNASS	<i>Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento</i> (Peru)
SWM	<i>Surinaamse Waterleiding Maatschappij</i> (Suriname)
TBP	Tratado da Bacia do Prata
TCA	Tratado de Cooperação Amazônica
TNC	<i>The Nature Conservancy</i>
Unasul	União das Nações Sul-Americanas
UNFCCC	Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas
Unicef	Fundo das Nações Unidas para a Infância <i>United Nations Children's Fund</i>
WFS	<i>Waterforum Suriname</i> (Suriname)
WHO	Organização Mundial de Saúde <i>World Health Organization</i>
WSSCC	<i>Water Supply &amp; Sanitation Collaborative Council</i>

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>35</b>
<b>1.1 Contextualização do problema em torno da gestão das águas na América do Sul...</b>	<b>35</b>
<b>1.2 Referencial metateórico para a abordagem investigativa .....</b>	<b>38</b>
<b>1.3 Justificativas e objetivos da tese .....</b>	<b>40</b>
<b>1.4 Principais definições para a pesquisa.....</b>	<b>42</b>
<b>1.5 Metodologias, pesquisas e procedimentos.....</b>	<b>47</b>
<b>2 OS DIREITOS HUMANOS À ÁGUA E AO SANEAMENTO BÁSICO E SUA REPERCUSSÃO JURÍDICA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO ...</b>	<b>49</b>
<b>2.1 A declaração internacional dos direitos humanos à água e ao saneamento básico e sua repercussão jurídica.....</b>	<b>49</b>
2.1.1 O histórico do direito internacional das águas e as mudanças de abordagem do problema.....	49
2.1.1.1 <i>Primeira fase: direito dos rios.....</i>	<i>50</i>
2.1.1.2 <i>Segunda fase: a proteção ambiental das bacias.....</i>	<i>51</i>
2.1.1.3 <i>Terceira fase: a proteção humanitária das águas e do saneamento.....</i>	<i>54</i>
2.1.2 A interpretação jurídica da declaração internacional e sua força normativa.....	65
<b>2.2 O direito das águas e do saneamento básico no Brasil e a necessária mudança axiológica .....</b>	<b>72</b>
2.2.1 O regime jurídico das águas no Brasil: uma revisão da literatura.....	74
2.2.1.1 <i>Gestão de recursos hídricos em âmbito federal e nacional.....</i>	<i>78</i>
2.2.1.2 <i>Saneamento básico, a lei nacional e as políticas estaduais .....</i>	<i>92</i>
2.2.1.3 <i>Saneamento rural, de pequenos aglomerados urbanos e de comunidades indígenas e quilombolas.....</i>	<i>111</i>
2.2.1.4 <i>Águas subterrâneas: titularidade e gestão compartilhada.....</i>	<i>116</i>
2.2.1.5 <i>Águas pluviais, seu manejo e reaproveitamento .....</i>	<i>119</i>
2.2.1.6 <i>Reúso de água: uma solução para garantir acesso à água potável.....</i>	<i>121</i>
2.2.2 Um exame dos instrumentos de gestão de águas e saneamento básico no Brasil.....	126
2.2.2.1 <i>Planejamento: bacia hidrográfica e prestação regionalizada dos serviços públicos .....</i>	<i>127</i>
2.2.2.2 <i>Os prestadores de serviços, gestores de bacia e seus instrumentos de gestão.....</i>	<i>130</i>
2.2.2.3 <i>Instrumentos econômicos: valor de outorga do direito de uso e tarifas dos serviços de saneamento básico .....</i>	<i>132</i>

2.2.2.4	<i>Instrumentos financeiros: fundos e incentivos</i> .....	135
2.2.2.5	<i>Entidades regulatórias e a importância de sua independência</i> .....	137
2.2.3	Propondo a releitura da legislação brasileira a partir dos direitos humanos à água e ao saneamento básico .....	139
<b>3</b>	<b>EM DIREÇÃO À CONSTRUÇÃO DE UM MODELO SUL-AMERICANO DE GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS: PARÂMETROS NACIONAIS, TRATADOS REGIONAIS E A POSSIBILIDADE DE INTEGRAÇÃO JURÍDICA</b> .....	<b>151</b>
<b>3.1</b>	<b>A ineficiência do cumprimento do direito humano à água e ao saneamento básico e a pressão internacional sobre os recursos hídricos sul-americanos</b> .....	<b>152</b>
3.1.1	Dados de ineficiência do cumprimento do dever de universalização .....	152
3.1.2	Soberania hídrica: eficiência na gestão dos recursos hídricos .....	160
<b>3.2</b>	<b>As experiências nacionais de gestão de recursos hídricos na América do Sul: princípios, instrumentos e experiências</b> .....	<b>162</b>
3.2.1	Argentina .....	163
3.2.2	Uruguai .....	166
3.2.3	Paraguai .....	169
3.2.4	Chile.....	178
3.2.5	Bolívia.....	179
3.2.6	Peru .....	186
3.2.7	Equador.....	193
3.2.8	Colômbia.....	200
3.2.9	Venezuela .....	204
3.2.10	Guiana.....	211
3.2.11	Suriname .....	213
<b>3.3</b>	<b>A gestão compartilhada de recursos hídricos em águas transfronteiriças na América do Sul</b> .....	<b>216</b>
3.3.1	O Tratado da Bacia do Prata .....	217
3.3.2	O Tratado de Cooperação Amazônica .....	223
3.3.3	O Acordo Sobre o Aquífero Guaraní .....	231
<b>4</b>	<b>POR UMA GESTÃO SUL-AMERICANA DE ÁGUAS E SANEAMENTO: ELEMENTOS FUNDAMENTAIS PARA A INTEGRAÇÃO REGIONAL</b> .....	<b>235</b>
<b>4.1</b>	<b>Os limites e incapacidades dos modelos de integração econômica na América do Sul: em busca de novos horizontes</b> .....	<b>236</b>

4.1.1	Um histórico dos projetos de integração na América do Sul e os obstáculos para o avanço do processo.....	237
4.1.2	A Unasul como uma alternativa possível para a formação de uma cooperação renovada .....	249
4.1.3	A necessidade de um acordo constitucional básico para a implementação da integração .....	252
<b>4.2</b>	<b>Propostas para a gestão sul-americana de gestão de águas e saneamento: uma perspectiva a partir do Direito Administrativo Global .....</b>	<b>261</b>
4.2.1	Organização Sul-Americana de Águas e Saneamento .....	267
4.2.2	Convenção-Quadro Sul-Americana sobre Águas e Saneamento .....	272
4.2.3	Associação Sul-Americana de Agências Reguladoras de Águas e Saneamento .....	274
4.2.4	Fórum Sul-Americano de Água e Saneamento.....	279
<b>4.3</b>	<b>Identificando uma base normativa para a gestão de águas na América do Sul.....</b>	<b>280</b>
4.3.1	Princípios e institutos oriundos do Direito brasileiro e das experiências nacionais ..	281
4.3.2	Princípios e institutos decorrentes dos tratados regionais .....	282
4.3.3	Princípios e institutos internacionais: Declaração do Rio, Convenção de Nova Iorque e rascunho da Lei de Aquíferos Transfronteiriços .....	284
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>288</b>
<b>5.1</b>	<b>Síntese das pesquisas.....</b>	<b>288</b>
<b>5.2</b>	<b>Críticas .....</b>	<b>291</b>
<b>5.3</b>	<b>Obstáculos.....</b>	<b>293</b>
<b>5.4</b>	<b>Perspectivas .....</b>	<b>296</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>299</b>

## **1 INTRODUÇÃO**

Embora seja usual a apresentação da introdução em tópico uno e indivisível, a necessidade de organização dos elementos metodológicos da pesquisa reclama um tratamento apartado para cada um deles. Assim, esta seção está dividida em cinco tópicos, o primeiro para realizar a contextualização do problema, introduzindo o leitor para o tema da investigação (Seção 1.1). Em seguida, faz-se uma discussão sobre o referencial teórico de base para melhor compreensão da abordagem jurídica do problema exposto (Seção 1.2). Amadurecida a visão do tema e da forma de sua abordagem, apresentam-se as justificativas e objetivos da presente tese (Seção 1.3), as definições aos principais termos utilizados no trabalho (Seção 1.4) e as referências metodológicas, da pesquisa e dos procedimentos utilizados, bem como a organização do trabalho como um todo (Seção 1.5).

### **1.1 Contextualização do problema em torno da gestão das águas na América do Sul**

É lugar-comum em praticamente todas as teses sobre águas um capítulo ou seção destinado a apresentar dados quantitativos e qualitativos acerca da quantidade de água existente no planeta e dos percentuais de água doce e de água disponível para o consumo humano – embora três quartos do mundo sejam feitos de água, uma parte ínfima, em torno de 3% é água doce e, desses, um percentual ainda menor encontra-se imediatamente disponível para consumo humano (VIEGAS, 2017, p. 130) –, da importância da água para a vida na Terra, da quantidade de águas disponíveis na América do Sul ou no Brasil, e quanto isso representa em termos proporcionais em relação ao mundo, dos principais rios e bacias hidrográficas da região e também dos baixos índices de acesso à água e ao saneamento no Brasil ou na região sul-americana.

Uma das principais questões deste século é a da água, a escassez desse recurso no mundo e a emergência de uma verdadeira guerra pela água. Mais especificamente, nesse contexto, ao lado dos impactos para a vida humana ocasionados pelas mudanças climáticas, a gestão compartilhada das águas transfronteiriças emerge como um desses temas mais debatidos do primeiro quarto do novo milênio (RIBEIRO, 2008, p. 227). A questão vem chamando a atenção no mundo, tendo sido objeto de preocupações até mesmo do sumo pontífice da Igreja Católica e Chefe do Estado do Vaticano registradas na encíclica papal *Laudato Si'*. Nessa oportunidade, o Papa Francisco alertou quanto às implicações relativas à escassez de água no momento atual do mundo, e da falta de qualidade, principalmente para as populações mais pobres, em especial os reflexos para o custo de alimentos e de outros bens de primeira necessidade que utilizam a

água como insumo em seus processos produtivos. Também manifesta sua preocupação com a privatização da água e os riscos de sua sujeição às regras de mercado, e com o desperdício de água, tanto nos países desenvolvidos, quanto nos países abençoados com grandes reservas de água (FRANCISCUS, 2015, p. 28-31).

A má gestão dos recursos hídricos verificada pelos dados internacionais, não somente no cenário nacional, mas principalmente em âmbito regional, pode colocar em xeque a soberania hídrica dos países da América do Sul, levando à necessária reflexão quanto a possíveis estratégias jurídicas e soluções institucionais. A América do Sul é um continente que, como um todo e em relação ao mundo, detém uma grande riqueza hídrica, não apenas em consideração às águas superficiais, que são as águas próprias para consumo humano, quanto em relação às águas subterrâneas. A região detém em torno de 28% de toda a água fresca disponível no mundo (desconsideradas as águas glaciais) (GWP, 2012, online).

Sob o ponto de vista fluvial, a América do Sul dispõe de quatro grandes bacias hidrográficas, cada uma num contexto distinto: a Bacia Amazônica, transfronteiriça, compartilhada entre Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Guiana Francesa, Peru, Suriname e Venezuela; a Bacia do Orinoco, a terceira maior da América do Sul, cobrindo grande parte dos territórios da Colômbia e da Venezuela; a Bacia do Prata, também transfronteiriça, com águas compartilhadas entre Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai; e a Bacia do São Francisco, que se encontra integralmente em território brasileiro, mas que se encontra em vias de transposição de parte de suas águas para as regiões do semiárido.

Já do ponto de vista das águas subterrâneas, a América do Sul também é contemplada por dois grandes complexos: um deles é o Sistema Aquífero Guarani, situado na região relativa à Bacia do Prata, um dos maiores reservatórios de água doce subterrânea do mundo, com dimensão indefinida dos quantitativos de água, dividido com a Argentina, o Paraguai e o Uruguai, sobre o qual se situa também o Sistema Aquífero Serra Geral; e o outro é o Aquífero Alter do Chão, situado na região equivalente à Bacia Amazônica, considerado talvez o maior reservatório do mundo, com dimensões nacionais, abrangendo os Estados do Amazonas, Pará e Amapá.

Não fosse isso bastante, todo esse potencial hídrico está disponibilizado para apenas 6% da população mundial (GWP, 2012), sendo dessa maneira a região em que há a maior distribuição *per capita* de água. No aspecto territorial, também é a região que possui a maior proporção de metros cúbicos de água por quilômetro quadrado, com cerca de 580.000 m<sup>3</sup>/km<sup>2</sup>

em comparação com outros continentes que atingem a marca de 300.000 m<sup>3</sup>/km<sup>2</sup> (JONES; SCARPATI, 2007, p. 227):

Apesar de ser dotada de todas essas características, há grandes disparidades regionais e socioeconômicas na região. Nesse sentido, uma área de 23% da América do Sul é coberta por regiões desérticas ou secas (GWP, 2012), e o acesso à água potável pelos países da região é assimétrico, havendo de um lado alguns com universalização quase atingida, como ocorre com o Uruguai, outros países encontram-se na média mundial (83%), como Peru, Venezuela e Guiana (WHO; UNICEF, 2006). Ademais, também se observam disparidades no grau de acesso e de consumo de água entre as regiões urbana (de 300 a 600 litros por pessoa por dia) e rural (de 30 litros por pessoa por dia) (JONES; SCARPATI, 2007, p. 228), bem como, internamente às regiões urbanas, de acordo com a renda *per capita* (UNICEF; WHO, 2012, p. 4).

Da mesma forma, insere-se nesse conjunto de preocupações a conotação do caráter público das águas. Embora não pareça haver aprioristicamente problemas em torno de uma possível despublicização dos recursos hídricos, os riscos e prejuízos gerados com a total ausência de fiscalização, regulação e controle estatais podem ser interpretados como má gestão dos recursos. A privatização dos recursos hídricos, pelo menos no seu sentido mais forte, pode conduzir a prejuízos para a soberania hídrica (ARAUJO, 2005, p. 14).

O problema nuclear desta pesquisa consiste em encontrar caminhos jurídicos e institucionais para a harmonização regional dos instrumentos legais nos países que integram a região sul-americana. Outros trabalhos já enveredaram em investigações dessa natureza, porém sempre com leituras parciais; em especial, trabalhos que abordam a Bacia do Prata (PES, 2005) ou a Bacia Amazônica (SOLA, 2015). Trabalha-se com as hipóteses de que não há disparidades intransponíveis entre os países da América do Sul que impossibilitem a coordenação de ações em prol da implementação da soberania hídrica, e de que há um ambiente institucional favorável para a criação de um modelo organizatório adequado para a sub-região americana.

O ponto de partida da presente tese consiste no reconhecimento em 2010, pelas Nações Unidas, do direito humano à água e ao saneamento, como essenciais para a vida e para o gozo de todos os outros direitos humanos. Apesar de tal declaração ocorrer por meio de Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas, o que enseja discussões quanto à sua normatividade, fato é que levar a declaração a sério acarreta duas consequências, que são o motor desta pesquisa. A primeira delas tem um caráter hermenêutico, impondo ao intérprete uma releitura da legislação já vigente. A outra consequência remete à implementação efetiva desse direito, com efeitos na política internacional, exercendo pressão sobre os países que desperdiçam água.

## 1.2 Referencial metateórico para a abordagem investigativa

Devem-se examinar as relações entre gestão de recursos hídricos, saneamento básico, meio ambiente, águas e direito a partir de um ponto de vista mais amplo, que englobe o maior número de atores, elementos e variáveis envolvidos nas multiplicadas interações (ARAÚJO, 2005, p. 13). A presente tese, sem prejuízo das relevantes discussões jurídicas que merecem ser devidamente tratadas, adota como principal parâmetro de abordagem a noção de governança multinível, que envolve essa inter-relação de múltiplos atores num contexto de complexidade (BOLOGNESI, 2018, p. 6-9). Acompanha-se uma postura que leva em consideração três pontos de partida.

A primeira é a de que os esquemas institucionais têm a capacidade de moldar o comportamento dos agentes nela envolvidos. Instituições não somente devem ser compreendidas como organismos que constituem e estabelecem as regras do jogo, tanto de um ponto de vista econômico, como instrumentos que podem contribuir para reduzir custos de transação (NORTH, 1991, p. 97-98), quanto de um ponto de vista jurídico (ROMANO, 2008, p. 106-109), como também são entidades criadas a partir de manifestações político-jurídicas e constituídas de normas jurídicas (KELSEN, 2000, p. 261-264; IRTI, 2004, p. 38-39).

A segunda premissa, ainda envolvendo as instituições, considera que a concepção e desenvolvimento de determinados arranjos institucionais, construídos voluntária ou involuntariamente, podem estimular ou desestimular os agentes a realizar determinadas condutas. Nesse sentido, a análise institucional permitiria analisar, em alguma medida, o grau de efetividade de certas políticas públicas em alcançar os objetivos propostos pelas políticas públicas. Ademais, mudanças institucionais devem ser promovidas a partir de uma análise que leve em consideração essa perspectiva da eficiência. Aliás, o mote da presente tese é buscar uma solução pela via institucional para dar conta do problema da gestão de águas.

O terceiro ponto de partida remete ao pensamento complexo (MORIN, 1997). Os sistemas que envolvem os ciclos e a gestão de águas sugerem uma natural complexidade na interação entre seus diversos elementos, com elevado grau de incerteza. Não só quando se está diante apenas de sistemas de abastecimento urbano (BOLOGNESI, 2018, p. 7-8), mas em praticamente tudo quanto diga respeito à dinâmica das águas percebe-se essa natural complexidade. Mais do que uma ferramenta cujo propósito seria dar conta dessa complexidade, mas principalmente como uma estratégia epistemológica para lidar com sistemas que se apresentam com tais características, o pensamento complexo propõe repensar os problemas a partir dessa percepção, sem eliminar de todo a simplicidade (MORIN, 1997, p. 22).

Alguns exemplos podem ajudar a ilustrar a situação. Do ponto de vista global, enfrentam-se atualmente os desafios decorrentes das mudanças climáticas, nos quais inserem-se de modo principal os oceanos como instrumentos mediadores dos processos envolvidos, seja porque recebem e armazenam a maior parte da energia solar que atinge o planeta, seja porque regulam com a atmosfera as substâncias químicas responsáveis pela acidez oceânica. Tais fatores repercutem no degelo das camadas polares, na mudança de temperaturas e de correntes marítimas e, com a alteração dos ciclos climáticos, nos índices pluviométricos nas diferentes regiões ao redor do planeta. Também reverbera no branqueamento de corais, o que impacta enormemente na redução da produção de oxigênio a partir da conversão de gases do efeito estufa e, indiretamente, no próprio aquecimento dos oceanos.

Do ponto de vista da bacia hidrográfica, no manejo sustentável de suas águas, devem-se considerar preocupações não somente relativas à preservação e recuperação das fontes que abastecem os rios (geleiras, chuvas e nascentes) mas também quanto à manutenção dos usos múltiplos dessas águas, com o claro intuito de não esgotar a capacidade hídrica dos mananciais e aquíferos. Certas práticas passam a entrar nas discussões em torno desse tema, desde a preservação das matas ciliares, de forma a evitar o assoreamento dos rios com a erosão, e do ecossistema fluvial, responsável pela autodepuração dos corpos d'água (ANDRADE, 2010, p. 19), até a redução do volume de água retirado mediante o estímulo à redução de perdas (por exemplo, por parte do prestador de serviço de saneamento básico) e o desestímulo ao desperdício, e o reúso de água, com ou sem tratamento prévio, incluído aqui o aproveitamento da água das chuvas. A falta de tratamento adequado dos esgotos a nível local, inclusive mediante o uso de fossas sépticas, e o despejo ao longo dos cursos dos rios e seus tributários também geram impactos superficiais e subterrâneos nas águas da bacia. Observa-se também a relação dinâmica dos aquíferos com as respectivas bacias e os rios no contexto do ciclo hidrológico, bem como a interação e troca de da bacia com as cheias e vazões dos oceanos.

Do ponto de vista local, as interações entre o adequado manejo dos resíduos sólidos e os mecanismos para a drenagem urbana, em especial o estímulo à permeabilização dos solos urbanos e a instalação de detenções e retenções, para a preservação da qualidade das águas locais, evitando-se que os resíduos sólidos poluam os cursos d'água através das chuvas, e que as águas pluviais não se misturem com as redes de esgotos. A universalização do acesso à água potável e a sistemas sadios de esgotamento sanitário se discute fundamentalmente a esse nível, assim como a importância da autonomia local para a gestão desses serviços.

### 1.3 Justificativas e objetivos da tese

Compreendido o problema e a abordagem, fica adequada, neste momento, a exposição das justificativas e dos objetivos deste trabalho. De plano sobleva a importância da pesquisa em virtude da atualidade do tema. Enfrenta-se a maior crise hídrica mundial e, com ela, emergem pesquisas científicas em prol de apresentar soluções. Lidar com a realidade das mudanças climáticas em matéria ambiental tem induzido a novas abordagens científicas, a partir do reconhecimento da impossibilidade de soluções definitivas para os problemas, voltadas mais para a apresentação de soluções paliativas, de mitigação dos processos físicos, biológicos, políticos e culturais, ou adaptativas.

Ademais, não só é um problema atual como de grave repercussão mundial. A escassez de água, considerando-se sua importância para a vida humana, vem conduzindo a pressões políticas no cenário internacional. Países detentores de grandes reservas de água receiam a perda de seu patrimônio hídrico, não somente para atender a interesses humanitários, mas principalmente em razão dos interesses econômicos do mercado global. Cresce cada vez mais o risco de uma guerra mundial pela água.

Em terceiro lugar, envolve um problema jurídico que afeta a todas as pessoas, pois o direito à água e ao saneamento fazem parte do núcleo essencial do direito à vida. Ao lado da essencialidade dos direitos envolvidos, os Estados têm enfrentado dificuldades para a universalização do acesso a esses serviços, dificuldades essas que perpassam por vários aspectos, mas especialmente econômicos e políticos, principalmente no caso do esgotamento sanitário, cujas falhas conduzem à riscos sanitários e ambientais. Para cada dólar investido em acesso à água e ao saneamento na América Latina, estima-se um retorno, respectivamente, de 2,4 e 7,3 dólares em benefícios relativos, entre outros, à saúde e ao tempo gasto para acesso a serviços confiáveis; se investidos no Brasil, o retorno é, respectivamente de 2,5 e 8,9 dólares (WHO, 2012, p. 29, 58 e 60). Sobleva a importância quando se constata que os maiores prejudicados pela omissão estatal em garantir esses direitos são as regiões mais pobres do mundo e, entre estes, os grupos tradicionalmente mais vulneráveis, mulheres, crianças, idosos e deficientes.

O objetivo principal desta tese é verificar a viabilidade e apresentar uma proposta de integração sul-americana para o gerenciamento dos recursos hídricos e dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, a partir da necessidade de implementar o direito humano à água e ao saneamento no Brasil, mas reconhecendo a necessidade de uma

proposta que possibilite gerar uma proteção face aos riscos internacionais e pressões internas para a realização de investimentos.

Quanto aos objetivos específicos, configurando-se como etapas necessárias para a investigação, pretende-se:

- a) a partir do exame a evolução da proteção dos rios e aquíferos no Direito Internacional, verificar como a declaração do direito humano à água e ao saneamento repercute juridicamente no cenário internacional;
- b) com a exposição do arcabouço jurídico do gerenciamento de recursos hídricos e da prestação dos serviços públicos de saneamento básico a nível federal e estadual, evidenciando semelhanças e assimetrias, considerar de que forma a declaração do direito humano à água e ao saneamento pode ser aplicado no Direito brasileiro de modo a lhe conferir força normativa;
- c) em decorrência do direito humano à água e ao saneamento, apontar que os países da América do Sul necessitam aprimorar seus índices de universalização do acesso à água e ao saneamento, para afirmação de suas soberanias hídricas e que atuações individuais não são suficientes para almejar os resultados;
- d) com base no levantamento das políticas de recursos hídricos e saneamento, encontrar pontos comuns de apoio, em termos de princípios, instrumentos e instituições, bem como averiguar os princípios e instrumentos aplicados nas iniciativas multilaterais de gestão dos recursos hídricos na América do Sul;
- e) após um exame retrospectivo das iniciativas de integração regional, apontar causas para o insucesso dos modelos vigentes e indicar uma direção mais condizente com a região, e a necessidade de diálogo entre as constituições sul-americanas;
- f) a partir do levantamento das leis brasileiras, das leis estrangeiras e das experiências de gestão regional dos recursos hídricos, propor alternativas para a gestão sul-americana de águas e saneamento, bem como apontar os instrumentos e princípios aplicáveis para essa integração.

A relevância da pesquisa pode ser apontada na busca de uma solução que proteja os patrimônios nacionais, em especial o do Brasil, de maiores intervenções estrangeiras do que as que já sofre naturalmente. Conferir legitimidade política aos países da América do Sul, mantendo a integridade de seus territórios, é extremamente essencial para a política internacional da região.

Além disso, a pesquisa volta-se para a garantia do direito de acesso à água e ao saneamento, como condição essencial para a manutenção da integridade regional. Em outras

palavras, cuida-se de proposta que reforça o cumprimento dos normativos internacionais e promove direitos humanos. Da mesma forma, são direitos cuja implementação também vão redundar em melhorias nas condições de saúde e na proteção do meio ambiente.

Outrossim, trata-se de uma proposta que favorece a cooperação e, acima de tudo, dos países da América do Sul, que sempre enfrentaram dificuldades de confiança recíproca. Soluções cooperativa devem ser privilegiadas, pois a cooperação mútua, baseada numa estratégia básica de reciprocidade, gera recompensas em contrapartida à deserção dos agentes, que promove punições recíprocas, estabelecendo uma estratégia mais consistente de robustez, estabilidade e viabilidade (AXELROD, 1981, p. 1393-1395, 1984, p. 8).

#### **1.4 Principais definições para a pesquisa**

No concernente às definições adotadas, deve-se estabelecer, em especial, duas ordens ou grupos de elementos: a primeira consistente na diferenciação entre rio, bacia hidrográfica, bacia de drenagem e aquífero; e a segunda na diferenciação entre recursos hídricos, água e saneamento básico e saneamento. Não é o momento adequado para se discutir acerca da natureza jurídica das águas, mas apenas de se considerar algumas definições importantes.

Em relação ao primeiro grupo, há uma relação histórica dessa diferenciação, em virtude da busca de definições no cenário internacional. No cenário internacional, a primeira instância objeto de desenvolvimento pelo Direito foram os rios, já nos idos do século XIX, em virtude de a principal preocupação ser a navegação (SOLA, 2015, p. 65).

Os cursos d'água são gênero do qual os rios se diferenciam por serem superficiais. Para os propósitos da pesquisa, a classificação dos cursos d'água superficiais segundo sua vazão volumétrica (córrego, riacho etc.) é irrelevante. Ademais, os cursos d'água também são uma espécie, do gênero corpos d'água ou corpos hídricos, diferenciando-se de outras modalidades pelo caráter de correnteza. Para as organizações internacionais do sistema onusiano, um rio é considerado um curso d'água importante, que drena naturalmente uma bacia (WMO; UNESCO, 2012, p. 290).

Entre outros critérios, os rios podem diferenciar-se quanto à sua localização geográfica entre rios nacionais e rios internacionais. Os rios nacionais são aqueles cujo percurso encontra-se integralmente no território de um único país. Rio internacional já designa o que atravessa ou serve de fronteira para pelo menos dois territórios de Estados distintos (SOLA, 2015, p. 65). Os próprios rios nacionais podem se subdividir pelo mesmo critério geográfico, como faz a Constituição brasileira, que diferencia os rios interestaduais dos rios estaduais, no caso de o rio banhar mais de um Estado federado (BRASIL, 1988, online).

Os rios internacionais também podem se diferenciar em termos geográficos, quanto à forma de integração entre os países. Nesse sentido, os rios internacionais podem ser considerados sucessivos, quando atravessam os territórios nacionais, dividindo-os internamente, ou limítrofes, contíguos ou de fronteira, quando estabelecem elas mesmas a divisa política entre os Estados (SOLA, 2015, p. 65). A Convenção de Viena, em 1815, já tratava de definir rios internacionais e diferenciá-los por esse critério, no artigo 108, quando afirma que as nações soberanas cujos estados sejam separados ou cortados pelo mesmo rio navegável devem disciplinar por acordo comum tudo que diga respeito à respectiva navegação (CONGRÈS DE VIENNE, 1816, p. 72)<sup>1</sup>. A Constituição de 1988, embora incluindo-os na mesma regra, distingue ambas as modalidades, utilizando termos diferentes, a saber, os que “sirvam de limites com outros países” e os que “se estendam a território estrangeiro ou dele provenham” (BRASIL, 1988, online). Vale ressaltar, nada obstante a distinção, a natureza híbrida dos grandes rios internacionais, pois a natureza nem aos limites impostos pelas definições se submete (REZEK, 2010, p. 336).

Quanto à sua constituição, é possível imaginar diversas formas de definir os rios. Dada a definição metodológica da presente pesquisa, prefere-se um conceito que possa ser suficientemente abrangente sem descaracterizar a identidade. Numa primeira perspectiva, considerar-se-ia apenas as águas que formam a corrente, das nascentes e seus tributários até o estuário; no entanto, tais elementos são insuficientes para uma compreensão minimamente complexa. Num segundo momento, deve-se incluir o leito do rio, já que o leito demarca a própria forma pela qual a água percorre o território, e envolve outras características, como a navegabilidade. Em terceiro plano, devem-se considerar os aspectos ambientais relacionados ao rio, como os terrenos marginais e a vegetação que o acompanha e os recursos vivos e não-vivos que marcam a água e seu leito; aqui releva de importância a classificação dos tipos de corpos hídricos. Em uma dimensão mais ampla de proteção ambiental, deve-se contemplar, para a integração dos rios, a atmosfera imediatamente adjacente aos elementos anteriores, que estabelece um microclima particular para o rio, e as fontes das quais fazem brotar as nascentes, como a vegetação das nascentes e as geleiras.

A definição de bacia hidrográfica se implementa no cenário internacional a partir de meados do século XX, especialmente em virtude dos trabalhos da *International Law*

---

<sup>1</sup> “Article 108.

Les Puissances dont les États sont séparés ou traversés par une même rivière navigable, s’engagent à régler d’un commun accord tout ce qui a rapport à la navigation de cette rivière. Elles nommeront, à cet effet, des commissaires qui se réuniront au plus tard six mois après la fin du Congrès, et qui prendront pour bases de leurs travaux les principes établis dans les articles suivants.”

*Association* (ILA). Na Conferência de Nova Iorque, de 1958, aprovou-se uma resolução sobre os usos das águas de rios internacionais, estipulando-se, logo no primeiro princípio, que um sistema de rios e lagos numa bacia de drenagem deveria ser tratado como um todo integrado; nos comentários ao dispositivo convencional, remete-se à necessidade de se considerar a interdependência de todos os aspectos hidrológicos e demográficos de uma bacia (ILA, 1958, p. ix)<sup>2</sup>.

Aponta-se, ainda, que a denominação bacia hidrográfica e sua determinação como uma unidade de planejamento da gestão de águas teria sido definido em 1966, com a aprovação das Regras de Helsinque, pela mesma ILA (NORONHA, 2016, p. 201). Todavia, na verdade, as Regras de Helsinque estabelecem a definição de bacia de drenagem internacional, como a área geográfica que cobre dois ou mais estados, envolvendo águas superficiais e subterrâneas, desembocando num ponto final comum (YAHN FILHO, 2005, p. 2), conforme de fato estabelece o art. II<sup>3</sup> (ILA, 1966).

Há quem diferencie a bacia hidrográfica da bacia de drenagem, sustentando-se que esta seria mais ampla que aquela, porque a bacia hidrográfica contemplaria tão-somente as águas superficiais, enquanto a bacia de drenagem incluiria as águas subterrâneas (VILLELA, 1984, p. 156). Contudo, parece se tratar, senão inadequada, de uma diferenciação irrelevante, razão pela qual os termos serão considerados indistintamente, dando-se preferência ao uso da denominação bacia hidrográfica.

Espécie do gênero águas subterrâneas, os aquíferos compõem-se de significativos reservatórios de água no subsolo, que penetra em solos porosos para a formação de cisternas naturais ao encontrar um maciço impermeável (NORONHA, 2016, p. 202). Nos termos do art. 1º, III, da Resolução nº 15, de 11 de janeiro de 2001, do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), aquífero corresponde a todo “corpo hidrogeológico com capacidade de acumular e transmitir água através dos seus poros, fissuras ou espaços resultantes da dissolução e carreamento de materiais rochosos” (CNRH, 2011, online). De acordo com o art. 2 (a) da Resolução nº 63/124, da Assembleia Geral das Nações Unidas<sup>4</sup>, que aprovou o rascunho da lei

---

<sup>2</sup> “Agreed Principles of International Law

1. A system of rivers and lakes in a drainage basin should be treated as an integrated whole (and not piecemeal).

Comment: Until now international law has for the most part been concerned with surface waters although there are some precedents having to do with underground waters. It may be necessary to consider the interdependence of all hydrological and demographic features of a drainage basin.”

<sup>3</sup> “Article II

An international drainage basin is a geographical area extending over two or more States determined by the watershed limits of the system of waters, including surface and underground waters, flowing into a common terminus.”

<sup>4</sup> “Article 2

de aquíferos transfronteiriços, aquífero é a formação geológica permeável e armazenadora de água (equífora), revestida por uma camada menos permeável, e a água contida na zona saturada de formação (UN, 2008, online).

São elementos comuns em aquíferos a presença de uma zona saturada, em que a água encontra-se acumulada, e uma zona insaturada, na qual, embora haja presença de água, ainda não foi alcançado o pleno armazenamento. Além disso, um aquífero geralmente possui zonas de recarga, onde ocorrem as infiltrações a partir da superfície, e zonas de descarga, nas quais o corpo d'água alcança o nível de profundidade do aquífero e, dessa forma é por ele alimentado. Aquíferos localizados em áreas litorâneas também realizam descargas para o mar, bem como sofrem interações salinas com a água do mar (MIDÕES; FERNANDES; COSTA, 2001, p. 15).

Em termos gerais, os aquíferos classificam-se em confinados e não confinados, dependendo de as águas estarem ou não abaixo de uma camada geológica com baixa permeabilidade. Os aquíferos geralmente fazem parte do ciclo hidrológico de uma bacia hidrográfica, sendo componente desta, e diferenciam-se dos rios por serem águas subterrâneas. Em termos de gestão, considera-se para efeitos de identificação de uma unidade de planejamento o conjunto de aquíferos integrados em unidades permo-porosas contíguas, falando-se, assim, em sistema aquífero, entendido como um conjunto de dois ou mais aquíferos hidráulicamente conectados, nos termos do art. 2 (b) da Resolução nº 63/124 da Assembleia Geral das Nações Unidas<sup>5</sup>.

Em todas essas modalidades, a designação internacional equivale a transfronteiriço, já que por este conceito se busca incluir as águas que ultrapassam as fronteiras políticas. A preferência internacional pelo uso do conceito de bacia teria sua razão pelos impactos na determinação da responsabilidade dos Estados ribeirinhos localizados à montante, em rios afluentes (NORONHA, 2016, p. 201).

Quanto ao segundo grupo de conceitos, cabe inicialmente assinalar que a noção de água é extremamente vaga, já que vários significados poderiam ser atribuídos. Para os efeitos desta pesquisa, utiliza-se água em basicamente dois sentidos, um sentido mais amplo e um mais específico. Em sentido amplo, remete-se à água no seu sentido ordinário, a substância solúvel no estado líquido, composta majoritariamente por hidrogênio e oxigênio, independentemente de suas condições físico-químicas, responsável pela manutenção da vida no planeta. Em sentido

---

Use of terms

For the purposes of the present articles:

(a) 'aquifer' means a permeable water bearing geological formation underlain by a less permeable layer and the water contained in the saturated zone of the formation;"

<sup>5</sup> "Article 2 [...] (b) 'aquifer system' means a series of two or more aquifers that are hydraulically connected;"

mais específico, remete-se à água doce, seja em condições de potabilidade ou em seu estado bruto, mas em condições de potabilidade tecnologicamente acessíveis.

A utilização da expressão recursos hídricos remete à adotada pela legislação. Inegavelmente, trata-se de uma visão econômica a respeito das águas. Pode-se definir recursos hídricos como a parcela de água potável acessível à humanidade segundo a tecnologia atualmente disponível e a custos acessíveis com seus usos (PEREIRA JÚNIOR, 2004, p. 3). Um sentido mais específico para recursos hídricos remete às próprias fontes de água bruta suscetíveis à outorga do direito de uso, potáveis ou não, doces, salobras ou até mesmo salgadas, mas ficam excluídas da definição as águas marítimas, para as quais a legislação não previu a necessidade de outorga.

Saneamento básico possui um conceito legal. De acordo com a Lei de Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico (LNSB), instituída pela Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, saneamento básico corresponde ao conjunto de serviços e infraestruturas referentes a quatro serviços públicos integrados: abastecimento de água – que inclui os serviços de captação de água, derivação, transporte, tratamento para as condições de potabilidade e distribuição até as ligações prediais –, esgotamento sanitário – que inclui os serviços de coleta nas instalações prediais, transporte, tratamento para as condições ambientalmente seguras e disposição final –, manejo de resíduos sólidos e limpeza urbana – que inclui, além da varrição e capina das vias públicas e praças, a coleta de resíduos oriundos de fontes domésticas e outros resíduos ordinários, transporte e transbordo, tratamento, que inclui triagem, reuso, reciclagem, compostagem e incineração, e a destinação final nos aterros sanitários –, e drenagem urbana e manejo de águas pluviais urbanas – que envolve uma série de mecanismos para transporte, detenção e retenção para suportar vazões das cheias, tratamento e disposição final de águas pluviais (art. 3º, I).

Distingue-se o saneamento básico de saneamento ambiental. Com efeito, o saneamento ambiental é um conceito mais amplo, incluindo, além dos serviços acima listados e ações sanitárias e ambientais decorrentes, remetendo à noção de salubridade ambiental, controle de doenças e proteção do solo (FUNASA, 2015, p. 19).

No entanto, utiliza-se também a expressão saneamento, que conduz um sentido mais específico. As normas internacionais de direitos humanos aludem à expressão água e saneamento, atribuindo ao saneamento apenas as infraestruturas e serviços de esgotamento sanitário. Quando utilizada a expressão saneamento básico, remete-se à legislação federal, incluindo o conjunto daqueles serviços, e em especial o abastecimento de água e o esgotamento sanitário; quando utilizada a expressão água e saneamento, expressão que se utilizará com

preferência nesta tese, a remissão se faz para ao direito internacional dos direitos humanos, referenciando também abastecimento de água e esgotamento sanitário.

### **1.5 Metodologias, pesquisas e procedimentos**

Esta seção envolve algumas informações essenciais, porém protocolares, para a melhor identificação da pesquisa. Em termo de método geral de abordagem do trabalho, em nível de abstração mais elevado, adota-se aqui a proposta dedutiva, que parte do geral para o específico (MARCONI; LAKATOS, 2003, p. 106).

O quadro geral desta investigação parte de algumas constatações gerais, que são o reconhecimento da crescente escassez de água no mundo e a declaração do direito humano à água e ao saneamento pelas Nações Unidas como propulsores de uma pressão internacional em prol da boa gestão das águas no mundo, do crescente interesse de países estrangeiros e do capital internacional nas reservas de água disponíveis, e de uma inevitável transformação jurídica da forma como se lida com a interpretação e a implementação desses direitos. Mas tais informações gerais confrontam-se com contextos específicos: de um lado, para uma perspectiva brasileira, de alta complexidade legislativa; de outro, para uma perspectiva sul-americana, onde o contraste entre a abundância de água e a omissão dos governos na implementação desse direito remete à necessidade de soluções inovadoras.

Desse confronto entre argumentos gerais e específicos pretende-se encontrar novas respostas que solucionem o problema e propostas para a compatibilização entre os interesses envolvidos, com prevalência para a manutenção das instâncias político-institucionais atualmente existentes, evitando-se uma perigosa ruptura da política internacional.

Quanto aos métodos de procedimento, adota-se, em determinados momentos, de recursos à evolução histórica, para uma melhor compreensão das funções desempenhadas e finalidades almejadas pela legislação, e ao método comparativo, para identificar similitudes e divergências, buscando explicações e superações (MARCONI; LAKATOS, 2003, p. 106-107). Não se confunde, todavia, com uma pesquisa em História do Direito ou em Direito Comparado, já que os recursos à história e comparação não são usados como métodos principais, mas acessórios.

No que concerne à classificação desta tese pelas características da pesquisa, pode-se de forma geral afirmar que se trata em grande medida de uma pesquisa de compilação. Assim, quanto aos objetivos, tem-se uma pesquisa exploratória, que trabalha com dados secundários, produzidos em outros trabalhos e relatórios publicados, e, dessa forma, de natureza teórica e com abordagem exclusivamente qualitativa.

Os procedimentos adotados são consistentes em ampla pesquisa bibliográfica e documental. Em termos bibliográficos, desde trabalhos publicados em anais a livros monográficos de autores de referência são utilizados. A maior parte do material bibliográfico relaciona-se com o tema das águas, embora se faça necessária eventualmente a remissão a algum trabalho teórico mais geral, para servir como suporte geral da investigação. Em termos documentais, há também uma ampla margem, variando de atos normativos secundários e relatórios elaborados por instituições nacionais a tratados, declarações e relatórios expedidos por organismos internacionais.

Uma das maiores dificuldades enfrentadas na elaboração desta tese consistiu na organização da pesquisa. O desenvolvimento está dividido em três partes. Na primeira (Seção 2), inicia-se com uma pesquisa histórica acerca da evolução do Direito Internacional da água doce, para demonstrar a mudança de paradigma com a declaração do direito humano à água, e uma análise institucional-normativa do arcabouço jurídico do setor de águas no Brasil, em especial as políticas de recursos hídricos e de saneamento básico, discutindo-se os princípios e mecanismos envolvidos e de como o direito humano à água e ao saneamento poderia ser introduzido normativamente no Brasil.

Na segunda parte (Seção 3), discutindo-se inicialmente acerca dos problemas em torno da ineficiência do cumprimento do direito de acesso à água potável e a infraestruturas de esgotamento sanitário para o reconhecimento da soberania hídrica, passa-se a uma análise comparativa dos sistemas legislativos dos países da América do Sul, procurando-se princípios e instrumentos diferenciados, semelhanças e assimetrias, bem como das propostas de gestão integrada multilaterais em matéria de águas.

Na terceira parte (Seção 4), arremata-se a investigação, mediante um percurso histórico das experiências latino-americanas de integração, com uma visão crítica acerca dos motivos pela falha, com uma discussão teórica a respeito da possibilidade de compatibilização interconstitucional em favor de um processo de integração para a gestão de águas e saneamento. Dando seguimento, apresentam-se algumas formas de organização sul-americana possíveis, sopesando vantagens e desvantagens, e faz-se um apanhado dos princípios aplicáveis, com base nos levantamentos legislativos feitos nos âmbitos nacionais, regionais e internacionais.

## **2 OS DIREITOS HUMANOS À ÁGUA E AO SANEAMENTO BÁSICO E SUA REPERCUSSÃO JURÍDICA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO**

Este capítulo possui um foco bem específico: averiguar se é possível introduzir para o Direito brasileiro a resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas que reconheceu o acesso à água e ao saneamento limpos e seguros. Para tanto, divide-se em duas partes: na primeira faz-se um apanhado histórico-evolutivo do Direito Internacional da água doce até culminar com a declaração do direito humano à água e ao saneamento, e discute-se a interpretação e normatividade dessa declaração (Seção 2.1); na segunda parte, faz-se uma revisão dos marcos regulatórios em matéria de recursos hídricos e saneamento básico no Brasil, com discussão dos principais elementos comuns a essas políticas públicas, e arremata-se com as implicações de eventual reconhecimento do direito humano à água e ao saneamento (Seção 2.2).

### **2.1 A declaração internacional dos direitos humanos à água e ao saneamento básico e sua repercussão jurídica**

O Direito Internacional exerce uma função fundamental na conformação do próprio conceito de soberania dos países, mormente no tocante à gestão de águas transfronteiriças. Documentos e acordos internacionais relacionados à águas doces e aquíferos vão exigir, paulatinamente, a mudança da concepção de soberania e o compromisso internacional na gestão integrada dos recursos hídricos (VILLAR, 2012, p. 221). Trata-se de um percurso histórico, que denota uma sequência de iniciativas, com perspectivas claramente distintas entre si, mas com um grande metaobjetivo: buscar a melhor relação do homem com as águas.

Esta seção está dividida em duas partes. A primeira contém uma discussão internacional: como ocorreu a evolução da normatização internacional para a declaração do direito humano à água e ao saneamento pelas Nações Unidas e a interpretação jurídica dessa declaração (Seção 2.1.1), e uma discussão nacional, sobre a legislação brasileira em matéria de gerenciamento de recursos hídricos e de saneamento básico, identificando princípios e instituições, e como a declaração do direito humano à água e ao saneamento introduz-se no ordenamento jurídico brasileiro e seus impactos normativos (Seção 2.1.2).

#### **2.1.1 O histórico do direito internacional das águas e as mudanças de abordagem do problema**

O direito internacional das águas engloba um conjunto de normativos bilaterais ou multilaterais, bem como documentos aprovados por instituições internacionais de prestígio, cujo propósito é desenvolver diretrizes comuns em prol da utilização responsável das águas.

Com efeito, é possível enquadrar a evolução dos acordos e documentos internacionais em três fases. Na primeira fase, há uma preocupação nítida com os rios, com propósitos claros de navegação e pontualmente de produção de energia hidrelétrica; a segunda fase é marcada por uma dupla mudança nas abordagens, sendo uma delas a evolução do parâmetro de planejamento, dos rios para as bacias hidrográficas, e a outra consiste na ampliação do escopo, com a finalidade de promover a gestão sustentável das águas a partir de seus múltiplos usos; a terceira e última fase é marcada também por uma evolução no seu objeto, a incluir além do acesso à água, uma preocupação com o saneamento básico, e pela mudança do escopo, passando-se a se elaborar documentos internacionais que, sem prejuízo do suporte à proteção ambiental das bacias hidrográficas, tenha como enfoque o direito humanitário e a necessidade humana de consumo de água limpa e saudável e de um serviço de saneamento adequado.

Examina-se, nas seções seguintes, cada uma dessas fases, desde uma primeira fase voltada principalmente para a navegação e a conquista das águas pelo homem (Seção 2.1.1.1), passando pela fase de proteção ambiental, em que se insere uma preocupação da interação sustentável do homem com a água (Seção 2.1.1.2), arrematando-se a terceira fase, com enfoque humanitário, em que se verifica uma reconciliação da relação do homem com as águas, na qual se deixa de ver como coisa a ser dominada para ser um bem vital para o gozo dos direitos fundamentais (Seção 2.1.1.3).

#### *2.1.1.1 Primeira fase: direito dos rios*

Os rios internacionais são o primeiro sinal da necessidade de desconsideração, ainda que parcial, das fronteiras políticas diante da inevitável interdependência dos Estados. E isso se manifesta nos antecedentes do direito internacional fluvial (MARCHESAN; MENDES, 2015, p. 294).

No Congresso de Viena, em 1815, foram estabelecidos alguns princípios do regime de navegação dos rios internacionais na Europa (JURA, 2014, p. 104). Nesse congresso definiu-se a distinção entre rios contíguos e sucessivos (YAHN FILHO, 2005, p. 2) Essa conferência pode ser considerada como o ponto de inflexão para o Direito Fluvial, confirmando os princípios da liberdade de navegação e liberdade de comércio nos rios internacionais, bem como o estabelecimento de um regime jurídico internacional para o Rio Reno (YAO, 2016, p. 91).

Em 1856, o Tratado de Paz de Paris instituiu o regime jurídico geral de navegação do Rio Danúbio (JURA, 2014, p. 107). Já a Conferência de Berlim, de 1885, organizada para resolver a crise política na região do Congo, instituiu a liberdade de navegação para os rios Congo e Níger (JURA, 2014, p. 105). Em 1919, os Tratados de Versalhes regulamentaram a navegação

nos rios Reno e Danúbio, elevados ao *status* de rios completamente internacionalizados (YAHN FILHO, 2005, p. 2)

Na Conferência de Barcelona, de 1921, foram elaboradas uma convenção acerca do regime de rios navegáveis de interesse internacional. (JURA, 2014, p. 105-106). A Convenção de Barcelona adota dois princípios fundamentais: o da liberdade de navegação e o da igualdade de tratamento a terceiros, princípios que, embora elaborados no âmbito da Europa, poderiam ser considerados gerais. O primeiro sustenta que países não banhados pelo rio possam ter acesso pela navegação; o segundo, pela exigência de tratamento equiparado entre nacionais e estrangeiros no uso das águas. No entanto, críticas são formuladas, no sentido de que, na região sul-americana, tais princípios não teriam uma aplicação com toda a sua envergadura (REZEK, 2010, p. 337).

#### 2.1.1.2 Segunda fase: a proteção ambiental das bacias

Mesmo antes da Conferência de Estocolmo, em 1972, as Regras de Helsinque podem ser consideradas como um divisor de águas entre o direito fluvial voltado prioritariamente para a navegação e um novo direito fluvial, preocupado com a multiplicidade de usos não-prioritários, e o enfoque passando a enquadrar-se nas bacias hidrográficas (VILLELA, 1984, p. 153). No mesmo sentido, as Regras de Helsinque passam a considerar preocupações em torno do dos recursos naturais compartilhados nas bacias (YAHN FILHO, 2005, p. 2).

Em 1977, Estados Unidos e México entrariam em tratativas para resolver um problema de descarga de água de um aquífero transfronteiriço. Com base no trabalho realizado por um grupo de estudos bilateral para considerar a regulação das águas subterrâneas do aquífero, elaboraram um rascunho em 1985, o *Ixtapa Draft*, que foi embrião para a elaboração do *Bellagio Draft Treaty* em 1989, como um dos primeiros documentos sobre águas subterrâneas transfronteiriças (NORONHA, 2016, p. 206).

Ainda em 1992, pela Resolução nº 47/193, a Assembleia Geral das Nações Unidas declara o dia 22 de março como o Dia Mundial da Água, a se comemorar a partir do ano seguinte<sup>6</sup>.

O ponto alto da segunda fase pode ser atribuído à Convenção sobre Cursos d'Água Internacionais para Fins Diversos da Navegação, conhecida também como Convenção de Nova Iorque. Veio a ser adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas na 55ª Sessão, em 1997.

---

<sup>6</sup> “1. *Decides to declare 22 March of each year World Day for Water, to be observed starting in 1993, in conformity with the recommendations of the United Nations Conference on Environment and Development contained in chapter 18 of Agenda 21;*”

A Resolução nº 229 estabelece a adoção pela ONU da referida convenção, inserida como anexo e convida os Estados e organizações econômicas regionais a assinarem a convenção (UN, 1997, online). Trata-se de um acordo internacional que contempla regras desenvolvidas pela Comissão de Direito Internacional da ONU, decorrentes de quase trinta anos de estudos a partir de experiências internacionais na elaboração de regras uniformes para a gestão sustentável de rios transfronteiriços (NORONHA, 2016, p. 205-206). Em dezembro de 1970, a Assembleia Geral da ONU, ao adotar a Resolução nº 2669, recomendou à Comissão a realização de estudos em torno dos usos não navegacionais de cursos d'água internacionais (MCCAFFREY, 2008, online).

Os princípios gerais da Convenção são previstos logo no início do documento, sendo encontrados os seguintes: utilização e participação equitativas e razoáveis (arts. 5 e 6) – os quais seriam o núcleo duro da Convenção –, prevenção de danos a outros Estados ripários (art. 7), o dever de cooperação (art. 8), o intercâmbio de informações (art. 9) e a neutralidade entre os usos da água (art. 10). A Convenção teria adotado uma postura menos soberanista, por considerar a bacia hidrográfica como uma unidade para efeitos gerenciais e jurídicos, respeitando a titularidade dos Estados em cujos territórios ela alcance (COSTA; SOLA; SILVA, 2016, p. 277).

Mais especificamente, a Parte IV da Convenção de Nova Iorque estipula importantes regras acerca da proteção e preservação dos ecossistemas associados, de proteção e controle da poluição hídrica, e do manejo sustentável e integrado dos cursos d'água internacionais (UN, 1997, online). Configura-se, portanto, como uma convenção-quadro, porque estabelecia princípios e regras que poderiam ser adaptadas para a aplicação específica em cada situação (MCCAFFREY, 2008, online).

Entretanto, a despeito do seu avanço em normas e instrumentos, teve baixíssima adesão pelos países, somente dezesseis países signatários – por força do art. 34 da Convenção, ela estaria aberta para assinaturas até 2000. O art. 36.1, por sua vez, estabelece que a Convenção somente entraria em vigor noventa dias após o trigésimo quinto instrumento de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão, daí porque a convenção somente entrou em vigor em 2014 e, atualmente, possui somente 36 Estados-partes, em sua maioria europeus, africanos e médio-orientais. Da América do Sul, Paraguai e Venezuela chegaram a ser signatários da Convenção de Nova Iorque, porém ainda não procederam à respectiva ratificação (UN, 2018, online).

Para os especialistas, a baixa adesão sinalizaria a prevalência dos interesses econômicos e políticos específicos de cada país em detrimento da busca de uma gestão integrada responsável (NORONHA, 2016, p. 206). Sem prejuízo da baixa adesão, a importância simbólica da

convenção no cenário internacional merece ser considerada, haja vista ser uma compilação das normas costumeiras de direito internacional; logo, embora a convenção em si seja *soft law*, a sua base costumeira acaba tornando-a como padrão seja em decisões judiciais, seja em acordos bilaterais ou multilaterais em torno da matéria (MCCAFFREY, 2008, online).

Sem prejuízo do advento de uma nova fase de considerações acerca da proteção das águas, documentos desenvolvidos na base da proteção ambiental continuam a ser elaborados. Havia uma lacuna significativa no Direito Internacional com relação às águas transfronteiriças a ser suprida, em parte por conta do caráter oculto com a falta de dados técnicos, em parte pela ausência de usos com impacto internacional (GERENT; GONÇALVES, 2016, p. 213). Em 2008, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou a Resolução nº 63/124, que estabeleceu um rascunho de lei de aquíferos transfronteiriços. O trabalho da Comissão de Direito Internacional foi buscar adaptar as premissas já desenvolvidas para a Convenção de Nova Iorque, de 1997, para os problemas e as práticas identificadas na gestão de aquíferos transfronteiriços (VILLAR, 2012, p. 221).

Considerou-se que esse rascunho, reflexo da emergência da gestão de águas subterrâneas transfronteiriças, funcionaria como uma declaração de princípios e de diretrizes para a celebração de tratados bilaterais e regionais pelos membros da ONU (NORONHA, 2016, p. 207). A parte dois do rascunho apresenta os princípios gerais para uso e manejo de águas nos aquíferos transfronteiriços, a saber: a soberania dos Estados (art. 3), a utilização equitativa e razoável (arts. 4 e 5), a obrigação de não causar danos significativos (art. 6), o dever geral de cooperação (art. 7), o intercâmbio de informações (art. 8) e a gestão mediante acordos e arranjos bilaterais e regionais (art. 9) (UN, 2008, online).

As partes três e quatro dedicam-se à dispor sobre regras de proteção, preservação e manejo sustentável dos aquíferos e a outras regras. São as seguintes regras: estabelece os deveres de tomada de medidas necessárias para a proteção e preservação dos ecossistemas (art. 10), de identificação e proteção das zonas de recarga e descarga (art. 11), de prevenção, redução e controle da poluição (art. 12) e de diálogo em caso de atividades planejadas que possam causar impactos (art. 15), estimula o monitoramento conjunto, preferencialmente mediante padrões e metodologias comuns (art. 13), o estabelecimento de planos de gerenciamento (art. 14), e a cooperação técnica e científica (art. 16), prevê a notificação imediata em caso de contaminações (art. 17), a proteção em caso de conflitos armados (art. 18) e garante o direito ao sigilo das informações estratégicas (art. 19) (UN, 2008, online).

Embora não se trate de um documento internacional com efeitos vinculantes, tem uma importância simbólica, porque é o primeiro documento internacional voltado especificamente

para os recursos hídricos transfronteiriços. Como efeitos do caráter simbólico, a Resolução 63/124 acaba por estimular os países a fomentarem acordos bilaterais e multilaterais e que, em o fazendo, sigam as diretrizes gerais do rascunho (GERENT; GONÇALVES, 2016, p. 214).

### 2.1.1.3 Terceira fase: a proteção humanitária das águas e do saneamento

O desenvolvimento dos documentos internacionais relacionados ao Direito Internacional Ambiental, cujo principal foco era o reforço de direitos humanos transindividuais de solidariedade típicos da terceira geração (VASAK, 1977, p. 29), mediante o desenvolvimento de normas jurídicas e instrumentos relacionados à preservação, conservação e proteção dos corpos d'água, das nascentes e matas ciliares, bem como dos recursos vivos e não-vivos que compõem as bacias hidrográficas, permite obter somente até certos limites o compromisso de proteção pelos Estados. No entanto, as normas de Direito Internacional Ambiental sofrem pela falta de normatividade e de reconhecimento de seu *enforcement* pelas nações, elevando os documentos internacionais na matéria ao *status* e *soft law*, o que, embora tenha suas vantagens, impede o desenvolvimento imediato da proteção ambiental.

Em vista disso, passou-se a desenvolver um terceiro caminho para pressionar o cenário internacional a preocupar-se com a conservação dos mananciais de água doce. A partir de uma preocupação praticamente econômica, passando por um período de considerações relacionadas com a sustentabilidade ambiental, a terceira fase busca fortalecer a proteção humanitária relacionada com a gestão de águas. O processo evolutivo dessa terceira fase vai culminar, num período de trinta anos, com a declaração universal do direito humano à água e ao saneamento.

As referências mais remotas à proteção humanitária das águas podem ser direcionadas à Conferência das Nações Unidas sobre Águas, realizada em Mar del Plata, Argentina, em 1977. A despeito de ter como foco a gestão de águas como uma política pública internacional, a Conferência de Mar del Plata em seu relatório final, aprovado pela Assembleia Geral das Nações Unidas, a estabelecer um Plano de Ação, nos considerandos já antecipa o conteúdo do direito humano à água. No relatório, a Conferência considera que todos os povos têm o direito à água potável em quantidade e qualidade suficientes para atender às necessidades básicas, independentemente do estágio de desenvolvimento ou das condições econômicas e sociais e, na mesma medida, a disposição de esgotos urbanos, industriais e agrícolas, porque se trata de provisões essenciais para a vida e ao pleno desenvolvimento individual e social<sup>7</sup>. O documento

---

<sup>7</sup> “II. Community Water Supply  
The United States Water Conference,  
Considering that:

final estabelece ainda a recomendação para que os Estados desenvolvam políticas públicas de universalização de água e saneamento, notadamente nos locais onde as necessidades humanas ainda não se consideram satisfeitas, bem como oferecer suporte às iniciativas comunitárias locais<sup>8</sup>.

No mesmo foco, como política pública internacional, outros três documentos merecem consideração. O primeiro é a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, celebrada em 1979 – no Brasil, promulgado pelo Decreto nº 4.377, de 13 de setembro de 2002. No art. 14 (2) (h)<sup>9</sup>, a Convenção promove a não-discriminação das mulheres nas zonas rurais, pela exigência de serviços de água e esgoto adequados. As zonas rurais são regiões nas quais as mulheres são normalmente submetidas à árdua tarefa de buscar água suficiente para atender às necessidades de sua família em fontes de água distantes, pelo menos duas vezes ao dia, fato que acaba por repercutir na satisfatória realização de outros direitos sociais.

O segundo documento é a Convenção sobre os Direitos da Criança, celebrada em 1989 e incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro no ano seguinte, pelo Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990. O art. 24 (2) (c) e (e)<sup>10</sup> determina aos Estados, para garantir o melhor padrão possível de saúde, a realização de esforços para assegurar que nenhuma criança seja privada de serviços sanitários, em especial o fornecimento de água potável com tecnologias apropriadas e de saneamento ambiental. As crianças são as maiores prejudicadas com a baixa

---

(a) All peoples, whatever their stage of development and their social and economic conditions, have the right to have access to drinking water in quantities and of a quality equal to their basic needs;  
 (b) It is universally recognized, that the availability to man of that resource is essential both for life and his full development, both as an individual and as an integral part of society;  
 (c) To a significant extent similar considerations apply to all that concerns the disposal of waste water, including sewage, industrial and agricultural wastes and other harmful sources, which are the main task of the public sanitation systems of each country;”

<sup>8</sup> “Recommends:

(a) That where human needs have not yet been satisfied, national development policies and plans should give priority to the supplying of drinking water for the entire population and to the final disposal of waste water; and should also actively involve, encourage and support efforts being undertaken by local voluntary organizations”

<sup>9</sup> “Art. 14 – [...] 2. Os Estados-partes adotarão todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher nas zonas rurais, a fim de assegurar, em condições de igualdade entre homens e mulheres, que elas participem no desenvolvimento rural e dele se beneficiem, e em particular assegurar-lhes-ão o direito a: [...] h) gozar de condições de vida adequadas, particularmente nas esferas da habitação, dos serviços sanitários, da eletricidade e do abastecimento de água, do transporte e das comunicações.”

<sup>10</sup> “Artigo 24 [...] 2. Os Estados Partes garantirão a plena aplicação desse direito e, em especial, adotarão as medidas apropriadas com vistas a: [...] c) combater as doenças e a desnutrição dentro do contexto dos cuidados básicos de saúde mediante, *inter alia*, a aplicação de tecnologia disponível e o fornecimento de alimentos nutritivos e de água potável, tendo em vista os perigos e riscos da poluição ambiental; [...] e) assegurar que todos os setores da sociedade, e em especial os pais e as crianças, conheçam os princípios básicos de saúde e nutrição das crianças, as vantagens da amamentação, da higiene e do saneamento ambiental e das medidas de prevenção de acidentes, e tenham acesso à educação pertinente e recebam apoio para a aplicação desses conhecimentos;”

qualidade de água, pois os índices de mortalidade infantil até os cinco anos estão diretamente ligados a doenças relacionadas à água (principalmente diarreia e cólera).

Arrematando esse primeiro movimento, não se pode deixar de apontar a Cúpula da Terra em 1992 como talvez a mais importante pedra angular dessa fase. Desse evento, quatro importantes documentos internacionais foram aprovados: a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Agenda 21, a Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas e a Convenção sobre Biodiversidade Ecológica. Destaca-se inicialmente a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento que, embora não trate especificamente sobre água e saneamento, traz princípios gerais importantes para o direito internacional, com reflexos importantes para a temática. Embora o enfoque dessa declaração seja o meio ambiente, não se pode descurar que a gestão de águas e saneamento, sob uma abordagem complexa, passa necessariamente por uma perspectiva ambiental. Todavia, a interpretação dos princípios deve ser levado a cabo de forma teleológica, buscado alcançar a finalidade do princípio para o enfoque dado nesta pesquisa. Com efeito:

- a) o Princípio 1 provoca a recolocação do ser humano no centro das questões em torno da gestão de água e saneamento, atribuindo a todos o direito à vida saudável em harmonia com a natureza<sup>11</sup>;
- b) o Princípio 5 destaca a importância em concentrar os esforços para a erradicação da pobreza, para oportunizar as necessidades das pessoas para um padrão de vida adequado<sup>12</sup>;
- c) já o Princípio 6, como reflexo do anterior, estabelece a prioridade para os países mais vulneráveis em termos de quantidade e qualidade dos recursos hídricos, sem prejuízo da tomada internacional de ações em prol de todas as nações<sup>13</sup>;
- d) o Princípio 8 advoga em favor da mudança nos padrões de produção e consumo de água e saneamento coadunada com uma política demográfica apropriada<sup>14</sup>;

---

<sup>11</sup> “Principle 1  
Human beings are at the centre of concerns for sustainable development. They are entitled to a healthy and productive life in harmony with nature.”

<sup>12</sup> “Principle 5  
All States and all people shall cooperate in the essential task of eradicating poverty as an indispensable requirement for sustainable development, in order to decrease the disparities in standards of living and better meet the needs of the majority of the people of the world.”

<sup>13</sup> “Principle 6  
The special situation and needs of developing countries, particularly the least developed and those most environmentally vulnerable, shall be given special priority. International actions in the field of environment and development should also address the interests and needs of all countries.”

<sup>14</sup> “Principle 8

- e) segundo o Princípio 9, os países devem promover o intercâmbio de conhecimento científico-tecnológico e a transferência de tecnologias, como meios para o fortalecimento da capacitação interna para a gestão de recursos hídricos<sup>15</sup>;
- f) o Princípio 10, por sua vez, defende a participação e controle social nas questões relacionadas à água e esgoto, seja mediante o acesso à informação e a procedimentos judiciais e administrativos, seja com a participação no processo decisório<sup>16</sup>;
- g) o Princípio 11 também merece atenção pela atenção à abordagem complexa, destacando a importância de que a legislação a nível nacional em matéria de recursos hídricos e saneamento básico seja efetiva, mas que os padrões, prioridades e objetivos sejam compatíveis com o contexto em que inseridos<sup>17</sup>;
- h) do Princípio 12, destaca-se a parte final, que aponta a necessidade de que as medidas de gestão de água e saneamento direcionadas para problemas ambientais transfronteiriços ou globais sejam baseadas no consenso internacional<sup>18</sup>;
- i) o Princípio 14 reitera a cooperação internacional, no caso, em prol da prevenção e desencorajamento na disposição de esgotos para outros países sem o adequado tratamento<sup>19</sup>;

---

To achieve sustainable development and a higher quality of life for all people, States should reduce and eliminate unsustainable patterns of production and consumption and promote appropriate demographic policies.”

<sup>15</sup> “Principle 9

States should cooperate to strengthen endogenous capacity-building for sustainable development by improving scientific understanding through exchanges of scientific and technological knowledge, and by enhancing the development, adaptation, diffusion and transfer of technologies, including new and innovative technologies.”

<sup>16</sup> “Principle 10

Environmental issues are best handled with the participation of all concerned citizens, at the relevant level. At the national level, each individual shall have appropriate access to information concerning the environment that is held by public authorities, including information on hazardous materials and activities in their communities, and the opportunity to participate in decision-making processes. States shall facilitate and encourage public awareness and participation by making information widely available. Effective access to judicial and administrative proceedings, including redress and remedy, shall be provided.”

<sup>17</sup> “Principle 11

States shall enact effective environmental legislation. Environmental standards, management objectives and priorities should reflect the environmental and developmental context to which they apply. Standards applied by some countries may be inappropriate and of unwarranted economic and social cost to other countries, in particular developing countries.”

<sup>18</sup> “Principle 12

[...]. Environmental measures addressing transboundary or global environmental problems should, as far as possible, be based on an international consensus.”

<sup>19</sup> “Principle 14

States should effectively cooperate to discourage or prevent the relocation and transfer to other States of any activities and substances that cause severe environmental degradation or are found to be harmful to human health.”

- j) em atenção ao princípio anterior, o Princípio 15 reafirma a abordagem precautória, também aplicável no direito das águas e na tomada de decisão em matéria de água e saneamento<sup>20</sup>;
- k) o Princípio 18 estabelece o dever de notificação imediata em caso de desastres ou emergências que possam causar danos ambientais, inclusive as relacionadas com recursos hídricos, em outros países<sup>21</sup>;
- l) de grande importância, o Princípio 20 coloca em posição de importância ímpar o papel das mulheres na gestão e desenvolvimento ambiental – e o mesmo se pode falar para a garantia do acesso à água e ao saneamento –, pois são as principais agentes na implementação de políticas públicas, especialmente aquelas que envolvem o direito à moradia digna, devendo-se garantir a elas espaço prestigiado de participação<sup>22</sup>;
- m) seguindo a mesma tendência do anterior, o Princípio 22 confere aos povos e comunidades indígenas, bem como a outras comunidades locais, a devida importância para a implementação da gestão de água e saneamento, com base nos seus conhecimentos e práticas tradicionais, imputando aos Estados o compromisso de garantir a participação desses grupos e o apoio à sua identidade, cultura e interesses<sup>23</sup>;
- n) por fim, o Princípio 27 reclama a cooperação de boa-fé dos países e em espírito de parceria para o cumprimento dos princípios consignados na declaração<sup>24</sup>.

Já a Agenda 21 reservou em dois momentos considerações em torno da promoção do acesso à água e ao saneamento. No Capítulo 3, ao tratar do combate à pobreza, o item 3.8 (p) assinala o compromisso dos países para estabelecer medidas para proporcionar o acesso aos

---

<sup>20</sup> “Principle 15

In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation.”

<sup>21</sup> “Principle 18

States shall immediately notify other States of any natural disasters or other emergencies that are likely to produce sudden harmful effects on the environment of those States. Every effort shall be made by the international community to help States so afflicted.”

<sup>22</sup> “Principle 20

Women have a vital role in environmental management and development. Their full participation is therefore essential to achieve sustainable development.”

<sup>23</sup> “Principle 22

Indigenous people and their communities and other local communities have a vital role in environmental management and development because of their knowledge and traditional practices. States should recognize and duly support their identity, culture and interests and enable their effective participation in the achievement of sustainable development.”

<sup>24</sup> “Principle 27

States and people shall cooperate in good faith and in a spirit of partnership in the fulfilment of the principles embodied in this Declaration and in the further development of international law in the field of sustainable development.”

serviços de água e saneamento aos pobres<sup>25</sup>. De fato, identifica-se uma relação direta entre pobreza e baixos índices de acesso à água e ao saneamento, por um lado mediado pelas difíceis condições de moradia a que se sujeitam as pessoas mais carentes, em regra encontrando abrigo em áreas de risco, por outro lado causador de prejuízo ao pleno gozo de outros direitos, como saúde e educação. Já no capítulo 6, tratando diretamente de saúde, a Agenda 21 aponta como meta formulada no item 6.12 (e) oferecer acesso universal à água potável segura e a serviços de saneamento, com o propósito de redução das doenças relacionadas com a água<sup>26</sup>.

Nenhum desses documentos, até o momento, traz uma determinação assertiva quanto à qualificação do acesso à água e ao saneamento como direito humano, mas já trazem a base de conteúdo para o desenvolvimento do tema, redirecionando o problema da gestão ambiental e nessa mesma linha da gestão hídrica, para o ser humano. Cabe observar ainda que tais documentos dirigem seu foco mais no estabelecimento de compromissos aos Estados para a realização de políticas públicas do que no reconhecimento de um espaço jurídico de proteção.

Esse cenário começa a mudar de perfil normativo no final dos anos 1990. A Declaração do Direito ao Desenvolvimento, de 1999, estabelece que a Assembleia Geral das Nações Unidas afirma que o acesso à água potável é, ao lado do direito à alimentação, um direito humano fundamental, essencial para a plena realização do direito ao desenvolvimento<sup>27</sup>.

O verdadeiro divisor de águas da nova perspectiva, todavia, pode ser atribuído a um documento não normativo. O Comentário Geral nº 15 de 2002, da lavra do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CESCR), divisão do Conselho Econômico e Social da ONU, dedica-se à análise e elucidação do direito à água, sem falar no direito ao saneamento. Alguns pontos importantes são levantados por esse documento. Logo no início, afirma-se que o direito humano à água é indispensável para a vida digna e pré-requisito para a gozo de todos os demais

---

<sup>25</sup> “Capítulo 3  
COMBATE À POBREZA  
[...]

3.8. Os Governos, com o auxílio e a cooperação das organizações internacionais, não-governamentais e comunitárias locais adequadas, devem estabelecer medidas que, direta ou indiretamente: [...]

(p) Proporcionar aos pobres acesso aos serviços de abastecimento de água potável e saneamento;”

<sup>26</sup> “Capítulo 6  
PROTEÇÃO E PROMOÇÃO DAS CONDIÇÕES DA SAÚDE HUMANA

6.12. Diversas metas foram formuladas através de consultas extensivas em vários foros internacionais [...]. Seguem-se algumas das metas mais importantes: [...]

(e) Mediante esforços continuados, oferecer educação sanitária e garantir acesso universal à água potável segura e a medidas sanitárias de eliminação das águas cloacais, reduzindo assim, acentuadamente, as moléstias transmitidas pela água, [...]

<sup>27</sup> “12. *Reaffirms* that, in the full realization of the right to development, inter alia:

(a) The rights to food and clean water are fundamental human rights and their promotion constitutes a moral imperative both for national Governments and for the international community;”

direitos humanos<sup>28</sup>. Em seguida, o CESCR apresenta uma proposta de conteúdo para o direito humano à água, a saber, o direito à água suficiente, segura, aceitável, fisicamente acessível e economicamente módica para usos pessoal e doméstico, com a finalidade de prevenir a desidratação, doenças relacionadas com a água e de prover as necessidades de consumo, cozimento e higiene<sup>29</sup>.

Ainda acerca desse Comentário Geral, o CESCR afirma que a água não deve ser tratada como um bem econômico, e o acesso à água não deve ser feito apenas com base em critérios quantitativos e tecnológicos, mas na verdade trata-se de um bem sociocultural, reiterando ainda a necessidade de tratamento sustentável para a implementação do direito humano à água<sup>30</sup>. Os critérios para o fornecimento adequado de água vão servir de base fundamental para os trabalhos no âmbito do Conselho de Direitos Humanos (MEIRELES, 2017, p. 432-433).

Em 2005, é a vez da Comissão de Direitos Humanos, outro órgão do Conselho Econômico e Social, se manifestar, elaborando um rascunho de diretrizes para a realização do direito humano à água e ao saneamento. Dessa vez, há a introdução do saneamento na ordem das preocupações internacionais. Já nos considerandos do rascunho, o direito à água potável e ao saneamento é tratado como direito humano inquestionável e que isso implica o direito de todos a fontes suficientes de água para atender às necessidades básicas e de acesso a estruturas de saneamento aceitáveis que possam garantir dignidade, saúde e proteção ambiental<sup>31</sup>. O rascunho declara, logo no início, que todos possuem direito à quantidade suficiente de água para uso pessoal e doméstico, e ao acesso ao saneamento adequado e seguro, para proteção sanitária e ambiental<sup>32</sup>.

---

<sup>28</sup> “1. Water is a limited natural resource and a public good fundamental for life and health. The human right to water is indispensable for leading a life in human dignity. It is a prerequisite for the realization of other human rights. [...]”

<sup>29</sup> “2. The human right to water entitles everyone to sufficient, safe, acceptable, physically accessible and affordable water for personal and domestic uses. An adequate amount of safe water is necessary to prevent death from dehydration, to reduce the risk of water-related disease and to provide for consumption, cooking, personal and domestic hygienic requirements.”

<sup>30</sup> “11. [...] The adequacy of water should not be interpreted narrowly, by mere reference to volumetric quantities and technologies. Water should be treated as a social and cultural good, and not primarily as an economic good. The manner of the realization of the right to water must also be sustainable, ensuring that the right can be realized for present and future generations.”

<sup>31</sup> “*Considering* that the right to drinking water and sanitation is unquestionably a human right, *Considering* that all persons have the right to sufficient supplies of water to meet their essential needs and to have access to acceptable sanitation facilities that take account of the requirements of hygiene, human dignity, public health and environmental protection,”

<sup>32</sup> “1. The right to water and sanitation

1.1 Everyone has the right to a sufficient quantity of clean water for personal and domestic uses.

1.2 Everyone has the right to have access to adequate and safe sanitation that is conducive to the protection of public health and the environment.”

No âmbito do sistema interamericano de direitos humanos, a Corte Interamericana de Direitos Humanos teve a feliz coincidência de enfrentar nos anos seguintes, três casos envolvendo a remoção de comunidades indígenas de suas terras ancestrais no Paraguai, nos quais as comunidades foram impedidas de acessar as fontes tradicionais de água. No caso Comunidade Indígena *Yakye Axa* contra o Paraguai (2005), a corte, mencionando o Comentário Geral nº 15 do CESCR, reconheceu que o direito à água está vinculado ao direito à saúde, previsto no art. 10 do Protocolo de San Salvador, bem como ao direito à moradia adequada. No caso Comunidade Indígena *Sawhoyamaxa* contra o Paraguai (2006), a corte interpretou o direito humano à água e ao saneamento de forma ampla, complementando que ela gera obrigações negativas e positivas, à semelhança do Comentário Geral nº 15. Já no caso Comunidade Indígena *Xákmok Kásek* contra o Paraguai (2010), a corte dedicou um tópico específico para o direito à água como condição para o exercício do direito à vida. Outros dois casos, envolvendo a restrição de acesso à água e ao saneamento básico para detentos em presídios, também foram objeto de julgamento pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, que, valendo-se dos documentos da ONU, determinou aos países a obrigação de garantir acesso à água potável e saneamento aos detentos, sob pena de violação do direito à dignidade humana e à integridade pessoal (STRAKOS, 2016, p. 151-153)

Além da Corte Interamericana de Direitos Humanos, a Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA) introduz a discussão do direito humano à água e ao saneamento básico com a Resolução AG/RES. 2349 (XXXVII O/07), considerado o Comentário Geral nº 15 do CESCR. Tomando por fundamento normativo os arts. 10 e 11.1 do Protocolo de San Salvador, nos quais se reconhece o direito das pessoas à saúde e o direito a ter acesso aos serviços públicos básicos, a OEA vai reconhecer tanto que a água é essencial para a vida e a saúde de todos os seres humanos quanto que o acesso à água potável segura e ao saneamento básico são indispensáveis para a vida com dignidade humana (OEA, 2007, p. 26-28). Teria havido um retrocesso no processo de elaboração dessa resolução, haja vista que nas tratativas iniciais a Bolívia havia apresentado o rascunho com a inclusão do reconhecimento como direito humano, tendo sido suprimida posteriormente (STRAKOS, 2016, p. 150).

Após a elaboração do relatório anual do Alto Comissariado em Direitos Humanos da ONU, órgão vinculado ao Secretariado das Nações Unidas, em 2007, em que questiona a autonomia dos direitos humanos à água e ao saneamento, o Conselho de Direitos Humanos, da Assembleia Geral, na Resolução 7/22, de 2008, decide indicar um experto independente para a realização de um estudo sobre as obrigações em direitos humanos relacionados com o acesso à água potável e ao saneamento, para um período de três anos, e convoca os governos a

cooperarem com os trabalhos do experto independente e compartilharem com ele as melhores práticas nacionais<sup>33</sup>.

No ano seguinte, em 2009, dando as boas-vindas ao primeiro relatório anual do experto independente, feito para o primeiro ano, o Conselho de Direitos Humanos manifesta genuína preocupação com o acesso às estruturas e serviços de saneamento, mais do que de água. O Conselho aponta a necessidade de os Estados eliminarem a discriminação relacionada com saneamento e convida os Estados a criarem uma infraestrutura favorável – cobrança, legislação, regulação, monitoramento e *accountability*, responsabilidades institucionais e planejamento –, coletarem informações sobre a universalização do acesso, desenvolver planos de ação locais e nacionais de forma cooperativa, garantirem o acesso à informação, adotarem uma abordagem sensível ao gênero feminino em matéria de saneamento e a organizarem campanhas de conscientização e informação sobre saneamento<sup>34</sup>. Ao final, a Comissão reconhece a importância da participação do setor privado para a garantia do acesso ao saneamento e da cooperação e assistência técnica internacionais<sup>35</sup>.

O clímax do processo de afirmação do direito humano à água e ao saneamento ocorre em 2010, com a aprovação da Resolução 64/292 pela Assembleia Geral das Nações Unidas. Intitulada de direito à água e ao saneamento, a normativa consagra o reconhecimento do direito

---

<sup>33</sup> “2. *Decides* to appoint, for a period of three years, an independent expert on the issue of human rights obligations related to access to safe drinking water and sanitation, [...] 4. *Calls upon* all Governments to cooperate with the independent expert and invites them to share best practices with the independent expert, and to provide him/her with all the necessary information related to the mandate to enable him/her to fulfil the mandate;”

<sup>34</sup> “3. Recognizes that States have an obligation to address and eliminate discrimination, and urges them to address effectively inequalities with regard to access to sanitation; 4. Calls upon States: (a) To create an enabling environment to address the issue of lack of sanitation at all levels, including, where appropriate, by budgeting, legislation, the establishment of regulatory, monitoring and accountability frameworks and mechanisms, the assignment of clear institutional responsibilities and the appropriate inclusion of sanitation in national poverty reduction strategies and development plans; (b) To collect, at the appropriate level, current, accurate and detailed information about sanitation coverage in the country and the characteristics of unserved and underserved households, and to make this information available to all stakeholders; (c) To develop, where appropriate, national and/or local plans of action, in cooperation with other stakeholders, in order to address the lack of access to sanitation in a comprehensive way, giving due consideration to wastewater management, including treatment and reuse; (d) To ensure and promote access to information for, and the full, free, and meaningful participation of, local communities in the design, implementation and monitoring of such plans of action; (e) To adopt a gender-sensitive approach to all relevant policymaking in the light of the special sanitation needs of women and girls; (f) To organize or otherwise support, as appropriate, large-scale public awareness campaigns promoting behaviour change in sanitation and to provide information, in particular on hygiene promotion;”

<sup>35</sup> “5. Recognizes the important contribution of the private sector when addressing the issue of access to sanitation; 6. Also recognizes the important role of international cooperation and technical assistance played by the specialized agencies of the United Nations system, international and development partners as well as donor agencies, and stresses that more should be done when supporting efforts of States to address the lack of access to sanitation, and urges development partners to adopt a human rights-based approach when designing relevant development programmes in support of national initiatives and plans of action;”

humano à água potável segura e limpa e ao saneamento como direitos humanos essenciais para o pleno gozo da vida e de todos os direitos humanos (item 1<sup>36</sup>), bem como convoca todos os países e organizações a coordenarem iniciativas financeiras, de capacitação e de intercâmbio tecnológico e informacional para a assistência internacional em prol da redução do déficit de acesso à água (item 2<sup>37</sup>). Configura-se não somente uma declaração que impõe um direito humano fundamental quanto estabelece compromissos de solidariedade entre nações (MELO, A., 2013c, p. 26).

Cabe assinalar que a proposta apresentada para as Nações Unidas, culminando com a declaração, partiu do Estado Plurinacional da Bolívia e é considerado um marco importante na evolução pela ausência de votos contra sua adoção (MEIRELES, 2017, p. 433). Da votação, dos 192 países integrantes das Nações Unidas, 122 (63,5%) foram a favor, 41 (21,4%) abstenções e 29 (15,1%) ausentes. Embora aprovado por significativa maioria, é importante assinalar que se abstiveram de votação relevantes atores no cenário internacional, como Estados Unidos e Canadá, Reino Unido e Irlanda, Austrália e Nova Zelândia, Israel e Turquia, Japão e Coreia do Sul, alguns países da Europa central e setentrional (Áustria, Dinamarca, Holanda, Islândia, Polônia e Suécia) e grande parte dos países do leste europeu, exceto Rússia. Dois dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU se abstiveram. Na América do Sul, a maioria dos países, inclusive o Brasil, aderiu à declaração, em apoio à Bolívia; todavia, Guiana, acompanhando a orientação dos núcleo duro do *Commonwealth*, se absteve, e o Suriname esteve ausente.

Após essa declaração internacional, a Resolução 15/9 do Conselho de Direitos Humanos desenvolve as questões normativas em torno do direito humano à água e ao saneamento. Ao recordar a Resolução 64/292, o Conselho acompanha a manifestação pretérita do CESCR no Comentário Geral nº 15/2002, afirmando que o direito humano à água e ao saneamento é derivado do direito a um padrão adequado de vida e relacionado umbilicalmente aos direitos à vida digna e ao mais alto padrão de saúde física e mental<sup>38</sup>.

As resoluções são resultado do reconhecimento internacional da atuação de diversos atores estatais e não estatais em prol da transformação da água em um direito humano em razão

---

<sup>36</sup> “1. Recognizes the right to safe and clean drinking water and sanitation as a human right that is essential for the full enjoyment of life and all human rights;”

<sup>37</sup> “2. Calls upon States and international organizations to provide financial resources, capacity-building and technology transfer, through international assistance and cooperation, in particular to developing countries, in order to scale up efforts to provide safe, clean, accessible and affordable drinking water and sanitation for all;”

<sup>38</sup> “3. Affirms that the human right to safe drinking water and sanitation is derived from the right to an adequate standard of living and inextricably related to the right to the highest attainable standard of physical and mental health, as well as the right to life and human dignity;”

de movimentos políticos e jurídicos em favor de uma “justiça da água”, com especial destaque para a Bolívia (WOLKMER; MELO, 2013, p. 13). O reconhecimento do direito humano à água e ao saneamento consagra uma nova fronteira até então não alcançada pela proteção ambiental, reverberando direitos difusos para uma releitura da primeira dimensão dos direitos humanos, impondo obrigações antigas com uma nova roupagem, com grande potencial de implementação.

Outros documentos posteriores reiteram o reconhecimento e fundamentação do direito humano à água e ao saneamento, sendo anualmente aprovadas resoluções tanto do Conselho de Direitos Humanos como da Assembleia Geral. A Resolução nº 18/1 do Conselho de Direitos Humanos, de 2011, reiterando toda a base normativa internacional que dá fundamento ao direito humano, remete aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, ressaltando a obrigação dos Estados a implementar leis e realizar investimentos para alcançar a universalização do acesso à água e ao saneamento. Reconhece-se, assim, a importância do debate internacional em torno do tema, no sentido de pensar o direito humano à água e ao saneamento básico a partir de uma visão integrada dos direitos humanos e pensada a partir da sustentabilidade (WOLKMER; MELO, 2013, p. 14).

Em O futuro que queremos, declaração final da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, a Rio+20, ocorrida em 2012, há uma seção dedicada à água e ao saneamento. Os representantes dos Estados-parte reconhecem que a água está no núcleo do desenvolvimento sustentável, sublinhando a importância da água e do saneamento nas suas três dimensões, bem como reafirmam os compromissos assumidos em relação à implementação do direito humano à água potável segura e ao saneamento e em respeito à soberania nacional, à ampliação da oferta de água e de infraestruturas de água e saneamento e à redução da poluição hídrica com ampliação do tratamento de água e de esgotos (UN, 2012, p. 32-33).

Também em 2012, a Assembleia Geral da OEA reconheceu pela Resolução AG/RES. 2760 (XLL-O/12) o direito humano à água e ao saneamento no sistema interamericano, determinando aos Estados americanos que persistam nas ações para garantir o acesso à água potável segura e aos serviços de saneamento para as presentes e futuras gerações, sem prejuízo do direito soberano de cada estado para definir as regras de uso de água e saneamento em seus territórios. Em relação à essa declaração, os Estados Unidos e o Canadá fizeram notas com ressalvas acerca da limitação da aplicação desse direito (OEA, 2012).

Em 2015, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou a Agenda 2030, estabelecendo novos objetivos, agora denominados de Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (SDG). Entre esses objetivos, dedica o Objetivo 6 para garantir a disponibilidade e

manejo sustentável de água e saneamento para todos (UN, 2015a, p. 18-19). Na mesma sessão da ONU, a Assembleia Geral inovou mais uma vez na matéria, ao separar a água e o saneamento como direitos humanos interdependentes porém autônomos, especificando o conteúdo de cada um deles: o direito humano à água garante o acesso à água potável limpa, segura, suficiente, aceitável, acessível e módica; o direito humano ao saneamento garante o acesso físico e módico ao saneamento seguro, higiênico, social e culturalmente aceitável, privativo e digno. Essa mudança foi ocasionada pela constatação de que, embora tenha sido atingida o objetivo do milênio para reduzir pela metade o número de pessoas sem acesso à água potável, o resultado para o saneamento foi bastante insatisfatório, em contrapartida, e pela manifestação do CESCR e do Relator Especial do Conselho de Direitos Humanos para o direito humano à água e ao saneamento no sentido da existência de diferentes características entre o direito humano à água e o direito humano ao saneamento, pelas quais, embora bastante próximos, reclamam tratamento separado para o enfrentamento de desafios específicos.

A Resolução 70/169 salienta a importância do gerenciamento integrado do acesso à água potável e ao saneamento com o manejo adequado dos recursos hídricos, e requer dos países uma abordagem mais ampla sobre o saneamento em busca dessa visão integrada. Além disso, também dedica atenção especial para o impacto diferenciado para as mulheres e meninas, notadamente no saneamento, quanto às barreiras que enfrentam para fornecer água em suas residências e para enfrentar não apenas o estigma associado à higiene menstrual nas escolas, com impactos imediatos no direito à educação, mas também o risco de violência sexual e estupro ao buscar as instalações de água e esgoto. Nesse sentido, recomenda o fortalecimento da liderança feminina e participação no processo decisório. (UN, 2015b).

Mais recentemente, no 8º Fórum Mundial da Água, ocorrido em Brasília em 2008, a Declaração Ministerial faz uma convocação, entre outras, para incentivar os governos a implementar planos de gestão integrada de recursos hídricos, considerando também estratégias para adaptação às mudanças climáticas, cuja finalidade dos planos se volta para alcançar a universalização do acesso à água potável segura e ao saneamento adequado, bem como reduzir a poluição hídrica e proteger e recuperar os ecossistemas (WWF, 2018).

### 2.1.2 A interpretação jurídica da declaração internacional e sua força normativa

Embora inicialmente a declaração da ONU tenha reconhecido a existência de um direito humano à água e ao saneamento, a própria Assembleia Geral posteriormente revisou esse posicionamento, reconhecendo a existência de dois direitos humanos interconectados entre si: o direito humano à água e o direito humano ao saneamento básico, ambos de igual importância,

porém a sua diferenciação se daria porque possuem conteúdos distintos e obstáculos diferenciados para sua implementação (BOS et al, 2017, p. 4). Consta-se assim um processo de emancipação do direito humano ao saneamento em relação ao direito humano à água, que vai culminar em 2015 com o tratamento conjunto porém autônomo desses dois direitos (MEIRELES, 2017, p. 428).

De um modo ordinário, constata-se que o direito humano à água possui inegável importância, bem como é condicionante para o exercício de outros direitos, desde a própria vida e o exercício de liberdades individuais e direitos políticos – que seriam tolhidas mediante barganha por acesso às fontes de água, prática comum do tradicional coronelismo na região do semiárido brasileiro (GOMES, R., 2015, p. 15-16). – até o gozo de direitos sociais, como saúde, educação e emprego (VIEGAS, 2017, p. 131).

Tem-se apontado uma interpretação do direito humano à água o direito ao acesso à água potável, segura – mais do que potável, exige que provenha de fontes que não estejam sujeitas a risco de contaminação –, suficiente – abrange tanto a suficiência do volume disponível quanto a continuidade do acesso –, aceitável – tanto as características da água quanto das instalações devem ser culturalmente compatíveis com as expectativas sociais –, fisicamente acessível – o acesso à água deve ser preferencialmente no próprio domicílio, ou em local de fácil acesso, tal que impeça a discriminação de grupos minoritários (mulheres, crianças e idosos) – e economicamente tangível – o custo dos serviços necessários para garantir esse direito devem ser compatíveis com a capacidade de pagamento da população (WOLKMER; MELO, 2013, p. 14-15).

O conteúdo e a normatividade do direito humano à água é aprimorado no Comentário Geral nº 15 do CESCR, afirmando-se que esse direito implica liberdades e prerrogativas. Por um lado, implica as liberdades de acesso às fontes de água existentes e de não-intervenção por desconexões arbitrárias ou por contaminação de fontes. Por outro lado, o direito humano à água confere o direito a um sistema de abastecimento de água de acesso igualitário<sup>39</sup>.

Quanto às obrigações impostas aos Estados, dividem-se em obrigações negativas, especificamente de respeitar o acesso à água sem que sejam impostos obstáculos injustificados ou desarrazoados, e obrigações positivas, de um lado mediante obrigações de proteger, com a adoção de atividades de controle, regulação e fiscalização de modo a impedir que terceiros

---

<sup>39</sup> “10. The right to water contains both freedoms and entitlements. The freedoms include the right to maintain access to existing water supplies necessary for the right to water, and the right to be free from interference, such as the right to be free from arbitrary disconnections or contamination of water supplies. By contrast, the entitlements include the right to a system of water supply and management that provides equality of opportunity for people to enjoy the right to water.”

prejudiquem a fruição do direito humano à água das populações, comprometendo as fontes de água e o acesso em quantidade e qualidade, e de outro lado com obrigações de realizar, que se concretiza com políticas públicas de investimento na expansão da rede para universalização e na adequada precificação dos serviços (WOLKMER; MELO, 2013, p. 15-16).

Noutro sentido, o conteúdo do direito humano à água pode ser sistematizado nas seguintes condições: (i) **liberdades** relativas à proteção contra cortes arbitrários e ilegais, à proibição de contaminação, à vedação de discriminação no acesso, à não-intervenção no acesso de fontes tradicionais, à proteção contra ameaças à segurança no acesso fora de casa; (ii) **prestações** referentes ao acesso a uma quantidade mínima de água para a vida, ao acesso à água potável e saneamento em estabelecimentos de detenção, à participação na tomada de decisões; (iii) **prioridade** na provisão de água de forma contínua e suficiente para atender aos usos pessoais e domésticos; (iv) **salubridade** da água para consumo pessoal, resumindo a exigência de ser água potável limpa e segura; (v) **acessibilidade física** aos equipamentos de água potável e de saneamento, preferencialmente na própria residência, e considerando obstáculos de grupos minoritários; e (vi) **acessibilidade econômica** dos serviços públicos de água potável e saneamento, garantindo-se modicidade tarifária e a tarifa mínima para usuários de baixa renda (SÁNCHEZ BRAVO, 2013, p. 165-168).

Enquanto o direito à água vincula-se diretamente à vida, o direito ao saneamento possui maiores afinidades com as questões de saúde e de meio ambiente, pois a maior parte das doenças diagnosticadas são relacionadas com a contaminação de água, causada principalmente pelas más condições de higiene e estruturas inadequadas para coleta, tratamento e disposição final de esgotos. O direito humano ao saneamento adotado pelas ONU não se dá em sentido amplo, como se conceitua saneamento ambiental, mas em sentido estrito, pela criação de instalações adequadas de coleta, tratamento e disposição final de esgotos. A Resolução 70/169 menciona que o direito humano implica o acesso ao saneamento em todas as esferas da vida, o que indicaria um sentido mais amplo do que os esgotos domésticos, mas um direito de acesso a banheiros públicos e em locais de acesso ao público, principalmente naqueles em que há uma repercussão sobre outros direitos, como a presença de banheiros em instituições de educação. O conteúdo do direito ao saneamento é ainda mais específico quando se trata de garantir um tratamento isonômico de gênero, pois há proteções direcionadas especificamente a mulheres e meninas.

Através da Resolução 70/1, que instituiu a Agenda 2030 e os SDGs, houve uma sensível diferenciação em relação ao tratamento dado para o saneamento, quando as metas previstas para o saneamento encontram-se bem distintas das metas de abastecimento de água. Há ainda

condições extremamente precárias de coleta de esgotos, como é o caso do despejo a céu aberto, e baixíssimos índices de tratamento de esgotos mesmo em serviços canalizados. A Resolução 70/169 arremata estabelecendo o tratamento conjunto, mas como unidades distintas de um mesmo bloco de direitos humanos, água potável e saneamento. É preciso, contudo, muita cautela nessa separação, pois a separação poderia causar um efeito contrário, acirrando-se ainda mais as discrepâncias entre o direito humano à água, mais fortemente garantido e consagrado, e o direito humano ao saneamento, que demanda maiores despesas e menos visado.

Quanto à normatividade, o Comentário Geral nº 15 do CESCR afirma que os elementos do direito humano à água devem estar de acordo com os arts. 11.1 e 12 da Convenção Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ICESCR), aprovada pela ONU em 1966<sup>40</sup>. Esses dispositivos convencionais estipulam que os países signatários reconhecem o direito de todos não só a um padrão adequado de vida para si e seus familiares, mas também ao melhoramento contínuo das condições de vida, em releitura do princípio da vedação do retrocesso (art. 11.1<sup>41</sup>), e que os Estados-parte reconhecem o direito de todos ao gozo do mais elevado padrão possível de saúde física e mental (art. 12.1<sup>42</sup>).

Tal orientação confere uma sugestão forte, no sentido de que o direito humano à água é reflexo da interpretação da ICESCR e, dessa forma, a assinatura e ratificação dessa convenção pelos países implicaria, principalmente após a declaração do direito humano à água e ao saneamento dado pela Resolução 64/292 da Assembleia Geral da ONU, a internalização do direito humano à água aos ordenamentos jurídicos estrangeiros.

No entanto, tais conclusões não estão infensas a críticas, principalmente por conta dos países mais conservadores. A manifestação do CESCR chegou a ser taxada de revisionista e ativista, apresentando-se uma interpretação irreflexiva da ICESCR. Ou seja, em vez de se reconhecer que os direitos humanos à água e ao saneamento são interpretações já existentes na ICESCR, estaria ocorrendo, na visão dos abstencionistas, uma inovação jurídica no Sistema Internacional de Direitos Humanos, baseada numa agenda específica a partir do século XXI, e em descompasso com a vontade manifestada na assinatura do ICESCR (BULTO, 2015, p. 27).

---

<sup>40</sup> “11. The elements of the right to water must be adequate for human dignity, life and health, in accordance with articles 11, paragraph 1, and 12. [...]”

<sup>41</sup> “Article 11

1. The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to an adequate standard of living for himself and his family, including adequate food, clothing and housing, and to the continuous improvement of living conditions. The States Parties will take appropriate steps to ensure the realization of this right, recognizing to this effect the essential importance of international co-operation based on free consent.”

<sup>42</sup> “Article 12

1. The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health.”

As abstenções de importantes países não foram meramente formais, mas, embora não tenham sido contrários à resolução, assinalaram uma manifestação crítica à declaração do reconhecimento desse direito humano. O representante dos Estados Unidos acusou de intempestiva a manifestação, pois a declaração, que foi rascunhada de uma forma não transparente, seria um atalho que poderia atrapalhar o trabalho sério conduzido pelo Conselho de Direitos Humanos, já que não havia reflexos do conteúdo desse direito no Direito Internacional existente. O representante da Austrália considerou que a falta de consenso internacional tornaria prematura a declaração de um novo direito ante a falta de um acordo internacional claro, o que foi acompanhado pelo Canadá. No mesmo sentido, o Reino Unido alegou razões formais e materiais para sua abstenção, no primeiro caso em virtude do atalho feito sem considerar o aprimoramento do trabalho do Conselho de Direitos Humanos e, no segundo caso, a ausência de base jurídica suficiente ou evidências costumeiras para declarar ou reconhecer a água e o saneamento como direitos humanos autônomos. O representante da Holanda destacou que a declaração não atribuía responsabilidades suficientes aos governos nacionais e que a declaração *ad hoc*, tornando contraproducentes os futuros relatórios do experto independente, causaria implicações políticas desnecessárias.

Acompanhando essa divergência, com forte peso dos Estados Unidos e do Reino Unido, uma parte da literatura acadêmica aderiu a essa confusão e às críticas formuladas, para sustentar que os países não teriam obrigação legal de assegurar esse direito para suas populações, porque conferia um espaço amplo para inaplicabilidade, já que supostamente não haveria instrumentos para proteção desses direitos pelos cidadãos. Os autores que são contrários ao reconhecimento do direito humano ou alegam que não há um caráter explícito e abrangente no Direito Internacional dos Direitos Humanos, ou alegam que seria desnecessário e que esse direito não teria autonomia em relação aos demais, pois decorrem do direito à saúde e à vida (BULTO, 2015, p. 27-28).

Por outro lado, há fortes argumentos em favor do reconhecimento e da normatividade da declaração na Resolução 64/292 da Assembleia Geral da ONU. Quando o art. 11.1 da ICESCR afirma o direito a um adequado padrão de vida para si e sua família, **incluindo** alimentação, vestuário e habitação adequados, é incompatível com as regras gerais de interpretação de tratados o entendimento de que estaria excluído o direito humano à água e ao saneamento da ICESCR. A interpretação dos direitos humanos não pode ser de forma alguma restritiva, mas especialmente teleológica, inspirada no seu objeto, daí porque os tratados nessa matéria, inspirados em valores comuns superiores e mecanismos de supervisão coletivas, têm caráter especial em relação aos demais tratados que contemplam interesses recíprocos

(TRINDADE, 1999, p. 29-30). Assim, a cláusula do art. 11.1 da ICESCR já teria deixado uma cláusula aberta para a identificação, mediante interpretação analógica, de direitos humanos relacionados com um adequado padrão de vida, porém inominados, mas que já teriam sido automaticamente reconhecidos em 1966 (BULTO, 2015, p. 36-37).

Não seria necessário nenhum processo de integração normativa, mas de simples interpretação da ICESCR. O direito humano à água e ao saneamento não seria um direito novo ou recém-nascido em 2010. Além do mais, sua autonomia em relação ao direito geral do art. 11.1 fica clara quando se verifica que seu conteúdo pode ser bem especificado – a ausência de serviços e infraestruturas que garantam o acesso à água e ao saneamento limpos e seguros, com qualidade e quantidade suficientes – sem necessariamente atrelar de modo subordinado a outros direitos humanos já consagrados, como saúde e moradia. Em outras palavras, violações a esses direitos – saúde e moradia – não seriam condicionantes para o exercício do direito à água e ao saneamento, cuja violação pode se dar de modo pontual (BULTO, 2015, p. 37).

Aliás, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável reconhece a água potável segura e o saneamento efetivo como fins em si mesmos e essenciais para o progresso de diversos outros Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (UN, 2015, p. 3). Não obstante essas considerações, permanece a constatação de que os direitos humanos à água e ao saneamento são afirmados por um instrumento juridicamente vinculante a nível internacional, havendo incertezas quanto a seu *status* jurídico-normativo (MEIRELES, 2017, p. 428).

Defende-se aqui que, da análise do histórico do Direito Internacional da Água Doce, é possível inferir que há uma novidade introduzida pela Resolução 64/292. Se na primeira fase, do direito dos rios, havia um enfoque quanto à necessidade de exploração da navegação fluvial e o respeito às soberanias dos países ribeirinhos, quando os tratados mais se preocupavam em estabelecer regras de liberdade e reciprocidade entre Estados, na segunda fase transparece a preocupação ambiental que se sobressai com os excessos nos usos dos recursos hídricos pelo homem. Ocorre que o Direito Internacional do Meio Ambiente enfrenta grandes problemas de efetividade, pois suas normas em regra enquadram-se como *soft law*, possuindo uma pretensão de normatividade pela falta de adesão dos Estados mais influentes na elaboração de um documento com natureza de *jus cogens*.

Para traçar uma ação no Direito Internacional com o intuito de implementar com efetividade a almejada proteção dos recursos hídricos, a estratégia encontrada pelos países interessados, principalmente ao que nos interessa os sul-americanos, foi atrelar a questão da proteção das fontes de água ao Direito Internacional dos Direitos Humanos, que é um dos ramos do Direito Internacional mais fortes e eficazes no cenário global, possuindo uma rede de atores,

como conselhos, comissões e cortes internacionais que possam promover o *enforcement* das regras internacionais. Os direitos humanos não são opcionais, nem meros dispositivos legais que possam ser descumpridos por caprichos políticos, mas obrigações universais que remetem a valores fundamentais e deveres estatais principalmente em prol dos cidadãos mais carentes e das minorias (SÁNCHEZ BRAVO, 2013, p. 158).

A trajetória de afirmação dos direitos humanos à água e ao saneamento no cenário internacional, atropelando os estudos do relator especial, deve ser compreendida como propositadamente não convencional, de declarada ruptura da tradição política internacional. Se por um lado, os direitos humanos são produto cultural para imposição de medidas para se alcançar uma vida digna com universalidade, não se ignora que esses direitos são estabelecidos a partir de uma perspectiva ocidental-setentrional, orientada para relações de capital. Por detrás do processo convencional de afirmação de direitos humanos subjaz um contexto social, étnico e territorial que condiciona desigualmente o acesso aos bens necessários à vida digna. Esses direitos assim reconhecidos corresponderão a uma ação contra-hegemônica, em favor daqueles que lutam diariamente para garantir condições para o acesso aos bens básicos (HERRERA FLORES, 2005, p. 27, 31 e 80). E isso é visivelmente perceptível no acesso à água potável e ao saneamento, em que os mais prejudicados atualmente localizam-se nas regiões mais pobres do planeta e, mesmo em grandes centros urbanos, as zonas marginais são as últimas a serem atendidas. Nesse sentido, a efetividade da Resolução 64/292 deve ser pensada como reflexos da articulação política nesse cenário global em evolução, como texto que busca ampliar as definições de direitos humanos (GRUBBA; CARMO, 2017, p. 149-154).

Há uma clara intenção dos países que votaram a favor da Resolução 64/292, mas especialmente dos países que foram protagonistas desse movimento, de que os direitos humanos à água potável e ao saneamento sejam resultados da interpretação dos arts. 11 e 12 do ICESCR para que seja dada uma eficácia normativa plena para a proteção das fontes de água, utilizadas tanto para a captação de água para atendimento às necessidades básicas quanto para o despejo de esgotos. Além do mais, a ausência de votos contrários, embora não produza um verdadeiro consenso, consolida o entendimento majoritário no cenário internacional, ao qual devem se curvar os demais países, ainda que discordantes.

Embora o direito humano à água e ao saneamento não estejam expressamente reconhecidos, uma série de deveres estatais diretamente correlatos à existência desses direitos humanos no Direito Internacional – garantir acesso à água potável segura e limpa em quantidade suficiente e a um custo acessível e a equipamentos de saneamento básico seguros e limpos que possibilitem o tratamento e a disposição final sustentável – e previstos em tratados

internacionais dotados de força cogente, conduzem à conclusão da existência desses direitos (SÁNCHEZ BRAVO, 2013, p. 160). Levando-se a sério o reconhecimento desses direitos humanos, de um ponto de vista em termos de hierarquia, eles sairiam de uma situação inominada ou uma posição subalterna para uma localização axiologicamente superior a todos os outros direitos, os direitos humanos mais fundamentais, porque pré-condições para o exercício dos demais.

## **2.2 O direito das águas e do saneamento básico no Brasil e a necessária mudança axiológica**

Entre as premissas adotadas na presente pesquisa, pensar a solução para o problema da gestão regional de água e esgoto requer a busca da consolidação de um modelo que seja autóctone, isto é, cujo parâmetro seja encontrado na própria região sul-americana.

A escolha do ordenamento jurídico brasileiro se explica por uma série de motivos.

A dimensão continental do país, aliada à adoção do Estado federal de segundo nível pelo reconhecimento dos municípios como entes federativos, confere maiores condições para que a legislação brasileira, a nível nacional, contemple uma versão mais refletida para um cenário complexo, que exija a cooperação dos diversos níveis federativos. Essa característica pode sugerir que as discussões parlamentares tenham considerado suficientemente os impactos nos demais níveis federativo e a necessidade de cooperação. Dessa forma, os princípios e instrumentos adotados pelo Brasil podem ser adequados para uma extrapolação a nível regional, como se busca discutir ao final da pesquisa.

Em segundo lugar, deve-se observar que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB) recolhe alguns fatores positivos para que se considere como um parâmetro adequado. Não obstante fundadas críticas quanto à baixa normatividade na vontade dos poderes constituídos em se fazer cumprir e quanto ao excesso de reformas em seu texto, a CRFB, a completar trinta anos, não somente possui tempo de amadurecimento suficiente para não ser considerada uma Constituição nova – tanto que sua Corte Constitucional hoje é composta integralmente por Ministros nomeados em sua vigência –, como também não deve ser considerada velha o suficiente a ponto de se reconhecer como ultrapassada, havendo ainda dispositivos constitucionais que ainda não foram plenamente implementados. Ademais, seu caráter eclético e prolixo lhe confere uma compatibilidade perante as diferentes Constituições sul-americanas, porque tanto pode ser considerada como inserida num primeiro marco do novo constitucionalismo democrático latino-americano quanto também não provoca uma ruptura radical perante uma visão antropocêntrica e civilizatória de matriz europeia.

Em terceiro lugar, deve-se levar em conta o tempo de amadurecimento das principais leis brasileiras. A Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), em sua gênese, foi apresentada em dezembro de 1991 pela Presidência da República, pela Mensagem nº 640/91, um projeto de lei que resultou dos esforços de um grupo de trabalho interministerial, criado pelo Decreto nº 99.400, de julho de 1990, posteriormente apresentado a expertos do setor. O Projeto de Lei nº 2.249/91 somente foi aprovado cinco anos depois, em janeiro de 1997. O caso da LNSB é mais surpreendente: embora originariamente decorra do Projeto de Lei do Senado nº 219, de 2006, a discussão sobre o setor remonta ao período constituinte, mais precisamente aos Projetos de Lei nº 3.813, 3.968 e 4.379, todos apresentados em 1989 – diversos outros projetos foram apresentados nos anos seguintes. Trata-se, portanto de uma discussão parlamentar que se arrastou por quase vinte anos na vigência da CRFB.

Ademais, é de reconhecimento geral que o Brasil é um dos países com melhor aprimoramento legislativo em matéria ambiental da região, possuindo um arcabouço normativo atualizado e arrojado em conformidade com o cenário internacional (NORONHA, 2016, p. 205).

Faz-se necessário explicitar também a abordagem desta seção. Considerando a metodologia explicitada na introdução (Seção 1.2), a pesquisa centrará os esforços na identificação do arranjo institucional; em outras palavras, os instrumentos e mecanismos produzidos pelo complexo normativo da legislação brasileira em torno de importantes dimensões das águas, especialmente sob o ponto de vista do acesso à água potável e ao saneamento básico. O enfoque é majoritariamente sobre a legislação federal, já que essa pesquisa servirá de suporte para a discussão final da tese. Nada obstante, sempre que possível, aspectos relacionados à disciplina estadual, com destaque para a legislação do Estado do Ceará – tanto por ser um estado-membro localizado em região com escassez hídrica, quanto pela riqueza da legislação produzida, como ainda pela experiência prática adquirida na última década –, serão apontados.

Decidiu-se por dividir esta seção em três partes. Na primeira faz-se uma revisão da legislação e da literatura em torno do regime jurídico nacional de águas, com recorte especial para a gestão de recursos hídricos e a prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário (Seção 2.2.1). Em seguida, com base no levantamento anterior, discutem-se ferramentas e instituições comuns a essas políticas, verificando-se a importância e adequação delas (Seção 2.2.2). Por fim, faz-se uma proposta de aplicação do direito humano à água potável e ao saneamento no Direito brasileiro (Seção 2.2.3).

### 2.2.1 O regime jurídico das águas no Brasil: uma revisão da literatura

Da mesma forma que no cenário internacional, é possível verificar no Brasil a evolução da legislação em três fases: a primeira delas, marcada pelo uso das águas para fins de navegação, seria vigente até 1934, marco do advento do Código de Águas (fase da navegação); a segunda fase concentra a preocupação no uso das águas para fins de geração de eletricidade, inicia-se com o Código de Águas em 1934 e vai até 1981, quando aprovada a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (fase da hidroeletricidade); e a terceira fase, na qual estão inseridas a Constituição de 1988 e a Política Nacional de Recursos Hídricos, de 1997, seria marcada pelas preocupações de ordem ambiental (fase ambiental) (NORONHA, 2016, p. 203).

Considera-se como marco fundamental da mudança de concepção do direito das águas o advento da CRFB, pois teria tornado públicas todas as águas em território nacional, dividindo-as entre as águas federais, nos termos do art. 20, e as estaduais, nos termos do art. 26 (VIEGAS, 2017, p. 131). A Constituição adota a fórmula básica do federalismo clássico: atribui-se ao ente maior bens específicos, restando ao ente menor aquilo que não foi excluído de sua atuação. Quanto à lógica da divisão, acusa-se pela adoção do princípio da predominância do interesse, deixando com a União as águas de interesse supraestadual ou aquelas em que há obras realizadas pela própria União (ARAUJO, 2013, p. 114).

Ainda no contexto dos recursos hídricos, compete à União exclusivamente instituir o sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos, bem como definir os critérios de outorga dos direitos de uso (art. 21, XIX), e privativamente legislar sobre águas (art. 22, IV). Excepcionalmente, em relação à competência legislativa, a União poderia mediante lei complementar delegar aos Estados para que disciplinassem aspectos específicos já previamente autorizados na lei (art. 22, parágrafo único), o que até hoje nunca se sucedeu (VIEGAS, 2017, p. 140).

Essa conformação no texto constitucional gera de imediato alguns constrangimentos normativos, já que, sendo os Estados responsáveis pela maior parte dos cursos de água, aqueles que se restringem ao seu território, a teoria dos poderes implícitos recomendaria a ilação de que eles poderão legislar sobre seus bens. Em contrapartida, uma interpretação literal do texto conduziria à negação de competência legislativa aos Estados nessa matéria (VIEGAS, 2017, p. 141). Há a necessidade do que se poderia chamar, segundo o método hermenêutico-concretizador, de uma interpretação constitucional, no sentido de que o constituinte conferiu apenas alguns pontos de apoio para a decisão (HESSE, 1998, p. 57).

Significa dizer que, sem ultrapassar os limites do texto, o fato de a Constituição ter atribuído certas competências à União não poderia levar a crer que tudo o mais estaria inserido na competência federal. No tocante aos recursos hídricos isso transparece mais facilmente, pois, embora a Constituição limite a atribuição da União para a instituição do sistema nacional de gerenciamento e a definição de critérios de outorga, o exercício dessa competência, através de lei, se não alcança apenas os bens de domínio da União, serve como uniformizador das legislações estaduais acerca da gestão dos recursos hídricos, concessão e critérios de outorga de direitos de uso (VIEGAS, 2017, p. 141).

Já no que toca à competência para legislar sobre águas, é preciso interpretar o dispositivo no contexto geral das competências legislativas da União. Assim, pelo teor do art. 22, I a III<sup>43</sup>, há uma clara tendência da Constituição em atribuir à União com primazia a elaboração de leis que, por força do art. 5º, II<sup>44</sup>, venham a limitar as liberdades civis e propriedades privadas. Já a partir do art. 22, IV a VII<sup>45</sup>, bens e atividades que foram atribuídas com exclusividade à União pelos arts. 20 e 21, exceto as águas. Nesse caso, dois caminhos se apresentam: de um lado, cabe à União legislativamente estabelecer uma tipologia das águas segundo critérios objetivos e que permitam a definição de regimes jurídicos próprios para cada uma dessas modalidades, sem impedir que Estados e municípios legislem sobre aspectos tangenciais – por exemplo, saúde e meio ambiente – mas, ao legislarem, devem observar essa tipologia; de outro lado, compete à União também definir regras para manejo de águas pelos proprietários de imóveis que possuam acesso, conferir direitos de acesso a cursos d’água em terrenos vizinhos, ou mesmo definir questões de aquisição de propriedade, num contexto civilista. Nesses dois casos, é o que se fazia no Código de Águas de 1934 e no Código Civil, no título referente aos direitos reais (VIEGAS, 2017, p. 146).

No âmbito do saneamento, a Constituição é mais omissa. Adotando a expressão saneamento básico, a CRFB atribui à União a competência material exclusiva para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive saneamento básico (art. 21, XX), e a todos os entes federativos, incluídos os municípios, a competência material comum para promover a

---

<sup>43</sup> “Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

II - desapropriação;

III - requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra;”

<sup>44</sup> “Art. 5º [...] II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;”

<sup>45</sup> “Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;

V - serviço postal;

VI - sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais;

VII - política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores;”

melhoria das condições de saneamento básico (art. 23, IX). Não há um estabelecimento claro sobre se tratar de um serviço público, embora o texto constitucional ainda remeta ao saneamento básico no âmbito do planejamento e das ações do Sistema Único de Saúde (art. 200, IV). Poder-se-ia alegar que, não dispondo a CRFB quanto à publicidade desse serviço, deveria ser deixado à livre iniciativa a missão de realizar tais atividades, por força do art. 173.

Todavia, a melhor interpretação do sistema jurídico é atribuído às contribuições doutrinárias: sob determinada perspectiva, em contraponto ao art. 173, os arts. 174 e 175 da CRFB sugerem a escolha de uma concepção subjetivista de serviço público, no sentido de que cabe ao Poder Público definir quando determinada atividade configura-se como serviço público (FURTADO, 2010, p. 727); sob outra perspectiva, serviços públicos seriam por definição prestações de utilidades públicas necessariamente atreladas à promoção de direitos fundamentais dos cidadãos e, nesse caso, saneamento básico promoveria tanto a vida quanto a saúde (JUSTEN FILHO, 2004, p. 146; MAAS, 2011, p. 111; MOREIRA, 2010, p. 373).

Na parte de distribuição de competências, a CRFB não é clara, pois adota técnicas distintas, de um lado atribuindo aos municípios os serviços públicos de interesse local (art. 30, V), de outro determina aos estados as competências não vedadas (art. 25, § 1º). Equivocadamente, toda a doutrina e jurisprudência nacionais interpretam tal dispositivo, como competências residuais, o que remeteria a uma simples técnica de exclusão ou a uma omissão normativa (LOPES FILHO, 2012, p. 112). A qualificação das competências como não vedadas exigiria uma condição especial, qual seja, a presença de regra explícita no texto constitucional afirmando a exclusividade das competências (MELO, A., 2013b, p. 73).

A interpretação do art. 25, § 1º, como competências residuais gera evidentes problemas. De um lado, esgota-se em grande medida qualquer espaço de competência dos estados, por conta de decisões generalizantes do Poder Judiciário, mormente do Supremo Tribunal Federal (STF), que adotam uma versão alargada da teoria dos poderes implícitos (LOPES FILHO, 2012, p. 260). De outro lado, a interpretação majoritária engessa o exercício político dos entes federativos, o que, se do ponto de vista do constitucionalismo a limitação do poder seja algo recomendável, na verdade, do ponto de vista do federalismo político num país extremamente assimétrico como o Brasil, gera maiores entraves para a adaptação às peculiaridades regionais e para o diálogo entre estados e municípios na solução de problemas comuns ou supralocais (MELO, A., 2013b, p. 72).

É o que ocorre em larga medida no caso do saneamento básico. Isso porque nem todos os municípios do Brasil possuem fontes de água em quantidade e potabilidade adequadas para o consumo humano. Especialmente no caso dos municípios da região do semiárido e em regiões

subúmidas, que enfrentam processo de desertificação, a falta d'água é uma realidade. Para evitar um custo elevado para o serviço e as dificuldades de aprovação de tarifas módicas e adequadas para os cidadãos, a melhor estratégia consiste em realizar a captação em outro município, que detenha maior talento para recursos hídricos (GONDIM; MELO, 2012, p. 3985-3986).

Da mesma forma, nem todos os municípios do Brasil possuem condições demográficas e econômicas idênticas para financiar as despesas e investimentos necessários para o fornecimento de água tratada e de serviços de esgotamento sanitário com tratamento para disposição final dos resíduos. Como forma de reverter tal situação, considerando-se a relação simbiótica existente entre municípios menos urbanizados que servem de suporte para a oferta de trabalho para municípios-polo mais urbanizados, a solução política mais adequada seria a organização dos serviços de saneamento básico para a região, com a previsão de subsídios entre as localidades, de modo a garantir um preço unificado.

De qualquer maneira, considerando que o propósito da federalização dos municípios deu-se a partir de um imperativo de eficácia de políticas públicas ao nível local e que nem todos os municípios possuem condições financeiras para custear os serviços que seriam de sua responsabilidade, é preciso identificar nessa separação de competências entre estados e municípios uma situação mais frouxa do que a observada na formação da União, possibilitando-se que a realidade possa impor adaptações à definição da titularidade dos serviços públicos. Oportunamente, a questão das regiões metropolitanas é objeto de discussão em torno desse problema quanto à titularidade dos serviços no Brasil.

Dada a fragmentação da legislação brasileira em torno de uma assunto amplo como o direito das águas, faz-se um recorte do tema, para proceder a um enfoque sobre as questões relativas ao gerenciamento de recursos hídricos e à prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, dada a relação imediata com a promoção do acesso à água e ao saneamento. Afastam-se, nesse exame, sem prejuízo da importância da articulação desses normativos, além das legislações gerais em matéria sanitária (Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990) e ambiental (Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981), a Lei nº 9.537, de 11 de dezembro de 1997, que disciplina o a segurança do tráfico aquaviário, a Política Nacional de Mudanças do Clima, instituída pela Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, a Política Nacional de Segurança de Barragens, instituída pela Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010, a Política Nacional de Irrigação, instituída pela Lei nº 12.787, de 11 de janeiro de 2013, e a Política Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca, instituída pela Lei nº 13.153, de 30 de julho de 2015.

Seis assuntos foram devidamente selecionados: primeiramente, a gestão nacional e subnacionais de recursos hídricos (Seção 2.2.1.1), seguida das políticas nacional e subnacionais de saneamento básico (Seção 2.2.1.2). A partir daí, pontos secundários são discutidos, como a prestação dos serviços públicos de saneamento rural e dos serviços de saneamento para comunidades indígenas (Seção 2.2.1.3), a normatização sobre águas subterrâneas (Seção 2.2.1.4), e sobre aproveitamento e manejo águas oriundas da chuva (Seção 2.2.1.5), ao lado do chamado reúso de água (Seção 2.2.1.6).

Não serão apresentadas e discutidas neste momento as inovações da reforma geral ao setor de água e saneamento, em especial as modificações à LNSB, provocadas pela Medida Provisória (MP) nº 844, de 6 de julho de 2018. Algumas razões o justificam, entre eles o imediatismo do ato legislativo, o que acarreta a ausência de qualquer amadurecimento institucional no cumprimento dessas regras, e seu caráter provisório, estando ainda pendente de conversão em lei pelo Congresso Nacional, nos termos do art. 62 da Constituição, bem como a questionável constitucionalidade material desse documento.

#### *2.2.1.1 Gestão de recursos hídricos em âmbito federal e nacional*

Inicialmente, importa ressaltar que o objeto da gestão dos recursos hídricos envolve, basicamente, todos os corpos hídricos, ou seja, mananciais de água bruta. Isso implica uma consideração sobre a quem pertence esse objeto, o que remete à consideração de que a Constituição já estabeleceu uma divisão básica entre as reservas e fluxos de água que são da União, no art. 20,<sup>46</sup> e aquelas que são dos Estados, no art. 26.<sup>47</sup>

Uma ressalva merece ser apontada, especificamente em relação às águas minerais, porque elas tradicionalmente são consideradas no Brasil como recursos minerais, ao lado de minérios, petróleo e gás, incluindo-se nos bens da União e, assim, submetido a uma regulamentação federal, através do Código de Águas Minerais, Decreto-Lei nº 7.841/45, com remissão ao Código de Mineração, Decreto-Lei nº 227/67. As propriedades físico-químicas das águas minerais as colocam em um grau diferenciado de potabilidade, compreendidas com aquelas que possuem ação medicamentosa (VIEGAS, 2017, p. 132) As atividades de exploração e produção (pesquisa e lavra) de jazidas de água mineral para consumo humano são classificadas como atividades econômicas de atuação parcialmente livre dos agentes privados,

---

<sup>46</sup> “Art. 20. São bens da União: [...] III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;”

<sup>47</sup> “Art. 26. Incluem-se entre os bens dos Estados: I - as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União;”

em virtude do controle realizado pelo antigo Conselho Nacional de Política Mineral, recentemente transformado em Agência Nacional de Mineração pela Lei nº 13.575, de 26 de dezembro de 2017.

No exercício da competência definida no art. 21, XIX, a União editou a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, instituindo não apenas um sistema nacional de gerenciamento, mas uma política nacional. A PNRH é de fato uma lei muito bem organizada. Em seus cinco primeiros artigos já é possível vislumbrar o desenho institucional da política, que se desenrola no resto da lei. O art. 1º estabelece, a título de fundamentos, verdadeiras normas principiológicas para a gestão nacional de recursos hídricos:

- a) o princípio da publicidade da água (inc. I<sup>48</sup>): reiterando a interpretação constitucional, as águas são bens de domínio público, sem prejuízo da existência de direitos e prerrogativas, nos limites legais, a proprietários de imóveis para que possam intervir no curso dessas águas em seus territórios;
- b) o princípio econômico da água (inc. II<sup>49</sup>): tendo o reconhecimento da escassez das águas sido interpretado como um grande avanço da legislação brasileira em relação à disciplina da primeira metade do século XX, torna-se inescapável a consideração da água sob um ponto de vista econômico, o que não implica sua mercantilização, mas sim a adoção, no gerenciamento dos recursos hídricos, de mecanismos econômicos para a indução dos agentes e facilitação do acompanhamento e controle, no caso, o valor de outorga;
- c) o princípio da prevalência mitigada do uso da água para a preservação da vida (inc. III<sup>50</sup>): a PNRH estabelece, como regra geral, a ausência de prioridades entre os usos da água, não sustentando a prevalência do uso para consumo humano e dessedentação de animais, o que somente ocorrerá quando constatada situações de escassez, razão pela qual prefere-se denominar de prevalência mitigada;
- d) o princípio dos usos múltiplos da água (inc. IV<sup>51</sup>): por esse princípio se estabelece uma vedação à exclusividade de utilização da água para uma única finalidade (nomeadamente a agricultura), já que as diferentes prioridades de consumo de água variam não só de região para região, ou de sub-bacia para sub-bacia, mas também internamente a cada uma delas convive uma multiplicidade de interesses que devem ser compatibilizados pelo

---

<sup>48</sup> “Art. 1º A Política Nacional de Recursos Hídricos baseia-se nos seguintes fundamentos:

I - a água é um bem de domínio público;”

<sup>49</sup> “II - a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico;”

<sup>50</sup> “III - em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais;”

<sup>51</sup> “IV - a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas;”

gestor, e também um mandado de otimização, para buscar contemplar o máximo de usos possíveis, dentro da classificação do corpo hídrico, de modo eficiente e sustentável, sem que acarrete o esgotamento da fonte;

- e) o princípio da bacia hidrográfica (inc. V<sup>52</sup>): essa norma promove o reconhecimento de que a bacia hidrográfica é a unidade de gestão por excelência dos recursos hídricos, e âmbito territorial do planejamento, superando-se dessa forma questões relacionadas com as fronteiras federativas, especialmente as municipais, para dar a adequada dimensão das ações a serem tomadas, e determina o espaço por excelência da dinâmica de participação da população e dos demais atores interessados do setor (DECIAN, 2007, p. 14);
- f) o princípio da gestão descentralizada e participativa (inc. VI<sup>53</sup>): reflexo do princípio democrático, bem como das diretrizes constitucionais elaboradas para o Sistema Único de Saúde, a descentralização e participação da população interessada nos comitês de bacia assevera o reconhecimento de que os problemas com a gestão de recursos hídricos somente poderão ter soluções dotadas de efetividade se houver uma internalização das iniciativas governamentais no nível local, e que toda a população colabore, ainda que com práticas simples, para alcançar as metas previstas nos planos.

Não houve, na legislação federal, por força do princípio dos usos múltiplos, o estabelecimento de privilégios para um ou alguns setores da economia (VIEGAS, 2017, p. 145). No entanto, por detrás desse princípio, há uma regra de igualdade formal, com as vantagens e desvantagens a ela inerentes; em outras palavras, o princípio dos usos múltiplos pode obnubilizar os privilégios político-econômicos subjacentes à realidade brasileira. Nesse ponto, a PNRH, buscando compensar essa regra de isonomia, aposta na gestão descentralizada e participativa como forma de definição das prioridades.

A PNRH adota três objetivos (art. 2º), que podem ser remetidos também a princípios. A garantia da disponibilidade de água com qualidade para as presentes e futuras gerações (inc. I<sup>54</sup>) alude ao princípio da sustentabilidade. A utilização racional e integrada dos recursos hídricos (inc. II<sup>55</sup>), por sua vez, é reflexo do princípio da eficiência administrativa e do direito à boa administração pública. Por fim, a prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos

<sup>52</sup> “V - a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;”

<sup>53</sup> “VI - a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades.”

<sup>54</sup> “Art. 2º São objetivos da Política Nacional de Recursos Hídricos: I - assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos;”

<sup>55</sup> “Art. 2º São objetivos da Política Nacional de Recursos Hídricos: [...] II - a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, com vistas ao desenvolvimento sustentável;”

críticos (por exemplo, inundações, contaminação de fontes e escassez hídrica) (inc. III<sup>56</sup>) remetem aos princípios da precaução e prevenção, típicos no Direito Ambiental mas igualmente aplicáveis à gestão de recursos hídricos. Do exame desse artigo, verifica-se uma estreita relação entre uma gestão adequada e sustentável dos recursos hídricos e a disponibilidade de água para uso humano em quantidade e qualidade compatíveis com nossas necessidades. O princípio da precaução é um princípio já consagrado do Direito Ambiental, ressaltando-se que se trata de um reflexo, no Direito Ambiental, de um dever geral de cautela, de modo a se evitar a realização de atividades em relação às quais o grau de risco e a irreversibilidade do dano superam a ausência de certeza científica (ARAÚJO; MELO, 2015, p. 6-12; FREITAS, 2008; SADELEER, 2004; WOLFRUM, 2004).

Além dos princípios e objetivos, a PNRH também apresenta diretrizes a serem seguidas pelo gerenciamento de recursos hídricos. Embora princípios, objetivos e diretrizes possam ser diferenciadas quanto ao conteúdo e à forma de aplicação, não se pode também deixar de qualificar as normas de diretrizes como normas principiológicas, cujo conteúdo remete a orientações pragmáticas. No caso da PNRH, as diretrizes remetem invariavelmente à integração e articulação de ações: integração entre quantidade e qualidade dos recursos hídricos, adequação da gestão de recursos hídricos às peculiaridades regionais, às políticas ambientais e à gestão de uso do solo, articulação entre os planos de gerenciamento e planos de bacia e da gestão das bacias com a gestão marítima (art. 3<sup>o57</sup>), e a articulação entre União e Estados para gerenciamento de bacias interligadas (art. 4<sup>o58</sup>). Essas diretrizes são úteis para a compreensão da necessidade de interconexão entre as ações públicas, tanto internamente à gestão de recursos hídricos, como também em relação a outras políticas públicas relacionadas.

Discutidos os fundamentos da PNRH, a estrutura da lei pode ser dividida em duas partes: de um lado, a infraestrutura institucional; de outro lado, os instrumentos à disposição para gestão. Quanto à infraestrutura institucional, verifica-se desde logo a complexidade da organização do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Seis grupos de atores são envolvidos no gerenciamento, cujo objetivo maior é implementar a PNRH mediante

<sup>56</sup> “Art. 2º São objetivos da Política Nacional de Recursos Hídricos: [...] III - a prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais.”

<sup>57</sup> “Art. 3º Constituem diretrizes gerais de ação para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos: I - a gestão sistemática dos recursos hídricos, sem dissociação dos aspectos de quantidade e qualidade; II - a adequação da gestão de recursos hídricos às diversidades físicas, bióticas, demográficas, econômicas, sociais e culturais das diversas regiões do País; III - a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental; IV - a articulação do planejamento de recursos hídricos com o dos setores usuários e com os planejamentos regional, estadual e nacional; V - a articulação da gestão de recursos hídricos com a do uso do solo; VI - a integração da gestão das bacias hidrográficas com a dos sistemas estuarinos e zonas costeiras.”

<sup>58</sup> “Art. 4º A União articular-se-á com os Estados tendo em vista o gerenciamento dos recursos hídricos de interesse comum.”

a gestão integrada das águas, arbitrando conflitos e controlar o uso, inclusive pela cobrança do valor de outorga (art. 32): o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), a Agência Nacional de Águas (ANA), os respectivos conselhos estaduais e municipais de recursos hídricos, os Comitês de Bacia Hidrográfica (CBH) e as respectivas Agências de Água, e outros órgãos dos diferentes níveis federativos voltados para a gestão de recursos hídricos (art. 33).

O CNRH é o órgão de cúpula, que exerce a competência de formulação da política pública a nível nacional. Possui composição representativa dos diversos segmentos envolvidos no setor (art. 34) e entre suas competências podem ser destacadas o estabelecimento de critérios para outorga do direito de uso, o funcionamento como segunda instância decisória em relação a conflitos envolvendo os conselhos estaduais, a articulação entre os planos setoriais e subnacionais com o plano nacional, a aprovação das propostas para criação de CBHs e o estabelecimento de diretrizes complementares para implementação tanto da PNRH quanto da Política Nacional de Barragens (art. 35). O CNRH possui uma secretaria executiva, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente (art. 45).

Enquanto a competência do CNRH aplica-se imediatamente sobre os rios qualificados como bens da União, os Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos (CERH) cuidam da definição das políticas relacionadas com os rios que pertencem aos Estados, possuindo o mesmo papel institucional do CNRH, respeitado o princípio da simetria. Cabe às respectivas leis estaduais disciplinar seu funcionamento.

A ANA foi criada após a PNRH, pela Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000. Trata-se de uma agência reguladora cujo diferencial consiste no exercício de suas funções para o uso de bem público (água), cujo papel é de induzir os órgãos, entidades e usuários ao cumprimento da PNRH, competindo-lhe o exercício dos poderes de normatização, mediante atos administrativos normativos, de fiscalização e monitoramento do uso dos recursos hídricos e de concessão de outorga e cobrança pelo direito de uso dos recursos hídricos. Além disso, como toda boa agência reguladora, deve possuir corpo técnico especializado, razão pela qual também se atribui a realização de estudos e pesquisas, bem como participar da elaboração do Plano Nacional de Recursos Hídricos (art. 4º). Algumas dessas competências da ANA poderão ser delegadas às Agências de Água, especialmente para fiscalização e cobrança do valor de outorga (art. 4º, § 4º<sup>59</sup>, c/c art. 44, III, da PNRH<sup>60</sup>).

---

<sup>59</sup> “Art. 4º [...] § 4º A ANA poderá delegar ou atribuir a agências de água ou de bacia hidrográfica a execução de atividades de sua competência, nos termos do art. 44 da Lei no 9.433, de 1997, e demais dispositivos legais aplicáveis.”

<sup>60</sup> “Art. 44. Compete às Agências de Água, no âmbito de sua área de atuação: [...] III - efetuar, mediante delegação do outorgante, a cobrança pelo uso de recursos hídricos;”

Os CBHs são a unidade básica de gestão dos recursos hídricos, criadas, após aprovação da proposta pelo CNRH ou pelo respectivo CERH, a depender da titularidade das águas, para gerenciar determinada bacia hidrográfica ou sub-bacia hidrográfica ou grupos de bacias ou sub-bacias (art. 37). Os CBHs são órgãos também dotados de natureza representativa e participativa dos diversos grupos de interesse (art. 39), aos quais compete a elaboração e acompanhamento do cumprimento do Plano de Bacia Hidrográfica, definindo as prioridades locais de uso de água, arbitrar em primeira instância os conflitos entre usuários, bem como estabelecer os valores e mecanismos para cobrança do valor de outorga e, no caso de obras de uso múltiplo, critérios de rateio dos custos com os usuários (art. 38).

Dois detalhes importantes acerca dos CBHs merecem atenção. O primeiro consiste na deferência feita às comunidades indígenas, assinalando que, em bacias hidrográficas que abrangem território indígena, terão assento no respectivo CBH um representante da Fundação Nacional do Índio e representantes das comunidades indígenas envolvidas (art. 39, § 3<sup>o</sup><sup>61</sup>). A legislação não estabelece limites à quantidade de representantes, podendo-se inferir que o regimento do CBH poderá prever representantes para cada comunidade interessada. O segundo detalhe consiste na exigência de que, em bacias transfronteiriças, nas quais há necessariamente gestão compartilhada, tem assento obrigatório na composição dos representantes da União um agente público oriundo do Ministério das Relações Exteriores (art. 39, § 2<sup>o</sup><sup>62</sup>).

Por fim, as Agências de Água funcionarão como secretaria executiva dos respectivos CBHs. Criados pelo respectivo CNRH ou CERH a pedido da CBH interessada, esses órgãos nem sempre serão criados onde houver CBH, pois dependerão da viabilidade econômica de sua constituição (art. 43), mas poderão ser criados para atender a mais de um CBH caso se configure tal viabilidade com o ganho de escala (art. 42). Na condição de secretaria executiva, essas Agências de Água têm por competência realizar todas as atividades burocráticas, estudos, cadastro de usuários, cobrança do valor de outorga e acompanhamento da execução financeira desses recursos, elaboração dos instrumentos básicos como o plano de recursos hídricos da bacia, celebração de convênios e proposta à CBH de enquadramento dos corpos hídricos da bacia nas classes, para posterior encaminhamento ao respectivo conselho, dos valores de

---

<sup>61</sup> “Art. 39. [...] § 3º Nos Comitês de Bacia Hidrográfica de bacias cujos territórios abrangem terras indígenas devem ser incluídos representantes: I - da Fundação Nacional do Índio - FUNAI, como parte da representação da União; II - das comunidades indígenas ali residentes ou com interesses na bacia.”

<sup>62</sup> “Art. 39. [...] § 2º Nos Comitês de Bacia Hidrográfica de bacias de rios fronteiriços e transfronteiriços de gestão compartilhada, a representação da União deverá incluir um representante do Ministério das Relações Exteriores.”

outorga a serem cobrados e do respectivo plano de aplicação das receitas arrecadadas, bem como do rateio de custo das obras de uso múltiplo (art. 44).

Na falta de Agências de Água, mas considerando a necessidade de realização dessas competências, bem como das competências da ANA no plano estadual, há, nas leis estaduais, a constituição de órgãos gestores, cuja estrutura varia segundo os propósitos de cada ente federativo.

Já em relação aos instrumentos, a PNRH aponta os seguintes: os planos de recursos hídricos, o enquadramento dos corpos de água em classes, a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos, a cobrança pelo uso de recursos hídricos, a compensação a municípios, e o Sistema de Informações (art. 5<sup>o</sup><sup>63</sup>). O propósito desses instrumentos serão discutidos noutra parte (Seção 2.2.2), razão pela qual aqui se faz algumas considerações legislativas, com caráter mais descritivo.

Os planos de recursos hídricos (inc. I), elaborados nos âmbitos nacional, estadual e por bacia hidrográfica (art. 8<sup>o</sup>) servem para orientar a implementação da PNRH e o gerenciamento dos recursos hídricos, e conterão um diagnóstico da situação dos recursos hídricos, uma projeção para o futuro acerca do volume de água e do crescimento vegetativo da população, a previsão de metas a serem cumpridas e de medidas que devam ser tomadas para alcançar tais metas, diretrizes e prioridades para outorga do direito de uso, com a possibilidade de estabelecer restrições de uso, e critérios para cobrança pelo exercício desse direito (art. 7<sup>o</sup>).

O enquadramento dos corpos hídricos em classes (inc. II) atende ao propósito de gerenciamento, de acordo com os usos preponderantes. A PNRH delega às autoridades ambientais a disciplina dessa classificação, mas o enquadramento de cada fonte de água deve ser feito a nível da bacia, a partir da classificação proposta. A classificação dos corpos hídricos é estabelecida pela Resolução nº 357, de 17 de março de 2005, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Esse normativo também é citado para indicar a definição de águas doces, salobras e salinas, de acordo com o grau de salinidade (art. 2<sup>o</sup>, I a III<sup>64</sup>).

Cada uma dessas modalidades possui uma classificação específica, prevendo-se sempre uma classe especial – cuja necessidade de preservação do meio ambiente prevalece sobre interesses econômicos, submetido o corpo hídrico a uma proteção integral – e as demais

---

<sup>63</sup> “Art. 5<sup>o</sup> São instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos: I - os Planos de Recursos Hídricos; II - o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água; III - a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos; IV - a cobrança pelo uso de recursos hídricos; V - a compensação a municípios; VI - o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos.”

<sup>64</sup> “Art. 2<sup>o</sup> Para efeito desta Resolução são adotadas as seguintes definições: I - águas doces: águas com salinidade igual ou inferior a 0,5 ‰; II - águas salobras: águas com salinidade superior a 0,5 ‰ e inferior a 30 ‰; III - águas salinas: águas com salinidade igual ou superior a 30 ‰;”

sequenciadas numericamente segundo o grau de poluição. Águas salobras e salinas são classificadas, além da classe especial, em três classes; as águas doces, em quatro classes. Para as águas doces, a disponibilidade para consumo humano é condicionada a tecnologias de purificação, cujo grau de complexidade aumenta de acordo com a classe; assim, a classe especial recomenda uma desinfecção simples, a classe 1 requer tratamento simplificado, a classe 2 exige tratamento convencional e a classe 3 tratamento convencional ou avançado. A classe 4 de água doce é imprópria para consumo humano, e sequer para a recreação de contato primário (por exemplo, natação), cujas finalidades seriam apenas para navegação e harmonia paisagística. Além dessas, também a classe 1 das águas salobras pode ser adotada para consumo humano, desde que também passe por tratamento convencional ou avançado (arts. 4º a 6º). Na mesma resolução, o CONAMA estabelece os padrões mínimos de qualidade da água para o enquadramento em determinadas classes.

No que concerne à outorga do direito de uso de recursos hídricos (inc. III) e à cobrança pelo uso (art. IV), a legislação prefere tratar de modo separado esses dois instrumentos, dando a entender que uma coisa (a outorga) não implica necessariamente a outra (a cobrança), bem como ao fato de que elas se propõem a finalidades distintas. De acordo com a PNRH, o regime de outorga do direito de uso se presta para fazer o controle quantitativo e qualitativo dos usos de água e o exercício dos direitos de acesso à água (art. 11). Constata-se que um objetivo está diretamente relacionado com o outro; para que seja garantido de maneira efetiva o direito de acesso à água, faz-se necessária uma gestão eficiente que garanta a qualidade da água em quantidade razoável. O regime de outorga de direito de uso é a alternativa encontrada pelo Direito Administrativo para evitar que se declare um direito de propriedade da água. As águas são públicas, a titularidade das fontes de água é compartilhada entre União e Estados; todavia, as águas captadas e armazenadas não são de propriedade do proprietário do imóvel, mas exercício de um direito de uso de bem público conferido e controlado pelo poder público. Não há, com o direito de outorga, a alienação das água, nem parcial (art. 18).

A legislação também aponta situações em que a outorga será exigida (art. 12), em especial a derivação ou captação de água para consumo final (inc. I), a extração de água de aquífero como insumo ou consumo final (inc. II), bem como o lançamento de esgotos e outros resíduos líquidos ou gasosos (inc. III). O mesmo dispositivo efetiva uma cláusula aberta, para “outros usos que alterem o regime, a quantidade ou a qualidade da água”, atribuindo ao conselho nacional ou estadual a inclusão de outras categorias de usos que devam se submeter à outorga. Os incs. I e II vão ter relação imediata com o abastecimento de água potável, enquanto o inc. III cuida do uso próprio para esgotamento sanitário. A legislação fala em derivação ou

captação de água. A nomenclatura técnica indica tratar-se de denominações equivalentes, correspondendo a qualquer retirada ou movimentação de água fora do seu curso natural (IGAM, 2008). Assim, em ambos os casos há a necessidade de se solicitar a outorga do direito de uso.

O mesmo dispositivo traz três ressalvas para a necessidade de outorga (§ 1º): o uso de recursos hídricos para atender às necessidades de pequenos núcleos rurais populacionais (inc. I), as derivações, captações e lançamentos insignificantes (inc. II) e as acumulações de água insignificantes (inc. III). A definição da significância também é conferido pelo Poder Legislativo aos conselhos nacional e estaduais. Ademais, a outorga deve ser conferida com prazo de vigência, não podendo ser superior a 35 anos, bem como implica um regime jurídico diferenciado, colocando o outorgado numa situação de subordinação especial perante o poder público. Nesse sentido, a autoridade responsável pela outorga pode suspendê-la, por prazo determinado, ou cancelá-la, em definitivo, no todo ou em parte, em caso de descumprimento das regras de outorga, inércia do outorgado ou necessidade pública que demande restrição (art. 15). Destaque para a hipótese de necessidade de atendimento a usos prioritários, de interesse coletivo, somente em caso de ausência de fontes alternativas para os esses usos (inc. V).

Serão objeto de cobrança pelo uso dos recursos hídricos aqueles usos sujeitos à outorga (art. 20), cujo valor levará em consideração o volume retirado ou lançado e, no caso de lançamento, as características do efluente a ser despejado (art. 21). A cobrança pelo uso dos recursos hídricos não implica sua capitalização, mas o reconhecimento da economicidade desse bem para o propósito de melhor administrá-lo. A ausência de um controle dessa natureza poderia causar um clássico problema de gestão de bens públicos (a tragédia dos comuns), que seria o esgotamento das fontes hídricas. Embora se possa falar na existência de outros modelos de controle e intervenção estatal, reconhece-se que a adoção de mecanismos econômicos é uma das melhores maneiras de desestimular o desperdício e induzir agentes econômicos a adotar comportamentos conformes os desígnios públicos.

Os objetivos da cobrança pelo uso se dividem em três partes (art. 19). O primeiro objetivo está intrinsecamente ligado a um dos fundamentos da PNRH, qual seja, o reconhecimento da água como recurso natural limitado, dotado de valor econômico, provocando no usuário um sentimento metafórico de seu verdadeiro valor. O segundo objetivo é o que mais proximamente se identifica com o propósito da outorga, ou seja, incentivar o uso equitativo e racional – ou seja, prevalece a visão de que a valoração econômica é uma solução proposta para a gestão dos recursos hídricos (NASCIMENTO; XAVIER; GUIMARÃES, 2010, p. 47). O último, por sua vez, remete à necessidade de custear a gestão dos recursos hídricos a partir de fontes próprias, desonerando no todo ou em parte o financiamento por impostos e

contribuições gerais e inespecíficos. Os valores arrecadados deverão ser aplicados na própria bacia hidrográfica (art. 22) – razão pela qual a criação de agências de água está condicionada à viabilidade econômica da bacia –, para fins de custeio da estrutura de gerenciamento de recursos hídricos (inc. II), até o limite de 7,5% do arrecadado (§ 1º), e em financiamento de estudos, projetos e obras previstos no plano

A compensação aos municípios (inc. V) seria para indenizar em razão da utilização de áreas para implantação de reservatórios e outras áreas afetadas por obras de recursos hídricos, que venham a causar restrições ao acesso e uso dos recursos hídricos. No entanto, esse instrumento teve sua regulamentação na PNRH vetada pelo Poder Executivo, alegando-se que não haveria respaldo constitucional, o que não significa que tenha sido declarado inconstitucional, pois permanece como instrumento da política nacional, porém carente de regulamentação legal, já que a previsão no art. 5º, V, permanece vigente.

Por fim, a PNRH inclui o Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos (SINIRH) como um instrumento para coleta e tratamento de dados relacionados (inc. VI). O SINIRH deve ser alimentado pelas instituições integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, tem como princípios básicos a descentralização da produção de dados e informações, a coordenação unificada e o acesso à informação (art. 26), e os objetivos de fornecer subsídios para a elaboração dos planos, dar consistência e transparência aos dados acerca da situação quali-quantitativa dos recursos hídricos (art. 27).

Ao que indica o exame da legislação, a PNRH não extrapolou os limites concedidos à União para estabelecer diretrizes e critérios, não excluindo a atuação normativa a nível estadual, que deverá seguir os parâmetros nacionais (VIEGAS, 2017, p. 144). Aliás, no âmbito estadual, verifica-se uma ampla assimetria quanto ao modelo de gerenciamento dos recursos. Nesse sentido, a Tabela 1 promove uma síntese dos arranjos institucionais encontrados nos Estados brasileiros. Todos os Estados-membros já possuem Políticas Estaduais de Recursos Hídricos (PERH), alguns deles até mesmo já elaboraram uma segunda política na vigência da Constituição de 1988 (especialmente Ceará, que possui uma das leis mais recentes). Em compensação, alguns Estados ainda utilizam legislação anterior à PNRH (especialmente São Paulo, cuja PERH data de 1991) com reformas legislativas. Boa parte dos Estados da Região Norte enfrenta problemas de implementação das suas PERH, como se percebe pela reduzida criação de CBH.

Algumas dessas PERHs vão além da visão gerencial adotada pela PNRH, voltando-se para os aspectos sociais, e vão declarar o direito fundamental de acesso à água – Alagoas (art.

2º, I, primeira parte<sup>65</sup>), Bahia (art. 2º, I<sup>66</sup>), Ceará (art. 3º, I<sup>67</sup>), Espírito Santo (art. 2º, I<sup>68</sup>), Mato Grosso do Sul (art. 3º, II<sup>69</sup>), Minas Gerais (art. 3º, I, primeira parte<sup>70</sup>), Paraíba (art. 2º, I<sup>71</sup>), Rio de Janeiro (art. 2º, III<sup>72</sup>). Embora se trata de direitos definidos em lei, o conteúdo desses direitos remete a uma fundamentalidade que as qualificariam como normas materialmente constitucionais. Não tendo *status* constitucional, a força legal conferida a elas já imporá um dever aos poderes públicos e à sociedade de garantir o cumprimento.

A PERH do Estado de Alagoas merece ainda uma nota complementar. Estabelecendo uma divisão das funções da água em natural, social e econômica, ao explicitar a social, a lei coloca a importância de garantir condições mínimas de subsistência para um padrão básico de vida, seja para o abastecimento humano sem fins lucrativos, seja para o desenvolvimento de atividades produtivas – em regra, *agrossilvopastoris* – com intuito de subsistência (art. 3º, II).

No que toca à prevalência do consumo humano, algumas das PERHs superam a mitigação do regramento nacional e estipulam a prioridade para o abastecimento humano – Alagoas (art. 2º, I, segunda parte<sup>73</sup>), Goiás (art. 4º, I<sup>74</sup>), Mato Grosso (art. 3º, parágrafo único<sup>75</sup>),

<sup>65</sup> “Art. 2º A execução da Política Estadual de Recursos Hídricos, disciplinada pela presente Lei e condicionada aos princípios constitucionais deverá observar: I - o direito a todos de acesso aos recursos hídricos, [...]”

<sup>66</sup> “Art. 2º - A Política Estadual de Recursos Hídricos será conduzida pelos seguintes princípios: I - todos têm direito ao acesso à água, bem de uso comum do povo, recurso natural indispensável à vida, à promoção social e ao desenvolvimento”

<sup>67</sup> “Art. 3º A Política Estadual de Recursos Hídricos atenderá aos seguintes princípios: I - o acesso à água deve ser um direito de todos, por tratar-se de um bem de uso comum do povo, recurso natural indispensável à vida, à promoção social e ao desenvolvimento sustentável;”

<sup>68</sup> “Art. 2º A Política Estadual de Recursos Hídricos atenderá aos seguintes fundamentos: I - a água é bem do domínio público, cujo acesso é direito de todos, desde que não comprometa sua disponibilidade e qualidade;”

<sup>69</sup> “Art. 3º Para atendimento de suas finalidades, a Política Estadual dos Recursos Hídricos baseia-se nos seguintes princípios: [...] II - todos os tipos de usuários terão acesso aos recursos hídricos, devendo a prioridade de uso observar critérios sociais, ambientais e econômicos;”

<sup>70</sup> “Art. 3º – Na execução da Política Estadual de Recursos Hídricos, serão observados: I – o direito de acesso de todos aos recursos hídricos, [...]”

<sup>71</sup> “Art. 2º A Política Estadual de Recursos Hídricos visa assegurar o uso integrado e racional desses recursos, para a promoção do desenvolvimento e do bem estar da população do Estado da Paraíba, baseada nos seguintes princípios: I - O acesso aos Recursos Hídricos é direito de todos e objetiva atender às necessidades essenciais da sobrevivência humana.”

<sup>72</sup> “Art. 2º - A Política Estadual de Recursos Hídricos baseia-se nos seguintes fundamentos: [...] III - do acesso à água como direito de todos, desde que não comprometa os ecossistemas aquáticos, os aquíferos e a disponibilidade e qualidade hídricas para abastecimento humano, de acordo com padrões estabelecidos; e”

<sup>73</sup> Art. 2º A execução da Política Estadual de Recursos Hídricos, disciplinada pela presente Lei e condicionada aos princípios constitucionais deverá observar: I – [...] com prioridade para o abastecimento público e a manutenção dos ecossistemas, obedecidos critérios sociais, ambientais e econômicos;

<sup>74</sup> “Art. 4º - Por intermédio do sistema integrado de gerenciamento de recursos hídricos, o Estado assegurará meios financeiros e institucionais para atendimento do disposto nos arts. 132 e 140 da Constituição Estadual e especialmente para: I - utilização racional dos recursos hídricos (superficiais e subterrâneos), assegurando o uso prioritário para o abastecimento das populações;”

<sup>75</sup> “Art. 3º [...] Parágrafo único. O abastecimento humano e a dessedentação de animais terão prioridade sobre todos os demais usos.”

Mato Grosso do Sul (art. 3º, parágrafo único<sup>76</sup>), Minas Gerais (art. 3º, I, segunda parte<sup>77</sup>), Pará (art. 1º, III<sup>78</sup>), Paraíba (art. 3º, I<sup>79</sup>), Pernambuco (art. 2º, VII<sup>80</sup>), Rio Grande do Norte (art. 2º, I<sup>81</sup>), Rio Grande do Sul (art. 2º, I<sup>82</sup>), Roraima (art. 1º, III<sup>83</sup>), São Paulo (art. 4º, I<sup>84</sup>), Santa Catarina (art. 1º, II, a<sup>85</sup>),

Em todos eles é possível encontrar uma estrutura sistemática comum, em simetria com a legislação federal. Quanto às instituições, encontram-se (i) um Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERH), responsável pela elaboração das diretrizes e do plano estadual e a definição das tarifas, e (ii) os CBHs, eventualmente criados pelo CERH, com o propósito de implementar as políticas estaduais com a elaboração dos planos de bacia, (iii) as Agências ou Gerências de Água ou de Bacia, como braços executivos dos CBHs, (iv) de forma genérica, entidades intervenientes, como outros órgãos estaduais e municipais, inclusive consorciados, instituições de ensino superior e entidades de pesquisa, associações e outras organizações civis com atuação no setor de recursos hídricos e (v) os órgãos gestores.

Quanto à natureza do órgão gestor, intensifica-se a diversidade, prevalecendo a preferência pelos modelos em que há uma participação direta do Governo Central, pela gestão

<sup>76</sup> “Art. 3º [...] Parágrafo único. O uso prioritário dos recursos hídricos é para o consumo humano e a dessedentação de animais.”

<sup>77</sup> “Art. 3º – Na execução da Política Estadual de Recursos Hídricos, serão observados: I – [...] com prioridade para o abastecimento público e a manutenção dos ecossistemas;”

<sup>78</sup> “Art 1º Esta Lei, com fundamento na Constituição Estadual e na Lei Federal nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, estabelece a Política Estadual de Recursos Hídricos, que tem por objeto as águas superficiais, subterrâneas e meteóricas, de conformidade com os seguintes princípios: [...] III - o uso prioritário da água é o consumo humano e a dessedentação de animais;”

<sup>79</sup> “Art. 3º A Política Estadual de Recursos Hídricos será desenvolvida de acordo com as seguintes diretrizes: I - Otimização da oferta de água para as diversas demandas e, em qualquer circunstância, priorizando o abastecimento da população humana;”

<sup>80</sup> “Art. 2º A Política Estadual de Recursos Hídricos baseia-se nos seguintes fundamentos: VII - o acesso aos recursos hídricos é um direito de todos;”

<sup>81</sup> “Art. 2º. A Política Estadual de Recursos Hídricos atenderá aos seguintes princípios: I - o aproveitamento dos recursos hídricos tem como prioridade o abastecimento humano;”

<sup>82</sup> “Art. 2º - A Política Estadual de Recursos Hídricos tem por objetivo promover a harmonização entre os múltiplos e competitivos usos dos recursos hídricos e sua limitada e aleatória disponibilidade temporal e espacial, de modo a: I - assegurar o prioritário abastecimento da população humana e permitir a continuidade e desenvolvimento das atividades econômicas;”

<sup>83</sup> “Art 1º Esta Lei, com fundamento na Constituição Estadual e na Lei Federal nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, estabelece a Política Estadual de Recursos Hídricos, que tem por objeto as águas superficiais, subterrâneas e meteóricas, de conformidade com os seguintes princípios: [...] III - os usos prioritários da água são o consumo humano e a dessedentação de animais.”

<sup>84</sup> “Artigo 4.º - Por intermédio do Sistema Integrado de Gerenciamento - SIRGH, o Estado assegurará meios financeiros e institucionais para atendimento do disposto nos Artigos 205 a 213 da Constituição Estadual e especialmente para: I - utilização racional dos recursos hídricos, superficiais e subterrâneos, assegurado o uso prioritário para o abastecimento das populações;”

<sup>85</sup> “Art. 1º A Política Estadual de Recursos Hídricos, como instrumento de utilização racional da água compatibilizada com a preservação do meio ambiente, reger-se-á pelos seguintes princípios: [...] II - Princípios de Aproveitamento: a) a utilização dos recursos hídricos deve ter como prioridade maior o abastecimento humano;”

mediante Secretaria Estadual competente (18 casos), sendo em sua maioria ligadas ao meio ambiente, exclusivamente (8), ou com inclusão dos recursos hídricos (5), e uma parcela menor de secretarias especializadas em recursos hídricos (3). Entre as modalidades de gestão pela descentralização à Administração indireta, tem-se também a preferência pelo modelo autárquico (17 casos), seja na forma de Institutos (9), em sua maioria de meio ambiente (5), seguido de Institutos de Gestão de Águas (3), seja na forma de Agências executivas ou reguladoras (5), de Superintendências (2 casos) ou Departamento (1). Em menor escala, verificam-se as gestões por entidade empresarial pública (2 casos), em São Paulo (de meio ambiente) e no Ceará (de recursos hídricos), e fundacional (1 caso), em Roraima.

Já no que concerne aos instrumentos, verifica-se a previsão (i) do Plano Estadual de Recursos Hídricos e (ii) dos planos (diretores de recursos hídricos) de bacias hidrográficas, (iii) do enquadramento dos corpos hídricos em classes, (iv) da outorga de direitos de uso e (v) da cobrança pela outorga e (vi) de um Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos e (vii) de um Fundo Estadual. PERHs de certos Estados incluem outros instrumentos, como (viii) a compensação aos municípios e (ix) o rateio de custo de obras de recursos hídricos de uso múltiplo – que receberam vetos na PNRH –, (x) a previsão de penalidades pelo cometimento de infrações por pessoas físicas ou jurídicas, (xi) programas de capacitação profissional em recursos hídricos, (xii) campanhas educativas de conscientização de uso racional dos recursos hídrico e (xiii) o cadastro estadual de usuários de recursos hídricos. As PERHs de alguns Estados incluem entre os instrumentos alguns mecanismos ambientais clássicos, como o zoneamento, licenciamento, planejamento e educação ambientais.

**Tabela 1 – Arranjos institucionais do gerenciamento dos recursos hídricos nos Estados**

	<b>UF</b>	<b>PERH</b>	<b>Ano</b>	<b>CERH</b>	<b>Fundo</b>	<b>Plano</b>	<b>Órgão gestor</b>	<b>CBH</b>	<b>SIRH</b>
	RO	LCp. 255	2002	Sim	Sim	Em elaboração	Secretaria MA	5	Sim
	AC	Lei 1.500	2003	Sim MA	Sim MA	Lançado (2012)	Secretaria MA Instituto MA	0	Sim
<b>Norte</b>	AM	Lei 3.167	2007	Sim	Previsto	Em elaboração	Secretaria MA Instituto MA	1	Sim
	RR	Lei 547	2006	Sim	Sim	Concluído (2008)	Fundação MARH	0	Sim
	AP	Lei 686	2002	Sim	Sim	Não possui	Secretaria MA Instituto MA	0	Sim
	PA	Lei 6.381	2001	Sim	Não	Não possui	Secretaria MA	0	Sim
	TO	Lei 1.307	2002	Sim	Sim	Aprovado (2011)	Secretaria MARH	4	Sim
	MA	Lei 8.149	2004	Sim	Sim	Concluído (2017)	Secretaria MA	2	Sim
	PI	Lei 5.165	2000	Sim	Sim	Concluído (2010)	Secretaria MARH	2	Sim
	CE	Lei 14.844	2010	Sim	Sim	Atualizado (2005)	Companhia RH Secretaria RH	12*	Sim
<b>Nordeste</b>	RN	Lei 6.908	1996	Sim	Sim	Concluído (2008)	Secretaria MARH Instituto GA	3	Não
	PB	Lei 6.308	1996	Sim	Sim	Aprovado (2011)	Agência GA	3	Não
	PE	Lei 12.984	2005	Sim	Sim	Concluído (1998)	Secretaria Infra Secretaria RH Agência GA	6	Sim
	AL	Lei 5.965	1997	Sim	Sim	Aprovado (2011)	Secretaria MARH	5	Sim
	SE	Lei 3.870	1997	Sim	Sim	Em conclusão	Superintendência RH	3	Sim
	BA	Lei 11.612	2009	Sim	Sim	Aprovado (2004)	Instituto MARH	13	Sim
<b>Sudeste</b>	MG	Lei 13.199	1999	Sim	Sim	Aprovado (2011)	Instituto GA	35	Sim
	ES	Lei 10.179	2014	Sim	Sim	Em elaboração	Agência RH	11	Sim
	RJ	Lei 3.239	1999	Sim	Sim	Aprovado (2014)	Instituto MA	9*	Sim
	SP	Lei 7.663	1991	Sim	Sim	Atualizado (2011)	Departamento AEE Companhia MA Secretaria RH	21*	Não
<b>Sul</b>	SC	Lei 9.748	1994	Sim	Sim	Em elaboração	Secretaria DE	17*	Não
	RS	Lei 10.350	1994	Sim	Sim	Em andamento	Secretaria MA	25*	Não
	PR	Lei 12.726	1999	Sim	Sim	Aprovado (2009)	Instituto GA	11	Sim
<b>Centro-Oeste</b>	MS	Lei 2.406	2002	Sim	Sim	Aprovado (2009)	Secretaria MA Instituto MA	2	Sim
	GO	Lei 13.123	1997	Sim	Sim	Em atualização	Secretaria MARH Agência GA	5	Não
	DF	Lei 2.725	2001	Sim	Sim	Revisado (2012)	Agência Reguladora	3*	Sim
	MT	Lei 6.945	1997	Sim	Sim	Aprovado (2009)	Superintendência RH	6	Sim

Fonte: adaptado de ANA, 2018.

Legenda: PERH – Política Estadual de Recursos Hídricos; CERH – Conselho Estadual de Recursos Hídricos; CBH – Comitês de Bacia Hidrográfica; SIRH – Sistema Estadual de Informações em Recursos Hídricos; MA – meio ambiente; RH – recursos hídricos; GA – gestão de águas; AEE – água e energia elétrica; DE – Desenvolvimento Econômico.

\* Cobertura integral do território estadual.

### 2.2.1.2 *Saneamento básico, a lei nacional e as políticas estaduais*

Os serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário no Brasil são herdeiros do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), implementado pelo governo federal a partir dos anos 1970, com o propósito de investir no desenvolvimento das infraestruturas e dos arranjos institucionais do setor. Houve na primeira década investimentos da União para a criação de companhias estaduais de saneamento básico (CESB) e o repasse de recursos para a instalação de redes, principalmente de abastecimento de água.

O PLANASA foi alvo de críticas quanto ao caráter discriminatório nos investimentos, contrariando uma máxima de redução das desigualdades regionais e sociais em virtude da concentração dos recursos em áreas de maior concentração de renda. As regiões Sul e Sudeste foram mais beneficiadas em detrimento das demais (FERNANDES, 2011, p. 2982). Afora a prevalência dos interesses políticos, havia uma preocupação em garantir o retorno econômico dos investimentos para que o modelo pudesse se prolongar por mais tempo, o que somente ocorre se houver escala para garantir a sustentabilidade econômica.

Na década seguinte, ocorreu a derrocada do modelo, diretamente ligada ao fim dos investimentos federais no setor, aliado também à má gestão das companhias estaduais, ocasionando a estagnação do desenvolvimento do setor. Com o advento da Constituição de 1988, os Estados se viram na missão de conduzir, juntamente com os municípios, o desenvolvimento do saneamento básico. Com o período de privatização dos serviços públicos em meados dos anos 1990, houve um crescimento no setor em alguns Estados, pautado pela perspectiva de lucro como retorno dos investimentos privados realizados. Na gestão seguinte, após uma primeira fase de redução do financiamento, coordenado pela criação do Ministério das Cidades, houve a aprovação do marco regulatório nacional do setor, pela Lei nº 11.445/2007, após vinte anos de tramitação do projeto (FERNANDES, 2011, p. 2983).

A LNSB, seguindo a esteira da Constituição, opta pela adoção de uma definição legal de saneamento básico. Para a lei brasileira, saneamento básico é um conjunto de serviços, cada um deles compostos por atividades, infraestruturas e instalações em quatro espécies: abastecimento de água, desde a captação dos recursos hídricos até a distribuição local; esgotamento sanitário, da coleta de esgotos até a disposição final ambientalmente adequada; limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos, incluindo-se a coleta de resíduos sólidos, a triagem para reutilização e reciclagem, até a disposição final dos rejeitos em aterros sanitários;

e a drenagem urbana e manejo de águas pluviais urbanas<sup>86</sup>. Os serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário equivalem, ao que interessa para esta pesquisa, como as atividades correspondentes ao dever estatal de garantir o direito humano à água e ao saneamento. Esses dois primeiros serviços são os que mais se aproximam entre si; aliás, é comum que o prestador do serviço de abastecimento de água potável seja o mesmo do esgotamento sanitário, o mesmo não ocorrendo para as demais modalidades.

Distando dez anos em relação à PNRH, a LNSB possui uma estrutura parecida, trazendo princípios, instituições e mecanismos. Quanto aos princípios (art. 2º), foram nomeados os seguintes:

- a) princípio da universalização do acesso (inc. I): também já previsto na legislação de concessões de serviços públicos (Lei nº 8.987/95), que incluía entre os atributos do serviço adequado a generalidade, implica a expansão das redes para que toda a população possa ser atendida adequadamente – serviços ao domicílio sem discriminação ou barreiras jurídicas, econômicas, culturais e físicas (BRASIL, 2013, p. 14-15) –, configurando-se, até mesmo pela sua localização na ordem dos princípios, como um dos mais importantes objetivos da LNSB;
- b) princípio da integralidade (inc. II): como corolário da universalização do acesso, as políticas públicas de saneamento básico devem ser tomadas levando em consideração todos os serviços e infraestruturas para a população, não se admitindo que a separação no tratamento dos serviços conduza à ineficácia de uns em detrimento de outros;
- c) princípio da adequação sanitária e ambiental (inc. III): os serviços públicos precisam ter regularidade, não sendo admissíveis ou toleráveis, ressalvadas hipóteses previstas na legislação, serviços públicos de saneamento básico prestados em desacordo com normas de saúde pública e de proteção ambiental;

---

<sup>86</sup> “Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I - saneamento básico: conjunto de serviços, infra-estruturas e instalações operacionais de:

- a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades, infra-estruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição;
- b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente;
- c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas;
- d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas: conjunto de atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas;”

- d) princípio das peculiaridades locais (inc. V): esse princípio é reflexo de um pensamento complexo, pois é inescapável a necessidade de consideração das peculiaridades regionais e locais para efeitos de organização dos serviços, já que condições político-econômicas, socioculturais, geográficas e hídricas podem influir enormemente na forma como se estabelece a gestão dos serviços públicos, a cobrança pelos serviços e responsabilidades;
- e) princípio da articulação das políticas (inc. VI): segundo esse princípio, também derivado de um pensamento complexo inerente ao acesso à água e ao saneamento, a política pública de saneamento básico deve ser necessariamente articulada com as outras políticas públicas correlatas, como as de habitação, de desenvolvimentos urbano e rural, de erradicação da pobreza, de saúde pública, de meio ambiente, entre outras;
- f) princípio da eficiência e sustentabilidade econômica (inc. VII): a prestação dos serviços de água e saneamento precisa ter garantida sua continuidade, mediante receitas próprias e permanentes, preferencialmente decorrentes da remuneração da própria atividade e, assim, os serviços poderão ser permanentes e gerarem resultados de longo prazo para toda a população atualmente existente e o respectivo crescimento vegetativo, bem como poderá implicar a remuneração dos investimentos feitos na expansão das redes, em prol da recuperação dos valores investidos de modo a poderem ser reutilizados;
- g) princípio do equilíbrio econômico-tecnológico (inc. VIII, primeira parte): no setor de água e saneamento, existem diferentes métodos tecnologicamente adequados para a purificação das águas de modo a se adequarem às condições de potabilidade previstas na legislação ambiental, até mesmo para casos extremos, como a dessalinização da água do mar, mas cada método possui custos diferenciados e às vezes tais custos se tornam demasiado elevados, incompatíveis com a capacidade de pagamento dos usuários, daí porque esse princípio recomenda – como corolário do princípio da eficiência econômica – que, embora devam ser adotadas tecnologias atuais, elas necessitam ser economicamente acessíveis à população atingida, devendo-se preferir soluções tecnologicamente mais simples para contextos mais simples;
- h) princípio da progressividade das soluções (inc. VIII, segunda parte): de acordo com esse princípio, partindo do reconhecimento de que a realidade brasileira possui déficits no acesso à água e ao saneamento, especialmente por conta da falta de infraestruturas adequadas, e da constatação de que, nesse setor, não se pode ingenuamente exigir dos poderes públicos que estes se adequem imediatamente à legislação, sob pena de interrupção das atividades e inegável prejuízo à população atingida, que de uma situação na qual se tinha acesso a serviços de baixa qualidade passa-se para a total falta de acesso,

deve-se tolerar que situações inadequadas venham a permanecer vigentes, se estiverem inseridas em um contexto de progressividade dos investimentos, mediante soluções graduais e temporárias;

- i) princípio da transparência (inc. IX): as ações no setor de saneamento básico devem ser públicas e divulgadas as informações a respeito delas, seja mediante sistemas de informações acessíveis à toda a população, seja mediante a publicidade inerente aos processos decisórios na Administração Pública (art. 37, *caput*, da Constituição);
- j) princípio do controle social (inc. X): por esse princípio se exige que a legitimidade das ações em matéria de saneamento básico deva passar pela participação ativa da população interessada e da sociedade civil organizada, que deverão ter ambientes formais e informais que favoreça o diálogo e a oitiva acerca dos anseios e necessidades das populações;
- k) princípios da segurança, qualidade e regularidade (inc. XI): princípios também derivados do serviço público adequado (Lei nº 8.987/95, art. 6º, parágrafo único), são diretamente relacionados ao acesso a uma água limpa e segura, dentro das condições de potabilidade e dos aspectos físico-químicos e biológicos que afastem doenças relacionadas com a água, e que sua prestação não esteja sujeita a mudanças aleatórias de regime de fornecimento;
- l) princípio da integração entre recursos hídricos e água e saneamento (inc. XII): reconhece-se da relação umbilical entre o gerenciamento de recursos hídricos e o fornecimento de água bruta aos prestadores dos serviços de abastecimento de água e de corpos hídricos para o lançamento dos efluentes oriundos dos serviços de esgotamento sanitário, que não se confundem e se sujeitam à outorga pelo respectivo órgão gestor de recursos hídricos (art. 4º<sup>87</sup>), devendo ser estabelecida uma relação adequada entre as duas atividades, uma preocupada com a boa gestão de bens públicos, garantindo o múltiplo uso com racionalidade e equidade, e a outra preocupada com a universalização do acesso;
- m) princípio da vedação do desperdício (inc. XIII): introduzido posteriormente, em 2013, por meio desse princípio, os poderes públicos devem implementar medidas para fomentar a moderação do consumo de água e desestimular o desperdício de água, bem como, em sentido mais amplo, passam a exigir dos prestadores de serviços o controle de perdas de

---

<sup>87</sup> “Art. 4º Os recursos hídricos não integram os serviços públicos de saneamento básico. Parágrafo único. A utilização de recursos hídricos na prestação de serviços públicos de saneamento básico, inclusive para disposição ou diluição de efluentes e outros resíduos líquidos, é sujeita a outorga de direito de uso, nos termos da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, de seus regulamentos e das legislações estaduais.”

água bem como o apoio aos usuários em razão de vazamentos ocultos e orientação quanto a usos inadequados da água potável.

As instituições envolvidas envolvem um conjunto de atores com funções diferenciadas, podendo ser apontados, com base na LNSB, o titular dos serviços, o respectivo prestador e a entidade responsável pela regulação e fiscalização. A LNSB não define quem é o titular do serviço, preferindo adiar tal discussão com o uso da expressão “ente da Federação”; trata-se de um debate que foi largamente travado no Congresso Nacional, durante a tramitação do projeto, pois havia uma disputa de interesses entre os estados, de um lado, e os municípios, especialmente capitais e municípios-polo, classificados entre os mais ricos do país, para assumirem a responsabilidade pela gestão dos serviços e das respectivas receitas públicas e investimentos federais. Pelo histórico do setor, havia uma natural propensão para que os Estados fossem indicados como os titulares, pois já possuíam a infraestrutura básica da prestação dos serviços com a CESB. No entanto, o princípio da subsidiariedade, atrelado à atribuição constitucional aos municípios da prestação dos serviços públicos de interesse local (art. 30, V), sugeria que estes na verdade é que deveriam ser imputados como titulares (GALVÃO, L.; BEZERRA, 2017, p. 105). A situação fica ainda mais complexa se considerarmos ainda que, nos termos da Constituição de 1988, compete aos estados a criação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões para a organização, planejamento e execução de atividades de interesse comum (art. 25, § 3<sup>o</sup><sup>88</sup>).

Em relação à definição da titularidade na LNSB, há alguns indícios na legislação que sugerem à preferência pela titularidade municipal dos serviços de saneamento básico. Por exemplo: ao definir prestação regionalizada, a LNSB remete à prestação realizada para vários municípios (art. 14, I<sup>89</sup>), o que, *a contrario sensu*, leva a crer que a prestação dos serviços deve ser a nível municipal; no mesmo contexto de prestação regionalizada, a LNSB diz expressamente que o titular, na elaboração dos planos dos serviços, poderá receber cooperação do respectivo Estado (art. 15, parágrafo único<sup>90</sup>); ainda sobre prestação regionalizada, a LNSB

---

<sup>88</sup> “Art. 25. [...] § 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.”

<sup>89</sup> “Art. 14. A prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico é caracterizada por: I - um único prestador do serviço para vários Municípios, contíguos ou não;”

<sup>90</sup> “Art. 15. [...] Parágrafo único. No exercício das atividades de planejamento dos serviços a que se refere o caput deste artigo, o titular poderá receber cooperação técnica do respectivo Estado e basear-se em estudos fornecidos pelos prestadores.”

exige do prestador que este faça um balanço contábil segregado de custos e receitas por município (art. 18<sup>91</sup>).

Assim, há uma natural inclinação legislativa para o reconhecimento da titularidade municipal (GALVÃO, L; BEZERRA, p. 106). Todavia, duas situações diferentes podem modificar esse cenário inicial. Uma delas consiste nos chamados sistemas integrados, já mencionados anteriormente (Seção 2.2.1), nos quais etapas do serviço são feitas em municípios distintos, por força de solidariedade interfederativa – imagine-se a situação de um município que não possui fontes de água bruta com enquadramento adequado para o abastecimento humano –, ou uma mesma infraestrutura é utilizada para atender a um conjunto de municípios – por um imperativo de eficiência e sustentabilidade econômica, gerando ganhos de escala para o prestador de serviços e contribuindo para a modicidade tarifária em favor dos usuários. Nessa situação, a realidade fática imprime uma necessária articulação supralocal, o que leva a uma tendência para a atuação pelo respectivo Estado, seja na hipótese de inação dos municípios envolvidos, seja na hipótese de disputas intermunicipais num contexto de guerra financeira – por exemplo, se o município no qual é feito o tratamento passar a ditar o preço da água tratada para ser comercializada ao município que é consumidor (GONDIM; MELO, 2012, p. 14). Isso deverá ser juridicamente aceitável, desde que os Estados atuem de forma subsidiária, sem impedir que os municípios busquem encontrar soluções individuais ou articuladas (por exemplo, o recurso ao convênio de cooperação e aos consórcios públicos para integração de interesses municipais).

A outra situação se verifica diante da circunstância jurídica na qual o respectivo Estado institui uma região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião, mediante lei complementar, indicando que os serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário seriam de interesse comum. Em vez de uma circunstância fática, uma circunstância jurídica poderia provocar uma mudança na titularidade dos serviços. Pairava grandes incertezas quanto à solução jurídica para o caso, se a constituição da região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião provocaria uma transferência da titularidade *in totum* ao respectivo Estado, se essa lei na verdade imporia aos municípios um dever inafastável de coordenação e cooperação de esforços para a adoção de uma política pública comum, ou se haveria a necessidade de criação de um órgão gestor metropolitano, interurbano ou microrregional para que este

---

<sup>91</sup> “Art. 18. Os prestadores que atuem em mais de um Município ou que prestem serviços públicos de saneamento básico diferentes em um mesmo Município manterão sistema contábil que permita registrar e demonstrar, separadamente, os custos e as receitas de cada serviço em cada um dos Municípios atendidos e, se for o caso, no Distrito Federal.”

procedesse à organização, planejamento e execução dos serviços (GONDIM; MELO, 2012, p. 14-16). A solução chegou a ser apresentada pelo STF em 2013, após quinze anos de tramitação da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.842/RJ, questionando Lei Complementar fluminense que criava a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e uma lei ordinária, na parte que trazia regras sobre o serviço público de saneamento básico. Dando procedência à ação, por maioria de votos, o STF declarou ambas as legislações inconstitucionais (STF, 2013).

O voto vencedor, da lavra do ministro Gilmar Mendes, sustentou que a criação de região metropolitana não pode ter o condão de suprimir a autonomia municipal e transferir *ad nutum* as competências para a esfera estadual de forma excludente. Adotando-se uma postura aristotélica, ou quiçá salomônica, o voto defende que os serviços públicos nas regiões metropolitanas devem ser planejados e executados por decisões com coparticipação de todos os entes federativos, sem que a vontade de um único ente possa se sobrepor aos demais. Para que a deliberação coparticipativa possa ser viabilizada, a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico passa a ser compartilhada, sob direção de uma necessária estrutura colegiada que deve ser instituída pela lei complementar estadual. Logo em seguida, o STF modulou os efeitos da decisão para que os Estados fizessem as adaptações em suas respectivas leis complementares no prazo de dois anos (MELO, A., 2013a, p. 7).

A principal atribuição conferida ao titular dos serviços de saneamento básico é a formulação da política pública, a quem cabe a tomada das decisões fundamentais em torno da estruturação do serviço – elaboração dos planos, definição e delegação da prestação dos serviços, indicação da entidade reguladora, direitos e deveres dos usuários, instituição do controle social e do sistema de informações (art. 9º<sup>92</sup>). No caso da opção pela delegação da prestação dos serviços mediante contrato, cabe ainda ao titular indicar as metas de expansão, qualidade, eficiência e racionalidade de uso dos serviços, prioridades de ação, condições de sustentabilidade econômica e hipóteses de intervenção e retomada dos serviços (art. 11, § 2º<sup>93</sup>).

---

<sup>92</sup> “Art. 9º O titular dos serviços formulará a respectiva política pública de saneamento básico, devendo, para tanto: I - elaborar os planos de saneamento básico, nos termos desta Lei; II - prestar diretamente ou autorizar a delegação dos serviços e definir o ente responsável pela sua regulação e fiscalização, bem como os procedimentos de sua atuação; III - adotar parâmetros para a garantia do atendimento essencial à saúde pública, inclusive quanto ao volume mínimo per capita de água para abastecimento público, observadas as normas nacionais relativas à potabilidade da água; IV - fixar os direitos e os deveres dos usuários; V - estabelecer mecanismos de controle social, nos termos do inciso IV do caput do art. 3º desta Lei; VI - estabelecer sistema de informações sobre os serviços, articulado com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento; VII - intervir e retomar a operação dos serviços delegados, por indicação da entidade reguladora, nos casos e condições previstos em lei e nos documentos contratuais.”

<sup>93</sup> “Art. 11. [...] § 2º Nos casos de serviços prestados mediante contratos de concessão ou de programa, as normas previstas no inciso III do caput deste artigo deverão prever: I - a autorização para a contratação dos serviços, indicando os respectivos prazos e a área a ser atendida; II - a inclusão, no contrato, das metas progressivas e graduais de expansão dos serviços, de qualidade, de eficiência e de uso racional da água, da

Entende-se que tais decisões devem ser veiculadas primariamente por lei em sentido estrito, mas que sua execução possa ocorrer no âmbito da própria Administração direta, pela secretaria responsável pelo serviço, ou por conselho criado pelo titular. Algumas dessas prerrogativas podem ser delegadas (art. 8<sup>o</sup><sup>94</sup>). A que mais chama a atenção é a delegação da organização dos serviços, já que aparentemente alcança o núcleo duro da titularidade. No entanto, é compreensível a possibilidade de delegação da organização, quando se está diante de situações de gestão associada dos serviços públicos, nos termos do art. 241 da Constituição de 1988, mormente quando se busca a criação de um consórcio intermunicipal para gestão integrada dos serviços na esfera supralocal.

Quanto à prestação dos serviços, pelo menos no tocante aos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, pode-se falar na existência de três modalidades de prestação: a prestação integral, a prestação fracionada ou interdependente, e a prestação regionalizada. No primeiro caso, o mesmo prestador cuida de ambos os serviços na área do titular; na prestação fracionada, há mais de um prestador para etapas distintas do serviço, havendo a necessidade de formalização de parceria (art. 12<sup>95</sup>); na prestação regionalizada tem-se um mesmo prestador para vários municípios (art. 14, I<sup>96</sup>). No caso da prestação interdependente, deverá haver um contrato específico para determinar a relação entre eles, especialmente regras de comercialização, e também a existência de uma entidade reguladora para acompanhar a execução do contrato. No caso da prestação regionalizada, a LNSB exige compatibilidade de planejamento (art. 14, III<sup>97</sup>), podendo haver um plano regional para os municípios abrangidos

---

energia e de outros recursos naturais, em conformidade com os serviços a serem prestados; III - as prioridades de ação, compatíveis com as metas estabelecidas; IV - as condições de sustentabilidade e equilíbrio econômico-financeiro da prestação dos serviços, em regime de eficiência, incluindo: a) o sistema de cobrança e a composição de taxas e tarifas; b) a sistemática de reajustes e de revisões de taxas e tarifas; c) a política de subsídios; V - mecanismos de controle social nas atividades de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços; VI - as hipóteses de intervenção e de retomada dos serviços.”

<sup>94</sup> “Art. 8º Os titulares dos serviços públicos de saneamento básico poderão delegar a organização, a regulação, a fiscalização e a prestação desses serviços, nos termos do art. 241 da Constituição Federal e da Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005.”

<sup>95</sup> “Art. 12. Nos serviços públicos de saneamento básico em que mais de um prestador execute atividade interdependente com outra, a relação entre elas deverá ser regulada por contrato e haverá entidade única encarregada das funções de regulação e de fiscalização.”

<sup>96</sup> “Art. 14. A prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico é caracterizada por: I - um único prestador do serviço para vários Municípios, contíguos ou não;”

<sup>97</sup> “Art. 14. A prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico é caracterizada por: III - compatibilidade de planejamento.”

(art. 17<sup>98</sup>), e uniformidade das regras regulatórias para os municípios envolvidos (art. 14, II<sup>99</sup>), com unidade no exercício da atividade regulatória (art. 15<sup>100</sup>).

A respeito da natureza jurídica do prestador, a LNSB não estabelece preferências nem limita a autonomia do titular para essa definição, admitindo todas as formas constitucionalmente aceitáveis: desde formatos de Administração direta (coordenação ou secretaria de saneamento), passando por tipos da Administração indireta autárquica (departamento ou serviço autônomo de saneamento, autarquia de saneamento ou consórcio intermunicipal de saneamento) e empresarial (companhia de água e esgoto ou empresa pública), do próprio ente federativo ou até mesmo de outro ente, mediante convênio de cooperação, até a possibilidade de prestação pela iniciativa privada. Nas modalidades em que ocorre delegação a prestador não integrante da administração do titular, a LNSB determina a necessidade de celebração de contrato, de programa ou de concessão, a depender da modalidade escolhida pelo titular do serviço (art. 10<sup>101</sup>), estipulando uma série de restrições para a validade desses contratos (art. 11<sup>102</sup>). O propósito do legislador era afastar a arbitrariedade e reduzir favoritismos típicos do Estado patrimonial brasileiro.

O prestador dos serviços é o órgão executivo por excelência do saneamento básico, a quem cabe a realização da atividade, mediante o fornecimento das utilidades públicas em troca da cobrança de uma remuneração compatível com os custos envolvidos e a capacidade de pagamento dos usuários. Deve o prestador submeter-se, além da política pública formulada por lei e regulamentos, às regras contratuais, em caso de delegação, ao plano elaborado pelo titular do serviço e às normas regulatórias estabelecidas pela entidade reguladora, sujeitando-se à sua fiscalização e às decisões por ela tomadas.

---

<sup>98</sup> “Art. 17. O serviço regionalizado de saneamento básico poderá obedecer a plano de saneamento básico elaborado para o conjunto de Municípios atendidos.”

<sup>99</sup> “Art. 14. A prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico é caracterizada por: II - uniformidade de fiscalização e regulação dos serviços, inclusive de sua remuneração;”

<sup>100</sup> “Art. 15. Na prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico, as atividades de regulação e fiscalização poderão ser exercidas: I - por órgão ou entidade de ente da Federação a que o titular tenha delegado o exercício dessas competências por meio de convênio de cooperação entre entes da Federação, obedecido o disposto no art. 241 da Constituição Federal; II - por consórcio público de direito público integrado pelos titulares dos serviços.”

<sup>101</sup> “Art. 10. A prestação de serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular depende da celebração de contrato, sendo vedada a sua disciplina mediante convênios, termos de parceria ou outros instrumentos de natureza precária.”

<sup>102</sup> “Art. 11. São condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico: I - a existência de plano de saneamento básico; II - a existência de estudo comprovando a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação universal e integral dos serviços, nos termos do respectivo plano de saneamento básico; III - a existência de normas de regulação que prevejam os meios para o cumprimento das diretrizes desta Lei, incluindo a designação da entidade de regulação e de fiscalização; IV - a realização prévia de audiência e de consulta públicas sobre o edital de licitação, no caso de concessão, e sobre a minuta do contrato. § 1º Os planos de investimentos e os projetos relativos ao contrato deverão ser compatíveis com o respectivo plano de saneamento básico.”

Por fim, a LNSB tem nas regras acerca da entidade reguladora uma de suas grandes contribuições (MELO, A.; GALVÃO JUNIOR, 2013, p. 52-53). Houve uma preocupação latente em estabelecer a necessidade de entidades dotadas de independência decisória e autonomia administrativa, orçamentária e financeira – afastando-se a realização da regulação pela Administração direta, subordinado ao titular do serviço, ou pelo próprio prestador –, e cuja nota distintiva de sua atuação fosse a tecnicidade, transparência e celeridade de suas decisões, legitimadoras da instituição (art. 21<sup>103</sup>). Da mesma forma, a LNSB estabelece com precisão os objetivos da entidade reguladora, a saber: a normatização da prestação do serviço, definindo critérios técnicos, econômicos e sociais para a prestação adequada; o acompanhamento do cumprimento das condições e metas estabelecidas no contrato e no respectivo plano de saneamento; a fiscalização e aplicação de penalidades aos prestadores que agem em desacordo com as regras; e, não menos importante, a definição das tarifas dos serviços, compatibilizando os custos, segundo um regime de eficiência empresarial, e a capacidade de pagamento dos usuários (art. 22<sup>104</sup>).

Já em relação aos instrumentos, podem ser apontados os seguintes: planejamento, sistema de tarifas e subsídios tarifários, controle social, fundos, incentivos e sistema de informações. A LNSB dedica um capítulo para o planejamento e prevê o plano de saneamento básico como instrumento precípua para a universalização do serviço, de atribuição do titular do serviço (art. 19, § 1º), preferencialmente elaborado para todos os serviços públicos, mas facultando-se a segregação dos serviços em planos distintos, desde que possuam ações compatíveis. São dados elementares do plano de saneamento básico: o diagnóstico da situação do saneamento básico na área de atuação e o confronto desses indicadores com os dados sanitários, ambientais e socioeconômicos; a previsão de objetivos e metas de curto médio e longo prazos para a universalização; as medidas e instrumentos necessários para que tais metas sejam alcançadas, compatíveis com os planos plurianuais e governamentais; plano de ações para a ocorrência de situações de emergência (contaminação) e contingência (escassez); e indicadores para a avaliação da eficiência e eficácia das ações (art. 19<sup>105</sup>). No caso de prestação

---

<sup>103</sup> “Art. 21. O exercício da função de regulação atenderá aos seguintes princípios: I - independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira da entidade reguladora; II - transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões.”

<sup>104</sup> “Art. 22. São objetivos da regulação: I - estabelecer padrões e normas para a adequada prestação dos serviços e para a satisfação dos usuários; II - garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas; III - prevenir e reprimir o abuso do poder econômico, ressalvada a competência dos órgãos integrantes do sistema nacional de defesa da concorrência; IV - definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos como a modicidade tarifária, mediante mecanismos que induzam a eficiência e eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade.”

<sup>105</sup> “Art. 19. A prestação de serviços públicos de saneamento básico observará plano, que poderá ser específico para cada serviço, o qual abrangerá, no mínimo: I - diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições

regionalizada de serviços, poderá haver um plano regional, sem prejuízo dos planos municipais, desde que seja garantida a compatibilidade e complementaridade entre eles.

A LNSB prevê particularmente para a União a elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico, no qual se definirão: objetivos e metas para universalização de curto, médio e longo prazos de âmbito nacional e segregado por região; diretrizes e orientações, programas, projetos e ações para a consecução das metas; e procedimentos para avaliação da eficiência e eficácia das ações; e de planos regionais de saneamento, articulados com os entes federativos localizados nas regiões integradas de desenvolvimento econômico (art. 52), ambos com um horizonte de vinte anos e revisados quadrienalmente com os planos plurianuais (§ 2º). O Plano Nacional de Saneamento Básico foi aprovado em 2013 pelo Governo Federal.

No que concerne ao sistema de tarifas e subsídios tarifários, a própria LNSB recomenda para os serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário a utilização de tarifas e outros preços públicos (art. 29, I<sup>106</sup>) (GALVÃO, L.; BEZERRA, 2017, p. 110). O destaque da LNSB se dá pela indicação das diretrizes na determinação das tarifas e preços públicos (§ 1º), a serem seguidas pelo titular do serviço e orientar a entidade reguladora: (i) prioridade de atendimento das funções essenciais, notadamente as relacionadas à saúde pública; (ii) ampliação do acesso a usuários e localidades de baixa renda; (iii) geração de recursos para possibilitar a realização dos investimentos; (iv) desestímulo ao consumo supérfluo e ao desperdício; (v) recuperação dos custos do serviço; (vi) remuneração do capital investido; (vii) estímulo à atualidade e melhoria das tecnologias; e (viii) estímulo à eficiência. Em outras palavras, deve ser implementado um regime de eficiência tarifária que ao mesmo tempo permita remunerar o capital quando bem investido mas que necessariamente gere retornos socialmente prioritários. A praxe no setor consiste na determinação da chamada tarifa média, a partir da qual o prestador de serviços deteria uma certa margem de discricionariedade para definir categorias e classes com valores aquém e além dessa tarifa média, desde que o valor total faturado durante o ano fiscal não ultrapasse o que seria arrecadado aplicando-se a tarifa média sobre o volume total faturado.

---

de vida, utilizando sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos e apontando as causas das deficiências detectadas; II - objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a universalização, admitidas soluções graduais e progressivas, observando a compatibilidade com os demais planos setoriais; III - programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, de modo compatível com os respectivos planos plurianuais e com outros planos governamentais correlatos, identificando possíveis fontes de financiamento; IV - ações para emergências e contingências; V - mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas.”

<sup>106</sup> “Art. 29. Os serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada, sempre que possível, mediante remuneração pela cobrança dos serviços: I - de abastecimento de água e esgotamento sanitário: preferencialmente na forma de tarifas e outros preços públicos, que poderão ser estabelecidos para cada um dos serviços ou para ambos conjuntamente;”

Concretizando as diretrizes e buscando reduzir a margem de discricionariedade do prestador de serviços, a LNSB aponta alguns critérios para a elaboração da estrutura de tarifas (art. 30), como a distribuição dos usuários em categorias, em razão do tipo de uso, e em classes, segundo a quantidade de serviço utilizado (inc. I), a exigência de um custo mínimo, para cobrir as despesas de manutenção da rede e garantir a continuidade e regularidade do serviço (inc. IV), a garantia de um volume mínimo, em contrapartida, para a satisfação das necessidades básicas, a preservação da saúde e a proteção do meio ambiente (inc. III), a capacidade de pagamento dos usuários (inc. VI), bem como questões relacionadas a exigências de qualidade ou padrão de uso ou de horários diferenciados (incs. II e V). Fica garantida também a realização de reajustes tarifários, preferencialmente anuais (art. 37), e de revisões tarifárias ordinárias ou periódicas, para distribuição dos ganhos de produtividade com os usuários, quando introduzidos mecanismos tarifários de indução à eficiência, ou reavaliação dos insumos e outras condições do setor, e revisões tarifárias extraordinárias, como reflexo da teoria da imprevisão, sempre que ocorrerem fatos imprevisíveis e que afetem o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

Cabe à entidade reguladora a definição de tarifas, especialmente nos processos de revisão tarifária – já que nos reajustes pressupõe-se que o contrato traga as regras de reajuste dos valores – que deverá fazer mediante processo transparente e participativo. A LNSB estabelece que a fixação deve ser clara e transparente, e a aplicação da nova tarifa deve respeitar a segurança jurídica para ser aplicada somente trinta dias depois (art. 39).

A política de subsídios é atribuição do próprio titular, que poderá definir as situações em que haverá um financiamento de determinadas categorias de usuários. A LNSB restringe o uso de subsídios para favorecer usuários e localidades de baixa renda e procede a uma classificação didática e não excludente das modalidades admissíveis: quanto ao destinatário, tem-se subsídios diretos (em favor do usuário) ou indiretos (em favor do prestador); quanto à fonte de recursos, subsídios tarifários (os chamados subsídios cruzados entre categorias e classes) ou fiscais (também chamado de não-tarifários, quando há o ingresso de outras receitas públicas); e, quanto à abrangência territorial, subsídios internos ou entre localidades (art. 31). Assim, por exemplo, uma política de bolsa-água poderia ser implementada pelo poder público, qualificando-se como subsídios diretos, fiscais e internos. Observe-se que a LNSB faculta a adoção de subsídios cruzados entre localidades, prática bastante comum quando a prestação é feita por CESB, já que há muitos municípios em que a prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, dados os custos de infraestrutura, a reduzida quantidade de usuários em centros pouco populosos e a capacidade de pagamento desses usuários, é

deficitária, sendo necessário compatibilizar com superávits localizados em grandes centros urbanos, como as capitais e municípios-polo de regiões metropolitanas.

Os mecanismos de controle social previstos na LNSB podem ser sintetizados em dois tipos: as audiências e consultas públicas, e os conselhos de participação popular. No primeiro caso, a lei em momentos específicos remete à necessidade de realização de reunião presencial (audiência pública) e de intercâmbio documental (consulta pública) à população, para as situações de deliberação sobre o edital de licitação, em caso de concessão, e sobre a minuta do contrato de concessão ou de programa (art. 11, IV), de divulgação dos planos de saneamento básico e dos respectivos estudos fundamentais (art. 19, § 5º), de elaboração e revisão dos planos (art. 51<sup>107</sup>), e de definição da pauta para a revisão tarifária pela entidade reguladora (art. 38, § 1º<sup>108</sup>). No segundo caso, a LNSB faculta expressamente a existência de órgãos colegiados de caráter consultivo em todas as esferas federativas, com composição representativa de todos os atores do setor de saneamento básico, inclusive usuários, entidades técnicas e organizações da sociedade civil. A LNSB não poderia ter ido além para determinar que fossem órgãos de caráter deliberativo, sob pena de invasão excessiva na esfera federativa dos demais entes.

A criação de fundos é atribuída pela LNSB de modo genérico a qualquer ente federativo, cujo principal propósito de existir seria a busca da universalização dos serviços, preferencialmente por meio de utilização do fundo como garantia para operações de crédito, de modo a que se evite seja esgotado (art. 13<sup>109</sup>). A LNSB não prevê a criação de um fundo nacional para o saneamento básico, mas a Política Federal de Saneamento Básico, observando a competência comum do art. 23, IX, para melhoria das condições de saneamento, enumera mecanismos de apoio financeiro da União para iniciativas dos titulares dos serviços, indicando as prioridades e condições para recebimento de recursos onerosos e não onerosos federais, como a existência de planos de saneamento básico, preferencialmente para usuários e municípios

---

<sup>107</sup> “Art. 51. O processo de elaboração e revisão dos planos de saneamento básico deverá prever sua divulgação em conjunto com os estudos que os fundamentarem, o recebimento de sugestões e críticas por meio de consulta ou audiência pública e, quando previsto na legislação do titular, análise e opinião por órgão colegiado criado nos termos do art. 47 desta Lei. Parágrafo único. A divulgação das propostas dos planos de saneamento básico e dos estudos que as fundamentarem dar-se-á por meio da disponibilização integral de seu teor a todos os interessados, inclusive por meio da internet e por audiência pública.”

<sup>108</sup> “Art. 38. [...] § 1º As revisões tarifárias terão suas pautas definidas pelas respectivas entidades reguladoras, ouvidos os titulares, os usuários e os prestadores dos serviços.”

<sup>109</sup> “Art. 13. Os entes da Federação, isoladamente ou reunidos em consórcios públicos, poderão instituir fundos, aos quais poderão ser destinadas, entre outros recursos, parcelas das receitas dos serviços, com a finalidade de custear, na conformidade do disposto nos respectivos planos de saneamento básico, a universalização dos serviços públicos de saneamento básico. Parágrafo único. Os recursos dos fundos a que se refere o caput deste artigo poderão ser utilizados como fontes ou garantias em operações de crédito para financiamento dos investimentos necessários à universalização dos serviços públicos de saneamento básico.”

pobres (art. 50<sup>110</sup>). Afora a própria política remuneratória, que poderá prever mecanismos de indução à eficiência do prestador e, alcançado resultados favoráveis, haver a repartição desses resultados entre prestadores e usuários, a LNSB confere à União um papel relevante de incentivos aos titulares e prestadores de serviço para cumprirem os objetivos da própria lei.

Em 2016, a LNSB foi reformada, incluindo-se dois artigos que instituem um Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento do Saneamento Básico (REISB), um instrumento de concessão de créditos tributários cujo propósito maior é ampliar o potencial de investimentos das prestadoras de serviços públicos de saneamento básico (art. 54-A), exigindo-se a compatibilidade dos investimentos com o Plano Nacional de Saneamento. Essa abordagem feita pela União não escapa de críticas, pois, se avaliado num contexto de repartição de receitas tributárias, e a constatação de que a União vem progressivamente recebendo mais receitas a partir de fontes não sujeitas à repartição com os demais entes federativos (as contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico), verifica-se o uso do que se pode chamar de *spending power* para exercer um controle sobre a organização de competências de outros entes, valendo-se de seu poder econômico como fator decisivo de barganha política.

O estabelecimento de um sistema de informações acerca dos serviços de saneamento básico de sua responsabilidade é atribuição do titular dos serviços (art. 9º, VI), devendo criar o instrumento e coletar as informações dos prestadores e entidades reguladoras dos serviços para a alimentação do Sistema Nacional de Saneamento Básico (SINISA). O SINISA é instituído pela LNSB para coletar, sistematizar e consolidar os dados acerca da prestação de todos os serviços públicos de saneamento básico para, com o levantamento desses dados, serem elaboradas estatísticas e indicadores de qualidade, eficiência e eficácia dos serviços, tanto mediante planilhas como em um formato mais amigável, mediante a publicação de relatórios, tudo com acesso público na rede mundial de computadores. Com esse sistema é possível fazer um melhor monitoramento da situação e evolução dos serviços de saneamento básico em determinado municípios (art. 53<sup>111</sup>).

---

<sup>110</sup> “Art. 50. A alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União serão feitos em conformidade com as diretrizes e objetivos estabelecidos nos arts. 48 e 49 desta Lei e com os planos de saneamento básico e condicionados: I - ao alcance de índices mínimos de: a) desempenho do prestador na gestão técnica, econômica e financeira dos serviços; b) eficiência e eficácia dos serviços, ao longo da vida útil do empreendimento; II - à adequada operação e manutenção dos empreendimentos anteriormente financiados com recursos mencionados no caput deste artigo.”

<sup>111</sup> “Art. 53. Fica instituído o Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico - SINISA, com os objetivos de: I - coletar e sistematizar dados relativos às condições da prestação dos serviços públicos de saneamento básico; II - disponibilizar estatísticas, indicadores e outras informações relevantes para a caracterização da demanda e da oferta de serviços públicos de saneamento básico; III - permitir e facilitar o

Tal qual a PNRH, a LNSB parece estar adequada à posição da União no sistema federativo. Sem impor tipos fixos, a LNSB busca organizar os serviços de saneamento básico em nível nacional, uniformizando alguns instrumentos importantes para a adequada prestação, que atenda às melhores práticas mundiais no setor, mas considerando a existência de peculiaridades regionais e locais com uma legislação bastante adaptável. Essa lei vem gerando repercussões nos municípios e nos estados brasileiros. No entanto, a indefinição quanto à titularidade dos serviços, principalmente em consideração ao silêncio eloquente da LNSB, tem gerado incertezas e com elas divergências no tratamento a nível estadual.

Nada obstante, a ausência de uma rigidez forte entre as competências dos estados e dos municípios, notadamente em matéria de saneamento básico, pode levar ao entendimento de que os estados devem fornecer suporte aos municípios para que estes tenham os instrumentos necessários para a prestação dos serviços de forma adequada e em cumprimento da legislação federal. Corroborando esse posicionamento, além do princípio da subsidiariedade, que opera em favor de os estados suprirem as carências e ineficiências municipais, a obrigação constitucional, atribuída como competência comum a todos os entes federativos, de promover a melhoria das condições de saneamento básico. Na Tabela 2, faz-se um apanhado das legislações estaduais em matéria de saneamento básico e a estruturação institucional existente em cada um dos estados, ainda que apenas formalmente previstos na respectiva Política Estadual de Saneamento Básico (PESB).

Uma primeira constatação que se pode fazer é a completa falta de uniformidade no tratamento do tema pelos estados. Isso por um lado é bom, já que reflete as peculiaridades regionais e transparece a autonomia dos entes federativos para fomentar sua participação na gestão dos serviços; todavia, por outro lado, sinaliza que há muitos estados para os quais, afóra disponibilizarem aos municípios um prestador e um regulador estadual, é desinteressante o investimento estadual em saneamento básico, o que poderia sugerir uma baixa qualidade dos serviços. Além disso, verifica-se que a ausência de uma PESB ou equivalente é minoria (10), sendo a maioria dos casos localizada na Região Norte (6).

Quanto às instituições e instrumentos existentes em cada estado, verifica-se que a maioria possui um prestador de serviços estadual, quase todos qualificados como CESB (24), embora haja em todos os estados prestadores municipais. A prestação de serviços públicos por empresas privadas já é uma realidade no Brasil, de forma minoritária, presentes em muitos Estados brasileiros (19). Além disso, ressalvado poucos Estados da Região Norte, a esmagadora

---

monitoramento e avaliação da eficiência e da eficácia da prestação dos serviços de saneamento básico. § 1º  
As informações do Sinisa são públicas e acessíveis a todos, devendo ser publicadas por meio da internet.”

maioria também dispõe de uma agência reguladora estadual à disposição dos municípios (24). Uma análise bruta permite constatar que os elementos que, em menor ou maior medida, os instrumentos faltam para boa parte dos Estados. No entanto, analisando-se apenas aqueles estados que possuem uma PESB (17), a maioria deles prevê a necessidade de um Plano Estadual de Saneamento Básico (15), com ou sem a consideração de um plano regional, seguindo-se da previsão legal do Sistema Estadual de Informações em Saneamento (SEIS) – em alguns casos a legislação era imprecisa, sem instituir formalmente o SEIS e, por isso, não foi considerado – e de um Conselho Estadual gestor dos serviços (13); por outro lado, somente uma minoria prevê a existência de um fundo estadual (6).

Outra observação relevante é a de que as leis estaduais sobre saneamento e as PESBs já vinham sendo promulgadas no Brasil antes do advento da LNSB. Dessa forma, nem todas as leis foram aprovadas, ou as então vigentes reformuladas, após a aprovação da LNSB, o que e verificou somente em um grupo restrito de estados. Esse grupo mais seletivo, além do mais, também possui uma heterogeneidade de modelos possíveis.

No Estado de São Paulo, a Lei nº 1.025/07 não é uma lei dedicada exclusivamente à política, volta-se a disciplinar regras sobre a titularidade estadual, mas reconhece a possibilidade de delegação dos municípios ao Estado mediante convênio de cooperação, e prevê três tipos de planos estaduais de saneamento – o plano plurianual de saneamento (art. 41), o plano executivo estadual de saneamento (art. 42) e o plano de metas de saneamento estadual (art. 43). Na mesma linha segue a Lei nº 18.309/09, do Estado de Minas Gerais. Ambos os estados mantiveram a vigência das PESBs antigas, que datam dos anos 1990, sem deixarem de sofrer reformas e adaptações para compatibilização com a LNSB.

Já no Estado da Bahia, há na Lei nº 11.172/08 o reconhecimento explícito da atuação subsidiária do governo estadual, e a lei configura-se como uma lei de apoio municipal, na elaboração dos planos, disponibilidade de capacitação técnica, prestação dos serviços pela CESB por gestão associada, execução de obras e outras ações para universalização e programas de capacitação institucional e de recursos humanos (art. 9º). A PESB baiana institui um Sistema Estadual de Saneamento Básico, incluindo, como instância superior, o Conselho das Cidades (art. 10, I), e institui o Sistema Estadual de Informações em Saneamento Básico (art. 11).

No Maranhão, a Lei nº 8.923/09 possui uma estrutura semelhante à PESB baiana, com alguns diferenciais. Um deles consiste na estratégia de estabelecer condições de atendimento pelos municípios – existência de plano, regulação instituída, controle de qualidade, prestação de informações etc. – para obtenção de transferências voluntárias do Estado (art. 13, § 1º). No lugar de um sistema, no Maranhão é instituído um Programa de Apoio à Elaboração de Planos

Municipais de Saneamento, de apoio técnico e financeiro aos municípios para o planejamento (art. 16). Por outro lado, submete as decisões da entidade reguladora à segunda instância no Conselho Estadual de Saneamento Básico (art. 19, § 6º), conferindo um caráter mais político à decisão e, ao que tudo indica, contrariando a independência decisória preconizada pela LNSB.

A Lei nº 9.096/08 do Estado do Espírito Santo reproduz a LNSB quase que na íntegra, usando uma técnica legislativa retrógrada e ineficiente. No que toca à titularidade, houve uma preocupação em definir o que seria interesse local, identificando com a prestação isolada de saneamento básico dentro do território municipal (art. 5º), verificando-se interesse comum nos demais casos (art. 6º). Pode-se questionar a constitucionalidade da PESB capixaba nesse ponto, em conferir uma interpretação à Constituição de 1988. Outro detalhe dessa política estadual é que ela estabelece regras mais rígidas quando há a participação direta ou indireta do Estado: a prestação dos serviços será feita pela CESB (art. 22, parágrafo único) e a regulação pela agência reguladora estadual (art. 24, § 2º). Ligeiramente diferente que a política baiana, a PESB capixaba cria o Conselho Estadual de Saneamento (art. 27), que exerce funções de controle social como órgão consultivo superior.

Valendo-se de estratégia semelhante, a Lei nº 7.731/13, do Estado do Pará, reproduz desnecessariamente boa parte da LNSB. Em seus diferenciais, a PESB paraense cria programas estaduais: (i) de apoio à elaboração e atualização dos planos (art. 25), (ii) de desenvolvimento institucional e capacitação de recursos humanos (art. 26), (iii) de desenvolvimento científico e tecnológico (art. 27), e (iv) de qualidade dos serviços de saneamento (art. 28). No Estado do Pará é instituído um Fundo Estadual de Saneamento Básico, para implementar os programas estaduais (art. 39).

Afora a previsão de conselhos de gestão, algumas das PESBs instituem órgãos de controle social, além de conselhos como o capixaba, a previsão de conferência estadual de saneamento, o que se observa na Lei nº 9.260/10, do Estado da Paraíba (art. 13), e na Lei nº 19.453/16, do Estado de Goiás (art. 17).

Em relação às PESBs elaboradas após a vigência da LNSB, somente duas delas preveem um fundo estadual de saneamento. Além do Estado do Pará, a PESB do Estado do Ceará – na verdade veiculada como Política Estadual de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário –, Lei Complementar nº 162/16, constitui um fundo soberano para água e esgoto, como fonte de recursos de longo prazo para apoio aos programas e projetos de interesse do Estado (art. 23). A PESB cearense é uma das mais recentes e se destaca por buscar implementar uma legislação complementar à LNSB. Diferentemente das PESBs anteriores, a lei cearense é a primeira legislação brasileira a incluir entre seus princípios o acesso à água potável segura e

limpa e ao saneamento básico como direito humano essencial, incorporando a Resolução 64/292 das Nações Unidas (art. 3º, II) ao direito brasileiro.

Quanto à estratégia normativa, a lei cearense busca respeitar a autonomia municipal na gestão dos serviços, mas estrutura o sistema estadual. Todavia, a lei cearense estabelece também regras mais determinativas, em dois casos: quando se trata das regiões metropolitanas, atribuindo-se aos respectivos conselhos gestores a organização dos serviços de saneamento básico, seguindo a orientação do STF, e, no caso de serviços prestados pela CESB cearense, estabelece regras subsidiárias presuntivas, enquanto os municípios não estabelecerem suas próprias regras e instituições organizadoras dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. Além do mais, é uma política que traz um capítulo dedicado exclusivamente ao saneamento rural.

**Tabela 2 – Arranjos institucionais do saneamento básico nos Estados**

	UF	Lei	Ano	Política Estadual	Prestador de serviços	ARSB	Conselho	Plano	Fundo	SEIS
Norte	RO	-	-	Não	CESB*	Não	Não	Não	Não	Não
	AC	-	-	Não	Autarquia	Sim	Não	Não	Não	Não
	AM	-	-	Não	CESB*	Sim	Não	Não	Não	Não
	RR	-	-	Não	CESB	Não	Não	Não	Não	Não
	AP	-	-	Não	CESB	Não	Não	Não	Não	Não
	PA	Lei 7.731	2013	PESB	CESB*	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
	TO	Lei 1.017	1998	Não	Autarquia*	Sim	Não	Não	Não	Não
Nordeste	MA	Lei 8.923	2009	PESB	CESB*	Sim	Sim	Não	Não	Sim
	PI	Lei 5.641	2007	Não	CESB*	Sim	Não	Não	Não	Não
	CE	Lei 14.394 LCp 162	2009 2016	PEAE	CESB	Sim	Não	Sim	Sim	Sim
	RN	Lei 8.485	2004	PESB	CESB	Sim	Não	Sim	Sim	Não
	PB	Lei 9.260	2010	PESB	CESB	Sim	Não	Sim	Não	Sim
	PE	-	-	Não	CESB*	Sim	Não	Não	Não	Não
	AL	Lei 7.081	2009	PESB	CESB*	Sim	Não	Sim	Não	Sim
SE	Lei 6.977	2010	PESB	CESB	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	
BA	Lei 11.172	2008	PESB	CESB*	Sim	Sim CID	Sim	Não	Sim	
Sudeste	MG	Lei 11.720 Lei 18.309	1994 2009	PESB	CESB*	Sim	Sim	Sim	Não	Sim
	ES	Lei 9.096	2008	PESB	CESB*	Sim	Sim	Sim	Não	Sim
	RJ	Lei 2.869 Dec. 21.485	1997 1995	Não	CESB*	Sim	Sim	Não	Não	Não
	SP	Lei 7.750 LCp 1.025	1992 2007	PESB	CESB*	Sim	Sim	Sim	Sim	Não
Sul	SC	Lei 13.517	2005	PESB	CESB*	Sim	Sim	Sim	Sim	Não
	RS	Lei 12.037	2003	PESB	CESB*	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
	PR	LCp 94	2002	Não	CESB*	Sim	Não	Sim	Não	Não
Centro-Oeste	MS	Lei 2.263 Lei 2.363	2001	PESB	CESB*	Sim	Sim SP	Não	Não	Sim
	GO	Lei 14.939 Lei 19.453	2004 2016	PESB	CESB*	Sim	Sim	Sim	Não	Sim
	DF	Lei 4.285 Dec. 38.458	2008 2017	PESB	CESB	Sim	Sim	Sim	Não	Sim
	MT	Lei 7.638	2002	PEAE	Não*	Sim	Sim	Sim	Sim	Não

Fonte: elaborado com base em ABAR, 2017; SNIS 2018b; ABCON e SINDCON, 2018.

Legenda: PESB – Política Estadual de Saneamento Básico; PEAE – Política Estadual de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário; CESB – Companhia Estadual de Saneamento Básico; ARSB – Agência Reguladora de Saneamento Básico; CID – cidades SP – serviços públicos; SEIS – Sistema Estadual de Informações em Saneamento.

\* Presença de empresas privadas na prestação de serviços em municípios.

### *2.2.1.3 Saneamento rural, de pequenos aglomerados urbanos e de comunidades indígenas e quilombolas*

Uma das críticas que se faz à LNSB foi a falta de um tratamento normativo adequado para situações minoritárias, nas quais a falta de acesso à água e ao saneamento são bem mais presentes e que, na verdade, configuram os principais desafios para a implementação da universalização. Cuida-se aqui de analisar algumas dessas situações, a saber: uma política para o saneamento rural, soluções para pequenos aglomerados urbanos em distritos, o acesso aos serviços de saneamento básico para comunidades e moradores em áreas de risco, e a situação das comunidades indígenas e quilombolas.

Em todas elas, o que há de comum é a ausência de interesse econômico e político para o atendimento às populações localizadas nessas áreas, seja porque não há ganho de receitas – para o prestador dos serviços, é visto como uma área que dá prejuízo e, por isso, não estaria incluída em suas prioridades de investimentos –, verificando-se muitas vezes situações de tarifa mínima e garantia de consumo mínimo, quando não ocorrem fraudes e desvios, seja porque não há ganho de votos – o saneamento básico é um investimento político desinteressante, pois envolve obras caras, que ficam enterradas e causam ao curto prazo de um mandato transtornos às populações ali envolvidas –, havendo a preferência por ganhos políticos mediante soluções não invasivas no cotidiano das pessoas.

Assim, ressalvado nos casos em que as áreas irregulares e ilícitas encontram-se inseridas em grandes centros urbanos, como as sedes de municípios, o prestador de serviços de natureza empresarial, seja público, seja privado, não manifesta qualquer interesse em prestar serviços para distritos e zonas rurais pouco populosas; a prestação do serviços, portanto, deveria recair ao setor público em sentido estrito, por autarquias e secretarias. Ocorre que, diante também do desinteresse político, essas áreas também costumam ser desprivilegiadas no momento da definição das prioridades na política pública de saneamento básico, em que a falta de recursos financeiros é uma realidade. Em outras palavras, a solução pela via pública não é favorável a esses grupos minoritários.

As áreas rurais são as mais prejudicadas, por suas próprias características de ser um setor descentralizado por natureza, com comunidades mais pobres, distantes entre si e dispersas. Buscando-se viabilizar essa situação, especialmente em se tratando de comunidades rurais tem-se desenvolvido políticas estaduais para implementação do saneamento rural, em sua maioria na Região Nordeste (Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Pernambuco e Bahia), em Minas Gerais e no Paraná, políticas essas baseadas predominantemente em modelos unicomunitários

ou multicomunitários, nos quais há um apoio financeiro dos poderes públicos, mas com adoção de tecnologias mais simplificadas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, inclusive por conta da baixa quantidade de água utilizada, compatíveis com a capacidade de pagamento dos usuários.

Nos modelos unicomunitários, tem-se uma associação ou cooperativa de moradores rurais que assume a atribuição de prestar os serviços de água e esgoto para a própria comunidade. É um modelo simplificado de autogestão que, no entanto, exige suporte financeiro dos entes públicos para sua sustentabilidade econômica, pois os custos para instalação e manutenção das redes de abastecimento e de esgotamento tornam excessivamente dispendiosos os serviços, o que impactaria em tarifas elevadas. Daí porque houve a necessidade de ampliar esses modelos para garantir maior sustentabilidade econômica e promover o empoderamento das comunidades. Analisam-se a seguir os modelos multicomunitários de gestão, bem como as iniciativas públicas.

Os modelos mais antigos remontam a 1995, quando os Estados da Bahia e do Ceará receberam recursos do banco alemão *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW) para o desenvolvimento institucional do setor. No caso da Bahia, foi implementado o sistema chamado Central de Associações Comunitárias para Manutenção de Sistemas de Abastecimento de Águas e Esgotos Sanitários, ou simplesmente Central, que se configura como uma federação de associações comunitárias, cujo propósito é, com os ganhos de escala, permitir uma articulação e prestação de serviços mais uniforme para a área abrangida pelas associações filiadas. Nesse modelo, parte das atividades é feita pela associação comunitária – principalmente as atividades de prestação material das utilidades (operação local propriamente dita) – e outra parte feita pela Central – atividades financeiras, emissão de faturas, controle da qualidade e manutenção das infraestruturas. Como os recursos foram transferidos aos Estados, as infraestruturas são de propriedade estatal (BANCO MUNDIAL, 2016, p. 8).

O Estado do Ceará segue o mesmo histórico de financiamento pelo KfW em 1995, desenvolvendo a política estadual denominada de Sistema de Saneamento Rural (SISAR), qualificada como federação de associações comunitárias, com divisão das atribuições da prestação dos serviços. Implantado inicialmente em Sobral, o projeto gerou bons resultados e foi ampliado para todo o Estado (diferentemente do que ocorreu na Bahia). No total, atualmente há oito unidades de SISAR, mas o funcionamento desse modelo ainda depende de apoio institucional e financeiro da CESB cearense, utilizando-se de recursos oriundos da prestação dos serviços urbanos de saneamento básico, bem como da secretaria responsável pelo

desenvolvimento agrário. O SISAR de Sobral atualmente já se encontra autossustentável (BANCO MUNDIAL, 2016, p. 30-33).

No Estado do Piauí, houve uma reprodução do modelo cearense do SISAR, também financiado pelo KfW, a partir de 2004, não tendo havido ainda o mesmo desenvolvimento ocorrido no estado vizinho (BANCO MUNDIAL, 2016, p. 122).

Situações peculiares de políticas para o saneamento rural são encontradas nos Estados do Rio Grande do Norte e em Minas Gerais. No primeiro, houve a criação em 2007, a partir de financiamento do Banco Mundial, de um consórcio público intermunicipal, para prestação de serviços de forma integral às comunidades rurais, sem qualquer vínculo ou apoio das comunidades – não é, portanto, um modelo multicomunitário, mas de gestão associada entre municípios, de caráter público. Outra peculiaridade desse modelo é que, no serviço de abastecimento de água, o consórcio realiza apenas o transporte e distribuição de água, pois adquire água tratada diretamente da CESB potiguar, mediante contrato de compra e venda – qualificando-se como serviços interdependentes (BANCO MUNDIAL, 2016, p. 148).

No caso de Minas Gerais, decidiu-se pela criação de uma subsidiária da CESB mineira (classificada como sociedade de economia mista), em 2007, que recebe investimentos estaduais para a implantação do saneamento rural. Ao lado do modelo do SISAR cearense, são os casos considerados de maior sucesso em razão da significativa expansão. (BANCO MUNDIAL, 2016, p. 55-61).

Embora o saneamento básico seja considerado como uma atividade precipuamente pública, a LNSB teve a felicidade de estabelecer algumas regras flexíveis para a prestação dos serviços de saneamento básico, baseada em duas fórmulas: o enquadramento de serviços de saneamento básico que não sejam considerados públicos, e de serviços que, embora públicos, não se sujeitam a um regime jurídico rígido de direito público.

No primeiro caso, a LNSB estabelece que não são serviços públicos de saneamento básico as ações realizadas mediante soluções individuais, assim entendidas aquelas que independem de terceiros para operar o serviço (art. 2<sup>o</sup><sup>112</sup>). Incluem-se nessa categoria os proprietários que fazem captação de águas de poços convencionais e artesianos, a utilização de cisternas ou coleta de água da chuva em reservatórios subterrâneos, que exijam tratamentos

---

<sup>112</sup> “Art. 5º Não constitui serviço público a ação de saneamento executada por meio de soluções individuais, desde que o usuário não dependa de terceiros para operar os serviços, bem como as ações e serviços de saneamento básico de responsabilidade privada, incluindo o manejo de resíduos de responsabilidade do gerador.”

simples (por exemplo, decantação, filtração, cocção, cloração ou ozonização), ou que utilizem fossa séptica adequada ou técnicas ecologicamente favoráveis, como a fossa de bananeira.

Na segunda modalidade, o que interessa particularmente a esta seção, a LNSB, ao exigir dos prestadores de serviços que não integram a Administração Pública direta ou indireta do titular dos serviços a celebração de contratos, prevê exceções à exigência de contrato, para as quais o titular do serviço conferirá simples autorização (art. 10, § 1º, I<sup>113</sup>). Nesse caso, a autorização será conferida a associação ou cooperativa de usuários, cujo serviço público de saneamento básico será prestado de forma restrita ou ao condomínio em que inserido – verificado especialmente nos chamados condomínios horizontais ou fechados, nos quais são instalados sistemas de esgotamento sanitário próprios –, ou a localidade de pequeno porte predominantemente ocupada por população de baixa renda.

Dessa forma, as modalidades unicomunitárias e multicomunitárias podem ser devidamente formalizadas por meio de autorizações conferidas pelos titulares dos serviços, afastando-se de situações de irregularidade jurídica e permitindo que possam se qualificar como prestadoras de serviços públicos propriamente ditas. No caso do Estado do Ceará, sua PESB tratou especificamente do tema, regulamentando o funcionamento do SISAR, que já existia na prática, mas não no papel. Sem indicar nomes específicos – pois, embora se trate de um política que teve apoio do governo estadual, havia uma preocupação em se desvincular a atividade de qualquer competência estadual –, a lei reconhece a prestação dos serviços por associações comunitárias organizadas em federação (art. 28<sup>114</sup>), qualificando-se ambas como gestoras do serviço público de saneamento básico.

A PESB cearense ainda estabelece as obrigações de regulação dos serviços e de prestação de informações ao respectivo sistema estadual de informações em saneamento (art. 28, §§ 3º e 7º<sup>115</sup>). Além disso, são definidos os papéis tanto do Estado quanto dos municípios na condução da Política Estadual para o Saneamento Rural, que fornecerão apoio técnico e

---

<sup>113</sup> “Art. 10. § 1º Excetua-se do disposto no caput deste artigo: I - os serviços públicos de saneamento básico cuja prestação o poder público, nos termos de lei, autorizar para usuários organizados em cooperativas ou associações, desde que se limitem a: a) determinado condomínio; b) localidade de pequeno porte, predominantemente ocupada por população de baixa renda, onde outras formas de prestação apresentem custos de operação e manutenção incompatíveis com a capacidade de pagamento dos usuários;”

<sup>114</sup> “Art. 28. Os serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário na zona rural e em localidades de pequeno porte do Estado do Ceará poderão ser prestados por associações comunitárias organizadas em federação, criadas para este fim, que possuam competência na gestão do saneamento rural, desde que delegadas pelo respectivo município, na forma da legislação.”

<sup>115</sup> “Art. 28. [...] § 3º Competirá à entidade reguladora, desde que constatada viabilidade técnica, inclusive mediante metodologias adequadas à realidade do saneamento rural, a verificação da qualidade dos serviços prestados e da modicidade dos valores cobrados. [...] § 7º A entidade gestora de serviços rurais de abastecimento de água e esgotamento sanitário deverá enviar as informações relativas ao saneamento rural para o SISANCE.”

administrativo através de seus órgãos e entidades, de forma subsidiária e especialmente nos pontos de maiores dificuldades enfrentados pelas associações.

Em relação às comunidades indígenas e quilombolas, a LNSB traça algumas regras esparsas, todas elas localizadas na Política Federal de Saneamento Básico. Inicialmente, deve-se consignar que a Constituição de 1988 confere aos povos indígenas o direito originário à posse permanente das terras tradicionalmente ocupadas, nelas incluídas aquelas imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais essenciais ao bem-estar das comunidades (art. 231, *caput* e §§ 1º e 2º<sup>116</sup>). Antes mesmo do advento na nova ordem constitucional, o Estatuto do Índio já garantia nessa posse permanente o direito ao usufruto exclusivo das riquezas naturais, nelas incluído o uso dos mananciais de água doce e das águas em rios no todo ou em parte localizados em suas terras (art. 24, § 1º<sup>117</sup>).

Todavia, há uma inescapável preocupação pública de garantir a qualidade da água e a segurança dos esgotos, sem que isso venha a significar um afastamento dos saberes tradicionais, mas, ao contrário, na conjugação desses saberes tradicionais com medidas profiláticas adequadas aos costumes locais. Com efeito, coloca-se como objetivos dessa política a garantia das condições “de salubridade ambiental aos povos indígenas e outras populações tradicionais”, garantindo-se a adoção de soluções que sejam compatíveis com os aspectos socioculturais dessas populações (art. 49, III). É importante lembrar que, de acordo com a PNRH, as comunidades indígenas deverão ter assento nos CBHs de bacia hidrográfica que lhes sirva (art. 39, § 3º).

Na sequência, a LNSB inclui também os indígenas, mencionando inclusive os quilombolas, como pontos obrigatórios de definição das ações da União em seu Plano Nacional de Saneamento Básico. Nesse plano, as comunidades indígenas e quilombolas, assim como outras comunidades tradicionais, foram introduzidas no mesmo programa do saneamento rural, reconhecendo-se a necessidade de soluções tecnológicas e de gestão numa abordagem própria

---

<sup>116</sup> “Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens. § 1º São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições. § 2º As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes.”

<sup>117</sup> “Art. 24. O usufruto assegurado aos índios ou silvícolas compreende o direito à posse, uso e percepção das riquezas naturais e de todas as utilidades existentes nas terras ocupadas, bem assim ao produto da exploração econômica de tais riquezas naturais e utilidades. § 1º Incluem-se, no usufruto, que se estende aos acessórios e seus acrescidos, o uso dos mananciais e das águas dos trechos das vias fluviais compreendidos nas terras ocupadas.”

e distinta da convencional, obtemperando-se inclusive as relações entre comunidades, que envolvam desde o oferecimento de infraestruturas físicas até a educação ambiental para o saneamento (BRASIL, 2013, p. 157-158). A Fundação Nacional de Saúde é a responsável pela condução do Programa Nacional de Saneamento Rural.

#### 2.2.1.4 *Águas subterrâneas: titularidade e gestão compartilhada*

A definição de água subterrânea, por sua literalidade, remete às águas que se localizam no subsolo, abaixo do leito dos rios e lagos. Na verdade, é um conceito que mais remete à localização da água do que a uma propriedade intrínseca desta, já que uma mesma massa de água que esteja em subsolo pode emergir do lençol freático para formar uma água superficial. As águas subterrâneas portanto, se estabelecem em formações rochosas porosas para formarem os lençóis freáticos. As águas subterrâneas podem ainda ser definidas por exclusão, sendo as águas que não são superficiais (NORONHA, 2016, p. 201-202).

A CRFB não estabelece regras definitivas sobre as águas subterrâneas. Embora haja bastante clareza no art. 26, I, ao estatuir expressamente que são bens dos Estados-membros as águas subterrâneas, não faltam controvérsias quanto à amplitude dessa interpretação em cotejo com a interpretação do que seria “quaisquer correntes de água [...] que banhem mais de um Estado”. Apresentam-se algumas formas de interpretação contrária à literalidade constitucional, favorável à União.

Uma primeira interpretação poderia recair sobre a noção de quaisquer correntes de água. O conceito possui sua vagueza e, portanto, estabelecer o que se entende por corrente de água depende em grande parte do legislador, no caso, a União, *ex vi* art. 22, IV, da CRFB. Embora os aquíferos em geral sejam assimilados a reservatórios, feitos de material poroso e permeável no qual se aloja a água, o que remeteria a uma imagem estática, na verdade os aquíferos escondem uma dinâmica hidrológica importante, estabelecendo trocas com as próprias correntes de água superficiais e a recarga realizada pelas chuvas, bem como os aquíferos interagem com as cheias do mar. As águas subterrâneas, assim, fazem parte do ciclo hidrológico da respectiva bacia (NORONHA, 2016, p. 201-202). Poderia, assim, alegar que os aquíferos seriam uma corrente de água e, a partir daí, aquelas que banhassem mais de um Estado seriam de titularidade da União.

Uma segunda interpretação parte do método teleológico. Com base nessa reflexão, sustenta-se que o propósito do constituinte foi separar todo tipo de água de acordo com o critério geográfico; assim, com base numa segunda ordem da teoria dos poderes implícitos – no sentido de expandir uma regra por analogia diante de uma competência expressa –, seriam da União as

águas internacionais ou que banhassem mais de um Estado. Dessa forma, se daria um tratamento coerente e unitário para o regime jurídico das águas no Direito brasileiro. Trata-se da aplicação extensiva do princípio da predominância do interesse, considerando tratar-se de situação de relativa indefinição quanto ao titular das águas.

A despeito dessas interpretações, na prática brasileira, a literalidade do art. 26, I, prevaleceu sobre interpretações extensivas. Assim, os Estados-membros seriam os titulares das águas subterrâneas, em quaisquer de suas modalidades. Os problemas jurídico-políticos aparecem quando o Brasil se depara com a descoberta do Sistema Aquífero Guarani (SAG) e, posteriormente, do Sistema Aquífero Grande Amazônia (SAGA), ambos de magnitude internacional. O SAG é o sistema aquífero localizado na Bacia do Prata, sendo o Aquífero Serra Geral o mais conhecido. O SAGA é o sistema aquífero localizado na Bacia Amazônica, dividindo-se em Sistema Aquífero Amazônico Oriental, correspondendo ao Aquífero Alter do Chão, e Sistema Aquífero Amazônico Ocidental, composto por dois sistemas aquífero, Solimões e Tikuna (ROSÁRIO; CUSTÓDIO; SILVA JR., 2016, p. 376). Em ambos os casos, o governo federal demonstra preocupação com a gestão coordenada e sustentável dessas águas.

Nesse caso, considerando a necessidade de intercâmbio internacional, há quem entenda que a União assume posição principal de gestão em relação aos Estados, tendo em vista que haveria a necessidade de celebração de tratados internacionais, de competência exclusiva da União (NORONHA, 2016, p. 204). Todavia, é importante diferenciar a titularidade das águas da competência para estabelecer um acordo internacional de gestão dessas águas. A gestão das águas deve permanecer sob a administração estadual, devendo o governo federal estimular a capacitação e o desenvolvimento do setor de águas subterrâneas, bem como a cooperação interestadual e entre os Estados e os demais países responsáveis pelo aquífero. À União, excepcionalmente na condição de representante da República Federativa do Brasil, na celebração de tratados (arts. 21, I, 49, I, e 84, VIII da CRFB), competiria estabelecer condições, limites, diretrizes e instrumentos a serem cumpridos pelos Estados-membros, mas nunca se subrogar em competências constitucionalmente a eles atribuídas.

A gestão de águas subterrâneas segue as mesmas diretrizes das águas superficiais de titularidade estadual, a partir da PNRH. Os Estados deverão atribuir outorgas do direito de uso dessas águas, captadas mediante perfuração de poços artesianos. Cada Estado, portanto, adota uma política para a gestão e manejo integrado das águas subterrâneas. A despeito do arcabouço normativo e institucional existente para o setor de águas a nível federal, não há uma política brasileira clara e uniforme a respeito do manejo de águas subterrâneas transfronteiriças. Entre os obstáculos, inclui-se a falta de controle da perfuração de poços, da qualidade das águas

subterrâneas e da fiscalização relativa à poluição e, do ponto de vista político, uma postura dos países, especialmente do Brasil, de tratamento individualizado para cada situação transfronteiriça (NORONHA, 2016, p. 205).

A disciplina normativa a nível estadual das águas subterrâneas pode ser encontrada nas próprias PERHs, de forma esparsa e junto com as águas superficiais para tratar da outorga e proteção, mas também em capítulos específicos em oito Estados, verificando-se também a política para as águas subterrâneas estabelecida em leis específicas em sete Estados e em decretos regulamentares em três Estados. A Tabela 3 faz um apanhado das legislações específicas e das PERHs que contêm capítulos específicos sobre o tema. Uma análise dessas legislações permite verificar uma grande similitude no conteúdo das regras, principalmente naquelas que estão inseridas em capítulos nas PERHs.

São temas tratados nessas legislações regras gerais sobre águas subterrâneas, a definição das áreas de proteção e de perímetros de proteção sanitária, regras sobre disposição de resíduos sólidos, sobre prevenção em face de poluição, e sobre poços abandonados (TOSCANO et al., 2008, p. 11). Interessam para a pesquisa, em especial, as regras gerais em torno da articulação e gerenciamento. As legislações estaduais, de um modo geral, conceituam águas subterrâneas, estabelecem a interconexão entre elas e as águas superficiais nas interações dos ciclos hidrológicos e estipulam o programa de conservação e proteção. Além do mais, alguns desses marcos regulatórios estabelecem regras de licenciamento específico, sem prejuízo da possibilidade de aplicação das leis estaduais que veiculam normas gerais de licenciamento para os casos omissos. O mesmo pode ser dito para regras de proteção ambiental.

Afora os aspectos ambientais, algumas das legislações preveem medidas de gerenciamento, mediante classificação das áreas dos aquíferos – Áreas de Proteção Máxima, de Restrição e Controle e de Proteção de Poços e Outras Captações – e imposição de restrições conforme a classificação, medidas a serem implementadas em caso de escassez, bem como regras sobre recarga artificial. Na maioria dos casos, há a previsão da realização de convênios com outros Estados para o gerenciamento sustentável e harmônico de aquíferos comuns. Na PERH do Estado do Ceará, há uma competência atribuída à Secretaria de Recursos Hídricos para celebrar convênios com a União e outras unidades da federação quando diante de recursos hídricos compartilhados (art. 49, XIII). No caso do Estado do Tocantins, há uma regra bastante genérica, autorizando o Poder Executivo a celebrar mediante consórcios e convênios a gestão associada de serviços públicos e atividades relacionadas com o gerenciamento de recursos hídricos com entidades nacionais, estrangeiras e internacionais (art. 40).

Assim, o caminho estabelecido pela legislação brasileira é pela realização de acordos interestaduais, podendo ou não ter a interveniência da União, especialmente quando envolver Estado estrangeiro ou organismo internacional.

**Tabela 3 – Legislação específica sobre águas subterrâneas nos Estados**

	UF	Normativo	Ano	Conteúdo	Convênios
Norte	AC	Lei 1.117	1994	Proteção ambiental	Não
	AM	Lei 3.167*	2007	Proteção ambiental e gerenciamento	Sim
	RR	Lei 547*	2006	Proteção ambiental e gerenciamento	Sim
	PA	Lei 6.381*	2001	Proteção ambiental e gerenciamento	Sim
	TO	Lei 1.307*	2002	Proteção ambiental e gerenciamento	Sim
Nordeste	MA	Decreto 28.008	2012	Proteção ambiental e gerenciamento	Sim
	PI	Lei 5.165*	2000	Proteção ambiental e gerenciamento	Sim
	CE	Lei 14.844*	2010	Gerenciamento	Sim
	PE	Lei 11.427	1997	Proteção ambiental e gerenciamento	Sim
Sudeste	MG	Lei 13.771	2000	Proteção ambiental e gerenciamento	Sim
	RJ	Lei 3.239*	1999	Gerenciamento	Sim
	SP	Lei 6.134	1988	Proteção ambiental e gerenciamento	Não
Sul	RS	Decreto 42.047	2002	Proteção ambiental e gerenciamento	Sim
	PR	Lei 12.726*	1999	Gerenciamento	Sim
Centro-Oeste	MS	Lei 3.183	2006	Proteção ambiental e gerenciamento	Sim
	GO	Lei 13.583	2000	Proteção ambiental e gerenciamento	Sim
	DF	Decreto 22.358	2001	Gerenciamento	Não
	MT	Lei 9.612	2011	Proteção ambiental e gerenciamento	Sim

Fonte: adaptado de ANA, 2018.

\* Capítulo inserido na Política Estadual de Recursos Hídricos.

#### 2.2.1.5 Águas pluviais, seu manejo e reaproveitamento

As águas das chuvas, a partir do exame constitucional, enquanto ainda não vertidas em águas superficiais ou subterrâneas, não possuem titularidade pública, tendo em vista a omissão constitucional. Poder-se-ia questionar se, no silêncio do texto constitucional, tais bens não seriam das municipalidades, mas a revelia do texto constitucional enseja inseguranças jurídicas que devem ser tratadas como indesejadas. O Código de Águas estabelece que as águas das chuvas pertenceriam ao dono do imóvel onde caírem diretamente, havendo liberdade em seu uso, vedando-se-lhe o desperdício em prejuízo dos vizinhos e o desvio do curso natural sem o prévio consentimento dos imóveis à jusante (art. 103), mas se essas águas escoam dos limites do imóvel, já entrariam no regime público (art. 104) (BRASIL, 1934, online).

Tendo a PNRH estabelecido como um de seus fundamentos o domínio público das águas (art. 1º, I), o questionamento acerca da titularidade pública volta à tona: caso o proprietário

disponha de sistemas naturais ou artificiais de armazenamento de grandes volumes de águas pluviais, já se poderia falar em titularidade pública estadual. Embora não se possa falar que a PNRH ignorou por completo as águas pluviais, haja vista que um de seus objetivos é justamente o incentivo e promoção da captação, preservação e aproveitamento dessas águas (art. 2º, IV), há entendimento no sentido de que essas águas não estariam sujeitas à outorga estadual (VIOLA, 2008, p. 29-30), pois ainda não integrariam efetivamente um corpo de água (art. 12, I) (BRASIL, 1997, online).

Nesse sentido, o Código Civil, aparentemente respeitando a decisão da PNRH quanto à dominialidade pública das águas, no regramento do direito de vizinhança, discorre sobre aspectos não adstritos à propriedade das águas, mas à relação entre proprietários de imóveis lindeiros, quanto à condutas praticadas que possam frustrar expectativas legítimas (por exemplo, a obstrução do acesso e da saída do curso de água, a construção de barragens, de canais e de aquedutos) (FIORILLO, 2012, p. 39). Em matéria de águas, o Código dispõe que o proprietário do solo onde caem as águas da chuva pode satisfazer as necessidades de seu consumo sem impedir ou desviar o curso natural das águas remanescentes (art. 1.290) (BRASIL, 2002, online).

Mais recentemente, a LNSB vem tratar, de forma bastante tímida, acerca dos serviços públicos de drenagem de águas pluviais urbanas. Entendendo tratar-se de um conjunto de serviços, aparentemente designados às municipalidades, dado o caráter local do interesse, englobando a infraestrutura de redes urbanas de drenagem, incluindo canais de transporte e estruturas de detenção e retenção para amortecimento das cheias, a manutenção dessas redes, e o tratamento das águas pluviais antes da sua disposição final (art. I, d) (BRASIL, 2007, online). A matéria de drenagem urbana foi objeto de recente modificação legislativa, em 2016.

Os serviços de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas na verdade busca evitar a ocorrência de uma grave calamidade hídrica que atinge principalmente os centros urbanos, que são as inundações. As enchentes urbanas, afora as questões relacionadas com mobilidade urbana e segurança pública na cidade, são extremamente prejudiciais para a saúde humana, porque impõe o contato humano com a sujeira das ruas e a consequente exposição a doenças relacionadas à água, e para o meio ambiente, pois não só as águas vão carregar resíduos sólidos e outras impurezas para os corpos hídricos como também, por conta da intensidade e força das águas, podem provocar a perda da vegetação, em especial as matas ciliares, e a erosão de margens.

No âmbito dos serviços de drenagem urbana, embora a LNSB sugira a inclusão desse serviço nos planos municipais de saneamento básico, a própria lei autoriza a elaboração de

plano específico para cada serviço (art. 19). O entendimento mais adequado é que assim seja feito, principalmente nos municípios onde há histórico de enchentes, mediante a elaboração de um Plano Diretor de Drenagem Urbana, que leve em consideração limites de impermeabilidade dos solos e as soluções adequadas de microdrenagem (nível do loteamento) e de macrodrenagem (nível da cidade) para uma política contrária ao conceito de “escoar a água precipitada o mais rápido possível” (TUCCI, 2003, p. 36).

Quanto às soluções de microdrenagem, que buscam mitigar o volume de água que chega às vias públicas com iniciativas no nível do loteamento, destaca-se principalmente o fomento à permeabilização do solo urbano, mediante a imposição de limitações às propriedades privadas para que garantam áreas descobertas ou não pavimentadas (por exemplo, o coeficiente de aproveitamento básico previsto no Estatuto da Cidade), e se possível com vegetação que retenha a água e evite seu escoamento para a via pública.

Em segundo plano, vêm sendo desenvolvidas iniciativas em prol do aproveitamento doméstico da água das chuvas, inclusive por prédios públicos. Nessa modalidade, a água da chuva é captada e armazenada para a utilização em finalidades tais como a descarga de vasos sanitários, a lavagem de pisos e a rega de plantas e jardins. Dada a aproximação do aproveitamento das águas das chuvas com o reúso de água, porque ambas visam a promoção de economia do consumo de água tratada para fins menos exigentes, as questões legislativas serão apreciadas a seguir.

A prestação dos serviços de drenagem urbana e manejo de águas pluviais urbanas é feito majoritariamente pelas próprias prefeituras municipais, por sua Administração Pública direta. Não existe nesses municípios, via de regra, uma entidade única responsável pelo gerenciamento ou prestação dos serviços. Por ser considerada uma atividade secundária, há baixa qualificação das equipes para essas atividades, a gestão é feita sem bases técnicas adequadas, e somente cerca de um quinto dos municípios possui um plano diretor de drenagem. A regulação é praticamente inexistente (SNIS, 2018).

#### *2.2.1.6 Reúso de água: uma solução para garantir acesso à água potável*

O reúso de água não é um debate novo, mas um tema que sofre enormes dificuldades práticas, tanto do ponto de vista financeiro quanto tecnológico, e até mesmo cultural, em torno de sua implementação, especialmente em países em desenvolvimento como o Brasil. Um primeiro problema a ser discutido concerne quanto ao conceito de reúso. Isso porque práticas variadas podem ser qualificadas como atividade de reúso. Em todas elas, todavia, há a busca do reaproveitamento de águas sujas para outros usos.

Num sentido amplo, entrariam no conceito de reúso tanto soluções individuais, internas a uma mesma propriedade ou conjunto de propriedades que componham uma unidade, quanto soluções coletivas, que não se limitam às propriedades privadas e envolvem o uso de infraestruturas públicas. Ainda no mesmo sentido amplo, considerar-se-iam tanto as águas sujas (esgotos) como as águas pluviais (MELO; VIEIRA, 2016, p. 60). Num sentido estrito, o reúso de água seria exclusivamente voltado para o reaproveitamento de esgotos urbanos, mediante tratamentos físico-químicos que promovessem uma reciclagem da água, de modo a torná-la apta para ser reutilizada em outras finalidades (CARLI, 2013, p. 257).

Os reúsos de água podem ser classificados sob dois critérios. O primeiro critério considera os mecanismos adotados para a realização do reúso, podendo falar-se em reúso direto ou indireto, se o próprio usuário recorre à mesma água, e em reúso planejado ou não planejado, caso a atividade de reúso faça parte de uma política pública ou empresarial (CAIXETA, 2010, p. 26-27). É oportuno mencionar uma situação corriqueira no Brasil, em que os esgotos são despejados nos corpos hídricos sem o tratamento adequado ou sem qualquer tratamento; nesse caso, o prestador dos serviços de abastecimento de água que se encontra à jusante fará a captação de uma água em qualidade abaixo daquela que teria caso os esgotos tivessem sido tratados no município anterior, considerados os limites biológicos de autodepuração dos corpos hídricos (ANDRADE, 2010, p. 19). Nesse caso, mediante o lançamento dos efluentes de forma não controlada no meio ambiente e posterior captação e tratamento para enquadrar no padrão de potabilidade, haveria uma forma de reúso indireto e não planejado, sem prejuízo da possibilidade de se fazer o lançamento de forma controlada (CARLI, 2013, p. 258-259).

O segundo critério tradicional de classificação parte da finalidade de utilização da água de reúso. Para tanto, adota-se aqui a proposta oficial, definida pelo CNRH, na Resolução nº 54 de 28 de novembro de 2005, que estabelece cinco finalidades para o reúso: para fins urbanos, para fins agrícolas e florestais, para fins ambientais, para fins industriais e para aquicultura (art. 3º<sup>118</sup>). Observe-se que, pelo próprio teor do dispositivo, essa classificação seria uma subdivisão do reúso direto não potável.

---

<sup>118</sup> “Art. 3º O reúso direto não potável de água, para efeito desta Resolução, abrange as seguintes modalidades: I - reúso para fins urbanos: utilização de água de reúso para fins de irrigação paisagística, lavagem de logradouros públicos e veículos, desobstrução de tubulações, construção civil, edificações, combate a incêndio, dentro da área urbana; II - reúso para fins agrícolas e florestais: aplicação de água de reúso para produção agrícola e cultivo de florestas plantadas; III - reúso para fins ambientais: utilização de água de reúso para implantação de projetos de recuperação do meio ambiente; IV - reúso para fins industriais: utilização de água de reúso em processos, atividades e operações industriais; e, V - reúso na aquicultura: utilização de água de reúso para a criação de animais ou cultivo de vegetais aquáticos.”

O reúso de água configura-se como uma prática extremamente salutar e diretamente vinculada ao direito de acesso à água potável. Considerando a necessidade de buscar o uso racional e sustentável dos recursos hídricos, vislumbrar a possibilidade de reaproveitamento de grandes volumes de água cinza para atividades agrícolas, ou a reutilização das águas dos processos produtivos industriais (por exemplo, da água utilizada na limpeza de equipamentos para o resfriamento de caldeiras), implicaria a redução do consumo de água bruta que iria para a irrigação e para a indústria, os maiores consumidores de água, e a consequente ampliação a disponibilidade de água para o consumo humano.

Uma segunda discussão gravita em torno da qualificação jurídica da atividade exercida. Por um lado, a realização de reúso direto planejado pelo próprio usuário deve ser considerada uma atividade permitida à iniciativa privada. Soluções individuais realizadas por um usuário afastam do regime de direito público o reúso direto planejado interno a uma propriedade, configurando-se como atividade de iniciativa privada, porém submetida à fiscalização ambiental (MELO; VIEIRA, 2016, p. 75).

A questão se complica quando vislumbrada a situação de exploração industrial do reúso de água para venda a outras empresas e, nesse mesmo sentido, a atuação do prestador dos serviços de esgotamento sanitário para o tratamento das águas residuárias para fins de reúso e a sua comercialização para usuários especiais. Considerando que não há uma determinação clara de se tratar de um serviço público exclusivo, tais atividades poderiam se configurar, por um lado, como atividade econômica em sentido estrito, com possibilidade de participação concorrencial do Estado, e, por outro lado, como serviço público não exclusivo (GRAU, 2015, p. 128-132; FURTADO, 2010, p. 718-723).

Considerando-se que o reúso de água nessas modalidades envolve uma atividade de inegável utilidade pública, tanto porque usam como matéria-prima produtos dos serviços de esgotamento sanitário ou equivalentes, quanto em virtude de afetarem, embora indiretamente, o gozo do direito fundamental de acesso à água, pelo efeito colateral do aumento da disponibilidade de água nos mananciais, haveria indícios de não se configurar como atividade privada, mas como serviço público. Reforçam essa constatação, a despeito da ausência de *publicatio*, a adoção do princípio da subsidiariedade, pela ausência de agentes privados no mercado que já produzam e comercializem água de reúso, e a necessidade de investimentos de infraestrutura (por exemplo, canalizações) que eventualmente possam impedir a competição livre diante de um monopólio natural. Dado o caráter aberto dessa constatação, não se afasta a possibilidade de que o poder público dê um tratamento não exclusivo a esse serviço, podendo

autorizar certos agentes econômicos a prestar esse serviço em regime privado (MELO; VIEIRA, 2016, p. 75-77).

Os parâmetros de qualidade para a água de reúso devem variar segundo a aplicação a ser dada à água de reúso, inclusive para uso seguro de esgotos, fezes e águas cinzas na produção agrícola e na aquicultura (CAIXETA, 2010, p. 86 e ss.; WHO, 2006). Ante à falta de um normativo específico para essas águas, os parâmetros a serem adotados devem ser estabelecidos por analogia à classificação dos corpos hídricos feitos pela Resolução nº 357, de 17 de março de 2005 do CONAMA.

Por fim, quanto às iniciativas legislativas em torno do tema, elas não são muitas, mas já existem em alguns Estados brasileiros. A Tabela 4 apresenta um levantamento cronológico da legislação estadual e municipal no tema. A PERH do Espírito Santo, Lei nº 10.179 de 2014, cuida, de modo esparso em três dispositivos, do tema do reúso de água. Inicialmente, estipula a previsão no Plano Estadual de Recursos Hídricos de diretrizes gerais para medidas de racionalização, reúso e reciclagem de águas (art. 9º, XV); num segundo momento, a lei inclui entre os objetivos da cobrança pelo uso dos recursos hídricos o estímulo ao reúso, ao lado da utilização de tecnologias redutoras de consumo (art. 30, VI); por fim, autoriza os CBHs a sugerirem a inserção de incentivos para que os usuários adotem práticas de aumento da disponibilidade hídrica, nelas incluído o reúso de água (art. 34, § 1º). Em 2016, é promulgada a Lei nº 10.487, sobre reúso de esgotos para fins industriais, desde logo informando o propósito de evitar o uso de água em condições de potabilidade para fins industriais que não exigem potabilidade (art. 1º, parágrafo único). O mecanismo instituído por essa lei é a parceria com empresas públicas e privadas, preferencialmente de grande porte (art. 4º), ou a instituição de mecanismos de estímulo dessas empresas para implementar a prática do reúso (art. 6º), cujos métodos serão avaliados através de estudos especializados (art. 3º).

O Governo do Estado de São Paulo lançou em 2015, por ocasião da crise hídrica que atingia o ente federativo, o Programa Estadual de Fomento ao Uso Racional das Águas, mediante o Decreto nº 61.180, de 20 de março de 2015. Trata-se de um regulamento enxuto, que institui um programa de financiamento a iniciativas ambientais, destinando recursos para a instalação de sistemas de reaproveitamento de águas pluviais e de reúso de esgotos exclusivamente para usos não potáveis (art. 2º).

Essa política financeira é específico a Municípios, desde que implantem os sistemas de aproveitamento ou de reúso em equipamentos tais como escolas, creches, hospitais, prédios públicos e empreendimentos habitacionais de baixa renda (art. 3º). As receitas desse

financiamento advêm do Fundo Estadual de Prevenção e Controle da Poluição, fundo ambiental, portanto.

No Estado do Ceará, a PERH, de 2010, cuida, em dois dispositivos, do reúso de água, estabelecendo no primeiro uma regra conceitual, aliando o reúso às boas práticas de gerenciamento de recursos hídricos, associado ao uso racional e eficiente, para a redução de perdas e do desperdício, sem considerar a mitigação de incalculáveis impactos ambientais (art. 37). O outro dispositivo impõe deveres para o Poder Executivo, no sentido de implementar uma política de reúso de água no Estado, integrando mais essa diretriz aos planos de bacia, bem como determinando à Secretaria de Recursos Hídricos a atribuição normativa e articuladora (art. 38). A matéria veio a ser regulamentada no Decreto nº 31.076, de 12 de dezembro de 2012, dedicando um capítulo para o tema. O decreto prevê a adoção da prática do reúso mediante outorga, desde que seja utilizada pelo próprio usuário poluidor, para fim diverso do original, vedando-se, assim, a comercialização de água de reúso; ademais, reitera a classificação do CNRH e estipula a obrigação aos agentes do setor de recursos hídricos de inserir a questão das águas de reúso nos planos de bacia e no SIRH.

É questionável se o reúso de água, feito pelo mesmo usuário poluidor, de fato deveria estar sujeito à nova outorga. Isso porque não se está retirando mais água dos mananciais de titularidade dos entes públicos, mas de uma água cuja outorga já foi concedida e o respectivo valor pago. Pelo contrário, está-se evitando despejar esgotos nos mananciais, reduzindo assim o volume de lançamentos e o respectivo valor de outorga. Além do mais, o reúso de água direto envolve práticas de difícil controle pelo gestor de recursos hídricos.

Com o propósito de buscar ampliar a utilização da prática de modo responsável, e como forma de minimizar os impactos da situação de escassez hídrica enfrentada nos últimos anos no Estado do Ceará, o reúso de água foi reformulada em 2016, com a instituição da Política Estadual de Reúso de Água Não Potável em um normativo próprio, a Lei nº 16.033, de 22 de junho de 2016 (PITOMBEIRA, 2017, p. 660). Nela são apontadas quatro diretrizes do reúso de água: (i) proteção e promoção da saúde pública; (ii) manutenção da integridade dos ecossistemas; (iii) proteção e preservação dos recursos hídricos; (iv) uso sustentável da água (art. 3º). Ademais, a lei veda o reúso de água para fins de abastecimento humano (art. 4º, § 2º), bem como impõe a utilização de infraestrutura própria, diferente das tubulações de água, esgoto e incêndio (art. 8º). Revogando o regulamento anterior, a lei não condiciona o reúso à outorga (art. 9º), mas reitera a exigência das respectivas licenças ambientais (art. 10).

Não sendo suficiente, a política cearense de reúso de água também prevê mecanismos de incentivo, com a instituição do Selo Reúso (art. 11), a prioridade da aquisição de

equipamentos hidrossanitários que reduzam o consumo ou permitam o reúso (art. 12) e a criação de um programa de apoio ao desenvolvimento científico e tecnológico (art. 14), bem como regras sobre aproveitamento de águas da chuva, da realização de programas de capacitação e educação (art. 13) à instituição de um programa de utilização de águas da chuva nos prédios públicos (art. 15).

Conclui-se que, a despeito das iniciativas apontadas, ainda há um espaço muito vasto para o desenvolvimento da legislação em torno do tema. A falta de normas gera, no tema do reúso de água, forte insegurança para os usuários e os cidadãos, especialmente se levado em consideração o preconceito inerente à tradição brasileira em torno desse tipo de prática. Fatores culturais têm sido um entrave para o avanço da cultura de reúso de água (GALVÃO JUNIOR; SOARES, 2017, p. 42-43). Da mesma forma, inseguranças quanto aos riscos químicos e biológicos envolvendo a exposição e o armazenamento de águas residuárias, aliado à falta de uma educação de qualidade para higiene e consumo seguro e sustentável, recomendam a preferência pelo consumo de água bruta ou potável para finalidades que poderiam ser atendidas por águas de reúso.

**Tabela 4 - Legislação específica sobre reúso de água nos Estados e Municípios**

UF	Normativo	Ano	Resumo/Ementa
São Paulo/SP	Lei 13.309	2002	Dispõe sobre o reúso de água não potável
Maringá/PR	Lei 6.076	2003	Dispõe sobre o reúso de água não potável
Curitiba/PR	Lei 10.785	2003	Cria no município de Curitiba, o Programa de Conservação e Uso Racional da Água nas Edificações – PURAE
Curitiba/PR	Dec. 293	2006	Regulamenta a Lei nº 10.785/03 e dispõe sobre os critérios do uso e conservação racional da água nas edificações
PR	Lei 14.572	2011	Estabelece normas para o uso racional e reaproveitamento das águas nas edificações do Estado de Pernambuco
SP	Dec. 61.180	2015	Institui o Programa Estadual de Fomento ao Uso Racional das Águas, destinado a prestar apoio financeiro a ações ambientais visando à conservação e ao uso racional da água
CE	Lei 16.033	2016	Política de Reúso de Águas
CE	Lei 16.034	2016	Incentivo fiscal (redução de ICMS) para a compra de equipamentos e materiais visando a produção de água de reúso.

Fonte: adaptado de GALVÃO JÚNIOR e SOARES, 2017.

### 2.2.2 Um exame dos instrumentos de gestão de águas e saneamento básico no Brasil

A reforma gerencial realizada nos anos 1990 no Brasil implicou uma ampliação e complexificação do papel do Estado, antes relegado a de prestador dos serviços, associado com a realização de investimentos respaldados em empréstimos nacionais e internacionais, ou de fiscalizador das atividades privadas, no exercício do poder de polícia. O conceito de gestão pública, seja de bens, seja de serviços públicos, passa por uma mudança em seu conteúdo,

englobando atividades e funções que, se antes já integravam as atividades estatais clássicas, passaram por uma fase de especialização funcional, promoção de autonomia e consequente descentralização ou desconcentração.

A gestão pública passa pela compreensão de alguns institutos ou instrumentos importantes. Os serviços públicos, embora tenham a titularidade de sua realização legada a um ente federativo, hoje possui como funções distintas as atividades de organização do setor – consistente na definição dos institutos (prestação e regulação dos serviços) e dos instrumentos (econômicos e punitivos) específicos que serão utilizados naquela atividade, principalmente mediante a adoção de atos normativos –, planejamento – consistente na definição do parâmetro de elaboração dos planos e da elaboração de estudos para a definição de objetivos e metas de médio e longo prazos para que os demais atores de determinado segmento coordenem suas ações em prol desse projeto público –, prestação do serviço – a gestão dos investimentos, da infraestrutura e dos insumos necessários para a realização de utilidades aos cidadãos –, regulação – inclui a elaboração de normas, resolução de conflitos de interesse, fiscalização e aplicação de penalidades aos prestadores de serviços e definição de preços e tarifas –, controle social – participação da sociedade em conselhos e fóruns de debate, de caráter consultivo ou deliberativo –, remuneração – contrapartida pela utilização dos bens ou serviços públicos – e financiamento – sistema de mecanismos de fomento econômico, desde desonerações a investimentos, para o aprimoramento das instituições, ampliação das infraestruturas e capacitação técnico-científica (MELO, A., 2013b, p. 98-100).

A partir do levantamento das políticas nacionais e estaduais de recursos hídricos e de saneamento básico, separam-se em cinco tópicos as ferramentas e instituições: primeiramente, a atividade de planejamento (Seção 2.2.2.1), seguida da prestação dos serviços e a gestão das bacias (Seção 2.2.2.2), os instrumentos econômicos indutores dos comportamentos dos agentes (Seção 2.2.2.3) e financeiros para viabilização dos investimentos (Seção 2.2.2.4) e, por fim, as entidades reguladoras dos bens e serviços público (Seção 2.2.2.5).

#### *2.2.2.1 Planejamento: bacia hidrográfica e prestação regionalizada dos serviços públicos*

Os planos se prestam para orientar a decisão do gestor público e a atividade a ser conduzida pelos órgãos de execução (comitês e prestadores de serviços). A existência de um plano é condição essencial para se garantir a eficiência administrativa, fazendo-se mais com menos – e a adequada realização do gasto público. Na falta de um plano, corre-se o risco de maiores dispêndios de recursos públicos escassos, principalmente em setores como recursos

hídricos e saneamento básico, nos quais há grandes sobreposições de outras atividades, como a fiscalização e licenciamento ambientais e a vigilância sanitária.

Como todo bom plano, esses planos setoriais devem possuir um diagnóstico da situação, a projeção para o futuro, diretrizes, objetivos e metas de curto, médio e longo prazos e os mecanismos necessários para implementar o plano. Exige-se também que os planos sejam elaborados em compatibilidade com outros planos correlatos, em especial, para o setor de recursos hídricos e saneamento básico, os de meio ambiente, de organização territorial urbana e rural e política habitacional, e de saúde, além das próprias leis orçamentárias, com destaque para o plano plurianual, o que demanda o diálogo entre as secretarias e entidades responsáveis pela elaboração e acompanhamento de todos esses planos.

Não há como se falar em planejamento pelo poder público se este não tiver o máximo de informações possíveis a respeito da atividade que busca gerenciar. Nada obstante, obter uma quantidade significativa de informações não satisfaz às condições necessárias para uma boa tomada de decisão, já que o excesso de informações, e a falta de organização e sistematização delas, é um fator negativo, que dificulta a ação do gestor pela ausência de objetividade e clareza dos dados. Não sendo o bastante, tais informações necessitam ser devidamente certificadas, selecionadas e sistematizada, preferencialmente em dados estatísticos e indicadores.

Dessa maneira, a previsão de instituição de um sistema de informações é essencial para atingir esse desiderato. Um sistema de informações que não se limite apenas à coleta de dados, mas que possa uniformizar o preenchimento de informações – garantindo-se assim a possibilidade de análises comparativas e projeções históricas – e a organização desses dados em planilhas e gráficos. É necessário, portanto, que haja equipes qualificadas para o tratamento desse material.

Assim, na atividade de planejamento, há que se levar em consideração a inter-relação entre sistema de informações e de bons indicadores para a correta avaliação das políticas públicas e a tomada de decisão responsável e legítima. Todavia, alguns percalços são presentes nessa atividade, notadamente nos setores de água e saneamento, dos quais destaco quatro.

Um desses problemas é a falta de capacitação das equipes responsáveis pela gestão dos setores, notadamente a nível municipal, para a coleta, tratamento e preenchimento desses dados nas plataformas de sistemas de informação. A falta de compreensão quanto ao funcionamento dos indicadores também pode ser um fator complicador dessa realidade. Para isso, são imprescindíveis investimentos no desenvolvimento institucional e na capacitação do capital humano responsável pela coleta e preenchimento dos dados, de modo a adequadamente instrumentalizar os planos e a tomada de decisão dos gestores e prestadores de serviços. Aliado

a essa questão, há também um elemento subjetivo de cunho político-econômico na coleta desses dados, que pode cobrar dos responsáveis um mascaramento das informações, para passar uma boa, porém falsa, impressão dos serviços prestados.

O segundo consiste na necessidade de elaboração de bons indicadores de qualidade e desempenho a partir desses dados indiretos, que permitam de modo bastante confiável identificar situações de excelência e de ineficiência na realização das atividades e, com isso, viabilizar o acompanhamento do cumprimento dos planos. Ainda na mesma linha, para alimentação dos sistemas nacionais de informação, deve-se buscar uma uniformização desses indicadores e, para isso, exige-se uma cooperação entre as instituições nacionais, estaduais e municipais em favor dessa padronização.

O terceiro problema pode ser identificado no tratamento excessivamente formal dos planos. Esses planos correm o risco de ser tratados como uma simples peça de museu, dotada de exclusivo caráter simbólico, a vistas de todos apenas como escusa moral e política de que possui o plano, visualmente robusto, com boa encadernação e encapamento, para efeitos de mero cumprimento das regras. O plano deve ser um manual, no sentido ordinário da expressão, ou seja, deve ser um documento de fácil manuseio e compreensão, inclusive para o cidadão comum – não há como se garantir a participação popular e o controle social se os documentos são elaborados numa linguagem inacessível –, com metas claras e mecanismos para implementação bem definidos. Também deve ser um instrumento com normatividade, permitindo ao gestor identificar em que estágio do plano se encontra atualmente e exigir dos órgãos executivos o cumprimento das metas, e às autoridades regulatórias o acompanhamento da execução desses planos.

Um último problema relacionado aos planos, reflexo do caráter excessivamente formal, é a inadequação dos planos à realidade local. A padronização dos planos pode levar à total ineficácia do seu conteúdo, sem considerar a ineficiência envolvida nas despesas para a elaboração desses planos incongruentes. O princípio do respeito às peculiaridades regionais e locais deve conduzir à necessidade de adaptações dos planos aos contextos, inclusive sociais e culturais, de cada região, devendo os planos serem elaborados não apenas com os dados próprios da região analisada, mas também com um conteúdo e linguagem adequados às possibilidades locais. Na mesma linha desse obstáculo, a previsão de metas surreais para universalização dos serviços, incompatíveis com a situação atual das infraestruturas e serviços disponíveis e a capacidade financeira dos entes federativos e dos órgãos executivos, pode também conduzir ao abandono dos planos.

### 2.2.2.2 *Os prestadores de serviços, gestores de bacia e seus instrumentos de gestão*

A identificação da natureza pública da água e dos serviços de água e saneamento exige a necessária presença de uma institucionalização pública dos setores de recursos hídricos e de saneamento básico. No entanto, disso não decorre necessariamente que se deva adotar apenas órgãos e entidades de direito público. Sem prejuízo da existência no Brasil de diversos prestadores de serviços nessa modalidade, principalmente no âmbito municipal, presentes em praticamente todos os estados da federação brasileira, a existência de modelos de gestão pública empresarial – empresas públicas e sociedades de economia mista – para o setor de saneamento básico, é modelo padrão adotado pelos estados no setor de saneamento básico.

No caso do gerenciamento de recursos hídricos, a regra geral é a gestão por Secretaria de Estado, Instituto, Agência ou Superintendência; no entanto, verifica-se também casos de empresas de gestão de recursos hídricos em São Paulo e no Ceará. A constituição de empresas públicas vem atender a uma importante estratégia de governança, que consiste na definição do regime de gestão a ser adotado. Nos modelos de Administração direta e autárquicos, há a presença de maiores entraves burocráticos e hierárquicos na execução da política pública e a ausência de um programa de investimentos, pois a subordinação ao regime público impõe obediência estrita às regras de finanças públicas, leis e dotações orçamentárias, o que pode se incompatibilizar com a visão de governo desses setores.

Mais especificamente para a gestão de recursos hídricos, por razões maiores de interesse público, observa-se que a proteção da água como bem público imprime uma tendência ao regime fortemente público de governança. Já no caso do saneamento básico, notadamente para os serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, há uma natural propensão para que o regime empresarial seja implementado, especialmente pela necessidade de realização de vultosos investimentos para expansão das redes de água e de esgoto. No entanto, mesmo na gestão empresarial pública, há alguns obstáculos burocráticos quanto à gestão de pessoal, à obtenção de financiamentos e de realização de licitações que acabam tornando a execução dos serviços, especialmente a expansão das redes, um pouco mais lenta do que o esperado.

Mesmo na realização das execução das atividades por órgãos e entidades públicas, há problemas que precisam ser obtemperados. Entre outros, há uma forte ingerência política tanto na execução dos serviços, pela definição heterônoma das prioridades, quanto na gestão financeira. Inclusive no caso das CESBs, há uma forte sujeição aos interesses dos municípios, que vez por outra colocam sob a responsabilidade da prestadora dos serviços de saneamento básico outros serviços que, embora correlatos, fogem dos deveres contratuais. Também no

âmbito do próprio Estado, a intervenção nas finanças dessas sociedades de economia mista para atender a interesses do Secretário da pasta vinculante ou do próprio Governador do Estado, feita de forma irrefletida e irresponsável, pode ameaçar a sustentabilidade econômico-financeira da prestação dos serviços, prejudicando toda a população. Para combater isso, os prestadores devem defender o fortalecimento da entidade reguladora, que, embora vai lhe exigir o cumprimento das regras, também poderá ser uma aliada em face das ingerências políticas.

Por outro lado, a presença de empresas privadas como prestadores de serviços públicos de saneamento básico deve ser vista com bastante desconfiança. A participação desses agentes deve ser observada dentro de um contexto mais amplo, dentro de uma agenda internacional de desestatização e participação do setor privado (CADEMARTORI; CADEMARTORI, 2016, p. 140). Não significa que devam ser de todo impedidos de prestar os serviços públicos, mas que sua participação no cenário estadual e nacional deve ser devidamente controlada, sob pena de acarretar a supressão da titularidade pública dos serviços. Daí a importância de se ter um arcabouço institucional forte, com planos e regras claras e bem definidas, assim como uma autoridade regulatória independente e capacitada para reagir aos interesses privados. É necessário reconhecer que, no contexto atual do Brasil, em que há um grande déficit na universalização dos serviços, a alta capacidade de investimento própria das empresas privadas vem a calhar para alcançar a meta de investimentos necessários para a universalização dos serviços no Brasil. Apesar de estarem presentes em apenas 6% dos municípios – 322 municípios atendidos por 266 contratos –, as empresas privadas no setor de saneamento são responsáveis por 20% dos investimentos a nível nacional (ABCON; SINDCON, 2018, p. 16).

Os investimentos são a fórmula mais eficiente para a satisfação, a curto prazo, do direito ao acesso à água e ao saneamento. A universalização dos serviços públicos de saneamento básico depende da realização intensiva de investimentos em infraestrutura e, nesse sentido, a participação de agentes privados pode fomentar o rápido ingresso dos recursos necessários para alcançar as metas. Dessa forma, caberia ao poder público a elaboração de um arranjo institucional que estimule a participação da iniciativa privada para assegurar a todos uma vida digna sob o primado da justiça social, conforme preconizado pela Constituição de 1988 (art. 170, *caput*), mediante o estabelecimento de regras claras e objetivas (CARVALHO; MELO, 2011, p. 93).

Outras vantagens são apontadas com a gestão privada: a governança corporativa pode levar a melhores resultados em aspectos importantes, como a gestão das perdas de água, a adoção de regras de transparência, eficiência e sustentabilidade das operações. É imprescindível, nesse cenário, que a agência reguladora seja bem preparada para a utilização

dos instrumentos de regulação tarifária e imprimir um modelo de eficiência para essas empresas, bem como se fortaleça a participação e o controle social dos serviços públicos.

Não se pode enxergar as empresas privadas unicamente como vilãs, porque visam imediatamente o retorno do capital investido. Há, de fato, interesse nessas empresas em realizar um bom trabalho nos municípios em que atuam, já que buscam expandir seus negócios. Cabe ao Poder Público, especialmente pela institucionalização da governança no saneamento básico, estabelecer as restrições necessárias para que essas empresas consigam seus resultados com o retorno social almejado pelo interesse público. Modelos híbridos como as parcerias público-privadas e os programas de parceria de investimentos, desde que bem desenhados, podem aliar o rápido ingresso de investimentos necessários para o saneamento, em troca do retorno sustentável desse capital, com taxas remuneratórias menos agressivas.

Classificação dos corpos hídricos e a classificação da estrutura tarifária são instrumentos importantes à mão dos órgãos executores das políticas públicas. A Resolução nº 357/2005 do CONAMA estabelece classificações para os corpos d'água de forma a racionalizar a utilização dos recursos hídricos de acordo com o uso preponderante da água. A finalidade do enquadramento dos corpos d'água em classes de qualidade destina-se a aumentar o nível de segurança sanitária e ambiental, além de racionalizar a utilização dos recursos hídricos para garantir a disponibilidade de águas nobres para finalidades mais exigentes. Da mesma forma a classificação dos usuários de saneamento básico segundo o tipo de consumo e o volume utilizado é uma forma de racionalização da execução da atividade, pela aplicação de tarifas diferenciadas para cada classe e nível. Entretanto, é preciso, contudo, investir na capacitação das equipes, principalmente a nível municipal, para a adequada prestação dos serviços. Da mesma forma, deve-se exigir um incremento na transparência e participação social. A Lei nº 16.096, de 27 de julho de 2016, do Estado do Ceará, promove modificação na sua PERH instituída em 2010, para determinar que as informações sobre outorga de uso de recursos hídricos devem ser tornadas públicas e disponíveis em sítio eletrônico com sistema de busca que permita a pesquisa por qualquer cidadão (PITOMBEIRA, 2017, p. 661).

### *2.2.2.3 Instrumentos econômicos: valor de outorga do direito de uso e tarifas dos serviços de saneamento básico*

Tanto a PNRH quanto a LNSB utilizam-se de instrumentos econômicos na condução de suas atividades, com nítido caráter extrafiscal e indutor de comportamentos (MARQUES JUNIOR, 2012, p. 91-92). No primeiro caso, o valor de outorga é instituído como mecanismo precípua de gestão, pois permite o controle das outorgas e dos consumos através do controle

econômico, ao mesmo tempo em que incute nos outorgados o sentimento do valor que a água merece possuir, promovendo uma mudança na mentalidade dos usuários quanto ao senso comum de abundância para afastar o desperdício descontrolado e irresponsável de água (NASCIMENTO; XAVIER; GUIMARÃES, 2010, p. 46). Já no caso do saneamento básico, as tarifas faturadas e cobradas dos usuários configuram-se como receitas que visam a custear as utilidades que lhes são fornecidas, apontando-se um forte caráter sinalagmáticos. Sem a remuneração dos serviços, não haveria que se falar na possibilidade de sua prestação economicamente sustentável, que permitisse o fornecimento de utilidades de forma duradoura e segura.

Deve-se levar em consideração, outrossim, o risco de a outorga do direito de uso e o pagamento dos valores devidos pela outorga se configurarem uma precificação da água e uma autorização para poluir, ou como o custo da poluição. Da mesma maneira, não se pode admitir que o pagamento das faturas de água e esgoto seja um salvo-conduto para o desperdício pelo usuário pagador. Deve-se afastar todo tipo de interpretação e compreensão nesse sentido. Por outro lado, tem-se exigido cada vez mais transparência na definição dos critérios de composição desses instrumentos econômicos e, ademais, participação popular e controle social na determinação de seus valores. As entidades reguladoras possuem um papel fundamental na condução desses processos com confiabilidade e transparência e na garantia da tecnicidade das revisões econômicas.

Outro aspecto relevante no que toca aos instrumentos econômicos, notadamente aplicável para o saneamento básico mas que pode valer também para os recursos hídricos, é a relação diretamente proporcional entre o valor da tarifa e a tecnologia utilizada e inversamente proporcional com a capacidade de pagamento dos usuários. Disso decorre que não se deve admitir como certo apenas um único tipo de tecnologia de tratamento de água ou de esgoto para a prestação dos serviços, mas que deva haver um leque de opções tecnológicas minimamente satisfatórias para a garantia da potabilidade, e que o prestador de serviços adote aquela compatível com a capacidade de pagamento dos usuários, ainda que ela seja inferior a outras opções disponíveis.

Contra esse ponto de vista, vale considerar, no contexto do princípio do equilíbrio econômico-tecnológico, o mandamento de otimização em prol da melhoria das tecnologias utilizadas. No entanto, o melhoramento das tecnologias deve ser acompanhado ou do aumento da capacidade de pagamento dos usuários ou da redução do custo da tecnologia. Nesse segundo caso, considerando a resistência natural dos usuários no aumento dos custos, cabe aos entes públicos e aos prestadores realizarem investimentos em pesquisa e desenvolvimento para a

inovação tecnológica, especialmente se possível a descoberta de soluções compatíveis com as peculiaridades regionais e socioculturais.

A revisão tarifária, a cabo da entidade reguladora dos serviços públicos de saneamento básico, deve contemporizar a capacidade de pagamento dos usuários no momento da definição das tarifas. Para isso, a imposição de um regime claro de eficiência para o prestador de serviços, com base no cumprimento de indicadores e na punição pela identificação de ineficiências, deve reverter em favor da economia de custos para os usuários.

Além desses mecanismos, cabe ainda falar sobre pagamento por serviços ambientais (PSA), embora não tenha sido discutido nas seções anteriores. Diferentemente dos anteriores, o PSA configura-se como uma contraprestação conferida pelo poder público pela realização voluntária de serviços ambientais, baseada num negócio jurídico de natureza pública e fundamentada no princípio do protetor-recebedor (TEIXEIRA, 2011, p. 137-141). No Brasil, os estados já começaram a implantar políticas de PSA para recuperação e preservação de nascentes na zona rural, através do compromisso da reserva de uma porção do terreno com vegetação nativa e proteção das matas ciliares. Em São Paulo, a Política Estadual de Mudanças Climáticas, Lei nº 13.798/2009, prevê a instituição do Programa de Remanescentes Florestais, baseando-se em PSA para a proteção das vegetações nativas (art. 23<sup>119</sup>). No Rio Grande do Sul, o Decreto nº 52.751/2015 estabelece a política estadual de conservação do solo e da água, prevendo PSA como um de seus instrumentos (art. 4º, XV<sup>120</sup>). Locais onde a nascente já estava completamente assoreado apresentaram excelentes resultados, conseguindo recuperá-la integralmente.

De um modo geral, pode-se mencionar a larga experiência na região de implementação do PSA em bacias hidrográficas, com o propósito de fornecer incentivos financeiros a proprietários rurais para que adotem boas práticas sustentáveis de manejo e preservação das nascentes e dos cursos d'água em suas fazendas. Argumenta-se que a adoção do PSA na região se dá devido à relativa ausência de controle pelas autoridades públicas, aplicando-se, no lugar de sanções punitivas, medidas premiais de estímulo ao cumprimento das regras (WWAP; UN-WATER, 2018, p. 82).

---

<sup>119</sup> “Artigo 23 - O Poder Executivo instituirá, mediante decreto, o Programa de Remanescentes Florestais, sob coordenação da Secretaria do Meio Ambiente, com o objetivo de fomentar a delimitação, demarcação e recuperação de matas ciliares e outros tipos de fragmentos florestais, podendo prever, para consecução de suas finalidades, o pagamento por serviços ambientais aos proprietários rurais conservacionistas, bem como incentivos econômicos a políticas voluntárias de redução de desmatamento e proteção ambiental.”

<sup>120</sup> “Art. 4º - São instrumentos da Política de Conservação do Solo e da Água: [...] XV -implantação de programa de serviços ambientais;

#### 2.2.2.4 Instrumentos financeiros: fundos e incentivos

Em ambas as políticas, a criação de fundos pode ser vista como uma constante. O setor de água e saneamento ainda sofre grandes dificuldades para garantir a universalização, pois há um déficit considerável de pessoas sem acesso à água potável e a equipamentos de esgotamento sanitário, cuja implementação depende de vultosos investimentos. A Tabela 5 apresenta os índices nacionais de universalização dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, mostrando que ainda há um caminho longo a se percorrer, especialmente no serviço de esgotamento sanitário, nas Regiões Norte e Nordeste e no âmbito rural. Os estados e municípios não podem ficar constantemente na dependência de transferências voluntárias do Governo Federal ou de empréstimos estrangeiros e internacionais, a fundo perdido ou com juros, para obter recursos para a universalização dos serviços.

**Tabela 5 – Grau de universalização dos serviços no Brasil**

Região	Índice de atendimento com rede (%)				Índice de tratamento dos esgotos (%)	
	Água		Coleta de esgotos		Esgotos gerados	Esgotos coletados
	Total	Urbano	Total	Urbano	Total	Total
<b>Norte</b>	55,4	67,7	10,5	13,4	18,3	81,0
<b>Nordeste</b>	73,6	89,3	26,8	34,7	36,2	79,7
<b>Sudeste</b>	91,2	96,1	78,6	83,2	48,8	69,0
<b>Sul</b>	89,4	98,4	42,5	49,0	43,9	92,9
<b>Centro-Oeste</b>	89,7	97,7	51,5	56,7	52,6	92,1
<b>Brasil</b>	83,3	93,0	51,9	59,7	44,9	74,9

Fonte: SNIS (2018)

Os fundos se prestam para o nobre propósito de constituir uma base sólida de recursos indispensáveis aos investimentos nesses setores. Do exame das legislações, verificam-se dois modelos de concepção dos fundos: o tradicional, adotado geralmente no Brasil, que utiliza diretamente os recursos obtidos na realização de projetos, programas e ações propostas – as despesas são equivalentes às receitas obtidas; e um mais atual, com inspiração no Fundo Social, implementado na reforma legislativa do setor de petróleo de 2010 e preocupado com a sustentabilidade econômica e financeira, que opta pela constituição de um fundo soberano e a utilização dos recursos oriundos do retorno do capital em aplicações financeiras.

O principal também pode ser preservado para que venha a ser utilizado em garantia de empréstimos, reduzindo assim as taxas de juros remuneratórios pela segurança dos recursos obtidos. No caso de empréstimos oriundos de instituições financeiras nacionais, essa garantia deve vir atrelada à transferência dos recursos do fundo a uma conta da própria instituição.

Somente com a constituição de fundos dessa natureza é possível conseguir receitas suficientes para atingir a universalização. O valor anual de investimentos em saneamento básico no Brasil, desde 2010, tem gravitado na faixa de R\$ 13,6 bilhões, mas o valor necessário para se alcançar a universalização dos serviços está estimado numa média de R\$ 21,6 bilhões ao ano para os próximos quinze anos, até 2033 (CNI, 2018, p. 19). Dessa forma, somente com a ampliação da base de financiamento do setor é que se poderá alcançar a almejada universalização.

Talvez o grande obstáculo dos fundos no Direito Administrativo brasileiro se verifica com a incerteza da estabilidade desses mecanismos diante da variabilidade da política brasileira. O acúmulo de grandes somas às receitas dos fundos atrai a atenção dos interesses políticos para utilização dos recursos em investimentos imediatos, com retorno político de curto prazo, e de resultados socialmente menos vantajosos. Embora criados por lei, cuja aprovação costuma vir de uma dura conquista e sensibilização dos agentes políticos – já que se está retirando receitas públicas das mãos dos gestores – o desfazimento de fundos valiosos para atender a interesses políticos imediatos pode ocorrer com uma velocidade muito maior.

Além disso, em segundo plano, há grandes receios quanto à má gestão dos recursos desses fundos, em parte aliado à falta de capacitação técnica dos agentes indicados, em parte por conta de favorecimentos de interesses particulares típicos do patrimonialismo brasileiro. O Direito brasileiro ainda carece de uma disciplina mais comprometida com a manutenção dos fundos, a previsão de medidas cautelares específicas, que evitem a ocorrência de grandes prejuízos para esses fundos em caso de má-gestão e a responsabilização de seus gestores.

Os mecanismos de financiamento realizados pelo Governo Federal consistem de dois modelos básicos. Um deles é o financiamento direto, seja mediante convênios com repasse de recursos, seja com a abertura de linhas de crédito nas instituições financeiras federais. No primeiro caso, a transferência de recursos se dá normalmente de forma não onerosa, condicionada ao alcance de resultados, sob supervisão ministerial e controle do Tribunal de Contas da União. No segundo caso, as linhas de crédito são especiais e destinadas ao financiamento de projetos específicos relacionados com o setor – elaboração dos planos de saneamento básico, expansão ou manutenção da rede de atendimento, construção de estação de tratamento de esgotos etc. –, mediante empréstimos com taxas de juros mais vantajosas em comparação aos índices comuns.

Problemas também são encontrados nessas situações, de um lado por conta da ocorrência de desvio de verbas pelos gestores municipais ou seus subordinados, mas principalmente por conta da falta de capacitação das equipes municipais para apresentarem

projetos de engenharia bem elaborados, realizarem as contratações de forma adequada e terem receitas correntes para a manutenção adequada desses equipamentos instalados. Ademais, os prazos para seleção dos projetos e contratação também podem custar tempo considerável, mormente em se tratando de instituições financeiras públicas, sem contar ainda os prazos para realização de licitações. Em virtude disso, se faz necessário aprimorar o processo de seleção e aprovação de projetos, o que também pode ser facilitado com a capacitação das equipes para a elaboração de projetos adequados, bem como reforçar os mecanismos de acompanhamento e de controles das obras financiadas (TCU, 2015, p. 82). Esses fatores fazem elevar os custos envolvidos na fiscalização e acompanhamento da realização desses investimentos. Articular os esforços de financiamento com as agências reguladoras independentes pode ser um caminho menos custoso para o acompanhamento da execução desses investimentos.

O outro mecanismo é a adoção de incentivos fiscais, que é considerado um dos meios mais eficientes e efetivos para induzir os agentes econômicos para a realização de condutas de interesse do Estado. A redução do ônus tributário é uma forma bastante favorável de fomento aos setores de recursos hídricos e de saneamento básico, já que não implica custos de fiscalização e controle, nem envolve o acúmulo de receitas públicas, sendo considerada, contudo, como perda de receitas, razão pela qual a implantação necessita ser devidamente justificada e indicadas medidas compensatórias com a perda dessas receitas. De alguma forma, a desoneração de mercadorias, equipamentos e serviços hidrossanitários poderá estimular a redução de custos para os órgãos de execução das obras e dos serviços relacionados à água e esgoto, aumentando-se, com isso, a eficiência dos investimentos – fazer mais com o mesmo valor. A alta carga tributária no Brasil é um dos grandes obstáculos nesse quesito, e a relativa falta de interesse e de compromisso com o projeto de universalização, para conduzi-lo de forma responsável, sem perdas e desvios, dificulta a implementação dessa medida.

Uma estratégia salutar para as desonerações fiscais consistiria na imposição de condicionantes para a concessão ou para a manutenção dessas isenções às empresas, como a destinação dos valores das desonerações para pesquisa e desenvolvimento, ou à apresentação de melhores resultados em termos de investimentos no setor. Nenhuma dessas duas situações pode ser certificada se ausente uma entidade reguladora.

#### *2.2.2.5 Entidades regulatórias e a importância de sua independência*

O último instrumento a ser assinalado é a presença das entidades reguladoras do setor. O Brasil vai adotar, seja para o gerenciamento de recursos hídricos, seja para a prestação de saneamento básico, o modelo de agências, a partir da reforma neoliberal ocorrida nos anos

1990, para o exercício de um novo papel para o Estado. As agências reguladoras vão suprir uma lacuna institucional nas políticas públicas brasileiras, para a realização de uma função antes confundida com a própria organização do setor, com um propósito nobre: garantir a eficiência das políticas públicas e reforçar o compromisso dos agentes envolvidos mediante fiscalização, sob pena de aplicação de sanções.

Para esse propósito, as agências foram concebidas de forma a que detivessem uma independência decisória, cuja legitimidade estaria baseada na tecnicidade de suas decisões. Assim, a exigência de um corpo técnico extremamente qualificado, aliado à redução máxima das ingerências políticas na tomada de decisão regulatória, seriam condições imprescindíveis para um adequado funcionamento das políticas públicas de água e saneamento.

Nesse papel de mediar as relações entre agentes políticos e órgãos de execução, e de definir as regras técnicas de funcionamento das atividades e a definição das tarifas e outros preços, as agências reguladoras passaram a desenvolver um papel cada vez mais importante na manutenção da segurança jurídica no cumprimento dos planos, contratos e normas legais e regulamentares acerca das atividades (MELO, A.; GALVÃO JUNIOR, 2013, p. 51-52). Passaram elas também a funcionar, dada a especialização de sua prática como órgão fiscalizador, como instituições responsáveis pela certificação de investimentos feitos com base em financiamentos públicos, estrangeiros e internacionais. Da mesma forma, vêm funcionando como instituições de apoio às atividades realizadas por outros órgãos de proteção sanitária, ambiental e do consumidor, como é o caso do Ministério Público.

As agências reguladoras no Brasil também não escapam do enfrentamento de problemas institucionais próprios. Um deles consiste pela criação, por parte dos entes federativos, de entidades supostamente regulatórias sem a devida independência decisória; ao lado desse, a retirada de autonomia administrativa e financeira de agências antes devidamente constituídas, mediante a imposição de mecanismos burocráticos e controles pela Administração direta que podem levar ao sucateamento das instituições. Outro problema interno às agências no direito brasileiro também se pode verificar com a ocupação dos órgãos de cúpula das agências reguladoras por pessoas indicadas pelo chefe do Poder Executivo apenas por um critério político, sem considerar a necessária capacitação e experiência desse agente público no setor em que vai atuar para a tomada de decisão regulatória complexa que se exige.

Reformas estruturais nas agências reguladoras, através de leis que modificam a lei orgânica para atender a favores pessoais ou políticos, com a flexibilização para a saída de servidores públicos e para a cessão de servidores de outros órgãos mediante criação de cargos em comissão e funções comissionadas, bem como a ampliação de cargos da alta administração

para nomeações de interesse político, também corroboram para a desestruturação dessas instituições (GONDIM; MELO, 2014).

Na própria realização das atividades, um dos principais obstáculos ao bom exercício da atividade regulatória consiste na assimetria de informações existente entre o regulador e os órgãos de execução. Os gestores e operadores das atividades e serviços, muitas vezes ignorantes quanto à importância da existência de uma agência reguladora independente para a melhor promoção das políticas públicas, veem a entidade reguladora como inimiga, restringindo-lhe o acesso pleno aos dados econômicos e comerciais existentes. Assim, o sistema de informações, que também poderão passar por uma certificação pela entidade reguladora respectiva, e a elaboração de indicadores serão fortes aliados para a realização da atividade regulatória.

No caso dos setores de recursos hídricos e de saneamento básico, há um fator complicador em relação ao modelo tradicional de regulação – para serviços públicos concedidos a empresas particulares –, que se verifica com a qualificação dos órgãos de execução como secretarias e autarquias (padrão para recursos hídricos) ou sociedades de economia mista estaduais (padrão para saneamento básico), integrantes da estrutura administrativa do Poder Público estadual. Em razão disso, há uma mudança na percepção do agente, já que este não responde da mesma forma que uma empresa privada quando se adotam mecanismos econômico-tarifários de regulação. Nesse sentido, as agências reguladoras dos setores de recursos hídricos e saneamento básico devem desenvolver mecanismos para uma sanção social ou política dos operadores locais, promovendo um constrangimento pela repercussão na imagem dessas instituições perante o governo central e a sociedade.

### 2.2.3 Propondo a releitura da legislação brasileira a partir dos direitos humanos à água e ao saneamento básico

Feito o repasse na legislação brasileira em torno da gestão de águas e do saneamento básico, cabe desenvolver algumas implicações decorrentes do reconhecimento do direito humano à água. Inicialmente, convém lembrar que a ICESCR foi incorporada ao Direito brasileiro pelo Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. Em outras palavras, passaram a integrar o ordenamento jurídico brasileiro, desde então, os direitos previstos nos arts. 11.1 – o direito a um nível de vida adequado para si próprio e sua família com melhoria contínua nas condições de vida – e 12.1 – o direito ao nível mais elevado de saúde física e mental –, que são a base normativa para a implicação do direito humano à água potável e ao saneamento básico.

Nos anos 1990, o reconhecimento da incorporação dos tratados de direitos humanos como pertencentes ao Direito brasileiro significava que o governo brasileiro se submetia ao

regramento internacional perante os demais Estados estrangeiros, reconhecendo a normatividade no âmbito da ONU. Todavia, foi somente a partir da decisão do STF em 2008, no julgamento de processos em que se discutia a impossibilidade de prisão civil do depositário infiel em contratos de alienação fiduciária em garantia, que se operou uma mudança na compreensão de como os tratados, mormente os tratados em matéria de direitos humanos, funcionam no ordenamento jurídico brasileiro, como obstáculos humanitários à atividade legislativa infraconstitucional. Atribuiu-se a tais tratados o *status* supralegal na hierarquia do ordenamento jurídico brasileiro, razão pela qual as leis passam a se submeter às regras convencionais em matéria de direitos humanos (MAZZUOLI, 2009, p. 135-136; 2011, p. 111-112).

Embora a compreensão do controle de convencionalidade das leis conduza a um exame de compatibilidade vertical com o propósito de tornar inválida a legislação infraconstitucional, entende-se que é preciso respeitar, na máxima medida possível, a vontade manifestada pelo Poder Legislativo. Assim, tal qual no controle de constitucionalidade, deve-se admitir a existência de uma presunção de convencionalidade das leis, razão pela qual cabe ao intérprete, antes de declarar a inconvenção de uma lei, buscar tentar uma interpretação que possa dar à lei aparentemente inconvenção uma interpretação conforme à convenção.

Dessa forma, o reconhecimento do direito humano à água e ao saneamento como um direito autônomo, já anteriormente existente no sistema internacional de direitos humanos, porém ainda não devidamente afirmado, até 2010, quando da aprovação da Resolução 64/292 da Assembleia Geral das Nações Unidas, e dotado de força normativa, implica uma reinterpretação do arcabouço normativo até então vigente no Direito brasileiro. Em especial, a PNRH e a LNSB. Nesta seção, alguns possíveis pontos de conflito interpretativo são discutidos.

O primeiro que chama a atenção se verifica com o princípio da prevalência mitigada do uso da água para a preservação da vida, previsto no art. 3º, III, da PNRH. Embora a gestão dos recursos hídricos deva proporcionar o uso múltiplo das águas, a prioridade quanto ao uso deve ser para o consumo humano – em outras palavras o consumo residencial, basicamente para saciar a sede e para higiene – e a dessedentação dos animais. A PNRH todavia condiciona essa prioridade à verificação das condições fáticas de situação de escassez.

Nessa condicionante, entende-se haver uma clara violação ao direito humano à água e ao saneamento, privilegiando-se outros usos em situações ordinárias. Concorde-se com a compreensão de que há equívoco e anacronia na interpretação restritiva imposta pela literalidade da PNRH (MELO, J.; MARQUES, 2017, p. 643). A reinterpretação desse princípio à luz do direito humano supera o caráter excepcional da prioridade, deixando portanto de ser

mitigada, a exemplo do que foi verificado em algumas PERHs que estabeleciam a prioridade *tout court*. Portanto, a normatividade do direito humano à água e ao saneamento leva a considerar também que, mesmo nas situações ordinárias, deve-se dar uma atenção especial para os usos relacionados com o consumo humano para as necessidades básicas e a dessedentação de animais, sob pena de configuração de injustiça hídrica.

Em consequência, o poder público não pode ser apenas um instrumento para o atendimento das necessidades dos interesses do capital, relegando a segundo plano as necessidades básicas da população. Deve-se buscar implementar, em primeira linha, a garantia do acesso aos recursos hídricos às necessidades básicas da população para o consumo humano, para somente a partir daí poder-se cogitar na adoção de outros usos para garantia da multiplicidade. O estabelecimento de empreendimentos industriais, como o caso do Complexo Industrial do Porto do Pecém, tanto mediante a autorização conferida pelo respectivo gestor de recursos hídricos para um consumo em larga escala de água bruta, quanto respaldado por um conjunto de subvenções públicas, deve ser objeto de uma análise de custo-benefício à luz das externalidades causadas pela desigualdade hídrica e a violação ao direito humano à água num Estado não só localizado no Polígono do Semiárido como sujeito à situação de contingência pela escassez hídrica declarada (MELO, J.; MONTEZUMA; MARQUES, 2018, p. 140-141).

De um ponto de vista mais específico na gestão de recursos hídricos, também deve-se proceder a uma análise mais detida na determinação do valor de outorga atribuído a cada uma das classes de usuários. O exercício do direito de uso de água bruta pelos prestadores dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário não pode impor um valor de outorga mais elevado que outros usos. Exemplificativamente, a Resolução nº 6/2017, do CERH do Estado do Ceará, regulamentando os valores para outorga do direito de uso de água, estabelece os seguintes valores para abastecimento de água: R\$ 158,79 / 1.000 m<sup>3</sup> para captação de água na Região Metropolitana de Fortaleza, R\$ 52,43 / 1.000 m<sup>3</sup> para captação de água nas demais regiões, e R\$ 480,05 / 1.000 m<sup>3</sup> pela captação e adução realizadas pela própria operadora de recursos hídricos (Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos). Já quando se trata de uso para irrigação, os valores são progressivos, de acordo com o volume mensal consumido, variando de R\$ 1,56 / 1.000 m<sup>3</sup> a R\$ 23,05 / 1.000 m<sup>3</sup>.

Longe de desmerecer a importância de garantir o direito à alimentação saudável e sustentável, mas reconhecendo que o direito à alimentação não é superior ao direito de acesso à água – quando, na verdade, segundo o entendimento das instituições da ONU, o direito humano à água e ao saneamento é pressuposto para o gozo dos demais direitos humanos –, a discrepância entre os preços de outorga de água para saneamento básico e de outorga de água

para irrigação atesta uma patente violação ao direito humano à água potável e ao saneamento. Da mesma forma, a enorme discrepância entre o valor da outorga entre Região Metropolitana e interior, cobrando-se o triplo do valor, é fator de injustiça hídrica e discriminação entre usuários que foge à razoabilidade (MELO, A., 2016c, p. 29-30).

Assim, o caráter econômico da água não pode ser nunca pensado com o intuito lucrativo no gerenciamento dos recursos hídricos, e isso deve aplicar-se seja pelo gestores dos recursos hídricos, seja pelos detentores dos direitos de uso. Reflexo dessa mesma conclusão, os gestores de recursos hídricos devem atentar para as finalidades das atividades econômicas para as quais as outorgas estão sendo concedidas. A maior preocupação aqui se verifica com a outorga de direito de uso para empresas, especialmente empresas multinacionais, ainda que possuam sede no país, que utilizam a água como insumo direto para revenda de águas e bebidas em geral. Não se pode admitir que a outorga do direito de uso de água proceda a um exame estritamente formal dos pedidos, devendo-se aumentar o exame de aspectos subjetivos e os controles dos consumos de água por esses usuários. Empresas do ramo de bebidas envasadas podem praticar excessos de captação, contrariando as expectativas de recuperação dos corpos hídricos, a despeito do cumprimento das regras burocráticas de outorga, e não estão submetidas à mesma institucionalização que as empresas prestadoras de serviços públicos de saneamento básico (planos, contratos e reguladores).

Não é à toa que tramita no Senado Federal o Projeto de Lei nº 495, de 2017, de autoria do Senador Tasso Jereissati (PSDB-CE), para alteração da PNRH. O Grupo Jereissati é controlador da distribuição da Coca-Cola no Ceará, e o autor da proposta é casado com membro da família do Grupo Edson Queiroz, que recentemente adquiriu o segmento de águas engarrafadas da Nestlé (ADACHI; BOUÇAS, 2018). O objetivo do projeto é introduzir o que denomina de mercados de água na PNRH, que dependerá de autorização do órgão gestor de recursos hídricos, a partir do qual se permitirá a cessão onerosa dos direitos de uso de recursos hídricos entre usuários (SENADO FEDERAL, 2017, online). A proposta, ainda que possa ser justificável, afrouxa as amarras para a outorga dos direitos de uso, permitindo que agentes privados comercializem o direito de uso entre si.

O direito humano à água potável e ao saneamento requer, portanto, que haja uma maior aproximação entre o órgão gestor dos recursos hídricos e os prestadores dos serviços públicos de saneamento básico, em busca de um arranjo cooperativo que favoreça ambos. Essas entidades têm enfrentado tensões entre si, sob três aspectos. De um lado, o prestador de serviços reclama da baixa qualidade em que se encontram os corpos hídricos no momento da captação, entendendo pela necessidade de acompanhamento mais efetivo pelo gestor dos recursos

hídricos, já que a baixa qualidade das águas vai exigir maiores custos pelo prestador dos serviços de distribuição de água na fase de tratamento da água para alcançar as condições de potabilidade; de outro lado, o gestor de recursos hídricos reclama da falta de tratamento adequado dos esgotos antes da sua disposição final com retorno aos corpos hídricos, que também depende de outorga, o que acaba por poluir as águas e reduzir sua qualidade (MELO, A., 2016c, p. 30).

Num segundo aspecto, a procedente reclamação dos prestadores de serviços públicos de abastecimento de água de que não há prioridade dos usos dos recursos hídricos para o abastecimento público, e a disparidade de preços cobrados desse setor em comparação com o setor de irrigação; em contrapartida, o gestor de recursos hídricos necessita de uma sustentabilidade econômica para custeio das atividades por ele realizadas, razão pela qual haveria a necessidade de obtenção satisfatória de recursos. Mas a esse ponto segue o terceiro aspecto, que diz respeito à falta de transparência na justificação dos critérios e diretrizes para a definição dos valores, bem como do cálculo dos valores definidos pelo gestor (MELO, A., 2016c, p. 30).

Em razão desse contexto, entende-se que o princípio da integração entre recursos hídricos e saneamento (art. 2º, XII, da LNSB) conduziria a um relacionamento mais próximo e cooperativo entre gestor de recursos hídricos e prestador dos serviços públicos de água potável e saneamento. Sem prejuízo da necessidade de outorga tanto para captação da água bruta quanto para a disposição final de esgotos residuais, não se configurando o gerenciamento dos recursos hídricos como serviço público (art. 4º<sup>121</sup>), faltou à LNSB a oportunidade para disciplinar a integração entre os sistemas (MELO, A., 2016c, p. 27). À falta de normatização própria, recomenda-se a aplicação, por analogia, das regras relativas ao regime jurídico das atividades interdependentes no saneamento básico, conforme disciplinado na LNSB, no que couber (art. 12<sup>122</sup>). Em síntese, a celebração de um contrato entre esses dois agentes, podendo prever obrigações complementares recíprocas entre eles, e a atribuição de uma entidade reguladora desse contrato.

Já adentrando nos problemas da gestão do saneamento básico, entre todas as dificuldades constatadas, a que gera os maiores impactos negativos consiste na dificuldade de

---

<sup>121</sup> “Art. 4º Os recursos hídricos não integram os serviços públicos de saneamento básico. Parágrafo único. A utilização de recursos hídricos na prestação de serviços públicos de saneamento básico, inclusive para disposição ou diluição de esgotos e outros resíduos líquidos, é sujeita a outorga de direito de uso, nos termos da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, de seus regulamentos e das legislações estaduais.”

<sup>122</sup> “Art. 12. Nos serviços públicos de saneamento básico em que mais de um prestador execute atividade interdependente com outra, a relação entre elas deverá ser regulada por contrato e haverá entidade única encarregada das funções de regulação e de fiscalização.”

tratamento dos esgotos. Como já analisado na Tabela 4, o tratamento de esgotos não chega à metade do que é coletado no Brasil – considerando portanto o maior déficit entre os aspectos dos serviços públicos de saneamento básico –, e o despejo desses esgotos sem o devido tratamento traz indubitáveis problemas para as políticas públicas de saúde, de meio ambiente e também de recursos hídricos. Nesse sentido, consciente da dificuldade de obtenção de receitas para a construção de estações de tratamento de esgotos prontas e com tecnologia adequada, e da necessidade de disposição final dos esgotos, a própria LNSB prevê que o licenciamento ambiental para a instalação e operação dessas estações, bem como para o tratamento das águas residuais do processo de tratamento de água, poderá levar em consideração etapas de eficiência como forma de estimular o melhoramento progressivo das tecnologias sem impactar de imediato na elevação dos preços das tarifas (art. 44<sup>123</sup>).

Dando concretude ao comando legal, é aprovada a Resolução CONAMA nº 430, de 13 de maio de 2011, que complementa a Resolução nº 357/2005 ao estabelecer as condições e padrões de lançamento de efluentes. Com efeito, merece atenção ao fato de que essa resolução faculta ao órgão ambiental que autorize o lançamento de efluentes em desacordo com o padrão de lançamento, desde que seja feito de modo excepcional e temporário, assinalando uma lista de requisitos para a licença (art. 6º<sup>124</sup>). O direito humano à água potável e ao saneamento, a partir de uma visão complexa do problema, requer sejam dadas maiores atenções para essa atividade, pois os efeitos colaterais do despejo inadequado de esgotos geram graves e custosas externalidades para toda a sociedade. Esforços devem ser concentrados em financiamentos para a construção dessas estações e aprimoramento das já existentes, bem como a estudos e pesquisas tecnológicas para a descoberta de novas soluções menos custosas.

---

<sup>123</sup> “Art. 44. O licenciamento ambiental de unidades de tratamento de esgotos sanitários e de efluentes gerados nos processos de tratamento de água considerará etapas de eficiência, a fim de alcançar progressivamente os padrões estabelecidos pela legislação ambiental, em função da capacidade de pagamento dos usuários. [...] § 2º A autoridade ambiental competente estabelecerá metas progressivas para que a qualidade dos efluentes de unidades de tratamento de esgotos sanitários atenda aos padrões das classes dos corpos hídricos em que forem lançados, a partir dos níveis presentes de tratamento e considerando a capacidade de pagamento das populações e usuários envolvidos.”

<sup>124</sup> “Art. 6º Excepcionalmente e em caráter temporário, o órgão ambiental competente poderá, mediante análise técnica fundamentada, autorizar o lançamento de efluentes em desacordo com as condições e padrões estabelecidos nesta Resolução, desde que observados os seguintes requisitos: I - comprovação de relevante interesse público, devidamente motivado; II - atendimento ao enquadramento do corpo receptor e às metas intermediárias e finais, progressivas e obrigatórias; III - realização de estudo ambiental tecnicamente adequado, às expensas do empreendedor responsável pelo lançamento; IV - estabelecimento de tratamento e exigências para este lançamento; V - fixação de prazo máximo para o lançamento, prorrogável a critério do órgão ambiental competente, enquanto durar a situação que justificou a excepcionalidade aos limites estabelecidos nesta norma; e VI - estabelecimento de medidas que visem neutralizar os eventuais efeitos do lançamento excepcional.”

Um penúltimo aspecto a ser analisado a partir do reconhecimento da normatividade dos direitos humanos à água potável e ao saneamento básico, também no contexto da LNSB, se verifica com a relação entre a autorização conferida para a interrupção dos serviços pelo prestador em caso de inadimplemento do usuário do pagamento das tarifas (art. 40, V<sup>125</sup>), em contraposição com a obrigatoriedade de conexão das propriedades às redes públicas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, sujeitando-se ao pagamento das tarifas (art. 45<sup>126</sup>).

A interrupção dos serviços públicos de saneamento básico pelo prestador em virtude de inadimplemento do usuário pode causar certa espécie, já que a Lei de Greve, Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989, já estabelecia entre os serviços considerados essenciais o abastecimento de água potável e o esgotamento sanitário (art. 10, I e VI<sup>127</sup>). Nessa questão específica, pode-se alegar que o caráter essencial dos serviços estaria definido para efeitos de greve, no sentido de que, não impedindo a realização da greve, deve-se manter uma equipe reduzida na atividade para que ela possa ser garantida à população em geral.

Outra interpretação da essencialidade do serviço conduz ao sentido inverso, um efeito ricochete: sendo o serviço essencial, não se poderia tolerar a inadimplência por parte dos usuários, pois a ausência de meios imperativos e autoexecutórios da Administração Pública para compelir o usuário ao pagamento das faturas poderia comprometer a sustentabilidade econômica, um dos princípios da LNSB, se levado às últimas consequências com o risco de inadimplência generalizada, e, dessa forma, prejudicaria o interesse público da coletividade na manutenção desses serviços públicos (CUÉLLAR, 2010, p. 356).

A LNSB, buscando ponderar os interesses envolvidos, fez algumas ressalvas, como a exigência de aviso prévio em prazo não inferior a trinta dias para a data prevista da suspensão, e a necessidade de manutenção da saúde das pessoas atingidas em casos excepcionais – instalações de saúde, de educação, de internação e prisionais, e usuários de baixa renda (art. 40, §§ 2º e 3º<sup>128</sup>). Uma análise da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) acerca da

---

<sup>125</sup> “Art. 40. Os serviços poderão ser interrompidos pelo prestador nas seguintes hipóteses: [...] V - inadimplemento do usuário do serviço de abastecimento de água, do pagamento das tarifas, após ter sido formalmente notificado.”

<sup>126</sup> “Art. 45. Ressalvadas as disposições em contrário das normas do titular, da entidade de regulação e de meio ambiente, toda edificação permanente urbana será conectada às redes públicas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário disponíveis e sujeita ao pagamento das tarifas e de outros preços públicos decorrentes da conexão e do uso desses serviços.”

<sup>127</sup> “Art. 10 São considerados serviços ou atividades essenciais: I - tratamento e abastecimento de água; [...]; VI - captação e tratamento de esgoto e lixo;”

<sup>128</sup> “Art. 40. [...] § 2º A suspensão dos serviços prevista nos incisos III e V do caput deste artigo será precedida de prévio aviso ao usuário, não inferior a 30 (trinta) dias da data prevista para a suspensão. § 3º A interrupção ou a restrição do fornecimento de água por inadimplência a estabelecimentos de saúde, a instituições

possibilidade de suspensão do fornecimento, proferida após o advento da LNSB, permite verificar que o entendimento da corte é no sentido de que a lei não provocou solução de continuidade normativa em relação à Lei nº 8.987/95, que traça princípios e regras gerais para as concessões de serviços públicos, estando a LNSB em harmonia normativa com o ordenamento jurídico vigente. No entanto, do universo de cerca de trinta decisões, uma diminuta parte delas faz alguma menção à LNSB, repetindo acriticamente o entendimento já pacificado sem uma análise mais detida da lei específica, que possui alguns detalhes importantes (MELO, A., 2017, p. 158-159).

Para o STJ, a suspensão do serviço somente pode ser feita se garantidas algumas condições relacionadas com a cortesia no tratamento com o usuário, sintetizadas em quatro aspectos: (i) a interrupção não pode ter o propósito exclusivo de constranger o usuário ao pagamento mediante ameaças; (ii) o corte do fornecimento somente pode ser feito se se tratar de dívidas atuais, vencidas e que não estejam com a exigibilidade suspensa; (iii) a decisão pela suspensão deve oportunizar o contraditório, indicando prazo para buscar solucionar a pendência; e (iv) no caso de instituições públicas de saúde não pode haver a interrupção em áreas com pacientes em situação de risco (tratamento intensivo) (MELO, A., 2017, p. 160).

Não se pode admitir de forma acrítica a possibilidade de suspensão do fornecimento, independentemente da discussão quanto à natureza da cobrança (SILVA, T; MELO, 2016, p. 27-29). A incorporação do direito humano à água potável e ao saneamento básico no ordenamento jurídico brasileiro impõe, num primeiro momento, que a interpretação do art. 40, no todo, seja feita de forma restritiva. Nesse sentido, convém verificar que o inciso V fala apenas na interrupção dos serviços de abastecimento de água. Portanto, deve-se admitir a impossibilidade de corte do serviço de esgotamento sanitário, o que se justifica também não só para garantir a dignidade da pessoa humana como também por razões sanitárias e ambientais (MELO, A., 2017, p. 155). Indo mais além, o § 3º do art. 40 sublinha que as situações excepcionais nelas indicadas, inclusive usuários residenciais de baixa renda beneficiário de tarifa social, deverá ser feito de forma a preservar condições mínimas de manutenção da saúde das pessoas. Em outras palavras, uma interpretação séria da LNSB conduz à imposição de obrigação ao prestador dos serviços de saneamento básico para que apresente soluções alternativas aos usuários inadimplentes, de modo a garantir o acesso à água potável, ainda que o faça mediante racionamento.

---

educacionais e de internação coletiva de pessoas e a usuário residencial de baixa renda beneficiário de tarifa social deverá obedecer a prazos e critérios que preservem condições mínimas de manutenção da saúde das pessoas atingidas.”

De todo modo, a preservação do fornecimento de água deve ser a regra, devendo o prestador de serviços buscar os meios judiciais e extrajudiciais de cobrança, principalmente quando se tratar de usuário não enquadrado como de baixa renda e tarifa social. As despesas com o fornecimento sem o respectivo retorno repercutirão na sustentabilidade dos serviços e, nesse caso, dois caminhos possíveis se apresentam. Um deles é a adoção de subsídios tarifários, pelo aumento do valor da tarifa para usuários que consomem, e o outro é com a adoção de subsídios não tarifários, seja através de aporte de recursos da União, ou de fundos estaduais vigentes, já que a obrigação de garantir o acesso universal é primariamente dos poderes públicos.

No caso da obrigatoriedade de conexão, a exigência já constava em outras normas federais relativas à saúde. A incorporação da regra pela LNSB poderia ser taxada de acrítica, pois não fez uma ponderação adequada com outras regras da própria lei, em especial a que dispõe sobre a possibilidade de suspensão do fornecimento. Numa análise teleológica, justificasse a regra do art. 45 por buscar proteger dois interesses públicos primários com amparo na Constituição de 1988: a defesa do meio ambiente (art. 225, *caput*), e a garantia da saúde pública (art. 196, *caput*). Ainda nessa mesma interpretação, no cotejo com as restrições ao direito à propriedade privada, pode-se admitir que se tratar de uma restrição que se insere no núcleo da função social da propriedade (art. 5º, XXII e XXIII). Portanto, à primeira vista, o disposto no art. 45 seria direcionado aos proprietários de imóveis (CARVALHO; MELO, 2011, p. 94-96).

O direito humano à água potável e ao saneamento impõe também uma releitura desse dispositivo. Por um lado, a normatividade desse direito aparentemente reforçaria a interpretação tradicional. Ora, se é necessário garantir o direito de acesso à água potável e às redes de esgotos, os usuários não podem se escusar da conexão às redes públicas, pois o fornecimento dos serviços públicos em infraestrutura de redes públicas qualifica-se como a modalidade mais aprimorada dos serviços, em comparação com outras soluções tecnicamente possíveis – captação de água de poço e fossa séptica, por exemplo –, porque elas podem redundar em maiores riscos sanitário e ambiental. Aliás, o § 1º do art. 45<sup>129</sup> confirmaria essa conclusão, pois admite a adoção de soluções individuais somente na ausência das redes públicas.

Dessa forma, com a restrição à propriedade privada, impondo-se uma obrigação de deixar fazer, os usuários teriam acesso a serviços de qualidade, mediante o pagamento das

---

<sup>129</sup> “Art. 45. [...] § 1º Na ausência de redes públicas de saneamento básico, serão admitidas soluções individuais de abastecimento de água e de afastamento e destinação final dos esgotos sanitários, observadas as normas editadas pela entidade reguladora e pelos órgãos responsáveis pelas políticas ambiental, sanitária e de recursos hídricos.”

tarifas devidas. Assim, se por um lado se garantiria o consumo mínimo aos usuários, em quantidades em torno de 10 m<sup>3</sup> / mês, por outro lado conferiria ao prestador de serviços um crédito pelo menos à tarifa mínima, que se prestaria a custear as despesas de manutenção da rede disponível.

Ocorre que essa interpretação contradiz-se frontalmente com a autorização para a suspensão do fornecimento em caso de inadimplemento do usuário. Ademais disso, a Resolução 64/292, ao declarar o direito humano, impõe obrigações aos países-membros de promover o acesso universal. Na verdade, a interpretação dos tratados em direitos humanos recomenda que a interpretação seja feita sempre segundo a posição de proteção do ser humano face às arbitrariedades dos Estados. Portanto, se a LNSB vai impor alguma obrigação, no caso, a obrigação de conexão às redes públicas, uma interpretação adequada deve primeiramente tentar aplicar tal obrigação sobre o poder público para, somente se não for possível a interpretação, buscar o cidadão.

Todavia, constata-se que tal interpretação é possível. A própria LNSB, se analisada sistematicamente, configura-se como uma lei que estabelece regras e compromissos institucionais, havendo remissão pontualmente a direitos dos usuários (art. 27<sup>130</sup>). Dessa maneira, conclui-se que os principais destinatários da lei são as instituições envolvidas na organização do setor; e, particularmente no capítulo sobre os aspectos técnicos da prestação do serviço, os próprios prestadores. Portanto, uma interpretação possível da LNSB, e devidamente compatível com a declaração do direito humano à água potável e ao saneamento, conduz ao reconhecimento de que a obrigatoriedade de conexão das edificações urbanas às redes públicas é primariamente um dever imposto ao prestador dos serviços, que não poderá se escusar de realizar imediatamente as conexões quando solicitadas pelos usuários. Em outros termos, trata-se de uma interpretação que garante a regularidade e continuidade dos serviços, e a própria universalização, mediante duas obrigações ao prestador: uma para impor o dever de expansão das redes a todos os usuários, já que toda edificação urbana deve ser conectada às redes públicas, e outra para proibi-lo de se negar à realizar a conexão de forma injustificada, quando solicitado pelo usuário (CARVALHO; MELO, 2011, p. 110).

Por fim, um último ponto de revisão da legislação se dá com a autorização legislativa para a adoção de mecanismos tarifários de contingência em caso de escassez ou contaminação

---

<sup>130</sup> “Art. 27. É assegurado aos usuários de serviços públicos de saneamento básico, na forma das normas legais, regulamentares e contratuais: I - amplo acesso a informações sobre os serviços prestados; II - prévio conhecimento dos seus direitos e deveres e das penalidades a que podem estar sujeitos; III - acesso a manual de prestação do serviço e de atendimento ao usuário, elaborado pelo prestador e aprovado pela respectiva entidade de regulação; IV - acesso a relatório periódico sobre a qualidade da prestação dos serviços.”

de recursos hídricos (art. 46<sup>131</sup>). A LNSB estabelece distinção entre a situação crítica de escassez, o racionamento e os mecanismos tarifários de contingência: (i) a situação crítica de escassez é o suporte fático que, uma vez verificado, implicaria a aplicação das normas jurídicas relativas à adoção de medidas de contingência; (ii) o racionamento é uma medida não tarifária de contingência (art. 23, XI<sup>132</sup>), através do qual se estabelece uma restrição quantitativa ao consumo de água e, na dicção legal, o racionamento também é condição do suporte fático para a implementação de mecanismos tarifários de contingência; e (iii) os mecanismos tarifários de contingência atuam com o objetivo de cobrir os custos adicionais decorrentes da situação hídrica de escassez.

As medidas de fomento à moderação do consumo de água, com previsão no princípio estabelecido no art. 2º, XIII, não se confundem com o mecanismo tarifário de contingência, tanto no que diz respeito a seus mecanismos de funcionamento quanto a seus objetivos principais. No funcionamento, o mecanismo tarifário de contingência promove um desestímulo ao usuário mediante o aumento de preço a partir de certa faixa de consumo (sentido negativo); já o fomento à moderação do consumo se realiza mediante estímulos (prêmios ou incentivos) ao usuário que economiza água (sentido positivo). Nos objetivos, o mecanismo tarifário de contingência visa a cobrir custos adicionais decorrentes do racionamento; o fomento à moderação do consumo visa a reduzir o consumo de água. Embora o mecanismo tarifário de contingência também possa reduzir o consumo de água, esse é um efeito colateral.

A finalidade da tarifa de contingência portanto é obtenção de receitas tarifárias complementares para investimentos em soluções da escassez ou contaminação hídrica – por exemplo, a realização de obras e serviços de suprimento de oferta de água. Uma vez instituído o mecanismo tarifário de contingência, os usuários reagem economicamente, procurando soluções para contornar o aumento dos preços: seja pela redução efetiva do consumo, para se enquadrar aos parâmetros de racionamento, seja pelo uso de fontes alternativas, como poços artesanais, seja pela via da clandestinidade.

É preciso, todavia, bastante atenção quanto à forma de implementação, sob pena de violação ao direito humano de acesso à água potável e ao saneamento, no aspecto relativo ao cometimento de injustiças pelo acesso não equitativo à água potável limpa e segura. Quando

---

<sup>131</sup> “Art. 46. Em situação crítica de escassez ou contaminação de recursos hídricos que obrigue à adoção de racionamento, declarada pela autoridade gestora de recursos hídricos, o ente regulador poderá adotar mecanismos tarifários de contingência, com objetivo de cobrir custos adicionais decorrentes, garantindo o equilíbrio financeiro da prestação do serviço e a gestão da demanda.”

<sup>132</sup> “Art. 23. A entidade reguladora editará normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços, que abrangerão, pelo menos, os seguintes aspectos: [...] XI - medidas de contingências e de emergências, inclusive racionamento;”

não é o caso de contaminação, o estabelecimento de medida tarifária de contingência normalmente é resultado de um processo de escassez, em que campanhas de redução de consumo já vinham sendo implementadas; assim, muitos usuários podem ter chegado no seu limite de consumo. Da mesma forma, usuários que já se encontram na tarifa mínima, com direito ao consumo mínimo de água, não poderão ser compelidos a economizar ainda mais.

Além disso, considerando a possibilidade de adoção de subsídios tarifários entre localidades, é razoável que se estabeleçam tarifas de contingências em municípios e localidades em que ou não esteja ocorrendo a situação de escassez ou a capacidade de pagamento dos usuários seja maior. A sobretarifa assim implantada não deveria ser compreendida como uma punição para o usuário que já vem moderando o consumo, mas como uma medida de amparo social, ou de solidariedade regional.

### **3 EM DIREÇÃO À CONSTRUÇÃO DE UM MODELO SUL-AMERICANO DE GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS: PARÂMETROS NACIONAIS, TRATADOS REGIONAIS E A POSSIBILIDADE DE INTEGRAÇÃO JURÍDICA**

O reconhecimento do direito humano à água potável e ao saneamento básico imprime uma mudança na interpretação das normas jurídicas nacionais dos países que incorporaram o ICESCR aos seus ordenamentos internos. No entanto, como também se trata de um direito inserido no Direito Internacional, ainda que seja taxado de *soft law*, diversos documentos, produtos de conferências internacionais vêm impondo aos Estados compromissos para alcançar metas de implementação desse direito humano, a exemplo da Agenda 2030 com o Objetivo do Desenvolvimento Sustentável nº 6. Apesar do reconhecimento nesses documentos da proteção das soberanias nacionais, o descumprimento desses documentos pode paulatinamente sugerir a proteção internacional das grandes bacias hidrográficas.

Nesse sentido, ainda que o Brasil envidasse esforços nacionais para implementar uma política de fortes investimentos em gerenciamento de recursos hídricos e em saneamento básico, a ausência de ações equivalentes nos países que compõem a Bacia Amazônica e a Bacia do Prata poderia colocar em xeque a soberania hídrica brasileira. O reconhecimento da normatividade do direito humano à água e ao saneamento impõe um ônus para a gestão transfronteiriça das águas, principalmente na adoção de políticas e soluções uniformizadas. É necessário que atenções também sejam dadas para a gestão das águas e no cumprimento do direito humano à água nos países que integram suas principais bacias hidrográficas.

Esta seção, adotando um perfil mais descritivo, busca conhecer e examinar a estrutura de gestão de recursos hídricos e de saneamento na América do Sul. Ela está dividida em três partes. Na primeira, faz-se uma discussão sobre a importância do cumprimento do dever de universalização para fins de autoafirmação da soberania hídrica dos países com grandes reservas hídricas (Seção 3.1). Na segunda, é feito um levantamento legislativo e institucional dos demais países da América do Sul em matéria de águas e saneamento, buscando-se peculiaridades, identidades e assimetrias (Seção 3.2). Por fim, são estudados também as propostas de gestão integrada dos recursos hídricos envolvendo as grandes bacias da América do Sul – Amazônica e Platina (Seção 3.3).

### **3.1 A ineficiência do cumprimento do direito humano à água e ao saneamento básico e a pressão internacional sobre os recursos hídricos sul-americanos**

A água doce é um objeto de desejo dos países estrangeiros mais fortes no cenário internacional, bem como das grandes empresas do setor de águas. E a crise hídrica somente vem para potencializar sua urgência e a tensão sobre esse bem ambiental para a ocorrência de conflitos internacionais (SILVA FILHO; GOMES, 2017, p. 28). Há que se considerar também o ponto de vista segundo o qual, mais do que o problema de escassez, deve-se concentrar as preocupações nas questões relativas à desigualdade, à pobreza e ao mal uso do poder, pois a escassez de acesso ocasionado pelas decisões políticas ainda é um dos maiores obstáculos (SÁNCHEZ BRAVO, 2013, p. 158). Além disso, a crise hídrica também remete ao questionamento acerca do modelo de consumo, conduzido pelo desperdício, obsolescência programada e poluição. São apontados três perfis da crise hídrica: crise de qualidade da água, falta de racionalidade econômica na gestão de águas, e opacidade administrativa e burocratismo (CADEMARTORI; CADEMARTORI, 2016, p. 139-140).

Nesta seção, discutem-se dois aspectos importantes do problema. De um lado, expõem-se os dados acerca da corrida dos países da América do Sul para a universalização dos serviços e de que maneira esses resultados podem ser analisados a partir de um contexto de legitimação política (Seção 3.1.1); de outro, a importância da soberania hídrica no contexto sul-americano e os riscos sobre os quais recaem os países da região (seção 3.1.2).

#### **3.1.1 Dados de ineficiência do cumprimento do dever de universalização**

Antes de falar sobre os levantamentos acerca do cumprimento do dever de universalização, é preciso voltar um pouco no tempo para falar sobre o surgimento das metas para universalização de água potável e saneamento foram introduzidos. Na década de 1980, declarada pelas Nações Unidas como a Década Internacional de Abastecimento de Água Potável e Saneamento, reconhece-se que foi um período no qual houve uma forte iniciativa para ampliar o acesso à água potável e aos serviços de saneamento para as populações mais carentes. Uma das principais iniciativas para esse propósito foi a atuação conjunta da Organização Mundial de Saúde (WHO) e do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) tanto para financiamento como para incentivar a conscientização das autoridades políticas. Fruto desses esforços, verificou-se um incremento no acesso à água potável para mais de 800 milhões de pessoas e de 750 milhões aos serviços de saneamento, mas ainda havia déficits na faixa dos bilhões ainda desamparados (WHO; UNICEF, 2000, p. v).

Em 1990, a manifestação da Assembleia Geral das Nações Unidas na Resolução 45/181 pelo reconhecimento da relevância da participação da *Water Supply & Sanitation Collaborative Council* (WSSCC) na década anterior para os resultados alcançados e a necessidade de continuidade dos esforços para esta década, levou essa organização, composta por profissionais do setor, a elaborar ao final da década um documento denominado Vision 21, contendo uma visão de um mundo limpo, seguro e saudável para todas as pessoas, com a previsão de um plano de ação para esse propósito (MELO, A., 2015). Desse documento, algumas metas foram apresentadas, em especial (i) a redução pela metade das pessoas sem acesso à água potável e ao saneamento até 2015; e, até 2025, a universalização integral da água potável e saneamento (WSSCC, 2000, p. 35). A força desse documento foi tão significativa a ponto de a Assembleia Geral das Nações Unidas incluir a primeira meta – redução pela metade do déficit até 2015 – na Declaração do Milênio, aprovada pela Resolução 55/2 de 2000, mais especificamente no item 19<sup>133</sup>, e incorporada aos Objetivos do Milênio (MDGs), no objetivo 7 – garantir a sustentabilidade ambiental –, meta 7.C.

Também a partir de 1990, WHO e Unicef, reforçando a parceria na década anterior, decidem instituir um Programa de Monitoramento Conjunto (JMP) para elaborar uma metodologia capaz de obter informações confiáveis acerca dos índices nacionais de universalização do acesso à água potável e aos serviços de saneamento, processar esses dados em indicadores que permitissem, com um grau confiável de probabilidade, estimar a trajetória de cada país para alcançar a universalização. Embora tenham sido elaborados alguns relatórios durante a década de 1990, o JMP ganhou verdadeiro foco a partir da aprovação dos MDGs, alterando o propósito do JMP para acompanhar comparativamente o progresso dos países para cumprirem o MDG de água e saneamento em 2015 (MELO, A., 2015).

Ao longo desses mais de quinze anos, o JMP à medida que divulgava um novo relatório, implementava alguma estratégia ou tecnologia para melhoria do tratamento dos dados, para que pudessem ser os mais confiáveis possível. Entre essas alterações, podem ser indicadas: a substituição, a partir de 2000, da coleta de dados dos órgãos públicos para a coleta de dados a partir de censos realizados em domicílios; a parametrização de indicadores para buscar um monitoramento homogêneo nos países e a uniformização das metodologias e parâmetros de pesquisas com as instituições nacionais; a adoção de critérios objetivos e redução da discricionariedade, com a indicação das tecnologias que se considerariam seguras ou adequadas, instituindo as categorias de acesso aprimorado (*improved*) e acesso desprovido

---

<sup>133</sup> “19. We resolve further: • To halve, by the year 2015, [...] the proportion of people who are unable to reach or to afford safe drinking water.”

(*unimproved*); posteriormente, a criação de um escalonamento entre as tecnologias aprimoradas e desprovidas; e depois, avaliando a universalização de acordo com a faixa de renda da população, quanto à garantia na equidade do acesso (MELO, A., 2015).

Para efeitos do levantamento, uma instalação aprimorada de água ou de saneamento é concebida como aquela que adota tecnologias que garantam com alta probabilidade uma segurança contra a contaminação hídrica, principalmente no caso de matéria fecal, e que permitam o acesso domiciliar, que evitem a procura por água ou latrina a quilômetros de distância. São tecnologias aprimoradas de água, em ordem de preferência: água tratada canalizada residencial, torneira pública, poço tubular com sistema de bombeamento, poço cavado protegido, nascente protegida e água de chuva; por outro lado, são modalidades de água desprovida o poço desprotegido, a nascente desprotegida, o reservatório portátil, caminhão-pipa, água engarrafada – nesses três últimos casos, a questão recai sobre a quantidade disponível – e água superficial (WHO; UNICEF, 2008, p. 39).

Em relação às instalações de saneamento, são serviços aprimorados: banheiros com descarga para sistemas encanados residenciais, ou para tanque séptico ou para latrina de fossa, latrina de fossa ventilada ou com revestimento, e banheiro de compostagem; nas soluções consideradas desprovidas incluem-se a descarga para outros destinos, a latrina de fossa sem revestimento, o balde, banheiro ou latrina suspensa – em que há um elevado risco de contato com as fezes e com as doenças associadas – e a defecação a céu aberto. Para o JMP, a existência de banheiros públicos ou comunitários é um fator de risco de contato humano com fezes e a insegurança, principalmente para meninas e mulheres, colocando em xeque o aprimoramento nessa modalidade. O JMP também aprimorou com o tempo os dados para incorporar também a existência de tratamento dos esgotos.

Com uma coleta de dados confiável e didática, o JMP tornou-se um programa de forte impacto internacional, possibilitando através do diagnóstico das situações no mundo a tomada de decisão pelos fundos internacionais e estrangeiros acerca de onde e quanto investir para a universalização do acesso à água potável e ao saneamento limpos e seguros. Na Tabela 6, é possível observar como o MDG de água e saneamento foi sendo atendido.

Verifica-se que, de 1990 para 2015, caiu de 24 para 11% a quantidade de pessoas no mundo sem acesso a água em tecnologia aprimorada, e de 51 para 32% a quantidade de pessoas sem acesso a equipamento de saneamento em tecnologia aprimorada, concluindo-se, portanto, que embora a meta do MDG para água potável tenha sido alcançada em 2010 – o déficit em 1990 era em torno de 24%, em 2010 o déficit ficou em 11%, logo, menos da metade –, a meta para redução pela metade não foi cumprida no saneamento – dos 51% de pessoas sem acesso a

serviços adequados de saneamento em 1990, em 2015 o déficit permaneceu em 32%. A partir de 2015, com a aprovação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (SDGs), novas metas foram estipuladas para o setor de água e saneamento, alocados no objetivo 6, metas 6.1 e 6.2. Para 2030, assegurar a universalização do acesso equitativos à água potável segura e economicamente acessível; alcançar o acesso aos equipamentos de saneamento adequados, seguros e equitativos para todas as pessoas, extinguindo-se a defecação a céu aberto (UN, 2015a, p. 18).

**Tabela 6 – Evolução da universalização mundial de água e saneamento**

Ano	Água % aprimorado	Qtde.	Saneamento % aprimorado	Qtde.	Relatório
1990	76%	4,0 bi	49%	2,6 bi	JMP2014
2000	83%	5,1 bi	56%	3,4 bi	JMP2014
2002	83%	5,2 bi	58%	3,6 bi	JMP2004
2004	83%	5,3 bi	59%	3,8 bi	JMP2006
2006	87%	5,7 bi	62%	4,1 bi	JMP2008
2008	87%	5,9 bi	61%	4,1 bi	JMP2010
2010	89%	6,1 bi	63%	4,3 bi	JMP2012
2011	89%	6,2 bi	64%	4,4 bi	JMP2013
2012	89%	6,3 bi	64%	4,5 bi	JMP2014
2015	89%	6,5 bi	68%	5,0 bi	JMP2017
Taxa anual	0,52%	100 mi	0,76%	96 mi	
Saldo	13%	2,5 bi	19%	2,4 bi	

Fonte: adaptado de WHO; UNICEF, 2004, 2006, 2008, 2010, 2012, 2013, 2014, 2017.

As Tabelas 7 a 10 consolidam os dados do mais recente relatório do JMP, remetendo ao ano de 2015, para todos os países da América do Sul. A Tabela 7 apresenta os dados básicos de universalização, dividido inicialmente entre os segmentos rural e urbano e, internamente, quanto à qualidade do acesso. O acesso básico corresponde a todas as modalidades de acesso à água considerados tecnologicamente aprimorados. Já o acesso limitado equivale às fontes de água que estejam disponíveis, mas que exijam mais de meia hora de caminhada para obter a água. O JMP separa as soluções consideradas desprovidas da água superficial, que é a pior condição possível. Observa-se que o setor urbano nos países sul-americanos está bastante adequado, em muitos deles atendida a universalização. O mesmo não se pode dizer para o setor rural, verificando-se algumas discrepâncias como o Peru e a Bolívia, com índices de cobertura de água potável rural abaixo dos 80%, em contraposição à Argentina e o Chile que estão praticamente universalizados; ademais, em quatro países (Bolívia, Equador, Peru e Suriname) o índice de acesso somente à água superficial no setor rural encontra-se acima de 10%. Um caso digno de menção é o do Paraguai, que tinha uma das piores coberturas gerais em 2000 e

em 2015 está bem próximo da universalização, apresentando a maior taxa anual de crescimento geral (1,59%/ano), sendo quase o dobro da Bolívia, que ficou em segundo lugar (0,94%/ano).

**Tabela 7 – Estimativas de universalização do acesso à água potável limpa e segura**

País	Ano	População (mil)	% urbano	Nacional					Rural					Urbano				
				Básico	Limitado	Desprovido	Superficial	Taxa anual	Básico	Limitado	Desprovido	Superficial	Taxa anual	Básico	Limitado	Desprovido	Superficial	Taxa anual
Argentina	1990	32.625	87	94	-	4	2	-	69	-	19	12	-	97	-	3	0	-
	2000	37.057	89	99	-	0	1	0.04	94	-	0	6	0.42	100	-	0	0	0.00
	2015	43.417	92	<b>100</b>	-	0	0		<b>100</b>	-	0	0		<b>100</b>	-	0	0	
Bolívia	1990	6.794	56	69	-	12	19	-	41	-	19	40	-	91	-	8	1	-
	2000	8.340	62	79	0	7	14	<b>0.94</b>	53	0	12	35	1.75	95	0	4	1	0.29
	2015	10.725	69	93	0	2	5		<b>79</b>	1	5	<b>15</b>		99	0	0	0	
Brasil	1990	149.648	74	88	-	8	4	-	68	-	18	14	-	96	-	4	0	-
	2000	175.786	81	94	1	5	1	0.25	74	2	20	3	0.83	98	0	1	0	0.07
	2015	207.848	86	97	0	1	1		87	3	3	8		99	0	1	0	
Chile	1990	13.214	83	90	-	5	5	-	48	-	25	27	-	99	-	1	0	-
	2000	15.170	86	95	-	5	0	0.32	72	-	28	0	1.84	99	-	1	0	0.07
	2015	17.948	90	<b>100</b>	-	0	0		<b>100</b>	-	0	0		<b>100</b>	-	0	0	
Colômbia	1990	33.307	68	88	-	6	6	-	69	-	14	17	-	97	-	3	0	-
	2000	40.404	72	90	0	6	4	0.43	70	0	16	13	1.05	98	0	2	0	0.14
	2015	48.229	76	97	0	1	2		86	1	5	8		100	0	0	0	
Equador	1990	10.124	55	74	-	18	8	-	61	-	21	18	-	84	-	15	1	-
	2000	12.629	60	83	0	9	7	0.63	72	1	9	18	0.56	90	0	9	0	0.61
	2015	16.144	64	93	0	3	4		80	1	8	<b>11</b>		<b>100</b>	0	0	0	
Guiana	1990	725	30	77	-	19	4	-	70	-	24	6	-	93	-	6	1	-
	2000	742	29	88	2	5	5	0.45	86	2	6	6	0.47	94	2	4	0	0.43
	2015	767	29	95	1	1	2		93	2	2	3		<b>100</b>	0	0	0	
Paraguai	1990	4.250	49	53	-	40	7	-	24	-	64	12	-	83	-	16	1	-
	2000	5.303	55	75	0	22	3	<b>1.59</b>	52	0	41	7	<b>3.10</b>	94	0	6	0	0.37
	2015	6.639	60	99	0	1	0		98	0	1	0		99	0	1	0	
Peru	1990	21.772	69	74	-	17	9	-	44	-	29	27	-	88	-	11	1	-
	2000	25.915	73	81	1	11	7	0.62	51	1	24	24	1.44	91	1	7	1	0.21
	2015	31.377	79	90	1	6	3		<b>72</b>	2	13	<b>13</b>		95	1	4	1	
Suriname	1990	407	60	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	98	-	2	0	-
	2000	481	66	89	1	3	8	0.39	72	1	5	22	1.06	97	0	2	0	0.05
	2015	543	66	95	1	1	4		88	1	0	<b>11</b>		98	0	1	0	
Uruguai	1990	3.110	89	95	-	5	0	-	75	-	23	2	-	98	-	2	0	-
	2000	3.321	92	97	1	2	0	0.17	72	4	22	2	1.42	99	0	1	0	0.04
	2015	3.432	95	99	1	0	0		94	5	1	0		<b>100</b>	0	0	0	
Venezuela	1990	19.741	84	90	-	7	3	-	71	-	13	16	-	93	-	6	1	-
	2000	24.481	88	96	-	1	3	0.09	82	-	1	17	0.30	98	-	1	1	0.05
	2015	31.108	89	97	-	2	1		86	-	5	9		99	-	1	0	

Fonte: adaptado de WHO e UNICEF, 2014, 2017.

A Tabela 8, por sua vez, já trabalha algumas características diferenciadas do acesso à água. A fonte é segura quando ela é manejada mediante tecnologias que presumem garantir a ausência de contato com fezes humanas. Já o critério acessível busca verificar se a água está disponível na torneira de casa. O critério da disponibilidade está ligada à noção de continuidade, no sentido de que a água está disponível quando necessitado. Por fim, o critério de água limpa alude a fonte estar livre de contaminação. Além dessas características, separa-se também se a

água é encanada ou não, considerando que a água encanada é a melhor tecnologia básica disponível.

Um fator complicador dessa tabela em específico é que não há dados completos para todos os países. No entanto, observa-se que, mesmo no setor urbano, há dificuldades em alguns países para se obter a disponibilidade de água, o que poderia sugerir a ocorrência de escassez de água; todavia, a abundância de água nos países da América do Sul acaba tornando mais provável a situação de má distribuição desses recursos, sem priorização para o consumo humano. Guiana e Suriname ainda enfrentam grandes dificuldades no fornecimento de água encanada na zona urbana, com índices elevados (14% e 21%, respectivamente), enquanto na zona rural há mais países enfrentando esse obstáculo. No geral, além desses dois países, que ficam na faixa de 30% de água não encanada, a Bolívia vem logo em seguida, com 19%.

**Tabela 8 – População utilizando fontes de água aprimoradas**

País	Ano	Nacional					Rural					Urbano							
		Segura	Acessível	Disponível	Limpa	Encanada	Não encanada	Segura	Acessível	Disponível	Limpa	Encanada	Não encanada	Segura	Acessível	Disponível	Limpa	Encanada	Não encanada
Argentina	2000	98	98	-	98	98	1	-	92	-	-	94	0	98	98	-	99	98	1
	2015	99	99	-	99	100	0	-	100	-	-	99	1	98	99	-	98	100	0
Bolívia	2000	-	71	68	-	74	6	-	39	42	-	45	8	-	91	85	-	91	4
	2015	-	92	78	-	74	<b>19</b>	-	77	60	-	39	40	-	98	86	-	90	10
Brasil	2000	-	84	-	-	86	8	-	45	-	-	51	26	93	93	-	97	95	4
	2015	-	97	-	-	96	2	-	85	-	-	79	11	97	99	-	97	99	0
Chile	2000	92	92	94	95	94	2	-	53	67	-	62	10	98	98	99	99	99	0
	2015	98	99	99	98	100	0	-	95	93	-	100	0	98	100	99	98	100	0
Colômbia	2000	67	89	72	74	83	7	32	66	48	32	52	19	81	98	81	90	96	2
	2015	71	96	74	79	88	9	40	85	53	40	63	23	81	99	81	91	95	4
Equador	2000	66	77	79	66	72	12	50	65	65	50	56	17	77	85	88	77	83	8
	2015	74	91	88	74	86	7	56	78	73	56	67	14	85	98	97	85	96	3
Guiana	2000	-	75	-	-	68	22	-	74	-	-	64	24	-	78	95	-	79	16
	2015	-	94	-	-	66	<b>30</b>	-	91	-	-	58	37	-	100	100	-	86	<b>14</b>
Paraguai	2000	-	72	64	-	51	24	-	48	43	-	19	33	-	92	82	-	77	16
	2015	-	95	86	-	89	10	-	91	82	-	81	17	-	97	89	-	95	4
Peru	2000	45	72	66	45	72	10	14	36	45	14	34	18	56	86	74	56	86	6
	2015	50	84	73	50	83	8	20	67	51	20	60	14	58	89	79	58	89	6
Suriname	2000	-	87	50	-	76	13	-	68	44	-	49	24	-	96	53	-	90	8
	2015	-	90	53	-	67	<b>28</b>	-	78	53	-	47	42	-	97	53	-	77	<b>21</b>
Uruguai	2000	-	96	97	-	96	2	-	72	-	-	58	18	94	98	99	94	99	0
	2015	-	99	100	-	100	0	-	94	-	-	94	4	94	99	100	94	100	0
Venezuela	2000	-	87	60	-	85	11	-	53	51	-	50	32	-	91	61	-	90	8
	2015	-	89	60	-	86	11	-	59	53	-	52	34	-	93	61	-	90	8

Fonte: adaptado de WHO e UNICEF, 2017.

A Tabela 9, assim como a Tabela 7, apresenta os dados básicos de universalização, desta vez para o saneamento. Tal qual naquela Tabela, considera-se no mínimo básica a instalação de saneamento que adote tecnologias aprimoradas, que garantam condições mínimas de higiene e

mínimo contato com as fezes e excretas. Os serviços de saneamento são considerados limitados quando os equipamentos não são domiciliares, mas compartilhados com outras residências. Também no caso do saneamento, entre as soluções desprovidas, separa-se especificamente o despejo a céu aberto, que é de longe a pior situação, havendo concentração de esforços para erradicá-lo nas SDGs (meta 6.2).

**Tabela 9 – Estimativas de universalização do acesso ao saneamento limpo e seguro**

País	Ano	População (mil)	% urbano	Nacional				Rural				Urbano									
				Básico	Limitado	Desprovido	Aberto	Taxa anual básico	Taxa anual aberto	Básico	Limitado	Desprovido	Aberto	Taxa anual básico	Taxa anual aberto	Básico	Limitado	Desprovido	Aberto	Taxa anual básico	Taxa anual aberto
Argentina	1990	32.625	87	86	2	12	0	-	-	68	1	31	0	-	-	89	2	9	0	-	-
	2000	37.057	89	95	3	2	-	0.00	-	97	0	3	0	-	-	95	4	2	-	0.03	-
	2015	43.417	92	95	3	1	1	0.00	-	94	0	6	0	-0.21	-	95	4	0	1	0.03	-
Bolívia	1990	6.794	56	28	12	14	46	-	-	12	3	13	72	-	-	41	20	14	25	-	-
	2000	8.340	62	38	15	14	33	0.96	-1.26	18	4	16	63	0.60	-1.48	51	21	13	15	0.91	-0.85
	2015	10.725	69	53	20	13	14	0.96	-1.26	27	6	27	40	0.60	-1.48	64	27	6	3	0.91	-0.85
Brasil	1990	149.648	74	67	1	15	17	-	-	31	1	20	48	-	-	79	1	14	6	-	-
	2000	175.786	81	73	1	17	9	0.86	-0.46	36	1	30	34	1.48	-1.55	82	1	14	3	0.59	-0.17
	2015	207.848	86	86	1	11	2	0.86	-0.46	58	1	30	11	1.48	-1.55	91	1	8	0	0.59	-0.17
Chile	1990	13.214	83	85	0	10	5	-	-	53	0	41	6	-	-	91	0	5	4	-	-
	2000	15.170	86	92	0	6	2	0.54	-0.15	67	0	29	3	2.12	-0.16	96	0	2	2	0.28	-0.15
	2015	17.948	90	100	0	0	0	0.54	-0.15	99	0	0	1	2.12	-0.16	100	0	0	0	0.28	-0.15
Colômbia	1990	33.307	68	69	9	6	16	-	-	41	4	12	43	-	-	82	11	3	4	-	-
	2000	40.404	72	76	8	8	8	0.58	-0.33	51	4	16	29	1.43	-1.05	86	9	5	0	0.18	0.00
	2015	48.229	76	84	9	4	3	0.58	-0.33	72	5	9	14	1.43	-1.05	88	9	2	0	0.18	0.00
Equador	1990	10.124	55	57	8	14	21	-	-	37	4	20	39	-	-	74	11	8	7	-	-
	2000	12.629	60	71	8	7	14	1.02	-0.77	53	5	12	29	1.81	-1.40	82	9	3	5	0.47	-0.32
	2015	16.144	64	86	9	1	3	1.02	-0.77	80	8	3	8	1.81	-1.40	89	10	0	0	0.47	-0.32
Guiana	1990	725	30	76	8	13	3	-	-	72	8	16	4	-	-	85	8	6	1	-	-
	2000	742	29	78	8	12	1	0.52	-0.05	75	9	15	2	0.64	-0.04	86	8	5	1	0.22	-0.05
	2015	767	29	86	9	4	1	0.52	-0.05	85	10	4	1	0.64	-0.04	89	8	2	0	0.22	-0.05
Paraguai	1990	4.250	49	37	2	59	2	-	-	14	0	82	4	-	-	62	3	34	1	-	-
	2000	5.303	55	72	0	27	1	1.29	-0.04	52	0	47	1	1.95	-0.07	88	0	11	0	0.66	-0.01
	2015	6.639	60	91	0	8	0	1.29	-0.04	81	0	19	0	1.95	-0.07	98	0	1	0	0.66	-0.01
Peru	1990	21.772	69	54	6	7	33	-	-	16	1	9	74	-	-	71	8	6	15	-	-
	2000	25.915	73	62	8	11	19	0.94	-0.79	25	2	20	53	2.18	-2.15	76	10	7	7	0.36	-0.20
	2015	31.377	79	76	9	7	7	0.94	-0.79	58	4	17	21	2.18	-2.15	81	11	4	4	0.36	-0.20
Suriname	1990	407	60	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	99	-	1	0	-	-
	2000	481	66	81	10	2	8	-0.11	-0.08	63	11	3	23	-0.14	-0.30	90	9	1	0	-0.09	0.02
	2015	543	66	79	10	5	6	-0.11	-0.08	61	11	10	18	-0.14	-0.30	88	9	2	0	-0.09	0.02
Uruguai	1990	3.110	89	92	2	1	5	-	-	81	2	4	13	-	-	93	3	0	4	-	-
	2000	3.321	92	94	3	1	2	0.10	-0.07	85	2	8	5	0.65	-0.31	95	3	1	1	0.05	-0.05
	2015	3.432	95	96	3	1	1	0.10	-0.07	95	2	2	1	0.65	-0.31	96	3	1	1	0.05	-0.05
Venezuela	1990	19.741	84	82	0	8	10	-	-	45	0	14	41	-	-	89	-	7	4	-	-
	2000	24.481	88	87	0	3	9	0.51	-0.30	52	0	7	41	1.32	-1.01	92	0	3	5	0.38	-0.19
	2015	31.108	89	95	0	0	5	0.51	-0.30	72	0	2	26	1.32	-1.01	98	0	0	2	0.38	-0.19

Fonte: adaptado de WHO e UNICEF, 2014, 2017.

O exame da Tabela permite concluir que a situação do saneamento é mais alarmante que a do abastecimento de água potável. A Bolívia é o pior cenário da região, com apenas 53% de cobertura, em contraste com o Chile que é o único que conseguiu universalizar o serviço de

saneamento tanto na zona urbana quanto na rural. O caso da Bolívia é emblemático, pois era o país que de longe possuía o pior atendimento em 1990. De lá para cá teve um avanço significativo na ampliação da rede na zona urbana e decréscimos vertiginosos em esgotos a céu aberto, alcançando as maiores taxas. No caso do saneamento rural, logo depois da Bolívia, com 27%, Brasil e Peru ficam com os piores índices de cobertura, com 58%, seguido do Suriname com 61%. Importante observar que, no caso do Brasil, esse índice significa que mais de doze milhões de brasileiros, habitantes da zona rural, ainda não possuem acesso aos serviços de saneamento com tecnologias aprimoradas. Chile e Peru apresentaram as maiores taxas de universalização, acima de 2% ao ano, seguidas do Equador, enquanto a Argentina apresentou redução na universalização; na redução do esgoto a céu aberto, Peru apresentou a maior taxa de decréscimo, acima de 2%, seguido de Bolívia, Brasil e Equador, com índices de redução em torno de 1,5%. No geral, assim como na água potável, o Paraguai teve excelentes resultados na universalização, saindo de uma das piores taxas (37%), para alcançar a faixa superior (91%).

**Tabela 10 – População utilizando equipamentos de saneamento aprimorados**

País	Ano	Rural																	
		Seguros	Despejados	Tratados	Latrinas e outros	Fossas sépticas	Conexões de esgoto	Seguros	Despejados	Tratados	Latrinas e outros	Fossas sépticas	Conexões de esgoto						
Argentina	2000	29	25	4	22	27	46	-	-	0	64	29	4	27	22	5	18	26	51
	2015	26	19	8	10	28	57	-	-	1	27	56	10	25	17	8	9	25	61
Bolívia	2000	15	8	7	9	7	22	-	-	1	13	3	2	19	9	10	8	9	34
	2015	19	8	11	9	7	36	-	-	1	19	5	4	22	7	15	6	8	51
Brasil	2000	26	16	11	12	20	42	-	-	1	20	12	4	29	16	13	10	22	50
	2015	39	11	27	9	14	64	-	-	4	25	25	8	40	9	31	6	12	73
Chile	2000	27	6	21	5	7	80	-	-	3	28	28	11	47	2	45	1	3	91
	2015	85	5	80	1	9	90	-	-	20	13	63	22	81	1	80	0	2	98
Colômbia	2000	17	7	10	1	12	62	-	-	3	3	31	16	16	3	13	1	5	80
	2015	20	9	11	1	17	67	-	-	2	4	56	12	16	3	13	0	5	83
Equador	2000	42	32	10	20	15	36	43	40	3	31	12	10	42	27	15	13	18	52
	2015	42	27	16	6	25	55	57	50	6	16	42	22	34	13	21	1	15	74
Guiana	2000	-	-	2	45	30	4	-	-	1	51	23	2	-	-	5	29	47	10
	2015	-	-	1	26	58	2	-	-	0	32	53	0	-	-	4	9	72	8
Paraguai	2000	-	-	1	44	14	14	-	-	0	30	16	6	-	-	2	56	12	21
	2015	-	-	1	38	45	9	-	-	0	54	27	0	-	-	1	27	57	15
Peru	2000	15	6	9	2	11	49	-	-	1	1	20	5	18	5	13	2	8	66
	2015	30	7	23	6	8	62	-	-	5	14	31	13	35	3	31	4	3	75
Suriname	2000	-	-	0	15	65	1	-	-	0	25	37	1	-	-	0	10	79	0
	2015	-	-	0	13	65	1	-	-	0	23	37	1	-	-	0	8	79	1
Uruguai	2000	62	20	41	-	41	54	-	-	0	0	85	0	63	18	45	0	37	58
	2015	64	19	45	2	35	58	-	-	3	7	85	3	64	17	47	2	33	61
Venezuela	2000	17	11	7	4	18	66	-	-	1	9	32	12	17	10	7	3	16	73
	2015	19	12	7	2	22	71	-	-	1	7	56	9	17	10	8	1	18	79

Fonte: adaptado de WHO e UNICEF, 2017.

Diferentemente do setor de água, em que todos os países atingiram o MDG de reduzir pela metade o déficit (com base nos dados de 1990), no caso do saneamento, metade dos países alcançaram o MDG – Argentina, Chile, Equador, Paraguai, Uruguai e Venezuela – principalmente porque investiram recursos no saneamento rural.

A Tabela 10, da mesma forma que a tabela 8, aponta três conjuntos de dados relativos aos serviços de saneamento aprimorados. No primeiro, os percentuais de serviços prestados com segurança; no segundo grupo o percentual de esgotos que são despejados no próprio local e os que passam por um processo de tratamento; no terceiro grupo, o tipo de tecnologia utilizada, entre latrinas, fossas sépticas e serviços de esgoto. Desses dados, destaca-se o caso do Chile, que possui elevados percentuais de esgotos conectados em redes (90%) e tratados (80%), sinalizando na verdade que a situação de acesso a redes públicas de esgoto e ao tratamento ainda é bastante precária na América do Sul.

### 3.1.2 Soberania hídrica: eficiência na gestão dos recursos hídricos

Se no século XX, especialmente com a Segunda Guerra Mundial, o petróleo, de simples bem de consumo e fonte de energia, tornou-se o principal recurso econômico estratégico dos países na geopolítica mundial, indicador do poder de um país no cenário internacional – e, portanto, da intensidade de sua soberania –, as águas passam a assumir esse lugar no século XXI, podendo ser considerada a era do direito humano à água (GARCIA, M., 2013, p. 50). Nesse contexto de poder, surge a discussão sobre soberania hídrica. A soberania é assim compreendida como um atributo do poder, uma qualidade que remete ao caráter supremo, que não admite nenhum outro superior (MALBERG, 1998, p. 81).

No entanto, a construção da ideia moderna de soberania, sem prejuízo das discussões em torno de uma legitimação intrínseca do poder do ponto de vista interno (WEBER, 2005), remete na verdade a uma questão de reconhecimento recíproco internacional. O Tratado de Paz de Vestefália, responsável pela consolidação dos Estados modernos, constitui-se na verdade em um acordo internacional de mútuo reconhecimento das soberanias recíprocas dos governos signatários, delimitando-se até onde começavam e terminavam os poderes de cada um e aceitando que as decisões tomadas por eles nesses territórios deveriam ser respeitadas.

Já no período do Pós-Guerra, com a construção formalizada do cenário global, a soberania de um Estado passa a ser medida pelo seu grau de inserção nas organizações internacionais – em especial, da Organização das Nações Unidas –, inserção essa medida pelo cumprimento dos tratados internacionais multilaterais celebrados, notadamente em matéria de direitos humanos e de cooperação internacional (BODANSKY, 2008). É com base nessas

premissas, afora aspectos de geopolítica e economia internacional, que a ordem jurídica global não reconhece de imediato a emancipação de novos países, principalmente quando esta ocorre por meio de conflitos armados, normalmente aguardando-se o desfecho do conflito e a estabilização dos poderes; no mesmo sentido, são aplicadas sanções políticas internacionais – como embargos econômicos, retirada de assento em conferências e vedação de participação oficial em eventos – a países que descumprem as normas internacionais. Portanto, em sua gênese moderna, a soberania implica uma necessidade de constante afirmação do cumprimento dos acordos internacionais.

Considerando a História mundial de dominância e conflitos em torno do petróleo no século XX, que vão da formação de um cartel internacional das grandes multinacionais mundiais – inicialmente com o Acordo de Achnacarry, em 1928, e depois com o Acordo de Londres, e 1934, para a formação do grupo conhecido como Sete Irmãs – à investida dos países em desenvolvimento em contra-ataque à dominação do petróleo pelo capital e aos efeitos deletérios causados pela extração predatória – pelos processos de nacionalização das jazidas de petróleo e a imposição de contratos menos vantajosos, culminando com a formação da Organização dos Países Exportadores de Petróleo –, dos choques do petróleo nos anos 1970 às guerras iniciadas sob o escuso motivo do petróleo, no contexto de controle do Golfo Pérsico pelos Estados Unidos (COSTA, M., 2009, p. 14-25), é de se imaginar que o mesmo venha a acontecer com a gestão de recursos hídricos no mundo inteiro.

Pode-se falar, portanto, em soberania hídrica como uma das facetas da soberania, ao lado, por exemplo, da soberania econômica, alimentar e energética. De um ponto de vista ordinário, a soberania hídrica importa em reconhecer a autoridade dos Estados em ditar a própria política de gerenciamento e manejo de suas águas doces. A soberania hídrica, noutro sentido, pode implicar a autossuficiência do país na obtenção das próprias fontes de água, conferindo-lhe condições de autossustentabilidade e independência hídricas.

Já nos anos 1990, em praticamente todos os países da América do Sul, houve um processo de privatização dos serviços públicos e água potável e saneamento, segundo os parâmetros definidos no Consenso de Washington e exigidos pelo Fundo Monetário Internacional para os países endividados, fatos que geraram relativa preocupação quanto à apropriação das águas por agentes privados. No cenário internacional, a partir dessa década também se intensificaram os documentos que buscavam resguardar a proteção das águas, inclusive com a definição do dia mundial da água, em 22 de março (GARCIA, M., 2013, p. 51). Nesse contexto, a América do Sul tem um papel crucial para o presente momento histórico, devendo apresentar uma visão diferente para a gestão das águas sob um paradigma próprio.

A segurança nacional das águas passa a se tornar um imperativo estatal para a região. Ameaças veladas de que haveria uma intenção na privatização dos recursos hídricos, em especial do SAG, um dos maiores aquíferos do mundo, ainda que sejam meramente especulativos e sem qualquer base empírica, fazem eco a uma preocupação regional (SILVEIRA, 2018, online). Em virtude disso, a declaração dos direitos humanos à água e ao saneamento básico, enquanto por um lado exerce uma função importantíssima para a garantia de uma vida digna para as pessoas e ao mesmo tempo da proteção ambiental das fontes de água, por outro lado impõe um ônus aos países, principalmente àqueles que possuem o que se pode chamar de talento hídrico, para demonstrarem internacionalmente o cumprimento desses direitos no nível doméstico. E essa demonstração deve ocorrer mediante a divulgação dos dados de eficiência dos países na universalização dos serviços de água potável e saneamento. Da mesma forma, deve haver uma preocupação com o gerenciamento adequado dos recursos hídricos, repelindo-se as causas da crise hídrica – ausência de controle de desperdícios, falta de planejamento adequado e efetivo e ausência de integração das políticas.

Como visto na seção anterior, os dados de cobertura do acesso à água potável segura e limpa e estruturas de saneamento adequadas na América do Sul, embora apontem resultados significativos, ainda demonstram que há um longo percurso a ser trilhado, especialmente em se tratando de universalização (i) nas zonas rurais, (ii) na disponibilidade de água, (iii) nas estruturas de saneamento e (iv) no tratamento dos esgotos. Com efeito, a construção do Direito Internacional a partir de meados do século XX também exigiu dos Estados modernos a paulatina renúncia às soberanias nacionais, que deixaram de ser absolutas em prol da busca de melhores resultados a partir da cooperação mútua. De fato, a aceitação de atos normativos heterônomos, produzidos por organizações internacionais, necessariamente perpassa pela autolimitação da própria soberania. Do exposto, conclui-se que o reconhecimento dos direitos humanos à água potável e ao saneamento passa a impor uma articulação cooperativa e renúncias parciais à soberania hídrica. É inescapável a necessidade da criação de uma política regional de gestão compartilhada, fundada em instrumentos cooperativos entre as nações, para a solução da crise hídrica verificada em âmbito mundial.

### **3.2 As experiências nacionais de gestão de recursos hídricos na América do Sul: princípios, instrumentos e experiências**

Uma análise da legislação brasileira não é, por si só, suficiente para os limites da presente pesquisa. O sistema brasileiro possui suas idiossincrasias e seus obstáculos institucionais próprios. Entre eles, o federalismo brasileiro, conquanto complexo, guarda do seu

passado uma forte tendência centralizadora, com alta concentração de competências expressas nas mãos da União, já que nunca foi um federalismo tradicional, mas um federalismo às avessas (MELO, A., 2016a). Nesse sentido, sempre houve uma tendência, inclusive após 1988, de tratamento federal dos temas, raramente se dando importância às identidades culturais regionais, fato que se observa também na jurisprudência do STF (GALINDO, 2006, p. 100), embora se tenha visto em matéria de água e saneamento uma participação mais ativa dos entes periféricos. Em virtude disso, a análise das realidades normativas e institucionais serve como estratégia de modulação da investigação empreendida na seção anterior.

Não se trata de uma pesquisa tipicamente comparada. Não haveria qualquer possibilidade de trabalhar comparativamente todos os países da América do Sul. Nada obstante, pode-se realizar uma abordagem comparativa, com recortes muito específicos, a saber: o exame dos princípios e instrumentos adotados para a gestão dos recursos hídricos, com base nos normativos vigentes. Eventualmente, faz-se menção a experiências concretas de conflitos relacionados com os recursos hídricos.

Esta seção está dividida em onze seções, cada uma delas dedicada à legislação de cada um dos países da América do Sul. A ordem dos países sul-americanos a seguir examinados se dá por razões geográficas e hídricas: de um lado, os países que compõem a Bacia do Prata e o Aquífero Guarani, do mais austral ao mais equatorial; de outro lado, os países que compõem a Bacia Amazônica, em sentido horário; divisando-os, o Chile, que não faz fronteira com o Brasil. Excluiu-se a Guiana Francesa porque não se configura um Estado soberano, mas uma divisão administrativa da República francesa, desinteressada com os problemas particulares da América do Sul.

### 3.2.1 Argentina

Na Argentina, tal qual o Brasil, também é um Estado federal. No entanto, o federalismo argentino em muito se diferencia do brasileiro, porque dotado de características muito similares ao modelo clássico de convergência, pois as atuais províncias inicialmente formaram uma confederação para somente depois confirmarem a união através de uma constituição, com a abdicação das respectivas soberanias nacionais em troca de autonomia política, e a definição de competências bastante específicas para o ente central, resguardando-se as competências residuais às províncias. Nesse sentido, há uma forte presença da cultura de fortalecimento do poder local (GALINDO, 2006, p. 99).

A Constituição argentina reserva às províncias o domínio dos recursos naturais em seus respectivos territórios (art. 124, parágrafo 2<sup>134</sup>). Além disso, o próprio Código Civil e Comercial argentino, recentemente estabelecido pela Lei nº 26.994, de 2014, estabelece que as águas interiores, rios e todas as águas de interesse geral são bens públicos (art. 235, alínea b<sup>135</sup>), ressalvados aqueles que surgem em terrenos dos particulares que não se configurem como fonte natural e as oriundas da coleta de água da chuva.

A jurisprudência argentina, em várias cortes provinciais, tem consolidado o reconhecimento do direito humano de acesso à água potável, especialmente em se tratando de interrupção do serviço por inadimplência do usuário residencial (AMORIM, 2015, p. 239). Com efeito, na Cidade Autônoma de Buenos Aires (CABA) o marco regulatório da prestação dos serviços de água e saneamento estabelece que no caso de corte do serviço de usuários residenciais, não poderá ser total para que seja assegurado o abastecimento do mínimo vital (art. 61, item b<sup>136</sup>).

Da legislação nacional, destaca-se a Lei nº 25.688, de 2002, que institui o regime de gestão ambiental de águas no país. Essa lei possui regras importantes, como a definição das bacias hidrográficas como unidade ambiental de gestão das águas, e de sua indivisibilidade (art. 3<sup>o137</sup>), a previsão dos comitês de bacia hidrográfica para assessorar a autoridade gestora dos recursos hídricos (art. 4<sup>o138</sup>), e o regime de permissões para uso das águas (art. 6<sup>o139</sup>).

---

<sup>134</sup> “Artículo 124 [...] Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.”

<sup>135</sup> “ARTICULO 235.- Bienes pertenecientes al dominio público. Son bienes pertenecientes al dominio público, excepto lo dispuesto por leyes especiales: [...] b) las aguas interiores, bahías, golfos, ensenadas, puertos, ancladeros y las playas marítimas; se entiende por playas marítimas la porción de tierra que las mareas bañan y desocupan durante las más altas y más bajas mareas normales, y su continuación hasta la distancia que corresponda de conformidad con la legislación especial de orden nacional o local aplicable en cada caso;”

<sup>136</sup> “Artículo 61: Procedimiento para el corte del servicio: La Entidad Prestadora al proceder al corte del servicio, deberá observar el cumplimiento de las pautas que a continuación se establecen: [...]b) En el caso de Usuarios residenciales, el corte del servicio no podrá ser total, debiendo la Entidad Prestadora garantizar un abastecimiento mínimo vital.”

<sup>137</sup> “ARTICULO 3° — Las cuencas hídricas como unidad ambiental de gestión del recurso se consideran indivisibles.”

<sup>138</sup> “ARTICULO 4° — Créanse, para las cuencas interjurisdiccionales, los comités de cuencas hídricas con la misión de asesorar a la autoridad competente en materia de recursos hídricos y colaborar en la gestión ambientalmente sustentable de las cuencas hídricas. La competencia geográfica de cada comité de cuenca hídrica podrá emplear categorías menores o mayores de la cuenca, agrupando o subdividiendo las mismas en unidades ambientalmente coherentes a efectos de una mejor distribución geográfica de los organismos y de sus responsabilidades respectivas.”

<sup>139</sup> “ARTICULO 6° — Para utilizar las aguas objeto de esta ley, se deberá contar con el permiso de la autoridad competente. En el caso de las cuencas interjurisdiccionales, cuando el impacto ambiental sobre alguna de las otras jurisdicciones sea significativo, será vinculante la aprobación de dicha utilización por el Comité de Cuenca correspondiente, el que estará facultado para este acto por las distintas jurisdicciones que lo componen.”

Das províncias argentinas, uma atenção especial deve ser dada para a CABA, uma vez que possui a legislação mais recente no tema (EMBED; MARTÍN, 2015, p. 37-39).

Na CABA, a prestação dos serviços era realizada pelas *Aguas Argentinas*, empresa desestatizada nos anos 1990 com abertura de capital para o investimento privado, até 2006, quando teve o contrato revogado pelo governo e os serviços de saneamento básico transferidos para a estatal *Agua y Saneamientos Argentinos* (AySA), com natureza de sociedade de economia mista. Em direção semelhante, a regulação desses serviços, baseada no modelo gerencial, também foi modificado, antes sendo realizado pelo *Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios* (ETOSS) e a partir de 2007 pelo *Ente Regulador de Aguas y Saneamiento* (ERAS) (LENTINI, 2009, p. 3).

O ETOSS foi criado em 1993 para regular a então privatizada *Aguas Argentinas* e monitorar o cumprimento das regras contratuais. Em sua competência incluía-se a definição de tarifas, a aprovação do plano plurianual de investimentos da empresa, o recebimento e composição de reclamações de usuários dos serviços e terceiros interessados, e a aplicação de penalidades e medidas corretivas por descumprimento das normas legais, pactuadas e regulamentares. Como ocorrido em geral nos países que passaram por esse processo de desestatização e formação do Estado gerencial, a equipe de reguladores foi constituída a partir de uma subdivisão da antiga empresa pública, a *Obras Sanitarias de la Nación* (OSN), sem a devida qualificação técnica e econômica para lidar com a nova realidade (ALCÁZAR; ABDALA; SHIRLEY, 2002, p. 79).

No ano de 2009 é aprovada a Lei de Gestão Ambiental das Águas na província, promulgada pela Lei nº 3.295, de 11 de janeiro de 2010. A lei prevê como objetivos: a proteção ambiental e gestão integrada da água, garantindo-se a qualidade ambientalmente adequada e a provisão de usos e aproveitamento racional, eficiente, equitativo e sustentável, a promoção da inovação tecnológica e a gestão de processos ambientalmente adequados (art. 2º). Em seguida, a lei estabelece o direito de acesso à água potável em quantidade e qualidade suficientes para os usos pessoais e domésticos como um direito humano fundamental (art. 3º<sup>140</sup>). Também se estabelece que o uso principal da água na CABA é para o abastecimento da população, prioritário sobre os demais (art. 15<sup>141</sup>).

---

<sup>140</sup> “Art. 3º.- La ciudad garantiza a todos sus habitantes el acceso al agua potable en cantidad y calidad suficientes para usos personales y doméstico como derecho humano fundamental.”

<sup>141</sup> “Art. 15.- Abastecimiento de la Población: El principal uso del agua es el abastecimiento de la población, y tiene prioridad frente a cualquier otro uso.”

Quanto aos instrumentos de preservação dos recursos hídricos, incluem-se o monitoramento dos mananciais (art. 6º), o desenvolvimento de uma base de dados (art. 9º) e a definição de parâmetros de qualidade (art. 10), bem como a participação dos cidadãos na deliberação quanto aos usos prioritários e padrões de qualidade (art. 12). Mais à frente, a lei cria o Registro de Água, para cadastrar todas as permissões outorgadas pelo poder público (art. 21). As permissões de uso de água são conferidas a título precário e oneroso, de duração anual porém renovável, sem direito à indenização (art. 27). Quanto ao pagamento do *canon* (tarifa), a lei remete à *Ley Tarifaria*, a ser elaborada pela autoridade de aplicação (art. 34).

A lei não cria um arranjo institucional para a gestão de recursos hídricos, atribuindo à *Agencia de Protección Ambiental del Gobierno de la CABA* a função de autoridade responsável pelo planejamento e elaboração das políticas, coordenação da gestão ambiental, classificação dos corpos hídricos, outorga de permissões, administração do Registro de Água, aplicação de sanções, entre outros (arts. 46 e 47). A política hídrica deverá ser elaborada de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo *Consejo Hídrico Federal*.

### 3.2.2 Uruguai

A Constituição do Uruguai vem a ser a primeira a tratar sobre o direito humano à água, como reação à crise ocasionada pelo processo de desestatização dos serviços de água e saneamento no país ocorrido na década de 1990. Nos anos 2000, houve uma mobilização nacional, com manifestações contrárias à manutenção da política até então vigente, trazendo de volta para a discussão política a discussão sobre a manutenção do modelo então vigente ou o retorno a um modelo público, já amadurecido com a experiência fracassada na década anterior. Como consequência, foi criada uma comissão popular para elaboração de uma proposta de emenda constitucional de iniciativa popular, implementando um novo modelo de gestão do setor de água e saneamento (AMORIM, 2015, p. 236).

Em virtude de um plebiscito sobre um projeto de emenda constitucional de iniciativa popular, com a finalidade de incluir os acessos à água e ao saneamento como direitos humanos fundamentais, foi implementado em 2004. A versão vigente da Constituição uruguaia estabelece a água como recurso natural essencial para a vida e constitui os acessos à água e ao saneamento como direitos humanos; e vai além, para traçar diretrizes relativas à política nacional de água e saneamento – ordenação do território, conservação e proteção ambiental e restauração da natureza, gestão sustentável e participativa dos recursos hídricos, bacia hidrográfica como unidade básica de gestão, prioridade do uso da água para abastecimento de água potável às populações e sobreposição do social sobre o econômico. Ademais, dá um

tratamento jurídico-político unitário para as águas, como parte do domínio público hidráulico e submetidas ao interesse geral; veda a prestação dos serviços públicos de água e saneamento por pessoas jurídicas privadas não estatais; e ainda prevê, fundada na solidariedade internacional, a possibilidade de abastecimento de água a outros países, em caso de desabastecimento, desde que aprovado por maioria qualificada (art. 47<sup>142</sup>).

Em 2009, foi instituída a Política Nacional de Aguas (PNA) pela Ley nº 18.610, bastante enxuta, regulamentando o comando constitucional em menos de trinta artigos, com o estabelecimento da estrutura básica de funcionamento do setor. Dessa forma, pode ser compreendida como uma norma-quadro, que incorporou regramentos dos antigos código de águas, lei de irrigação e lei de águas pluviais (AMORIM, 2015, p. 237-238). Logo no início, a PNA reitera os direitos humanos universais de acesso à água potável e ao saneamento, devendo o Estado efetivá-los (arts. 2 e 3<sup>143</sup>), determina a amplitude da PNA, que inclui os recursos hídricos e os serviços vinculados à água, e atribui ao Ministério de moradia, ordenação territorial e meio ambiente a proposta ao Poder Executivo da PNA (arts. 5 e 6<sup>144</sup>).

---

<sup>142</sup> Artículo 47.- La protección del medio ambiente es de interés general. Las personas deberán abstenerse de cualquier acto que cause depredación, destrucción o contaminación graves al medio ambiente. La ley reglamentará esta disposición y podrá prever sanciones para los transgresores.

El agua es un recurso natural esencial para la vida.

El acceso al agua potable y el acceso al saneamiento, constituyen derechos humanos fundamentales.

1) La política nacional de aguas y saneamiento estará basada en: a) el ordenamiento del territorio, conservación y protección del Medio Ambiente y la restauración de la naturaleza. b) la gestión sustentable, solidaria con las generaciones futuras, de los recursos hídricos y la preservación del ciclo hidrológico que constituyen asuntos de interés general. Los usuarios y la sociedad civil, participarán en todas las instancias de planificación, gestión y control de recursos hídricos; estableciéndose las cuencas hidrográficas como unidades básicas. c) el establecimiento de prioridades para el uso del agua por regiones, cuencas o partes de ellas, siendo la primera prioridad el abastecimiento de agua potable a poblaciones. d) el principio por el cual la prestación del servicio de agua potable y saneamiento, deberá hacerse anteponiendo las razones de orden social a las de orden económico.

Toda autorización, concesión o permiso que de cualquier manera vulnere las disposiciones anteriores deberá ser dejada sin efecto.

2) Las aguas superficiales, así como las subterráneas, con excepción de las pluviales, integradas en el ciclo hidrológico, constituyen un recurso unitario, subordinado al interés general, que forma parte del dominio público estatal, como dominio público hidráulico.

3) El servicio público de saneamiento y el servicio público de abastecimiento de agua para el consumo humano serán prestados exclusiva y directamente por personas jurídicas estatales.

4) La ley, por los tres quintos de votos del total de componentes de cada Cámara, podrá autorizar el suministro de agua, a otro país, cuando éste se encuentre desabastecido y por motivos de solidaridad.”

<sup>143</sup> “Artículo 2 Todos los habitantes tienen derecho al acceso al agua potable y al saneamiento. El Estado actuará propendiendo al efectivo ejercicio de tales derechos.

Artículo 3 El agua es un recurso natural esencial para la vida. El acceso al agua potable y al saneamiento son derechos humanos fundamentales reconocidos en el inciso segundo del artículo 47 de la Constitución de la República.”

<sup>144</sup> “Artículo 5 La Política Nacional de Aguas comprende la gestión de los recursos hídricos así como los servicios y usos vinculados al agua

Artículo 6 Corresponde al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente proponer al Poder Ejecutivo la Política Nacional de Aguas.”

No que concerne aos princípios da PNA, antecipando-se a lei na exigência de aplicação dos princípios da prevenção e precaução na adoção de medidas que possam impactar negativamente nos recursos hídricos (art. 7<sup>145</sup>), são arrolados outros em seguida – gestão sustentável e solidária dos recursos hídricos com preservação do ciclo hidrológico; gestão integrada nos aspectos sociais, econômicos e ambientais; gestão precautória de aversão a riscos de prejuízos aos recursos hídricos; poluidor-pagador em recursos hídricos; bacia hidrográfica como unidade de atuação para planejamento, controle e gestão dos recursos hídricos; descentralização, ordenação territorial e desenvolvimento sustentável; educação ambiental para uso responsável, eficiente e sustentável em suas dimensões social, ambiental, cultural, econômica e produtiva; uso prioritário dos recursos hídricos para o abastecimento de água potável; equidade, acessibilidade econômica, solidariedade e sustentabilidade para acesso e uso da água; coordenação e cooperação internacional para gestão de águas transfronteiriças; participação social no planejamento, gestão e controle; exclusividade da prestação dos serviços públicos de água e saneamento por entidades públicas; atualidade das atividades segundo a evolução do conhecimento científico e tecnológico (art. 8).

Quanto aos instrumentos da PNA, a legislação é mais aberta, apontando meios de baixa eficácia ou vigor, sendo indicados os seguintes: (i) planejamentos nacional, regional e local, baseados na bacia hidrográfica ou do aquífero, os usos múltiplos e as diferentes exigências; (ii) coordenação institucional entre as entidades em matéria de água; (iii) um sistema nacional de informação hídrica; (iv) transversalidade das demais políticas públicas; (v) capacitação e formação de capital humano para participação no planejamento, gestão e controle dos recursos hídricos e dos serviços de água potável e saneamento; (vi) ordenação territorial; (vii) pesquisa científica e tecnológica em matéria de águas; (viii) cobrança pelo uso, para eficiência da água e sustentabilidade ambiental; (ix) sanções e outras medidas complementares; e (x) incentivos para o uso sustentável de qualquer natureza (art. 9).

Em matéria de recursos hídricos, a PNA cria o *Consejo Nacional de Agua, Ambiente y Territorio*, submetido ao Ministério de moradia, ordenação territorial e meio ambiente e de composição paritária de representantes do governo, dos usuários e da sociedade civil (art. 23), atribuindo a este a formulação de plano nacional de gestão de recursos hídricos (art. 13). Um dos diferenciais da PNA uruguaia é a definição de um órgão gestor nacional único para lidar com o manejo de recursos hídricos e os serviços de água potável e saneamento, o que poderá facilitar a integração dos mecanismos.

---

<sup>145</sup> “Artículo 7 Toda persona deberá abstenerse de provocar impactos ambientales negativos o nocivos en los recursos hídricos, adoptando las medidas de prevención y precaución necesarias.”

No que concerne aos serviços públicos de água potável e saneamento, a PNA elucida que o objetivo da política é assegurar a universalização do acesso aos serviços, como consequência da superação do caráter econômico pelo social (art. 14), e que se promoverá o fomento a eficiência e o uso racional da água potável de acordo com os aspectos culturais e educativos (art. 15). Da mesma forma que nos recursos hídricos, a PNA confere ao *Consejo Nacional e Agua, Ambiente y Territorio* a atribuição para a elaboração do plano nacional de água potável e saneamento integral, com respeito às peculiaridades locais e regionais, tecnologias apropriadas e diferentes capacidades de pagamento com a adoção de soluções graduais e progressivas (art. 17).

A PNA ainda estabelece regras sobre participação dos usuários e da sociedade civil no planejamento, gestão e controle dos recursos hídricos (arts. 18 e 19), sobre o sistema nacional de informação hídrica, cujos desenho, desenvolvimento e atualização tecnológica devem almejar a tomada de decisão do gestor público (art. 20), também conferindo ao *Consejo Nacional de Agua, Ambiente y Territorio* a competência para definir os indicadores e um protocolo nacional de medição (art. 21).

Na estruturação do setor, a PNA também menciona a participação dos *Consejos Regionales de Recursos Hídricos* para planejamento e gestão de águas na respectiva região, e confecção dos planos de recursos hídricos (art. 26<sup>146</sup>). Compete também a esses conselhos regionais a coordenação da formação de *comisiones de cuencas y de acuíferos*, equivalentes aos comitês de bacia, com participação representativa ampla, para conferir sustentabilidade à gestão local das águas e compor conflitos em questões de uso da água (art. 29<sup>147</sup>).

### 3.2.3 Paraguai

A Constituição paraguaia de 1992 não trata especificamente de águas, mas possui regras relativamente importantes em matéria de proteção do meio ambiente. Os arts. 7 e 8, logo após os direitos fundamentais relacionados à vida, conferem direitos fundamentais relacionados ao

---

<sup>146</sup> “Artículo 26 A los Consejos Regionales de Recursos Hídricos compete planificar y deliberar sobre todos los temas relativos al agua en la región, en particular lo atinente a la formulación de planes regionales de recursos hídricos. El carácter transfronterizo de los recursos hídricos determina tres regiones hidrográficas que cubren la totalidad del territorio: río Uruguay, laguna Merín y Río de la Plata y su frente marítimo. Ello implicará la participación del Ministerio de Relaciones Exteriores en la esfera de las competencias que le son propias, y asegurando de conformidad con las mismas, la coordinación con las correspondientes representaciones del país en las comisiones fronterizas y regionales.”

<sup>147</sup> “Artículo 29 Los Consejos Regionales de Recursos Hídricos promoverán y coordinarán la formación de comisiones de cuencas y de acuíferos que permitan dar sustentabilidad a la gestión local de los recursos naturales y administrarlos potenciales conflictos por su uso. Dichas comisiones funcionarán como asesoras de los Consejos Regionales y su integración asegurará una representatividad amplia de los actores locales con presencia activa en el territorio.”

meio ambiente; mais especificamente, o direito a viver em um ambiente saudável e ecologicamente equilibrado (art. 7<sup>148</sup>) e o controle e proibição de atividades antrópicas capazes de provocar a poluição ambiental, bem como o dever de indenização por dano ambiental (art. 8<sup>149</sup>). Mais à frente, tratando dos direitos fundamentais de igualdade, impõe a obrigação estatal de garantir o acesso equitativo de oportunidades na participação dos benefícios da natureza (entre os quais, a água) (art. 47, inciso 4<sup>150</sup>). Já em matéria de distribuição de competências, a Constituição confere aos governos departamentais a organização dos serviços departamentais comuns, entre outros, os de água potável, desde que afetem conjuntamente a mais de um município e promover a implementação de associações de cooperação intermunicipais para a realização desses serviços (art. 163, inciso 1<sup>151</sup>) (PARAGUAY, 1992, online).

Nesse sentido, a redação dada pelo art. 163, inciso 1, pode sugerir uma dupla interpretação: numa leitura restrita e literal, significaria que os serviços de abastecimento de água potável seriam necessariamente de atribuição do departamento, enquanto outros serviços não listados somente seriam se afetarem mais de um municípios – nesse caso, seria como entender que a Constituição já presumiu que os serviços de abastecimento de água potável são necessariamente intermunicipais; numa leitura mais ampla e finalística, esses serviços de abastecimento de água potável seriam municipais, mas os departamentos poderiam ser responsáveis por sua prestação, caso não fosse possível a criação de uma associação de cooperação entre os municípios envolvidos. Para essa segunda interpretação, corrobora o teor da Constituição, que confere autonomia política, administrativa e normativa aos municípios

---

<sup>148</sup> “Artículo 7 - DEL DERECHO A UN AMBIENTE SALUDABLE. Toda persona tiene derecho a habitar en un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado. Constituyen objetivos prioritarios de interés social la preservación, la conservación, la recomposición y el mejoramiento del ambiente, así como su conciliación con el desarrollo humano integral. [...]”

<sup>149</sup> “Artículo 8 - DE LA PROTECCIÓN AMBIENTAL. [...] Se prohíbe la fabricación, el montaje, la importación, la comercialización, la posesión o el uso de armas nucleares, químicas y biológicas, así como la introducción al país de residuos tóxicos. La ley podrá extender ésta prohibición a otros elementos peligrosos; asimismo, regulará el tráfico de recursos genéticos y de su tecnología, precautelando los intereses nacionales. El delito ecológico será definido y sancionado por la ley. Todo daño al ambiente importará la obligación de recomponer e indemnizar.”

<sup>150</sup> “Artículo 47 - DE LAS GARANTÍAS DE LA IGUALDAD. El Estado garantizará a todos los habitantes de la República: [...] 4. la igualdad de oportunidades en la participación de los beneficios de la naturaleza, [...]”

<sup>151</sup> “Artículo 163 - DE LA COMPETENCIA. Es de competencia del gobierno departamental: 1. [...] organizar los servicios departamentales comunes, tales como [...] provisión [...] de agua potable y los demás que afecten conjuntamente a más de un Municipio, así como promover las asociaciones de cooperación entre ellos;”

(art. 166<sup>152</sup>), garantindo-se-lhes a livre gestão em matérias de sua competência – urbanismo, ambiente e abastecimento (art. 168.1<sup>153</sup>).

A nível infraconstitucional, sem prejuízo da legislação ambiental instituída pela Lei nº 1.561, de 2000, merecem destaque a Lei nº 1.614, também de 2000, que instituiu a *Ley General del Marco Regulatorio y Tarifario del Servicio Publico de Provisión de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario para la República del Paraguay*, e a Lei nº 3.239, de 2007, a *Ley de los Recursos Hídricos del Paraguay* (AMORIM, 2015, p. 248-249).

A lei dos serviços públicos de água potável e saneamento qualifica-os como serviço público nacional, para os quais se exige a prestação com continuidade, sustentabilidade, regularidade, qualidade, generalidade e igualdade, eficiência, proteção à saúde e ao meio ambiente, bem como a utilização racional dos recursos hídricos (art. 3º<sup>154</sup>). Entre os objetivos do marco regulatório, estão a instauração do sistema normativo sobre o assunto, a expansão dos serviços para toda a população e melhoria dos índices de qualidade, a facilitação da proteção dos direitos e o cumprimento dos deveres pelos usuários, prestadores e titular, a prestação eficiente e economicamente sustentável do serviço público para manutenção e ampliação das redes, e a proteção da saúde pública e do meio ambiente com racionalização dos recursos hídricos (art. 5º<sup>155</sup>).

O titular dos serviços – responsável pela elaboração das políticas e planos dos serviços, pela prestação dos serviços diretamente ou por delegação, pelo estabelecimento dos condicionantes da prestação dos serviços, pelo estabelecimento de tarifas e das obrigações dos

---

<sup>152</sup> “Artículo 166 - DE LA AUTONOMIA. Las municipalidades son los órganos de gobierno local con personería jurídica que, dentro de su competencia, tienen autonomía política, administrativa y normativa, así como autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos.”

<sup>153</sup> “Artículo 168 - DE LAS ATRIBUCIONES. Serán atribuciones de las municipalidades, en su jurisdicción territorial y con arreglo a la ley: 1. la libre gestión en materias de su competencia, particularmente en las de urbanismo, ambiente, abasto, [...]”

<sup>154</sup> “Artículo 3º.- Condiciones esenciales del servicio: El servicio definido en los términos del artículo 2º se declara como servicio público nacional, con los alcances establecidos en la Constitución Nacional y se prestará en condiciones de continuidad, sustentabilidad, regularidad, calidad, generalidad e igualdad, de manera tal que se asegure su eficiente prestación a los usuarios, la protección de la salud pública y del medio ambiente y la utilización racional de los recursos.”

<sup>155</sup> “Artículo 5º.- Objetivos del Marco Regulatorio. Son objetivos del Marco Regulatorio, los siguientes: a) establecer un sistema normativo que garantice la prestación y continuidad del servicio de acuerdo con las condiciones esenciales establecidas en el artículo 3º de esta ley; b) promover la expansión del servicio a toda la población, y mejorar los actuales niveles de calidad a fin de situarlos a niveles aceptables de calidad del mismo; c) regular y proteger adecuadamente los derechos, facultades y atribuciones, y controlar el cumplimiento de las obligaciones de los usuarios del servicio, del titular, de los prestadores, y del ERSSAN; d) promover, regular y garantizar la prestación eficiente del servicio existente y de los que se incorporen en el futuro, de acuerdo con los niveles de calidad, régimen tarifario y eficiencia que se establecen, así como con el adecuado mantenimiento y desarrollo de los bienes afectados; y e) proteger la salud pública y el medio ambiente, preservar los recursos naturales y racionalizar el uso de los mismos.”

prestadores quanto aos investimentos e pela aplicação de sanções (art. 7<sup>o156</sup>) – é o Estado paraguaio, mas este poderá delegar algumas das atribuições para os governos municipais ou, subsidiariamente, dos governos departamentais para a prestação dos serviços (art. 6<sup>o157</sup>).

O marco regulatório dos serviços públicos de água e saneamento cria o *Ente Regulador de Servicios Sanitarios* (ERSSAN), de natureza autárquica, com personalidade jurídica, integrante do Poder Executivo, com o objetivo de regular a prestação dos serviços mediante supervisão da qualidade e eficiência do serviço, mediação dos interesses das partes envolvidas (usuário, prestadores e titular) e verificar o cumprimento das normas legais, regulamentares e pactuadas, podendo para tanto estabelecer regulamentos e critérios de avaliação do desempenho dos prestadores, do regime tarifário, da aplicação de sanções, realizar a supervisão do cumprimento das obrigações, inclusive metas de melhoria e expansão das redes e do cumprimento do regime tarifário, entre outros (art. 10).

No pertinente à prestação dos serviços, a lei paraguaia prevê a possibilidade tanto de prestação direta quanto de delegação (art. 26), que poderá ser por concessão, dentro do modelo tradicional de delegação de serviços públicos para entidades empresariais mediante aporte de investimentos para expansão dos serviços e o retorno desses investimentos mediante mecanismos tarifários de eficiência (art. 27), ou por permissão, outorgado pelo prazo de dez anos, por decreto executivo, para pequenas localidades (no máximo duas mil ligações individuais), podendo ser dispensado o certame em caso de Juntas de Saneamento (art. 28).

O marco legal dos serviços de água potável e saneamento prevê a obrigação do usuário de conexão às redes públicas que se encontrem disponíveis, somente sendo permitida a desconexão em caso de o imóvel se encontrar desabitado ou baldio (art. 37). Contraditoriamente, assim como na legislação brasileira, confere-se ao prestador a possibilidade de corte do serviço por falta de pagamento, desde que previamente notificado

---

<sup>156</sup> “Artículo 7º.- Competencia del Titular. El titular del servicio tendrá los siguientes deberes y facultades: a) determinar las políticas y los planes de desarrollo relativos al servicio; b) proveer la prestación del servicio, en las condiciones establecidas en el Marco Regulatorio, por sí o por medio de prestadores, permisionarios o concesionarios; c) establecer todas las condiciones de los permisos o concesiones, con sujeción a las disposiciones del Marco Regulatorio. Celebrar, prorrogar y extinguir dichos actos y contratos; d) establecer los valores tarifarios del servicio, con sujeción al régimen tarifario establecido en el Marco Regulatorio y a las disposiciones contractuales establecidas en cada caso; e) establecer las obligaciones de los prestadores en relación a las inversiones, expansión y mantenimiento de las instalaciones y bienes afectados al servicio; f) aplicar a los prestadores las sanciones establecidas en los documentos de concesión o de permiso; y g) proponer al Poder Ejecutivo la expropiación de los bienes que sean necesarios para el servicio, para que le dé el trámite que corresponda de acuerdo con la Constitución Nacional.”

<sup>157</sup> “Artículo 6º.- Principio General. La titularidad de la competencia para prestar el servicio será siempre de naturaleza pública y corresponde al Estado Paraguayo. La Delegación del ejercicio de facultades y deberes de esa competencia a favor de los Gobiernos Municipales o, en su defecto de los departamentales deberá ser regulada por Ley en la cual también deberá preverse las condiciones para que se opere dicha delegación.”

quanto ao atraso no pagamento por três meses (art. 54<sup>158</sup>). É facultado também ao prestador de serviços a comercialização dos excessos de produção de água potável – ou seja, a venda de água tratada para outros prestadores, nacionais ou estrangeiros – e de capacidade de captação e tratamento de esgotos – ou seja, a aquisição onerosa de esgotos para tratamento em suas próprias instalações –, desde que submetidos à prévia autorização da ERSSAN e não cause prejuízos à qualidade dos serviços prestados aos usuários. O marco regulatório confere ainda ao titular o direito de comercialização dos resíduos dos processos de tratamento de água e de esgoto, bem como do reúso de esgotos, igualmente submetidas ao controle da ERSSAN (art. 32, alíneas j e k<sup>159</sup>).

A lei de recursos hídricos, por sua vez, tem como objetivo promover a gestão sustentável e integral de todas as águas e dos territórios que as produzem, qualquer que seja a localização (superficial, subterrânea ou atmosférica), estado físico (sólido, líquido ou gasoso) ou ocorrência natural e, como finalidade a sustentabilidade social, econômica e ambiental (art. 1º<sup>160</sup>). Entre os princípios aplicáveis, incluem-se: o domínio público inalienável e imprescritível das águas superficiais e subterrâneas, bem como sua propriedade e guarda; o direito humano de acesso à água, em quantidade e qualidade adequadas, para satisfação das necessidades básicas; os usos e funções múltiplos das águas em conformidade com o ciclo hidrológico; a prevalência do consumo para a população humana; a bacia hidrográfica como unidade básica de gestão dos recursos hídricos; a água como bem natural para a sobrevivência do meio ambiente; o caráter finito e vulnerável das águas, o valor social, econômico e ambiental dos recursos hídricos; a gestão sustentável descentralizada, participativa e com respeito ao gênero (art. 2º). Tais princípios são considerados clássicos para o século XXI, haja vista que a PNRH brasileira, em 1997, já os previa em larga medida (EMBED; MARTÍN, 2015, p. 24).

---

<sup>158</sup> “Artículo 54.- Corte del servicio por falta de pago. Los prestadores del servicio estarán facultados para proceder al corte del servicio de provisión de agua potable cuando el usuario registre una deuda por cualquier concepto e importe con un retraso superior a tres meses. Para efectuar el corte el prestador deberá cursar en el domicilio declarado por el usuario del que se trate, una intimación previa y fehaciente de pago por quince días, contados a partir de la fecha de la recepción de esta intimación. Vencido este plazo sin que se hubieran pagado las tarifas adeudadas, los prestadores podrán efectuar el corte de la provisión del agua potable, debiendo notificar de este hecho al ERSSAN.”

<sup>159</sup> “Artículo 32.- Derechos de los prestadores. [...] j) comercializar excesos de producción de agua potable o capacidad cloacal o de tratamiento de efluentes, con autorización previa del ERSSAN y siempre que ello no signifique un perjuicio a los usuarios en el área de la prestación; para la exportación al exterior de exceso de agua potable se requerirá de una autorización especial por Ley; y k) comercializar los residuos de disposición final, como también cualquier deshecho del tratamiento de agua y alcantarillado sanitario, y el rehuso del agua residual tratada. Estas actividades también estarán sujetas a la regulación y control por parte del ERSSAN.”

<sup>160</sup> “Artículo 1º.- La presente Ley tiene por objeto regular la gestión sustentable e integral de todas las aguas y los territorios que la producen, cualquiera sea su ubicación, estado físico o su ocurrencia natural dentro del territorio paraguayo, con el fin de hacerla social, económica y ambientalmente sustentable para las personas que habitan el territorio de la República del Paraguay.”

Especificamente em relação ao direito humano de acesso à água, a lei estipula o direito a toda pessoa física de obter uma quantidade mínima – a ser definida pelo *Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social* – de água potável por dia, que seja suficiente para satisfazer suas necessidades básicas (art. 16<sup>161</sup>). Como consequência disso, a própria lei, em outros dois momentos, aponta repercussões dessa decisão política: o primeiro consiste no reconhecimento da desnecessidade de permissão ou concessão para o uso e aproveitamento de recursos hídricos, superficiais ou domésticos, quando utilizados de maneira direta pelos usuários para fins domésticos ou produção familiar básica (art. 15<sup>162</sup>); o segundo, quando estabelece a prioridade do uso e aproveitamento dos recursos hídricos para o consumo humano (art. 18<sup>163</sup>). Na mesma linha de raciocínio, a lei também garante a prioridade dos usos das águas para o consumo das comunidades indígenas, por respeito e preservação de seus direitos originários de uso (art. 22<sup>164</sup>).

Quanto ao desenho institucional, a lei é relativamente omissa. Entre os objetivos da lei, um deles remete à gestão ambiental e culturalmente adequada dos territórios produtores de água, por meio de autoridades integradas por governos locais, representantes de comunidades locais e técnicos, dotadas de competências para pesquisa, planejamento, coordenação e resolução extrajudicial de conflitos (art. 4º, j<sup>165</sup>). Outro objetivo prevê a promoção gradual do desenvolvimento e operação do governo e administração dos recursos hídricos mediante unidades de gestão de bacias, assim compreendidas como a entidade superior de decisão política

---

<sup>161</sup> “Artículo 16.- Toda persona física tiene derecho a acceder a una cantidad mínima de agua potable por día, suficiente para satisfacer sus necesidades elementales. La cantidad mínima de agua potable por día, por persona, será establecida por vía reglamentaria por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.”

<sup>162</sup> “Artículo 15.- Los recursos hídricos superficiales y subterráneos de uso para fines domésticos y de producción familiar básica que sean utilizados de manera directa por el usuario, sin intermediación de ningún tipo, son de libre disponibilidad, no están sujetos a permisos ni concesiones ni impuestos de ningún tipo y deberán estar inscritos en el Registro Nacional de Uso y Aprovechamiento de los Recursos Hídricos, al solo fin de su contabilización en el Balance Hídrico Nacional. Se reglamentará el control de este tipo de uso.”

<sup>163</sup> “Artículo 18.- Será prioritario el uso y aprovechamiento de los recursos hídricos superficiales y subterráneos para consumo humano.”

<sup>164</sup> “Artículo 22.- El respeto y la preservación de los derechos consuetudinarios de uso, aprovechamiento y conservación de los recursos hídricos por parte de las comunidades indígenas tienen prioridad sobre cualquier otra utilización de los mismos.”

<sup>165</sup> “Artículo 4º.- La Política Nacional de los Recursos Hídricos se abocará a los siguientes objetivos básicos: [...] j) Gestionar los territorios productores de agua en forma ambiental y culturalmente adecuada, a través de autoridades integradas en cada caso por gobiernos locales representantes de comunidades locales y técnicos, con facultades de investigación, planificación, coordinación y resolución de conflictos extrajudiciales, que asegure la sustentabilidad del agua.”

e executiva (art. 4º, n<sup>166</sup>). Entretanto, a lei define como autoridade de aplicação da lei a *Secretaría del Ambiente* (SEAM) até que se defina o marco institucional do setor (art. 52<sup>167</sup>).

No âmbito do planejamento, a lei prevê três instrumentos interligados entre si: o Plano Nacional de Recursos Hídricos, o Inventário Nacional da água e o Registro Nacional de Recursos Hídricos. O Plano Nacional de Recursos Hídricos é a ferramenta principal de planejamento, que vai estabelecer as metas de médio e longo prazos, e atualizada permanente e sistematicamente (art. 9º<sup>168</sup>). O Inventário Nacional da água é uma ferramenta fundamental para o acompanhamento e atualização do Plano e com base nele é possível a elaboração de um balanço hídrico nacional, permitindo conhecer a disponibilidade dos recursos hídricos em cada bacia e avaliar a possibilidade de outorgar novas permissões ou concessões de uso e aproveitamento (art. 10<sup>169</sup>). Já o Registro Nacional de Recursos Hídricos procede ao controle das outorgas feitas, com os registros das pessoas físicas e jurídicas, públicas e privadas, que receberam autorizações para uso e aproveitamento, indicando o volume autorizado (art. 11<sup>170</sup>). Tais instrumentos deveriam ser elaborados até 2012 (art. 53<sup>171</sup>).

A lei dedica boa parte do seu texto para cuidar da proteção ambiental, tratando em separado um capítulo apenas para as terras úmidas ou pantanais, ecossistema considerado de grande importância e a necessidade de tratamento sensível do manejo das águas, já que são fator fundamental para a sustentabilidade desse ecossistema. A respeito das regras gerais, a lei regula

---

<sup>166</sup> “Artículo 4º.- La Política Nacional de los Recursos Hídricos se abocará a los siguientes objetivos básicos: [...] n) Promover en forma gradual el desarrollo y operatividad del gobierno y administración de los recursos hídricos a través de unidades de gestión de cuencas, dentro del concepto y marco de la unidad jerárquico-funcional superior que ejerza la autoridad política y ejecutiva en forma orgánica y coordinada con otros sectores igualmente involucrados; dentro de tal unidad, promover el desarrollo de la autoridad y del sistema de planificación hídrica nacional, coordinándolos en los distintos niveles locales, municipales, regionales, nacional y con los países limítrofes, contemplando el cumplimiento de todas las obligaciones que el Estado paraguayo ha asumido con la Comunidad Internacional a través de los tratados y convenios que ha ratificado o a los que se ha adherido.”

<sup>167</sup> “Artículo 52.- La Secretaría del Ambiente (SEAM) será la Autoridad de Aplicación de la presente Ley, hasta tanto se defina el marco institucional que se encargará de aplicar todas las disposiciones de la presente Ley.”

<sup>168</sup> “Artículo 9º.- El manejo de los recursos hídricos en el Paraguay contará con un Plan Nacional de Recursos Hídricos, que será elaborado con base en la Política Nacional de los recursos hídricos. El Plan Nacional de Recursos Hídricos será actualizado permanente y sistemáticamente.”

<sup>169</sup> “Artículo 10.- La autoridad de los recursos hídricos elaborará un Inventario Nacional del agua, que permitirá generar el balance hídrico nacional, que será la herramienta fundamental del Plan Nacional de Recursos Hídricos. El balance permitirá conocer la disponibilidad de los recursos hídricos con la que cuenta el país para determinar la factibilidad de otorgar permisos y concesiones de usos y aprovechamientos.”

<sup>170</sup> “Artículo 11.- La autoridad de los recursos hídricos establecerá el Registro Nacional de Recursos Hídricos a fin de conocer y administrar la demanda de recursos hídricos en el territorio nacional. En el Registro deberán inscribirse todas las personas físicas y jurídicas, de derecho público y privado, que se encuentren en posesión de recursos hídricos, o con derechos de uso y aprovechamiento o que realicen actividades conexas a los recursos hídricos.”

<sup>171</sup> “Artículo 53.- El Plan Nacional de los Recursos Hídricos, el Inventario Nacional del Agua y el Balance Hídrico Nacional deberá realizarse en un plazo no mayor a los cinco años de la entrada en vigencia de la presente Ley.”

as áreas protegidas (art. 25<sup>172</sup>), a determinação, a cargo da SEAM, do caudal ambiental de todos os cursos d'água, das zonas de recarga dos aquíferos e das áreas restritas à utilização das águas subterrâneas (art. 26<sup>173</sup>), dos níveis de qualidade que deverão ter segundo diferentes classificações, bem como de qualidade das descargas nos corpos hídricos (art. 27<sup>174</sup>), e prevê ainda a exigência de avaliação do impacto ambiental para obras e atividades relacionadas a recursos hídricos (art. 28<sup>175</sup>).

No que tange aos instrumentos de controle, a lei prevê dois: as permissões e as concessões. As permissões devem ser conferidas nas hipóteses de pequenos usos de água ou transitórios, assim entendidos aqueles que não impliquem derivação da água e uso de obras permanentes, e descarga de efluentes (art. 37<sup>176</sup>). Já as concessões são aplicáveis para todos os demais usos (art. 44<sup>177</sup>), concedidos mediante prévia licitação pública – diferencial em relação a outras legislações – e celebração de contrato por tempo determinado (art. 45<sup>178</sup>). Tal contratação confere ao contratado um direito público subjetivo ao uso e aproveitamento (art. 47<sup>179</sup>), no contexto de um regime jurídico específico, pelo qual poderá ensejar um direito ao

---

<sup>172</sup> “Artículo 25.- Se privilegiará la declaración de áreas protegidas en: las zonas de nacientes o manantiales de agua, los ecosistemas de humedales, las zonas de recarga de acuíferos y las zonas necesarias para la regulación del caudal ambiental de las aguas.”

<sup>173</sup> “Artículo 26.- Corresponderá a la Secretaría del Ambiente (SEAM) la determinación del caudal ambiental de todos los cursos hídricos del país, así como la delimitación de las zonas de recarga de los acuíferos. También corresponderá a la Secretaría del Ambiente (SEAM) el establecimiento de áreas restringidas a la utilización de las aguas subterráneas.”

<sup>174</sup> “Artículo 27.- Corresponderá a la Secretaría del Ambiente (SEAM) en coordinación con el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social la determinación de los niveles de calidad que deberán tener las aguas superficiales, subterráneas y atmosféricas, según las distintas clasificaciones que al efecto realice. También corresponderá a la Secretaría del Ambiente (SEAM) en coordinación con el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social la determinación de los niveles de calidad, a los que deberán ajustarse los vertidos que se realicen desde fuentes móviles o fijas a cuerpos receptores de agua. Para ello, se tendrá en cuenta los niveles de calidad que deberán tener las aguas, la capacidad de dilución de las aguas, la sustentabilidad de la biodiversidad y los potenciales usos que se pueda hacer de estos cuerpos receptores de agua.”

<sup>175</sup> “Artículo 28.- Previo a su realización, todas las obras o actividades relacionadas con la utilización de los recursos hídricos deberán someterse al procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental previsto en la Ley N° 294/93 “EVALUACION DE IMPACTO AMBIENTAL” y sus reglamentaciones. Quedan exceptuados de esta obligación los usos relacionados con el ejercicio del derecho previsto en el Artículo 15 de la presente Ley.”

<sup>176</sup> “Artículo 37.- Se podrá otorgar permiso de uso de los recursos hídricos para: a) Pequeñas utilidades de agua. b) Usos de carácter transitorio. c) Vertidos de efluentes. Las utilidades pequeñas o transitorias son las que no implican la derivación de agua por canales u otras obras fijas o las que no son superiores a lo que por vía reglamentaria determine la autoridad competente.”

<sup>177</sup> “Artículo 44.- Se podrá otorgar concesión de uso de los recursos hídricos para todos aquellos usos que no deban ser otorgados mediante permiso.”

<sup>178</sup> “Artículo 45.- Las concesiones para uso de los recursos hídricos con fines de utilización en el país, serán otorgadas a través de un contrato, previa licitación pública, por tiempo determinado. Toda concesión de uso de los recursos hídricos deberá estar basada en el Plan Nacional de Recursos Hídricos y será inscrita en el Registro Nacional de Recursos Hídricos. Las concesiones para uso de los recursos hídricos con fines comerciales de exportación en cualquiera de sus formas, serán autorizadas por Ley.”

<sup>179</sup> “Artículo 47.- El titular de la concesión adquiere un derecho subjetivo de carácter público al uso del agua, aunque no el dominio ni ningún otro derecho de propiedad sobre las mismas.”

*rebus sic stantibus* ou à indenização em caso de modificação contratual; entretanto, a lei prevê ainda a possibilidade de outorga a pessoa física ou jurídica estrangeira, mas restringe sua proteção pela renúncia automática às instâncias diplomáticas (art. 20<sup>180</sup>). Sustenta-se que tal direito público subjetivo poderia ser entendido como atrelado à garantia constitucional da propriedade privada (EMBIID; MARTÍN, 2015, p. 26).

Um detalhe curioso da legislação paraguaia é a previsão de uma ordem bem detalhada de prioridade para os usos e aproveitamentos das águas. Depois do uso para consumo humano e dos usos para as comunidades indígenas, seguem em ordem: a satisfação das necessidades dos ecossistemas aquáticos, os usos sociais no ambiente doméstico, atividades agrossilvopastoris, hidroeletricidade, atividades industriais e outros tipos de atividades. Assinala-se, para cada tipo de uso, uma qualidade de água diferente (art. 18<sup>181</sup>) e as outorgas serão conferidas em razão do caudal ambiental e da capacidade de recarga dos aquíferos (art. 10<sup>182</sup>).

Quanto aos instrumentos econômicos, a lei estipula o caráter oneroso do uso especial das águas, ao prever a exigência de um pagamento (*canon*) pela outorga de permissão (art. 38, b<sup>183</sup>) ou de concessão (art. 46, d<sup>184</sup>), cujo valor será determinado com base na natureza do investimento, nos impactos causados à fonte e às águas utilizadas e na utilidade social do empreendimento, relegando à normatização infralegal a definição dos valores. Aparentemente,

---

<sup>180</sup> “Artículo 20.- Se podrá modificar un derecho de uso y aprovechamiento de los recursos hídricos, por causa de utilidad pública.

El titular de un derecho modificado, tiene derecho a beneficiarse de una fuente alternativa de recursos hídricos, a una reposición o a una indemnización, según prelación de usos.

El titular de un derecho de uso y aprovechamiento de los recursos hídricos podrá en todo momento solicitar la reconsideración de las condiciones de utilización concedida, presentando un nuevo pedido a la autoridad de los recursos hídricos.

Los permisos y concesiones otorgados a personas físicas o jurídicas extranjeras llevan implícita la renuncia del beneficiario a toda reclamación por vía diplomática.”

<sup>181</sup> “Artículo 18.- Será prioritario el uso y aprovechamiento de los recursos hídricos superficiales y subterráneos para consumo humano. los demás usos y aprovechamiento seguirán el siguiente orden de prioridad: a) Satisfacción de las necesidades de los ecosistemas acuáticos. b) Uso social en el ambiente del hogar. c) Uso y aprovechamiento para actividades agropecuarias, incluida la acuicultura. d) Uso y aprovechamiento para generación de energía. e) Uso y aprovechamiento para actividades industriales. f) Uso y aprovechamiento para otros tipos de actividades.

Cada tipo de uso y aprovechamiento demandará un tipo de calidad de agua diferente.”

<sup>182</sup> “Artículo 10.- [...] Estos usos y aprovechamientos estarán permitidos en función del caudal ambiental, y la capacidad de recarga de los acuíferos.”

<sup>183</sup> “Artículo 38.- Los permisos para uso de los recursos hídricos estarán sujetos a las siguientes reglas básicas: [...] c) Por el otorgamiento del permiso se abonará un canon que será establecido sobre la base de la naturaleza de la inversión, el impacto sobre el recurso hídrico utilizado y la utilidad social del emprendimiento.”

<sup>184</sup> “Artículo 46.- Las concesiones de uso de los recursos hídricos estarán sujetas a las siguientes reglas básicas: d) Por el otorgamiento de la concesión se abonará un canon que será establecido sobre la base de la naturaleza de la inversión, el impacto sobre el recurso hídrico utilizado y la utilidad social del emprendimiento.”

trata-se de uma matéria ainda carente de normatização. Posteriormente, a Lei nº 5.146, de 2014, autorizou a SEAM a fixar e receber os pagamentos de outorga de permissões e concessões, mas também carente de regulamentação (EMBED; MARTÍN, 2015, p. 26).

Para viabilizar a coordenação e articulação das ações praticadas pelos diversos órgãos e entidades, públicos e privados, que participam do setor de água potável e saneamento, foi criado em 2013 o Comitê Interinstitucional de Coordenação do setor de Água Potável e Saneamento (AMORIM, 2015, p. 249).

### 3.2.4 Chile

Dos países da América do Sul, o Chile assemelha-se ao Brasil quando se trata do caráter continental, pois a despeito de ter um território bem menor ele está distribuído ao longo de grande parte da Cordilheira dos Andes, o que lhe proporciona uma variedade de climas e vegetações. Em contrapartida, encontra-se em posição oposta ao Brasil: voltado para o Oceano Pacífico, o país volta-se para as relações econômicas com o sudeste asiático, e com os Estados Unidos; ademais, o Chile não compartilha importantes bacias hidrográficas com os demais países da região. A administração do país é dividida em 15 regiões administrativas, comandadas por um superintendente, subdividindo-se em províncias, administradas por governadores também indicados pelo presidente, e municípios.

O Código de Águas de 1981 estabelece as regras básicas de gerenciamento de recursos hídricos, e reflete a divergência entre os setores neoliberais e os mais conservadores no país, voltando-se para fortalecer os direitos de aproveitamento privado das águas e limitando a intervenção estatal. No entanto, o Código estipula que as águas são bens nacionais de uso público, conferindo aos particulares o direito de aproveitamento (art. 5<sup>o</sup><sup>185</sup>). De fato, a legislação adota uma postura bem mais privatista do que se observa nos demais países da região. A competência de regulação, controle e fiscalização dos direitos de aproveitamento recai sobre a *Dirección General de Aguas*. Outro detalhe dessa legislação é que ela não prevê prioridades entre os diversos usos, nem exige um uso efetivo e social. Também não estabelece a participação do cidadão na gestão dos recursos (MATUS et al., 2004, p. 51-54).

A legislação do setor de serviços públicos de água e saneamento no Chile é a *Ley General de Servicios Sanitarios*, que data de 1988. Trata-se de uma legislação bem defasada, voltada para a concessão de serviços públicos. A responsabilidade para definição das políticas

---

<sup>185</sup> “Art. 5° Las aguas son bienes nacionales de uso público y se otorga a los particulares el derecho de aprovechamiento de ellas, en conformidad a las disposiciones del presente código.”

no recai no Ministério de obras públicas. A prestação dos serviços públicos de água e saneamento passou por um período de forte privatização no final dos anos 1990 é caracterizado pela presença majoritária de prestadores oriundos da iniciativa privada, que receberam os serviços de empresas públicas que estavam autossuficientes em virtude de investimentos realizados no início da década para melhorar a eficiência e lucratividade. A regulação dos serviços é feita de forma compartilhada entre a *Superintendencia de Servicios Sanitarios* – que procede à regulação econômico-tarifária – e o Ministério da Saúde – que faz o controle de qualidade.

Associado ao arranjo institucional e normativo com menor intervenção estatal e garantia de direitos de propriedade, verifica-se que o Chile é um dos países com melhor desempenho em termos de universalização dos serviços. Não significa necessariamente que seja o modelo ideal de prestação dos serviços, mas que se trata de um possível modelo de eficiência. Por outro lado, os déficits sociais e culturais na relação do homem com a água geram externalidades negativas no formato empresarial adotado.

### 3.2.5 Bolívia

Dentro de um contexto de reforma do Estado segundo o paradigma do Consenso de Washington, a Lei nº 1.600, de 1994, criou o *Sistema de Regulación Sectorial* (SIRESE), com competências para regular, monitorar e supervisionar as atividades de setores de infraestrutura, entre eles os de água e saneamento, do país em prol de uma maximização da eficiência da prestação dos serviços. Sua estrutura foi pensada de forma a se dividir as atividades de regulação por especialização temática, designando-se um superintendente para cada um dos cinco setores regulados e, acima deles, um Superintendente Geral, com funções de revisão e monitoramento dos superintendentes (VARGAS, 2009, p. 4).

A partir de 2004, após dez anos de vigência, diante de algumas falhas do modelo regulatório inicialmente pensado, passou-se a considerar como papel do SIRESE a busca da implementação de metas de universalização dos serviços, entre eles os de água e saneamento, mediante a propositura de projetos e de planos de investimento. Com esse mesmo propósito, outra estratégia atribuída ao SIRESE foi a introdução de regras tarifárias sociais, para garantir o acesso econômico aos serviços para as populações marginais, identificadas na zona de pobreza. A despeito dos esforços, praticamente focados nas zonas urbanas, muito ainda há de ser feito para se garantir a universalização do acesso (VARGAS, 2009, p. 4).

Nesse contexto, deve-se mencionar que a Bolívia, a partir dos anos 2000, vem a se tornar palco dos principais conflitos de água da região. O mais conhecido foi a denominada Guerra da

Água, ocorrida em 2000, na cidade de Cochabamba. Nesse município, a prestação dos serviços públicos de água e saneamento era realizada pelo Serviço Municipal de Água Potável e Esgoto de Cochabamba desde os anos 1960, mas a escassez de água na região, agravado pelo aumento da demanda diante da baixa infraestrutura de rede disponível ao longo das décadas, procedeu-se à privatização da prestadora de serviços e a realização de um procedimento licitatório para concessão dos serviços, vencendo em 1999 o *Consortio Aguas del Tunari*. Com a privatização, a nova operadora buscou atualizar os preços de acordo com a política de investimentos e de retorno, o que levou setores sociais a se organizarem para a formação da *Coordinadora de Defensa del Agua y la Vida*, ainda em 1999, responsável pela interlocução com o governo e, posteriormente, pela condução dos protestos, bloqueios e ocupações. Após meses de intenso conflito, inclusive com decretação de estado de sítio, intercalados com períodos de negociações infrutíferas, o governo local cedeu às pressões populares e revogou o contrato de concessão, conferindo à *Coordinadora* a prestação dos serviços (DRUMMOND, 2015, p. 193-198).

Para especialistas, a Guerra da Água poderia ter sido evitada se tivessem sido adotadas em tempo as medidas cautelares de competência da entidade reguladora, como a proteção dos direitos dos usuários para anular ou modificar o contrato questionado, ou outras soluções procedimentais administrativas mais pacíficas, porém sem qualquer mobilização política (RODRÍGUEZ VELTZÉ, p. 248). No entanto, esse evento foi desencadeador de um processo nacional de reforma política, marcado por uma ética comunitária e pela intensificação da democracia como reação ao programa neoliberal e ao desgaste do modelo exclusivamente representativo da democracia no país, começando-se inicialmente com a questão da água (CRESPO, 2000, p. 26-27). No final de 2004 e início de 2005, protestos também ocorreram na cidade de El Alto contra a privatização dos serviços de água e saneamento, até então prestados pelo Serviço Autônomo Municipal de Água Potável e Esgoto, para a empresa *Aguas de Illimani*, uma sucursal da multinacional *Suez-Lyonnaise des Eaux*, em virtude da falta de acesso à água potável para mais de 200 mil habitantes (VARGAS, 2009, p. 4).

Reagindo a essa crise, em 2006, o governo criou o Ministério da Água para, numa tentativa de conter as reações sociais, realizar a gestão integrada, equitativa, participativa, sustentável e recreativa dos recursos hídricos sob o marco do pluralismo e do multiculturalismo (AMORIM, 2015, p. 251). No entanto, a gestão social da água, cuja prioridade é o abastecimento humano, reconhecido como direito humano, na prática foi comandada pelo governo central, sem uma efetiva participação dos segmentos da sociedade civil organizada (SOLA, 2015, p. 58). O movimento ganhou maior fôlego com outras demandas sociais para alçar ares constituintes, conduzindo à aprovação da nova Constituição Política do país.

A Constituição de 2009, inserida no marco do novo constitucionalismo democrático latino-americano pluralista e emancipatório (VICIANO PASTOR; MARTÍNEZ DALMAU, 2011, p. 7), estabelece expressamente o direito fundamental à água (art. 16, I) e o direito fundamental de acesso universal e equitativo aos serviços públicos de água e saneamento (art. 20, I). A Constituição boliviana vai além ao afirmar que esses serviços configuram de direitos humanos, estipulando que será vedada a concessão ou privatização, com sujeição a um regime de licenças e registros (art. 20, III)<sup>186</sup>. A execução dos serviços básicos de água e saneamento deverá ser realizada diretamente pelos governos locais ou por empresas públicas, comunitárias, cooperativas ou mistas (art. 309, II)<sup>187</sup>. Coerentemente, os recursos hídricos são definidos como recursos estratégicos para o desenvolvimento e soberania boliviana (art. 376<sup>188</sup>) e, em virtude disso, todo tratado internacional sobre o tema deverá garantir a soberania do país, sem prejuízo do dever de proteção das águas transfronteiriças, dada a importância para a integração regional (art. 377<sup>189</sup>).

O constituinte não economiza, esbanjando a prolixidade dessas constituições, ao tratar em capítulo próprio o tema dos recursos hídricos e o direito de acesso à água, compreendido como fundamentalíssimo (PRADA ALCOREZA, 2010, p. 183-184). Nos termos da Constituição, a água insere-se no marco da soberania popular, e os recursos hídricos são compreendidos como recursos finitos, vulneráveis, estratégicos e cumprem uma tripla função, social, cultural e ambiental, vedando-se as apropriações privadas, sujeitando-se a um regime de licenças, registros e autorizações (art. 373<sup>190</sup>). Entre os princípios básicos de atuação do Estado,

---

<sup>186</sup> “Artículo 16

I. Toda persona tiene derecho al agua y a la alimentación [...]

Artículo 20

I. Toda persona tiene derecho al acceso universal y equitativa a los servicios básicos de agua potable, alcantarillado, [...] III. El acceso al agua y alcantarillado constituyen derechos humanos, no son objeto de concesión ni privatización y están sujetos a régimen de licencias y registros, conforme a ley.”

<sup>187</sup> “Artículo 309. La forma de organización económica estatal comprende a las empresas y otras entidades económicas de propiedad estatal, que cumplirán los siguientes objetivos: [...] II. Administrar los servicios básicos de agua potable y alcantarillado directamente o por medio de empresas públicas, comunitarias, cooperativas o mixtas.”

<sup>188</sup> “Artículo 376. Los recursos hídricos de los ríos, lagos y lagunas que conforman las cuencas hidrográficas, por su potencialidad, por la variedad de recursos naturales que contienen y por ser parte fundamental de los ecosistemas, se consideran recursos estratégicos para el desarrollo y la soberanía boliviana. El Estado evitará acciones en las nacientes y zonas intermedias de los ríos que ocasionen daños a los ecosistemas o disminuyan los caudales, preservará el estado natural y velará por el desarrollo y bienestar de la población.”

<sup>189</sup> “Artículo 377. I. Todo tratado internacional que suscriba el Estado sobre los recursos hídricos garantizará la soberanía del país y priorizará el interés del Estado. II. El Estado resguardará de forma permanente las aguas fronterizas y transfronterizas, para la conservación de la riqueza hídrica que contribuirá a la integración de los pueblos.”

<sup>190</sup> “Artículo 373. I. El agua constituye un derecho fundamentalísimo para la vida, en el marco de la soberanía del pueblo. [...] II. Los recursos hídricos en todos sus estados, superficiales y subterráneos, constituyen recursos finitos, vulnerables, estratégicos y cumplen una función social, cultural y ambiental. Estos

estão os da solidariedade, complementariedade, reciprocidade, equidade, diversidade e sustentabilidade, a prioridade do uso para a vida e a proteção dos usos e costumes das comunidades, das autoridades locais e das organizações indígenas originárias campesinas (arts. 373, I, parte final, e 374, I e II<sup>191</sup>). Alguns deveres são atribuídos ao Estado boliviano pela Constituição, a saber: o gerenciamento (gestão, regulação, proteção e planejamento) adequado, sustentável e participativo dos recursos hídricos (art. 374, I, parte final) e das águas minerais (águas fósseis, na dicção original do art. 374, III); desenvolver planos de uso, conservação, manejo e aproveitamento sustentável das bacias hidrográficas (art. 375, I); e proceder à regulação da gestão de recursos hídricos com respeito aos usos e costumes locais (art. 375, II).

Considera-se que a experiência boliviana remete a uma cosmovisão contra-hegemônica, desde baixo, para se repensar no direito à água a partir do paradigma do bem viver, que projeta uma compreensão de vida comunitária e harmônica com todas as formas de vida (WOLKMER, A.; AUGUSTIN; WOLKMER, 2012, p. 53-54, 56). A Constituição de 2009 preconiza um novo modelo de gestão dos recursos hídricos pela superação de paradigmas pretéritos, transcendendo à perspectiva unicamente ambiental para sistematizar o tema conforme os objetivos constitucionais (MARQUES JUNIOR, 2013, p. 160).

A partir de 2009, muda-se a estrutura ministerial no país, com a criação do Ministério do Meio Ambiente e Água, dotado de um Viceministério específico para água potável e saneamento, e a partir daí são elaborados planos setoriais de âmbito nacional, um para o período de 2011 a 2015 e o atualmente vigente para o período de 2016 a 2020, cujo objetivo último é o aumento dos índices de cobertura de água e esgoto em sistemas públicos.

No ano seguinte, é aprovada a *Ley Marco de Autonomías y Descentralización*, Ley nº 031, de 19 de julho de 2010, procede a uma divisão mais detalhada das competências constitucionais e, em matéria de água e saneamento, dedica um artigo ao tema. São competências do governo central a formulação de políticas, planos e programas, inclusive regulação e planejamento, programas de investimento e assistência técnica, bem como elaborar, financiar e executar projetos de água e saneamento de forma subsidiária (art. 38, I e II, 1<sup>192</sup>).

---

recursos no podrán ser objeto de apropiaciones privadas y tanto ellos como sus servicios no serán concesionados y están sujetos a un régimen de licencias, registros y autorizaciones conforme a Ley.”

<sup>191</sup> “Artículo 373. I. [...] El Estado promoverá el uso y acceso al agua sobre la base de principios de solidaridad, complementariedad, reciprocidad, equidad, diversidad y sustentabilidad.

Artículo 374. I. El Estado protegerá y garantizará el uso prioritario del agua para la vida. [...] II. El Estado reconocerá, respetará y protegerá los usos y costumbres de las comunidades, de sus autoridades locales y de las organizaciones indígena originaria campesinas sobre el derecho, el manejo y la gestión sustentable del agua.”

<sup>192</sup> “Artículo 83. (AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO). I. De acuerdo a la competencia exclusiva del Numeral 30 del Parágrafo II del Artículo 298 de la Constitución Política del Estado, el nivel central del Estado tiene las siguientes competencias exclusivas: 1. Nivel central del Estado: a) Formular y aprobar el

Aos governos departamentais autônomos, compete concorrentemente o planejamento, a assistência técnica e a execução de projetos de água e saneamento, sempre coordenada com o município ou comunidade indígena (art. 38, II, 2, e IV<sup>193</sup>). Aos governos municipais e indígenas autônomos, compete, além da elaboração, financiamento e execução de programas e projetos, a prestação dos serviços de água e saneamento e a cobrança de taxas, quando prestados de forma direta, podendo a prestação ser realizada também por entidades sem fins lucrativos (art. 38, II, 3, e III<sup>194</sup>).

No que tange à gestão de recursos hídricos: ao governo central compete instituir a lei geral de regime de recursos hídricos e a definição de planos e programas tanto em recursos hídricos quanto em irrigação (art. 89, I, II, 1, e III, 1<sup>195</sup>); aos governos departamentais, o desenho

---

régimen y las políticas, planes y programas de servicios básicos del país; incluyendo dicho régimen el sistema de regulación y planificación del servicio, políticas y programas relativos a la inversión y la asistencia técnica. b) Elaborar, financiar y ejecutar subsidiariamente proyectos de alcantarillado sanitario con la participación de los otros niveles autonómicos, en el marco de las políticas de servicios básicos. II. De acuerdo a la competencia concurrente del Numeral 9 del Parágrafo II del Artículo 299 de la Constitución Política del Estado y en el marco de la delegación de la facultad reglamentaria y/o ejecutiva de la competencia exclusiva del Numeral 30 del Parágrafo II del Artículo 298 de la Constitución Política del Estado, se desarrollan las competencias de la siguiente manera: 1. Nivel central del Estado: a) Elaborar, financiar y ejecutar subsidiariamente proyectos de agua potable y alcantarillado de manera concurrente con los otros niveles autonómicos, en el marco de las políticas de servicios básicos.”

<sup>193</sup> “Artículo 83. (AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO). [...] II. [...] 2. Gobiernos departamentales autónomos: a) Elaborar, financiar y ejecutar subsidiariamente planes y proyectos de agua potable y alcantarillado de manera concurrente y coordinada con el nivel central del Estado, los gobiernos municipales e indígena originario campesinos que correspondan, pudiendo delegar su operación y mantenimiento a los operadores correspondientes, una vez concluidas las obras. Toda intervención del gobierno departamental debe coordinarse con el municipio o autonomía indígena originaria campesina beneficiaria. b) Coadyuvar con el nivel central del Estado en la asistencia técnica y planificación sobre los servicios básicos de agua potable y alcantarillado. [...] IV. Los gobiernos departamentales tienen la competencia de elaborar, financiar y ejecutar proyectos de alcantarillado sanitario en calidad de delegación o transferencia de la facultad reglamentaria y/o ejecutiva de la competencia exclusiva del Numeral 30 del Parágrafo II del Artículo 298 de la Constitución Política del Estado.”

<sup>194</sup> “Artículo 83. (AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO). [...] II. [...] 3. Gobiernos municipales autónomos: a) Ejecutar programas y proyectos de los servicios de agua potable y alcantarillado, conforme a la Constitución Política del Estado, en el marco del régimen hídrico y de sus servicios, y las políticas establecidas por el nivel central del Estado. b) Elaborar, financiar y ejecutar proyectos de agua potable en el marco de sus competencias, y cuando corresponda de manera concurrente y coordinada con el nivel central del Estado y los otros niveles autonómicos; así como coadyuvar en la asistencia técnica y planificación. Concluidos los proyectos podrán ser transferidos al operador del servicio. c) Proveer los servicios de agua potable y alcantarillado a través de entidades públicas, cooperativas, comunitarias o mixtas sin fines de lucro conforme a la Constitución Política del Estado y en el marco de las políticas establecidas en el nivel central del Estado. d) Aprobar las tasas de los servicios públicos de agua potable y alcantarillado, cuando estos presten el servicio de forma directa. 4. Gobiernos indígena originario campesinos autónomos: a) Los gobiernos indígena originario campesinos, en el ámbito de su jurisdicción, podrán ejecutar las competencias municipales. III. De acuerdo al Artículo 20 de la Constitución Política del Estado y la competencia del Numeral 40 del Parágrafo I del Artículo 302 de la Constitución Política del Estado, los gobiernos municipales tienen la competencia exclusiva del alcantarillado y establecimiento de las tasas sobre la misma.”

<sup>195</sup> “Artículo 89. (RECURSOS HÍDRICOS Y RIEGO). I. De acuerdo a la competencia exclusiva del Numeral 5, Parágrafo II del Artículo 298 de la Constitución Política del Estado el nivel central del Estado tendrá las siguientes competencias exclusivas: 1. Establecer mediante ley el régimen de recursos hídricos y sus servicios, que comprende: a) La regulación de la gestión integral de cuencas, la inversión, los recursos

e execução de projetos hidráulicos e a elaboração, financiamento e execução de projetos de irrigação (art. 89, II, 2, e III, 2<sup>196</sup>); aos governos municipais e indígenas autônomos, o desenho, execução e administração dos projetos para aproveitamento de recursos hídricos, e a execução e manutenção dos projetos e sistemas de irrigação (art. 89, II, 3 e 4, III, 3, IV e V<sup>197</sup>).

Em 2012 é editada a *Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien*, Ley nº 300, de 15 de outubro de 2012, que por sua vez traz as bases e orientações para o desenvolvimento integral do bem-viver. Em matéria de águas, são enumeradas as seguintes: a garantia do direito à água em quantidade e qualidade suficientes para a conservação dos sistemas vitais, a satisfação das necessidades básicas e os processos produtivos; a proibição de apropriação privada e mercantilização; a regulação e planejamento do aproveitamento adequado, racional e sustentável dos recursos hídricos, com prioridade para o consumo humano; o monitoramento da qualidade da água; a garantir da conservação e proteção, uso sustentável e gestão integral de outras fontes de água; o aproveitamento das fontes de água por seu potencial, pela biodiversidade e por ser parte fundamental dos ecossistemas; a regulação e desenvolvimento de planos de conservação e manejo sustentável das bacias hidrográficas e de

---

hídricos y sus usos. b) La definición de políticas del sector. c) El marco institucional. d) Condiciones y restricciones para sus usos y servicios en sus diferentes estados. e) La otorgación y regulación de derechos. f) La regulación respecto al uso y aprovechamiento. g) La regulación para la administración de servicios, para la asistencia técnica y fortalecimiento, y los aspectos financiero administrativo, relativos a los recursos hídricos. h) La institucionalidad que reconoce la participación de las organizaciones sociales en el sector. II. De acuerdo a la competencia concurrente del Numeral 10, Parágrafo II del Artículo 299 de la Constitución Política del Estado se desarrollan las competencias concurrentes de la siguiente manera: 1. Nivel central del Estado: a) Elaborar, financiar y ejecutar proyectos de riego de manera concurrente y coordinada con las entidades territoriales autónomas. Concluidos los proyectos de micro riego con municipios y autonomías indígena originaria campesinas, éstos podrán ser transferidos a los usuarios, de acuerdo a normativa específica. [...] III. De acuerdo a la competencia concurrente del Numeral 7, Parágrafo II del Artículo 299 de la Constitución Política del Estado se distribuyen las competencias de la siguiente manera: 1. Nivel central del Estado: a) Definición de planes y programas relativos de recursos hídricos y sus servicios.”

<sup>196</sup> “Artículo 89. (RECURSOS HÍDRICOS Y RIEGO). [...] II. [...] 2. Gobiernos departamentales: a) Elaborar, financiar y ejecutar proyectos de riego de manera concurrente y coordinada con el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas e implementar la institucionalidad del riego prevista en ley del sector, en observación del Parágrafo II del Artículo 373 de la Constitución Política del Estado. [...] III. [...] 2. Gobiernos departamentales autónomos: a) Diseñar y ejecutar proyectos hidráulicos, conforme al régimen y políticas aprobadas por el nivel central del Estado.”

<sup>197</sup> “Artículo 89. (RECURSOS HÍDRICOS Y RIEGO). [...] II. [...] 3. Gobiernos municipales autónomos: a) Elaborar, financiar y ejecutar proyectos de riego y micro riego de manera exclusiva o concurrente, y coordinada con el nivel central del Estado y entidades territoriales autónomas en coordinación con los pueblos indígena originario campesinos. 4. Gobiernos indígena originario campesinos: a) Elaborar, financiar, ejecutar y mantener proyectos de riego de manera concurrente y coordinada con el nivel central Estado y entidades territoriales autónomas. [...] III. [...] 3. Gobiernos municipales autónomos: a) Diseñar, ejecutar y administrar proyectos para el aprovechamiento de recursos hídricos. IV. De acuerdo a la competencia exclusiva del Numeral 38, Parágrafo I del Artículo 302 de la Constitución Política del Estado, los gobiernos municipales tienen la competencia exclusiva de los sistemas de micro riego en coordinación con los pueblos indígena originario campesinos.. V. De acuerdo a la competencia exclusiva del Numeral 18, Parágrafo I del Artículo 304 de la Constitución Política del Estado, los gobiernos indígena originario campesinos tienen la competencia exclusiva de mantener y administrar sistemas de riego.”

planos de gestão integrada, inclusive das águas transfronteiriças; a inovação e desenvolvimento de práticas e tecnologias em matéria de gestão de águas; o desenvolvimento de políticas para a proteção das nascentes de bacias e outras fontes de água afetadas pelas mudanças climáticas; e a restrição do aproveitamento da água para uso industrial, segundo normatização específica da entidade reguladora (art. 27<sup>198</sup>).

Ademais dos avanços legislativos, a Bolívia adotou uma posição de protagonismo no tema das águas em âmbito mundial, tendo sido a principal articuladora em prol da aprovação da Resolução da ONU que declara o direito humano à água e ao saneamento, sendo a maior liderança na América do Sul em favor de uma nova abordagem da gestão integrada das águas, não restrita ao aproveitamento econômico sopesado apenas com a proteção ambiental. No entanto, encontra-se ainda pendente a aprovação de uma legislação voltada para a gestão de recursos hídricos e de água e saneamento compatível com a nova ordem constitucional, estando ainda vigentes, no que compatíveis, a *Ley de Aguas*, de 1906, de caráter liberal e privatista, e a

---

<sup>198</sup> “Artículo 27. (AGUA). Las bases y orientaciones del Vivir Bien a través del desarrollo integral en agua son: 1. Garantizar el derecho al agua para la vida, priorizando su uso, acceso y aprovechamiento como recurso estratégico en cantidad y calidad suficiente para satisfacer de forma integral e indistinta la conservación de los sistemas de vida, la satisfacción de las necesidades domésticas de las personas y los procesos productivos para garantizar la soberanía y seguridad alimentaria. 2. Toda actividad industrial y extractiva, que implique el aprovechamiento del agua según corresponda, debe implementar, entre otros, dinámicas extractivas y de transformación adecuadas que incluyen plantas y/o procesos de tratamiento que minimicen los efectos de la contaminación, así como la regulación de la descarga de desechos tóxicos a las fuentes de agua. Los pequeños productores mineros, cooperativas mineras y empresas comunitarias, desarrollarán estas acciones conjuntamente con el Estado Plurinacional de Bolivia. 3. El agua en todos su ciclos hídricos y estados, superficiales y subterráneos, así como sus servicios, no podrán ser objeto de apropiaciones privadas ni ser mercantilizados. El acceso al agua estará sujeto a un régimen de licencia, registros y autorizaciones conforme a Ley del Agua específica. 4. Regular, proteger y planificar el uso, acceso y aprovechamiento adecuado, racional y sustentable de los componentes hídricos, con participación social, estableciendo prioridades para el uso del agua potable para el consumo humano. 5. Regular, monitorear y fiscalizar los parámetros y niveles de la calidad de agua. 6. Promover el aprovechamiento y uso sustentable del agua para la producción de alimentos de acuerdo a las prioridades y potencialidades productivas de las diferentes zonas. 7. Garantizar la conservación, protección, preservación, restauración, uso sustentable y gestión integral de las aguas fósiles, glaciales, humedales, subterráneas, minerales, medicinales y otras, priorizando el uso del agua para la vida. 8. Promover el aprovechamiento de los recursos hídricos de los ríos, lagos y lagunas que conforman las cuencas hidrográficas, considerados recursos estratégicos por su potencialidad, por la variedad de recursos naturales que contienen y por ser parte fundamental de los ecosistemas, para el desarrollo y la soberanía boliviana. 9. Regular y desarrollar planes interinstitucionales de conservación y manejo sustentable de las cuencas hidrográficas, bajo parámetros y lineamientos emitidos por el nivel central del Estado Plurinacional de Bolivia, de acuerdo a lo establecido en la Constitución Política del Estado, destinados a garantizar la soberanía con seguridad alimentaria y los servicios básicos y la conservación de los sistemas de vida, en el marco de las normas y procedimientos propios de los pueblos indígena originario campesinos, comunidades interculturales y afrobolivianas, conforme a Ley. 10. Desarrollar planes de gestión integral de las aguas en beneficio del pueblo y resguardar de forma permanente las aguas fronterizas y transfronterizas, para la conservación de la riqueza hídrica que contribuirá a la integración y salud de los pueblos. 11. Adoptar, innovar y desarrollar prácticas y tecnologías para el uso eficiente, la captación, almacenamiento, reciclaje y tratamiento de agua. 12. Desarrollar políticas para el cuidado y protección de las cabeceras de cuenca, fuentes de agua, reservorios y otras, que se encuentran afectados por el cambio climático, la ampliación de la frontera agrícola o los asentamientos humanos no planificados y otros. 13. El aprovechamiento del agua para uso industrial estará sujeto a una regulación específica a ser determinada por la autoridad nacional competente, cuyos beneficios, cuando corresponda, serán invertidos en proyectos locales de desarrollo integral.”

*Ley de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario*, de 2000 (ALURRALDE TEJADA; SALÓN; ORELLANA, 2003, p. 142-143). Está em tramitação um projeto de lei para instituir um novo marco regulatório do setor de águas, compatível com as normas constitucionais (AMORIM, 2015, p. 250).

Como resultado desse panorama institucional na Bolívia, os investimentos em projetos de água e saneamento em Bolívia duplicaram, de US\$ 100 milhões em 2010 a US\$ 200 milhões em 2014; proporcionalmente ao Produto Interno Bruto nacional (0,55%), é quase o dobro do investido na maioria dos países da América Latina. Alguns desafios institucionais ainda devem ser superados, como o fortalecimento da entidade reguladora, a *Autoridad de Fiscalización y Control Social de Agua Potable y Saneamiento Básico* (AAPS), a implementação de um sistema de informações, o aprimoramento do planejamento setorial, a concentração de esforços no setor rural, a modernização da gestão de recursos hídricos ante à falta de lei e o investimento em formação de recursos humanos (MEJÍA; UZCÁTEGUI; VALVERDE, 2017, p. 7-13).

### 3.2.6 Peru

O Peru foi outro país que procedeu a recentes reformas legislativas em matéria de gestão de águas. A Constituição peruana, de 1993, é praticamente omissa em relação ao tema de águas e saneamento, remetendo à proteção do meio ambiente de um ponto de vista econômico. Estando o capítulo do meio ambiente na Constituição inserido no título que trata do regime econômico, o meio ambiente é tratado como recursos naturais, qualificando-se como patrimônio da nação, ao mesmo tempo em que afirma a soberania nacional para seu aproveitamento (art. 66<sup>199</sup>). Os dispositivos seguintes, do mesmo capítulo, impõem obrigações ao Estado, para promover o uso sustentável dos recursos naturais, a conservação da diversidade biológica e das áreas de proteção natural, e o desenvolvimento sustentável da Amazônia<sup>200</sup>. Mais à frente, tratando do direito à propriedade, a Constituição ressalva que os bens de domínio público são inalienáveis e imprescritíveis, sendo possível a concessão a particulares para aproveitamento econômico<sup>201</sup>.

<sup>199</sup> “Artículo 66.- Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento.”

<sup>200</sup> “Artículo 67.- El Estado determina la política nacional del ambiente. Promueve el uso sostenible de sus recursos naturales. Artículo 68.- El Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas. Artículo 69.- El Estado promueve el desarrollo sostenible de la Amazonia con una legislación adecuada.”

<sup>201</sup> “Artículo 73.- Los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles. Los bienes de uso público pueden ser concedidos a particulares conforme a ley, para su aprovechamiento económico.”

Noutro momento, tratando das competências dos governos locais, a Constituição coloca sob a responsabilidade destes a prestação do saneamento e a sustentabilidade ambiental (art. 195, item 8<sup>202</sup>) – compreendendo-se aqui tanto o abastecimento de água potável quanto o esgotamento sanitário domiciliares. O Peru não é uma federação declarada, mas organiza sua Administração nacional por meio da descentralização do governo nacional em governos regionais e locais – assim compreendidos os municípios provinciais e distritais –, a quem atribui autonomia política, econômica e administrativa para a gestão dos assuntos de suas respectivas competências (arts. 191 e 194<sup>203</sup>).

Embora a Constituição não tenha sido expressa em relação à água, ela de fato configura-se como um bem de domínio público, nos termos da Constituição. Com efeito, a *Ley de Recursos Hídricos*, Lei nº 29.338, foi implementada em 2009, sendo considerada o resultado de uma evolução legislativa que remonta à primeira lei nacional do assunto, o *Código de Aguas* de 1902, que já procurava disciplinar o tema relacionado com os povos indígenas, passando por uma segunda fase com a *Ley General de Aguas*, aprovada em 1969 – que já estabelecia o gerenciamento por bacia hidrográfica (SOLA, 2015, p. 63) –, e, numa terceira fase mais próxima, tanto por um decreto legislativo que instituiu a *Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario*, em 1991, quanto, já no contexto da Constituição vigente, regulamentando seus arts. 66 e 67, pela *Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales*, de 1997, que inclui entre os recursos naturais as águas superficiais e subterrâneas (art. 3, letra a) e previa a outorga de uso e a respectiva retribuição econômica (arts. 19 e 20) (EMBED; MARTÍN, 2015, p. 27).

O advento da *Ley de Recursos Hídricos* vem junto de um pacote legislativo, que inclui outros três atos normativos editados em 2008. O primeiro documento é o Decreto Legislativo nº 997, de 13 de março de 2008, instituindo a *Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura*, criando a *Autoridad Nacional del Agua* (ANA), responsável pela organização a nível nacional da gestão integrada dos recursos hídricos.

O segundo ato normativo é o Decreto Legislativo nº 1081, que institui o *Sistema Nacional de Recursos Hídricos* sob a base da gestão integrada, um dos instrumentos básicos da

<sup>202</sup> “Artículo 195.- Los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo. Son competentes para: [...] 8. Desarrollar y regular actividades y/o servicios en materia de [...] saneamiento, medio ambiente, sustentabilidad de los recursos naturales, [...], conforme a ley.”

<sup>203</sup> “Artículo 191.- Los gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Coordinan con las municipalidades sin interferir sus funciones y atribuciones. [...] Artículo 194.- Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.”

*Ley de 2009*. Merecido destaque deve ser atribuído aos nove princípios para a gestão integrada dos recursos hídricos: prioridade no acesso à água – para a satisfação das necessidades primárias da pessoa humana sobre qualquer outro e especialmente em situações de escassez –, precaução, sustentabilidade, segurança jurídica – mediante um regime de direitos administrativos para o uso dos recursos hídricos –, respeito aos usos da água pelas comunidades campesinas e nativas – inclusive a promoção do conhecimento e tecnologia ancestrais da água –, valoração e cultura da água – buscando no uso o equilíbrio entre os aspectos econômico, social e ambiental –, eficiência, ecossistema – pelo princípio ecossistêmico, a gestão integrada das águas deve ser pensado de forma holística, agregando as bacias hidrográficas e aquíferos, o uso múltiplo das águas e as interações com o ar, o solo, os bosques e a biodiversidade inseridas no ciclo hidrológico – e a transparência da informação (art. 4).

O Sistema Nacional é composto por algumas estruturas institucionais. Uma delas é o ente diretor do sistema, tarefa atribuída à ANA, cuja estrutura contempla, além de um conselho diretivo, um tribunal de resolução de controvérsias hídricas, e uma estrutura desconcentrada composta por autoridades administrativas da água e autoridades locais de água (arts. 9 e 10). Outro instituto são os conselhos de bacia, comissões multissetoriais submetidas à ANA, a quem cabe a elaboração dos planos de gestão de bacia (arts. 14 e 15<sup>204</sup>). O Decreto Legislativo estabelece ainda quatro instrumentos de planejamento relacionados à gestão integrada dos recursos hídricos: uma Política Nacional Ambiental, uma Política e Estratégia Nacional de Recursos Hídricos, um Plano Nacional de Recursos Hídricos, e os planos de gestão de recursos hídricos nas bacias. Por fim, nas disposições finais, trata do pagamento econômico pelo uso da água, mediante retribuição econômica pelo uso da água – nos termos da *Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales*, de 1997 –, ou por tarifas de água como contraprestação dos serviços públicos de água (*Disposición Octava*<sup>205</sup>).

---

<sup>204</sup> “Artículo 14.- Naturaleza, Dependencia y Delimitación Territorial. Los Consejos de Cuenca son comisiones multisectoriales de naturaleza permanente dependientes de la Autoridad Nacional del Agua creadas mediante Decreto Supremo, a propuesta de la citada autoridad. No tienen personería jurídica ni administración propia. Los Consejos de Cuenca se crean por cada cuenca hidrográfica o grupo de cuencas hidrográficas contiguas en el ámbito que determine la Autoridad Nacional del Agua, lo que constituye su delimitación territorial. Artículo 15.- Objeto. Los Consejos de Cuenca tienen por objeto participar en el proceso de elaboración de los planes de gestión de recursos hídricos de la cuenca, que servirán de base para la toma de decisiones de la Autoridad Nacional del Agua.”

<sup>205</sup> “OCTAVA.- Pagos económicos por el uso del agua. Los usuarios de agua están obligados a contribuir al uso sostenible y eficiente del recurso mediante el pago de: a) Retribución económica, como aporte al Estado por el uso del agua, recurso natural, patrimonio de la Nación. Tal como lo establece el artículo 20° de la Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de Recursos Naturales, Ley N° 26821. La retribución económica se determina por criterios económicos, sociales y ambientales. b) Tarifas de agua, como contraprestación por los servicios de regulación, derivación, conducción, distribución y abastecimiento de agua que prestan los operadores de infraestructura hidráulica. La tarifa comprende los costos de operación y mantenimiento de la infraestructura hidráulica, la recuperación de inversiones y gestión de riesgos, entre otros. Las tarifas de agua

O terceiro documento é o Decreto Legislativo nº 1083, que promove o aproveitamento eficiente e conservação dos recursos hídricos. Através desse ato normativo, outros mecanismos são introduzidos, relacionados ao estímulo à sustentabilidade e à eficiência na gestão. São os seguintes instrumentos: a definição de parâmetros de eficiência (art. 3º) e a outorga de Certificados de Eficiência aos usuários que cumpram os parâmetros (art. 4º) e de Certificados de Criatividade, Inovação e Implementação para a Eficiência do Uso da Água a usuários que produzam inovação tecnológica no setor (art. 5º), ambos, parâmetros e outorgas, a cargo da ANA. Aos usuários que tenham certificado será conferido um regime diferenciado de retribuições (art. 6º) – uma clara forma de PSA –, prioridade para financiamento e cofinanciamento para projetos de redução de perdas e aproveitamento eficiente (art. 7º) e prioridade no acesso a novas outorgas de uso sobre os recursos excedentes decorrentes da eficiência (art. 9º). Já àqueles usuários que não cumprirem as metas, atribui-se a exigência de apresentar um plano de adequação com o propósito de redução dos consumos para enquadramentos nos padrões definidos pela ANA (PERÚ, 2008b).

Após mais de dez anos de tramitação legislativa, a *Ley de Recursos Hídricos* de 2009 institui um regime bastante detalhado de ações e compromissos para a gestão integrada da água, pensando no fortalecimento da ANA e na melhoria da eficiência do uso da água, principalmente no segmento de produção agrícola (AMORIM, 2015, p. 253). No título preliminar, expõe os princípios da nova política, alguns já mencionados: valoração da água e gestão integrada, prioridade do acesso à água, participação da população e cultura da água – para garantir um espaço decisório, fortalecer organizações populares e promover educação e sensibilização acerca da importância da água –, segurança jurídica, respeito dos usos pelas comunidades campesinas e tradicionais, sustentabilidade, descentralização da gestão pública com autoridade única, precaução, eficiência, gestão integrada participativa por bacia e tutela jurídica – que coloca o Estado como responsável pela supervisão e fiscalização do uso sustentável das águas (art. III).

Revogando os Decretos Legislativos anteriores, cinco pontos merecem destaque. Primeiramente, a lei institui que a água é um recurso natural renovável, indispensável à vida e estratégico para o desenvolvimento sustentável, para a manutenção dos ecossistemas e para a segurança nacional (art. 1º<sup>206</sup>), ao passo que reitera o domínio e o uso públicos da água,

---

se clasifican en Tarifas por Utilización de Infraestructura Hidráulica Mayor; Tarifas por Utilización de Infraestructura Hidráulica Menor; y, Tarifas por la prestación de servicios de agua poblacional.”

<sup>206</sup> “Artículo 1º.- El agua

El agua es un recurso natural renovable, indispensable para la vida, vulnerable y estratégico para el desarrollo sostenible, el mantenimiento de los sistemas y ciclos naturales que la sustentan, y la seguridad de la Nación.”

constituindo-se como patrimônio da Nação, inalienável e imprescritível, e bem de uso público sujeito à outorga com harmonia com o bem comum, a proteção ambiental e o interesse nacional, vedada a apropriação privada (art. 2º<sup>207</sup>). A lei estipula ainda um conceito amplíssimo dos recursos hídricos (art. 5º), incluindo bens naturais e artificiais associados à água (art. 6º).

Em segundo lugar, é criado, em substituição ao anterior, o *Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos*, cuja finalidade é implementar o aproveitamento sustentável, conservação e melhoria dos recursos hídricos, composto por um rol de autoridades – ANA, ministérios, governos regionais, governos locais, organizações de usuários, entidades operadoras dos setores hídricos, comunidades campesinas e nativas e entidades públicas relacionadas com o setor (arts. 9º a 11). No Peru, a ANA é a entidade diretora e máxima autoridade técnico-normativa do sistema de gerenciamento de recursos hídricos (art. 14<sup>208</sup>), a quem compete a elaboração da política nacional e o plano nacional de gestão de recursos hídricos, estabelecer normas e procedimentos, outorgar direitos de uso de água, entre outros. Na estrutura da ANA, esta se subdivide em *Autoridades Administrativas del Agua*, que exercem as atividades da ANA de forma desconcentrada e participativa (art. 17); prevê-se ainda o *Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas*, como última instância decisória nas controvérsias administrativas em recursos hídricos (art. 22), e os *Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca*, com as funções de planejamento, coordenação e gestão do aproveitamento sustentável dos recursos hídricos em cada bacia (art. 24).

Em seguida, a lei estabelece três tipos de uso, em uma ordem de hierarquia: primário – satisfação das necessidades humanas primárias (alimentação, consumo direto e higiene pessoal) (art. 36) –, populacional – captação da água de fontes ou redes públicas para distribuição após tratamento, sendo nesse caso necessária a outorga do direito de uso (art. 39) – e produtivo – adotado para fins econômicos (agrossilvopastoril, pesqueiro, energético, industrial, mineração, recreativo, turístico, transporte etc.) (art. 42). Os direitos de uso se dividem em licença de uso (modalidade padrão), permissão de uso (de caráter temporário e precário) e autorização de uso de água (para curto prazo, de até dois anos prorrogáveis por igual período) (art. 45). Ademais, a lei trata do planejamento como etapa fundamental, indicando a elaboração do *Plan Nacional de Recursos Hídricos* e dos *Planes de Gestión de Recursos Hídricos en las Cuencas* (art. 99).

<sup>207</sup> “Artículo 2º.- Dominio y uso público sobre el agua

El agua constituye patrimonio de la Nación. El dominio sobre ella es inalienable e imprescriptible. Es un bien de uso público y su administración solo puede ser otorgada y ejercida en armonía con el bien común, la protección ambiental y el interés de la Nación. No hay propiedad privada sobre el agua.”

<sup>208</sup> “Artículo 14º. - La Autoridad Nacional como ente rector La Autoridad Nacional es el ente rector y la máxima autoridad técnico-normativa del Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos. Es responsable del funcionamiento de dicho sistema en el marco de lo establecido en la Ley.”

Em quarto lugar, a lei estabelece regras de proteção da água, atribuindo à ANA a velar pela conservação e proteção das fontes, ecossistemas e dos bens naturais associados, mediante a adoção da classificação dos corpos hídricos segundo critérios quali-quantitativos e as necessidades das populações atendidas (art. 73). Por fim, o título VI cuida do regime econômico pelo uso da água, baseado no princípio da retribuição econômica pelo uso de água e despejo de esgotos. A lei fixa também critérios de autossustentabilidade da gestão para justificação de pagamentos feitos, entre eles a cobertura de custos da gestão integrada, dos custos de recuperação e tratamento das águas e dos danos ambientais provocados.

Em 2012, o Peru estabeleceu ainda o denominado *Acuerdo Nacional*, uma estratégia política intergovernamental desenvolvida a partir de um fórum envolvendo todos os poderes e níveis federativos, um grande acordo nacional baseado no diálogo e cooperação, com o propósito de fortalecimento das políticas públicas. Sob o parâmetro do Estado Eficiente, Transparente e Descentralizado, foi aprovada a Política 33, relativa à política de Estado sobre recursos hídricos. Nesse documento, os governos e poderes do Peru se comprometem a cuidar da água como patrimônio da nação e do acesso à água potável como direito fundamental da pessoa humana, imprescindível para a vida e o desenvolvimento humano das presentes e futuras gerações, devendo seu uso ser usado em harmonia com o bem comum, como recurso público natural renovável e integrador dos valores sociais, culturais, econômicos, políticos e ambientais<sup>209</sup>. E, à vista disso, impõem quinze objetivos ao Estado peruano, entre os quais dar prioridade do abastecimento de água para o consumo humano e para a segurança alimentar (item a<sup>210</sup>), assegurar o acesso universal à água e ao saneamento às populações urbanas e rurais, com visão territorial e de bacia (item b<sup>211</sup>), garantir a gestão integrada dos recursos hídricos (item c<sup>212</sup>) e proteger o equilíbrio do ciclo hidrológico levando em conta o caráter

---

<sup>209</sup> “Nos comprometemos a cuidar el agua como patrimonio de la Nación y como derecho fundamental de la persona humana el acceso al agua potable, imprescindible para la vida y el desarrollo humano de las actuales y futuras generaciones. Se debe usar el agua en armonía con el bien común, como un recurso natural renovable y vulnerable, e integrando valores sociales, culturales, económicos, políticos y ambientales.”

<sup>210</sup> “Con este objetivo el Estado: (a) dará prioridad al abastecimiento de agua en cantidad, calidad y oportunidad idóneas, a nivel nacional, para consumo humano y para la seguridad alimentaria en el marco de la décimo quinta política de Estado del Acuerdo Nacional;”

<sup>211</sup> “Con este objetivo el Estado: [...] (b) asegurará el acceso universal al agua potable y saneamiento a las poblaciones urbanas y rurales de manera adecuada y diferenciada, con un marco institucional que garantice la viabilidad y sostenibilidad del acceso, promoviendo la inversión pública, privada y asociada, con visión territorial y de cuenca, que garantice la eficiencia en la prestación de los servicios, con transparencia, regulación, fiscalización y rendición de cuentas;”

<sup>212</sup> “Con este objetivo el Estado: [...] (c) garantizará la gestión integrada de los recursos hídricos, con soporte técnico, participación institucional y a nivel multisectorial, para lograr su uso racional, apropiado, equitativo, sostenible, que respete los ecosistemas, tome en cuenta el cambio climático y promueva el desarrollo económico, social, y ambiental del país y la convivencia social;”

ecossistêmico, ou seja, a interdependência dos estados físicos da água e dos demais elementos do ciclo hidrológico, e a bacia como unidade de gestão e planejamento (item d<sup>213</sup>).

O setor de água e saneamento no Peru é originalmente disciplinado pela *Ley General de Servicios de Saneamiento*, instituída pela Lei nº 26.338 em 1994, logo após a promulgação da Constituição, mas veio a passar por uma pequena reforma com a Lei nº 28.870, em 2006. Os serviços de água e saneamento são considerados como de necessidade e utilidade públicas e de interesse nacional (art. 3), cabendo ao Estado regular e supervisionar a prestação desses serviços (art. 4), a cargo dos municípios que poderão delegar o direito de exploração a entidades prestadoras públicas, privadas ou mistas (arts. 5 e 6). A lei cuida ainda de identificar os responsáveis pela regulação dos serviços, que seriam o Ministério da Presidência como formulador de políticas públicas e a *Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento* (SUNASS) como garantidora dos serviços aos usuários (arts. 8 e 9).

Já em 2013, foi aprovada a *Ley de Modernización de los Servicios de Saneamiento*, estabelecendo desde logo cinco princípios básicos para a modernização desses serviços: universalidade, inclusão social, proteção ambiental, autonomia empresarial e eficiência (art. III). Quanto à institucionalização do setor, são indicados sete entidades: (i) o governo nacional, através do Ministério de moradia, construção e saneamento, como ente responsável pela direção do setor em âmbito nacional, com elaboração dos planos e das regras dos serviços; (ii) a SUNASS, que continua funcionando como ente regulador, com competências de elaboração de normas, regulação, supervisão, fiscalização e sanção, bem como solução de controvérsias; (iii) o *Organismo Técnico de la Administración de los Servicios de Saneamiento* (OTASS), encarregado da execução da política do governo nacional, exercendo atividades de gestão e fortalecimento das empresas prestadoras de saneamento e, em casos excepcionais, de intervenção (regime de apoio transitório); (iv) os governos regionais, para conferir suporte técnico e financeiro aos governos locais; (v) os governos locais, responsáveis pelo planejamento local, administração dos bens vinculados aos serviços públicos e responsáveis pela política de investimentos de infraestrutura; (vi) os prestadores de serviços de saneamento, dotadas de autonomia de gestão empresarial, orçamentária e de investimentos, com a exigência do cumprimento das regras do setor; e (vii) os prestadores de serviços de saneamento rural, em regra organizações comunais, juntas administradoras de serviços de água e saneamento,

---

<sup>213</sup> “Con este objetivo el Estado: [...] (d) protegerá el equilibrio del ciclo hidrológico y la calidad de los cuerpos de agua, teniendo en cuenta: la interdependencia de los distintos estados del agua y de los componentes del ciclo hidrológico, que la cuenca es la unidad de manejo del agua, y que el uso de la tierra y las actividades humanas impactan dicho ciclo, por lo que deben manejarse en conjunto considerando sus peculiaridades según las regiones fisiográficas y eco climáticas del país;”

associações, comitês ou outras formas de organização estabelecidas pela comunidade rural para tal finalidade (arts. 1 a 4).

Essa lei reformadora também estabeleceu regras para a aplicação de recursos para financiamento de projetos de água e saneamento, mediante definição de piso de investimentos, com distribuição equitativa entre as províncias (art. 32), transferências extraordinárias por parte do governo nacional (art. 33), investimentos em capacitação, assistência técnica e inovação tecnológica para fortalecimento institucional (art. 34), instituiu nova política tarifária para remuneração dos investimentos (art. 35), bem como de subsídios, a cargo da SUNASS, para melhorar os subsídios cruzados em favor das camadas mais pobres (art. 36). Por fim, essa lei de modernização também promove a realização de parcerias público-privadas (art. 37).

A despeito da omissão constitucional, a evolução legislativa no Peru é notável, considerando-se suas proposições bastante avançadas e atualizadas com o cenário internacional e regional em torno da gestão de águas.

### 3.2.7 Equador

A legislação em matéria de gestão de recursos hídricos era até relativamente recente, com a *Ley de Aguas* 1.962, de 2004, que já estabelecia as águas como bens nacionais públicos (art. 2º) e a competência do Conselho Nacional de Recursos Hídricos para regulação do uso das águas (art. 8º) (SOLA, 2015, p. 61). No entanto, na esteira da Bolívia, o Equador também passa por uma verdadeira revolução constituinte, pela mudança do paradigma tradicional para um modelo de novo constitucionalismo democrático latino-americano. Tal qual aquela, também traz um regramento extenso em matéria de águas. A iniciar pelos direitos fundamentais, constitucionalmente intitulados como direitos do bem viver, a água é o primeiro do rol, pronunciada como direito humano fundamental e irrenunciável e, ao mesmo tempo, como patrimônio nacional estratégico de uso público (art. 12<sup>214</sup>).

Na Constituição econômica equatoriana (MELO, A., 2016b, p. 76-78), é instituído o regime de desenvolvimento, que tem entre seus objetivos o de garantir a soberania nacional, promover a integração latino-americana e a inserção estratégica no contexto internacional, em favor da paz, da democracia e da equidade (art. 276, item 5<sup>215</sup>). Nesse contexto, são reiteradas as perspectivas da água como patrimônio nacional estratégico, de domínio inalienável e

<sup>214</sup> “Art. 12.- El derecho humano al agua es fundamental e irrenunciable. El agua constituye patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida.”

<sup>215</sup> “Art. 276.- El régimen de desarrollo tendrá los siguientes objetivos: [...] 5. Garantizar la soberanía nacional, promover la integración latinoamericana e impulsar una inserción estratégica en el contexto internacional, que contribuya a la paz y a un sistema democrático y equitativo mundial.”

imprescritível do Estado, e também como elemento vital para a natureza e para os seres humanos. Proibindo toda privatização da água, sua gestão deverá ser exclusivamente pública ou comunitária, e os serviços públicos relacionados com água somente poderão ser prestados por empresas estatais ou comunitárias, cabendo ao Estado equatoriano fortalecer a gestão comunitária da água e dos serviços públicos de água e saneamento. A gestão comunitária propõe-se como um *tertium genus* na disputa entre gestão pública e privada (MORAES, 2012, p. 23). Da mesma forma, compete-lhe o planejamento e a gestão de recursos hídricos, sob regime de autorização para aproveitamento da água para fins econômicos (art. 318<sup>216</sup>). Sendo recurso estratégico, a administração, a regulação, o controle e a gestão deverão ser feitos segundo os princípios da sustentabilidade, precaução, prevenção e eficiência (art. 313, primeira parte<sup>217</sup>).

Ademais, a prestação dos serviços públicos de água potável, irrigação e saneamento, assim como seu controle e fiscalização, ficam a cargo do Estado equatoriano, que deverá ser realizado sob os princípios da obrigatoriedade, generalidade, uniformidade, eficiência, responsabilidade, universalidade, acessibilidade, regularidade, continuidade, qualidade e equidade tarifária (art. 314<sup>218</sup>). Mais especificamente, compete aos governos municipais a prestação dos serviços de água e saneamento (art. 264, item 4<sup>219</sup>).

---

<sup>216</sup> “Art. 318.- El agua es patrimonio nacional estratégico de uso público, dominio inalienable e imprescriptible del Estado, y constituye un elemento vital para la naturaleza y para la existencia de los seres humanos. Se prohíbe toda forma de privatización del agua. La gestión del agua será exclusivamente pública o comunitaria. El servicio público de saneamiento, el abastecimiento de agua potable y el riego serán prestados únicamente por personas jurídicas estatales o comunitarias.

El Estado fortalecerá la gestión y funcionamiento de las iniciativas comunitarias en torno a la gestión del agua y la prestación de los servicios públicos, mediante el incentivo de alianzas entre lo público y comunitario para la prestación de servicios.

El Estado, a través de la autoridad única del agua, será el responsable directo de la planificación y gestión de los recursos hídricos que se destinarán a consumo humano, riego que garantice la soberanía alimentaria, caudal ecológico y actividades productivas, en este orden de prelación. Se requerirá autorización del Estado para el aprovechamiento del agua con fines productivos por parte de los sectores público, privado y de la economía popular y solidaria, de acuerdo con la ley.”

<sup>217</sup> “Art. 313.- El Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia.”

<sup>218</sup> “Art. 314.- El Estado será responsable de la provisión de los servicios públicos de agua potable y de riego, saneamiento, energía eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, infraestructuras portuarias y aeroportuarias, y los demás que determine la ley.

El Estado garantizará que los servicios públicos y su provisión respondan a los principios de obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad. El Estado dispondrá que los precios y tarifas de los servicios públicos sean equitativos, y establecerá su control y regulación.”

<sup>219</sup> “Art. 264.- Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: [...] 4. Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley.”

O governo nacional poderá constituir empresas públicas para a gestão e aproveitamento sustentável de recursos hídricos e para a prestação de serviços públicos, bem como poderá delegar tais atividades a empresas mistas, com participação majoritária do Estado, e, excepcionalmente, para a economia popular e solidária (arts. 315, primeira parte, e 316, primeira parte<sup>220</sup>), mas nunca para a iniciativa privada, por força do art. 318.

Já na Constituição ambiental, também dedica-se uma seção para tratar das águas, atribuindo-se competência ao Estado para garantir o manejo integrado dos recursos hídrico, mediante controle e regulação de toda atividade que possa afetar as fontes de água e zonas de recarga de aquíferos em quantidade ou qualidade. Tem *status* constitucional no Equador a prioridade do uso e aproveitamento da água para a sustentabilidade dos ecossistemas e para o consumo humano (art. 411<sup>221</sup>). Por fim, reitera a responsabilidade da entidade gestora para o planejamento, regulação e controle sob um enfoque ecossistêmico (art. 412<sup>222</sup>).

Como movimento de ruptura em relação ao modelo tradicional de exploração das águas, o movimento constituinte no Equador foi marcado pela prevalência de um constitucionalismo emancipatório e altruísta, baseado numa relação comunitária e com prevalência de uma soberania plural, o que ensejou uma nova dimensão axiológica e normativa para o direito à água, superando-se o marco da visão mercadológica para uma aproximação jurídica que coloca a água junto da natureza como um todo ambientalmente integrado e harmônico (WOLKMER; MELO, 2013, p. 18-19). Nesse processo constituinte, são arrolados quatro parâmetros específicos em torno da água: a água é um direito humano; a água é um bem estratégico nacional, de caráter público; a água é um patrimônio da população; e a água é um elemento essencial da natureza, fazendo jus à manutenção de seus ciclos vitais (ACOSTA; MARTÍNEZ, 2010, p. 18).

---

<sup>220</sup> “Art. 315.- El Estado constituirá empresas públicas para la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y el desarrollo de otras actividades económicas. [...]”

Art. 316.- El Estado podrá delegar la participación en los sectores estratégicos y servicios públicos a empresas mixtas en las cuales tenga mayoría accionaria. La delegación se sujetará al interés nacional y respetará los plazos y límites fijados en la ley para cada sector estratégico.

El Estado podrá, de forma excepcional, delegar a la iniciativa privada y a la economía popular y solidaria, el ejercicio de estas actividades, en los casos que establezca la ley.”

<sup>221</sup> “Art. 411.- El Estado garantizará la conservación, recuperación y manejo integral de los recursos hídricos, cuencas hidrográficas y caudales ecológicos asociados al ciclo hidrológico. Se regulará toda actividad que pueda afectar la calidad y cantidad de agua, y el equilibrio de los ecosistemas, en especial en las fuentes y zonas de recarga de agua.

La sustentabilidad de los ecosistemas y el consumo humano serán prioritarios en el uso y aprovechamiento del agua.”

<sup>222</sup> “Art. 412.- La autoridad a cargo de la gestión del agua será responsable de su planificación, regulación y control. Esta autoridad cooperará y se coordinará con la que tenga a su cargo la gestión ambiental para garantizar el manejo del agua con un enfoque ecossistêmico.”

Há quem identifique no reconhecimento do direito fundamental à água no texto da Constituição do Equador um fator paradigmático, diante da previsão dos direitos da natureza, determinante do giro biocêntrico (WOLKMER, A.; AUGUSTIN; WOLKMER, 2012, p. 63-64). Aponta-se a manifestação constitucional ambiental de feição garantista como confluência do movimento internacional de afirmação do direito humano à água com a cosmovisão andina de harmonia com a natureza (WOLKMER; MELO, 2013, p. 17). A nova Constituição teria abandonado expressamente o caráter mercantil da água, que associa desenvolvimento exclusivamente a crescimento econômico (ACOSTA; MARTÍNEZ, 2010, p. 33).

Embora a Constituição aluda a patrimônio estratégico, pondera-se que essa mesma noção deve ser revisitada a partir desse novo paradigma axiológico e jurídico, de moldes social e solidário, de tal modo que implique a defesa dos recursos hídricos pelo seu próprio valor, e não pelo preço econômico, ou “capital hídrico”, definido pelas regras de mercado (ACOSTA; MARTÍNEZ, 2010, p. 27). E mais, esse reconhecimento jurídico significaria a exigência de uma gestão público-comunitária, com proibição da privatização (WOLKMER; MELO, 2013, p. 21).

É também no Equador que se implementa pela primeira vez o reconhecimento de titularidade de direitos para um rio. Em 2011, com fundamento no art. 71, parágrafo 2, da Constituição equatoriana, o Rio Vilcabamba, localizado na região de Loja, foi autor de uma ação de proteção constitucional em face do Governo Provincial de Loja, por ter sofrido degradação ambiental causado pelo depósito em suas águas de materiais de escavação oriundos obras públicas realizadas para a criação de uma estrada, sem o devido estudo de impacto ambiental. A decisão em sede recursal, reconhecendo o rio como sujeito de direitos, condenou o poder público à reparação dos danos causados. O reconhecimento dos direitos da natureza denunciaria um constitucionalismo ecocêntrico (MORAES, G., 2013, p. 195-197).

Bastante recente é a *Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua*, publicada em agosto de 2014, estabelecendo um regime completo para gestão da água. Princípiam a lei estabelecendo que os recursos hídricos são parte do patrimônio natural do Estado – estratégico, de uso público, inalienável, imprescritível, essencial para a vida, elemento vital da natureza e fundamental para garantia da soberania alimentar – e serão de sua competência exclusiva e de exercício concorrente entre o governo central e os governos autônomos descentralizados (art. 1). Quanto aos princípios, são arrolados os seguintes: a integração de todas as águas no ciclo hidrológico com os ecossistemas; a gestão sustentável que garanta permanência e qualidade; o domínio público da água; a água como patrimônio nacional e estratégico, proibida a apropriação privada; o acesso à água como direito humano; a equidade

de acesso à água; a gestão integral, integrada e participativa da água; e a gestão pública ou comunitária (art. 4). A proibição de privatização é reforçada em seguida, proibindo-se qualquer delegação, gestão indireta de serviços públicos relacionados com o ciclo integral da água, acordos comerciais que imponham um regime de lucro para gestão da água, qualquer forma de mercantilização de serviços ambientais sobre a água com finalidade de lucro, outorga de autorizações perpétuas ou indefinidas (art. 6). A lei ainda define o âmbito dos elementos naturais que compõem o domínio hídrico público (art. 10).

Quanto à gestão dos recursos hídricos, também são apresentados outros princípios: a bacia hidrográfica como unidade de planejamento e gestão integrada dos recursos hídricos; a coordenação do planejamento de recursos hídricos com os planos de ordenação territorial, com a gestão ambiental e com os conhecimentos coletivos e saberes ancestrais; a gestão da água e prestação dos serviços públicos de água potável e saneamento como públicos ou comunitários; a imposição aos serviços públicos de água potável para realização segundo os princípios de obrigatoriedade, generalidade, uniformidade, eficiência, responsabilidade, universalidade, acessibilidade, regularidade, continuidade e qualidade; e a participação social, nos limites da lei (art. 35).

Mais à frente, a mesma lei dedica um título para tratar dos direitos, garantias e obrigações relacionados com a água, dividindo os direitos em cinco capítulos. O primeiro capítulo estabelece um estatuto para o direito humano à água, reproduzindo a declaração internacional (art. 57), prevê sua exigibilidade perante os órgãos públicos (art. 58), a garantia de uma quantidade vital para atender às necessidades básicas contraposta a uma tarifa mínima para garantir a sustentabilidade da prestação do serviço (art. 59) e o livre acesso à água superficial e subterrânea para consumo humano, desde que respeite as fontes de água, o meio ambiente e direitos de terceiros (art. 60). Em seguida, trata dos direitos de igualdade e não discriminação (art. 61), com destaque para a proteção da mulher (art. 62), além de conferir o direito de armazenamento de água da chuva (art. 62). O terceiro capítulo trata dos direitos da natureza, conferindo-lhe direito à conservação de suas águas para todas as formas de vida (art. 64), à gestão integrada e integral com enfoque ecossistêmico e sustentável (art. 65) e à restauração e recuperação das águas sem prejuízo da indenização pelo dano causado, cujo valor será revertido para o mesmo fim (art. 66). O próximo volta-se para os direitos dos usuários, dos consumidores e de participação cidadã, atribuindo-lhes o direito de acesso equitativo à água e de participação cidadã (art. 67). Por fim, são estabelecidos direitos coletivos sobre as águas, para as comunas, comunidades, povos e nacionalidades para que conservem e protejam a água em suas terras e procedam à gestão comunitária segundo sua própria cosmovisão (art. 71),

exijam do Estado que articule políticas e programas para conservação, proteção e preservação da água em suas terras (art. 72), o direito de uso, usufruto e gestão comunitária (art. 73) e conservação das práticas tradicionais de gestão e manejo das águas no ciclo hidrológico (art. 74) e de autonomia para resolução de controvérsias em suas terras (art. 75).

A lei institui o Sistema Nacional Estratégico para a água (art. 15), cujos objetivos consistem em articular os atores para a gestão integral e integrada dos recursos hídricos e gerar mecanismos para coordenar as atividades de planejamento e aplicação da política pública dos recursos hídricos com os articuladores locais (art. 16). A estrutura de gestão de recursos hídricos é composta de cinco instituições: a *Autoridad Única del Agua*, responsável pela direção do Sistema Nacional Estratégico e elaboração do Plano Nacional de Recursos Hídricos, coordenando a gestão integrada dos recursos hídricos com enfoque ecossistêmico, com outorga das autorizações e manutenção do registro público da água (arts. 17 e 18); o *Consejo Intercultural y Plurinacional del Agua*, como órgão de controle social na definição das políticas públicas de recursos hídricos, participando das atividades de formulação, planejamento, avaliação e controle participativo das políticas (arts. 19 e 20); a *Agencia de Regulación y Control del Agua* (ARCA), entidade reguladora do setor, de caráter técnico-administrativo e dotada de autonomia administrativa e financeira, com competências para elaborar normas técnicas setoriais e parâmetros para regular o nível técnico, coletar e tratar as informações relacionadas às informações hídricas, mediar conflitos entre os atores do setor e regular os serviços públicos de água potável e saneamento, inclusive mediante imposição de multas (arts. 21 a 23); os governos autônomos descentralizados, responsáveis pela gestão complementar à nacional; e os *Consejos de Cuenca*, órgãos de caráter consultivo e participativo, para apoiar na formulação de diretrizes e orientações e monitorar o cumprimento das políticas e planos de manejo integral da bacia (arts. 25 e 26). A lei ainda inclui as organizações de usuários de bacia como instituições importantes no sistema, porque se prestarão à indicação dos representantes nos conselhos de bacia (art. 27).

Quanto aos instrumentos, podem ser enumerados o Registro Público da Água, responsável pela compilação de todas as autorizações e documentos normativos relacionados com o setor (art. 24), o planejamento consistente num conjunto de planos – Plano Nacional de Recursos Hídricos, planos de gestão integral de recursos hídricos por bacia hidrográfica (arts. 28 e 29). Já no que concerne aos usos, a lei classifica-os em quatro modalidades, em ordem de preferência: consumo humano, irrigação para garantir a soberania alimentar, caudal ecológico e atividades produtivas (art. 86). A lei estabelece ainda um regime econômico baseado no pagamento de tarifas de água, tanto para prestação de serviços quanto para autorização de uso

e aproveitamento de água (art. 135), e informado pelos princípios de solidariedade, equidade, sustentabilidade e periodicidade (art. 136), cuja competência para definição fica a cargo da *Autoridad Única del Agua* (arts. 138 e 139).

A mesma lei, num segundo momento, cuida dos serviços públicos, separando-os entre os serviços públicos básicos – abastecimento de água potável, saneamento e manejo de águas pluviais (art. 37) – e serviços públicos de irrigação e drenagem (arts. 38 a 41). A prestação dos serviços públicos de água potável e saneamento ficam precipuamente atribuídas aos governos autônomos descentralizados, que poderão prestar diretamente ou através de empresas públicas. Em seguida, trata a lei da gestão comunitária da água, precipuamente em áreas rurais, a cargo das juntas administradoras de água potável, sem fins lucrativos, criadas para prestar os serviços públicos de água potável e saneamento na comunidade, salvo quando houver prestação dos serviços pelo respectivo governo autônomo descentralizado municipal (art. 43). Há o reconhecimento, nesse tocante, das formas coletivas e tradicionais de manejo das águas, com autonomia financeira, administrativa e de gestão desses sistemas comunitários, administrando-se os valores das tarifas que arrecadem (arts. 48 e 49), além de formarem parte do patrimônio comunitário, cultural e etnográfico do Equador (art. 55), cabendo ao Estado o dever de prestar apoio (art. 50).

Também digna de menção é a experiência equatoriana adquirida com o *Fondo para la protección del agua* (FONAG). Criado em 2000, a partir de uma iniciativa entre a *Empresa Pública Metropolitana de Aguas Potable y Saneamiento* (EPMAPS) e a ONG *The Nature Conservancy* (TNC), trata-se do primeiro fundo de água na região da América Latina e quiçá a experiência mais bem sucedida em termos de financiamento do setor. Trata-se de um fundo fiduciário mercantil privado, pensado para funcionar por um período de 80 anos, e financiado a partir de provisões dos próprios usuários dos serviços, qualificados como grandes usuários, com o propósito de conservar, preservar e restaurar as nascentes e bacias hidrográficas que abastecem a região metropolitana de Quito (WWAP; UN-WATER, 2018, p. 85).

O FONAG adota uma metodologia baseada na promoção da gestão integrada da água e no desenvolvimento de lideranças nas bacias. Além de contar com a participação de múltiplos atores do setor – autoridades locais, organizações governamentais e não governamentais, comunidades de usuários e instituições de ensino –, o fundo busca investir em projetos tanto de longo quanto de curto prazos. O FONAG acaba se tornando uma forma de pagamento por serviços ambientais pelo financiamento para proteção dos recursos hídricos para a regeneração natural de longo prazo (LLORET, 2009, p. 5-6). Uma das principais soluções investidas pelo fundo é a educação ambiental, cujos efeitos de longo prazo são inegavelmente os mais

duradouros e envolve os múltiplos aspectos do problema (econômico, político, social, cultural e ambiental) e já vem mostrando bons indicadores e resultados positivos nesse processo (FONAG, 2018).

### 3.2.8 Colômbia

Em matéria normativa, ao Estado colombiano se impõe, em regime bastante tímido pela Constituição de 1991, como um de seus objetivos fundamentais a solução das necessidades insatisfeitas de saneamento ambiental e de água potável, com a finalidade social de buscar o bem-estar geral e a melhoria da qualidade de vida da população (art. 366, inciso 1<sup>223</sup>). O poder constituinte derivado reformador, em 2007, estipula que as receitas orçamentárias destinadas aos departamentos e municípios deverão ser utilizadas prioritariamente para, além de saúde e educação, os serviços públicos domiciliares de água potável e saneamento, garantindo-se a ênfase na prestação e ampliação das redes para as populações mais carentes (art. 356, inciso 4<sup>224</sup>).

A despeito da omissão constitucional quanto aos direitos à água potável e ao saneamento, o Poder Judiciário colombiano foi responsável pela implementação deles como direitos fundamentais implícitos em sua jurisprudência. Apontam-se quatro fases no processo de evolução jurisprudencial: na primeira, entre 1992 e 1995, desenvolve-se a tese do mínimo vital como um direito fundamental inominado, compreendido como o direito ao mínimo de condições necessárias a viver em dignidade e, nesse contexto, a sentença T-578 da Corte Constitucional vai reconhecer a água como direito fundamental, cuja falta implica atentado ao direito à vida das pessoas; a segunda etapa engloba a década entre 1995 e 2005, quando o tribunal passa a adotar o conceito de bloco de constitucionalidade, culminando com a sentença T-410 em 2003, na qual se reconhece a água como um direito fundamental, quando está destinada ao consumo humano, hipótese na qual poderá ser amparado por uma ação própria; a terceira fase, entre 2006 e 2009, é marcado pelo reconhecimento do direito de acesso à água potável como condição para preservar e assegurar os direitos fundamentais à saúde e à vida, cabendo ao Estado uma prestação dos serviços de maneira fundamental e não mercadológica,

---

<sup>223</sup> “Artículo 366. El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable.”

<sup>224</sup> “Artículo 356. [...] Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándoles prioridad al servicio de salud, los servicios de educación, preescolar, primaria, secundaria y media, y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y la ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre.”

o que não significa que deva ser necessariamente gratuito; a última etapa se dá a partir de 2010 com a sentença T-418 da Corte Constitucional, na qual se reconhece a água como um direito fundamental derivado diretamente de tratados internacionais de direitos humanos, como o ICESCR (MOTTA VARGAS, 2011, p. 55-60).

Em matéria de gestão de recursos hídricos, a Lei nº 99, de 22 de dezembro de 1993, traça em linhas gerais as principais regras do setor. No primeiro artigo, estabelece entre os princípios gerais a prioridade do consumo humano na utilização dos recursos hídricos (art. 1º, inciso 5<sup>225</sup>). Atribui ao Ministério do meio ambiente a competência para fixar as pautas gerais para a organização e manejo de bacias hidrográficas (art. 5º, inciso 12<sup>226</sup>), e prevê a constituição do *Consejo Nacional del Ambiente* (art. 13º e ss.) e do *Sistema de Información Ambiental*, a cargo do ministério (art. 5º, inciso 20). Mas a principal função é conferida às *Corporaciones Autónomas Regionales*, para organizar e estabelecer as normas e diretrizes para o manejo das bacias hidrográficas sob sua jurisdição, exercer o controle ambiental dos usos da água, promover e executar a defesa, proteção e o manejo adequado das bacias hidrográficas, e outorgar concessões para o uso de águas superficiais e subterrâneas (art. 31º, incisos 9, 12, 18 e 19<sup>227</sup>), bem como promover e executar programas de abastecimento de água para comunidades tradicionais indígenas e negras (inciso 28<sup>228</sup>). Para o financiamento desses órgãos gestores, a lei prevê o pagamento de taxas pela utilização das águas por qualquer pessoa física ou jurídica, para custear as despesas de proteção e conservação (art. 43<sup>o229</sup>).

---

<sup>225</sup> “Artículo 1º.- Principios Generales Ambientales. La política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales: [...] 5. En la utilización de los recursos hídricos, el consumo humano tendrá prioridad sobre cualquier otro uso.”

<sup>226</sup> “Artículo 5º.- Funciones del Ministerio. Corresponde al Ministerio del Medio Ambiente: [...] 12. Expedir y actualizar el estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio para su apropiado ordenamiento y las regulaciones nacionales sobre el uso del suelo en lo concerniente a sus aspectos ambientales y fijar las pautas generales para el ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas y demás áreas de manejo especial;”

<sup>227</sup> “Artículo 31º.- Funciones. Adicionado por el art. 9, Decreto Nacional 141 de 2011. Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones: [...] 9. [...] Otorgar [...] concesiones para el uso de aguas superficiales y subterráneas [...]; 12. Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas a cualquiera de sus formas [...]; 18. Ordenar y establecer las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas ubicadas dentro del área de su jurisdicción, conforme a las disposiciones superiores y a las políticas nacionales; 19. Promover y ejecutar obras de irrigación, avenamiento, defensa contra las inundaciones, regulación de cauces y corrientes de agua, y de recuperación de tierras que sean necesarias para la defensa, protección y adecuado manejo de las cuencas hidrográficas del territorio de su jurisdicción, en coordinación con los organismos directores y ejecutores del Sistema Nacional de Adecuación de Tierras, conforme a las disposiciones legales y a las previsiones técnicas correspondientes;”

<sup>228</sup> “Artículo 31º [...] 28. Promover y ejecutar programas de abastecimiento de agua a las comunidades indígenas y negras tradicionalmente asentadas en el área de su jurisdicción, en coordinación con las autoridades competentes;”

<sup>229</sup> “Artículo 43º. Tasas por Utilización de Aguas. La utilización de aguas por personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, dará lugar al cobro de tasas fijadas por el Gobierno Nacional que se destinarán al pago de los gastos de protección y renovación de los recursos hídricos, para los fines establecidos por el artículo

A organização dos serviços de água potável e saneamento na Colômbia é regida pela Lei nº 142, de 11 de julho de 1994, que na verdade é uma lei geral de meio ambiente. Logo em seu início, aponta-se os fins para os quais o Estado intervirá nos serviços públicos, com fundamento na Constituição: garantia da qualidade do serviço público para garantir a melhoria da vida das pessoas, ampliação da cobertura mediante sistemas de compensação da incapacidade de pagamento dos usuários, atenção prioritária às necessidades básicas não atendidas, prestação contínua e ininterrupta, prestação eficiente dos serviços, liberdade de concorrência, obtenção de economias de escala, participação na gestão e fiscalização da prestação dos serviços, e estabelecimento de um regime tarifário proporcional para áreas de baixa renda (art. 2º<sup>230</sup>). A partir de 2006, houve a criação do *Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico*, inserido no Ministério de moradia, cidade e território, responsável pela formulação de políticas públicas de água potável e saneamento básico.

A titularidade desses serviços, considerados essenciais (art. 4º<sup>231</sup>), é atribuída aos municípios (art. 5º, item 5.1<sup>232</sup>), que deverão prestar os serviços diretamente (art. 6º<sup>233</sup>) ou mediante empresas estatais (art. 17<sup>234</sup>). A lei prevê o estabelecimento de sistemas de informação, competindo à Superintendência de Serviços Públicos a implementação (art. 53<sup>235</sup>).

---

159 del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, Decreto 2811 de 1974. El Gobierno Nacional calculará y establecerá las tasas a que haya lugar por el uso de las aguas.”

<sup>230</sup> “Artículo 2º. Intervención del Estado en los servicios públicos. El Estado intervendrá en los servicios públicos, conforme a las reglas de competencia de que trata esta Ley, en el marco de lo dispuesto en los artículos 334, 336, y 365 a 370 de la Constitución Política, para los siguientes fines: 2.1. Garantizar la calidad del bien objeto del servicio público y su disposición final para asegurar el mejoramiento de la calidad de vida de los usuarios. 2.2. Ampliación permanente de la cobertura mediante sistemas que compensen la insuficiencia de la capacidad de pago de los usuarios. 2.3. Atención prioritaria de las necesidades básicas insatisfechas en materia de agua potable y saneamiento básico. 2.4. Prestación continua e ininterrumpida, sin excepción alguna, salvo cuando existan razones de fuerza mayor o caso fortuito o de orden técnico o económico que así lo exijan. 2.5. Prestación eficiente. 2.6. Libertad de competencia y no utilización abusiva de la posición dominante. 2.7. Obtención de economías de escala comprobables. 2.8. Mecanismos que garanticen a los usuarios el acceso a los servicios y su participación en la gestión y fiscalización de su prestación. 2.9. Establecer un régimen tarifario proporcional para los sectores de bajos ingresos de acuerdo con los preceptos de equidad y solidaridad.”

<sup>231</sup> “Artículo 4º. Servicios Públicos Esenciales. Para los efectos de la correcta aplicación del inciso primero del artículo 56 de la Constitución Política de Colombia, todos los servicios públicos, de que trata la presente Ley, se considerarán servicios públicos esenciales.

<sup>232</sup> “Artículo 5º. Competencia de los municipios en cuanto a la prestación de los servicios públicos. Es competencia de los municipios en relación con los servicios públicos, que ejercerán en los términos de la ley, y de los reglamentos que con sujeción a ella expidan los concejos: 5.1. Asegurar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo [...]”

<sup>233</sup> “Artículo 6º. Prestación directa de servicios por parte de los municipios. Los municipios prestarán directamente los servicios públicos de su competencia, cuando las características técnicas y económicas del servicio, y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen [...]”

<sup>234</sup> “Artículo 17. Naturaleza. Las empresas de servicios públicos son sociedades por acciones cuyo objeto es la prestación de los servicios públicos de que trata esta Ley.”

<sup>235</sup> “Artículo 53. Sistemas de Información. Corresponde a la Superintendencia de Servicios Públicos, en desarrollo de sus funciones de inspección y vigilancia, establecer los sistemas de información que deben

Além do mais, estabelece a política tarifária e de subsídios, bem como regras detalhadas dos contratos, medição do consumo e emissão de faturas

A nível nacional, o Ministério de Moradia, Cidade e Território é responsável por fornecer assistência técnica e avaliação dos investimentos. Vinculada a ela tem-se a *Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico* (CRA), responsável pelo controle e fiscalização da prestação dos serviços e a regulação dos monopólios, com a definição de tarifas e das regras de mercado. A nível regional, as autoridades ambientais regionais cuidam de desenvolver e os departamentos regionais de controlar as políticas e regulação ambiental, os usos e a contaminação de recursos hídricos. No nível local, aos municípios compete a assistência técnica, a compatibilização regional e o cofinanciamento, enquanto às empresas de serviços públicos recai o dever de assegurar a prestação adequada dos serviços. Essa estruturação vertical, na Colômbia, privilegia a participação da sociedade civil. Cabe ainda mencionar a existência de um Plano de Gestão Ambiental Regional (PGAR), elaborado pelas corporações autônomas regionais para um período decenal, que conta em uma de suas linhas temáticas a gestão integrada de água e esgoto (SOLA, 2015, p. 60).

A Colômbia conta ainda com um sistema de informações sobre a qualidade da água e do saneamento, compreendido como um conjunto de procedimentos, metodologias, organização e tecnologia utilizados para a obtenção de dados, coletados a nível local, instância administrativa em que são realizadas as operações relacionadas com as águas, sob a responsabilidade do Ministério da Saúde e das respectivas diretorias departamentais e locais de saúde. Cabe ao Ministério da Saúde a coleta e tratamento dessas informações obtidas (CRA et al, 1997, p. 262-263).

Por fim, em 2016, na sentença T-622, a Corte Constitucional da Colômbia, numa ação de tutela apresentada contra a Presidência da República em razão da poluição no Rio Atrato, o mais importante da região, causada principalmente pela atividade minerária, conferiu ao rio e à bacia a que pertence o *status* de entidade sujeito de direitos à proteção, conservação, manutenção e restauração face ao Estado e às comunidades étnicas lá localizadas (COLOMBIA, 2016, p. 158).

---

organizar y mantener actualizados las empresas de servicios públicos para que su presentación al público sea confiable.”

### 3.2.9 Venezuela

Os recursos hídricos da Venezuela são em grande parte provenientes da bacia do Rio Orinoco. Porém, a despeito de possuir uma quantidade suficiente de águas, sua distribuição é inadequada, haja vista que a maior parte da população está localizada na região norte quando os principais cursos d'água seguem a direção sul. Estima-se que 80% da população tem acesso a 20% das águas do país (FERNÁNDEZ MORALES, 2007, p. 16).

O histórico de normatização em torno do tema de águas na Venezuela remonta a uma legislação antiga. Entre outras leis e decretos, merecem menção: a *Ley de Montes y Aguas*, editada em 1910; trinta anos depois, o Código Civil, promulgado em 1942; e, distando aproximadamente vinte anos, a *Ley de Reforma Agraria* de 1960 e a *Ley Forestal de Suelos y de Aguas*, de 1966. Nos anos 1990, entrou em vigor o Decreto nº 1.400, de 1996, que instituiu as *Normas sobre la Regulación y el Control del Aprovechamiento de los Recursos Hídricos y de las Cuencas Hidrográficas* (EMBED; MARTÍN, 2015, p. 15).

Acontece que em 1999 é promulgada a nova e atualmente vigente Constituição venezuelana. Longe de ser uma Constituição que segue uma tradição constitucional no país, trata-se de uma Constituição de ruptura com o modelo anterior, inserido num contexto político revolucionário e transformador. Para alguns autores, a Constituição venezuelana integra o processo evolutivo do novo constitucionalismo democrático latino-americano, uns colocando-o ao lado das Constituições do Equador (2008) e da Bolívia (2009) (MELO, M., 2010, 144); outros a colocam separada destas, integrando uma primeira fase, ao lado das Constituições da Colômbia (1991) e a revogada do Equador (1998) (VICIANO PASTOR; MARTÍNEZ DALMAU, 2010, p. 9-11); um terceiro ponto de vista inclui essa constituição no segundo ciclo do horizonte do constitucionalismo pluralista, ao lado de outras constituições dos anos 1990 (YRIGOYEN FAJARDO, 2016, p. 191); uma última posição a coloca isolada nessa segunda fase, caracterizado pelo caráter participativo e pluralista (WOLKMER; FAGUNDES, 2011, p. 403-404).

O próprio preâmbulo dessa constituição já remete à garantia do equilíbrio ecológico e o reconhecimento dos bens jurídicos ambientais como patrimônio comum e irrenunciável da humanidade (VENEZUELA, 1999). Entre as características dessa constituição, podem ser apontados a inclusão de uma fórmula jurídica de reconhecimento do pluralismo jurídico interno, através da previsão de existência de diversas culturas, garantindo a igualdade delas (art. 100<sup>236</sup>),

---

<sup>236</sup> “Artículo 100. Las culturas populares constitutivas de la venezolanidad gozan de atención especial, reconociéndose y respetándose la interculturalidad bajo el principio de igualdad de las culturas. La ley

e o reconhecimento do direito dos povos indígenas (art. 260<sup>237</sup>) (YRYGOYEN FAJARDO, 2016, p. 178).

Em matéria de águas e saneamento, o art. 304<sup>238</sup> da Constituição torna públicas todas as águas, remetendo à lei a instituição dos mecanismos para garantir proteção, aproveitamento e recuperação (SOLA, 2015, p. 65). Embora se trate de um Estado federal, a divisão de competências em matéria de águas é dividida entre o governo nacional e os governos municipais: para aquele, compete a instituição do regime de conservação, fomento e aproveitamento de águas, da política nacional e legislação em matéria de águas e do regime geral dos serviços públicos domésticos de águas (art. 156, itens 16, 23 e 29<sup>239</sup>); para estes, a competência para o governo e administração dos serviços locais de água potável e de saneamento (art. 178, item 6<sup>240</sup>). Sem prejuízo das regras explícitas, com base na competência para proteção do meio ambiente, os Estados federados vêm legislando sobre proteção contra a contaminação das águas (FERNÁNDEZ MORALES, 2007, p. 23).

Nesse novo contexto constitucional, dando cumprimento ao comando constitucional, é editada a *Ley de Aguas* em 2007, qualificando-se como uma legislação elaborada sob o influxo do mesmo governo, com forte repercussão da principiologia da Constituição de 1999. Primeiramente, a lei tem por objetivo regulamentar a gestão integral de recursos hídricos, como elemento essencial tanto para o bem-estar humano quanto para o desenvolvimento sustentável

---

establecerá incentivos y estímulos para las personas, instituciones y comunidades que promuevan, apoyen, desarrollen o financien planes, programas y actividades culturales en el país, así como la cultura venezolana en el exterior. El Estado garantizará a los trabajadores y trabajadoras culturales su incorporación al sistema de seguridad social que les permita una vida digna, reconociendo las particularidades del quehacer cultural, de conformidad con la ley.”

<sup>237</sup> “Artículo 260. Las autoridades legítimas de los pueblos indígenas podrán aplicar en su hábitat instancias de justicia con base en sus tradiciones ancestrales y que sólo afecten a sus integrantes, según sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a esta Constitución, a la ley y al orden público. La ley determinará la forma de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional.”

<sup>238</sup> “Artículo 304. Todas las aguas son bienes de dominio público de la Nación, insustituibles para la vida y el desarrollo. La ley establecerá las disposiciones necesarias a fin de garantizar su protección, aprovechamiento y recuperación, respetando las fases del ciclo hidrológico y los criterios de ordenación del territorio.”

<sup>239</sup> “Artículo 156. Es de la competencia del Poder Público Nacional: [...] 16. [...] la conservación, fomento y aprovechamiento de [...] aguas [...]. [...] 3. Las políticas nacionales y la legislación en materia de [...] aguas [...]. [...] 29. El régimen general de los servicios públicos domiciliarios y, en especial, [...] agua potable [...].”

<sup>240</sup> “Artículo 178. Es de la competencia del Municipio el gobierno y administración de sus intereses y la gestión de las materias que le asigne esta Constitución y las leyes nacionales, en cuanto concierne a la vida local, en especial la ordenación y promoción del desarrollo económico y social, la dotación y prestación de los servicios públicos domiciliarios, la aplicación de la política referente a la materia inquilinaria con criterios de equidad, justicia y contenido de interés social, la promoción de la participación, y el mejoramiento, en general, de las condiciones de vida de la comunidad, en las siguientes áreas: [...] 6. Servicio de agua potable, [...], alcantarillado, canalización y disposición de aguas servidas; [...].”

do país (art. 1<sup>241</sup>). A gestão integral das águas deve ser entendida como uma gestão administrativa híbrida, realizada pelos conselhos de região hidrográfica, pelos conselhos de bacia hidrográfica criados por aqueles, e por conselhos de bacias hidrogeológicas (específicas para águas subterrâneas), embora se entenda equivocada a separação da gestão das águas superficiais da própria das águas subterrâneas para a compreensão da gestão integral (FERNÁNDEZ MORALES, 2007, p. 32-33). São princípios adotados pela lei, nos termos do art. 5, assim sintetizados:

- a) o acesso à água como direito humano fundamental – sem, todavia, aprofundar na legislação quanto ao conteúdo básico desse direito, salvo a previsão do direito ao uso doméstico das águas e armazenar águas das chuvas sem necessidade de autorização (art. 73<sup>242</sup>) (EMBIG; MARTÍN, 2015, p. 17) –, reconhecida sua importância econômica e social e como instrumento para a paz internacional, cabendo ao Estado garantir a universalização do acesso como instrumento para a erradicação da pobreza;
- b) a gestão integral da água com base na bacia hidrográfica como unidade de gestão, realizada de forma participativa, eficiente, equitativa, ótima e sustentável;
- c) o caráter público das águas e estratégico para a soberania nacional, pela impossibilidade de apropriação privada e de outorga para empresas estrangeiras – reforçando a superação do modelo anterior à Constituição de 1999, que permitia em alguns casos a apropriação privada, com base no Código Civil (EMBIG; MARTÍN, 2015, p. 17);
- d) a obrigação fundamental do Estado na conservação da água, superficiais ou subterrâneas, suas fontes e estados físicos, e a prevalência sobre outros interesses econômicos e sociais.

Há, portanto, uma preocupação social do legislador ao consagrar a água como bem social, um recurso fundamental para a erradicação da pobreza e a incumbência estatal para garantir o acesso à água a todas as comunidades, inclusive indígenas (EMBIG; MARTÍN, 2015, p. 16). Também denota-se uma preocupação ambiental, projetando-se a lei para um parâmetro de desenvolvimento sustentável; entretanto, critica-se pela adoção de uma gestão administrativa

---

<sup>241</sup> “Artículo 1.- Esta Ley tiene por objeto establecer las disposiciones que rigen la gestión integral de las aguas, como elemento indispensable para la vida, el bienestar humano y el desarrollo sustentable del país, y es de carácter estratégico e interés de Estado.”

<sup>242</sup> Artículo 73. - Todos pueden usar las aguas sin necesidad de concesión, asignación o licencia, mientras discurren por sus cuales naturales, para beneficiarse y otros usos domésticos, así como para abreviar el ganado y para la navegación. Igualmente, todos pueden usar y almacenar las aguas pluviales que precipiten en sus predios.  
Estos usos llevarán a cabo sin detener ni cambiar el curso de las aguas, o deteriorar su calidad o afectar su cauda, ni excluir a otros usuarios y usuarias del ejercicio de sus derechos, cumpliendo con la legislación ambiental, sanitaria pesquera y de navegación.”

altamente centralizada e ineficiente, o que impediria o cumprimento de seus princípios de forma adequada (FERNÁNDEZ MORALES, 2007, p. 17)

No que tange à organização institucional do setor, há princípios específicos: a descentralização e desconcentração, eficiência e eficácia administrativas, participação cidadã, corresponsabilidade na tomada de decisões, cooperação interinstitucional e a solução conforme as peculiaridades locais (art. 21). O complexo organizacional é composto pelas seguintes instituições: a Autoridade Nacional de Águas – a ser exercida pelo ministério responsável pelas águas, concentra as principais competências vinculadas ao planejamento, administração e gestão da água (art. 24), embora sem autonomia, descentralização ou especialidade (EMBIG; MARTÍN, 2015, p. 16) –, o Conselho Nacional de Águas e o ministério de defesa, os Conselhos de Região Hidrográfica e de Bacias Hidrográficas, os conselhos estaduais e locais de planejamento, os usuários institucionais, os conselhos comunais, mesas técnicas e comitês de irrigação e o *Instituto Nacional de Pueblos Indígenas*.

No caso da Autoridade Nacional de Águas, o decreto de organização da Administração Pública federal atribuiu ao *Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables*, que se subdivide em três vice-ministérios, um deles específico para águas. Submete-se a tal ministério empresas públicas ou de economia mista responsáveis pela gestão dos recursos hídricos, inclusive a *Oficina Nacional para el Desarrollo de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento* (ONDESAPS), articulador nacional da prestação dos serviços públicos de água e saneamento, realizados em âmbito municipal. Critica-se a organização do setor, porque as competências da Autoridade Nacional de Águas encontram-se dispersas nos vice-ministérios e isso implica a paralisação do órgão (FERNÁNDEZ MORALES, 2007, p. 18-19).

A bacia hidrográfica é reconhecida como a unidade territorial básica para a gestão integral das águas. As regiões e bacias hidrográficas e as províncias e bacias hidrogeológicas são reconhecidas como unidades espaciais de referência para o planejamento, organização institucional e manejo de águas superficiais e subterrâneas (art. 16). A lei ainda aponta as dezesseis regiões hidrográficas e respectivas bacias que as integram (art. 17) e, para cada uma delas, regiões e bacias, corresponde um conselho específico, com competências de planejamento, controle orçamentário e supervisão do cumprimento dos planos (EMBIG; MARTÍN, 2015, p. 16-17).

Ainda em relação aos instrumentos da *Ley de Aguas*, merecem destaque o *Subsistema de Información de las Aguas*, o Sistema Nacional de planos de gestão integral das águas, o controle administrativo prévio para uso das águas, o cadastro nacional de usuários e os mecanismos financeiros. Os planos de gestão integral da água formam um Sistema Nacional,

composto por três níveis de planificação: o plano nacional (art. 48), os planos as regiões hidrográficas (art. 49) e os das bacias hidrográficas (art. 50), todos públicos e de cumprimento obrigatório. Além do mais esse Sistema deve ser integrado com os demais planos nacionais, de desenvolvimento econômico social, do meio ambiente e de ordenação do território (art. 45). Os conselhos de região hidrográfica são os órgãos por excelência para elaboração do plano de gestão integral das águas, servindo de mediadoras entre o governo nacional e as instâncias locais e a sociedade, usuários e ONGs. Os conselhos de bacia hidrográfica somente serão necessários quando a complexidade ou importância da bacia exigir a existência de estrutura própria, criados mediante autorização do Conselho da respectiva região hidrográfica (FERNÁNDEZ MORALES, 2007, p. 34-35).

O sistema de controle administrativo prévio diferencia os denominados usos comuns – usos domésticos, dessedentação de animais e navegação – dos usos especiais, com fins de aproveitamento econômico – abastecimento público, agrícola, industrial, hidroeletricidade e comercial –, os quais, a depender da modalidade (art. 61), sujeitam-se a concessão – de caráter contratual, por um prazo de vinte anos, específico para atividades de geração de energia, indústria e comércio (arts. 75 a 77) –, autorização (*asignación*) – para as mesmas finalidades, mas diferenciam-se por se tratar de entidade pública – ou licença – ato administrativo quando utilizadas para abastecimento público, atividades agrícolas ou atividades recreativas sem finalidade lucrativa (art. 80) –, a serem realizadas pela Autoridade Nacional de Águas (art. 62). A concessão e a autorização se distinguem mais fortemente da licença por serem atos pelos quais se outorgam direitos e impõem obrigações, e possuem propósito marcadamente lucrativo (FERNÁNDEZ MORALES, 2007, p. 37).

Associado ao controle contratual, o registro nacional dos usuários de águas serve para o adequado manejo e gestão sustentável dos recursos hídricos, a partir do reconhecimento dos usos múltiplos (FERNÁNDEZ MORALES, 2007, p. 37-38). A legislação não estabelece uma ordem de prioridade quanto ao uso (EMBID, MARTÍN, 2015, p. 17-18).

Os mecanismos econômicos e financeiros, de um lado pela previsão de contraprestação pelo uso e aproveitamento das águas (art. 94) e de taxas de polícia pela expedição de concessões e licenças (art. 95) – ou seja, o financiamento da gestão é feito pelos próprios usuários –, e de outro lado pela criação do *Fondo Nacional para la Gestión Integral de las Aguas*, definido como serviço autônomo sem personalidade jurídica, dotado de autonomia administrativa, financeira, de pessoal e de gestão de recursos (art. 96), cuja composição do diretório executivo é majoritariamente feito por usuários do serviço, universidades e institutos de pesquisa (art. 98) (EMBID; MARTÍN, 2015, p. 18). Os recursos do fundo deverão ser utilizados, além do custeio

das próprias despesas de funcionamento do fundo, para a elaboração e execução dos planos, manutenção e desenvolvimento do sistema de informações e do cadastro nacional de usuários, e para situações de emergência ou não previstas originalmente nos respectivos planos (art. 102).

No que tange à gestão participativa, pela previsão de atores locais e instituições e comunidades indígenas, a lei fomenta a participação cidadã e o protagonismo da sociedade; no entanto, a lei remete à regulamentação infralegal (EMBED; MARTÍN, 2015, p. 17). Entretanto, aparentemente não haverá tal participação cidadã nas instâncias nacionais, mas especificamente nos níveis inferiores de gestão e planejamento (FERNÁNDEZ MORALES, 2007, p. 36). Da mesma forma, há uma preocupação ambiental latente, com o estabelecimento de regras específicas para geradores de esgotos, zonas de proteção e regime de descargas nos corpos hídricos, mas não há previsões sobre caudal ecológico ou de zonas de proteção para recarga de aquíferos (EMBED; MARTÍN, 2015, p. 18).

Os serviços de água e saneamento tem sua estrutura dividida entre o Ministério do Meio Ambiente, órgão de direção e planejamento do sistema, e a *Compañia Anónima Hidrológica de Venezuela* (HIDROVEN) e filiais no âmbito nacional, sociedades de economia mista estaduais e municipais. Aprovada em 2001 a *Ley Orgánica para la Prestación del Servicio de Agua Potable y Saneamiento* disciplina e organiza esse setor específico no país, pontualmente reformada em 2007 (VENEZUELA, 2007b, online). A HIDROVEN deve auxiliar na fase de transição, devolvendo as infraestruturas e os serviços às empresas municipais instituídas para a prestação dos serviços. Embora transferida a prestação aos municípios, as atividades de planejamento e gestão são todas atribuídas ao âmbito nacional: elaboração da política e dos planos setoriais, definição de normas gerais para prestação dos serviços, política de financiamento, regime de subsídios, aporte de recursos e estímulo a participação privada (art. 9) (FERNÁNDEZ MORALES, 2007, p. 29-30). Dentro do âmbito nacional, é criada a ONDESAPS (art. 13), que, embora não sendo o prestador dos serviços, tem um papel gerencial de âmbito nacional, estabelecendo uma uniformização de padrões e procedimentos a serem adotados (art. 17).

Os Estados, na mesma linha da gestão de águas, possuem competências de colaboração, seja mediante instituições de assistência técnica, administrativa ou financeira para os municípios, seja por empresas estaduais de água e saneamento – que prestarão esses serviços em parceria com os municípios –, seja pelo aporte de recursos para realização de obras necessárias para o abastecimento público e esgotamento sanitário (art. 10). Aos municípios corresponde efetivamente, por mandamento constitucional, a prestação e controle desses serviços públicos, devendo fazê-los diretamente ou por delegação e implementar a participação

e controle social no serviço, desde a aprovação de programas de investimentos, dos planos municipais e das tarifas (art. 11). A participação cidadã também é reforçada pela constituição de mesas técnicas de água, representando as comunidades perante os prestadores de serviço e autoridades locais, com o propósito de empreender uma gestão compartilhada entre os técnicos e a sociedade organizada (FERNÁNDEZ MORALES, 2007, p. 31-32).

A prestação dos serviços é atribuída em formatos múltiplos, desde a prestação direta pelo município, pela descentralização dos serviços a empresas, associações civis e outros órgãos municipais, mediante contrato interadministrativo, por concessão a empresas privadas, seja para prestação, seja para realização de obras, delegação a agrupamento de usuários e a empresas públicas intermunicipais, estaduais ou nacionais. No âmbito rural, há uma flexibilização das formalidades, exigindo-se um simples contrato de serviços, com menor rigor, para a prestação dos serviços de água e saneamento a pequenas comunidades rurais (FERNÁNDEZ MORALES, 2007, p. 32-33).

São percebidas mudanças na implementação do serviços públicos de água e saneamento: a primeira relativa à mudança de visão da prestadora de serviços na capital, a Hidrocapital, que voltou-se para as questões sociais mediante a ampliação da rede de serviços com equidade para as zonas mais populares; a segunda com o desenvolvimento da capacitação social e cidadão para a participação popular na gestão dos serviços, mediante educação ambiental, o que levou também à racionalização do uso da água pela população; e o terceiro consiste na transferência da prestação dos serviços aos gestores municipais (LACABANA; CARIOLA, 2013, p. 456).

A gestão de água e saneamento na Venezuela chama a atenção pelo cumprimento dos MDGs com antecipação, em termos quantitativos de acesso à fontes seguras e limpas de água e serviços de saneamento, como também quanto à capacitação das comunidades e desenvolvimento da cidadania participativa no setor, como resultado de uma política dedicada à participação popular de cunho permanente, mediante o uso das denominadas Mesas Técnicas de Água (LACABANA; CARIOLA, 2013, p. 452-453). As Mesas Técnicas de Água foram instituídas pela própria *Ley Orgánica*, no formato de associações civis (art. 75<sup>243</sup>). A coordenação dos trabalhos das mesas pelo Conselhos Comunitários de Água, como órgão articulador de suporte às mesas, é imprescindível para o sucesso do projeto. Ademais, o

---

<sup>243</sup> “Artículo 75. Los suscriptores de los servicios podrán constituir asociaciones, de conformidad con el Código Civil y las demás leyes, con el objeto de conocer la gestión de los servicios, opinar sobre las propuestas de inversión ante las autoridades nacionales, estatales y municipales, así como en la evaluación y supervisión de obras destinadas a la prestación de los servicios, de acuerdo con lo preceptuado en la presente Ley y su Reglamento. Estas asociaciones se denominarán Mesas Técnicas de Agua. Sólo para fines informativos, el Superintendente Nacional mantendrá un registro actualizado de las Mesas Técnicas de Agua.”

estabelecimento de um fundo de financiamento de projetos comunitários em 2006 também proporcionou um sentimento de valorização das comunidades, o que possibilitou o fortalecimento da política participativa (LACABANA; CARIOLA, 2013, p. 457-459).

### 3.2.10 Guiana

A Guiana, significando “terra de muitas águas”, é uma ex-colônia inglesa, razão pela qual não guarda muitas afinidades com a América do Sul, mas especialmente com a tradição dos países caribenhos, também em grande parte submetidos historicamente pelo mesmo colonizador (SOLA, 2015, p. 61). Aliás, a Constituição da República Cooperativa da Guiana, de 1980 (porém bastante reformada nas primeiras metades das décadas de 1990 e 2000), estabelece expressamente a possibilidade de o Parlamento atribuir a competência de tribunal de apelação final do país para um tribunal de apelação caribenho (art. 123 (4)<sup>244</sup>), e não faz qualquer menção à América do Sul.

Em matéria de águas, a Constituição limita-se a incluir nos seus princípios básicos a preservação das águas, entre outros fatores, para o bem-estar da nação (art. 36<sup>245</sup>). De um modo geral em matéria ambiental, essa Constituição também estabelece, além do direito ao meio ambiente saudável e promotor do bem-estar, o dever estatal de protegê-lo para as presentes e futuras gerações, inclusive assegurando o desenvolvimento sustentável e a utilização dos recursos naturais para promover o desenvolvimento econômico e social justificável (art. 149J (1) e (2) (c)<sup>246</sup>).

Ao nível infraconstitucional, a legislação consiste em basicamente dois documentos: a *Environmental Protection Act*, de 1996, e, mais recentemente, a *Water and Sewerage Act*, de 2002. A primeira retrata a questão sob o enfoque ambiental, preocupando-se com a sustentabilidade e a proteção, no caso, dos recursos hídricos. Já a segunda lei institui um sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos, de caráter participativo, mas coloca o regime das águas num modelo mais frouxo de gestão, com participação privada (SOLA, 2015, p. 61-62). Na definição da política nacional de água, deverão ser considerados os seguintes princípios: a água é um recurso natural e deve ser utilizado para atender às necessidades das presentes e

<sup>244</sup> “123 [...] (4) Parliament may make such provision as it deems fit authorizing any court established or to be established, as the final court of appeal for the Caribbean to be the final court of appeal for Guyana.”

<sup>245</sup> “36. The well-being of the nation depends upon preserving clean air, fertile soils, pure water and the rich diversity of plants, animals and eco-systems.”

<sup>246</sup> “149J. (1) Everyone has the right to an environment that is not harmful to his or her health or well-being. (2) The State shall protect the environment, for the benefit of present and future generations, through reasonable legislative and other measures designed to— [...] (c) secure sustainable development and use of natural resources while promoting justifiable economic and social development.”

futuras gerações, os recursos hídricos deverão ser alocados de forma econômica e socialmente equitativa, e os recursos hídricos devem ser protegidos, conservados e utilizados de forma sustentável (art. 6 (4)<sup>247</sup>).

A *Environmental Protection Act* criou a Agência Nacional de Proteção Ambiental, enquanto a *Water and Sewerage Act* instituiu o *National Water Council*, órgão consultivo de âmbito nacional (AMORIM, 2015, p. 260). Também instituiu uma base de dados hidrometeorológica nacional, integrando diversos sistemas de informações (art. 11 (1) (a)<sup>248</sup>). A lei estabelece que a propriedade de todos os recursos hídricos pertencem ao Estado (art. 18 (1)<sup>249</sup>), submetendo-se ao regime de licenças, baseado nos seguintes princípios: a precedência da água para usos domésticos, o direito de disponibilidade para os usuários que pagaram por sua parte nos custos de operação e manutenção ou taxas de administração, a aprovação de novos usuários dependerá dos limites das fontes disponíveis para o uso sustentável e, em situações de escassez, deverão ser protegidas as captações para consumo humano e realizado racionamento equitativo para os demais usuários (art. 25<sup>250</sup>). Estabelece, portanto, a prioridade do uso doméstico sobre os demais usos, assegurando-se sua extração isonômica para tal finalidade em caso de escassez (AMORIM, 2015, p. 260).

Também por essa lei é criada a *Guyana Water Inc.*, constituída como uma empresa pública limitada, dissolvendo as estruturas pretéritas, baseadas no esquema de autoridades e comissários de água (art. 90 (1)<sup>251</sup>). A entidade reguladora na Guiana é a *Public Utilities Commission*, criada por lei própria, de 1999, cuja competência inclui a definição das tarifas,

---

<sup>247</sup> “6. (4) In developing the national water policy the Minister shall take into account the following principles - (a) water is a natural resource and should be used so as to meet the needs of the present generation without compromising the ability of future generations to meet their needs; (b) water resources should be equitably allocated for the social and economic benefit of the people of Guyana; (c) water resources should be protected, conserved and used sustainably.”

<sup>248</sup> “11. (1) The Department shall establish - (a) a national hydrometeorological database including (i) a hydrological information system; (ii) a water resource quality information system; (iii) a groundwater information system; (iv) a register of water use authorisations; (v) an oceanographic information system; (vi) a climate and weather information system; and (vii) a surface water information system;”

<sup>249</sup> “18. (1) The ownership of all water resources and the rights to use, abstract, manage and control the flow of water are vested in the State subject to subsection (2).”

<sup>250</sup> “25. The Department shall take into account the following principles when granting, renewing or amending a licence - (a) water for domestic purposes shall take precedence over all other uses; (b) existing water users who have paid their fair share of operation and maintenance costs or administration fees shall have the right to available resources; (c) new users shall be approved up to the limit of water resources available for sustainable use; and (d) where a shortfall in water resources exists, abstraction for domestic consumption shall be safeguarded and all remaining water users shall receive an equal proportion of their normal entitlement.”

<sup>251</sup> “90. (1) Guyana Water Inc. shall be constituted as a public company limited by shares on or before the appointed day by the submission to the Registrar of Companies of the articles of incorporation and other documents that are required under the Companies Act 1991, and by the issuance of a certificate of incorporation.”

monitoramento, normatização, fiscalização da qualidade do serviço e atendimento a reclamações de usuários (arts. 48 (1) e 50<sup>252</sup>).

Na Guiana vigora ainda uma Lei Ameríndia, Lei nº 6 de 2006, que busca dar reconhecimento e proteção aos direitos coletivos das vilas e comunidades tradicionais indígenas, na qual se prevê uma competência para os respectivos conselhos das vilas ameríndias, para poder estabelecer regras acerca tanto de controle, manutenção, proteção e uso de fontes de água quanto de construção e manutenção de sistemas de esgotos e equipamentos sanitários (art. 14 (1) (g) e (i)<sup>253</sup>).

### 3.2.11 Suriname

A Constituição surinamesa estabelece no art. 2º, item 3, que a extensão e os limites das águas territoriais serão estabelecidos por lei<sup>254</sup>, legalidade esta reiterada no art. 72, letra e<sup>255</sup>. Todavia, as águas territoriais correspondem mais especificamente ao mar territorial, o que foge ao objeto desta pesquisa. Por outro lado, o art. 36, item 2, ao tratar do direito à saúde, coloca para o Estado a promoção da saúde através do aprimoramento sistemático das condições de vida<sup>256</sup> (SURINAME, 1987, online).

Sem fazer qualquer menção aos rios ou ao saneamento básico, a Constituição limita-se no art. 41 a estatuir “que os recursos naturais são propriedade da nação” (SOLA, 2015, p. 64) e que devem ser usados para o desenvolvimento econômico, social e cultural, conferindo à nação o direito inalienável de tomar a posse plena desses recursos para alcançar esse objetivo<sup>257</sup>. Mas

<sup>252</sup> “48. (1) Subject to section 49, the rates to be charged by a public supplier for the supply of water and sewerage services by it shall be in accordance with such rates as may be fixed from time to time by the Public Utilities Commission in accordance with this Act, the Public Utilities Commission Act 1 999, and the provisions of any licence granted to a public supplier under this Act and until such rates are fixed the prevailing rates before the appointed day shall apply. [...]

50. The Minister may by order fix a date from which the Public Utilities Commission shall be responsible for monitoring, regulating and enforcing service quality and dealing with customer complaints.

<sup>253</sup> “14. (1) Subject to the other provisions of this Act, a Village Council may, in the exercise of its functions, make rules governing – [...] g) the control, maintenance, protection and use of cater supplies including the construction and regulation of wells which are owned by the Village or tier which the Village is responsible; [...] (i) the construction and maintenance of sewerage systems and other sanitary facilities;”

<sup>254</sup> “Artikel 2. [...] 3. De uitgestrektheid en grenzen van de territoriale wateren en de rechten van Suriname op het aangrenzende continentale plateau en de economische zone worden vastgesteld bij wet.”

<sup>255</sup> “Artikel 72 Onverminderd hetgeen elders in de Grondwet voor regeling bij wet is voorbehouden, dienen de volgende onderwerpen in ieder geval bij wet te worden vastgesteld: [...]e. het vaststellen van de uitgestrektheid van de grenzen van de territoriale wateren en de rechten van de Republiek Suriname op het aangrenzende continentale plateau en de economische zône;”

<sup>256</sup> “Artikel 36 [...]2. De Staat bevordert de algemene gezondheidszorg door systematische verbetering van leef- en werkomstandigheden en geeft voorlichting ter bescherming van de gezondheid.”

<sup>257</sup> “Artikel 41 Natuurlijke rijkdommen en hulpbronnen zijn eigendom van de natie en dienen te worden ingezet in de economische, sociale en culturele ontwikkeling. De natie heeft het onvervreemdbaar recht om volledig bezit te nemen van de natuurlijke hulpbronnen, ten einde deze aan te wenden ten behoeve van de economische, sociale en culturele ontwikkeling van Suriname.”

o art. 6º, ao apresentar os objetivos sociais do Estado, aponta dois relevantes (itens a e g): o de identificar as possibilidades de desenvolvimento do próprio meio ambiente natural e aprimorar, de forma crescente, as capacidades do meio ambiente, e o de criar e promover as condições necessárias para a proteção da natureza e a conservação do equilíbrio ecológico<sup>258</sup> (SURINAME, 1987, online).

A legislação específica em matéria de água é inexistente, e a gestão dos recursos hídricos é feita mediante atos infraconstitucionais esparsos (AMORIM, 2015, p. 260), como a lei de conservação da natureza (*Natuurbeschermingswet*), de 1954, com um único dispositivo atribuindo ao Presidente a competência para designar terras e águas como reservas ambientais (art. 1<sup>259</sup>), e a lei de gerenciamento de florestas (*Wet Bosbeheer*), de 1992, também com um único artigo, atribuindo ao ministério responsável pelo gerenciamento florestal a missão de proceder ao uso racional da floresta como recurso natural renovável, considerando sua importância para a estabilização do meio ambiente natural, em especial a água (art. 2, item 1, alínea a<sup>260</sup>).

Em termos de estrutura, o Ministério dos Recursos Naturais (*Ministerie van Natuurlijke Hulpbronnen*) é responsável pela exploração, aproveitamento e gestão eficiente da água e supervisão dos serviços de abastecimento de água potável. Desde 2016, têm-se intensificado os trabalhos governamentais através da criação de um grupo de trabalho interdepartamental – *Interdepartementale Water Werkgroep* (IWW) – composto de representantes dos Ministérios dos Recursos Naturais, do Desenvolvimento Regional, das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, e da Agricultura, Pecuária e Pesca, da Vice-Presidência do país e da Fundação Waterforum Suriname (WFS), criada em 2012 a partir de um conjunto de expertos do setor de águas (WATERFORUM, 2014, p. 44). O governo surinamês instituiu um Plano de Desenvolvimento para o quinquênio 2012-2016, no qual, reconhecendo-se como um país com

---

<sup>258</sup> “Artikel 6 De sociale doelstellingen van de Staat zijn gericht op: a. het identificeren van de ontwikkelingsmogelijkheden van de eigen natuurlijke omgeving en het vergroten van de capaciteiten om die mogelijkheden in toenemende mate te vergroten; [...] g. het scheppen en het bevorderen van condities, nodig voor de bescherming van de natuur en voor het behoud van de ecologische balans.”

<sup>259</sup> “Artikel 1 Tot bescherming en behoud van de in Suriname aanwezige natuurlijke rijkdommen kan de President, de Staatsraad gehoord, bij besluit gronden en wateren behorende tot 's Landsdomein als natuureservaat aanwijzen.”

<sup>260</sup> “Artikel 2

1. De Minister draagt zorg voor het bosbeheer, welk gericht is op een rationeel gebruik van het bos als zelf regenererbare natuurlijke hulpbron in dier voege, dat:

a. de stabiliserende invloed van het bos op het natuurlijk milieu, in het bijzonder de bodem, het water, de flora en de fauna, niet wordt aangetast en zodoende de fundamentele natuurlijke vereisten voor het behoud van de leefbaarheid van Suriname veilig gesteld worden.”

grandes reservas de água doce, o governo considera em sua política econômica a exportação em larga escala de água (SURINAME, 2012, p. 145-146).

O serviço é prestado por uma empresa pública, a *Surinaamse Waterleiding Maatschappij* (SWM) – Companhia de Água Encanada Surinamesa, uma companhia de responsabilidade limitada e de patrimônio exclusivamente público, que atende a maior parte da população habitante das regiões costeiras – e um departamento público, a *Dienst Watervoorziening* (DWV) – Serviço de Abastecimento de Água, vinculada ao Ministério dos Recursos Naturais, que atende a distritos escassamente povoados.

Apontam-se como principais obstáculos para o país a ausência de um marco regulatório próprio para a gestão de águas, bem como de instrumentos de gestão e análise de dados e instituições de monitoramento e regulação das atividades. Estão em processo de discussão e implementação leis sobre qualidade da água potável, de águas subterrâneas, sobre áreas de proteção das águas subterrâneas e uma sobre a criação de uma autoridade da água (SURINAME, 2017b, online).

Os orçamentos do país preveem investimentos em recursos hídricos. O orçamento do Ministério de Recursos Naturais, além das despesas com o abastecimento de água potável, vem se preparando institucionalmente, para a instalação da autoridade de água surinamesa, voltada para a gestão integrada e de um plano de gestão conjunto com outros ministérios, e para a implementação da legislação do setor (SURINAME, 2017a, p. 8). Inserido nas políticas de proteção ambiental do Ministério de Assuntos Internos, há investimentos em gestão sustentável da água, buscando-se a proteção do solo e das águas superficiais e o uso eficiente da água, bem como implementar uma política legislativa e institucional que sejam eficientes na proteção dos recursos hídricos (SURINAME, 2016, p. 21).

\*\*\*

A despeito da diversidade de arranjos institucionais encontrados nos países da América do Sul, é possível consolidar a conclusão de que em todos esses países as águas são tratadas como bens públicos fundamentais. Bens fundamentais, em contraposição aos bens patrimoniais, são assim definidos como aqueles cujo acesso deve ser garantido a todas as pessoas porque são objeto de outros direitos fundamentais (FERRAJOLI, 2010, p. 35); aliás, correlação reconhecida na declaração das Nações Unidas. Não somente por conta de sua escassez, mas também porque visa a atender a necessidades humanas fundamentais, as águas sul-americanas submetem-se ao regime público de gestão, tanto em matéria de gerenciamento de recursos hídricos como nos serviços de água potável e saneamento. As constituições nacionais, expressa

ou implicitamente, estabelecem essa conotação, que se manifesta muitas vezes na legislação infraconstitucional, que concretiza os comandos constitucionais.

Compreender a água como um bem fundamental, a partir de uma perspectiva garantista, requer enquadrá-la em alguma de suas modalidades, que se dividem em três: (i) bens personalíssimos, objeto de imunidades; (ii) bens comuns, objeto de direitos ativos de liberdade; e (iii) bens sociais, objeto de direitos sociais à subsistência e à saúde. É nessa última modalidade em que a água se enquadra, razão pela qual deve ser considerada indisponível, subtraída tanto do sabores do mercado quanto do arbítrio da vontade das majorias políticas. Nesse sentido, as manifestações material e formalmente constitucionais vão ao encontro dos direitos humanos à água potável e ao saneamento, complementando-lhes para impor-lhes a subtração à lógica do mercado e a atribuição das atividades primariamente ao setor público (CADEMARTORI; CADEMARTORI, 2016, p. 150-152).

Para essa abordagem, a identificação da água como bem fundamental impõe um “tríplice estatuto”: (i) o dever de disponibilização gratuita a todos para satisfação das necessidades básicas que integram o mínimo existencial (entre 40 e 50 litros diários por pessoa); (ii) a proibição rígida tanto da poluição quanto do desperdício, vedada a imposição de preço; e (iii) a taxação progressiva dos consumos entre essas duas faixas. Exige-se, para tanto, a instituição de uma autoridade independente internacional em matéria de águas potáveis (CADEMARTORI; CADEMARTORI, 2016, p. 152-154). Embora nem sempre se verifiquem tais condições nas legislações nacionais, essas três orientações normativas devem ser buscadas na maior medida possível.

### **3.3 A gestão compartilhada de recursos hídricos em águas transfronteiriças na América do Sul**

Além dos instrumentos nacionais, também deve-se considerar os documentos regionais celebrados para a gestão de recursos hídricos transfronteiriços. O conteúdo desses acordos multilaterais serve ao mesmo propósito, de encontrar bases normativas compatíveis entre os instrumentos. Embora deva-se considerar que as peculiaridades de cada uma dessas realidades políticas e ambientais, bem como o momento da realização desses pactos e a influência de cada país na fase de negociação são decisivos, e sugerem a ausência de identidade de instrumentos.

O conceito de águas transfronteiriças na verdade remete aos recursos hídricos transfronteiriços, em outras palavras, aqueles mananciais que banham mais de um Estado soberano. Tais águas, identificadas em bacias hidrográficas transfronteiriças ou bacias internacionais, podem subdividir-se em águas superficiais transfronteiriças, dos quais são

espécies os rios transfronteiriços e os lagos transfronteiriços, e as águas subterrâneas transfronteiriças, mais especificamente os aquíferos (NORONHA, 2016, p. 200-201).

Sem prejuízo dessas questões, devidamente enfrentadas a seguir, deve-se considerar como ponto de partida desta análise a prevalência do princípio da transfronteiricidade, aplicado há tempos no Direito Ambiental, cujo sentido remete à ausência de fronteiras para a influência dos bens ambientais (NORONHA, 2016, p. 198). No âmbito da gestão de águas, tal princípio não pode ser ignorado, haja vista que em matéria de águas há uma série de bacias internacionais, envolvendo quase 150 países no mundo. Aliás, os principais mananciais de água do mundo são transfronteiriços e, mais especificamente, subterrâneos.

Na região sul-americana, sem prejuízo de outras experiências transfronteiriças (GIANASI et al., 2009), mediante uma série de convenções e tratados bilaterais sobre manejo de águas transfronteiriças, destacam-se por sua inegável importância as bacias hidrográficas do Prata e do Amazonas, com destaque para os respectivos acordos regionais para integração (NORONHA, 2016, p. 207). Essa escolha se faz por diversas razões. Além de ambas serem as bacias mais importantes da região, não somente pelos principais rios como também pelos aquíferos que as integram, está-se diante de bacias que envolvem o maior número de países da região, englobando em conjunto praticamente todos eles. Outrossim, a posição dúplice do Brasil, reconhecidamente o país mais influente da região, nessas bacias pode ensejar importantes descobertas quanto às diferenças e aproximações entre os documentos internacionais celebrados.

Nada obstante, observa-se constantemente uma posição de liderança brasileira, o que se poderia explicar pela existência de respostas institucionais desenvolvidas há mais tempo e mais consolidadas, além de ser o país da região que investe mais recursos financeiros e técnicos na articulação de soluções para problemas comuns (SOUZA et al., 2014, p. 170).

São objeto de exame mais detido, entre outros acordos bilaterais (REZEK, 2010, p. 338), os tratados dessas bacias, primeiramente a Bacia do Prata (Seção 3.3.1) e depois a Bacia Amazônica (Seção 3.3.2), que distam dez anos entre si e, mais recentemente, a iniciativa do Sistema Aquífero Guarani (Seção 3.3.3).

### 3.3.1 O Tratado da Bacia do Prata

O primeiro tratado multilateral regional de grandes proporções regionais foi o Tratado da Bacia do Prata (TBP), assinado em 1969 pelos países do Cone Sul, à exceção do Chile (Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai). A Bacia do Prata corresponde a 17% da superfície da América do Sul, ocupando grande parte dos territórios do Paraguai (100%) e do

Uruguai (80%), a maior parte da Argentina (57%) e, em menor proporção, na Bolívia (19%) e no Brasil (17%). No entanto, dadas as dimensões territoriais de Argentina e Brasil, as áreas da Bacia do Prata localizadas nesses dois países correspondem a mais de três quartos da área total da bacia (SELL, 2006, p. 176-177).

Uma investigação histórica das relações internacionais no contexto da bacia do Prata remete a uma tentativa de acordo para um regime especial em 1898, numa Conferência Interamericana realizada no México. Em dezembro de 1933, acontece na República Oriental do Uruguai a VII Conferência Internacional Americana com o propósito de celebração de pactos internacionais. Um deles foi o “Convênio para fixação do estatuto jurídico da fronteira entre os dois países”, assinado por Brasil e Uruguai, que estabelece a exigência de acordo prévio para a realização de obras para aproveitamento de águas de rio fronteiro, quando possa acarretar modificação quantitativa ou qualitativa no curso d’água. O outro é o capítulo LXXII do Relatório Final da Conferência, sobre o uso industrial e agrícola dos rios internacionais, que estipula regras compatíveis com o costume internacional, como, *inter alia*, a proibição de dano substancial ou sensível, o consentimento prévio e a notificação prévia (MARCHESAN; MENDES, 2015, p. 294-295).

No processo de formação do TBP, apontam-se antecedentes remotos e próximos. Os antecedentes remotos são dois documentos internacionais assinados em 1941: um deles é o acordo para aproveitamento das águas do rio Pilcomayo, celebrado entre Argentina, Bolívia e Paraguai, com intuito de promover a navegação, pesca, irrigação e uso industrial; o outro seria a Resolução nº 14 da Conferência Regional dos Países do Prata, que estabeleceu a livre navegação dos rios e o tratamento recíproco, bem como a utilização para aproveitamento industrial e agrícola. (VILLELA, 1984, p. 149-150)

Os antecedentes próximos são aqueles expressamente mencionados pelo preâmbulo, quais sejam, a Declaração Conjunta dos Chanceleres dos Países da Bacia do Prata, de Buenos Aires, em 1967, e a Ata de Santa Cruz de la Sierra, em 1968: pelo primeiro, prevê-se a constituição do Comitê Intergovernamental Coordenador (CIC), para tomada de decisões unânimes e coordenar as ações conjuntas dos governos interessados e a realização de reunião no ano seguinte; pelo segundo, fundamentado na anterior, a Ata aprovou o estatuto do CIC e determinou que este elaborasse um projeto de Tratado, e determinou a autoridade da reunião periódica dos chanceleres como autoridade superior (VILLELA, 1984, p. 150-152).

O documento é bastante sucinto, prevendo apenas oito artigos, o que sugere tratar-se de um tratado-quadro ou tratado-marco, que ensejaria reuniões periódicas e seria complementada posteriormente pela regulamentação dos órgãos interinstitucionais, como o CIC (VILLELA,

1984, p. 154). O tratado-quadro seria assim entendido porque se qualifica como um tratado que contém apenas diretrizes gerais de funcionamento da cooperação, elaborado de modo a conferir certa flexibilidade para que possa compatibilizar acordos bilaterais ou multilaterais (TRINDADE, 2009, p. 359). Aliás, o art. VI prevê a possibilidade de celebração de acordos bilaterais ou multilaterais sobre a gestão da bacia. Assim, não houve a intenção de estabelecer compromissos mais firmes em prol de obrigações recíprocas (MARCHESAN; MENDES, 2015, p. 298).

Os objetivos do TBP envolvem a gestão sustentável das águas – mais especificamente o desenvolvimento harmônico, o aproveitamento e uso racional da água e a navegação fluvial. No Brasil, o TBP foi introduzido pelo Decreto nº 67.084, de 1970. Indica-se que tal tratado foi elaborado como um instrumento importante para afirmação da soberania hídrica dos Estados pela reclamação da propriedade dos recursos naturais e hídricos, com forte apelo nacionalista (MELO, A., 2013c, p. 31).

Entre os instrumentos previstos no documento, há um mecanismo de consulta intergovernamental periódica, o que leva à compreensão de que o regime jurídico da bacia será conduzido a partir da negociação coletiva internacional (REZEK, 2010, p. 338). Sem outorgar personalidade jurídica, a reunião dos chanceleres seria um órgão intergovernamental, baseado na unanimidade, com competência para traçar as diretrizes básicas do TBP (VILLELA, 1984, p. 158). Talvez mais importante que aquele, o CIC é o órgão executivo do pacto, compreendido como órgão permanente de coordenação das ações multinacionais (art. III<sup>261</sup>).

As reuniões de chanceleres aprovam resoluções para o regular funcionamento; entre elas, duas merecem destaque: a Resolução nº 5, que determinou a criação do Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA), e a Resolução nº 25, conhecida como “Declaração de Assunção”, que tratou do regime de aproveitamento de rios internacionais. A Declaração de Assunção, assinada em 1971, estabelece princípios comuns, sobre os quais houve acordo unânime, acerca do regime jurídico dos rios transfronteiriços da bacia. Podem ser apontados os seguintes princípios: a soberania compartilhada entre os Estados ribeirinhos nos rios contíguos; em rios sucessivos, cada Estado é soberano no uso de suas águas, mas não deve causar prejuízo sensível a outro Estado; o intercâmbio de dados hidrográficos e meteorológicos;

---

<sup>261</sup> “ARTIGO III. Para os fins do presente Tratado, o Comitê Intergovernamental Coordenador é reconhecido como o órgão permanente da Bacia, encarregado de promover, coordenar e acompanhar o andamento das ações multinacionais, que tenham por objeto o desenvolvimento integrado da Bacia do Prata, e da assistência técnica e financeira que promova com o apoio dos organismos internacionais que estime convenientes, bem como de executar as decisões que adotem os Ministros das Relações Exteriores.”

a manutenção da navegabilidade dos rios, inclusive em caso de obras; a preservação dos recursos vivos, em caso de obras (VILLELA, 1984, p. 169-170).

A Declaração de Assunção é enquadrada como o terceiro momento importante da institucionalização do TBP. As regras da soberania compartilhada em rios contíguos e da soberania plena em rios sucessivos são reputados como dois princípios básicos importantes (TRINDADE, 2009, p. 360).

O FONPLATA teria como objetivos o financiamento de pesquisas, projetos, programas e obras voltadas para o desenvolvimento harmônico e a integração física da bacia (VILLELA, 1984, p. 167). Considerado como o quarto momento da institucionalização do TBP, o FONPLATA foi implementado somente com a assinatura do Convênio Constitutivo do Fundo, durante a VI Reunião de Chanceleres em 1974, que somente entrou em vigor em 1976. Com sede em Sucre, na Bolívia, o Fundo é uma pessoa jurídica internacional de duração ilimitada, administrado por uma assembleia de governadores e uma diretoria executiva (TRINDADE, 2009, p. 360-361). O fundo é financiado com recursos de todos os países signatários e é responsável por financiar diversos projetos de infraestrutura, desenvolvimento econômico e qualidade ambiental; contudo, o FONPLATA não atende plenamente às necessidades da bacia, dependendo ainda de investimentos de organizações internacionais (SANT'ANNA; VILLAR, 2015, p. 59).

Embora bastante sucinto, a interpretação do documento poderia ensejar a identificação de princípios gerais, expressos ou implícitos (SELL, 2006, p. 183-188):

- a) unidade de bacia hidrográfica: seria um princípio implícito, ante a falta de previsão convencional, mas por se tratar de fundamento para o acordo, embora na prática se tenha percebido algum descumprimento em tratados bilaterais – no entanto, o próprio tratado fala em integração física da bacia e de suas áreas de influência direta (art. I<sup>262</sup>), o que também leva à percepção de que não se trata de um tratado de integração econômica (VILLELA, 1984, p. 155);
- b) cooperação: sendo corolário direto da unidade de bacia, e também inerente ao propósito de celebrar um acordo internacional, o próprio tratado expressamente menciona, nos considerandos, a intenção de promover a cooperação e a solidariedade, desestimulando-se

---

<sup>262</sup> “ARTIGO I. As partes contratantes convêm em conjugar esforços com o objeto de promover o desenvolvimento harmônico e a integração física da Bacia do Prata e de suas áreas de influência direta e ponderável.”

- a competição entre os países – além do mais, o TBP prevê a identificação de áreas de interesse comum e a formulação de entendimentos cooperativos (art. I, parágrafo único<sup>263</sup>);
- c) utilização razoável, múltipla e equitativa: encontra-se devidamente previsto no tratado (art. I, parágrafo único, b<sup>264</sup>) – trata-se de reprodução do art. 4º das Regras de Helsinque (VILLELA, 1984, p. 157);
- d) proibição de dano substancial ou sensível: não se trata de um princípio explícito no texto convencional, mas poderia ser considerado derivado do dever de cumprir as boas práticas entre nações vizinhas e amigas (art. V<sup>265</sup>) – tal princípio é melhor explicitado na Declaração de Assunção, em 1971;
- e) desenvolvimento sustentável: o Tratado, assinado em 1969, embora não previsse qualquer menção a desenvolvimento sustentável, estabelece entre os objetivos do acordo a preservação e o fomento da vida animal e vegetal (art. I, parágrafo único, c<sup>266</sup>) – poderia também ser considerado como inspirado nas Regras de Helsinque, no art. 10 (VILLELA, 1984, p. 157);
- f) participação pública: dos listados, é o único princípio não contemplado no TBP nem na Declaração de Assunção, seguindo-se à tradição de uma Administração burocrática e vertical, fechada para a participação popular – a questão da participação pública somente será retomada a partir do Projeto Marco da Bacia do Prata.

Em contradição com o princípio do desenvolvimento sustentável, o TBP possui regra que remete à utilização integral dos recursos hídricos (art. 1º, parágrafo único, h<sup>267</sup>). Pode-se compreender esse dispositivo pelo contexto desenvolvimentista no qual inserida a região, e pelo caráter embrionário das preocupações ambientais, considerando que a Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano somente seria publicada no ano seguinte.

Quanto às regras procedimentais, verificam-se as seguintes (SELL, 2006, p. 188-189):

- a) intercâmbio de informações: a troca de informações poderia ser entendida como compreendida no conceito de conhecimento integral da bacia, objetivo assinalado no

<sup>263</sup> “ARTIGO I. [...] Parágrafo único - Para tal fim promoverão, no âmbito da Bacia, a identificação de áreas de interesse comum e a realização de estudos, programas e obras, bem como a formulação de entendimentos operativos ou instrumentos jurídicos que estimem necessários e que propendam.”

<sup>264</sup> “ARTIGO I. [...] Parágrafo único – [...] b. À utilização racional do recurso água, especialmente através da regularização dos cursos d'água e seu aproveitamento múltiplo e equitativo.”

<sup>265</sup> “ARTIGO V [...] A ação coletiva entre as Partes Contratantes deverá desenvolver-se sem prejuízo dos projetos e empreendimentos que decidam executar em seus respectivos territórios, dentro do respeito ao direito internacional e segundo a boa prática entre nações vizinhas e amigas.”

<sup>266</sup> “ARTIGO I. [...] Parágrafo único – [...] c. À preservação e ao fomento da vida animal e vegetal.”

<sup>267</sup> “ARTIGO I. [...] Parágrafo único – [...] h. À promoção de outros projetos de interesse comum e em especial daqueles que se relacionam com o inventário, avaliação e o aproveitamento dos recursos naturais da área.”

- próprio TBP (art. I, parágrafo único, i<sup>268</sup>) – mais especificamente, a Declaração de Assunção remete ao intercâmbio de dados geográficos e hidrológicos;
- b) notificação prévia: esse procedimento clássico no direito internacional dos rios não encontra respaldo expresso nem no Tratado nem na Declaração de Assunção – nesse caso, considerando tratar-se de regra costumeira no Direito Internacional, a regra de boas práticas prevista no art. V poderia sugerir a aplicação desse procedimento, de modo implícito;
- c) consulta e negociação: procedimentos de consulta e negociação estão previstos de forma bastante tímida no TBP, especialmente atribuindo às Comissões e Secretarias nacionais o estabelecimento de contatos bilaterais (art. IV<sup>269</sup>), e a função geral da reunião de chanceleres, prevista no art. II;
- d) consentimento prévio: o consentimento prévio não é um procedimento costumeiro no Direito Internacional e, por isso, não poderia ser considerado implícito – a regra não está prevista e não é aceita entre os países da Bacia, salvo quando se tratar de rios contíguos, hipótese em que a Declaração de Assunção estipula acordo bilateral entre os países ribeirinhos;
- e) resolução pacífica de disputas: também não contam, nem o Tratado, nem a Declaração, com qualquer previsão de procedimento de resolução de disputas.

Mais do que implementar o TBP, o mecanismo adotado pelos países signatários foi a celebração de acordos bilaterais e multilaterais, tendo o TBP como guarda-chuva (art. VI<sup>270</sup>), entre os quais merecem menção o Tratado de Itaipu, assinado em 1973 entre Brasil e Paraguai, o Tratado de Yacyretá, entre Argentina e Paraguai, no mesmo ano, e o Acordo Tripartite de Cooperação Técnica e Operacional entre Itaipu e Corpus, assinado em 1979 pelos três países (SELL, 2006, p. 180). Esses tratados bilaterais e multilaterais reforçam o caráter de convenção-quadro.

A primeira década de desenvolvimento do Tratado é marcado pela lentidão no desenvolvimento dos empreendimentos multilaterais, ficando em grande parte associado à condução de pesquisas e estudos. Reconhece-se que os recursos do FONPLATA não seriam suficientes para a realização dos avanços esperados. As maiores preocupações dos países

<sup>268</sup> “ARTIGO I. [...] Parágrafo único – [...] i. Ao conhecimento integral da Bacia do Prata.”

<sup>269</sup> “ARTIGO IV. Sem prejuízo das disposições internas de cada país, serão órgãos de cooperação e assessoramento dos Governos as Comissões ou Secretarias nacionais, constituídas de conformidade com a Declaração Conjunta de Buenos Aires. As Comissões ou Secretarias poderão estabelecer contatos bilaterais, obedecendo sempre aos critérios e normas dos países interessados e disso mantendo devidamente informado, quando for o caso, o Comitê Intergovernamental Coordenador.”

<sup>270</sup> “ARTIGO VI. O estabelecido no presente Tratado não impedirá as Partes Contratantes de concluir acordos específicos ou parciais, bilaterais ou multilaterais, destinados à consecução dos objetivos gerais de desenvolvimento da Bacia.”

consistiam em garantir a navegação, a produção de energia hidrelétrica e as pesquisas relativas ao uso dos recursos hídricos, questões relacionadas com a integração física. Embora as reuniões dos chanceleres tenham produzido diversas resoluções, a execução delas não tem ocorrido de forma significativas, apontando-se uma má vontade dos países, já que a unanimidade deveria ensejar alto grau de normatividade e de exigibilidade (VILLELA, 1984, p. 172-173).

Houve um certo desgaste no papel do CIC, agravado especialmente nos anos 1980, por razões de recessão econômica na região sul-americana. A partir dos anos 1990, outros acordos bilaterais e multilaterais foram assinados, não mais sob o impulso do TBP, mas a partir da criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul). Nos anos 2000, o CIC teve seu Estatuto reformado, com a criação de uma estrutura institucional efetiva tanto para a coordenação da Bacia quanto para sua gestão sustentável, o que culminou com o desenvolvimento do Projeto Marco para a Gestão Sustentável dos Recursos Hídricos da Bacia do Prata considerando os efeitos decorrentes da variabilidade e mudanças climáticas (SELL, 2006, p. 182).

O Projeto Marco é o resultado de uma aliança conjunta entre os países, o CIC, o *Global Environmental Facility* (GEF), a OEA e o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), pensado para ser um braço técnico de fortalecimento da cooperação transfronteiriça (GARCIA, T.; RIBEIRO, 2016, p. 9).

### 3.3.2 O Tratado de Cooperação Amazônica

Dez anos depois da entrada em vigor do TBP, em 1970, é a vez do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), assinado em 1978 pelos demais países da região sul-americana, também à exceção do Chile (Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela), entrar em vigor. Em 1978 a Venezuela não chegou a assiná-lo, mas após tratativas e negociações ela finalmente ratifica e deposita o tratado em 1980 (SILVA, F.; LIMA, 2017, p. 1). No Brasil, o TCA foi introduzido pelo Decreto nº 85.050, de 18 de agosto de 1980. A Bacia Amazônica é o maior sistema hidrográfico do mundo, compartilhado entre nove países. Considerada a maior reserva de água doce do mundo, tem como principal rio o Amazonas (YAHN FILHO, 2005, p. 6).

Inspirado no TBP, o parâmetro geográfico de definição dos países signatários foi a bacia hidrográfica. A iniciativa para negociação do TCA partiu do próprio governo brasileiro, a partir de consultas preliminares com os países da região, em 1977, a assinatura do tratado decorreu de quinze meses de negociação. Apontam-se como motivos para a criação de um clima favorável para a celebração do TCA: a consciência da importância no desenvolvimento do território amazônico, a preocupação quanto a manobras de internacionalização da Amazônia,

estreitamento dos laços com os países vizinhos (especialmente Guiana e Suriname, recém emancipados), bem como a preexistência de experimentos regionais anteriores (o TBP e o Pacto Andino) (TRINDADE, 2009, p. 362-363). Além desses motivos, pode-se incluir também o contexto dos anos 1970, pela percepção de uma base cooperativa entre as nações, pelo reconhecimento da teoria da interdependência (YAHN FILHO, 2005, p. 4).

Assim como o TBP, o TCA qualifica-se também como um tratado-quadro, assim entendido um regime jurídico internacional, mas um tratado ambíguo, por buscar o atender às expectativas de cada uma das nações sem prejudicar o propósito de implementar a cooperação entre os países (YAHN FILHO, 2005, p. 4). Analisando-se o instrumento do tratado, há quem identifique no acordo apenas princípios exortatórios e programáticos, sem um verdadeiro propósito normativo mediante o estabelecimento de obrigações com natureza de *hard law* (ROESSING NETO, 2007, p. 78).

Mas, diferentemente do TBP, o TCA não se limita à adoção da bacia hidrográfica como unidade de integração territorial, mas adota o parâmetro do território amazônico, razão pela qual foi possível incluir países situados tecnicamente fora da Bacia Amazônica mas dentro de sua zona de influência – no caso, a Guiana e o Suriname (TRINDADE, 2003, p. 519). Aparentemente, a regra serviu apenas como justificativa para a celebração de forma ampla do acordo, já que a regra do art. XXVII impede a adesão de novos membros (AZEVEDO; SELL, 2006, p. 285).

O TCA tem como propósito maior e mediato a comunhão de esforços para o desenvolvimento harmônico dos territórios dos países e a preservação e utilização racional do meio ambiente, mediante intercâmbio de informações e entendimentos opinativos, e como propósito menor e imediato a afirmação da autonomia político-administrativa para o desenvolvimento dos próprios territórios amazônicos segundo interesses particulares (ROESSING NETO, 2007, p. 78; YAHN FILHO, 2005, p. 7). Nesse tocante, considerando-se o ponto de vista segundo o qual o tratado seria apenas um acordo-quadro, composto por normas programáticas sem obrigações impostas aos países, pode-se vislumbrar, pelo menos nessa primeira fase de implantação do TCA, a existência de um tratado simbólico, cujo propósito era simplesmente afirmar um valor comum aos países perante a comunidade internacional (NEVES, 2016, p. 33-36).

Em matéria de águas, duas regras se sobressaem. A primeira, estipulada no art. III<sup>271</sup>, promove a ampla liberdade de navegação nos rios amazônicos de perfil internacional, desde

---

<sup>271</sup> “ARTIGO III. De acordo com e sem detrimento dos direitos outorgados por atos unilaterais, do estabelecido nos tratados bilaterais entre as Partes e dos princípios e normas do Direito Internacional, as Partes

que feito sob bases de reciprocidade – aplicando-se aqui alguns dos princípios internacionais básicos (AZEVEDO; SELL, 2006, p. 285). No entanto, o faz de forma limitada, respeitando-se a soberania de cada país, pela restrição conferida a cada país em seu território para as atividades de cabotagem nos portos (REZEK, 2010, p. 338). A segunda regra, prevista no art. V<sup>272</sup>, o compromisso na utilização racional dos recursos hídricos, sem especificar de que forma isso aconteceria. Critica-se esse dispositivo por configurar-se como uma norma meramente programática, com baixo grau de compromisso recíproco dos países (YAHN FILHO, 2005, p. 9).

A soberania nacional pode ser apontada como princípio fundamental do TCA, cuja oportunidade justificava-se face à ameaça de internacionalização da Amazônia, configurando-se um movimento de regionalização (AMAYO ZEVALLOS, 1993, p. 129). Tendo em vista a intenção de afirmação da soberania nacional coordenada na bacia amazônica, para espantar os rumores de internacionalização, foi excluída do TCA a Guiana Francesa, que, embora geograficamente em território amazônico, é um departamento ultramarino da França (YAHN FILHO, 2005, p. 1).

Importante ainda mencionar a cláusula de salvaguarda (art. XIX<sup>273</sup>), pelo qual as regras específicas estabelecidas em tratados bilaterais ou multilaterais prevalecerão sobre as regras do TCA. Entende-se que o propósito foi antecipar-se a possíveis repercussões do tratado em face de pactos anteriormente assinados, bem como a outros posteriormente celebrados entre as partes, como forma de evitar discussões, controvérsias e maiores negociações entre os países envolvidos. Argumenta-se que o propósito foi buscar uma compatibilização do TCA com o Pacto Andino, surgido em 1969 (TRINDADE, 2003, p. 520). Apesar do propósito louvável de integração do TCA com outros acordos prévios, tal regra indubitavelmente enfraquece a força do tratado, localizando-se como a positivação das regras costumeiras ao ressaltar outras regras de acordos específicos.

---

Contratantes asseguram-se, mutuamente, na base da reciprocidade, a mais ampla liberdade de navegação comercial no curso do Amazonas e demais rios amazônicos internacionais, observando os regulamentos fiscais e de polícia estabelecidos ou que se estabelecerem no território de cada uma delas. Tais regulamentos deverão, na medida do possível, favorecer essa navegação e o comércio e guardar entre si uniformidade. PARÁGRAFO ÚNICO: O presente artigo não se aplicará à navegação de cabotagem.”

<sup>272</sup> “ARTIGO V. 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.”

<sup>273</sup> “Artigo XIX. Nem a celebração do presente Tratado, nem a sua execução terão algum efeito sobre quaisquer outros tratados ou atos internacionais vigentes entre as Partes, nem sobre quaisquer divergências sobre limites ou direitos territoriais existentes entre as Partes, nem poderá interpretar-se ou invocar-se a celebração deste Tratado ou sua execução para alegar aceitação ou renúncia, afirmação ou modificação, direta ou indireta, expressa ou tácita, das posições e interpretações que sobre estes assuntos sustente cada Parte Contratante.”

O TCA permaneceu quase na inatividade durante as décadas de 1980 e 1990 (GALVÃO, S.; MAZZUOLI, 2011, p. 5066-5067). Por se tratar de um acordo-quadro, apontando apenas diretrizes gerais, e em virtude da ressalva conferida em seu texto, e da insegurança dos países em implementar acordos de âmbito regional, principalmente por conta do governo brasileiro, os Estados membros optaram pela elaboração intensiva de tratados bilaterais, para fazer valer interesses comuns e evitar que certas regras, aplicáveis entre determinadas nações ribeirinhas, prevalecessem para outros países. Além disso, iniciativas unilaterais de segurança pública e proteção de fronteiras também colocavam em xeque o propósito integrador do tratado (MATTOS, 2002, p. 431). Os acordos bilaterais possuíam os mais variados objetivos, a depender da relação entre os países: de simples cooperações técnicas para realização de mapeamentos dos mananciais, estudos básicos e intercâmbio de informações, até a integração econômica entre os países e o manejo sustentável da biodiversidade da área objeto do acordo (AZEVEDO; SELL, 2006, p. 286-287).

Em 1989, como reação a manifestação da França pela criação de uma alta autoridade mundial em matéria ambiental, com o propósito de limitar as soberanias nacionais em face de abusos em bens considerados patrimônio da humanidade, entre eles a Amazônia, os Presidentes dos países da região, no contexto do TCA, promoveram no mesmo ano uma reunião em Manaus para aprovar a Declaração da Amazônia (AMAYO ZEVALLOS, 1993, p. 129). A Declaração de Manaus, reafirmando a soberania dos países, inova com a inclusão da cláusula do desenvolvimento sustentável e a preocupação com os danos ambientais com impactos transfronteiriços (ROESSING NETO, 2007, p. 85).

Apesar dos esforços para a proteção do meio ambiente amazônico, o caráter temporário e intermitente das secretarias impedia a adoção de políticas soberanas de longo prazo para a região (GOMES, D.; FREITAS, 2013, p. 137). Em razão disso, já em meados dos anos 1990, o TCA foi revitalizado mediante uma reforma estrutural, através da criação de uma Secretaria Permanente, na V Reunião de Ministros ocorrida em 1995, e a criação da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), em 1998, mediante o Protocolo de Emenda ao TCA, promulgado no Brasil pelo Decreto nº 4.387, de 25 de setembro de 2002. Tal reforma foi inspirada na implementação do CIC no contexto do TBP. O OTCA configura-se como uma entidade dotada de personalidade jurídica, competente para celebrar acordos com as partes e terceiros, tornando a Secretaria um órgão permanente e localizada em Brasília, cujo regulamento foi aprovado pela reunião de ministros em 2000, e introduzido no Brasil pelo Decreto nº 5.819, de 26 de junho de 2006 (TRINDADE, 2009, p. 568).

O desenvolvimento do TCA vem à reboque do TBP, que sofreu dificuldades operacionais somente solucionadas com uma reforma estrutural. Ambos seguem a tendência mundial de institucionalização, reconhecendo-se a necessidade de um reequilíbrio das relações entre soberania e integração regional. A OTCA não modifica a estrutura básica do TCA – a saber, o Conselho de Cooperação Amazônica, a Secretaria e as Comissões Permanentes e Especiais –, mas aperfeiçoou o mecanismo de funcionamento, especialmente, além do caráter permanente atribuído à Secretaria e seu estabelecimento em 2002 em Brasília, a criação de Comissões Especiais da Amazônia, o que teria imprimido um ritmo mais dinâmico para a integração regional (AZEVEDO; SELL, 2006, p. 287).

As comissões especiais possuem um papel preponderante na elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento, coordenado com as Comissões Nacionais Permanente. Esse plano divide-se em quatro eixos: conservação e uso dos recursos naturais renováveis, gestão do conhecimento e intercâmbio tecnológico, integração e competitividade regional e fortalecimento institucional (GOMES; FREITAS, 2013, p. 137).

Ainda em 2002, na XI Reunião do Conselho de Cooperação Amazônica, a ANA apresentou como proposta um Projeto de Gerenciamento Sustentável e Desenvolvimento dos Recursos Hídricos na Bacia Amazônica, contando com o apoio financeiro do GEF e do PNUMA. No ano seguinte, foram realizadas reuniões técnicas com o propósito de adequação do projeto às diretrizes do GEF, culminando com a aprovação do Projeto de Gerenciamento Integrado e Sustentável dos Recursos Hídricos Transfronteiriços da Bacia do Rio Amazonas considerando a Variabilidade das Mudanças Climáticas (SANT'ANNA; VILLAR, 2015, p. 57).

No entanto, divergências políticas entre os países retardaram o avanço da implementação do projeto. Em 2004, a OTCA, no contexto do TCA, e o CIC, no âmbito do TBP, firmaram uma Carta de Entendimento, com o propósito de compartilhamento de experiências mediante intercâmbio de informações, procedimentos e métodos de trabalho. No ano seguinte, vai ser dado início às tratativas para a retomada da implementação de um projeto de manejo integrado e sustentável dos recursos hídricos transfronteiriços, a partir de um memorando de entendimento assinado entre a OTCA e a OEA e o projeto, assinado em 2007, foi oriundo de acordo entre esses dois atores, o Fundo para o Meio Ambiente Mundial (FMAM) e o PNUMA, objetivava, em última instância, a construção de um arcabouço instrumental regional para a consolidação de uma visão comum da Bacia Amazônica e a gestão sustentável das águas (AZEVEDO; SELL, 2006, p. 288).

O projeto, elaborado durante a primeira gestão da OTCA, passou por reformas em virtude da mudança de gestão, que buscava uma guinada na condução das ações da OTCA com

a elaboração de uma Agenda Estratégica, em 2010. Com isso, procedeu-se a novos mecanismos de cooperação internacional, com a participação mais ativa das Unidades Nacionais de Coordenação do Projeto (SANT'ANNA; VILLAR, 2015, p. 58).

Bem mais amplo que o TBP, o TCA também pode ser examinado a partir de um ponto de vista normativo, assinalando-se seus princípios e instrumentos de gestão. Quanto aos princípios do direito internacional, verificam-se os seguintes (AZEVEDO; SELL, 2006, p. 289-293):

- a) unidade de bacia hidrográfica: tal qual no TBP, trata-se de um princípio implícito, ante a falta de previsão convencional, mas por se tratar de base do acordo, e o propósito negocial, de buscar a coordenação de ações em prol da gestão de um mesmo bem – no entanto, o tratado reforça a soberania territorial e hídrica de cada país e que a gestão seria articulada, cada país atuando em seu território, o que sugere uma versão fraca desse princípio, baseado no reconhecimento da interdependência física entre os Estados ribeirinhos;
- b) cooperação: corresponde ao próprio nome do acordo, o propósito do tratado é estimular a cooperação entre os países, o reconhecimento da cooperação como forma de enfrentamento dos problemas comuns está presente nos considerandos, e o TCA estabelece provisões cuida de cooperação no âmbito técnico e científico (art. IX<sup>274</sup>), turístico (art. XIII<sup>275</sup>), de conservação das riquezas etnológicas e arqueológicas (art. XIV<sup>276</sup>) e de intercâmbio de informações (art. XV<sup>277</sup>);

---

<sup>274</sup> “ARTIGO IX. As Partes Contratantes concordam em estabelecer estreita colaboração nos campos da pesquisa científica e tecnológica, com o objetivo de criar condições mais adequadas à aceleração do desenvolvimento econômico e social da região.

Parágrafo primeiro: Para os fins do presente Tratado, a cooperação técnica e científica a ser desenvolvida entre as Partes Contratantes poderá assumir as seguintes formas;

- a) realização conjunta ou coordenada de programas de pesquisa e desenvolvimento;
- b) criação e operação de instituições de pesquisa ou de aperfeiçoamento e produção experimental;
- c) organização de seminários e conferências, intercâmbio de informações e documentação e organização de meios destinados à sua difusão.”

<sup>275</sup> “ARTIGO XIII. As Partes Contratantes cooperarão para incrementar as correntes turísticas, nacionais e de terceiros países, em seus respectivos territórios amazônicos, sem prejuízo das disposições nacionais de proteção às culturas indígenas e aos recursos naturais.”

<sup>276</sup> “ARTIGO XIV. As Partes Contratantes cooperarão no sentido de lograr a eficácia das medidas que se adotem para a conservação das riquezas etnológicas e arqueológicas da área amazônica.”

<sup>277</sup> “ARTIGO XV. As Partes Contratantes se esforçarão por manter um intercâmbio permanente de informações e colaboração entre si e com os órgãos de cooperação latino-americanos nos campos de ação que se relacionam com as matérias que são objeto deste Tratado.”

- c) utilização razoável, múltipla e equitativa: verifica-se parcialmente esse princípio, mais especificamente no art. V<sup>278</sup> e, de modo geral, no art. I<sup>279</sup> do TCA – há preocupações em torno da falta de regras mais específicas quanto à resolução dos conflitos em matéria de razoabilidade e equidade da utilização internacional (AZEVEDO; SELL, 2006, p. 291);
- d) proibição de dano substancial ou sensível: não se trata de um princípio explícito no texto convencional, mas poderia ser considerado derivado do dever de cumprir as boas práticas entre nações vizinhas e amigas (art. XVI<sup>280</sup>), à semelhança do TBP;
- e) desenvolvimento sustentável: o TCA, assinado em 1978, embora não preveja qualquer menção a desenvolvimento sustentável, reconhece, tanto nos seus considerandos<sup>281</sup> quanto no art. I, a necessidade de um desenvolvimento harmônico, preocupado com a preservação do meio ambiente – entretanto, o desmatamento e outras práticas de poluição hídrica na região tem atestado a necessidade de mais regras punitivas e maior fiscalização pelas autoridades nacionais (AZEVEDO; SELL, 2006, p. 292);
- f) participação pública: assim como o TCA, é o único princípio não contemplado no TBP nem na Declaração de Assunção, seguindo-se à tradição de uma Administração burocrática e vertical, fechada para a participação popular – a questão da participação pública somente será retomada a partir do Projeto Marco da Bacia do Prata.

Em relação aos instrumentos, observa-se que o TCA é bastante amplo e praticamente sem qualquer especificidade, conferindo ampla margem de interpretações domésticas pelos países signatários. Também se apresentando como tratado-quadro, haveria a necessidade de estruturação das políticas públicas e dos instrumentos específicos de atuação (SILVA, F.; LIMA, 2017, p. 7).

<sup>278</sup> “ARTIGO V. 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.”

<sup>279</sup> “ARTIGO I. As Partes Contratantes convêm em realizar esforços e ações conjuntas a fim de promover o desenvolvimento harmônico de seus respectivos territórios amazônicos, de modo a que essas ações conjuntas produzam resultados equitativos e mutuamente proveitosos, assim como para a preservação do meio ambiente e a conservação e utilização racional dos recursos naturais desses territórios.”

<sup>280</sup> “ARTIGO XVI. As decisões e compromissos adotados pelas Partes Contratantes na aplicação do presente Tratado não prejudicarão os projetos e empreendimento que executem em seus respectivos territórios, dentro do respeito ao Direito Internacional e segundo a boa prática entre nações vizinhas e amigas.”

<sup>281</sup> “ANIMADAS do propósito comum de conjugar os esforços que vêm empreendendo, tanto em seus respectivos territórios como entre si, para promover o desenvolvimento harmônico da Amazônia, que permita uma distribuição equitativa dos benefícios desse desenvolvimento entre as Partes Contratantes, para elevar o nível de vida de seus povos e a fim de lograr a plena incorporação de seus territórios amazônicos às respectivas economias nacionais; [...] CONSIDERANDO que para lograr um desenvolvimento integral dos respectivos territórios da Amazônia é necessário manter o equilíbrio entre o crescimento econômico e a preservação do meio ambiente;”

- a) intercâmbio de informações: no TCA há a previsão desse mecanismo, de forma geral, em dois dispositivos, um deles ao cuidar da colaboração na pesquisa científica e tecnológica, o tratado estabelece num parágrafo que as formas de implementação dessa colaboração poderá ocorrer, entre outros, mediante intercâmbio de informações e documentação (art. IX, parágrafo primeiro, alínea c<sup>282</sup>), e o outro exclusivo para o instrumento, expandindo também para outros órgãos de cooperação latino-americanos (art. XV<sup>283</sup>);
- b) notificação prévia: esse procedimento clássico no direito internacional dos rios não encontra respaldo expresso no Tratado, mas, por ser regra costumeira no Direito Internacional, a regra de boas práticas poderia sugerir a aplicação desse procedimento, de modo implícito (art. XVI<sup>284</sup>);
- c) consulta e negociação: não há previsão explícita de consulta e negociação, mas o TCA transparece em alguns dispositivos a existência de diálogo, como a possibilidade de os estados empreenderem ações racionais, bilaterais ou multilaterais para a solução de problema de interesse comum (art. VI<sup>285</sup>), assim como de constituírem comissões especiais para estudo de questões específicas (art. XXIV<sup>286</sup>);
- d) consentimento prévio: assim como no TBP, o TCA não prevê a necessidade de consentimento prévio para a realização de empreendimentos nacionais, porém, ao contrário, o tratado não prejudica os projetos nacionais desenvolvidos na bacia (art. XVI);
- e) resolução pacífica de disputas: também, tal qual o TBP, o TCA é omissivo quanto à previsão de mecanismos de resolução de disputas, mas há uma previsão de que os países deverão concertar acordos e entendimentos operativos para o alcance dos objetivos do tratado (art. I, parágrafo único<sup>287</sup>).

<sup>282</sup> “ARTIGO IX [...] Parágrafo primeiro: Para os fins do presente Tratado, a cooperação técnica e científica a ser desenvolvida entre as Partes Contratantes poderá assumir as seguintes formas; [...] c) organização de seminários e conferências, intercâmbio de informações e documentação e organização de meios destinados à sua difusão.”

<sup>283</sup> “ARTIGO XV As Partes Contratantes se esforçarão por manter um intercâmbio permanente de informações e colaboração entre si e com os órgãos de cooperação latino-americanos nos campos de ação que se relacionam com as matérias que são objeto deste Tratado.”

<sup>284</sup> “ARTIGO XVI As decisões e compromissos adotados pelas Partes Contratantes na aplicação do presente Tratado não prejudicarão os projetos e empreendimento que executem em seus respectivos territórios, dentro do respeito ao Direito Internacional e segundo a boa prática entre nações vizinhas e amigas.”

<sup>285</sup> “ARTIGO VI Com o objetivo de que os rios amazônicos constituam um vínculo eficaz de comunicação entre as Partes e com o Oceano Atlântico, os Estados ribeirinhos interessados num determinado problema que afete a navegação livre e desimpedida empreenderão, conforme for o caso, ações racionais, bilaterais ou multilaterais para o melhoramento e habitação dessas vias navegáveis.”

<sup>286</sup> “Artigo XXIV Sempre que necessário, as Partes Contratantes poderão constituir comissões especiais destinadas ao estudo de problemas ou temas específicos relacionados com os fins deste Tratado.”

<sup>287</sup> “ARTIGO I [...] Parágrafo único. Para tal fim, trocarão informações e concertarão acordos e entendimentos operativos, assim como os instrumentos jurídicos pertinentes que permitam o cumprimento das finalidades do presente Tratado.”

O TCA, todavia, mormente na gestão de águas transfronteiriças, enfrenta o problema da dependência do financiamento estrangeiro e, com isso, a necessidade de atender a interesses externos aos países signatários (SANT'ANNA; VILLAR, 2015, p. 58). Além do mais, não apenas as regras do TCA como também os demais instrumentos elaborados a partir do tratado conduzem apenas cláusulas vagas e com baixa efetividade (SILVA, F.; LIMA, 2017, p. 16).

### 3.3.3 O Acordo Sobre o Aquífero Guarani

O SAG é considerado um dos três principais aquíferos do planeta, destacando-se por possuir água doce em toda a sua extensão (NORONHA, 2016, p. 211-212). Em razão de sua importância estratégica, e considerando a interdependência entre os aquíferos que compõem o sistema, para reduzir os riscos para a segurança sanitária e ambiental, assim como para evitar o acirramento de conflitos regionais, houve a mobilização dos países que o contêm – Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai – em prol da criação de um mecanismo de cooperação para a gestão integrada desse aquífero (GERENT; GONÇALVES, 2016, p. 211). Em especial, o Brasil possui uma posição estratégica nesse aquífero, pois a maior parte do território sobre o qual abrange o SAG é no país, atingindo oito Estados federados (RIBEIRO, 2008, p. 228).

A cooperação entre os países em torno de propostas de cooperação é marcado por três fases bem distintas, sendo a primeira delas a mais irrelevante, a partir da descoberta da existência do sistema aquífero e a realização de reuniões preliminares acerca dos caminhos a serem conduzidos. A segunda fase é considerada a mais intensa. A partir de 2003, com o apoio do Banco Mundial e do Fundo Mundial do Meio Ambiente, foi lançado o “Projeto de Proteção Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Sistema Aquífero Guarani”, ou, simplesmente, a alusão ao Projeto Sistema Aquífero Guarani (PSAG), um programa especial de manutenção e preservação das águas subterrâneas com o propósito solene de coalizão internacional. (NORONHA, 2016, p. 198-200). A presença e apoio financeiro internacional mobilizou os países a buscarem formalizar e estreitar as relações em torno da gestão desse sistema aquífero (VILLAR, 2012, p. 223). A implementação do PSAG foi concluída em 2009, apresentando-se um estudo detalhado sobre as características geomorfológicas, hídricas e físico-químicas do aquífero, com a apresentação de um modelo de gerenciamento, para efeitos de estrutura institucional, com a inserção também de um sistema de informações (GERENTZ; GONÇALVES, 2016, p. 214-215).

Em 2010, como resultado dos trabalhos empreendidos pelo PSAG, com o encerramento de sua fase de execução, os países deliberaram pela assinatura de um pacto internacional. O Acordo Sobre o Aquífero Guarani tem como propósito a gestão integrada e a proteção do

aquífero, potencializando as ações nacionais para preservação, conservação e uso sustentável dos recursos hídricos transfronteiriços, inclusive com a criação de uma Comissão para o aquífero (GERENT; GONÇALVES, 2016, p. 213). No entanto, observa-se que a manutenção das soberanias nacionais é reafirmada nesse documento (NORONHA, 2016, p. 199). A assinatura do acordo é bastante simbólica, por um lado porque expõe o interesse dos países em manter a cooperação para gestão integrada, por outro lado por representar o primeiro tratado específico sobre águas subterrâneas celebrado na América Latina (VILLAR, 2012, p. 224). Desde sua assinatura em 2010, o acordo somente foi ratificado por Argentina e Uruguai, ambos em 2010. A Comissão ainda não saiu do papel, e o acordo ainda assim foi elaborado com omissões relevantes, como procedimentos para proteção das zonas de recarga nem mecanismo de solução de controvérsias (SANT'ANNA; VILLAR, 2015, p. 61-62).

Todavia, haja vista tratar-se de um acordo dotado de orientações, argumenta-se também que a assinatura do acordo também teria como propósito escuso dos países a reafirmação das soberanias hídricas sobre o aquífero perante o cenário global, sobrelevando seu caráter simbólico. Fortalece tal visão se considerada a reduzida eficácia no cumprimento das orientações para a realização de esforços conjuntos (NORONHA, 2016, p. 213), de modo a permanecer o sentimento de exploração exclusiva dos recursos hídricos. Ademais, o Acordo Sobre o Aquífero Guarani é tido como lacunoso, pela falta de regras mais específicas acerca da implementação dos instrumentos nele previstos (VILLAR, 2012, p. 224).

Embora assinado em 2010, o acordo quadripartite foi incorporado ao Direito brasileiro pelo Decreto Legislativo nº 52, de maio de 2017, e é dotado de 22 artigos. Os três primeiros ditam a tônica do documento mediante a definição das regras de soberania, principiando com a que os países signatários são os únicos titulares do SAG, tratado como recurso integrante do domínio territorial soberano (art. 1º). Uma interpretação mais arrojada desse dispositivo poderia sugerir o reconhecimento de o SAG ser um patrimônio condominial. No entanto, logo em seguida, o pacto afirma que cada país exerce o domínio territorial soberano em cada uma de suas parcelas, segundo normas constitucionais, legais e internacionais (art. 2º).

Dessa antinomia aparente, pelo menos duas interpretações são possíveis. Uma versão mais conservadora, amparada numa teoria mais tradicional do Direito, entenderia que a afirmação soberana do art. 1º seria uma mera soma das soberanias do art. 2º, que prevaleceriam sobre o primeiro; em outras palavras, o art. 2º, conquanto inserido em artigo próprio e não como parágrafo, seria uma explicitação do art. 1º. Uma interpretação mais vanguardista, todavia, pode ser esboçada, haja vista dois elementos importantes: o primeiro consiste na separação dos dispositivos em artigos distintos, e o segundo pela ordem adotada dos dispositivos. Nesse

sentido, o SAG seria um patrimônio comum dos quatro países, que juntos exercem a soberania, de um ponto de vista internacional, mas que, internamente ao SAG, cada qual teria total independência para agir no seu território, ao que tradicionalmente se convencionou como soberania. Em outras palavras, trata-se de um condomínio com quotas bem definidas porém desiguais entre os condôminos.

O art. 3º colmata as regras de soberania, expressando em que consiste o exercício da soberania no SAG: gestão, monitoramento e aproveitamento sustentável dos recursos hídricos, assim entendido o uso racional sem prejuízo ao ambiente e às demais partes.

As regras básicas e limites do exercício dessa soberania nacional estão disciplinados nos arts. 4º a 11. Os países devem adotar o princípio do uso múltiplo, racional, sustentável e equitativo (art. 4º), o princípio da proibição de dano substancial ou sensível (art. 6º) e o dever de eliminação e redução de danos causados (art. 7º). No contexto da realização de estudos, atividades e obras no SAG por qualquer dos Estados-parte, deverão ser adotados os princípios do direito internacional, havendo portanto expressa remissão e conseqüente reconhecimento da normatividade do Direito Internacional (art. 5º), mas o próprio acordo traz regras detalhadas, estabelecendo os mecanismos do intercâmbio de informações (art. 8º) e da notificação prévia (art. 9º), bem como procedimentos de comunicação acerca de potenciais prejuízos sensíveis, garantindo-se direitos de acesso aos dados técnicos (art. 10.1) e de comunicação de conclusões (art. 11.1). Nesse contexto, o acordo fomenta a solução pacífica, consensual e equitativa dos conflitos com base na boa-fé (art. 11.2) e a prevalência do princípio da precaução diante de riscos motivados (art. 11.3).

Os arts. 12 a 16 estabelecem os instrumentos da cooperação regional. No entanto, o fazem de forma bastante vaga, aludindo ao estabelecimento de programas de cooperação, que podem ter três objetivos: ampliação do conhecimento, intercâmbio de informações ou desenvolvimento integrado de projetos (art. 12). Também fica instituída uma comissão no âmbito do TBP para coordenar essa cooperação (art. 15). Com esse dispositivo, fica bem clara a sinalização de que a institucionalização do Acordo Sobre o Aquífero Guaraní está umbilicalmente vinculado ao TBP, o que pode ser reputado bastante vantajoso, já que fortaleceria a parceria histórica e a força normativa do CIC, bem como permite a uniformidade da política para a bacia como um todo.

O mecanismo de solução de controvérsias vem disciplinado nos arts. 17 a 19. Os países signatários acordam por não criar uma corte específica para composição de conflitos, estabelecendo a prioridade das negociações diretas para a resolução (art. 17). Subsidiariamente os países poderão recorrer ao mecanismo da conciliação perante a comissão prevista no art. 15,

a quem competirá apontar recomendações, dentro do prazo de sessenta dias (art. 18). Em última instância, poderá ser manejada a arbitragem internacional, cujos procedimentos deverá ser definidos em protocolo adicional (art. 19).

Por fim, os arts. 20 a 22 cuidam de disposições finais em relação à reservas, assinatura, ratificação e denúncia do acordo, assinalando-se a duração ilimitada (art. 21.2). Do exposto, verifica-se que o acordo se presta mais a reafirmar princípios já consagrados nos acordos pretéritos, embora haja, no art. 1º, uma indicação de evolução de comportamento dos países na consideração dos recursos transfronteiriços como questão que deve ser resolvida de forma conjunta, porém com independência; vale dizer, seria uma proposta mais de coordenação do que de cooperação propriamente dita.

Assim como o TBP e o TCA, o Acordo sobre o Aquífero Guarani também acaba se caracterizando por ser uma convenção-quadro para a gestão compartilhada desse recurso hídrico mediante mecanismos executivos intergovernamentais para solução de controvérsias, sem a criação de um órgão jurisdicional próprio. Críticas são formuladas a esse respeito, uma vez que a construção de uma governança ambiental perpassa pelo desenvolvimento de um regime jurídico regional, especialmente em virtude de que o Acordo não prevê a criação de uma secretaria executiva, nem de mecanismos de controle de conformidade, nem a possibilidade de regulamentação do acordo através de protocolos (GERENT; GONÇALVES, 2016, p. 221).

#### **4 POR UMA GESTÃO SUL-AMERICANA DE ÁGUAS E SANEAMENTO: ELEMENTOS FUNDAMENTAIS PARA A INTEGRAÇÃO REGIONAL**

A globalização ocorrida na segunda metade do século XX e intensificada na primeira quadra do século XXI tem provocado novos fenômenos em todos os segmentos, e no direito isso não poderia ser diferente, já que funciona como infraestrutura da vida humana. O crescimento vertiginoso das relações internacionais tem provocado o natural desenvolvimento da normatividade do cenário global, em prol da proteção de prerrogativas dos Estados e de direitos dos demais atores no cenário global. O direito constitucional, em seus moldes modernos, tornou-se uma ferramenta incapaz de, por si só, resolver os problemas do mundo globalizado, em especial os direitos humanos (RIBEIRO; ROMANCINI, p. 160-161).

Deve-se considerar, dentro do cenário até agora desenhado, uma proposta de governança sul-americana de águas para a proteção do direito humano à água e ao saneamento. Um esquema de governança internacional implica uma multiplicidade de atores, públicos e privados, que se organizam de maneira tal que não exista necessariamente uma autoridade decisória hierarquicamente superior – o caráter policêntrico e multinível é o que distinguiria governança de governo –, com previsão de mecanismos de cooperação para a busca de resultados reciprocamente favoráveis, e da implementação de instituições e normativas para a uniformização de parâmetros de gestão. A governança da água, por sua vez, remete a essa conjuntura político-jurídico-institucional, mas voltada para a gestão integrada das águas, com destaque para as transfronteiriças, superficiais e subterrâneas. (SANT'ANNA; VILLAR, 2015, p. 55-56)

Independentemente do tema a ser debatido, verifica-se sistematicamente a existência de elevados custos de transação nas relações diplomáticas envolvendo os países da América do Sul. Em matéria de águas, dadas as divergências axiológicas institucionais percebidas entre os vários países da região, observam-se grandes obstáculos políticos e jurídicos para a promoção do direito humano à água e para a redução dos elevados índices de falta de acesso à água e de falta de um serviço adequado de saneamento. Duas estratégias se apresentam como forma de buscar reduzir esses custos de transação: de um lado, pensar uma instituição sul-americana de governança, na qual, em virtude de um constante diálogo entre os seus atores, possa promover maior celeridade na tomada de decisões, sem desconsiderar o efeito simbólico decorrente da própria institucionalização de um padrão decisório; de outro lado, buscar princípios norteadores regionais de gestão de águas tem o condão de facilitar os debates em virtude da existência de lugares-comuns nos discursos, respaldados por normas jurídicas norteadoras.

Esta seção está dividida em três momentos. No primeiro, faz-se uma revisão da experiência sul-americana e latino-americanas, sempre envolvendo países sul-americanos, em prol da integração dos países para o desenvolvimento de políticas públicas comuns (seção 4.1). O propósito dessa análise consiste na verificação restrita nas estratégias utilizadas e os acertos e erros dos projetos. Ao final, faz-se um exame crítico desses projetos, ao mesmo tempo em que se avalia a União das Nações Sul-Americanas como um bom candidato a um novo projeto de integração sob novas premissas.

No segundo momento, apresentam-se alternativas para a construção de um modelo institucional sul-americano que possa dar conta da solução do problema (seção 4.2). O desenvolvimento dessa parte do capítulo é pensada a partir dos estudos em torno do Direito Administrativo Global, amiúde analisado no momento oportuno, mas que propõe a possibilidade de estruturas diversificadas, diferentes do modelo tradicional. Em virtude disso, apresenta-se mais de uma solução possível.

Na terceira e derradeira parte, faz-se uma recapitulação dos princípios, colhidos a partir dos exames feitos nas seções pretéritas, em torno de princípios comuns para a adoção de uma política pública sul-americana de gestão de águas e saneamento, para encontrar pontos de forte convergência, bem como discutir eventuais desafios a serem superados (seção 4.3). Identificar uma base principiológica compatível para a região é condição necessária para que se haja uma acreditação no modelo de integração proposto.

#### **4.1 Os limites e incapacidades dos modelos de integração econômica na América do Sul: em busca de novos horizontes**

Algumas iniciativas são afastadas do presente estudo, por razões óbvias. A OEA configura-se como um sistema regional de proteção dos direitos humanos, com o firme propósito de preservar a paz e a segurança em todo o continente (SEITENFUS, 2008, p. 263). Possui caráter político, mas não tem o condão de realizar uma integração propriamente dita.

Outras organizações possuem o caráter de mera cooperação e articulação de estratégias comuns, como ocorre com o Sistema Econômico Latino-Americano (SELA) (SEITENFUS, 2008, p. 285-286). Também não se analisa em maiores detalhes a Área Norte-Americana de Livre Comércio (NAFTA), não só porque não envolve nem teria o condão de envolver países sul-americanos, como também é dotado de características próprias, em virtude da participação dos Estados Unidos e do Canadá (SEITENFUS, 2008, p. 290-292). Pelo mesmo princípio, também ficam excluídas as iniciativas limitadas a países centro-americanos, como a Organização dos Estados Centro Americanos (ODECA), fundada em 1951 pela Carta de San

Salvador, e o Mercado Comum Centro-Americano (MCCA), criado em 1960, dos quais participam Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua. (PEREIRA; QUADROS, 2011, p. 653; SEITENFUS, 2008, p. 286-288).

#### 4.1.1 Um histórico dos projetos de integração na América do Sul e os obstáculos para o avanço do processo

Antes de se discutir os projetos de integração na América do Sul, assinala-se que a integração econômica costuma ser enquadrada em fases, que se organizam basicamente em seis modelos. Conquanto na prática se verifiquem situações mistas, os seis padrões servem de arquétipos para uma adequada compreensão do nível de integração almejado pela organização. No nível mais básico, a criação de uma zona de intercâmbio preferencial ocorria quando países adotam preferências tarifárias a produtos específicos, mas tal modelo não existe mais por força do princípio da nação mais favorecida, estabelecido pelo Acordo Geral sobre Comércio e Tarifas Aduaneiras (GATT). Num segundo nível, a criação de uma área de livre comércio, procede-se à derrubada de barreiras tarifárias e não-tarifárias entre os signatários, tornando os produtos regionais mais competitivos em relação a produtos estrangeiros, embora cada país possa adotar sua própria política aduaneira. Em seguida, concebe-se a união tarifária como prenúncio da próxima modalidade, consistente na fixação de tarifas únicas para importação e para comercialização interna aplicáveis a toda a região. Após a união tarifária se costuma proceder à união aduaneira, na qual não somente se uniformizam as regras aduaneiras para os países fora do bloco, como também ocorre a integração dos territórios aduaneiros, unificando fronteiras e eliminando direitos de entrada e saída entre os membros. A quinta etapa é o denominado mercado comum, compreendido como a fase de livre circulação dos fatores de produção – capital, insumos e trabalho. Por fim, o modelo mais complexo de integração econômica ocorre com a institucionalização da união monetária, com a criação de uma moeda regional que deve ser exclusiva e oficial de todos os países da região, e de um banco central para estabelecer a política monetária (MEZZAROBBA; CARMO, 2016, p. 233-237).

A partir das reflexões propostas pela Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), que nos anos 1950 recomendou o fomento à integração regional para manter aquecidas as trocas comerciais (AMARAL JUNIOR, 2012, p. 164), a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) é criada pelo Tratado de Montevidéu, também em 1960, cujos países signatários são os principais Estados sul-americanos, a saber, Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela, e o México.

A associação estava diretamente inspirada pelo GATT, no contexto, portanto, de estimular a liberdade de trocas no cenário internacional e a redução de barreiras alfandegárias, cujo propósito era constituir uma base para a celebração de acordos de livre comércio de produtos e serviços entre os países signatários. (COMBA, 1984, p. 33-35). Também exerceu forte influência na criação da ALALC, além dos estudos da Cepal, a celebração do Tratado de Roma, que criou a Comunidade Econômica Europeia (CEE). (ARAÚJO; FERRARI FILHO, 2015, p. 102).

A ALALC propunha-se a criar uma área de livre comércio no prazo de doze anos, e diminuir as tarifas alfandegárias. Para fortalecer um ambiente favorável à retirada das barreiras alfandegárias em âmbito regional, o tratado previa um período para que os países negociassem acordos bilaterais ou multilaterais, para definição de produtos preferenciais (SEITENFUS, 2008, p. 283). A sistemática de funcionamento da ALALC consiste na celebração de acordos bilaterais ou multilaterais para estabelecer listas de produtos com preferência no intercâmbio. Tinha como instrumentos: as listas nacionais, as listas comuns, as listas especiais e, finalmente os acordos de complementação econômica. A associação foi inicialmente pensada como uma forma para desatramar o comércio entre Brasil, Argentina, Uruguai e Chile, até então regulado por um regime de acordos pouco eficiente (MINDLIN, 1973, p. 76), mas agregou, num primeiro momento, também México, Paraguai e Peru como parceiros interessados. Não deixa de ser uma iniciativa de integração econômica que, embora pensado para ser latino-americano, parte dos problemas sul-americanos.

Na primeira década, o sentimento de união de esforços promoveu o efeito esperado, intensificando-se as relações econômicas entre os países. O mecanismo adotado pela ALALC consistia no estabelecimento de listas, uma lista nacional – elaborada unilateralmente pelos países signatários – e uma lista comum, nas quais se incluíam os produtos que teriam barreiras alfandegárias reduzidas. Na segunda década, todavia, assistiu-se ao declínio das negociações (AMARAL JUNIOR, 2012, p. 164); aparentemente, os países obtiveram bons resultados sem grandes desgastes político, e o incremento para se alcançar resultados ótimos, porém condicionados a negociações bilaterais ou até mesmo multilaterais, poderia ser vista com aversão pelos governos, tendo em vista que uma posição de vantagem já tinha sido alcançada (KAHNEMAN, 2012).

A partir dos anos 1970, a organização passou a apresentar sinais de enfraquecimento (ARAÚJO; FERRARI FILHO, 2015, p. 104). Um dos motivos foi o ingresso de países com níveis de industrialização e de desenvolvimento institucional bastante díspares, o que provocou certa instabilidade do projeto. Diz-se que foram criados na ALALC duas correntes de

pensamento, a dos países grandes – Brasil, Argentina e México –, que almejavam na associação um instrumento de incentivo ao comércio exterior, e a dos países pequenos, que buscavam também o desenvolvimento global da região, ou seja, buscavam um enfoque mais amplo e não limitado apenas aos benefícios econômicos, que somente seriam favoráveis aos países grandes. Os países pequenos eram, assim, refratários aos avanços da liberação econômica geral (MINDLIN, 1973, p. 76-77).

Alega-se, ainda, que o insucesso da ALALC seria imputado à falta de capacidade financeira dos Estados-membros, que ansiavam por um apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento para fomentar as transações econômica, bem como às crises políticas ocorridas a partir dos anos 1960 nos países da região, que sofreram intervenções de natureza militar ou civil-militar e instituíram regimes autoritários, o que inegavelmente causou certa desconfiança dos atores (GALINDO, 2006, p. 250).

Um último motivo para a crise da ALALC se deu pela própria forma de funcionamento. Os acordos de redução de tarifas por produtos reiteravam interesses individualistas de cada país, o que poderia ensejar, numa teoria da cooperação, benefícios mútuos. No entanto, não houve evolução desses acordos, que ficaram estagnados. De todas as concessões acumuladas nas listas nacionais, a grande parte delas foi celebrada para meados dos anos 1960 e, a partir de 1970, houve uma redução drástica, para apenas 2%; no caso das listas comuns, divergências entre os países impediram qualquer evolução nesse sentido, e a única lista comum negociada sequer chegou a ter vigência (ARAÚJO; FERRARI FILHO, 2015, p. 104).

Todavia, no descumprimento dos prazos previstos no calendário de etapas para a criação da área de liberdade comercial, o que ensejou a prorrogação da transição até 1980, e a falta de instrumentos de coerção ou de lideranças nacionais que pressionassem o cumprimento do acordo geraram frustrações entre os países, em especial aqueles que ansiavam pela integração regional, levando ao descrédito do modelo (SEITENFUS, 2008, p. 283). Os resultados medíocres da ALALC vão desestimular os processos de integração latino-americana e, como efeito colateral, reforçar a constituição de sistemas sub-regionais de integração física (como o caso do TBP) e econômica (com a criação do Pacto Andino), forçando a própria ALALC a admitir tais acordos sub-regionais (VILLELA, 1984, p. 153-154).

Diante das dificuldades de implementação dos acordos no âmbito da ALALC, e também como forma de reação ao movimento imperialista norte-americano nesse processo de construção de uma área de livre comércio, e ainda em razão do interesse comum dos países andinos, qualificados como subdesenvolvidos, em prol de imprimir uma integração que os fortaleça economicamente, é criado em 1969, pelo Acordo de Cartagena, o Pacto Andino,

celebrado entre Bolívia, Colômbia, Chile, Equador e Peru (SEITENFUS, 2008, p. 288-289). Da mesma forma que o MCCA, o Pacto Andino propunha-se a criar uma união aduaneira para transformá-la posteriormente num mercado comum, considerando-se, com isso, tratar de uma proposta mais ambiciosa pela previsão de uma tarifa externa comum, e a ampliação do acordo para os demais países do continente (CÉSAR, 2011, p. 22).

A estrutura básica do Pacto Andino envolvia uma Comissão, para formulação de uma política geral mediante deliberação de 2/3 dos países signatários, e de uma Junta, para controle do cumprimento do acordo, com deliberações aprovadas somente por unanimidade (TRINDADE, 2009, p. 243-244). Posteriormente, desenvolveu-se a estrutura do Pacto Andino, com a criação de um Conselho Andino de Ministros das Relações Exteriores, uma Corte Andina de Justiça e um Parlamento Andino, o que conferiu maior estabilidade e um caráter político-institucional mais significativo (CÉSAR, 2011, p. 22-23).

No entanto, a despeito da entrada da Venezuela em 1973, a retirada do Chile, em 1976, abalou o espírito do Pacto Andino, aliado às dificuldades econômicas que os demais países da região enfrentaram no período. No final dos anos 1980, os governos dos Estados signatários decidiram relançar o projeto com base num projeto mais modesto e com reestruturação (MALAMUD; SOUSA, 2005, p. 394). A partir de 1996, o bloco sub-regional passou a denominar-se Comunidade Andina (CAN). Entende-se que, embora tenha mostrado resultados, o grau de interação econômica ficou bastante aquém das expectativas, em grande parte em virtude de divergências políticas entre os países, especialmente entre Peru e Equador (PEREIRA; QUADROS, 2011, p. 654).

A previsão de um Parlamento Andino, embora bastante sóbrio e arrojado, logrou dificuldades para ser implementado, em virtude de mudanças constitucionais para viabilizar a eleição de seus representantes, a ausência de proporção demográfica (assemelhando-se a um senado federal) e a falta de força normativa, o que culminou com irrelevantes avanços (MALAMUD; SOUSA, 2005, p. 395). A avançada estrutura do bloco sub-regional, merecedora de elogios, é contrabalançada pelas instabilidades políticas internas, com mudanças presidenciais marcadas pelo período ditatorial nesses países, tendo-se colocado para esses países um trilema, entre manter e fortalecer a integração sub-regional, ampliar os horizontes para a integração sul-americana ou ainda apoiar o projeto da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) (SEITENFUS, 2008, p. 290). Reconhece-se que o Pacto Andino teria gerado um ordenamento jurídico próprio, uma espécie de direito comunitário andino (TRINDADE, 2009, p. 567).

Seguindo a mesma trajetória dos países andinos, na América Central também foi criado outro órgão regional. Em 1973, o Tratado de Chaguaramas, assinado por Barbados, Guiana, Jamaica e Trinidad e Tobago, instituiu a Comunidade do Caribe (CARICOM), posteriormente complementada com o ingresso de outros países (Antígua, Belize, Dominique, Granada, Montserrat, San Cristóbal-Nieves-Anguila, Santa Lúcia, São Vicente). Sendo países bastante pequenos, em sua maioria insulares, com um perfil geográfico e econômico semelhante, a CARICOM almejava também a integração econômica para a formação de um mercado comum (PEREIRA; QUADROS, 2011, p. 655). O Tratado previa a criação de um mercado comum até 1992, fato que não aconteceu, pois obteve-se um desenvolvimento do comércio regional apenas parcialmente (SEITENFUS, 2008, p. 288).

Dando prosseguimento ao processo de integração iniciado pela ALALC, a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) é instituída pelo Tratado de Montevidéu, em 1980, com a participação dos mesmos países signatários da ALALC (Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela, do hemisfério sul, e México, do hemisfério norte). Outros países centro-americanos e europeus, bem como organismos internacionais participam como observadores da ALADI (SEITENFUS, 2008, p. 285). Mais recentemente, a República de Cuba passa a integrar a ALADI, em agosto de 1999 (GALINDO, 2006, p. 251).

Configurando-se como uma tentativa de recuperação da ALALC, tornada extinta, a ALADI pretende, a partir do aprendizado obtido nos últimos vinte anos, um programa mais ambicioso porém menos ingênuo, tanto em relação à evolução quanto ao modelo de negociação. Tendo como propósito último a constituição de um mercado comum latino-americano, sem prazo predefinido, a ALADI é instituída apenas como associação, não impondo uma área de livre comércio como a sua precursora (SEITENFUS, 2008, p. 284). No lugar de uma área de livre comércio, a ALADI buscaria constituir uma área de preferências econômicas, de cunho voluntário e como ruptura do período pretérito (TRINDADE, 2009, p. 243), sob a crença de que as transações mais espontâneas levariam inevitavelmente ao desenvolvimento de um mercado comum (AMARAL JUNIOR, 2012, p. 165). Possui três objetivos: a promoção e regulação do comércio recíproco; a complementação econômica entre os países; e o desenvolvimento das ações de cooperação econômica em prol da ampliação dos mercados (art. 2º) (BARRAL, 2006, p. 100). São princípios a serem adotados no âmbito da ALADI o pluralismo de participação com diversidade, a convergência das negociações para uma progressiva expansão, a flexibilidade, tratamentos diferenciais e multiplicidade de mecanismos.

Em sua estrutura, a ALADI é dotada de três instituições: o Conselho de Ministros das Relações Exteriores, como órgão máximo, compete traçar as orientações gerais da organização; a Conferência de Avaliação e Convergência deve expedir recomendações para direcionar os rumos da associação; e o Comitê de Representantes, como órgão permanente, engloba uma série de atribuições executivas. As deliberações nesses órgãos devem ser dadas pela regra da maioria qualificada de 2/3 dos países signatários. Entretanto, o art. 43 apresenta uma lista de temas para os quais, para além da exigência do quórum, há uma segunda exigência, de ausência de votos negativos (TRINDADE, 2009, p. 242-243). São temas estratégicos, principalmente aqueles relacionados à estrutura global do tratado – ingresso de novos membros, emendas e regulamentos, e, em especial, questões relativas à implementação das etapas necessárias ao aprofundamento da integração (BARRAL, 2006, p. 110).

O mecanismo pelo qual a ALADI se desenvolverá para a formação desse mercado é a adoção de uma área de preferências econômicas (art. 4º), composta por três instrumentos: a preferência tarifária regional, acordos de alcance regional – do qual participam todos os membros – e acordos de alcance parcial – com participação limitada, podem ter propósitos variados (comercial, complementação econômica, agropecuário, promoção do comércio etc.). A ALADI, embora ainda vigente, também restou fadada ao fracasso, pois, elaborado sob as mesmas premissas da ALALC, não foi além do que esta alcançou (PEREIRA; QUADROS, 2011, p. 654).

Há quem observe resultados positivos na ALADI, diante da celebração de variados acordos, bilaterais e multilaterais, tanto mais intensos quanto socioeconômica e culturalmente próximos os Estados signatários sejam (GALINDO, 2006, p. 252). Outra causa apontada para o insucesso da ALADI foi o desenvolvimento de acordos sub-regionais, como o caso da região do Cone-Sul, a seguir discutido (GOMES, E., 2007, p. 252).

No contexto da ALADI, desenvolveu-se com força própria o Parlamento Latino-Americano e Caribenho (Parlatino). Embora constituído em 1964, portanto, anterior à criação da ALADI, sua institucionalização efetivamente somente vai ocorrer em 1987, em Lima (MONTEIRO, 2016, p. 2). Trata-se de um parlamento regional, permanente e unicameral composta por representantes dos Poderes Legislativos dos países signatários e aderentes. São membros do Parlatino, além dos países da América do Sul e do México, Antilhas Holandesas, Aruba, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Panamá, República Dominicana.

Sediado em São Paulo e adotando como idiomas oficiais o português e o espanhol, são princípios informativos do Parlatino: a defesa da democracia; a integração latino-americana; a

não-intervenção; a autodeterminação dos povos; a pluralidade política e ideológica como base de uma comunidade latino-americana democraticamente organizada; a igualdade jurídica dos Estados; a reprovação à ameaça e ao uso da força contra a independência política e a integridade territorial de qualquer Estado; a solução pacífica, justa e negociada das controvérsias internacionais; a preponderância dos princípios do Direito Internacional referente às relações de amizade e a cooperação entre os Estados. No entanto, é um órgão sem poder de decisão, limitando-se à aprovação de acordos e emissão de recomendações sem caráter vinculante (MALAMUD; SOUSA, 2005, p. 388).

Em sua estrutura, o Parlatino é composto de quatro órgãos: uma Assembleia, uma Junta Diretiva, equivalente às mesas das casas legislativas no Brasil, Comissões Permanentes, e uma Secretaria-Geral. Todavia, acusa-se o organismo de projeto inconcluso de integração regional, em virtude da ausência de visibilidade, pois as ações legislativas por meio de deliberações políticas não se efetivaram, suprimindo a legitimação e normatividade do organismo (MONTEIRO, 2016, p. 2). Somado a seu caráter simbólico, a ausência de sinais de evolução da organização para um padrão de normatividade forte, muito em parte ocasionado pela falta de uma organização regional que desse suporte para a sua atuação (ou pela insuficiência da ALADI para assumir esse papel) (MALAMUD; SOUSA, 2005, p. 390).

Ao lado da CAN, a integração na região do Cone Sul foi germinada a meados da década de 1980, a partir de acordos bilaterais entre Argentina e Brasil para a redução recíproca de tarifas alfandegárias no contexto da própria ALADI. A mudança de postura entre Brasil e Argentina, de uma rivalidade histórica pela dominância da região para uma preocupação comum em direção ao futuro econômico desses países num cenário cada vez globalizado, foi o ponto de inflexão para a formação de um acordo mais amplo (RIBEIRO, 2008, p. 231). Somente após os períodos ditatoriais nesses dois países, e a ruptura das respectivas políticas separatistas, foi possível estabelecer um intenso diálogo construtivo em prol da criação de um mercado para a região (CÉSAR, 2011, p. 26).

Precedem a formação do Mercosul a Declaração de Iguazu, assinada em 1985 somente entre Brasil e Argentina, com o propósito de integração bilateral, seguindo-se em 1986 com a instituição do Programa de Integração e Cooperação Econômica. Brasil e Argentina seguem as tratativas com a assinatura em 1988 do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, e em 1990 com a Ata de Buenos Aires, sinalizando o interesse de constituir um mercado comum. Tais acordos chamam a atenção dos governos do Paraguai e do Uruguai para um projeto sólido de integração (GALINDO, 2006, p. 252). O Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento buscava instituir uma área econômica comum com eliminação de

obstáculos tarifários e não tarifários aos fatores de mercado, num prazo de dez anos, bem como possibilitava o ingresso de outros países no processo (CÉSAR, 2011, p. 26).

Pelo Tratado de Assunção. Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, signatários do Tratado, fundam em 1991 o Mercado Comum do Sul (Mercosul), com o objetivo de integração econômica para a constituição de um mercado comum. Aberto para ingresso de todos os países signatários da ALADI, o Mercosul segue as mesmas diretrizes europeias para formação de um bloco econômico (PEREIRA; QUADROS, 2011, p. 655). Tido como um projeto bastante ambicioso, pois almejava construir o mercado comum até 1994, o Mercosul tinha como propósitos a livre circulação dos fatores produtivos – bens, serviços, capital e trabalho – pela redução das barreiras, o estabelecimento de tarifa externa comum e a unificação da política econômica com os demais países, a coordenação de políticas macroeconômicas para fins de garantir a concorrência e a harmonização das legislações (GALINDO, 2006, p. 252-253).

A criação do Mercosul foi mediante um acordo-quadro, sem uma regulamentação robusta, configurando-se uma vontade formal. A partir daí o bloco foi passando por diversas reformas para a melhor institucionalização e adaptação às novas circunstâncias e desafios propostos pela economia global em constante mutação. Na mesma década, merecem menção os Protocolos de Brasília, do mesmo ano de 1991, e o de Ouro Preto, de 1994.

O Protocolo de Brasília deu início a um processo contínuo de tratativas em torno do desenvolvimento de mecanismos de solução de controvérsias, mediante o estabelecimento de sanções entre as partes no caso de descumprimento dos acordos. Nota-se que os países signatários manifestaram a vontade contrária à criação de um tribunal, preferindo-se mecanismos alternativos de jurisdição, visto pelos críticos como uma das principais falhas da consolidação do Mercosul como bloco econômico (GALINDO, 2006, p. 253-254). O sistema de resolução de conflitos foi pensado em três fases subsidiárias, da negociação direta entre as partes em litígio, seguindo da tentativa de conciliação mediante debates no âmbito do GMC e por fim com o recurso à arbitragem, devidamente detalhada nesse documento. Esse protocolo foi superado posteriormente pelo Protocolo de Olivos, em 2002, que desenvolveu os mecanismos instituídos em Brasília, especialmente a arbitragem, e, em Assunção, o Tribunal Permanente de Revisão (RIBEIRO, 2008, p. 232-233).

Já o Protocolo de Ouro Preto procedeu à composição institucional mais duradoura desse novo bloco, encerrando o primeiro ciclo de integração com o encerramento da fase de transição, sem, contudo, implementar definitivamente o almejado mercado comum. Criaram-se três novos órgãos, a Comissão de Comércio, o Foro Consultivo Econômico-Social e a Secretaria Administrativa (GALINDO, 2006, p. 254). Ademais, o protocolo desenvolveu o papel da

Comissão Parlamentar Conjunta, apontando-se duas funções: uma principal, de catalisador para a introdução nacional dos procedimentos do Mercosul; e uma subsidiária, de harmonizador de políticas e consultoria para o Conselho do Mercado Comum (CMC). Composta por 64 membros, as decisões nessa comissão são tomadas por consenso, razão pela qual não se equipara aos parlamentos regionais, por não adotar o critério majoritário de votação (MALAMUD; SOUSA, 2005, p. 397-398).

Em sua estrutura, o Mercosul é composto pelo CMC, órgão supremo composto pelos ministros das relações exteriores e ministros da economia, com presidência alternada semestralmente, cuja atribuição é a definição das diretrizes do bloco; pelo Grupo do Mercado Comum (GMC), configurando-se como órgão executivo integrado por oito membros de cada país signatário, sendo quatro titulares e quatro suplentes; a Comissão de Comércio, responsável pela assessoria ao GMC quanto à aplicabilidade das políticas comerciais adotadas no âmbito regional; a Comissão Parlamentar Conjunta, composta por representantes dos poderes legislativos dos países signatários, com competência para apresentar recomendações ao CMC; o Foro Consultivo Econômico-Social, flanco de participação social do bloco, no qual representantes de sindicatos e ONGs ligados aos setores econômicos e sociais buscam influenciar as decisões do CMC; a Secretaria Administrativa, responsável pela política de arquivo e documentação do bloco; e a Reunião de Ministros, como órgão de assessoria e auxílio nas deliberações do CMC (RIBEIRO, 2008, p. 232).

O Mercosul foi, de longe, a melhor experiência de integração da região. Entretanto, acusa-se o Mercosul, em virtude de sua estrutura, de sofrer atualmente de uma “paralisia decisória” que vem levando à ineficiência e ao esgotamento do modelo, havendo quem sustente a necessidade de adoção de um conceito mais flexível de soberania, limitada e resultante de um acordo regional (NORONHA, 2016, p. 213-214). Muitas das determinações previstas em Ouro Preto estão carentes de implementação (RIBEIRO, 2008, p. 231-232). Haveria uma excessiva concentração de poderes deliberativos nas mãos do CMC, o que burocratiza a dinâmica político-jurídica (CÉSAR, 2011, p. 27).

Como os projetos anteriores, o Mercosul teve um período de crescimento na primeira década, passando por um período de crise após 1999, causada por fatores econômicos externos, como a crise econômica mundial, e a fatores internos, como o enfraquecimento do Real e a adoção de políticas econômicas divergentes entre os países do bloco, o que gerou um ambiente de insegurança e conseqüente desconfiança entre os países, em especial Brasil e Argentina, quanto ao cumprimento dos acordos celebrados. Atos unilaterais de proteção de produtos nacionais foram praticados por ambos os países. Não se formou um mercado comum pleno,

mas somente de modo parcial, razão pela qual não se coloca o Mercosul como um órgão comunitário, mas como organização típica do Direito Internacional clássico (GALINDO, 2006, p. 255 e 268).

Uma análise do histórico dos organismos regionais criados permite chegar a algumas conclusões importantes. Em especial, verifica-se que todas as experiências anteriores, envolvendo os países latino-americanos em geral, foram claramente pensadas para serem integrações econômicas e comerciais, dividindo-se entre a criação de uma área de livre comércio ou de um mercado comum, com o intuito de promover o desenvolvimento econômico dos países envolvidos e a inserção desses países no mercado global com menores inseguranças, respaldados pelo respectivo bloco do qual faz parte (GOMES, E., 2007, p. 252).

A segunda constatação é a de que a regra geral na região sul-americana, independentemente da estrutura estabelecida para o órgão regional, envolve a deliberação por unanimidade ou de quórum qualificado. Esse dado pode denunciar um sentimento que marca algo tradicional da região, presente no imaginário comum, a saber, a presença de um clima de desconfiança entre os países, quando não ocorre situações de verdadeira aversão. No pano de fundo, vislumbra-se que a desconfiança está muito mais ligada à forma pela qual se constrói o debate político e a conjuntura político-partidária em escalas nacional e supranacional, e muito menos pela efetiva existência de assimetrias no que toca aos interesses a serem buscados pelos países. Aliás, o fato de as iniciativas de integração serem oriundas de acordos econômicos e comerciais também pode ser considerado um agravante nesse cenário, já que os países sul-americanos possuem, em maior ou menor medidas, dificuldades de implementar suas agendas econômicas, dado o estágio em desenvolvimento em que se encontram. O excesso de desconfiança, agravado pelas regras de aprovação qualificadas, implica custos de negociação que acabam se tornando elevados, ineficientes e, assim, desinteressantes, caso se leve em conta que o propósito dos acordos regionais sempre foi desburocratizar e reduzir entraves tarifários e não tarifários para o comércio interno, fortalecendo a economia local em detrimento dos produtos importados de outras regiões.

A terceira constatação é a de que todos os projetos até então desenvolvidos na região não lograram alcançar um estágio de maturidade nem resultados satisfatórios conforme as expectativas iniciais. O projeto mais promissor, o Mercosul, hoje apresenta sinais de estagnação e desgaste do modelo. Parece haver razão quando se afirma que, das razões para o insucesso dessas iniciativas, está o fato de os países da região serem marginais no mercado global, em virtude da ausência de um mercado interno forte e com o desenvolvimento e indústrias de base para conferir maior independência econômica internacional (GOMES, E., 2007, p. 252).

Os projetos de integração econômica desenvolvidos entre os países da América do Sul invariavelmente são decorrências da importação do modelo europeu. Na Europa, com o fim da Segunda Guerra Mundial e o colapso econômico dos países nela envolvidos, a partir de 1950, iniciam-se tratativas entre Alemanha e França para um acordo, inicialmente pensado de modo bilateral mas com possibilidade de adesão de outras nações europeias, com fins de gestão econômica integrada de *commodities* importantes para a indústria desses dois países – o aço e o carvão. A proposta foi tão exitosa que promoveu a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) em 1951, cuja estrutura continha uma Alta Autoridade, um Conselho de Ministros e um Tribunal de Justiça (NORONHA, 2016, p. 214).

O projeto de integração, concebido por Jean Monnet, era a de que a base de um acordo europeu se desse pelo controle das indústrias nacionais – notadamente as que utilizavam os principais insumos da economia da época, a saber, o carvão e o aço – em toda a região não pelos vencedores da guerra, mas por uma autoridade superior e pluripartite, mediante deliberações participativas de todos os países (GALINDO, 2006, p. 157).

No cenário pós-guerra, a Europa se vê diante do mundo globalizado para reconhecer a necessidade de pôr fim ao histórico de guerras seculares que marcou a região. Aliás, França e Alemanha foram pivôs e principais cenários das duas grandes guerras do século XX. No projeto de integração da região europeia, identifica-se como pano de fundo um projeto regional de promoção da paz como o motor da criação de um ambiente propício para a integração na região, objetivo que se percebe no famoso discurso de Robert Schuman, de 1950, com a proposta para a organização. Não coincidentemente, o aço e o carvão são os recursos fundamentais para a construção dos principais meios de combate bélico (PASQUALI, 2012, p. 105).

E a guerra, especialmente a partir da Primeira Guerra Mundial, saindo de uma posição marginal para tomar uma feição mundial, passa a ser cada vez mais visto como um período de intensa transformação das economias nacionais dos países nela envolvidos, quando os Estados passam a direcionar todas as forças econômicas e sociais disponíveis para a produção de insumos para a guerra e para o desenvolvimento tecnológico em todas as áreas da ciência (BERCOVICI, 2013, p. 256-257; COMPARATO, 1978, p. 455-456). Nada mais natural, portanto, que a forma de integração europeia, a partir da busca da paz, se faça através de um processo econômico, pela criação de uma “federação europeia indispensável à manutenção da paz” (PASQUALI, 2012, p. 106).

Nesse sentido, parece ser equivocado importar o modelo de integração europeia de forma acrítica, sem considerar as raízes que marcam fundamentalmente sua construção. Observa-se que, se na Europa a guerra é um elemento histórico marcante, o mesmo não se pode

falar da América do Sul, cujos principais traços são no sentido de um lento processo descolonial que culmina em fins de século com o crescimento das experiências constitucionais na região do Novo Constitucionalismo Democrático Latino-Americano. Nessa perspectiva, a soberania dos países da América do Sul é em sua essência marcada como uma reação à exploração dos recursos naturais e, por decorrência, da sujeição dos povos marginalizados nesse processo. Portanto, uma soberania sobretudo definida pela proteção do patrimônio nacional.

Tendo em vista que a afirmação da soberania dos países sul-americanos não é definida em primeira instância por seu poder bélico, mas pelas riquezas oriundas do patrimônio natural, o tipo de paz social que deve ser almejado na gênese da integração não deve partir de um viés econômico, mas um relacionado com a questão ambiental. E mais, que venha a promover um desenvolvimento mais social do que econômico, haja vista a necessidade de superação das desigualdades perpetuadas ao longo processo de exploração dos povos marginalizados.

Ilustra muito bem esse ponto um exame da experiência no próprio Mercosul. Partindo-se da consideração de que o Tratado de Assunção menciona como um dos objetivos a ser buscado com o bloco a preservação do meio ambiente, ainda que por meio do aproveitamento eficaz dos recursos disponíveis, foram desenvolvidos no âmbito do Mercosul, vinculado ao GMC, um Subgrupo de Trabalho e Meio Ambiente, com o objetivo de reafirmar os compromissos estabelecidos na Cúpula da Terra e responsável pela elaboração e aprovação, em 2001, de um Acordo Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul, que entrou em vigor em 2004, e, no âmbito da Reunião de Ministros, um fórum específico dos Ministros de Meio Ambiente do Mercosul, a partir de 2003, funcionando como uma consultoria para as decisões do bloco. Posteriormente, foi elaborado um Protocolo Adicional ao Acordo Quadro, em matéria de cooperação e assistência diante de emergências ambientais, em 2004, que só entrou em vigor em 2012. Entretanto, a despeito dessas iniciativas, a presença de conflitos e problemas institucionais vêm prejudicando suas ações ambientais, dando caráter meramente formal às manifestações do bloco, como ocorre no caso do SAG (SANT'ANNA; VILLAR, 2015, p. 60-61). Não houve, no contexto institucional do Mercosul, avanços importantes na regulamentação do uso compartilhado dos recursos hídricos, seja das águas superficiais, seja das águas subterrâneas. E isso porque o Mercosul não foi pensado para ser uma organização para regulamentação da proteção ambiental, mas para incentivos econômicos e comerciais (RIBEIRO, 2008, p. 233-236).

No caso da presente pesquisa, entende-se como ponto nuclear da investigação o reconhecimento de que políticas que dessem conta de fortalecer a gestão de águas na América do Sul são os melhores candidatos a uma integração regional verdadeiramente efetiva. As águas

transfronteiriças e a relação histórica de tensão entre Argentina e Brasil estão para a América do Sul assim como o carvão e o aço no conflito entre Alemanha e França para a Europa. A principal preocupação deve, assim, gravitar em torno de aspectos relativos à utilização adequada das águas, no contexto dos seus múltiplos usos, mas observando-se a preservação e proteção do meio ambiente e a valorização e defesa do direito humano à água e ao saneamento.

Embora o foco dos principais conflitos da região esteja confinado à Bacia do Prata, incluindo tanto o complexo fluvial Paraná-Iguaçu-Paraguai-Uruguai-Prata quanto o SAG (NORONHA, 2016, p. 218), especialmente em razão do conflito entre Brasil e Argentina, é imprescindível considerar, tal qual o Mercosul, um acordo de integração regional que permita o ingresso de todos os países sul-americanos.

#### 4.1.2 A Unasul como uma alternativa possível para a formação de uma cooperação renovada

Diante dessas constatações, parece que a solução é buscar mecanismos que permitam a promoção de outras políticas, sem prejuízo das eventuais repercussões econômicas, como, por exemplo, a redução das desigualdades sociais e regionais (GOMES, E., 2007, p. 257). A falta de vontade política dos países, aliada a uma leitura limitada da soberania nacional, tem conduzido à inviabilidade dos projetos pretéritos, ou de eventual expansão desses projetos para o cenário regional (NORONHA, 2016, p. 215).

Com o propósito de unir todo o subcontinente sul-americano, e animados pelos avanços ocorridos nos anos 2000 com a União Europeia, os países da América do Sul em peso se organizaram para buscar um novo modelo de integração, que não se limitasse ao aspecto econômico, mas que também se importasse com as questões sociais, políticas e culturais da região. Numa primeira fase, foi constituída em 2004, como resultado da 3ª Reunião de Presidentes da América do Sul, a aprovação da Declaração de Cuzco, propondo a constituição da Comunidade Sul-Americana de Nações. Somente em 2007, com a 1ª Reunião Energética da América do Sul, ocorrida na Venezuela, é que o projeto passa a denominar-se União das Nações Sul-Americanas (Unasul) (CÉSAR, 2011, p. 28-29).

A Unasul finalmente é constituída por tratado, assinado em Brasília, em maio de 2008, durante a III Cúpula de Chefes de Estado e de Governo, convertendo-se em organismo internacional (CÉSAR, 2011, p. 29). A Unasul é instituída com a natureza jurídica de uma organização com personalidade jurídica internacional (art. 1º), classificando-se como uma organização de âmbito regional, com função de integração, independente, de participação restrita, dotadas de competência geral, cujo método de cooperação se propõe a ser especificamente de integração, e de natureza política (CRETELLA NETTO, 2008, p. 156-159).

Ao final de 2008, vai ser criado dentro de sua estrutura o Conselho de Defesa Sul-Americano, instância de consulta, cooperação e coordenação em matéria de defesa, composto de um Centro de Estudos Estratégicos e da Escola Sul-Americana de Defesa.

O Tratado Constitutivo da Unasul foi incorporado ao Direito brasileiro pelo Decreto nº 7.667, de 11 de janeiro de 2012. São países signatários do pacto todas as Repúblicas sul-americanas – Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela –, já analisadas anteriormente (Seção 3.2). O art. 1º estabelece a decisão fundamental das nações, de criarem o organismo supranacional, enquanto o art. 2º traça o núcleo duro de sua atuação, com destaque especial para o objetivo maior, de construir um espaço de integração e união, de forma participativa e consensual, em quatro perspectivas – “cultura, social, econômico e político” (BRASIL, 2012). A ordem estabelecida é bastante simbólica, pois sinaliza uma tentativa de mudança de rumos para a história de integração da região, no sentido de não priorizar o aspecto econômico em detrimento das questões socioculturais fortemente presentes no contexto do processo descolonial e emancipatório de grupos historicamente oprimidos e de redução das desigualdades sociais.

O mesmo dispositivo convencional aponta como instrumentos da integração o diálogo político, o estabelecimento de políticas sociais – saúde, assistência social, moradia, lazer etc. –, educacionais, energéticas, infraestruturais, financeiras e ambientais. E, como objetivos, a eliminação das desigualdades socioeconômicas, a inclusão social e participação cidadã, o fortalecimento da democracia e o fortalecimento das soberanias estatais com a redução de assimetrias nacionais (MORAES, R., 2011, p. 194). Há clara aderência, no contexto da Unasul, a um projeto de integração sul-americana para gestão de águas, num contexto de políticas sustentáveis sem um enfoque exclusivamente comercial (RANGEL; MONT’ALVERNE, 2011, p. 333).

Essa nova proposta de integração regional tem sua fundamentação por conta de um sentimento mais amplo de enfrentamento pelos povos da região de processos históricos bastantes semelhantes, associados ao colonialismo, ao desenvolvimentismo, ao patriarcalismo, que redundaram na característica da existência de grandes disparidades socioeconômicas não só entre nações, mas internamente a cada país.

Posta a concepção da Unasul, dois problemas podem ser suscitados. O primeiro, de cunho normativo, é que o Tratado Constitutivo da Unasul, diversamente do fenômeno observado nas últimas reformas constitucionais na América do Sul, não trata a respeito do tema das águas. Não obstante, entre os objetivos específicos do Tratado estão o desenvolvimento humano para erradicação da pobreza e das desigualdades sociais e regionais e para a proteção

dos recursos hídricos (art. 3º, alíneas b e g<sup>288</sup>). A Unasul configura-se como organização apta para estabelecer um canal de discussão e negociação em matéria de gestão de recursos hídricos, especialmente os recursos hídricos transfronteiriços, englobando os tratados e acordos regionais já existentes (MARQUES JUNIOR, 2012, p. 95).

Aliás, é de bom alvitre que o Tratado constitutivo de uma organização social não se confunda com a carta de direitos humanos reconhecidos pelos Estados partícipes. Os demais dispositivos do Tratado, de natureza marcadamente estrutural e institucional, em maior ou menor medida, vão disciplinar o funcionamento administrativo da Unasul. Sob essa perspectiva, conclui-se pela existência de um amplo espaço jurídico-internacional, de âmbito regional, propenso a ser preenchido em diversas matérias, bem como, para os fins do presente estudo, em matéria de águas como direito humano de forma especialmente inovadora, porquanto se constata uma divergência de comportamentos, valores e interesses entre o entendimento predominante da OEA e as mais recentes manifestações constituintes Sul-Americanas.

O segundo problema é a constatação de que a concepção da Unasul, por divergir do modelo clássico de organizações do Direito Internacional, corre o sério risco de ser inefetiva e se tornar, ainda que temporariamente, inoperante. E essa constatação também é fundada em observações empíricas a respeito de seu funcionamento, por não terem apresentados resultados expressivos, o que só ocorrerá com a adequada institucionalização (MORAES, R., 2011, p. 198; CÉSAR, 2011, p. 32).

Nesse sentido, é necessário que o exercício do diálogo político-internacional em prol da integração seja constantemente praticado no âmbito da Unasul, para que não se deixe perder seu potencial solucionador. Fala-se em exercício constante porquanto as decisões normativas na Unasul devem ser tomadas sempre por consenso unânime (art. 12), o que sugere que os assuntos a serem tratados possam ser amadurecidos com o diálogo. A integração duradoura prescinde de um arranjo institucional que garanta estabilidade e credibilidade aos participantes para que possam ser mais arrojados (CESAR, 2011, p. 32). E, nesse sentido, a questão das águas, especialmente a preocupação com o direito humano de acesso a esses serviços, que sugere a proteção dos mananciais hídricos, sinaliza-se como um tema relativamente maduro para um debate sério e construtivo em âmbito regional, podendo redundar na elaboração de uma

---

<sup>288</sup> Artigo 3 Objetivos Específicos. A União de Nações Sul-americanas tem como objetivos específicos: [...] b) o desenvolvimento social e humano com equidade e inclusão para erradicar a pobreza e superar as desigualdades na região; [...] g) a proteção da biodiversidade, dos recursos hídricos e dos ecossistemas, assim como a cooperação na prevenção das catástrofes e na luta contra as causas e os efeitos da mudança climática.

carta própria das águas que abranja vários pontos obscuros no relacionamento entre as nações Sul-Americanas.

Há diversas vantagens em se proceder a esse constante exercício de cooperação e integração, tanto sob o viés de eficiência econômica, como de autoafirmação política perante o mundo, duas coisas que, em matéria de águas, são preciosas – considerando que, no primeiro caso, os custos para universalização dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário são elevados, e o são em parte por conta da dupla necessidade de tratamento das águas para o consumo e para o despejo final nos corpos hídricos, e, no segundo, a água potável está paulatinamente tornando-se um objeto mais escasso e mais precioso e, por conseguinte, de cada vez maior cobiça.

A proposta da UNASUL possui claras vantagens em relação às experiências pretéritas. Em primeiro lugar, propõe uma revisão crítica de toda a experiência de integração adquirida ao longo dos quase setenta anos, a partir de uma proposta legitimamente sul-americana, inspirada na cultura e tradição da região, afastando-se a importação acrítica de uma proposta europeia de integração. Em segundo lugar, como decorrência do primeiro, amplia a visão da integração para além da perspectiva econômica, que é apontada como apenas mais um aspecto da integração, para reforçar outros aspectos tanto ou mais relevantes que o econômico. Tal abordagem vai inclusive de acordo com uma leitura latino-americana do desenvolvimento sustentável, que não é pensada de forma limitada à dimensão econômica, mas deve englobar necessariamente as dimensões social, cultural e ambiental (DARÍO BERGEL, 1993, p. 13-17).

A construção de uma governança para a gestão dos recursos hídricos na América do Sul, desde o âmbito local, mediado pelas práticas comunitárias em zonas rurais e campesinas e pelo respeito aos conhecimentos dos povos tradicionais nos processos de diálogo com o meio ambiente para acesso à água e ao saneamento em seus territórios, até a perspectiva das grandes bacias transfronteiriças perpassa por um modelo que vá além da visão majoritariamente econômica e que englobe e dê prevalência para as demais dimensões da vida (MARCHESAN; MENDES, 2015, p. 293).

#### 4.1.3 A necessidade de um acordo constitucional básico para a implementação da integração

Algumas teorias já consolidadas propõem teorias que partem do Direito Constitucional para alcançar um parâmetro supranacional de juridicidade. Nesta seção, quatro delas serão discutidas: a teoria da interconstitucionalidade, a do estado constitucional cooperativo, a teoria intercultural da constituição e o transconstitucionalismo.

A teoria da interconstitucionalidade parte da evolução dos processos constitucionais federativos para pensar a nova realidade supranacional, diante de um processo de interorganização política e social de Estados soberanos com diversidade e pluralismo de constituições, que formariam uma rede interconstitucional. Uma importante diferença entre o paradigma federativo e a circunstância presente ocorre com a identificação de um arranjo político dotado de um grau elevado de “confiança condicionada” entre as constituições nacionais e eventual normatização supranacional (CANOTILHO, 2002, p. 1407).

Essa teoria, partindo de uma matriz luhmanniana, se compreenderia em quatro pontos fundamentais. Primeiramente, trata-se de uma questão de interorganização constitucional, que se desenvolve a partir de uma contraposição entre a autodescrição das constituições estatais e uma “necessidade autodescritiva” do organismo supranacional. Significa dizer que, por um lado, as constituições nacionais permaneceriam presentes e normativas, mas necessariamente sofreriam consequências em virtude de sua inserção no cenário interconstitucional (RIBEIRO; ROMANCINI, 2015, p. 164). O papel dessas constituições residiria ainda como autorreferência da identidade nacional, conservando a memória social e a identidade política daquela unidade político-jurídica. Por outro lado, a interconstitucionalidade também reclamaria a produção da própria “constituição” supranacional, prevista nas constituições nacionais, de modo tal que essa nova realidade político-institucional assegurasse o respeito às identidades nacionais, numa relação de rede marcada pela observação recíproca (CANOTILHO, 2002, p. 1408-1409).

Em segundo lugar, a interconstitucionalidade reclama um problema de interculturalidade, compreendido como o desafio de promover a troca de estímulos informacionais de natureza constitucional, em um agir comunicativo dos valores e ideias, história e tradições próprias entre as várias constituições que forma essa rede interconstitucional, e também pode ser entendido como o resultado desse processo de interação comunicativa (CANOTILHO, 2002, p. 1410). Compartilhar valores culturais básicos, ou, no limite, princípios de abertura cognoscitiva e tolerância, é essencial para que se possa falar em diálogo entre sistemas constitucionais dotados de legitimidade política distinta. A interculturalidade convida à convivência harmônica entre a diversidade das culturas nacionais e a construção de um projeto cultural comum de integração, partindo de uma fórmula não jurídica para, após a estabilização de expectativas, desenvolver-se uma interculturalidade jurídica (RIBEIRO; ROMANCINI, 2015, p. 166).

O terceiro elemento da interconstitucionalidade, a denominada interparadigmaticidade constituinte, coloca em discussão a formação constituinte do novo sistema supranacional, digladiando entre um paradigma não fundacional, típico de constituições não escritas, mas cuja

afirmação se faz presente pela realidade constitucional que se desenvolve e a textualidade implícita nesse processo, e um paradigma fundacional, que reclama a elaboração de uma constituição supranacional, para relegitimar democraticamente e consolidar os processos informais já ocorridos. Nesse sentido, a interconstitucionalidade enfrentaria um dilema no marco de um poder constituinte evolutivo, entre a afirmação das conquistas supranacionais em documentos de *status* constitucional que contenham um conjunto de valores e objetivos a serem almeçados, e a abertura para uma evolução mediante processos informais de reformas estruturais (CANOTILHO, 2002, p. 1411).

O último tópico da interconstitucionalidade é a eventual intersemiotividade em prol de uma hermenêutica jurídica supranacional. Essa perspectiva lida com a produção e interpretação dos textos constitucionais e supraconstitucional nessa rede mais ampla de diálogo, com o propósito de, partindo-se das identidades nacionais, encontrar uma identidade cultural supranacional (CANOTILHO, 2002, p. 1411-1412). Esse elemento fomentaria o desenvolvimento de uma pluralidade de intérpretes em um espaço público de discussão aberto e racionalmente crítico (RIBEIRO; ROMANCINI, 2015, p. 167).

O Estado Constitucional Cooperativo, configurando-se como uma evolução do Direito Constitucional para um Direito Internacional cooperativo, parte de referencial teórico distinto. Esse modelo de Estado pressupõe a cooperação com outros Estados, com organismos regionais e internacionais sem perder sua própria identidade; um Estado que assimila as normas do direito internacional e do direito comunitário sem que com isso perca seus próprios limites normativos, estabelecidos pela Constituição. O Estado Constitucional Cooperativo pode ser compreendido com uma resposta do Direito Constitucional à nova realidade internacional a exigir soluções para novos problemas, mediante uma abertura para fora a partir de um espírito cooperativo, de tal forma que visa a uma imbricação entre a normatividade interna e a externa (HÄBERLE, 2007, p. 9-12).

Quanto aos seus pressupostos, o Estado Constitucional Cooperativo se fundaria em duas ordens: a sociológico-econômica, definida pelas inter-relações sociais entre os Estados e o substrato econômico a elas inerente, e a ideal-moral, marcadamente constituída pelos direitos humanos e pelos direitos fundamentais em um contexto de sociedade aberta internacionalmente, remetendo à consciência de cooperação nos planos econômico, social e humanitário. Quanto aos riscos do desenvolvimento desse modelo de Estado, há a possibilidade de perda da própria identidade constitucional, de desestruturação do próprio conceito de Estado diante das relações econômicas que possam se constituir entre países com fortes disparidades constitucionais (HÄBERLE, 2007, p. 18-21).

Entre os indícios da evolução desse Estado Constitucional Cooperativo, há um merecido destaque para a evolução das instituições da ONU em favor do desenvolvimento de uma infraestrutura socioeconômica e cultural voltada para a construção de uma paz em sentido positivo – ou seja, a redução das desigualdades sociais e regionais a nível global, sob o primado da justiça social. Configurar-se-ia uma ordem social de relações econômicas internacionais, pela sistemática afirmação do dever de solidariedade entre os povos no mundo. Nesse sentido, a despeito de fundadas críticas quanto à força normativa e à responsabilidade dos países desenvolvidos, as declarações de direitos humanos da ONU seriam os “veículos de cooperação” no direito internacional (HÄBERLE, 2007, p. 37-43).

A proposta de um Estado Constitucional Cooperativo, ou da construção de um constitucionalismo cooperativo em âmbito regional e internacional, implicaria três consequências teóricas. A primeira delas seria uma revisão da teoria das fontes do direito, pela superação definitiva do monopólio da produção normativa pelo Estado, e da respectiva teoria de interpretação que dê conta do pluralismo normativo internacional. A abertura do Direito estatal à normatividade e interpretação internacionais, embora partam de uma decisão soberana fundamental de cooperação internacional, conduz a um processo de influências recíprocas entre ordens jurídicas nacionais e internacional e à internacionalização da sociedade aberta dos intérpretes constitucionais (HÄBERLE, 2007, p. 61-63).

O segundo efeito teórico é a integração entre o Direito Constitucional nacional e o Direito Internacional para a formação de um direito comum, um “direito de cooperação”, seja a nível regional, entre países vizinhos, seja a nível internacional. A última consequência do Estado Constitucional Cooperativo se daria pela realização cooperativa dos direitos fundamentais, no diálogo entre documentos internacionais de direitos humanos e os direitos fundamentais estabelecidos nas constituições nacionais (HÄBERLE, 2007, p. 63-70). Em uma síntese, o Estado Constitucional Cooperativo vai promover uma mudança de eixo das Constituições nacionais, pela relativização da orientação cidadão-nacional com a ampliação dos sujeitos protegidos, contraposto a uma solução cooperativa de problemas mundiais que envolvem direitos humanos e direitos fundamentais, e pela abertura normativa e interpretativa a nível internacional, impondo-se uma sociedade internacional aberta dos intérpretes das constituições.

Resta uma questão relacionada à manutenção das soberanias nacionais nesse modelo de Estado. Assinala-se que os Estados constitucionais não existem mais para si, mas passam a fazer uma referência ao mundo com o recurso a princípios gerais do direito, a princípios das relações internacionais voltados para a paz, amizade e cooperação, e à internalização de direitos

humanos universais (HÄBERLE, 2016, p. 71). Pode-se concluir que o constitucionalismo cooperativo conduz às inter-relações cooperativas da própria soberania, que deixa de possuir uma visão monopolista e de exclusividade, e assume um papel de garantia estrutural essencial para a cooperação internacional (HÄBERLE; KOTZUR, 2011, p. 115-121). Não se pode ignorar, ainda, que as Constituições permanecem como expressão de uma situação cultural e instrumento de autorrepresentação de um povo, de suas crenças, valores e esperanças, configurando-se como mediação, reprodução e recepção culturais, e isso se reflete na ampliação da ação no cenário internacional (HÄBERLE, 2004, p. 25). As Constituições nacionais permaneceriam como reduto da soberania, do território e do povo a partir de uma visão cultural, falando-se em hegemonia cultural, patrimônio cultural e identidade cultural (SILVA, C., 2005, p. 9).

A teoria intercultural da constituição desenvolve-se a partir das teorias anteriores. A ideia de interculturalismo parte de uma superação entre a dicotomia do universalismo e multiculturalismo dos direitos humanos, para sustentar a necessidade de inclusão cultural e do diálogo intercultural aberto como processos necessários para a convivência pacífica no mundo globalizado (GALINDO, 2006, p. 95). O interculturalismo constitucional é distinto do constitucionalismo intercultural: embora necessário que as constituições possibilitem o pluralismo político e a diversidade cultural dentro de seus textos, com respeito às minorias culturais, o interculturalismo constitucional na verdade remete a um diálogo entre culturas constitucionais diferentes. Essa proposta envolve três objetivos: o reconhecimento da existência de pluralidades culturais constitucionais, a projeção de um diálogo entre tais culturas constitucionais baseada no reconhecimento das próprias imperfeições, e a disposição para ponderar as similitudes e divergências entre tais culturas em prol de um fortalecimento recíproco (GALINDO, 2006, p. 115-116).

Visando uma superação de uma teoria da constituição tradicional, unívoca, busca-se uma nova teoria, adequada para o mundo plural. Propõe-se uma teoria que possua seis atributos:

- a) criticismo, pelo qual se questiona o universalismo teórico e as teorias constitucionais pautadas num modelo monista e fechado para as diferenças culturais constitucionais existentes;
- b) abertura, compreendida como abertura teórica para a construção de elementos comuns para as variadas culturas constitucionais, e como abertura para a realidade constitucional específica de cada cultura, com a possibilidade de utilização de soluções alienígenas ou da criação de soluções novas;

- c) pluralismo, como reflexo da própria realidade constitucional, conduziria à possibilidade de encontro de interseções constitucionais universalizáveis, que servirão como própria base teórica para a inter-relação intercultural sem a qual seria inimaginável o diálogo;
- d) universalismo, segundo o qual deve-se ter uma base de apoio ampla o suficiente para fundamentar o constitucionalismo e possibilitar a inclusão de culturas constitucionais diversas e flexível o suficiente para permitir aceitar as particularidades, apontando-se como núcleo duro desse universalismo, verdadeiros lugares-comuns evidentes e indiscutíveis, as categorias democracia, direitos fundamentais, direitos humanos e a separação de poderes;
- e) particularismo, como uma teoria complexa, implica reconhecer a adaptabilidade da teoria de propósito universalista para incorporar situações específicas sem que com isso ocorra a destruição das premissas básicas, pois as peculiaridades culturais não desaparecem no nível constitucional muito em razão da resistência cultural a padrões universalizantes, nem impeça o diálogo intercultural sem implicar uma imposição de um modelo sobre outro;
- f) contextualismo, a partir do qual se deve considerar imprescindível no diálogo intercultural a consideração das peculiaridades de cada realidade constitucional, de modo a se buscar eventuais avanços constitucionais sempre de modo crítico e inserido no contexto político-jurídico (GALINDO, 2006, p. 139-148).

Trata-se de uma teoria pensada para o contexto de construção de organismos de integração regional. A partir do exame do contexto da União Europeia, a teoria intercultural da constituição propõe o reconhecimento da existência de uma verdadeira constituição para o bloco econômico, dotada de características únicas, sem prejuízo da subsistência das constituições estatais cujo papel torna-se relativizado (GALINDO, 2006, p. 235). A despeito de se considerar uma constituição, os Estados permaneceriam soberanos, mas suas constituições perdem a supremacia hierárquica moderna, subsistindo uma primazia das normas constitucionais, sem necessariamente uma estrutura hierárquica (GALINDO, 2006, p. 246).

Analisando-se a região latino-americana, o interculturalismo constitucional propõe o investimento em instrumentos constitucionais emancipatórios, com a finalidade de garantir o acesso a todos os cidadãos de condições mínimas de dignidade humana, especialmente os direitos humanos, sociais e culturais, inclusive com a utilização do dirigismo constitucional. A integração inclusiva da região seria possível com a superação de problemas comuns relacionados ao desenvolvimento socioeconômico, mas exige-se a gradativa abertura das constituições (GALINDO, 2006, p. 269 e 272).

O transconstitucionalismo aproxima-se, mas não se assemelha às propostas anteriores. Embora parta de um referencial luhmanniano, tal qual a teoria interconstitucional, o transconstitucionalismo leva a teoria dos sistemas sociais às últimas consequências. Partindo da constatação de que as relações entre as diferentes ordens constitucionais, já preexistentes na modernidade, intensificam-se nas últimas décadas, percebe-se que, do ponto de vista de um sistema jurídico da sociedade mundial – sistema cuja fórmula binária é lícito / ilícito –, haveria a proliferação de ordens jurídicas distintas, sendo todas elas periféricas à falta de um ente central unificador. Apesar e por conta do caráter periférico, as ordens jurídicas nacionais, supranacionais e internacionais, cada qual com seus respectivos programas e critérios, realizariam no plano tipicamente constitucional observações e aprendizados recíprocos e, nesse contexto, os juízes teriam um papel fundamental de diálogo (NEVES, 2012, p. 115-117).

Essa teoria propõe imediatamente o diálogo entre as cortes e mediamente relações informais entre os poderes legislativo e judiciário, e pensada a partir da existência de problemas comuns, cujo nível de discussão se dá no âmbito da constitucionalidade (plano reflexivo) sem contudo falar-se em hierarquia entre as ordens (salvo a prevalência da constituição da corte julgadora). Assim, os precedentes alienígenas funcionariam com significativa força persuasiva, com o propósito de fomentar uma “fertilização constitucional cruzada”, em processos que combinem cooperação e conflito entre as cortes nacionais diante de problemas globais (NEVES, 2012, p. 118-120). Tais problemas são identificados a partir de uma transterritorialidade e da superação do Estado nacional como instância suficiente para solução, falando-se assim em abertura, de uma eficácia territorial, do constitucionalismo para além das fronteiras nacional-estatais, para problemas da sociedade global, em especial, os direitos fundamentais e os direitos humanos (ELMAUER, 2013, p. 862).

Em síntese, o transconstitucionalismo, apontado como bom candidato para o fortalecimento da normatividade do Direito Constitucional, caracteriza-se pela articulação permanente e cooperativa entre ordens jurídicas, mediante a construção de pontes de transição no nível da constitucionalidade, para buscar soluções concretas para problemas jurídicos simultâneos e complexos, soluções que não podem ser dadas isolada e inarticuladamente – por exemplo, questões ambientais, comércio internacional, finanças públicas e direitos humanos (NEVES, 2012, p. 128-132). Argumenta-se inclusive que o transconstitucionalismo é uma teoria interconstitucional que melhor se aplicaria para a realidade da América Latina (RIBEIRO; ROMANCINI, 2015, p. 165)

Mais do que apontar qual das teorias apresentadas melhor se adequa à presente investigação, cumpre assinalar que todas elas, em maior ou menor medida, possuem alguns

pontos em comum. Primeiramente, todas elas apostam na manutenção do constitucionalismo, pela expansão das suas bases para o cenário regional e global e pela manutenção das constituições nacionais. Em segundo lugar, o propósito dessa expansão se dá em razão da necessidade de lidar com novos desafios que se apresentam nesse cenário regional e global, sendo consenso em todas essas teorias a proteção dos direitos humanos. Nesse ponto, sobressai a adequação da escolha dos direitos humanos à água e ao saneamento como fortes candidatos para implementação regional. Em terceiro lugar, essas teorias também concordam com a necessidade de articulações nacionais das iniciativas desenvolvidas em âmbito supranacional. Aliás, trata-se de um reflexo da complexidade dos problemas a serem enfrentados, que vão exigir do principal ator jurídico – o Estado nacional – uma incorporação das deliberações regionais.

E mais, para a maioria delas, há que se considerar o respeito às idiossincrasias culturais de cada um dos países para a adaptação das regras de organismos regionais, razão pela qual se faz necessária uma articulação normativa, de *status* constitucional, entre os países. Em outras palavras, faz-se necessário averiguar a possibilidade de articulação entre os países da América do Sul, bem como a eventual necessidade de adaptação nas Constituições estatais para promover essa articulação.

Nesse sentido, aponta-se que a América do Sul não possui um histórico de fortes hostilidades, em comparação com a Europa (GALINDO, 2006, p. 273). Embora possa ser tido como uma vantagem, também possui seu lado negativo, já que as repercussões negativas de uma guerra, em termos de perdas humanas, econômicas e sociais, também se presta a fomentar a cooperação pela transformação simbólica dos conflitos armados em processos competitivos econômicos. No caso sul-americano, a ausência de grandes guerras tornaria fracos os vínculos de compromisso em prol de um projeto comum.

Ademais, há uma forte homogeneidade cultural, possuindo tradições muito mais parecidas do que distantes, a despeito das inegáveis peculiaridades regionais – peculiaridades essas que também são observadas internamente a cada país. A identidade cultural com os processos de colonização, com emancipações marcadas pela alternância de governos democráticos e autoritários, subliminarmente dominados por uma elite econômica nos países, confirmam essa aproximação (RIBEIRO; ROMANCINI, 2015, p. 167). De fato, poucos países escapam dessa aproximação, como a Guiana, que adota o sistema de Common Law, o Suriname, especialmente em virtude da barreira linguística, e, em menor escala, o Chile, em virtude de sua política macroeconômica voltada para o pacífico e a aproximação de seus interesses político-econômicos aos Estados Unidos.

Outro indicativo da homogeneidade cultural, decorrente dessa dinâmica marcada pela dominação interna e submissão externa, é o paulatino crescimento de processos políticos e constitucionais com viés descolonial e de emancipação social, em contraposição aos modelos culturais elitizados e importados da matriz europeia, com resgate ao plurinacionalismo e o reconhecimento das culturas periféricas antes subjugadas pela matriz colonizadora, devolvendo-lhes sua própria história e a autonomia política interna (GERVASONI, 2017, p. 131-133).

Da mesma forma, inclusive como reflexo dessa homogeneidade cultural, marcado fundamentalmente pela transição de regimes ditatoriais para os modelos mais democráticos já vistos em cada país, haveria fortes pontos de convergência nas estruturas constitucionais desses países, bem como a submissão à jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) (RIBEIRO; ROMANCINI, 2015, p. 168). A proteção do princípio democrático e dos direitos humanos sobressaem como pontos de apoio convergentes nos regimes jurídicos dos países sul-americanos.

Os países da América do Sul, acima de tudo, aproximam-se principalmente pelo enfrentamento de problemas socioeconômicos endêmicos semelhantes, diretamente relacionados à redução das desigualdades sociais e regionais e a implementação dos direitos sociais, econômicos e culturais para as populações mais pobres e carentes. Ao lado desse, pode-se incluir o permanente risco de desmoronamento das democracias instituídas nesses países (GALINDO, 2006, p. 273). Nesse sentido, a convergência para a promoção de uma política sul-americana de água e esgoto pode fomentar um sentimento comum de apoio e as teorias acima apontadas, inclusive o transconstitucionalismo, corroboram a necessidade de diálogo constitucional em prol do alcance desse objetivo comum.

Mudanças constitucionais devem ser consideradas e esperadas para a implantação de uma integração normativa e efetiva. Mudanças essas que podem não implicar necessariamente alterações textuais, mas seriam suficientes se operassem no plano interpretativo, mediante mutações constitucionais, em virtude de modificações nos contextos fáticos e jurídicos em que inseridos os países da região após a implantação de um acordo significativo de integração para a realização de um. Argumenta-se que, no contexto do Cone Sul, o Brasil e o Uruguai necessitam implementar tais mudanças em seu contexto constitucional (GALINDO, 2006, p. 286). Na criação da União Europeia, os países europeus tiveram que reformar suas constituições para implementar a integração, para evitar todo tipo de conflito jurídico-constitucional (BREWER-CARIAS, 1998, p. 23). Exemplificativamente, a Sétima Revisão Constitucional

portuguesa implementou modificações nas regras sobre relações internacionais, para viabilizar a adesão ao bloco (NORONHA, 2016, p. 217-218).

Diante dos desafios transnacionais implicados pelo gerenciamento de recursos hídricos e da garantia do acesso universal aos serviços públicos de água potável e de saneamento, notadamente aqueles que envolvem águas transfronteiriças, uma pressão é exercida para a inovação na solução dos problemas comuns. É preciso ir para além das formas tradicionais de celebração e tratativas caso se queira consolidar uma nova organização institucional para a região sul-americana em matéria de água e saneamento, que possibilite acompanhar o cumprimento das obrigações pelos Estados (GERENT; GONÇALVES, 2016, p. 217-218).

#### **4.2 Propostas para a gestão sul-americana de gestão de águas e saneamento: uma perspectiva a partir do Direito Administrativo Global**

A adoção de uma abordagem institucional para a pesquisa faz um convite a pensar em estruturas regionais para que as políticas públicas possam florescer de forma segura e com legitimidade suficientes para produzirem normatividade. Nesse sentido, encontra-se na proposta do Direito Administrativo Global um caminho razoável para se desenvolver esta seção da pesquisa, já que a partir dela se estudam as estruturas institucionais dos organismos internacionais. O Direito Administrativo Global propõe-se como teoria de Direito Internacional, pensada a partir de mecanismos próprios do Direito Administrativo, que pensa as estruturas internacionais dentro de um cenário jurídico mundial progressivamente globalizado. Antes de discutir mais especificamente a teoria, cabem alguns apontamentos acerca da caracterização da ordem jurídica global e de como isso permitiu surgir essa teoria.

Inexistente uma constituição mundial, seja em sentido formal (uma carta de poderes) ou material (uma estrutura política estável) (CASSESE, 2010a, p. 18), a construção de um sistema jurídico internacional parte de um lado, da afirmação de princípios do Direito Internacional, seja com *status* de direito costumeiro, seja como *soft law*, e, de outro lado, da evolução das estruturas institucionais no ambiente globalizado, com o surgimento de novos atores. O cenário jurídico globalizado nasce da afirmação de uma comunidade ou sociedade internacional, na qual estão presentes os três requisitos básicos de um ordenamento jurídico, a saber, pluralidade de sujeitos, organização e normas (CASSESE, 2006, p. 17).

Os Estados têm progressivamente dividido o espaço global com outras pessoas, como as inúmeras organizações internacionais, transnacionais e regionais, bem como de empresas multinacionais e organizações não-governamentais, cada uma com suas próprias especificidades, finalidades e formas de atuação (BARROS-PLATIAU, 2004). Em virtude

disso, ocorre uma flexibilização das fronteiras econômicas, culturais e, em especial, políticas e jurídicas, mudando-se o enfoque nacional para a criação de sistemas regionais e globais de relações econômicas e sociais, com o desenvolvimento de normativas supranacionais (SILVA; SANTOS, 2016, p. 358).

Inexistente uma estrutura governamental supranacional, dotada de soberania ampla nos moldes modernos, o cenário global aposta na construção de mecanismos de cooperação e integração entre esses diferentes atores em torno das organizações internacionais (CASSESE, 2006, p. 17-18). A existência de canais de comunicação estimula o crescimento de relações entre os atores, cuja intensidade e reiteração pode conduzir à inescapável cooperação para a consecução dos objetivos comuns e dos objetivos para os quais a organização foi criada. A ação descentralizada desses atores é minimizada com a organização cooperativa da comunidade global.

O ordenamento jurídico global caracteriza-se pela congregação de todas essas organizações mundiais e regionais, bem como dos inúmeros acordos bilaterais e multilaterais assinados e resoluções dos órgãos de cúpula, inseridos de forma difusa, inorgânica, fragmentada, incompleta e assimétrica, constituindo-se elas sob diversas formas de parceria entre os atores (CASSESE, 2006, p. 17-19). Apesar da possibilidade de indicação de princípios internacionais gerais, falta-lhe uma unidade normativa mundial comum a todos esses organismos, razão pela qual cada um deles funciona sob uma lógica que lhe é peculiar (CASSESE, 2010a, p. 19).

A legitimidade da ordem jurídica global não está fundada no consenso democrático, criticando-se a transposição mecânica das teorias de legitimação estatais para o cenário internacional, mas na própria concepção do Estado de Direito. Enquanto os Estados nascem e se impõem pela força para posteriormente desenvolverem-se pelo Direito, no ordenamento jurídico global o Direito exerce desde seu nascedouro a tarefa de regulação, haja vista a ausência de um poder superior (CASSESE, 2006, p. 21-24).

A preocupação que orienta o Direito Administrativo Global é a eficácia das regulações e instituições do Direito Internacional, especialmente dos direitos humanos. O Direito Administrativo Global possui duas matrizes teóricas, que se diferenciam quanto ao propósito: de um lado, para a Universidade de Roma, com Sabino Cassese, o Direito Administrativo Global seria uma evolução das técnicas do Direito Internacional; de outro lado, para a Universidade de Nova Iorque, com Benedict Kingsbury e Nico Krisch, o Direito Administrativo Global seria uma ferramenta de implementação do Direito Internacional (SILVA, A., 2015, p. 14-17).

No contexto de globalização e construção de uma ordem jurídica global, a evolução do Direito Administrativo vem acontecendo pela perda de sua dimensão nacional, colocando em perspectiva a soberania estatal pelas limitações impostas pelas organizações internacionais em vários setores, como o comércio internacional, a proteção do meio ambiente e a defesa dos direitos humanos (CASSESE, 2015). O Direito Administrativo Global pode ser visto como um fenômeno já existente no espaço internacional, mas deve ser diferenciado do Direito Internacional tradicional, pois este é baseado principalmente em transações intergovernamentais, enquanto o direito global vem se desenvolvendo por uma hierarquia robusta de normas produzidas por diferentes organismos internacionais (CASSESE, 2010b, p. 772-773).

Assim, um Direito Administrativo Global foi desenvolvido no cenário internacional para encorajar e compelir regimes globais a assegurar e promover a legalidade (*rule of law*) e justiça procedimental, transparência, participação e o dever de fundamentação, num ambiente globalizado, carente de uma infraestrutura constitucional, no qual a distinção entre público e privado não é mais nítida, havendo situações de hibridização institucional; arrematando, defende estar mais próximo do Direito Administrativo do que do Direito Constitucional (CASSESE, 2012, p. 9-10).

Para a escola americana, tem ocorrido um crescimento notável no alcance e nas formas de regulação e administração transgovernamentais como forma de dar conta da interdependência globalizada em questões como segurança, desenvolvimento e assistência financeira para países em desenvolvimento, proteção ambiental, regulação bancária e financeira, telecomunicações, comércio de produtos e serviços, propriedade intelectual e movimentos transfronteiriços de populações. Essa situação gera um déficit de *accountability* no exercício do poder regulatório transnacional, o que tem impulsionado dois movimentos: de um lado a extensão do direito administrativo nacional para a tomada de decisões intergovernamentais estatais e, de outro, o desenvolvimento de novos mecanismos de direito administrativo a nível global para disciplinar as decisões e regras em questões intergovernamentais (KINGSBURY; KRISCH; STEWART, 2005, p. 16).

Defendem, assim, que a governança global possa ser compreendida e analisada sob a forma de atos administrativos, definindo o Direito Administrativo Global como o conjunto de mecanismos, princípios, práticas e compreensões sociais que promovem ou de outra maneira afetam a *accountability* dos organismos administrativos globais, especialmente para garantir transparência, participação, decisões racionais e legalidade (KINGSBURY, KRISCH, STEWART, 2005, p. 17). Nessa perspectiva, o Direito Administrativo Global visa a dar uma

resposta aos clamores de efetivação dos direitos humanos para situações cada vez mais interdependentes, com enfoque em eficácia e transparência dos administradores nacionais (SILVA, A., 2015, p. 16).

Particularmente, entende-se no Direito Administrativo Global uma forma de adotar, com as devidas cautelas, os avanços teóricos obtidos no âmbito do Direito Administrativo, ramo da Ciência do Direito que se propõe a entender os modos de funcionamento e atuação da Administração Pública pautada em estruturas e limites de atuação a partir das funções e missões a serem exercidas pelo próprio Estado, para o cenário internacional. Embora no contexto nacional um dos principais motes do Direito Administrativo seja limitar a atuação do Estado, evitando o cometimento de abusos e desvios de poder, através de regras previamente definidas, quando se transplanta para o cenário internacional, a preocupação volta-se muito mais para a efetividade das políticas do que propriamente com a limitação do poder, embora esta questão não seja de todo inexistente.

O Direito Administrativo Global não se confunde com o que chama de Direito Administrativo Internacional, pois este ramo cuida do processo de internacionalização do direito administrativo sob bases puramente estatais, desenvolvido a partir da legislação nacional para definir a atuação dos países estrangeiros no país (SILVA; SANTOS, 2016, p. 360-361).

Ao que interessa particularmente à presente investigação, com a evolução das políticas internacionais, várias organizações foram desenvolvidas, sob diferentes formatos, para dar conta de propósitos distintos e peculiares. O Direito Administrativo Global pretende buscar uma nova maneira de analisar e dar conta da fragmentação jurídica existente no cenário internacional, de modo a se estudar a solução dos problemas no cenário internacional a partir das estruturas administrativas constituídas, mais especificamente as organizações internacionais *lato sensu*.

Essa teoria adota como premissas a existência de um espaço administrativo global e a constatação de que, a depender da natureza da demanda e do interesse dos atores, as estruturas administrativas devem ser adaptadas para buscar a efetividade das organizações para cumprir as funções para as quais foi criada. A governança global passa a exigir uma articulação complexa de ações nacionais e supranacionais, ampliando-se o escopo da atividade administrativa para além das fronteiras nacionais (KRISCH; KINGSBURY, 2012, p. 17).

Nesse sentido, a metodologia proposta pelo Direito Administrativo Global não pretende impor um formato ideal, mas compreender sob bases de um realismo jurídico formatos estruturais, seja na construção das instituições, seja também na definição de estratégias normativas, que melhor conferem eficácia e transparência e, portanto, legitimidade e resultados

a políticas públicas transnacionais. No cenário fragmentado, a emergência do Direito Administrativo Global vem cobrar das organizações internacionais a inserção de regras de participação, *accountability* e transparência para todos os responsáveis pela governança global (KRISCH; KINGSBURY, 2012, p. 20). Cobra-se maior controle social para legitimar a atuação dessas organizações, que cada vez mais intervêm nas questões nacionais, com reforço na regulação a nível nacional, a criação de redes transversais com participação de atores distintos (SILVA, A., 2015, p. 20).

O Direito Administrativo Global poderia ser caracterizado, ademais, como uma manifestação jurídica horizontal, pela ausência de autoridade hierárquica e por se caracterizar o direito global como um conjunto de peças justapostas, e como um mecanismo que faz uma abertura para a participação, são só de estados, mas também de vários sujeitos particulares (FERRARESE, 2007, p. 642). O Direito Administrativo Global propõe-se, portanto, a ser um instrumento importante de governança global e, para os propósitos desta investigação, de governança regional, em que há a necessidade de coordenação entre diversos atores em diferentes níveis para alcançar a efetividade de determinadas pautas.

No caso das águas, a implementação do direito humano à água, como desenvolvido na pesquisa, necessita de estruturas de governança que levem em conta os diferentes usos da água e o impacto desses usos para garantir o acesso à água e ao saneamento em quantidade e qualidade satisfatórias para a vida digna. Da mesma forma, pensar na gestão sul-americana de águas implica a tomada de decisões em múltiplos níveis, que vai desde a localidade, passando pela bacia hidrográfica até as decisões estaduais e nacionais. O Direito Administrativo Global aponta-se como uma proposta adequada ao pensamento complexo para dar conta de fornecer respostas razoáveis para a gestão de águas num cenário regional.

O Direito Administrativo Global parte da ideia de que existem entidades administrativas globais, para as quais a teoria busca descrever sua fisionomia particular e os mecanismos originais pelos quais essas entidades buscam articular-se com outros equipamentos públicos nacionais, mecanismos que muitas vezes são análogos aos existentes no Direito Administrativo tradicional (AUBY, 2007, p. 2-4). Para o propósito da pesquisa, releva discutir a proposta de classificação das estruturas administrativas globais, em cinco tipos principais, que podem ser mesclados para a formação de tipos híbridos (KINGSBURY; KRISCH; STEWART, 2005, p. 20-23).

- a) a administração das **organizações internacionais formais** correspondem às clássicas instituições constituídas por tratados intergovernamentais multilaterais, extremamente adequadas para lidar com questões relacionadas a interesses exclusivos dos Estados

(como o Conselho de Segurança das Nações Unidas nas questões relacionadas à guerra e paz);

- b) a administração baseada na ação coletiva por **redes transnacionais de arranjos cooperativos** entre autoridades reguladoras nacionais difere-se sutilmente do modelo anterior porque se caracteriza pela ausência de uma estrutura decisória formalmente constituída e pela predominância da cooperação informal e horizontal entre autoridades estatais, baseado em acordos não vinculantes, mas que podem ser altamente efetivos, gerando mútuo reconhecimento das decisões dadas em nível nacional;
- c) na **administração distribuída**, conduzida por reguladores nacionais sob tratado, rede ou outros regimes cooperativos, por sua vez, as instituições regulatórias domésticas atuam como parte do espaço administrativo global, tomando decisões em questões estrangeiras ou globais, com verdadeiro exercício de uma jurisdição regulatória extraterritorial (frequentemente associados a problemas ambientais, nos quais não há fronteiras territoriais quanto aos impactos das decisões tomadas no âmbito nacional);
- d) a administração por **arranjos híbridos intergovernamental-privados** é uma modalidade de estrutura de parceria público-privada no âmbito internacional, com organizações que unem tanto atores estatais quanto privados, que têm interesses equivalentes em determinados temas, podendo-se citar as normativas da regulação alimentar (Comissão do *Codex Alimentarius*) e da regulação dos protocolos de endereço da rede mundial de computadores (Corporação da Internet para Atribuição de Nomes e Números);
- e) por fim, a administração por **instituições privadas** com funções regulatórias (5) é conduzida por organizações privadas não-governamentais que desenvolvem padrões e mecanismos de certificação para produtos no âmbito do comércio internacional, bem como no cenário intergovernamental, e tem sua legitimidade oriunda da tecnicidade de suas decisões e do elevado grau de cumprimento pelos agentes privados, muitas vezes associados a essas organizações, sendo exemplos desse modelo a elaboração de normas técnicas para a produção, através da *International Standardization Organization (ISO)*, a regulação de transações bancárias internacionais, pela *Society for Worldwide Interstate Financial Telecommunications (SWIFT)*, e o controle da lisura em eventos esportivos, pela Agência Mundial Antidoping, diretamente ligada ao Comitê Olímpico.

Propõe-se nesta tese discutir quatro modelos. Um deles, pensado a partir da estrutura da UNASUL, seria um modelo mais tradicional e institucionalizado, desenvolvido a partir de acordos entre Estados soberanos, no contexto das chamadas organizações internacionais

formais (Seção 4.2.1). O segundo modelo parte de uma estratégia de administração distribuída, inspirada nos modelos exitosos de convenção-quadro (Seção 4.2.2). O terceiro modelo aproxima-se das redes transnacionais de arranjos cooperativos (Seção 4.2.3). O último modelo, a título de consideração heurística, seria uma estrutura menos formalizada de arranjo híbrido intergovernamental-privado (Seção 4.2.4).

#### 4.2.1 Organização Sul-Americana de Águas e Saneamento

A constituição de um organismo regional para o setor vai ao encontro da busca do desenvolvimento da governança no setor de água e esgoto. Essa governança, baseada nas ideias de consenso e solidariedade, com forte viés ambiental, deve reconhecer a interdependência entre os Estados, exigindo-se a cooperação e a coordenação transnacional (GERENT; GONÇALVES, 2016, p. 216). Antes de discutir amiúde a estrutura e funcionamento de uma possível organização sul-americana de águas e saneamento, reputa-se adequado fazer um repasse das Constituições sul-americanas acerca das previsões relacionadas à possibilidade de integração para a constituição de organismos supranacionais.

Na Argentina, o art. 75, inc. 24, da sua Constituição impõe ao Congresso a competência para aprovar tratados de integração que deleguem competências e jurisdição a organizações supranacionais, desde que feito em condições de reciprocidade e igualdade de tratamento pelos demais países, respeito à democracia e aos direitos humanos, passando tais tratados a ter *status* supralegal<sup>289</sup>. Sustenta-se que o constituinte argentino expressamente conferiu um reforço em favor da supranacionalidade, desde que respeitadas as condições já mencionadas, como uma forma de proteger sua soberania (NORONHA, 2016, p. 216). Em sentido semelhante, o art. 145 da Constituição do Paraguai prevê a possibilidade de uma ordem jurídica supranacional, que garanta, entre outros, a cooperação e o desenvolvimento político, econômico, social e cultural<sup>290</sup>.

Por oportuno, a Constituição da República Oriental do Uruguai também alude à integração. O art. 6º estipula como objetivo da República uruguaia a integração social e econômica da América Latina, especialmente a respeito da proteção conjunta das matérias

<sup>289</sup> “Artículo 75.- Corresponde al Congreso: [...] 24. Aprobar tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad, y que respeten el orden democrático y los derechos humanos. Las normas dictadas en su consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes.”

<sup>290</sup> “Art. 145. La República del Paraguay, en condiciones de igualdad con otros Estados, admite un orden jurídico supranacional que garantice la vigencia de los derechos humanos, de la paz, de la justicia, de la cooperación y del desarrollo, en lo político, económico, social y cultural. Dichas decisiones sólo podrán adoptarse por mayoría absoluta de cada Cámara del Congreso”.

primas e da prestação de serviços públicos de forma complementar<sup>291</sup>. Interpretando esse dispositivo à luz de outros que reforçam a soberania nacional e a competência Congresso para decidir definitivamente sobre tratados, identifica-se a constituição uruguaia como um entrave para a construção de um organismo supranacional forte (NORONHA, 2016, p. 217). No Paraguai, a Constituição de 1992, ao tratar das relações internacionais, admite abertamente a criação de organismos supranacionais para múltiplos propósitos – direitos humanos, paz, justiça, cooperação e desenvolvimento político, econômico, social e cultural –, desde que haja a aprovação de maioria absoluta de cada casa do congresso (art. 145<sup>292</sup>).

A Constituição brasileira, por sua vez, não trata tão claramente de supranacionalidade. No entanto, ao contrário do que se pode pensar (NORONHA, 2016, p. 216), vislumbra-se a possibilidade de alavancar uma interpretação normativa da previsão do art. 4º, parágrafo único, da CRFB, pelo qual o Brasil tem como objetivo a integração econômica, política, social e cultural da América Latina para a formação de uma comunidade de nações<sup>293</sup>. Ao que se pode indicar de uma interpretação unitária da Constituição, a formação da comunidade de nações não ocasionaria a dissolução do modelo constitucional da República Federativa do Brasil, mas que a organização supranacional seja compatível com a ordem constitucional estabelecida.

A Constituição chilena, na versão compilada de 2005, não é expressa em relação à integração regional, nem remete a nenhum órgão supranacional, mas alude formalmente à possibilidade de assinatura de tratados internacionais em dispositivos esparsos do texto (art. 5º<sup>294</sup>) (CAMILO HERRERA, 2016, p. 183). A Política 33 do *Acuerdo Nacional* no Peru coloca como obrigação estatal o fortalecimento da gestão integrada de recursos hídricos em bacias transfronteiriças, estabelecendo acordos com os países ribeirinhos e apoiando as organizações

---

<sup>291</sup> “Artículo 6º.- En los tratados internacionales que celebre la República propondrá la cláusula de que todas las diferencias que surjan entre las partes contratantes, serán decididas por el arbitraje u otros medios pacíficos. La República procurará la integración social y económica de los Estados Latinoamericanos, especialmente en lo que se refiere a la defensa común de sus productos y materias primas. Asimismo, propenderá a la efectiva complementación de sus servicios públicos.”

<sup>292</sup> “Artículo 145 - DEL ORDEN JURIDICO SUPRANACIONAL  
La República del Paraguay, en condiciones de igualdad con otros Estados, admite un orden jurídico supranacional que garantice la vigencia de los derechos humanos, de la paz, de la justicia, de la cooperación y del desarrollo, en lo político, económico, social y cultural.  
Dichas decisiones sólo podrán adoptarse por mayoría absoluta de cada Cámara del Congreso.”

<sup>293</sup> “Art. 4º [...] Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.”

<sup>294</sup> “Artículo 5º.- [...] El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes.”

criadas para tal fim (item j<sup>295</sup>). No Equador, a Constituição além de incluir a integração latino-americana em seu preâmbulo, dedica um capítulo exclusivamente para tratar do tema. Configura-se como objetivo estratégico do Estado equatoriano a realização da integração com os países da América Latina e Caribe, especialmente se comprometendo a, *inter alia*, favorecer a consolidação de organizações de caráter supranacional e de integração regional (art. 423, item 7<sup>296</sup>).

A Constituição colombiana, não somente em seu preâmbulo, mas também no art. 9º, segunda parte, estabelece um compromisso estatal em prol da integração da comunidade latino-americana, inclusive impondo uma orientação para a política exterior do país<sup>297</sup>. Essa constituição é tida como uma das mais inovadoras e audaciosas da sua época (HÄBERLE; KOTZUR, 2011, p. 25), especialmente por conta da repercussão conferida no art. 227, que, de forma mais clara, fala na promoção da integração econômica, social e política para a criação de organismos supranacionais, em especial uma comunidade latino-americana de nações<sup>298</sup>.

Na Guiana, embora sua Constituição não cuide da integração sul-americana ou latino-americana, há dois dispositivos, nos princípios fundamentais do país, acerca das relações externas e da cooperação para o desenvolvimento econômico. No primeiro, menciona-se que o governo guianense estabelecerá relações com todos os países sob a base da igualdade soberana, respeito mútuo, inviolabilidade de fronteiras, integridade territorial dos países, resolução pacífica, não-intervenção, respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais e a cooperação internacional (art. 37<sup>299</sup>). No segundo, impõe o dever ao Estado para almejar os melhores resultados possíveis de produção e desenvolvimento da economia em organizações

---

<sup>295</sup> “Con este objetivo el Estado: [...] (j) fortalecerá la gestión integrada de recursos hídricos en cuencas transfronterizas, estableciendo acuerdos con los países limítrofes y apoyando a las organizaciones creadas para tal fin;”

<sup>296</sup> “Art. 423.- La integración, en especial con los países de Latinoamérica y el Caribe será un objetivo estratégico del Estado. En todas las instancias y procesos de integración, el Estado ecuatoriano se comprometerá a: [...] 7. Favorecer la consolidación de organizaciones de carácter supranacional conformadas por Estados de América Latina y del Caribe, así como la suscripción de tratados y otros instrumentos internacionales de integración regional.”

<sup>297</sup> “Artículo 9. [...] De igual manera, la política exterior de Colombia se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe.”

<sup>298</sup> “Artículo 227. El Estado promoverá la integración económica, social y política con las demás naciones y especialmente, con los países de América Latina y del Caribe mediante la celebración de tratados que sobre bases de equidad, igualdad y reciprocidad, creen organismos supranacionales, inclusive para conformar una comunidad latinoamericana de naciones. La ley podrá establecer elecciones directas para la constitución del Parlamento Andino y del Parlamento Latinoamericano.”

<sup>299</sup> “37. The State supports the legitimate aspirations of other peoples for freedom and independence and will establish relations with all states on the basis of sovereign equality; mutual respect, inviolability of frontiers, territorial integrity of states, peaceful settlement of disputes, non-intervention in internal affairs, respect for human rights and fundamental freedoms, and co-operation among States.”

cooperativas, mercados comuns ou outras formas de organização socioeconômica (art. 38<sup>300</sup>). A Constituição do Suriname, tanto no seu preâmbulo quanto no corpo do texto (art. 7, itens 4 e 5<sup>301</sup>), remete à participação em organizações internacionais de modo inespecífico.

Não haveria razões nas críticas relacionadas a possíveis entraves para a criação de organismos supranacionais em virtude de eventual impossibilidade de imposição de leis que não sejam aprovadas pelo respectivo Congresso, haja vista a possibilidade de reformas constitucionais (NORONHA, 2016, p. 217-218). Na verdade, o processo de criação de entidades supranacionais invariavelmente deve exigir uma fase de compatibilização interconstitucional. No entanto, a criação de uma organização específica para a gestão e proteção integradas dos recursos hídricos sul-americanos, dada a complexidade da cooperação, pode ser uma iniciativa difícil de se construir a partir do nada. Aproveitar-se da estrutura já desenvolvida da Unasul é o caminho mais seguro e eficaz para a construção de uma organização desse porte e com esse propósito.

Propõe-se a constituição de uma Organização Sul-Americana de Águas e Saneamento, inserida no arcabouço institucional da Unasul, como um caminho mais soberano para a gestão regional integrada dos recursos hídricos e dos serviços de água e saneamento. Trata-se de uma estrutura que segue o modelo clássico das organizações internacionais, de caráter puramente pública, integrada por representantes de todos os países sul-americanos. Dado o caráter amplo de sua criação, ela pode assumir vários formatos e possuir diversos órgãos alternativos em sua estrutura.

Um desses órgãos é a cúpula dos Chefes de Estado, que também pode ser composta por uma cúpula de Ministros das Relações Exteriores, ou ainda pode adotar um formato de cúpula de ministros especializados em matéria de recursos hídricos e saneamento, para a aprovação de normativos regionais em torno das questões comuns aos países. A esse colegiado caberia também a elaboração de um plano de água e saneamento para a região sul-americana, permitindo o estabelecimento das prioridades para a redução das desigualdades regionais e garantia dos direitos humanos à água e ao saneamento. Aliado a esse órgão, uma secretaria executiva colocaria em funcionamento os trabalhos da organização.

---

<sup>300</sup> “38. It is the duty of the State, co-operatives, trade unions, other socio-economic organisations and the people through sustained and disciplined endeavours to achieve the highest possible levels of production and to develop the economy in order to ensure the realisation of the rights set out in this Chapter.”

<sup>301</sup> “Artikel 7 [...] 4. De Republiek Suriname bevordert de solidariteit en samenwerking met andere volkeren in de strijd tegen kolonialisme, neo-kolonialisme, racisme, genocide en in de strijd voor nationale bevrijding, vrede en sociale vooruitgang. 5. De Republiek Suriname bevordert de participatie in internationale organisaties met het doel vreedzame coëxistentie, vrede en vooruitgang voor de mensheid te verwezenlijken.”

Outra estrutura importante consiste na criação de uma instância jurisdicional, para resolução de conflitos, especialmente em problemas transfronteiriços. Uma Corte Sul-Americana de Águas e Saneamento, composta por juristas de notável saber em matéria de água e saneamento, para mandatos fixos, bem como, a exemplo da Corte Interamericana de Direitos Humanos, a previsão de uma comissão responsável pelo recebimento e tratamento de casos, que poderiam ser apresentados tanto por Estados quanto por ONGs especializadas e previamente credenciadas junto à comissão.

Nessa mesma estruturação, poderia ser prevista a constituição de um comitê de expertos em matéria de água e saneamento, composto por especialistas e pesquisadores, para a elaboração dos normativos comuns a serem adotados para a região, bem como de elaboração de relatórios acerca da situação dos mananciais de recursos hídricos e da qualidade e quantidade dos serviços de água e saneamento. Teria a natureza de órgão técnico de apoio à tomada de decisão pelo órgão de cúpula. Esse comitê também poderia ficar responsável pela discussão de inovações tecnológicas e boas práticas a serem difundidas em toda a região, bem como a uniformização dos parâmetros de qualidade mínimos para toda a região sul-americana, sem prejuízo da possibilidade de adoção de regras mais rígidas segundo as peculiaridades nacionais e locais.

Outra instituição bastante relevante dentro do contexto dessa organização seria a constituição de um Fundo Sul-Americano de Águas e Saneamento, para criar uma base sólida de recursos financeiros e permitir a realização de investimentos nas áreas com os piores índices de cobertura. O Fundo poderia receber recursos de todos os fundos já constituídos, e de outras receitas oriundas dos órgãos gestores de recursos hídricos e dos prestadores de serviços públicos, e ser administrado pela secretaria executiva da organização.

Por fim, outro mecanismo útil para o funcionamento dessa organização seria a criação de um Sistema Sul-Americano de Informações em Águas e Saneamento, agregando as informações produzidas por todos os sistemas de informações e bases de dados nacionais, permitindo à cúpula decisória uma tomada de decisões informada.

Uma das principais críticas a esse formato consiste na baixa abertura para a participação social nos processos decisórios. Além do mais, é preciso levar em consideração a posição do Brasil, já que ocupa grande parte do território e da população da região, o que poderia ensejar-lhe uma posição desproporcional caso lhe seja atribuído apenas um voto. Dessa forma, considera-se a possibilidade de representação proporcional dos países segundo sua dimensão, sem que isso signifique uma posição muito clara de supremacia do governo brasileiro.

#### 4.2.2 Convenção-Quadro Sul-Americana sobre Águas e Saneamento

Na esteira das experiências envolvendo os acordos multilaterais celebrados em torno dos recursos hídricos transfronteiriços na América do Sul – o TBP, o TCA e o Acordo Sobre o Aquífero Guarani –, a segunda proposta institucional propõe a elaboração de uma convenção-quadro mais ampla, que abranja não somente os recursos hídricos transfronteiriços – incluindo-se, além dos três tratados, também o SAGA e a Bacia do Orinoco, esta compartilhada somente entre Colômbia e Venezuela, mas cuja importância hídrica se sobressai –, mas que possa tratar de gerenciamento de recursos hídricos em sentido amplo.

Convenções-quadro estabelecem uma moldura básica com normas gerais e a instituição de órgãos que posteriormente podem elaborar normas mais específicas, inseridas no contexto da convenção. Pode-se afirmar que as convenções-quadro instituem, no lugar de organismos internacionais, regimes internacionais, estabelecendo um mecanismo permanente de tomada de decisão, porém com alto grau de adaptabilidade diante do surgimento de novas questões internacionais, a exemplo dos problemas ambientais (GERENT; GONÇALVES, 2016, p. 218-219).

Diferentemente das experiências anteriores na região sul-americana, a presente proposta parte da necessidade de que essa convenção-quadro já preveja regras básicas sobre o funcionamento dos órgãos necessários para o funcionamento do acordo. O Acordo Sobre o Aquífero Guarani prevê tão-somente uma comissão específica para o SAG dentro do contexto de funcionamento do TBP. Tanto o TBP quanto o TCA preveem órgãos: o TBP, além do CIC, inclui as reuniões de chanceleres e o mecanismo de consulta intergovernamental periódica; o TCA, além do OTCA, são órgãos a Reunião de Ministros e a Secretaria Permanente. A criação de uma convenção deve passar por uma incorporação das boas práticas internacionais.

Nesse sentido, um desses órgãos que vem demonstrando um alto impacto é o funcionamento de Conferência das Partes (COPs). As COPs, composta por representantes dos Estados com poderes de celebração de acordos, têm se tornado instâncias importantes de discussão no cenário internacional, com a atribuição para promover a elaboração de acordos e protocolos, bem como de alterações aos já existentes. Além das COPs, recomenda-se a constituição de uma Secretaria permanente, para que conduza os trabalhos dos demais órgãos da convenção, bem como para recebimento de relatórios nacionais contendo as informações sobre atividades realizadas nos respectivos países, e de comissões técnicas intergovernamentais, que realizariam estudos técnicos e científicos, antecipando os relatórios e documentos para as deliberações pelas COPs (GERENT; GONÇALVES, 2016, p. 221).

Quanto maior a frequência da realização de reuniões nas comissões e nas COPs, maior a probabilidade de construção de entendimentos comuns que possibilitarão a elaboração de parâmetros normativos básicos. Além disso, deve-se dar prevalência para mecanismos de controle de conformidade das obrigações assumidas que não tenham como propósito a punição dos Estados que descumprem os acordos, mas que o arranjo possa auxiliar tais países no cumprimento das regras. No âmbito da gestão de recursos hídricos e de água e saneamento, pensado em um cenário internacional, sobressai a importância do princípio da cooperação para o fortalecimento das instituições nacionais em detrimento de uma abordagem conflitiva, previsto inclusive na Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992 (GERENT; GONÇALVES, 2016, p. 220).

Tal estruturação não deve implicar a renúncia à soberania hídrica dos países nem, por conseguinte, a possibilidade de ingerência de um país em outro. Deve-se permitir que cada Estado possa internalizar as diretrizes estabelecidas no âmbito das COPs a nível doméstico, e que, com o intercâmbio de informações, possa haver um acompanhamento recíproco, possibilitando o andamento de diálogos e resolução de controvérsias com maior intensidade. Por outro lado, deve-se mitigar a cláusula de salvaguarda, prevista tanto no TBP quanto no TCA, para entender que os acordos bilaterais e multilaterais, bem como as leis nacionais, deverão buscar adaptar-se às diretrizes oriundas dessa convenção, por um imperativo de integridade normativa regional, mas por outro lado orientado segundo o princípio da consideração das peculiaridades regionais.

A principal vantagem desse modelo organizacional, em comparação com o antecessor, consiste nos baixos custos financeiros e de transação para sua implementação, em comparação com a criação e instalação de toda uma organização, permitindo com isso conferir maior versatilidade e potencial de adaptação a mudanças de posicionamento nos contextos fáticos e jurídicos (GERENT; GONÇALVES, 2016, p. 218). Outra vantagem se encontra na experiência regional na elaboração de instrumentos dessa natureza, como ocorreu com o TBP e o TCA, assim como o Acordo Sobre o Aquífero Guarani. A previsão de uma convenção-quadro com uma organização moderna, atualizada com mecanismos eficazes em outras áreas, como no tema das mudanças climáticas, pode alavancar uma mudança significativa no cenário regional,

Em contrapartida, trata-se de um modelo com menos estruturas formais e, por conseguinte, menor força normativa, recaindo para um modelo de *soft law*. Ademais, a experiência regional em cooperação e gerenciamento de recursos hídricos transfronteiriços por meio de convenção-quadro resultou na baixa efetividade das iniciativas empreendidas para a obtenção de resultados favoráveis. Pode ser que a remodelação desse formato institucional,

principalmente com a previsão das COPs, possibilite trazer um *enforcement* até então inexistente na América do Sul.

Outra crítica levantada em relação ao modelo de convenção-quadro consiste na necessidade de construção de uma governança hídrica que possibilite a participação da sociedade civil, por meio de ONGs, instituições de ensino e pesquisa e principalmente dos cientistas, acadêmicos e técnicos do setor (GERENT; GONÇALVES, 2016, p. 222).

#### 4.2.3 Associação Sul-Americana de Agências Reguladoras de Águas e Saneamento

O terceiro modelo de convergência em prol da cooperação sul-americana no setor de água e esgoto se daria através de uma iniciativa pública, mediante a associação das entidades reguladoras sul-americanas de gerenciamento de recursos hídricos e da prestação dos serviços públicos de saneamento básico. Aproxima-se, entre as modalidades típicas do Direito Administrativo Global, do formato de redes transacionais de arranjos cooperativos.

Como examinado nas legislações nacionais (Seções 2.2 e 3.2), em todos os países da América do Sul, conforme os arranjos institucionais para os setores de gerenciamento de recursos hídricos e de prestação dos serviços de água potável e saneamento, há agências reguladoras responsáveis pelo exercício das atividades de controle de qualidade, aplicação de penalidades, mediação de conflitos entre os agentes e de indução para a eficiência pelo manejo de mecanismos econômicos (valor de outorga e tarifas) e não econômicos (imagem institucional). Ademais, em praticamente todas elas há a previsão de entidades dotadas de autonomia e cuja legitimação de sua atuação se dá por força da tecnicidade de suas decisões.

Tal autonomia permitiria a elas a possibilidade de celebração tanto de convênios para a consecução de objetivos comuns, como também de criação de associações públicas, entidade consorciada com personalidade jurídica de direito público para a gestão associada de serviços públicos – no caso, em específico, apenas da atividade regulatória – de interesse comum, a exemplo do que ocorre no Brasil com os consórcios públicos, regidos pelo art. 241 da Constituição e regulamentado pela Lei nº 11.107/05 (MELO, A., 2013b), ou associações civis, com personalidade jurídica de direito privado e submetidas ao regime de Direito Civil.

As entidades reguladoras são peças do arranjo institucional que, embora muitas vezes tenham equipes pequenas e trabalhem com um orçamento bem mais modesto que os demais, são cruciais para fortalecer a segurança jurídica e a confiança de todos os atores no setor, reduzindo em muito os custos de transação num setor carente de investimentos para expansão do acesso universal – e, por tabela, os custos embutidos na realização de obras, possibilitando

gerar maior eficiência com os financiamentos obtidos a nível nacional, estrangeiro ou internacional –, sempre quando a atuação regulatória é bastante sólida e efetiva.

O formato de associação pública conduz a maiores obstáculos, haja vista que sua constituição, mediante a formação de pessoa jurídica de direito público de todos os entes, demandaria uma atuação dos chefes de Estado e agentes diplomáticos para a criação dessa entidade, com necessária aprovação pelo Poder Legislativo. Em contrapartida, integrando a Administração Pública de todos os entes, ela seria dotada de poderes normativos amplos, para expedição de atos administrativos de caráter geral – resoluções, instruções normativas etc.

No caso das associações civis de personalidade jurídica de direito privado, não há maiores obstáculos, já que configura-se como ingresso voluntário e eventualmente submetido ao custeio por pagamento de anuidade. Em contrapartida, as atividades da associação, os documentos por ela produzidos não teriam força normativa propriamente dita.

Uma associação sul-americana de agências reguladoras de águas e saneamento teria por objetivos: (i) possibilitar a criação de um ambiente sul-americano de discussão técnica de alto nível em matéria de água e saneamento; (ii) produzir orientações e normas de referência para toda a região, que poderiam facilmente ser reproduzidas em âmbito nacional, por força do poder normativo que institucionalmente possuem em seus países; (iii) implantar um sistema sul-americano de informações em água e saneamento, congregando os dados coletados a nível nacional para consolidar e permitir a concentração de esforços nos pontos críticos; (iv) promover o intercâmbio de informações entre seus associados, e o compartilhamento do conhecimento científico e tecnológico e as boas práticas em gestão e regulação dos setores regulados, bem como os aprendizados com os casos de sucesso ou insucesso; (v) atuar na capacitação dos recursos humanos ligados não só à regulação dos setores de água e saneamento como também de gestores, prestadores de serviços e cidadãos; e (vi) intervir em favor do fortalecimento da atividade regulatória, atuando politicamente em favor da independência e da tecnicidade das entidades reguladoras nacionais. Em sua estrutura, além da assembleia geral, da diretoria e do conselho fiscal, poderiam ser constituídas câmaras temáticas, para tratamento de questões específicas das áreas e elaboração de relatórios.

Em comparação com os modelos anteriores, trata-se de um formato em que haveria uma ingerência da alta política ligeiramente menor, uma vez que nessas agências confere-se maior autonomia decisória aos órgãos de cúpula em relação aos respectivos governos centrais, estabelecendo-se, por exemplo, mandatos fixos para os dirigentes.

Nesse formato, não haveria uma estrutura decisória formalmente constituída, uma vez que suas deliberações não teriam força normativa vinculante. Os relatórios, declarações e

documentos emanados dessa associação teriam uma força predominantemente persuasiva, seja perante os chefes dos Poderes Executivos nos respectivos países, seja pela capacidade de articulação de ações com as agências reguladoras a ela associadas. O caráter persuasivo da associação teria por fundamento a tecnicidade das instituições integrantes.

A longo prazo, uma vez se consagrando como uma instituição de excelência e respeitabilidade no cenário global, as normas e os documentos por ela elaborados passariam a ter uma relevância jurídica no cenário regional, a despeito de serem despidas de normatividade formal. No Direito Administrativo Global, prevalece a importância da boa governança para a superação dos obstáculos comuns enfrentados pelos países, os Estados deverão adotar internamente as medidas apontadas pela associação, que supervisionarão o cumprimento das diretrizes a nível nacional e exercerão uma pressão informal para tanto (SILVA, A., 2015, p. 19-20).

Outro obstáculo ao formato de associação sul-americana de agências consiste no problema da falta de legitimidade e participação social. Um modelo dessa natureza não permitiria, a princípio, o ingresso de atores não vinculados a agências reguladoras. Ademais, as normas e documentos por ela editados não teriam legitimação democrática, porque elaboradas por pessoas que não foram eleitas através do voto. Nada obstante, é possível pensar em mecanismos de participação, como as já aplicadas nas próprias agências, como audiências e consultas públicas, um canal de comunicação para recebimento de reclamações e denúncias, bem como a realização de eventos para a troca de experiências e de visões.

A presente proposta não se trata de uma simples hipótese. Na América Latina, já existe uma entidade dessa natureza. A *Asociación de Entes Reguladores de Agua y Saneamiento de las Américas* (ADERASA) foi constituída em 2001, na cidade de Cartagena das Índias, com representantes de Argentina, Bolívia, Colômbia, Chile e Peru, bem como de Costa Rica, Nicarágua e Panamá, com o propósito de integração e cooperação da regulação no setor de água potável e saneamento para as Américas. Posteriormente, ingressaram na ADERASA, da região sul-americana, Brasil, Equador, Paraguai, Uruguai e Venezuela, e, do resto da América Latina, Belize, El Salvador, Guatemala, Honduras, México e República Dominicana. A ADERASA conta com seis grupos de trabalho, nas seguintes áreas: *benchmarking*, qualidade da água, contabilidade regulatória, operadores públicos, infraestrutura verde e pequenos operadores (ADERASA, 2016, online).

No Brasil, a Associação Brasileira de Agências de Regulação (ABAR) é uma associação civil sem fins lucrativos, fundada em 1999, e composta por agências reguladoras federais, estaduais, municipais e intermunicipais, com o objetivo de promover a colaboração entre as

associadas e os poderes públicos, o aprimoramento da política de regulação mediante a defesa institucional, o incentivo à capacitação técnica das agências e a difusão do conhecimento. Não se trata de uma associação específica para água e saneamento, mas que segue um modelo equivalente. Atualmente, possui três câmaras técnicas em funcionamento, com reuniões periódicas em diferentes sedes das agências associadas, nas seguintes temáticas: saneamento básico, recursos hídricos e saúde; petróleo e gás; assuntos jurídicos e institucionais. Além de possuir projetos específicos na área de saneamento básico, também organiza bienalmente o Congresso Brasileiro de Regulação, para troca de experiências e desafios entre todos os interessados no setor, não se restringindo apenas às entidades reguladoras (ABAR, 2017, online). Sobre a ABAR, vale observar sua forma de atuação num contexto recente de crise institucional do setor.

No dia 6 de julho de 2018, o Presidente da República Michel Temer adotou a MP nº 844, que altera dispositivos de leis, entre outras, da LNSB. Dois pontos merecem atenção especial em relação a essa medida. O primeiro consiste na ampliação das competências da ANA, que é uma agência especializada no gerenciamento de recursos hídricos, para a elaboração de normas de referência em matéria de regulação do saneamento básico (art. 25-A, *caput*<sup>302</sup>). A finalidade buscada é a uniformização da regulação do setor com a difusão das melhores práticas (art. 48, III<sup>303</sup>). Embora tais normas de referência não sejam atos administrativos normativos, configurando-se apenas como atos declaratórios, a MP estabelece que o acesso a recursos públicos federais fica condicionado ao cumprimento dessas normas de referência (art. 25-A, § 1º<sup>304</sup>), ressalvado casos de saneamento rural e de comunidades tradicionais.

O segundo ponto consiste na possibilidade de alienação do controle acionário de CESB para o setor privado, e de delegação ou subdelegação dos serviços para a iniciativa privada (art.

---

<sup>302</sup> “Art. 25-A. A Agência Nacional de Águas - ANA instituirá normas de referência nacionais para a regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico e por seus titulares e suas entidades reguladoras e fiscalizadoras, observada a legislação federal pertinente.”

<sup>303</sup> “Art. 48. A União, no estabelecimento de sua política de saneamento básico, observará as seguintes diretrizes: [...] III - uniformização da regulação do setor e divulgação de melhores práticas, conforme o disposto na Lei nº 9.984, de 2000;

<sup>304</sup> “Art. 25-A. [...] § 1º O acesso aos recursos públicos federais ou à contratação de financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da administração pública federal, quando destinados aos serviços de saneamento básico, será condicionado ao cumprimento das normas de referência nacionais para a regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico estabelecidas pela ANA, observado o disposto no art. 50 desta Lei e no art. 4º-B da Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000.”

11-A<sup>305</sup>), sem que isso importe na extinção dos contratos de programa vigentes, celebrados individualmente com os municípios (art. 8º-B, *caput* e § 7º<sup>306</sup>). Nos termos da Lei nº 11.107/05, caso haja a desestatização do prestador de serviços, deixando de ser um ente integrante da Administração Pública direta ou indireta, deverão ser rescindidos automaticamente os eventuais contratos de programa celebrados sob gestão associada de serviços públicos instituída por lei (art. 13, §§ 5º e 6º<sup>307</sup>). A MP cria uma exceção a essa regra, facultando aos municípios o consentimento ou que se manifestem pela não continuidade do contrato, submetendo-se ao pagamento das indenizações devidas (art. 8º-B, § 6º<sup>308</sup>). Além do mais, estabelece uma exceção à realização de procedimento licitatório nessas hipóteses (art. 10-A, § 5º, II<sup>309</sup>).

Face a essa proposta, a ABAR está adotando quatro iniciativas. A primeira, mais imediata, consiste na publicação imediata de nota de repúdio, apontando os riscos da MP para a independência decisória das agências reguladoras estaduais, intermunicipais e municipais, verdadeiramente especializadas em saneamento básico, constringendo-as a ter de aprovar internamente de modo vertical as normas de referência elaboradas pela ANA sob pena de seu município ou estado não ser contemplado com recursos federais, havendo uma patente violação ao pacto federativo (ABAR, 2018, online). A segunda iniciativa pretende alcançar o Poder Legislativo, pela elaboração de um documento para a comissão do Congresso Nacional encarregada de analisar o Projeto de Lei de Conversão da referida MP, com propostas emendas aditivas, modificativas e supressivas para que venham a ser contempladas pelos parlamentares.

---

<sup>305</sup> “Art. 11-A. Na hipótese de prestação dos serviços públicos de saneamento básico por meio de contrato de programa, o prestador de serviços poderá, desde que haja autorização expressa do titular dos serviços, por meio de ato do Poder Executivo, subdelegar o objeto contratado total ou parcialmente.”

<sup>306</sup> “Art. 8º-B. Excetuam-se da hipótese prevista no § 6º do art. 13 da Lei nº 11.107, de 2005, os casos de alienação do controle acionário de companhia estatal prestadora de serviços públicos de saneamento básico. [...] § 7º O disposto neste artigo aplica-se, no que couber, às hipóteses de delegação ou de subdelegação de serviços à iniciativa privada.”

<sup>307</sup> “Art. 13. [...] § 5º Mediante previsão do contrato de consórcio público, ou de convênio de cooperação, o contrato de programa poderá ser celebrado por entidades de direito público ou privado que integrem a administração indireta de qualquer dos entes da Federação consorciados ou conveniados. § 6º O contrato celebrado na forma prevista no § 5º deste artigo será automaticamente extinto no caso de o contratado não mais integrar a administração indireta do ente da Federação que autorizou a gestão associada de serviços públicos por meio de consórcio público ou de convênio de cooperação.”

<sup>308</sup> “Art. 8º-B. [...] § 6º Os Municípios que decidirem pela não continuidade dos contratos de programa assumirão a prestação dos serviços públicos de saneamento básico e procederão ao pagamento de indenizações devidas em razão de investimentos realizados e ainda não amortizados ou depreciados, na forma prevista na Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.”

<sup>309</sup> “Art. 10-A. Nas hipóteses legais de dispensa de licitação, anteriormente à celebração de contrato de programa, previsto na Lei nº 11.107, de 2005, o titular dos serviços publicará edital de chamamento público com vistas a angariar a proposta de manifestação de interesse mais eficiente e vantajosa para a prestação descentralizada dos serviços públicos de saneamento. [...] § 5º O chamamento público previsto no *caput* não será exigível nas seguintes hipóteses: [...] II - celebração ou aditamento de contratos de programa vigentes, no contexto de alienação do controle acionário de companhia estatal prestadora de serviços públicos de saneamento básico ou de delegação de seus serviços à iniciativa privada.”

A terceira iniciativa busca uma resposta junto ao Poder Judiciário, pelo ingresso de Ação Direta de Inconstitucionalidade no STF em face dessa MP, considerando que a ABAR se enquadraria como legitimada por ser entidade de classe de âmbito nacional.

A última iniciativa, cujo interesse sobreleva para esta pesquisa, consiste na formação de uma força-tarefa na própria associação, com a criação de comissões específicas para a confecção das próprias normas de referência, para que estas venham a ser assinadas pelos dirigentes das agências associadas e implementadas internamente. Com essas normas, o governo federal poderia dar preferência – ao contrário de condicionar – dos investimentos federais aos municípios e estados cujas agências adotarem essas normas de referência da ABAR, sem desprezar a autonomia dos demais entes federativos. As normas editadas pela ABAR, portanto, seriam dotadas de muito mais legitimidade do que aquelas elaboradas unilateralmente na estrutura da ANA.

#### 4.2.4 Fórum Sul-Americano de Água e Saneamento

O Fórum Sul-Americano de Água e Saneamento configura-se como uma última opção para a construção de uma gestão regional dos recursos hídricos e dos serviços de água e saneamento. Esse formato de arranjo híbrido intergovernamental-privado tem como principal atributo a prevalência para o fortalecimento do debate democrático, com a participação de atores públicos e privados, consistente num espaço de deliberação aberta e plural acerca das questões que envolvem a temática.

Embora seja o modelo mais informal, é preciso levar em consideração a necessidade de organização básica para que haja um funcionamento minimamente eficiente do organismo. Além da previsão de uma diretoria, com mandatos eletivos e temporários, e uma secretaria executiva, que deverá conduzir as atividades do Fórum, caberia ainda a realização de credenciamento tanto de instituições públicas quanto privadas, e de pesquisadores vinculados a universidades e centros de pesquisa, para a identificação da pertinência e tradição da instituição com o setor de água e saneamento, de modo a permitir sua participação e direito a assento em comissões.

Além da possibilidade de existência de grupos de estudo e de comissões, devendo-se buscar a garantia de assento paritário entre os diferentes tipos de instituições credenciadas – entidades públicas nacionais, regionais e municipais, gestores de recursos hídricos, usuários, prestadores de serviços públicos, entidades regulatórias, Poder Judiciário, Defensorias Públicas e Ministérios Públicos –, deve-se prever também a existência de uma plenária, que possua

reuniões periódicas contemplando todos os integrantes, com direito a manifestação e voto para a aprovação de documentos e normativos.

Dado o caráter público-privado, as normas que fossem aprovadas nesse modelo não teriam uma força normativa imediata, mas, em contrapartida, sua função simbólica e persuasiva alcançariam o grau máximo, já que teriam sido resultado de um debate mais amplo e ativo de todos os segmentos envolvidos no setor de água e saneamento.

### **4.3 Identificando uma base normativa para a gestão de águas na América do Sul**

Afora a discussão em torno da concepção institucional, traçando-se algumas alternativas formais e informais de coordenação de esforços para o gerenciamento, é preciso que haja uma base normativa minimamente compatível entre os países para que se possa falar em uma articulação regional. Não significa que o grau de compatibilidade deva ser o máximo, ou seja, que haja uma identidade em toda e qualquer disposição. Na verdade, por força do princípio da soberania e da consideração das peculiaridades locais, deve-se aceitar certo grau de flexibilidade das normas a serem adotadas para a integração.

Considerando a necessidade de flexibilidade e adaptabilidade às circunstâncias locais, deve-se reconhecer que o tipo normativo mais adequado para cumprir satisfatoriamente essa missão é a norma-princípio. Partindo de uma distinção forte entre princípios e regras, os princípios se diferenciam por comportar mandamentos de otimização e conduzir primariamente valores, objetivos, fins ou estados de coisas que devam ser alcançados na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas, não se qualificando como normas de conduta em sentido estrito (ALEXY, 2011, p. 90-91). As condutas são resultado da aplicação dos princípios a casos concretos. No mesmo sentido, os princípios possuem a dimensão do peso, significando que sua implementação na realidade pode acontecer em níveis diferentes, em harmonia com outros valores e interesses; por essa razão, é possível encontrar regras diferentes nos países mas que em sua gênese contém um ou mais princípios aplicáveis (DWORKIN, 2002, p. 42-43). Os princípios são, dessa forma, normas imediatamente finalísticas, primariamente prospectivas e com pretensão de complementaridade e de parcialidade (ÁVILA, 2005, p. 70).

Nesta seção, faz-se uma síntese dos princípios encontrados nas seções precedentes, com o propósito maior de observar a integridade e coerência normativa adotada na região. Busca-se identificar a existência de uma convergência na principiologia comum a nível nacional (Seção 4.3.1), a integração dessa principiologia com os princípios adotados nos acordos multilaterais celebrados nas grandes bacias hidrográficas (Seção 4.3.2) e, no pano de fundo internacional, com os principais documentos elaborados pelas Nações Unidas (Seção 4.3.3).

#### 4.3.1 Princípios e institutos oriundos do Direito brasileiro e das experiências nacionais

No apanhado das legislações nacionais (Seções 2.2.2 e 3.2), verifica-se a presença de princípios gerais do Direito Constitucional (dignidade da pessoa humana, direito à vida digna, direito à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado), de Direito Ambiental (princípios da sustentabilidade, da precaução, da prevenção, do poluidor-pagador), de Direito Administrativo (princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência) e de Direito dos Serviços Públicos (princípios da generalidade, regularidade, continuidade, eficiência, segurança, modicidade tarifária, cortesia e atualidade tecnológica). Além desses princípios gerais, destacam-se princípios específicos do gerenciamento de recursos hídricos e da prestação de serviços públicos de saneamento básico, tendo como ponto de partida as normas brasileiras, adaptadas com as dos demais países.

Consolidam-se os seguintes princípios:

- a) domínio público inalienável e imprescritível dos recursos hídricos;
- b) prioridade do acesso à água para consumo humano;
- c) valor social, ambiental, cultural e econômico da água, com sobreposição do social sobre o econômico;
- d) usos e funções múltiplos das águas segundo sua disponibilidade e características;
- e) segurança hídrica e dever de conservação das águas;
- f) consideração das peculiaridades regionais e locais;
- g) respeito aos usos das comunidades campesinas e tradicionais;
- h) valoração, participação e cultura da água;
- i) princípio ecossistêmico para a gestão contemplando o ciclo hidrológico;
- j) a água como bem natural para a sobrevivência do meio ambiente;
- k) transparência das informações e sistema de informações de acesso livre;
- l) bacia hidrográfica como unidade de planejamento, controle e gestão;
- m) gestão integrada, participativa, eficiente, equitativa, ótima, sustentável e solidária da água e dos serviços públicos de água e saneamento;
- n) descentralização da gestão pública com autoridade única e ordenação territorial;
- o) gestão precautória de aversão a riscos de prejuízos aos recursos hídricos;
- p) tutela jurídica, supervisão e fiscalização estatal dos usos;
- q) princípio do poluidor-pagador em recursos hídricos;
- r) universalização do acesso à água e ao saneamento;
- s) direito humano à água e ao saneamento, com equidade de gênero;

- t) integração dos serviços de água e saneamento com a gestão de recursos hídricos;
- u) corresponsabilidade na tomada de decisões;
- v) coordenação e cooperação interinstitucionais para gestão de águas domésticas e internacionais para transfronteiriças;
- w) princípio da equidade tarifária;
- x) educação ambiental para uso responsável, eficiente e sustentável em suas dimensões social, ambiental, cultural, econômica e produtiva;
- y) equidade, acessibilidade econômica, solidariedade e sustentabilidade para acesso e uso da água;
- z) preferência da prestação dos serviços públicos de água e saneamento por entidades públicas.

#### 4.3.2 Princípios e institutos decorrentes dos tratados regionais

Não se pode deixar de perceber a presença marcante do princípio da soberania nacional em todos os tratados, no desejo de manter para si a titularidade dos bens. A posição brasileira, seguida pela maior parte dos países sul-americanos, é ambígua, pois embora no cenário internacional seja protagonista em matéria ambiental, demonstra receios em assinar as convenções internacionais que estabelecem uma regulação das águas transfronteiriças em escala global – a exemplo da Convenção de Nova Iorque –, taxando de indesejável qualquer forma de ingerência externa na política ambiental nacional (NORONHA, 2016, p. 210-211).

Nitidamente, a preocupação dos países é em afirmar, cada um sob sua parcela, a ausência de um caráter supranacional da biodiversidade e dos recursos vivos e não vivos existentes nessas regiões, mas isso se dá não contra uma eventual gestão compartilhada, mas contra interesses extrarregionais – não apenas de outros Estados soberanos, mas também do capital na economia globalizada –, ambiciosos pela internacionalização das águas. Aponta-se inclusive que a tutela internacional tem sido utilizada como argumento para a intervenção ilegítima de Estados mais fortes, pela imposição de sua visão de mundo (WOLKMER; MELO, 2013, p. 22). Aliás, tal interpretação coaduna-se com o princípio consagrado no art. 3 da Convenção de Diversidade Biológica, um dos documentos finais da Cúpula da Terra, em 1992, segundo o qual os Estados possuem o direito soberano de explorar seus próprios recursos de acordo com suas respectivas políticas ambientais, e a responsabilidade de evitar causar danos ao meio ambiente dos demais países<sup>310</sup>.

---

<sup>310</sup> “Article 3. Principle

Há quem veja nesse princípio um obstáculo para a gestão compartilhada das águas transfronteiriças, em especial do ponto de vista da cooperação internacional e da integração regional (NORONHA, 2016, p. 207-208). Nesse sentido, a soberania nesses acordos internacionais merece uma revisita. Desde logo, adianta-se que o conceito clássico de soberania, fundado no Acordo de Paz de Vestefália, não possui mais serventia, salvo para a compreensão histórica de suas bases fundamentais, em especial a necessidade de reconhecimento recíproco da legitimidade. Principalmente com o desenvolvimento da Organização das Nações Unidas e dos organismos internacionais e regionais, cujo fundamento é a própria soberania, com a intensificação da globalização dos mercados e, mais recentemente, com o desenvolvimento do Direito Internacional Ambiental e o reconhecimento da ausência de fronteiras políticas diante dos problemas ambientais, a noção de soberania já sofre relativizações diante da necessária interdependência, sem deixar de ser numa autolimitação do próprio poder soberano (CARPIZO, 2004, p. 128-130; DE CARLOS VÁZQUEZ, 2003; ZIPPELIUS, 1997, p. 91).

Nada obstante, entende-se que novos institutos podem contribuir para uma releitura do princípio da soberania no contexto desses tratados de cooperação. Partindo-se da premissa de que, atrelada à noção de soberania, há sempre uma responsabilidade imposta aos Estados soberanos à adequada gestão de seu território, verifica-se uma possível adaptação desse princípio ao princípio da responsabilidade comum porém diferenciada do Direito Internacional Ambiental. Esse princípio, embora surja embrionariamente no contexto dos tratados em matéria de proteção da camada de ozônio, resta consagrado na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC), outro documento final da Cúpula da Terra (MATA DIZ et al., 2010). Nos termos do art. 3 (1) da UNFCCC, os Estados tem o compromisso de proteger seus sistemas climáticos em conformidade com suas responsabilidades e capacidades comuns porém diferenciadas<sup>311</sup>.

O princípio da soberania, dentro de um contexto de tratado regional, poderia na verdade funcionar como um fator desejável, já que pode destravar eventuais desconfianças dos países ribeirinhos da região uns contra os outros, fortalecendo, portanto, um ambiente propício para a

---

States have, in accordance with the Charter of the United Nations and the principles of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental policies, and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction.”

<sup>311</sup> “Article 3 PRINCIPLES In their actions to achieve the objective of the Convention and to implement its provisions, the Parties shall be guided, inter alia, by the following:  
1. The Parties should protect the climate system for the benefit of present and future generations of humankind, on the basis of equity and in accordance with their common but differentiated responsibilities and respective capabilities. Accordingly, the developed country Parties should take the lead in combating climate change and the adverse effects thereof.”

cooperação, na mesma medida em que uma efetiva cooperação regional, que redunde em políticas públicas adequadas para demonstrar uma boa gestão das águas transfronteiriças, pode fortalecer a legitimidade dos países sobre suas soberanias hídricas. A cooperação regional não significaria, portanto, uma renúncia à soberania, mas à uma relativização dela, porém limitada à região (NORONHA, 2016, p. 210). Pode-se reconhecer, dessa forma, a possibilidade de ganhos recíprocos.

São os seguintes princípios encontrados nos acordos multilaterais (cf. Seção 3.3):

- a) integração física da bacia e de suas áreas de influência direta;
- b) princípios da cooperação e solidariedade em áreas de interesse comum;
- c) princípio da utilização racional, múltipla, equitativa e sustentável;
- d) cumprimento das obras práticas entre nações vizinhas e amigas;
- e) preservação e fomento da vida animal e vegetal;
- f) intercâmbio de dados geográficos e hidrológicos e de informações técnicas e científicas;
- g) celebração de acordos bilaterais e multilaterais;
- h) conservação das riquezas etnológicas e arqueológicas;
- i) proibição de dano substancial ou sensível;
- j) dever de eliminação e redução dos danos causados;
- k) notificação prévia;
- l) solução pacífica, consensual e equitativa dos conflitos com base na boa-fé;
- m) princípio da precaução diante de riscos motivados;
- n) prevalência das negociações diretas para solução de controvérsias.

#### 4.3.3 Princípios e institutos internacionais: Declaração do Rio, Convenção de Nova Iorque e rascunho da Lei de Aquíferos Transfronteiriços

Sem prejuízo da questão relativa ao caráter casuístico dos acordos bilaterais ou regionais em matéria de gestão compartilhada das águas (REZEK, 2010, p. 336-337), uma forma salutar de conferir maior creditação ao regime jurídico regional é buscar sua adequação às diretrizes internacionais existentes. Para tanto, escolhe-se, por sua importância simbólica como *soft law* e a representatividade no cenário internacional, a Declaração do Rio (1992), a Convenção de Nova Iorque (1997) e o rascunho da Lei de Aquíferos Transfronteiriços (2008), todos aprovados pela Assembleia Geral das Nações Unidas e elaborados pela Comissão de Direito Internacional, inspirados nos costumes internacionais em torno das experiências bilaterais e regionais.

Um dos principais problemas encontrados na integração entre os documentos internacionais consiste na compatibilização entre os princípios-fundamento: de um lado, o

princípio da unidade de bacia na Convenção de Nova Iorque; de outro, o princípio da soberania presente no rascunho da Lei de Aquíferos Transfronteiriços. Em contrapartida, o rascunho trouxe restrições tão impactantes à definição da soberania, desde o conceito amplo de aquífero, abrangendo não só as águas mas a formação geológica, quanto a obrigação ampla de não causar danos, que se poderia observar uma ligeira relativização da soberania (VILLAR, 2012, p. 221-222). De outro lado, a própria noção de unidade de bacia também comporta uma margem de conformação normativa, aceitando-se desde uma versão forte até uma versão mais fraca, aproximando-se do princípio da soberania.

A partir do pensamento complexo, não haveria óbices para a compatibilização de ambos os princípios: partindo-se da ideia de unidade na multiplicidade, caberia falar em respeitar a soberania de cada país, que acaba traduzindo-se na responsabilidade de cada um quanto às obrigações conjuntas contraídas – prevenção, recuperação e proteção dos ecossistemas hídricos, manejo sustentável das águas e garantia do direito humano à água e ao saneamento –, cada um em seu respectivo território, sem ignorar a compreensão do todo, que é algo maior que a mera soma das partes, com instrumentos adequados a essa dimensão – sistema de informações, fundo financeiro. A teoria dos jogos, mais especificamente as pesquisas em teoria da cooperação e da crise dos comuns, podem corroborar esse tipo de interação entre os dois princípios.

Do ponto de vista da América do Sul, o princípio da soberania sempre foi forte e decorre dos acordos disciplinados no contexto da gestão compartilhada de recursos hídricos, em especial, o TBP e o TCA. Deve-se ter em consideração também que o abandono da soberania e o enfraquecimento dos poderes nacionais não é o único caminho possível; a integração significa, em especial no caso de uma gestão sul-americana de água e saneamento, o compartilhamento da soberania hídrica entre os países da região, que pode mesmo inclusive ocasionar um fortalecimento dos poderes nacionais (GALINDO, 2002, p. 111).

Em virtude disso, recomenda-se que seja mantido o modelo de gestão historicamente adotado, que se pode denominar de gestão coordenada, em contraposição à gestão compartilhada – na qual há a sobreposição de competências, funções e decisões entre os agentes –, compreendida como a definição de normas comuns para a atuação nos países, seja nas águas transfronteiriças, seja em águas internas, mas que tais diretrizes possam ser implementadas mediante normas legais dos respectivos países, fortalecendo-se as estruturas nacionais, colocando a entidade regional em uma posição de articuladora (SOUZA et al. 2014, p. 169).

Podem ser arrolados os seguintes princípios (cf. Seção 2.1.1):

- a) ser humano como centro das questões em torno da gestão da água e saneamento;
- b) direito à vida saudável em harmonia com a natureza;

- c) concentração de esforços para a erradicação da pobreza;
- d) direito a um padrão de vida adequado;
- e) prioridade de atenção aos países mais pobres e redução das desigualdades regionais;
- f) mudança nos padrões de produção e consumo de água e saneamento segundo uma política demográfica adequada;
- g) intercâmbio de informações, do conhecimento científico e tecnológico e transferência de tecnologia para fortalecimento da capacitação interna na gestão de recursos hídricos;
- h) participação e controle social em questões relacionadas a água e saneamento, garantido o acesso à informação e a participação nos processos decisórios;
- i) efetividade da legislação nacional com padrões, prioridades e objetivos compatíveis com os diferentes contextos em que inseridos;
- j) consenso internacional para a solução de problemas ambientais transfronteiriços;
- k) prevenção e desencorajamento na disposição de esgotos para outros países sem tratamento adequado;
- l) princípio da precaução na tomada de decisão em matéria de água e saneamento;
- m) dever de notificação imediata em caso de desastres ou emergências;
- n) liderança feminina na gestão de água e saneamento, com espaço prestigiado de participação;
- o) autonomia das comunidades indígenas e respeito e apoio aos conhecimentos tradicionais na gestão de águas e saneamento, e garantia de participação na tomada de decisões;
- p) princípios da boa-fé e cooperação internacionais;
- q) participação equitativa e razoável da gestão integrada da bacia hidrográfica transfronteiriça;
- r) neutralidade entre os usos da água;
- s) soberania dos Estados;
- t) utilização equitativa e razoável dos recursos hídricos superficiais e subterrâneos;
- u) obrigação de não causar danos significativos em projetos que possam causar impactos na qualidade e quantidade de água e prevenção de danos a Estados ribeirinhos;
- v) gestão transfronteiriça por meio de acordos bilaterais e multilaterais;
- w) aproveitamento, utilização, conservação, gestão e proteção das águas de forma ótima e sustentável para as presentes e futuras gerações.

Não se vislumbram grandes incompatibilidades das legislações nacionais e dos acordos regionais com os princípios aqui expostos. Quiçá o mais impactante seja o da neutralidade entre os usos da água, que se contraporía ao da prioridade do uso para o consumo humano. No

entanto, deve-se considerar que aquele princípio é oriundo da Convenção de Nova Iorque, datando de 1997 e, assim, pode-se considerar que seria um princípio já defasado ou em vias de defasagem. Além do mais, a consideração das peculiaridades nacionais levaria à prevalência do princípio da prioridade do consumo humano, além de ser o princípio mais consentâneo com a proteção de direitos humanos e fundamentais e, assim, o que gera maior dividendo de legitimação internacional.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apresentada na seção anterior a tese, com o encerramento do desenvolvimento da pesquisa, cabe neste momento retornar à discussão metodológica da pesquisa, colocando em perspectiva o trabalho ora apresentado. Foram destacados, em seções próprias, quatro discussões complementares da pesquisa. Inicialmente, são apresentadas, de forma sintética, as conclusões encontradas na tese (Seção 5.1) para, em seguida, colocar apontar algumas críticas que podem ser levantadas a esses resultados alcançados (Seção 5.2). Posteriormente, sob um ponto de vista pragmático da proposta defendida, discutem-se obstáculos a serem enfrentados na implementação da proposta (Seção 5.3), arrematando com perspectivas de futuro para as ideias aqui apresentadas (Seção 5.4).

### 5.1 Síntese das pesquisas

Ao final da investigação empreendida, podem ser apresentadas as seguintes teses sustentadas ao longo deste trabalho:

- a) o reconhecimento dos direitos humanos à água potável e ao saneamento, através da Resolução 64/292 da Assembleia Geral das Nações Unidas, é fruto de um processo mais amplo, inserto no Direito Internacional da Água Doce, e deve ser compreendido como um novo flanco na luta em prol da proteção ambiental das águas, mediante a associação ao Direito Internacional dos Direitos Humanos, dotado de maior eficácia no cenário global;
- b) aos direitos humanos à água potável e ao saneamento, embora somente tenham sido reconhecidos em documentos internacionais sem força cogente, deve ser reconhecida a força normativa forte, por se tratar de uma interpretação fidedigna, razoável e coerente do ICESCR, dentro de um contexto evolutivo de vários documentos internacionais;
- c) o reconhecimento dos direitos humanos à água potável e ao saneamento, e de sua normatividade, mais especificamente para os países signatários do ICESCR, deve promover uma mudança efetiva na interpretação das normas jurídicas domésticas, considerando que os tratados internacionais de direitos humanos devem prevalecer sobre eventual legislação nacional contrária;
- d) a adoção uma interpretação forte dos direitos humanos à água potável e ao saneamento conduz à revisão de alguns aspectos da legislação brasileira em matéria de gestão de recursos hídricos e de saneamento básico, entre os quais a prioridade do uso da água para o consumo humano em detrimento de outros usos, a exigência de equidade e modicidade

na definição dos valores de outorga para favorecer o abastecimento público, a aproximação entre gestores de recursos hídricos e prestadores dos serviços públicos de saneamento básico preferencialmente mediante contrato, a implementação de uma agenda nacional para priorizar a melhoria das condições de captação e tratamento de esgotos, a impossibilidade de corte do serviço por falta de pagamento em casos de hipossuficiência sem que o prestador de serviços apresente uma solução minimamente digna e, por fim, o dever do prestador de implementar a expansão das redes de esgotamento para atendimento das populações, especialmente as carentes, e de proceder à conexão sempre que solicitado;

- e) o reconhecimento dos direitos humanos à água potável e ao saneamento também conduzem à necessidade de que os países apresentem os melhores resultados possíveis de eficiência tanto da gestão integrada e sustentável dos recursos hídricos quanto de universalização dos serviços públicos e outras soluções de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário seguros e limpos, cujas tecnologias sejam consideradas aprimoradas, exigência essa que é mais forte nos países com talento hídrico;
- f) os dados divulgados pelo JMP apontam que na região sul-americana, embora todos os países tenham alcançado o MDG de água e metade deles alcançou o MDG de saneamento, ainda há alguns pontos críticos que precisam ser resolvidos para que se possa dizer que a região superou os problemas de acesso à água potável e ao saneamento, em especial nas zonas rurais, na disponibilidade de água sem interrupções, nas estruturas de saneamento e no tratamento de esgotos;
- g) a ineficiência na garantia do gerenciamento ótimo dos recursos hídricos aliado a dificuldades na universalização do acesso à água potável e ao saneamento colocam em xeque a soberania hídrica dos países da América do Sul, especialmente em razão do contexto atual do século XX de escassez e crise hídrica mundial, devendo os países buscar uma solução para reforçar legitimamente suas soberanias;
- h) o exame dos arranjos institucionais dos países da América do Sul sugere uma razoável aproximação de abordagem, das instituições e dos mecanismos existentes, bem como a ausência de empecilhos em virtude das diferenças encontradas para a construção de uma cooperação regional mais ampla, uma vez respeitado o princípio da atenção às peculiaridades locais;
- i) uma revisão dos principais acordos multilaterais aponta que os projetos de integração para gerenciamento compartilhado de recursos naturais das Bacias do Prata e Amazônica, bem como o Acordo sobre o Aquífero Guarani, adotam as mesmas bases principiológicas e

institucionais, mas que sofrem de problemas comuns de implementação e fortalecimento das parcerias, privilegiando-se os acordos bilaterais celebrados;

- j) a análise crítica do histórico dos projetos de integração regional na América Latina e na América do Sul sugere que o principal motivo de esses projetos terem falhado consiste na condução de uma integração focada apenas ou principalmente sob o viés econômico, a partir de um modelo importado da Europa, sob um contexto de união totalmente distinto da tradição regional, e, para tanto, é necessário ousar novos modelos de integração que preocupem-se com um processo de descolonização, de erradicação das desigualdades sociais e regionais, de fortalecimento da democracia e de proteção dos recursos naturais face aos interesses econômicos internacionais;
- k) a Unasul é um projeto muito mais promissor do que os antecessores, permitindo a construção de uma integração social, ambiental e cultural antes de ser econômica, como acontece com a busca de um acordo regional para a gestão integrada dos recursos hídricos e dos serviços públicos de saneamento básico;
- l) bons marcos teóricos em torno da supranacionalidade do direito em direção ao cenário global apontam para a manutenção do constitucionalismo com a necessidade de sua expansão para o cenário regional sem extinção das constituições nacionais, mas mediante o entrelaçamento delas para resolver problemas comuns, e, no caso dos países sul-americanos, os direitos humanos à água e ao saneamento são fortes candidatos para a implementação regional e sugerem a possibilidade de relativização das soberanias nacionais, constatada a existência de forte homogeneidade cultural dos países, sem prejuízo da preservação das próprias constituições culturais;
- m) a proposta de gestão sul-americana de águas requer a apresentação de um modelo institucional e, nesse sentido, a partir das reflexões oriundas do Direito Administrativo Global, são apresentadas quatro soluções alternativas para a integração, que vão desde a criação de uma Organização Sul-Americana de Águas e Saneamento, no bojo da Unasul, como uma instituição robusta, podendo conter em sua estrutura tanto um órgão normativo próprio quanto uma corte especializada em água e saneamento, assim como possuir um sistema sul-americano de informações em água e saneamento e um fundo regional para universalização do acesso, passando por uma Convenção-Quadro Sul-Americana sobre Águas e Saneamento, num formato menos robusto, fortalecendo comissões e a COP como instituições, para soluções menos formais, como a Associação Sul-Americana de Agências Reguladoras de Águas e Saneamento, de perfil mais técnico, e o Fórum Sul-Americano de Águas e Saneamento, com maior apelo social e democrático;

n) a proposta de gestão sul-americana de águas requer ainda a existência de um arcabouço normativo básico e a possibilidade de convergência desse arcabouço com os padrões internacionais, e da análise das legislações nacionais, os acordos multilaterais e os documentos internacionais mais relevantes verifica-se a existência de uma principiologia muito coerente entre si, considerando que cada uma delas funciona num nível próprio de normatividade (do local ao regional, passando pelo provicional ou departamental ou estadual e pelo nacional).

## 5.2 Críticas

Críticas poderiam ser levantadas quanto à criação de um novo modelo regional de gestão integrada das águas transfronteiriças, em virtude das dificuldades em fechar os acordos na região, que já não possui uma história muito favorável de acordos regionais e não possui uma tradição institucionalizada de gestão compartilhada de recursos naturais. Alega-se que a melhor estratégia seria reaproveitar os instrumentos já instituídos na região, aludindo-se, no caso, ao Mercosul (RIBEIRO, 2008, p. 236). Um contra-argumento é bastante para rebater essa crítica: como apontado na Seção 4.1.1, a aposta na criação de organizações de integração econômica é resultado da importação de um modelo tipicamente europeu sem a adequada adaptação às idiossincrasias da região sul-americana. Logo, não adianta reformar o Mercosul se suas bases institucionais adotam pontos de partida inadequados para a tradição da região e, mais ainda, para pensar uma gestão de bens ambientais. Nesse caso, se há validade no argumento relativo ao aproveitamento da estrutura institucional já existente, deve-se fazer a aposta na Unasul.

Para os teóricos da integração, a questão constitucional, pela necessidade de reformas para a permissão de delegação de competências para organismos supranacionais, é o problema jurídico mais importante na América Latina, sem o qual não se pode implementar qualquer projeto de integração regional. Nesse sentido, as Constituições latino-americanas não dariam respaldo para a possibilidade dessa delegação, e um processo de integração supranacional não poderia se fundamentar em interpretações constitucionais ou em processos de mutação constitucional, mas somente com reformas sólidas (BREWER-CARIAS, 1998, p. 23-24). Contra essa crítica, alguns contra-argumentos podem ser apontados.

Primeiramente, a tradição europeia, que demandou as reformas constitucionais nos seus países, não pode ser aplicada acriticamente à realidade sul-americana, que lida com outras premissas; em segundo lugar, na sub-região da América do Sul as disparidades são muito menos sensíveis, já existindo uma organização como a Unasul para conferir respaldo institucional; em terceiro lugar, a construção desse modelo regional de gestão levou em conta eventuais carências

institucionais que não podem ser resolvidas satisfatoriamente ao nível nacional, razão pela qual não haveria que se falar propriamente em uma eventual renúncia de competências nacionais; em quarto lugar, foram apresentadas quatro alternativas para a gestão sul-americana de águas, em ordem decrescente de institucionalização constitucional; por fim, não se defende nesta tese a criação de um organismo de integração econômica, mas o que pode ser considerado como o oposto disso, justamente por conta do difícil histórico da região em implementar a integração econômica, mas pensando que a comunhão de esforços dos países sul-americanos para a gestão de águas e saneamento pode ser um importante pilar para fomentar uma integração maior, que somente vai acontecer se já existirem iniciativas que intensifiquem as relações supranacionais. Defende-se que as Constituições sul-americanas, a despeito de diferenças normativas quanto à criação de organismos supranacionais, encontram-se em condições de viabilizar essa integração a partir das autorizações para celebração de tratados internacionais.

Outra crítica interessante pode ser feita a partir do reconhecimento das instabilidades do ambiente político, cujos projetos de curto prazo, em regra coincidentes com os mandatos presidenciais, promove mudanças nas legislações, principalmente nas prioridades de investimentos e orçamentárias, o que poderia inviabilizar projetos já implantados. A praxe dos países sul-americanos na política internacional demonstra uma postura claramente autocentrada, sem a percepção da necessidade de uma política regional de longo prazo, com prioridades definidas a partir de uma agenda político-partidária e com propósitos eleitoreiros. Rivalidades regionais e interesses contraditórios a partir de um viés nacionalista corroboram para o agravamento desse cenário (MEZZARROBA; CARMO, 2016, p. 226).

Projetos de integração, especialmente para fortalecimento da soberania perante o cenário internacional, não podem ficar à mercê da política interna dos países; no entanto, para que isso possa vir a se tornar uma realidade, se não é possível uma mudança de cultura regional – pelo menos não a longo prazo – é inescapável a necessidade de construção de instituições supranacionais na América do Sul atentas a esse obstáculo, concebendo-as com mecanismos que imponham os países a agir segundo uma política de Estado. Em especial, a difusão de uma visão a todos interessante, apontando-se as vantagens da integração diante de um cenário global crescente de incertezas, vem a ser um ponto de superação de políticas imediatistas em prol de acordos sobre questões pacíficas e comuns a todas as nações sul-americanas.

Pode-se promover uma crítica também sob o ponto de vista democrático, uma vez que a criação de determinados formatos institucionalizados de organismos regionais pode inviabilizar a participação da sociedade civil nessa instância decisória. A governança, especialmente do ponto de vista sanitário e ambiental, deve considerar a participação de ONGs,

empresas e outros atores na discussão das questões sensíveis à gestão de águas e saneamento (GERENT; GONÇALVES, 2016, p. 217). Ocorre que tal crítica precisa ser devidamente obtemperada, haja vista que a construção institucional do setor de água e saneamento requer uma participação social muito mais ativa e intensa no âmbito local, pois é nessa instância em que há um maior impacto os problemas que envolvem as peculiaridades da região atingida.

Assim, pelo menos quando se trata do tema em exame, que envolve uma análise dos arranjos institucionais sob um ponto de vista da complexidade, quanto mais amplo o espaço de discussão para a tomada de decisão política, menos intensa deve ser a intervenção participativa da sociedade civil, o que não significa que deva ser inexistente. Em contrapartida, quanto mais local é o âmbito da tomada de decisão, menor deve ser a ingerência estatal, promovendo-se a capacitação dos cidadãos para a gestão ativa através da educação para a proteção hídrica e para a higiene pessoal.

### 5.3 Obstáculos

A proposta ora apresentada não passa sem o reconhecimento da existência de obstáculos práticos que possam prejudicar a aplicabilidade da tese. Um dos principais obstáculos a ser enfrentados no cenário regional diz respeito à regra de unanimidade – ou regra de consenso – presente na imensa maioria dos tratados em que estão envolvidos os países sul-americanos, em especial o TBP (art. II, parágrafo 2<sup>312</sup>), o TCA (art. XXV<sup>313</sup>) e o Mercosul (art. 16 do Tratado de Assunção<sup>314</sup> e art. 37 do Protocolo de Ouro Preto<sup>315</sup>). A Unasul também não escapa dessa regra, embora permita que a reunião se dê na presença de maioria qualificada, sendo que os Estados ausentes deverão se pronunciar posteriormente (art. 12<sup>316</sup>). Além do mais, a unanimidade não é uma regra que se coaduna com o princípio democrático, proclamado por todos os países sul-americanos em suas constituições, sendo até mesmo objetivo de alguns dos

---

<sup>312</sup> “ARTIGO II Os Ministros das Relações Exteriores dos Países da Bacia do Prata reunir-se-ão uma vez por ano [...].Parágrafo 3. As decisões tomadas em reuniões efetuadas em conformidade com este Artigo requererão sempre o voto unânime dos cinco países.”

<sup>313</sup> “Artigo XXV As decisões adotadas em reuniões efetuadas em conformidade com os artigos XX e XXI, requererão sempre o voto unânime dos Países Membros do presente Tratado. As decisões adotadas em reuniões efetuadas em conformidade com o Artigo XXIV requererão sempre o voto unânime dos países participantes.”

<sup>314</sup> “ARTIGO 16 Durante o período de transição, as decisões do Conselho do Mercado e do Grupo Mercado Comum serão tomadas por consenso e com a presença de todos os Estados Partes.”

<sup>315</sup> “Artigo 37 As decisões dos órgãos do Mercosul serão tomadas por consenso e com a presença de todos os Estados Partes.”

<sup>316</sup> “Artigo 12 Aprovação da Normativa. Toda a normativa da UNASUL será adotada por consenso. As Decisões do Conselho de Chefes e Chefes de Estado e de Governo, as Resoluções do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores e as Disposições do Conselho de Delegadas e Delegados poderão ser adotadas estando presentes ao menos três quartos (3/4) dos Estados Membros.”

projetos de integração seu fortalecimento. É necessário superar esse bloqueio e as manifestações contraditórias da região, mediante o fortalecimento da cooperação e a produção de confiança entre as nações.

Tal óbice não seria um impeditivo para a constituição de uma Organização Sul-Americana de Águas e Saneamento inserida na superestrutura da Unasul que funcionasse sobre o princípio majoritário. Bastaria que os Estados-parte votassem por consenso a criação da organização, estabelecendo em seu ato constitutivo que as deliberações sobre a matéria específica da organização possam ser tomadas por maioria. No caso, para se evitar mudanças repentinas de posicionamento conforme os sabores da política nos respectivos países, conferindo maior estabilidade para as políticas adotadas no nível regional, recomenda-se que o quórum seja qualificado, de mais de dois terços dos membros – a partir de nove votos favoráveis.

Ademais, os atos unilaterais dos países signatários dos acordos, contrários à política macroeconômica adotada para a região, têm perpetuado a fragilidade dos tratados constitutivos dos organismos de integração em favor de uma soberania nacionalista, mantendo-se o egoísmo que prejudica a formação de um ambiente favorável ao processo cooperativo. Combater esses desvios se faz de forma institucional, pela criação de órgãos legislativos e judiciais de âmbito regional. As experiências com o Parlatino têm se mostrado satisfatórias; contudo, a redução do escopo para o âmbito sub-regional da América do Sul pode estreitar os laços e a força das deliberações dadas pelo órgão. Nesse mesmo sentido, a criação de um Tribunal, ainda que um temático, exclusiva para água e saneamento, é outra medida essencial para desestimular a fuga dos países signatários aos desígnios do acordo. Nesse sentido, a adoção de um modelo de gestão coordenada – no lugar da gestão compartilhada – é mais adequado e propício para a região sul-americana.

A desconfiança dos países da região sul-americana também pode ser apontado como outro entrave para o avanço dos modelos de integração. Nesse quesito, o Brasil assume uma posição sensível, por dois motivos distintos. Primeiramente, as estratégias pretéritas do governo brasileiro de realizar um projeto fadado ao fracasso de reprodução do padrão imperialista na região, marcado ainda por disputas históricas relacionadas à utilização de recursos hídricos (YAHN FILHO, 2005, p. 3), e em atenção à dimensão continental e ao grau de desenvolvimento econômico do país, geram uma natural reação negativa nos países da região, cuja tradição conduz a um gradual processo de libertação descolonial. A supremacia territorial, demográfica e econômica brasileira é apontada como um indicador de dificuldade para a evolução de uma integração regional (GALINDO, 2006, p. 274).

Em segundo lugar, a postura ambígua do governo brasileiro quando seja o país à montante (no caso da Bacia do Prata) e quando seja o país à jusante (no caso da Bacia Amazônica) gera um ambiente de insegurança jurídica, quando a informação acerca dos acordos bilaterais e regionais firmados é cada vez mais acessível. No caso das tratativas do TCA, o projeto originariamente continha regras semelhantes às previstas no TBP, que dava ampla liberdade ao país à montante desde que não causasse prejuízos consideráveis; no entanto, a versão final ficou sem tais regras, em virtude de uma necessária barganha do governo brasileiro com o Peru, possuidor das principais cabeceiras do Rio Amazonas, que ansiava a navegação livre no rio e o acesso ao Atlântico (YAHN FILHO, 2005, p. 8).

Ademais, o governo brasileiro é acusado como o principal responsável pela falta de instituições dotadas de maior *enforcement* dos acordos internacionais, particularmente no âmbito do Mercosul (GALINDO, 2006, p. 255). Pode-se cogitar de boas razões para tanto, em especial, o fato de o Brasil ser um país de dimensões continentais, bastante assimétrico em relação aos demais, representando praticamente metade do território e da população da América do Sul, porém, em contrapartida, ao se atribuir o mesmo peso que os demais países, teria participação desproporcional nos acordos.

O Brasil esteve, pelo menos até a reforma do Poder Judiciário implementada pela Emenda Constitucional nº 45, em 2004, pouco preocupada com a aplicação de tratados internacionais no direito interno. Uma posição de isolamento jurídico internacional se desenhava, embora contraditória com a história da política externa brasileira, com base numa cultura até então refratária a conferir importância normativa ao Direito Internacional Público. Ainda hoje se observam importantes tratados internacionais que não foram assinados pelo governo brasileiro ou, ainda quando assinados, não foram ratificados pelo Congresso Nacional, bem como uma aversão ao uso da arbitragem como mecanismos de solução de conflitos (FONTOURA, 2000, p. 58-59).

É necessário que o governo brasileiro saia de uma posição aparentemente confortável de inércia para fortalecer uma soberania regional das águas, diante do risco de perda da soberania hídrica para uma gestão desenfreada do sistema econômico do mercado global, que passa a ditar a vida pela lógica do lucro. Mais do que nunca, apresenta-se um desafio à região sul-americana o desenvolvimento de uma normatividade regional para solucionar um problema complexo, que não pode mais ser deixado à diversidade das propostas nacionais. Normatividade que parte necessariamente de um diálogo de *status* constitucional para desenvolvimento do sistema jurídico regional que possa impor limites à ação do sistema econômico.

Nesse sentido, o Brasil – e na mesma esteira a maioria dos países da América do Sul – ao não aderir à Convenção de Nova Iorque e ao rascunho da Lei de Aquíferos Transfronteiriços, vem dando preferência aos acordos bilaterais e regionais como forma mais adequada para a solução dos problemas transfronteiriços. Há uma natural aversão a qualquer tipo de controle imposto pelo sistema onusiano (NORONHA, 2016, p. 211).

#### **5.4 Perspectivas**

A atuação do Governo Federal brasileiro, mediante a adoção de uma política clara na busca de coalizão dos países vizinhos para uma gestão regional de águas e saneamento, é pedra fundamental para resolução do problema discutido nesta tese. No entanto, a crise política interna atualmente vivenciada e as vantagens que os grupos de interesse, principalmente dos agentes econômicos multinacionais, podem obter desse contexto de crise, tem levado o Poder Executivo a deixar de lado uma proposta anteriormente sinalizada de agenda nas relações exteriores em prol da formação de um bloco regional para gestão transfronteiriça.

Deve-se considerar que o Direito Internacional expandiu vertiginosamente no século XXI, alcançando com boa força normativa os direitos internos dos países. Tal evolução foi enormemente contribuída com a atuação das cortes internacionais no contexto dos sistemas geral e regionais de direitos humanos, a exemplo, no caso sul-americano, da CIDH. As decisões da CIDH têm se intensificado nos últimos anos, e são objeto de consideração tanto da ciência jurídica quanto, em especial, dos tribunais nacionais. A justiça brasileira tem cada vez mais dado atenção aos acordos internacionais, e uma atenção diferenciada quando diante de tratados de direitos humanos e de tratados de cooperação econômica e de combate à sonegação e à corrupção. Isso implica um cenário bastante favorável para o êxito de um modelo de integração preocupado em implementar o direito humano à água e ao saneamento, pelo menos quanto à garantia de normatividade das deliberações regionais, a se garantir pelos tribunais locais.

No mundo inteiro foi imposto o modelo denominado de “estruturalismo hidráulico”, consistente na política de realização de grandes obras de engenharia para o represamento de rios fundamentado num paradigma de dominação da natureza. Com origens próximas na modernidade, esse modelo de gestão coloca as águas a serviço do desenvolvimento econômico e social, mas traz consigo, junto do benefícios, grandes riscos e impactos, contribuindo para a crise hídrica, verdadeiramente uma crise de qualidade (CADEMARTORI; CADEMARTORI, 2014, p. 134-135). No lugar de se cair na tentação da lógica de mercado, a partir de uma visão governamental míope de curto prazo, as experiências na América do Sul, em especial na Bolívia, no Equador e na Colômbia, apontam para um outro caminho possível, que conduz à

relação do ser humano em harmonia com a natureza. Deve-se pensar em soluções que pretendam causar o menor impacto nos mananciais de recursos hídricos, superficiais e subterrâneos, inclusive suas nascentes e outras fontes, a partir de um parâmetro de sustentabilidade

Nesse sentido, um passo a ser tomado num futuro próximo, talvez antes de ser alcançada a universalização dos serviços públicos de água potável e saneamento (provavelmente antes deste último), ocorrerá com o desenvolvimento tecnológico por meio da ampliação do princípio da sustentabilidade para a adoção de soluções baseadas na natureza. Soluções baseadas na natureza são ações antrópicas inspiradas na própria natureza, mediante o uso de processos naturais, ou mimetizando tais processos, de modo a que a própria natureza forneça suporte (WWAP; UN-WATER, 2018, p. 2). Tais soluções coadunam-se com perspectivas mais sustentáveis ou conciliadoras com as visões ecocêntricas e, ao mesmo tempo, com o desenvolvimento da gestão local, mediante a adoção de medidas mais consentâneas com a realidade climática e cultural de cada comunidade. Investimentos em sistemas de manejo de recursos hídricos, irrigação, abastecimento de água e de esgotamento sanitário baseados na natureza devem ser priorizados, de forma a que se confira à autoridade local, preferencialmente de modo participativo com os atores envolvidos no setor, o acesso à informação tecnológica disponível e a autonomia para a escolha da melhor solução para sua realidade, respaldado com o devido suporte político e financeiro conferido pelas autoridades regionais e nacionais.



## REFERÊNCIAS

ABAR [Associação Brasileira de Agências de Regulação]. **Nota de repúdio à medida provisória 844/2018**. Brasília, DF: ABAR, 9 jul. 2018. Disponível em: <<http://abar.org.br/nota-de-repudio-a-medida-provisoria-844-2018/>>. Acesso em: 9 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. **Quem somos**. Brasília, DF: ABAR, 10 nov. 2017. Disponível em: <<http://abar.org.br/quem-somos/>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

ABCON [Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto]; SINDCON [Sindicato Nacional das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto]. **Panorama 2018 da participação privada no saneamento: o saneamento que queremos**. São Paulo: ABCON, SINDCON, 2018.

ACOSTA, Alberto; MARTÍNEZ, Esperanza. **Agua: un derecho humano fundamental**. Quito: Abya Yala, 2010.

ACRE. **Lei nº 1.117, de 26 de janeiro de 1994**. Dispõe sobre a política ambiental do Estado do Acre, e dá outras providências. Rio Branco: Governo do Estado, 1994. Disponível em: <<http://www.al.ac.leg.br/leis/wp-content/uploads/2014/09/Lei1117.pdf>>. Acesso em: 29 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 1.500, de 15 de julho de 2003**. Institui a Política Estadual de Recursos Hídricos, cria o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado do Acre, dispõe sobre infrações e penalidades aplicáveis e dá outras providências. Rio Branco: Governo do Estado, 2003. Disponível em: <<http://www.al.ac.leg.br/leis/wp-content/uploads/2014/09/Lei1500.pdf>>. Acesso em: 29 jun. 2018.

ADACHI, Vanessa; BOUÇAS, Cibelle. Nestlé vende negócio de água no Brasil para o grupo Edson Queiroz. **Valor Econômico**, São Paulo, 28 mar. 2018. Disponível em: <<https://www.valor.com.br/empresas/5414251/nestle-vende-negocio-de-agua-no-brasil-para-o-grupo-edson-queiroz>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

ADERASA [Asociación de Entes Reguladores de Agua y Saneamiento de las Américas]. **Historia**. Asunción: ADERASA, 30 jun. 2016. Disponível em: <<http://www.aderasa.org/v1/institucional/historia>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

ALAGOAS. **Lei nº 5.965, de 10 de novembro de 1997**. Dispõe sobre a política estadual de recursos hídricos. Institui o sistema estadual de gerenciamento integrado de recursos hídricos e dá outras providências. Maceió: Governo do Estado, 1997. Disponível em: <[http://www.semarh.al.gov.br/conselhos-e-comissoes/cerh/legislacao-do-cerh/Lei\\_5965.pdf/at\\_download/file](http://www.semarh.al.gov.br/conselhos-e-comissoes/cerh/legislacao-do-cerh/Lei_5965.pdf/at_download/file)>. Acesso em: 29 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 7.081, de 30 de julho de 2009**. Institui a política estadual de saneamento básico, disciplina o consórcio público e o convênio de cooperação entre entes federados para autorizar a gestão associada de serviços públicos de saneamento básico, e dá outras providências. Maceió: Governo do Estado, 2009. Disponível em: <[http://www.residuossolidos.al.gov.br/vgmidia/arquivos/38\\_ext\\_arquivo.pdf](http://www.residuossolidos.al.gov.br/vgmidia/arquivos/38_ext_arquivo.pdf)>. Acesso em: 30 jun. 2018.

ALCÁZAR, Lorena; ABDALA, Manuela A.; SHIRLEY, Mary M. The Buenos Aires Water Concession. In: SHIRLEY, Mary M. **Thirsting for efficiency: the economics and politics of urban water system reform**. The World Bank, 2002, p. 65-102.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2. ed. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2011.

ALURRALDE TEJADA, Juan Carlos; SALÓN, Pablo; ORELLANA, Rene. Legislación de aguas en Bolivia: encontrando bases comunes. **Fermentum: Revista Venezolana de Sociología y Antropología**, Mérida, v. 13, n. 36, p. 134-149, ene./abr. 2003. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/pdf/705/70503610.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

AMAPÁ. **Lei nº 0686, de 07 de junho de 2002**. Dispõe sobre a Política de Gerenciamento dos Recursos Hídricos do Estado do Amapá e dá outras providências. Macapá: Governo do Estado, 2002. Disponível em: <[http://www.al.ap.gov.br/ver\\_texto\\_lei.php?iddocumento=17698](http://www.al.ap.gov.br/ver_texto_lei.php?iddocumento=17698)>. Acesso em: 29 jun. 2018.

AMARAL JUNIOR, Alberto do. **Manual do candidato: noções de direito e direito internacional**. 4. ed. Brasília: FUNAG, 2012.

AMAZONAS. **Lei nº 3.167 de 28/08/2007**. Reformula as normas disciplinadoras da Política Estadual de Recursos Hídricos e do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e estabelece outras providências. Manaus: Assembleia Legislativa, 2007. Disponível em: <[https://sapl.al.am.leg.br/sapl\\_documentos/norma\\_juridica/7622\\_texto\\_integral](https://sapl.al.am.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/7622_texto_integral)>. Acesso em: 29 jun. 2018.

AMORIM, João Alberto Alves. **Direito das águas: o regime jurídico da água doce no direito internacional e no direito brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

ANA [Agência Nacional de Águas]. Panorama dos Estados. **Programa de Consolidação do Pacto Nacional para Gestão das Águas**, Brasília, DF, 2018. Disponível em: <<http://progestao.ana.gov.br/portal/progestao/panorama-dos-estados>>. Acesso em: 29 jun. 2018.

ANDRADE, Larice Nogueira de. Autodepuração dos corpos d'água. **Revista da Biologia (USP)**, São Paulo, v. 5, n. 1, p. 16-19, 2010. Disponível em: <[http://www.ib.usp.br/revista/system/files/004\\_AUTODEPURAÇÃO\\_DOS\\_CORPOS\\_D'ÁGUA\\_Larice\\_Nogueira\\_de\\_Andrade.pdf](http://www.ib.usp.br/revista/system/files/004_AUTODEPURAÇÃO_DOS_CORPOS_D'ÁGUA_Larice_Nogueira_de_Andrade.pdf)>. Acesso em: 11 maio 2018.

ARAÚJO, Assilio Luiz Zanella; FERRARI FILHO, Fernando. O processo de integração na América do Sul: da ALALC à UNASUL. **Ensayos de economia**, n. 46, p. 99-120, ene./jun. 2015. Disponível em: <<https://revistas.unal.edu.co/index.php/ede/article/view/53627/53075>>. Acesso em: 1º jun. 2018.

ARAUJO, Fernanda Castelo Branco. O condicionamento da utilização de recursos hídricos em favor do desenvolvimento sustentável como decorrência do princípio da função social da propriedade. In: MORAES, Germana de Oliveira; MARQUES JÚNIOR, William Paiva; MELO, Álisson José Maia. **As águas da Unasul na Rio+20: direito fundamental à água e ao saneamento básico, sustentabilidade, integração da América do Sul, novo constitucionalismo latino-americano e sistema brasileiro**. Curitiba: CRV, 2013, p. 113-129.

\_\_\_\_\_; MELO, Álisson José Maia. O princípio da precaução na proteção do meio ambiente marinho: conteúdo jurídico e aplicação pelo ITLOS. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE

DIREITO INTERNACIONAL, 13., Fortaleza, 2015. **Anais...** Fortaleza: Unifor, 2015. p. 1-20. Disponível em: <<https://uol.unifor.br/oul/conteudosite/F78545120150720235617224430/Artigo%20Precauca%20e%20ITLOS.pdf>>. Acesso em: 1º jun. 2018.

ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso de. Prefácio. In: PES, João Hélio Ferreira. **O Mercosul e as águas: a harmonização, via Mercosul, das normas de proteção às águas transfronteiriças do Brasil e Argentina**. Santa Maria: UFSM, 2005.

ARGENTINA. **Constituição (1994)**. Constitución de la Nación Argentina. Buenos Aires: Congreso Nacional Constituyente, 1994. Disponível em: <<https://www.casarosada.gob.ar/images/stories/constitucion-nacional-argentina.pdf>>. Acesso em: 29 maio 2018.

\_\_\_\_\_. **Ley 25.688, de 30 de diciembre de 2002**. Régimen de gestión ambiental de aguas. Buenos Aires: Congreso de la Nación, 2002. Disponível em: <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/80000-84999/81032/norma.htm>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Ley 26.994, de 7 de octubre de 2014**. Código Civil y Comercial de la Nación. Disponível em: <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/235000-239999/235975/texact.htm>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Provincia de Buenos Aires. **Decreto nº 878/2003**. Marco regulatorio para la prestación de los servicios de agua potable y desagües cloacales en la provincia de buenos aires. Buenos Aires: Gobierno Provincial, 2003. Disponível em: <<http://www.ocaba.mosp.gba.gov.ar/Marco%20Legal/Decreto%20878.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Ley nº 3.295, de 11 de enero de 2010**. Ley de Gestión Ambiental de Aguas. Buenos Aires: Gobierno Provincial, 2010. Disponível em: <<https://www.fiscalias.gob.ar/wp-content/uploads/prev/ley-nc2ba-3295-modif-ley-nc2ba-451-bo-09-02-10.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

AUBY, Jean-Bernard. La théorie du droit administratif global: Brève presentation critique. **L'émergence d'un droit administrative global**. Troisième session du Séminaire "Droit Administratif Comparé, Européen et Global". Version provisoire. Paris: Sciences Po, 2007. Disponível em: <<http://www.sciencespo.fr/chaire-madp/sites/sciencespo.fr.chaire-madp/files/jba.pdf>>. Acesso em: 26 jul. 2017.

ÁVILA, Humberto Bergmann. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 4. ed. São Paulo, Malheiros, 2005.

AXELROD, Robert. The evolution of cooperation. **Science**, Washington, New Series, v. 211, n. 4489, p. 1390-1396, 27 mar. 1981.

\_\_\_\_\_. **The evolution of cooperation**. New York: Basic Books, 1984.

AZEVEDO, Cristiane Vieira Jaccoud do Carmo; SELL, Mariana Suzuki. Direito internacional de águas na bacia amazônica: aplicação regional de princípios do direito internacional de águas. In: MENEZES, Wagner (Coord.). **Estudos de direito internacional: Anais do 4º Congresso Brasileiro de Direito Internacional**. v. 6. Curitiba: Juruá, 2006, p. 283-295.

BAHIA. **Lei nº 11.172, de 01 de dezembro de 2008**. Institui princípios e diretrizes da Política Estadual de Saneamento Básico, disciplina o convênio de cooperação entre entes federados para autorizar a gestão associada de serviços públicos de saneamento básico e dá outras

providências. Salvador: Governo do Estado, 2008. Disponível em: <[extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/bra126042.pdf](http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/bra126042.pdf)>. Acesso em: 30 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.612, de 08 de outubro de 2009.** Dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos, o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e dá outras providências. Salvador: Assembleia Legislativa, 2009. Disponível em: <[http://www.seia.ba.gov.br/sites/default/files/legislation/Lei\\_11612%5B1%5D.pdf](http://www.seia.ba.gov.br/sites/default/files/legislation/Lei_11612%5B1%5D.pdf)>. Acesso em: 29 jun. 2018.

BANCO MUNDIAL. **Estudos de modelos de gestão de serviços de abastecimento de água no meio rural no Brasil.** 1. ed., parte II. Brasília: Banco Mundial, 2016. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/931891479307797732/pdf/AUS11351-v2-Estudo-Modelos-Gest%C3%A3o-%C3%81gua-Rural-Brasil-parteII.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

BARRAL, Welber. **Direito internacional: normas e práticas.** Florianópolis: Boiteux, 2006.

BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. Novos atores, governança global e o direito internacional ambiental. In: CUREAU, Sandra (org.). **Meio ambiente.** Belo Horizonte: Lastro, 2004, p. 11-22.

BOLOGNESI, Thomas. **Modernization and urban water governance: organizational change and sustainability in Europe.** London: Macmillan, 2018 (Palgrave Studies in Water Governance: Policy and Practice).

BERCOVICI, Gilberto. As origens do direito econômico: homenagem a Washington Peluso Albino de Souza. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, Belo Horizonte, número especial em memória do prof. Washington Peluso..., p. 253-263, 2013. Disponível em: <<https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/P.0304-2340.2013vWAp253>>. Acesso em: 29 maio 2018.

BODANSKY, Daniel. The concept of legitimacy in international law. In: WOLFRUM, R.; RÖBEN, V. (eds.). **Legitimacy in international law: Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht.** v. 194. Berlin: Springer, 2008, p. 309-317.

BOLÍVIA. **Constituição (2009).** Nueva constitución política del Estado. La Paz: Asamblea Constituyente, 2009. Disponível em: <[http://www.mindef.gob.bo/mindef/sites/default/files/nueva\\_cpe\\_abi.pdf](http://www.mindef.gob.bo/mindef/sites/default/files/nueva_cpe_abi.pdf)>. Acesso em: 30 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Ley nº 031, ley de 19 de julio de 2010.** Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Báñez”. La Paz: Presidencia de la República, 2010. Disponível em: <<http://www.planificacion.gob.bo/uploads/marco-legal/Ley%20N%C2%B0%20031%20DE%20AUTONOMIAS%20Y%20DESCENTRALIZACION.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Ley nº 300, ley de 15 de octubre de 2012.** Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien. La Paz: Presidencia de la República, 2012. Disponível em: <[http://web.madretierra.gob.bo/sites/default/files/2018-01/ley\\_nro\\_300.pdf](http://web.madretierra.gob.bo/sites/default/files/2018-01/ley_nro_300.pdf)>. Acesso em: 30 jun. 2018.

BOS, Robert et al. **Manual sobre direitos humanos à água potável e saneamento para profissionais.** Londres: IWA, 2017. Disponível em: <[http://www.iwa-network.org/wp-content/uploads/2017/12/9781780408750.full\\_.pdf](http://www.iwa-network.org/wp-content/uploads/2017/12/9781780408750.full_.pdf)>. Acesso em: 30 jun. 2018.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Assembleia Nacional Constituinte, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 15 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992**. Atos internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1992/decreto-591-6-julho-1992-449000-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 4.377, de 13 de setembro de 2002**. Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, e revoga o Decreto nº 89.460, de 20 de março de 1984. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4377.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4377.htm)>. Acesso em: 27 maio 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 4.387, de 25 de setembro de 2002**. Promulga o Protocolo de Emenda ao Tratado de Cooperação Amazônica. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4387.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4387.htm)>. Acesso em: 20 maio 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.819, de 26 de junho de 2006**. Promulga o Acordo de Sede entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, celebrado em Brasília, em 13 de dezembro de 2002. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5819.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5819.htm)>. Acesso em: 20 maio 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 7.667, de 11 de janeiro de 2012**. Promulga o Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas, firmado em Brasília, em 23 de maio de 2008. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7667.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7667.htm)>. Acesso em: 28 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934**. Decreta o Código de Águas. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1934. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d24643.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d24643.htm)>. Acesso em: 11 maio 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 67.084, de 19 de agosto de 1970**. Promulga o Tratado da Bacia do Prata. Brasília: Presidência da República, 1970. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-67084-19-agosto-1970-408584-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 20 maio 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 85.050, de 18 de agosto de 1980**. Promulga o Tratado de Cooperação Amazônica, concluído entre os Governos República da Bolívia, da República Federativa do Brasil, da República da Colômbia, da República do Equador, da República Cooperativa da Guiana, da República do Peru, da República do Suriname e da República da Venezuela. Brasília, DF: Presidência da República, 1980. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-85050-18-agosto-1980-434445-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 20 maio 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990**. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d99710.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm)>. Acesso em: 27 maio 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto Legislativo nº 52, de 2017.** Aprova o texto do Acordo sobre o Aquífero Guarani, firmado em San Juan, República Argentina, em 2 de agosto de 2010. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2017. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2017/decretolegislativo-52-3-maio-2017-784714-acordo-152560-pl.html>>. Acesso em: 27 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973.** Dispõe sobre o Estatuto do Índio. Brasília, DF: Presidência da República, 1973. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6001.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6001.htm)>. Acesso em: 30 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989.** Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1989. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7783.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7783.htm)>. Acesso em: 30 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997.** Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9433.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9433.htm)>. Acesso em: 11 maio 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000.** Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas - ANA, entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9984.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9984.htm)>. Acesso em: 30 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Brasília: Presidência da República, 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm)>. Acesso em: 11 maio 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.** Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm)>. Acesso em: 11 maio 2018.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 844, de 6 de julho de 2018.** Atualiza o marco legal do saneamento básico e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv844.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv844.htm)>. Acesso em: 30 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. **Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB).** Brasília, DF: MCIDADES.SNSA, 2013. Disponível em: <[http://www.cecol.fsp.usp.br/dcms/uploads/arquivos/1446465969\\_Brasil-PlanoNacionalDeSaneamentoB%C3%A1sico-2013.pdf](http://www.cecol.fsp.usp.br/dcms/uploads/arquivos/1446465969_Brasil-PlanoNacionalDeSaneamentoB%C3%A1sico-2013.pdf)>. Acesso em: 30 jun. 2018.

BREWER-CARIAS, Allan R. **Las implicaciones constitucionales de la integración económica regional.** Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 1998. (Cuadernos de la Cátedra Allan R. Brewer-Carias de Derecho Público, Universidad Católica de Tachira ; n. 5)

BULTO, Takele Soboka. Muito familiar para ignorar, muito novo para reconhecer: a situação do direito humano à água em nível global. In: CASTRO, José Esteban Castro; HELLER, Léo; MORAIS, Maria da Piedade (Eds.). **O direito à água como política pública na América Latina: uma exploração teórica e empírica.** Brasília, DF: IPEA, 2015, p. 25-56.

CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de; CADEMARTORI, Sérgio Urquhart. Repensando a teoria e a prática do direito à água. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, Belo Horizonte, n. 69, p. 133-160, jun./dez. 2016. Disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_informativo/bibli\\_inf\\_2006/Rev-FD-UFMG\\_69.05.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-FD-UFMG_69.05.pdf)>. Acesso em: 30 jun. 2018.

CADEMARTORI, Sérgio Urquhart; CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de. El agua como un derecho fundamental y el derecho al agua potable como un derecho humano fundamental: una propuesta teórica de políticas públicas. **Jurídicas**, Manizales, v. 11, n. 1, p. 117-137, ene./jun. 2014. Disponível em: <[http://200.21.104.25/juridicas/downloads/Juridicas11\(1\)\\_7.pdf](http://200.21.104.25/juridicas/downloads/Juridicas11(1)_7.pdf)>. Acesso em: 30 jun. 2018.

CAMILO HERRERA, Juan. Las cláusulas de integración en las constituciones de Suramérica: 200 años después de la Carta de Jamaica. **Colombia Internacional**, Bogotá, n. 86, p. 165-192, ene./abr. 2016. Disponível em: <<http://www.scielo.org.co/pdf/rci/n86/n86a07.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 5. ed. Coimbra: Almedina, 2002.

CARLI, Ana Alice de. **A água e seus instrumentos de efetividade**: educação ambiental, normatização, tecnologia e tributação. Campinas, SP: Millennium, 2013.

CARPIZO, Jorge. Globalización y los principios de soberanía, autodeterminación y no intervención. **Anuario Mexicano de Derecho Internacional**, México, DF, v. 4, p. 117-148, 2004.

CARVALHO, Ivo César Barreto de; MELO, Álisson José Maia. A obrigatoriedade de conexão às redes públicas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário e a remuneração dos serviços. **Revista Opinião Jurídica**, Fortaleza, ano 9, n. 13, p. 93-113, jan./dez. 2011. Disponível em: <<http://periodicos.unichristus.edu.br/index.php/opiniaojuridica/article/download/784/244>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

CASSESE, Sabino. Como nasce un ordine giuridico globale. **Rivista giuridica degli studenti dell'Università di Macerata**, Macerata, n. 0, p. 15-21, 2010a. Disponível em: <<http://riviste.unimc.it/index.php/rgs/index/>>. Acesso em: 26 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. **Dimensione non nazionale del diritto amministrativo, erosione della sovranità, globalizzazione**. Intervento alla giornata in onore di Mario P. Chiti, Istituto Sturzo, Roma, 25 set. 2015. Disponível em: <[http://www.irpa.eu/wp-content/uploads/2016/01/Cassese\\_Dimensione.non\\_nazionale.diritto.amministrativo.pdf](http://www.irpa.eu/wp-content/uploads/2016/01/Cassese_Dimensione.non_nazionale.diritto.amministrativo.pdf)>. Acesso em: 26 jul 2017.

\_\_\_\_\_. Is there a global administrative law? In: VON BOGDANDY, A. et al. (eds.). **The exercise of public authority by international institutions**. Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht 2010. Berlin, Heidelberg: Springer, 2010b.

\_\_\_\_\_. **La globalización jurídica**. Traducción de Luis Ortega, Isaac Martín Delgado y Isabel Gallego Córcoles. Madrid; Barcelona: INAP; Marcial Pons, 2006.

\_\_\_\_\_. What is global administrative law and why study it? In: \_\_\_\_\_. (org.). **Global administrative law: an italian perspective**. Robert Schuman Centre for Advanced Studies,

Global Governance Programme, RSCAS Policy Paper 2012/04. Florence: European University Institute, 2012.

CEARÁ. **Decreto nº 31.076, de 12 de dezembro de 2012**. Regulamenta os artigos 6º a 13 da Lei nº 14.844, de 28 de dezembro de 2010, referentes à outorga de direito de uso dos recursos hídricos e de execução de obras e serviços de interferência hídrica, cria o sistema de outorga para uso da água e de execução de obras, e dá outras providências. Fortaleza: Governo do Estado, 2012. Disponível em: <<https://portal.cogerh.com.br/legislacao-estadual/category/319-2012.html?download=623:decreto-n-31-076-de-12-de-dezembro-de-2012>>. Acesso em: 29 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 162, de 20 de junho de 2016**. Institui a política estadual de abastecimento de água e de esgotamento sanitário no Estado do Ceará, institui o sistema estadual de abastecimento de água e esgotamento sanitário, o sistema estadual de informações em saneamento, e cria o fundo estadual de saneamento. Fortaleza: Governo do Estado, 2016. Disponível em: <<http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2015/12/Lei-Complementar-nº162-2016-Cria-a-Política-Estadual-de-Abastecimento-de-Água-e-Esgotamento-Sanitário-no-Estado-do-Ceará.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 14.844, de 28 de dezembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos, institui o Sistema Integrado de Gestão de Recursos Hídricos - SIGERH, e dá outras providências. Fortaleza: Governo do Estado, 2010. Disponível em: <<http://www.arce.ce.gov.br/index.php/legislacao/leis?download=171%3Alei-estadual-14844-de-281210>>. Acesso em: 29 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 16.033, de 20 de junho de 2016**. Dispõe sobre a política de reúso de água não potável no âmbito do Estado do Ceará. Fortaleza: Governo do Estado, 2016. Disponível em: <<https://www2.al.ce.gov.br/legislativo/legislacao5/leis2016/16033.htm>>. Acesso em: 29 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 16.096, de 27 de julho de 2016**. Dispõe sobre publicidade das outorgas de uso de recursos hídricos. Fortaleza: Governo do Estado, 2016. Disponível em: <<https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/desenv-regional-recursos-hidricos-minas-e-pesca/item/4508-lei-n-16-096-de-27-07-16-d-o-29-07-16>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Conselho Estadual de Recursos Hídricos. Resolução CONERH nº 06/2017, de 17 de agosto de 2017. Dispõe sobre a cobrança pelo uso dos recursos hídricos superficiais e subterrâneos de domínio do Estado do Ceará ou da União. **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza, série 3, ano IX, n. 162, p. 75-76, 28 ago. 2017. Disponível em: <<http://imagens.seplag.ce.gov.br/PDF/20170828/do20170828p02.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

CESAR, Raquel Coelho Lenz. A Unasul e o processo de integração latino-americano. In: CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de et al. (org.). **A construção jurídica da Unasul**. Florianópolis: FUNJAB, 2011, p. 15-41.

CHILE. **Constituição (2005)**. Constitución Política de la República de Chile. Santiago: Asamblea Constituyente, 2005. Disponível em: <<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto com Fuerza de Ley nº 1.122, de 13 de agosto de 1981.** Fija texto del Código de Aguas. Santiago: Presidencia de la República, 1981. Disponível em: <<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=5605&r=1>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

CNI [Confederação Nacional da Indústria]. **Saneamento básico:** uma agenda regulatória e institucional. Brasília: CNI, 2018. (Proposta da indústria eleições 2018 ; v. 25). Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/wp-content/uploads/2018/06/relacaosaneamento-CNI-.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

CNRH [Conselho Nacional de Recursos Hídricos]. **Resolução nº 15, de 11 de janeiro de 2001.** Brasília, DF: CNRH, 2001. Disponível em: <[http://www.cnrh.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=61](http://www.cnrh.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=61)>. Acesso em: 27 maio 2018.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 54, de 28 de novembro de 2005.** Brasília, DF: CNRH, 2005. Disponível em: <<http://www.cnrh.gov.br/>>. Acesso em: 29 jun. 2018.

COLOMBIA. **Constituição (1991).** Constitución Política de Colombia 1991: actualizada con los actos legislativos a 2016. Bogotá: Corte Constitucional, 2016. Disponível em: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Ley 99 de 1993.** Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Congreso de Colombia, 1993. Disponível em: <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=297>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Ley 142 del 11 de julio de 1994.** Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Congreso de Colombia, 1994. Disponível em: <<http://www.minvivienda.gov.co/LeyesAgua/0142%20-%201994.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Corte Constitucional. Sala Sexta de Revisión. **T-622 de 2016.** Magistrado Ponente Jorge Iván Palacio Palacio, juzgado en 10 nov. 2016. Disponível em: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/T-622-16.htm>>. Acesso em: 6 jul. 2017.

COMBA, Andrea. Da Alalc à Aladi. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 21, n. 81, jan./mar. 1984. Suplemento, capítulo III. Tradução de Anna Maria Villela. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/185420/000406285.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 1º jun. 2018.

COMPARATO, Fábio Konder. O indispensável direito econômico. In: \_\_\_\_\_. **Ensaio e pareceres de direito empresarial.** Rio de Janeiro: Forense, 1978.

CONAMA [Conselho Nacional do Meio Ambiente]. **Resolução nº 357, de 17 de março de 2005.** Dispõe sobre a classificação dos corpos de água e diretrizes ambientais para o seu enquadramento, bem como estabelece as condições e padrões de lançamento de efluentes, e dá outras providências. Brasília, DF: CONAMA, 2005. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/>>. Acesso em: 13 set. 2016.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 430, de 13 de maio de 2011.** Dispõe sobre as condições e padrões de lançamento de efluentes, complementa e altera a Resolução nº 357, de 17 de março de 2005, do

Conselho Nacional do Meio Ambiente-CONAMA. Brasília, DF: CONAMA, 2011. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=646>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

CONGRÈS DE VIENNE. Traité de Vienne, du 9 juin 1815. **Actes du Congrès de Vienne**. Vienne: Imprimerie royale, 1816, p. 1-79. Disponível em: <[https://fr.wikisource.org/wiki/Trait%C3%A9\\_de\\_Vienne\\_\(1815\)](https://fr.wikisource.org/wiki/Trait%C3%A9_de_Vienne_(1815))>. Acesso em: 15 abr. 2018.

COSTA, José Augusto Fontoura; SOLA, Fernanda; SILVA, Solange Teles da. Análise jurídica da Convenção de Nova Iorque de 1997. **Revista de Direito Ambiental.**, São Paulo, v. 21, n. 83, p. 265-295, jul./set. 2016..

COSTA, Maria D'Assunção. **Comentários à lei do petróleo: lei federal nº 9.478, de 6-8-1997**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

CRA [Comisión Reguladora de Agua] et al. **Análisis del sector de agua potable y saneamiento en Colombia: plan regional de inversiones en ambiente y salud**. Bogotá: CRA, 1997. (Análisis ; 11). Disponível em: <[https://www.paho.org/coL/index.php?option=com\\_docman&view=download&category\\_slug=documentos-nacionales&alias=1392-analisis-sectorial-de-agua-y-saneamiento-en-colombia&Itemid=688](https://www.paho.org/coL/index.php?option=com_docman&view=download&category_slug=documentos-nacionales&alias=1392-analisis-sectorial-de-agua-y-saneamiento-en-colombia&Itemid=688)>. Acesso em: 30 jun. 2018.

CRESPO F., Carlos. Continuidad y ruptura: la “guerra del agua” y los nuevos movimientos sociales en Bolivia. **OSAL: Observatorio Social de América Latina**, Buenos Aires, ano I, n. 2, Análisis de Casos p. 21-28, sep. 2000. Disponível em: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/clacso/index/assoc/D3509.dir/3bolivia.pdf>>. Acesso em: 1º jun. 2018.

CRETELLA NETTO, José. Organizações internacionais. In: GUERRA, Sidney (Coord.). **Tratado de direito internacional**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2008, p. 149-255.

CUÉLLAR, Leila. Serviço de abastecimento de água e a suspensão do fornecimento. In: \_\_\_\_\_; MOREIRA, Egon Bockmann. **Estudos de direito econômico**. v. 1. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 331-369.

DARÍO BERGEL, Salvador. Desarrollo sustentable y medio ambiente: la perspectiva latinoamericana. **Alegatos**, México, n. 24, mayo/ago. 1993. Disponível em: <<https://www.azc.uam.mx/publicaciones/alegatos/pdfs/22/24-15.pdf>>. Acesso em: 7 jun. 2018.

DE CARLOS VÁSQUEZ, María José de. Aproximación al concepto de soberanía en el marco de las relaciones internacionales. **Saberes**, v. 1, Separata, p. 1-20, 2003. Disponível em: <<https://revistas.uax.es/index.php/saberes/article/view/676>>. Acesso em: 1º jun. 2018.

DECIAN, Vanderlei. Bacia hidrográfica como unidade de planejamento. In: ZAKRZEWSKI, Sônia Balvedi (org.). **Conservação e uso sustentável da água: múltiplos olhares**. Erechim, RS: EdiFapes, 2007, p. 9-31.

DISTRITO FEDERAL. **Decreto nº 22.358, de 31 de agosto de 2001**. Dispõe sobre a outorga de direito de uso de água subterrânea no território do Distrito Federal de que trata o inciso II, do artigo 12, da Lei n.º 2.725 de 13 de junho de 2001, e dá outras providências. Brasília, DF: Governo do Distrito Federal, 2001. Disponível em: <<http://www.sema.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/09/Decreto-Distrital-n%C2%BA-22.358-de-2001.pdf>>. Acesso em: 29 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 38.458, de 30 de agosto de 2017.** Institui o Conselho de Saneamento Básico do Distrito Federal - CONSAB. Brasília, DF: Governo do Estado, 2017. Disponível em: <[http://www.sinesp.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/11/Decreto-n%C2%BA-38.485\\_2017.pdf](http://www.sinesp.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/11/Decreto-n%C2%BA-38.485_2017.pdf)>. Acesso em: 30 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 2.725, de 13 de junho de 2001.** Institui a Política de Recursos Hídricos e cria o Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Distrito Federal. Brasília, DF: Governo do Distrito Federal, 2001. Disponível em: <<http://www.sema.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/09/Lei-Distrital-n%C2%BA-2.725-de-2001.pdf>>. Acesso em: 29 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.285, de 26 de dezembro de 2008.** Reestrutura a Agência Reguladora de Águas e Saneamento do Distrito Federal – ADASA/DF, dispõe sobre recursos hídricos e serviços públicos no Distrito Federal e dá outras providências. Brasília, DF: Governo do Distrito Federal, 2008. Disponível em: <<http://www.mpdft.mp.br/saude/images/legislacao/LEI-DF-2008-4285-.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

DRUMMOND, Nathalie. A guerra da água na Bolívia: a luta do movimento popular contra a privatização de um recurso natural. **Revista NERA**, Presidente Prudente, ano 18, n. 28, Dossiê, p. 186-205, 2015. Disponível em: <<http://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/view/3998/4155>>. Acesso em: 1º jun. 2018.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério.** Tradução de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.ww

ECUADOR. **Constituição (2008).** Constitución de la República del Ecuador. Quito: Asamblea Constituyente, 2008. Disponível em: <[https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bolsillo.pdf)>. Acesso em: 30 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua. **Registro Oficial**, Quito, año II, n. 305, Segundo Suplemento, p. 1-32, 6 ago. 2014. Quito: Asamblea Nacional, 2014. Disponível em: <<http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/ecu165480.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

ELMAUER, Douglas. Transconstitucionalismo: do acoplamento estrutural à racionalidade transversal. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 108, p. 855-864, jan./dez. 2013. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/68006/70863>>. Acesso em: 26 jun. 2018.

EMBED, Antonio; MARTÍN, Liber. **La experiencia legislativa del decenio 2005-2015 en materia de aguas en América Latina.** Santiago de Chile: Naciones Unidas; CEPAL, 2015. (Serie Recursos Naturales e Infraestructura, 173). Disponível em: <[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38947/1/S1500777\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38947/1/S1500777_es.pdf)>. Acesso em: 20 maio 2018.

ESPÍRITO SANTO. **Lei nº 9.096, de 29 de dezembro de 2008.** Estabelece as Diretrizes e a Política Estadual de Saneamento Básico e dá outras providências. Vitória: Governo do Estado, 2008. Disponível em: <<http://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LO9096.html>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.179.** Dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos, institui o Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado do Espírito Santo – SIGERH/ES e dá outras providências. Vitória: Governo do Estado, 2014. Disponível em: <<https://agerh.es.gov.br/Media/agerh/Legisla%C3%A7%C3%A3o/>>

Legisla%C3%A7%C3%A3o%20Agerh/Leis/Lei%2010179%20de%202014%20-%20Politica%20Estadual%20de%20Recursos%20Hidricos.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.487, de 12 de janeiro de 2016.** Dispõe sobre a prática do reúso de efluentes das Estações de Tratamento de Esgoto – ETEs para fins industriais. Vitória: Governo do Estado, 2016. Disponível em: <<http://www.conslegis.es.gov.br/HandlersConsulta/DownloadArquivo.ashx?idDoc=32215&tipoDoc=0>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

FERNANDES, Jeane Santos Bernardino. O problema da prestação de serviços públicos (de fornecimento de água tratada e esgotamento sanitário) no Brasil. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 20., Vitória, 2011. **Anais...** Florianópolis: FUNJAB, 2011. Disponível em: <[https://s3.amazonaws.com/conpedi2/anteriores/XX+Congresso+Nacional+-UFES+Vit%C3%B3ria+-ES+\(16%2C+17%2C+18+e+19+de+novembro+de+2011\).pdf](https://s3.amazonaws.com/conpedi2/anteriores/XX+Congresso+Nacional+-UFES+Vit%C3%B3ria+-ES+(16%2C+17%2C+18+e+19+de+novembro+de+2011).pdf)>. Acesso em: 30 jun. 2018.

FERNÁNDEZ MORALES, Juan Carlos. Régimen administrativo de las aguas en Venezuela: referencia especial a la Ley de Aguas. **Revista Derecho y Reforma Agraria: ambiente y sociedad**, Mérida, Venezuela, n. 33, p. 15-46, dic. 2007. Disponível em: <<http://www.saber.ula.ve/bitstream/handle/123456789/24917/articulo1.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2018.

FERRAJOLI, Luigi. Por uma carta dos bens fundamentais. Tradução de Daniela Cademartori e Sérgio Cademartori. **Sequência**, Florianópolis, n. 60, p. 29-73, jul. 2010. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/download/2177-7055.2010v31n60p29/15066>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

FERRARESE, Maria Rosaria. Il diritto orizzontale. L'ordinamento giuridico globale secondo Sabino Cassese. **Politica del diritto**, ano XXXVIII, n. 4, p. 639-652, dic. 2007. Disponível em: <[http://static.luiss.it/siti/media/6/20090522-II%20diritto%20orizzontale\\_Ferrarese.pdf](http://static.luiss.it/siti/media/6/20090522-II%20diritto%20orizzontale_Ferrarese.pdf)>. Acesso em: 26 jul. 2017.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Águas no novo código civil (Lei 10.406/2002). In: WOLKMER, Maria de Fátima Schumacher; MELO, Milena Petters (org.). **Crise ambiental, direitos à água e sustentabilidade: visões multidisciplinares**. Caxias do Sul: Educus, 2012, p. 33-45

FONAG [Fondo para la protección del agua]. **Ríos de aprendizaje: 10 años de educación ambiental**. Quito: FONAG, 2018. Disponível em: <<http://www.fonag.org.ec/web/wp-content/uploads/2018/04/FONAGrios-de-aprendizaje-ilovepdf-compressed.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2018.

FONTOURA, Jorge. O avanço constitucional argentino e o Brasil. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, ano 37, n. 146, p. 55-59, abr./jun. 2000. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/579/r146-04.pdf?sequence=4>>. Acesso em: 24 jun. 2018.

FRANCISCUS. **Lettera encíclica laudato si' del santo padre Francesco sulla cura della casa comune**. Città del Vaticano: Libreria Editrice Vaticana, 2015. Disponível em: <[http://w2.vatican.va/content/dam/francesco/pdf/encyclicals/documents/papa-francesco\\_20150524\\_enciclica-laudato-si\\_it.pdf](http://w2.vatican.va/content/dam/francesco/pdf/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si_it.pdf)>. Acesso em: 30 jun. 2018.

FREITAS, Juarez. O princípio constitucional da precaução e o dever estatal de evitar danos juridicamente injustos. *Atualidades jurídicas*, Brasília, n. 1, mar./abr. 2008. Disponível em: . Acesso em: 1º jun. 2018.

FUNASA [Fundação Nacional de Saúde]. **Manual de saneamento**. 4. ed. Brasília, DF: Funasa, 2015. Disponível em: <[https://funasa-my.sharepoint.com/personal/imprensa\\_funasa\\_gov\\_br/Documents/Biblioteca\\_Eletronica/Engenharia\\_de\\_Saude\\_Publica/eng\\_saneam2.pdf?slrid=3774769e-10ce-6000-2731-8e6d5badca65](https://funasa-my.sharepoint.com/personal/imprensa_funasa_gov_br/Documents/Biblioteca_Eletronica/Engenharia_de_Saude_Publica/eng_saneam2.pdf?slrid=3774769e-10ce-6000-2731-8e6d5badca65)>. Acesso em: 30 jun. 2018.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de direito administrativo**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

GALINDO, Bruno. As mudanças constitucionais no Brasil e na Alemanha em virtude da adaptação ao direito da integração. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, ano 39, n. 154, p. 93-114, abr./jun. 2002. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/774/R154-07.pdf?sequence=4>>. Acesso em: 24 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Teoria intercultural da constituição**: a transformação paradigmática da teoria da constituição diante da integração interestatal a União Europeia e no Mercosul. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

GALVÃO, Leonardo Vasconcellos Braz; BEZERRA, David Maia. Duodécimo do legislativo municipal: da impossibilidade de contabilização do produto da arrecadação da prestação de serviço público de saneamento básico para sua formação. **Revista Brasileira de Direito Municipal**, Belo Horizonte, v. 18, n. 65, p. 101-114, jul./set. 2017.

GALVÃO, Silvano Macêdo; MAZZUOLI, Valério de Oliveira. A proteção internacional do meio ambiente no tratado de cooperação amazônica. In: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, 20., Belo Horizonte, 22-25 jun. 2011. **Anais...** Florianópolis: Funjab, 2011, p. 5060-5079. Disponível em: <<http://conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/XXencontro/Integra.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2018.

GALVÃO JUNIOR, Alceu de Castro; SOARES, Marcella Facó. Aspectos técnicos para a regulamentação da água de reúso. In: MELO, Álisson José Maia (org.). **Direito das águas**: homenagem aos vinte anos da Política Nacional de Recursos Hídricos e aos dez anos da Lei Nacional do Saneamento Básico. Fortaleza: AJMM, 2017, p. 33-43.

GARCIA, Marcos Leite. Sustentabilidade e direitos fundamentais à saúde: a questão da qualidade da água para consumo humano. In: In: MORAES, Germana de Oliveira; MARQUES JÚNIOR, William Paiva; MELO, Álisson José Maia (org.). **As águas da Unasul na Rio+20**: direito fundamental à água e ao saneamento básico, sustentabilidade, integração da América do Sul, novo constitucionalismo latino-americano e sistema brasileiro. Curitiba: CRV, 2013, p. 43-68.

GARCIA, Tatiana de Souza Leite; RIBEIRO, Wagner Costa. Governança de águas transfronteiriças na bacia do prata. In: SEMINÁRIO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 3., 2016, Florianópolis. **Anais Eletrônicos...**: repensando interesses e desafios para a inserção internacional do Brasil no século XXI. Florianópolis: Associação Brasileira de Relações Internacionais, 2016. Disponível em: <<http://www.seminario2016.abri.org.br/>>. Acesso em: 26 jun. 2018.

GERENT, Juliana; GONÇALVES, Alcindo. Acordo sobre o Aquífero Guarani: proposta de um regime jurídico regional. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, ano 21, n. 83, p. 209-228, jul./set. 2016.

GERVASONI, Tássia Aparecida. Globalização e internacionalização do direito a partir dos direitos humanos: impactos no constitucionalismo latino-americano. **Nomos**: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC, v. 37, n. 2, p. 115-137, jul./dez. 2017. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufc.br/nomos/article/view/6357/71801>>. Acesso em: 24 jun. 2018.

GIANASI, Bruno Lainetti; SEIFERT JUNIOR, Carlos Alberto; MENDONÇA, Luís Felipe Ferreira de; OLIVEIRA, Allan de; FARINA, Eduardo; TAGLIANI, Carlos Roney Armanini. A gestão ambiental em áreas de fronteira: estudo de caso nos municípios do Chuí e Jaguarão, RS, Brasil. In: **12º Encuentro de Geógrafos de América Latina: caminando en una América Latina en transformación**, 2009, Montevideo, Uruguai. Disponível em: <[http://egal2009.easyplanners.info/area07/7221\\_Lainetti\\_Gianasi\\_Bruno.pdf](http://egal2009.easyplanners.info/area07/7221_Lainetti_Gianasi_Bruno.pdf)>. Acesso em: 20 maio 2018.

GOIÁS. **Lei nº 13.123, de 16 de julho de 1997**. Estabelece normas de orientação à política estadual de recursos hídricos, bem como ao sistema integrado de gerenciamento de recursos hídricos e dá outras providências. Goiânia: Governo do Estado, 1997. Disponível em: <[http://www.gabinetecivil.go.gov.br/leis\\_ordinarias/1997/lei\\_13123.htm](http://www.gabinetecivil.go.gov.br/leis_ordinarias/1997/lei_13123.htm)>. Acesso em: 29 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.583, de 11 de janeiro de 2000**. Dispõe sobre a conservação e proteção ambiental dos depósitos de água subterrânea no Estado de Goiás e dá outras providências. Goiânia: Governo do Estado, 2000. Disponível em: <[http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/leis\\_ordinarias/2000/lei\\_13583.htm](http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/leis_ordinarias/2000/lei_13583.htm)>. Acesso em: 29 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 14.939, de 15 de setembro de 2004**. Institui o Marco Regulatório da Prestação de Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário, cria o Conselho Estadual de Saneamento - CESAM e dá outras providências. Goiânia: Governo do Estado, 2004. Disponível em: <[http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/leis\\_ordinarias/2004/lei\\_14939.htm](http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/leis_ordinarias/2004/lei_14939.htm)>. Acesso em: 30 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 19.453, de 16 de setembro de 2016**. Institui a Política Estadual de Saneamento Básico e dá outras providências. Goiânia: Governo do Estado, 2016. Disponível em: <[http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/leis\\_ordinarias/2016/lei\\_19453.htm](http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/leis_ordinarias/2016/lei_19453.htm)>. Acesso em: 30 jun. 2018.

GOMES, Daniela Machado; FREITAS, Raquel Coelho de. O Tratado de Cooperação Amazônica e a integração na América Latina. In: MORAES, Germana de Oliveira; MARQUES JÚNIOR, William Paiva; MELO, Álisson José Maia (org.). **As águas da Unasul na Rio+20: direito fundamental à água e ao saneamento básico, sustentabilidade, integração da América do Sul, novo constitucionalismo latino-americano e sistema brasileiro**. Curitiba: CRV, 2013, p. 133-145.

GOMES, Eduardo Biacchi. Assimetrias na América do Sul: viés de desenvolvimento a partir da democracia e dos direitos humanos. In: BARRAL, Welber; BACELLAR FILHO, Romeu Felipe (org.). **Integração regional e desenvolvimento**. Florianópolis: Boiteux, 2007, p. 251-281.

GOMES, Rita de Cássia da Conceição. Políticas públicas no Nordeste do Brasil: a produção de enclaves e de desigualdades socioespaciais. **Revista de Geografia e Ordenamento do Território**, Porto, n. 8, p. 11-31, dez. 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.mec.pt/pdf/got/n8/n8a03.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2018.

GONDIM, Liliane Sonsol; MELO, Álisson José Maia. Repensando a titularidade dos serviços de saneamento básico: as implicações do “silêncio eloquente” constitucional. In: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, 21., Uberlândia, 2012. **Anais...** Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012, p. 3973-3991.

\_\_\_\_\_. Para onde vão as agências reguladoras no Brasil: análise das reformas às leis institucionais da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará (Arce). **REDAE**, Salvador, v. 39, p. III-1-III-23, 2014. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=651>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

GUYANA. **Constituição (1980)**. Constitution of the Co-operative Republic of Guyana Act. Georgetown: National Assembly, 1980. Disponível em: <<http://parliament.gov.gy/constitution.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Act no. 6 of 2006**. Amerindian Act 2006. Georgetown: Office of the President, 2006. Disponível em: <[http://parliament.gov.gy/documents/acts/4680-act\\_no\\_6\\_of\\_2006.pdf](http://parliament.gov.gy/documents/acts/4680-act_no_6_of_2006.pdf)>. Acesso em: 30 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Act no. 5 of 2002**. Water and Sewerage Act. Chapter 30:01. Georgetown: Office of the President, 2002. Disponível em: <<http://mola.gov.gy/information/laws-of-guyana/588-chapter-3001-water-and-sewerage-reserved/file>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

GRUBBA, Leilane Serratine; CARMO, Valter Moura do. Do surgimento dos direitos humanos à possibilidade de uma nova concepção: universalidade, integralidade e o papel dos movimentos sociais. In: FARIA, Edimur Ferreira de; BEÇAK, Rubens (coord.). **Direitos humanos, direito internacional e direito constitucional: judicialização, processo e sistemas de proteção II**. Florianópolis: CONPEDI, 2017, p. 139-158. Disponível em: <<https://www.conpedi.org.br/publicacoes/c7yrg601/89g24bgo/A1J4O2psjF1G35tB.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

GWP [Global Water Partnership]. **South America**. Disponível em: <<http://www.gwp.org/en/gwp-in-action/South-America/>>. Acesso em: 20 nov. 2012.

HÄBERLE, Peter. **El estado constitucional**. Traducción de Héctor Fix-Fierro. 2. ed. México: UNAM, IJ, 2016.

\_\_\_\_\_. El estado constitucional europeo. In: \_\_\_\_\_ et al. **La constitucionalización de Europa**. México: UNAM, IJ, 2004.

\_\_\_\_\_. **Estado constitucional cooperativo**. Tradução de Marcos Augusto Maliska e Elisete Antoniuk. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

\_\_\_\_\_; KOTZUR, Markus. **De la soberanía al derecho constitucional común:** palabras clave para un diálogo europeo-latinoamericano. Traducción de Héctor Fix-Fierro. México: UNAM, 2011.

HERRERA FLORES, Joaquín. **Los derechos humanos como productos culturales:** crítica del humanismo abstracto. Madrid: Catarata, 2005.

HESSE, Konrad. **Elementos de direito constitucional da república federal da Alemanha.** Tradução de Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1998.

IGAM. **Glossário de termos relacionados à gestão de recursos hídricos:** publicação específica para a I Oficina do Sistema Estadual de Informações sobre Recursos Hídricos. Belo Horizonte: IGAM, 2008

ILA [International Law Association]. **Report of the 48th Conference of the International Law Association at New York, 1958.** London: W. Clowes and Sons, 1958. Disponível em: <<https://oregondigital.org/sets/middle-east-water/oregondigital:df710m482#page/1/mode/1up>>. Acesso em: 15 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. The Helsinki Rules. In: \_\_\_\_\_. **Report of the 52th Conference of the International Law Association held at Helsinki, 1966.** London: ILA, 1967, p. 484-533. Disponível em: <<http://heinonline.org/HOL/Page?collection=ilarc&handle=hein.ilarc/ilarc1966&id=6>>. Acesso em: 20 maio 2018.

IRTI, Natalino. **L'ordine giuridico del mercato.** 3. ed. Roma: Laterza, 2004.

JONES, J. A. A.; SCARPATI, O. E. Water resources issue in South America. **Geojournal**, n. 70, p. 227-231, 2007.

JURA, Cristian. Evolution of international governmental organization concerning Danube River. **Journal of Danubian Studies and Research**, Galati (Romania), v. 4, n. 1, p. 104-111, jan./jul. 2014. Disponível em: <<http://journals.univ-danubius.ro/index.php/research/article/download/2569/2232>>. Acesso em: 15 abr. 2018.

JUSTEN FILHO, Marçal. Serviço público no direito brasileiro. **Revista do Direito Público da Economia**, Belo Horizonte, ano 2, n. 7, p. 143-169, jul./set. 2004.

KAHNEMAN, Daniel. **Rápido e devagar:** duas formas de pensar. São Paulo: Objetiva, 2012.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do estado.** Tradução de Luís Carlos Borges. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KINGSBURY, Benedict; KRISCH, Nico; STEWART, Richard B. The emergence of global administrative law. **New York University Public Law and Legal Theory Working Papers**, paper 17, 2005. Disponível em: <[http://lsr.nellco.org/nyu\\_plltwp/17](http://lsr.nellco.org/nyu_plltwp/17)>. Acesso em: 26 jul. 2017.

LACABANA, Miguel; CARIOLA, Cecilia. Participação e inovação organizativa na prestação de serviços de água e esgotos na Venezuela. In: HELLER, Léo; ESTEBAN CASTRO, José (org.). **Política pública e gestão de serviços de saneamento.** Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013, p. 451-463.

LENTINI, Emilio. La contabilidad regulatoria de los servicios de agua potable y saneamiento: la experiencia en el Área Metropolitana de Buenos Aires. **Network for Cooperation in Integrated Water Resource Management for Sustainable Development in Latin America and the Caribbean**, Santiago, n. 29, p. 3-4, mar. 2009. Disponível em: <[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39403/1/Carta29\\_en.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39403/1/Carta29_en.pdf)>. Acesso em: 15 maio 2018.

LLORET, Pablo. FONAG: un fideicomiso como herramienta financiera para la conservación y cuidado del agua en Quito, Ecuador. **Network for Cooperation in Integrated Water Resource Management for Sustainable Development in Latin America and the Caribbean**, Santiago, n. 29, p. 5-6, mar. 2009. Disponível em: <[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39403/1/Carta29\\_en.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39403/1/Carta29_en.pdf)>. Acesso em: 15 maio 2018.

LOPES FILHO, Juraci Mourão. **Competências federativas**: na constituição e nos precedentes do STF. Salvador: Juspodivm, 2012.

MAAS, Rosana Helena. Serviço público e constitucionalismo brasileiro: uma abordagem a partir dos aportes teóricos de Jürgen Habermas e de Peter Häberle. In: SILVA, Maria Teresinha Pereira e; ZANOTELLI, Maurício. **Direito e administração pública**: por uma hermenêutica compatível com os desafios contemporâneos. Curitiba: Juruá, 2011, p. 103-117.

MALAMUD, Andrés; SOUSA, Luís de. Parlamentos supranacionais na Europa e na América Latina: entre o fortalecimento e a irrelevância. **Revista Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 2, july/dec. 2005, p. 369-409. Disponível em: <[http://home.iscte-iul.pt/~ansmd/ContextoInternacional27-2\(Malamud-deSousa\).pdf](http://home.iscte-iul.pt/~ansmd/ContextoInternacional27-2(Malamud-deSousa).pdf)>. Acesso em: 14 out. 2018.

MALBERG, R. Carré de. **Teoría general del estado**. 2. ed. Traducción de José Lión Depetre. México: Fonde de Cultura Económica, 1992.

MARANHÃO. **Decreto nº 28.008, de 30 de janeiro de 2012**. Regulamenta a Lei nº 8.149, de 15 de junho de 2004 e a Lei nº 5.405, de 08 de abril de 1992, com relação às águas subterrâneas e dá outras providências. São Luís: Governo do Estado, 2012. Disponível em: <[http://www.caema.ma.gov.br/portalaema/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=1101&Itemid=83](http://www.caema.ma.gov.br/portalaema/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=1101&Itemid=83)>. Acesso em: 29 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.149 de 15 de junho de 2004**. Dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos, o Sistema de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos, e dá outras providências. São Luís: Assembleia Legislativa, 2004. Disponível em: <[http://arquivos.al.ma.leg.br:8080/ged/legislacao/LEI\\_8149](http://arquivos.al.ma.leg.br:8080/ged/legislacao/LEI_8149)>. Acesso em: 29 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.923, de 12 de janeiro de 2009**. Institui a Política Estadual de Saneamento Básico - PESB, disciplina o convênio de cooperação entre entes federados para autorizar a gestão associada de serviços públicos de saneamento básico, e dá outras providências. São Luís: Governo do Estado, 2009. Disponível em: <<http://www.stc.ma.gov.br/legisla-documento/?id=2578>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira; MENDES, Carlos André Bulhões. A obrigação de prévia notificação e seus dissabores na Bacia do Prata. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, ano 20, v. 80, p. 287-320, out./dez. 2015.

MARCONI, Marina; LAKATOS, Eva. **Fundamentos da metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARQUES JUNIOR, William Paiva. Modelos constitucionais dos países da Unasul: sistemáticas do Brasil, Equador e Bolívia da água como direito humano fundamental e mecanismo de integração continental. In: MORAES, Germana de Oliveira; \_\_\_\_\_; MELO, Álisson José Maia (org.). **As águas da Unasul na Rio+20: direito fundamental à água e ao saneamento básico, sustentabilidade, integração da América do Sul, novo constitucionalismo latino-americano e sistema brasileiro**. Curitiba: CRV, 2013, p. 147-168.

\_\_\_\_\_. Parâmetros jurídico-constitucionais de gestão de recursos hídricos nos países da Unasul: sistemáticas do Brasil, Equador e Bolívia. In: MORAES, Germana de Oliveira; GARCIA, Marcos Leite; UNNEBERG, Flávia Soares (org.). **Para além das fronteiras: o tratamento jurídico das águas na Unasul, Parte II**. Itajaí: Univali, 2012, p. 74-98. (Coleção Osvaldo Ferreira de Melo ; v. 3)

MATA DIZ, Jamile Bergamaschine et al. O princípio da responsabilidade comum, mas diferenciada no direito ambiental e nos projetos de infra-estrutura em âmbito bi ou multilateral. In: BERTONI, Liliana (coord.). **La matriz energética del siglo XXI**. Buenos Aires: Dunken, 2010, p. 124-145.

MATO GROSSO. **Lei nº 6.945, de 05 de novembro de 1997**. Dispõe sobre a Lei de Política Estadual de Recursos Hídricos, institui o Sistema Estadual de Recursos Hídricos e dá outras providências. Cuiabá: Governo do Estado, 1997. Disponível em: <<http://www.al.mt.gov.br/storage/webdisco/leis/lei-6945-1997.pdf>>. Acesso em: 29 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 7.638, de 16 de janeiro de 2002**. Dispõe sobre a política estadual de abastecimento de água e esgotamento sanitário, cria o Conselho e o Fundo Estadual de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário e dá outras providências. Cuiabá: Governo do Estado, 2002. Disponível em: <<https://www.al.mt.gov.br/storage/webdisco/leis/lei-7638-2002.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.612, de 12 de setembro de 2011**. Dispõe sobre a administração e a conservação das águas subterrâneas de domínio do Estado e dá outras providências. Cuiabá: Governo do Estado, 2011. Disponível em: <<http://www.saude.mt.gov.br/arquivo/4892/legislacao>>. Acesso em: 29 jun. 2018.

MATO GROSSO DO SUL. **Lei nº 2.263, de 16 de julho de 2001**. Dispõe sobre a prestação, regulação, fiscalização e controle dos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário e resíduos sólidos, no Estado de Mato Grosso do Sul; cria o Conselho Estadual de Saneamento, e dá outras providências. Campo Grande: Governo do Estado, 2001. Disponível em: <<http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/448b683bce4ca84704256c0b00651e9d/94a61725f7c6b18804256bfb00033e1c?OpenDocument>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 2.363, de 19 de dezembro de 2001**. Cria a Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Mato Grosso do Sul - AGEPAN e o Conselho Estadual de Serviços Públicos, e dá outras providências. Campo Grande: Governo do Estado, 2001. Disponível em: <<http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/448b683bce4ca84704256c0b00651e9d/f85b8eb55b05769004256bfd0060bac5?OpenDocument>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 2.406, de 29 de janeiro de 2002.** Institui a Política Estadual dos Recursos Hídricos, cria o Sistema Estadual de Gerenciamento dos Recursos Hídricos e dá outras providências. Campo Grande: Governo do Estado, 2002. Disponível em: <<http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/448b683bce4ca84704256c0b00651e9d/3682da1a63abd78904256cda006399ed?OpenDocument>>. Acesso em: 29 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 3.183, de 21 de fevereiro de 2006.** Dispõe sobre a administração, a proteção e a conservação das águas subterrâneas de domínio do Estado e dá outras providências. Campo Grande: Assembleia Legislativa, 2006. Disponível em: <[http://www.aguasguariroba.com.br/arquivos/lei\\_estadual\\_3183.pdf](http://www.aguasguariroba.com.br/arquivos/lei_estadual_3183.pdf)>. Acesso em: 29 jun. 2018.

MATTOS, Adherbal Meira. **Direito internacional público.** 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

MATUS, Nancy et al. **Recursos hídricos en Chile: desafíos para la sustentabilidad.** Santiago: Chile Sustentable, 2004. Disponível em: <[http://www.uach.cl/externos/epicforce/pdf/otros\\_documentos/recur\\_hidr\\_chile\\_desaf\\_sust.pdf](http://www.uach.cl/externos/epicforce/pdf/otros_documentos/recur_hidr_chile_desaf_sust.pdf)>. Acesso em: 30 jun. 2018.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **O controle jurisdicional da convencionalidade das leis.** 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. (Coleção direito e ciências afins; v. 4). Disponível em: <[http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/11193/material/Controle\\_Convencionalidade\\_V\\_Mazzuoli.pdf](http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/11193/material/Controle_Convencionalidade_V_Mazzuoli.pdf)>. Acesso em: 30 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Teoria geral do controle de convencionalidade no direito brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 46, n. 181, p. 113-139, jan./mar. 2009. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/194897/000861730.pdf?sequence=3>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

MCCAFFREY, Stephen C. Convention on the law of the non-navigational uses of international watercourses. **United Nations Audiovisual Library of International Law**, New York, Historical Archives, Environmental Law, 2008. Disponível em: <[http://legal.un.org/avl/pdf/ha/clnuiw/clnuiw\\_e.pdf](http://legal.un.org/avl/pdf/ha/clnuiw/clnuiw_e.pdf)>. Acesso em: 27 maio 2018.

MEIRELES, Gustavo Fernandes. Droit humain a l'assainissement: vers l'émancipation d'un droit au niveau international. **Nomos: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, Fortaleza, v. 37, n. 2, p. 425-448, jul./dez. 2017. Disponível em: <<http://periodicos.ufc.br/nomos/article/view/30975/71815>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

MEJÍA, Abel; UZCÁTEGUI, Germán; VALVERDE, Osvaldo. **Agua y saneamiento en el estado plurinacional de Bolivia.** Caracas: Corporación Andina de Fomento, 2017.

MELO, Álisson José Maia. A decisão do Supremo e o saneamento básico nas regiões metropolitanas. **O Povo**, Fortaleza, v. 28544, Opinião, p. 7, 30 jul. 2013a. Disponível em: <<http://digital.opovo.com.br/jornalopovo/30/07/2013/p7>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **A formação avessada do federalismo brasileiro: o ato adicional de 1834 e a influência do pensamento liberal.** Trabalho apresentado no 7º Congresso ABraSD: A sociologia do direito entre discurso e ação. GrP 14 – História do Direito e o Pensamento Político e Social Brasileiro. Fortaleza: ABraSD, 26-28 set. 2016a.

\_\_\_\_\_. Direito humano à água potável e ao saneamento básico: a efetividade do direito internacional para a realização de políticas públicas. In: MONT'ALVERNE, Tarin Cristino Frota (coord.). **Soberania, fragmentação e pluralismo jurídico**. Timburi, SP: Cia. do Ebook, 2015, capítulo 3. Livro eletrônico.

\_\_\_\_\_. **Gestão associada de serviços públicos no Brasil: federalismo cooperativo, administração pública e direitos fundamentais**. 2013. 175 p. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Fortaleza, 2013b.

\_\_\_\_\_. Natureza, bem-viver e desenvolvimento com equidade: uma introdução ao novo constitucionalismo econômico latino-americano. **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, v. 40, n. 2, p. 64-90, jul./dez. 2016b. Disponível em: <<https://www.revistas.ufg.br/revfd/article/view/42231/22348>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. O direito humano à água e ao saneamento básico e sua aplicação prática na América Latina: considerações a partir do pensamento complexo. In: MORAES, Germana de Oliveira; MARQUES JÚNIOR, William Paiva; \_\_\_\_\_(org.). **As águas da Unasul na Rio+20: direito fundamental à água e ao saneamento básico, sustentabilidade, integração da América do Sul, novo constitucionalismo latino-americano e sistema brasileiro**. Curitiba: CRV, 2013c, p. 25-39.

\_\_\_\_\_. Serviços públicos de saneamento básico e a gestão de recursos hídricos na legislação federal e no Estado do Ceará. In: \_\_\_\_\_; PINHEIRO, Amanda Lima Gomes; HOLANDA, Marcus Mauricius; AMORIM, Ana Mônica Anselmo de. (Org.). **Direito, Constituição e Cidadania**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016c, v. 1, p. 21-34.

\_\_\_\_\_. Suspensão do fornecimento dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário em virtude de inadimplemento do usuário: uma abordagem pragmática do contexto legal-jurisprudencial. In: \_\_\_\_\_ (org.). **Direito das águas: homenagem aos vinte anos da política nacional de recursos hídricos e aos dez anos da lei nacional de saneamento básico**. Fortaleza: AJMM, 2017, p. 147-162.

\_\_\_\_\_; GALVÃO JUNIOR, Alceu de Castro. Regulação e universalização da prestação dos serviços de abastecimento de água. **Paranoá**, Brasília, n. 10, p. 49-58, jul./dez. 2013. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/paranoa/article/view/12123/8507>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

\_\_\_\_\_; VIEIRA, Maria Teresa Conti. A natureza jurídica do reúso de água: uma abordagem econômico-administrativa. In: SILVA Fernanda Cláudia Araujo da; MARQUES JUNIOR, William Paiva; \_\_\_\_\_. (Org.). **Direito administrativo: para a construção de um novo olhar social**. 1ed.Charleston: CreateSpace, 2016, v. 1, p. 57-79.

MELO, João Alfredo Telles; MARQUES, Geovana de Oliveira Patrício Marques. Ceará – a outorga dos recursos hídricos: instrumento de garantia do direito à água ou de imposição de injustiça hídrica? O caso das indústrias hidrotensivas situadas no complexo industrial do Pecém, Ceará. In: PURVIN, Guilherme (coord.). **Direito ambiental, recursos hídricos e saneamento: estudos em comemoração aos 20 anos da Política Nacional de Recursos Hídricos e aos 10 anos da Política Nacional de Saneamento**. São Paulo: Letras Jurídicas, 2017, p. 627-643.

\_\_\_\_\_; MONTEZUMA, Talita de Fátima Pereira Furtado; MARQUES, Geovana de Oliveira Patrício. The right to water and hydric injustice: a study on the (un)constitutionality of tax

benefits to the hydro-intensive industrial and port complex of Pecém-Ceará. In: IWINGARZYŃSKA, Jolanta (ed.). **Taxes and taxation trends**. London: IntechOpen, 2018, p. 139-157. Disponível em: <<https://www.intechopen.com/books/taxes-and-taxation-trends/the-right-to-water-and-hydric-injustice-a-study-on-the-un-constitutionality-of-tax-benefits-to-the-h>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

MELO, Milena Petters. **Constitucionalismo, pluralismo e transição democrática na América Latina**. Revista anistia política e justiça de transição, Brasília, n. 4, p. 140-154, jul./dez. 2010. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/tablas/r29981.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2018.

MEZZARROBA, Orides; CARMO, Valter Moura do. A globalização e a integração entre os países da América Latina. In: ARAÚJO, Bruno Manoel Viana de; MOSCHEN, Valesca Raizer Borges; CARMO, Valter Moura do. **Direito Internacional II**. Florianópolis: CONPEDI, 2016, p. 224-239. Disponível em: <<https://www.conpedi.org.br/publicacoes/y0ii48h0/mvc51e3t/NHz980ORXu9TC743.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

MIDÕES, Carla; FERNANDES, Judite; COSTA, Cristina Gomes da. **Água subterrânea: conhecer para proteger e preservar**. Lisboa: IGM, 2001. Disponível em: <[http://www.lneg.pt/download/2848/agua\\_subterranea.pdf](http://www.lneg.pt/download/2848/agua_subterranea.pdf)>. Acesso em: 1º jun. 2018.

MINAS GERAIS. **Lei nº 11.720, de 28 de dezembro de 1994**. Dispõe sobre a política estadual de saneamento básico e dá outras providências. Belo Horizonte: Governo do Estado, 1994. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=11720&ano=1994&tipo=LEI>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.199, de 29 de janeiro de 1999**. Dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos e dá outras providências. Belo Horizonte: Governo do Estado, 1999. Disponível em: <[https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=13199&comp=&ano=1999&aba=js\\_textoAtualizado#texto](https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=13199&comp=&ano=1999&aba=js_textoAtualizado#texto)>. Acesso em: 29 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.771, de 11 de dezembro de 2000**. Dispõe sobre a administração, a proteção e a conservação das águas subterrâneas de domínio do Estado e dá outras providências. Belo Horizonte: Governo do Estado, 2000. Disponível em: <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=549>>. Acesso em: 29 jun. 2018.

MINDLIN, José E. O desenvolvimento brasileiro e a crise da ALALC. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 13, n. 2, p. 75-80, abr./jun. 1973. Disponível em: <<http://www.scielo.br/>>. Acesso em: 26 jul. 2017.

MONTEIRO, Mariah Freitas. O Parlatino e os desafios da integração latino-americana: a questão das pluralidades. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL PENSAR E REPENSAR A AMÉRICA LATINA, 2., São Paulo, 2016. **Anais**. São Paulo: USP, 2016. Disponível em: <[https://sites.usp.br/prolam/wp-content/uploads/sites/35/2016/12/Mariah\\_Monteiro\\_II-Simpósio-Internacional-Pensar-e-Repensar-a-América-Latina.pdf](https://sites.usp.br/prolam/wp-content/uploads/sites/35/2016/12/Mariah_Monteiro_II-Simpósio-Internacional-Pensar-e-Repensar-a-América-Latina.pdf)>. Acesso em: 24 jun. 2018.

MORAES, Germana de Oliveira. O constitucionalismo ecocêntrico na América Latina, o bem viver e a nova visão das águas. In: \_\_\_\_\_; MARQUES JÚNIOR, William Paiva; MELO, Álisson José Maia (org.). **As águas da Unasul na Rio+20: direito fundamental à água e ao**

saneamento básico, sustentabilidade, integração da América do Sul, novo constitucionalismo latino-americano e sistema brasileiro. Curitiba: CRV, 2013c, p. 187-209.

\_\_\_\_\_. O constitucionalismo ecocêntrico nos andes: os direitos de Pachamama, o bem viver e o direito à água. In: \_\_\_\_\_; GARCIA, Marcos Leite; UNNEBERG, Flávia Soares (org.). **Para além das fronteiras: o tratamento jurídico das águas na Unasul, Parte I**. Itajaí: Univali, 2012, p. 9-31. (Coleção Osvaldo Ferreira de Melo ; v. 2)

MORAES, Rafael. Para além do comercial: avanços, fundamentos e entraves do “novo modelo” de integração da América Latina. **Pesquisa & debate**, São Paulo, v. 22, n. 2 (40), p. 185-209, 2011.

MOREIRA, João Batista Gomes. **Direito administrativo: da rigidez autoritária à flexibilidade democrática**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

MORIN, Edgar. **Introducción al pensamiento complejo**. Traducción de Marcelo Pakman. Barcelona: Gedisa, 1997.

MOTTA VARGAS, Ricardo. El derecho al agua potable en la jurisprudencia colombiana. **Revista Republicana**, n. 11, p. 53-67, jul./dic/ 2011. Disponível em: <<http://ojs.urepublicana.edu.co/index.php/revistarepublicana/article/view/64>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

NASCIMENTO, Livia Melo do; XAVIER, Yanko Marcius de Alencar; GUIMARÃES, Patrícia Borba Vilar. A cobrança da água como mecanismo de correção de externalidades ambientais negativas. In: XAVIER, Yanko Marcius de Alencar; GUIMARÃES, Patrícia Borba Vilar; SILVA, Maria dos Remédios Fontes (org.). **Recursos hídricos e atividade econômica na perspectiva jurídica do desenvolvimento sustentável**. Fortaleza: Konrad Adenauer, 2010, p. 36-57. Disponível em: <[http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_21956-1522-5-30.pdf?110223162547](http://www.kas.de/wf/doc/kas_21956-1522-5-30.pdf?110223162547)>. Acesso em: 30 jun. 2018.

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2016.

\_\_\_\_\_. **Transconstitucionalismo**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

NORONHA, Bernardo Minghelli Schmitt. Proteção de águas subterrâneas transfronteiriças e o caso aquífero Guarani. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, ano 21, v. 82, abr./jun. 2016, p. 197-222.

NORTH, Douglass C. Institutions. **Journal of Economic Perspectives**, Pittsburgh, v. 5, n. 1, p. 97-112, winter 1991. Disponível em: <[www.jstor.org/stable/1942704](http://www.jstor.org/stable/1942704)>. Acesso em: 7 maio 2018.

OEA [Organização dos Estados Americanos]. Assembleia Geral. **AG/RES. 2760 (XLII-O/12)**. The human right to safe drinking water and sanitation. Washington, D.C.: OEA, 2012. Disponível em: <<http://www.oas.org/en/sedi/dsd/elpg/resources/ag2760.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

PARÁ. **Lei nº 6.381, de 25 de julho de 2001**. Dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos, institui o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos e dá outras

providências. Belém: Governo do Estado, 2001. Disponível em: <<http://seirh.semas.pa.gov.br/index.php/legisla%C3%A7%C3%A3o/65--28/file.html>>. Acesso em: 29 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 7.713, de 20 de setembro de 2013**. Dispõe sobre a Política Estadual de Saneamento Básico e dá outras providências. Belém: Governo do Estado, 2013. Disponível em: <<http://www.sedurb.pa.gov.br/downloads/plansanear/Lei7731.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

PARAGUAY. **Constituição (1992)**. Constitución de la República de Paraguay, 1992. Asunción: Convención Nacional Constituyente, 1992. Disponível em: <<http://jme.gov.py/transito/leyes/1992.html>>. Acesso em: 20 maio 2018.

\_\_\_\_\_. **Ley nº 1614/2000 general del marco regulatorio y tarifario del servicio público de provisión de agua potable y alcantarillado sanitario para la República del Paraguay**. Asunción: Congreso de la Nación Paraguaya, 2000. Disponível em: <<http://digesto.senado.gov.py/detalles&id=4828>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Ley nº 3239/2007 de los recursos hídricos del Paraguay**. Asunción: Congreso de la Nación Paraguaya, 2007. Disponível em: <[http://www.seam.gov.py/sites/default/files/ley\\_de\\_recursos\\_hdricos.pdf](http://www.seam.gov.py/sites/default/files/ley_de_recursos_hdricos.pdf)>. Acesso em: 20 maio 2018.

PARAÍBA. **Lei nº 6.308, de 02 de julho de 1996**. Institui a Política Estadual de Recursos Hídricos, suas diretrizes e dá outras providências. João Pessoa: Governo do Estado, 1996. Disponível em: <[http://www.aesa.pb.gov.br/aesa-website/wp-content/uploads/2016/11/lei\\_E\\_11.pdf](http://www.aesa.pb.gov.br/aesa-website/wp-content/uploads/2016/11/lei_E_11.pdf)>. Acesso em: 29 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.260, de 25 de novembro de 2010**. Institui princípios e estabelece diretrizes da política estadual de saneamento básico, autoriza e disciplina a gestão associada de serviços públicos de saneamento básico, estabelece os direitos e deveres dos usuários dos serviços de saneamento básico e dos seus prestadores, e dá outras providências. João Pessoa: Governo do Estado, 2010. Disponível em: <[http://static.paraiba.pb.gov.br/diariooficial\\_old/diariooficial26112010.pdf](http://static.paraiba.pb.gov.br/diariooficial_old/diariooficial26112010.pdf)>. Acesso em: 30 jun. 2018.

PARANÁ. **Lei Complementar nº 94, de 23 de julho de 2002**. Cria a Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Infra-Estrutura do Paraná. Curitiba: Governo do Estado, 2002. Disponível em: <<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibir&codAto=11335&codItemAto=122479>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12726 – 26 de novembro de 1999**. Institui a Política Estadual de Recursos Hídricos e adota outras providências. Curitiba: Governo do Estado, 1999. Disponível em: <<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibir&codAto=5849&codItemAto=40340>>. Acesso em: 29 jun. 2018.

PASQUALI, Leonardo. La soluzione delle controversie fra Stati membri dell'Unione europea. In: DI FILIPPO, Marcello (coord.). **Organizzazioni regionali, modello sovranazionale e metodo intergovernativo: i casi dell'Unione europea e del Mercosur**. Torino: G Giappichelli, 2012, p. 89-121. (Quaderni del Dipartimento di Diritto Pubblico, Università di Pisa)

PEREIRA, André Alves; QUADROS, Fausto de. **Manual de direito internacional público**. 3. ed. Lisboa: Almedina, 2011.

PEREIRA JÚNIOR, José de Sena. **Recursos hídricos: conceituação, disponibilidade e usos.** Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2004.

PERÚ. **Constituição (1993).** Constitución Política del Perú. Lima: Congreso Constituyente Democrático, 1993. Disponível em: <[https://www.tc.gob.pe/tc/private/adjuntos/cec/publicaciones/publicacion/Compendio\\_Normativo.pdf](https://www.tc.gob.pe/tc/private/adjuntos/cec/publicaciones/publicacion/Compendio_Normativo.pdf)>. Acesso em: 31 maio 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto Legislativo nº 1081.** Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Recursos Hídricos. Lima: Presidencia de la República, 2008a. Disponível em: <[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2\\_uibd.nsf/2F1B7420A0AF1685052575C2007F75EF/\\$FILE/D.Leg.1081\\_Que\\_crea\\_Sist.Nac.Recursos\\_Hidricos..pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/2F1B7420A0AF1685052575C2007F75EF/$FILE/D.Leg.1081_Que_crea_Sist.Nac.Recursos_Hidricos..pdf)>. Acesso em: 31 maio 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto Legislativo nº 1083.** Decreto Legislativo que promueve el aprovechamiento eficiente y la conservación de los recursos hídricos. Lima: Presidencia de la República, 2008b. Disponível em: <<http://www.siaqua.org/sites/default/files/documentos/legislacion/elperuano1083.pdf>>. Acesso em: 31 maio 2018.

\_\_\_\_\_. **Ley nº 26338.** Ley General de Servicios de Saneamiento. Lima: Presidencia de la República, 1994.

\_\_\_\_\_. **Ley nº 29338.** Ley de Recursos Hídricos. Lima: Presidencia de la República, 2009. Disponível em: <<http://www.ana.gob.pe/media/316755/leyrh.pdf>>. Acesso em: 31 maio 2018.

\_\_\_\_\_. **Ley nº 30045.** Ley de Modernización de los Servicios de Saneamiento. Lima: Presidencia de la República, 2013. Disponível em: <<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-de-modernizacion-de-los-servicios-de-saneamiento-ley-n-30045-951518-1/>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Acuerdo Nacional. **33. Política de Estado sobre los recursos hídricos.** Lima: Acuerdo Nacional, 2012. Disponível em: <<https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%E2%80%8B/politicas-de-estado-castellano/iv-estado-eficiente-transparente-y-descentralizado/33-politica-de-estado-sobre-los-recursos-hidricos/?print=pdf>>. Acesso em: 31 maio 2018.

PERNAMBUCO. **Lei nº 11.427, de 17 de janeiro de 1997.** Dispõe sobre a conservação e a proteção das águas subterrâneas no Estado de Pernambuco e dá outras providências. Recife: Governo do Estado, 1997. Disponível em: <<http://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=1601&tipo=>>>. Acesso em: 29 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.984, de 30 de dezembro de 2005.** Dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos e o Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e dá outras providências. Recife: Governo do Estado, 2005. Disponível em: <<http://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=4223&tipo=>>>. Acesso em: 29 jun. 2018.

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

PIAUI. **Lei nº 5.165 de 17 de agosto de 2000.** Dispõe sobre a política estadual de recursos hídricos, institui o sistema estadual de gerenciamento de recursos hídricos e dá outras providências. Teresina: Governo do Estado, 2000. Disponível em: <<http://>>

servleg.al.pi.gov.br:9080/ALEPI/sapl\_documentos/norma\_juridica/1675\_texto\_integral>. Acesso em: 29 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 5.641, de 12 de abril de 2007**. Cria o Instituto de Águas e Esgotos do Piauí – AGESPISA, e dá outras providências. Teresina: Governo do Estado, 2007. Disponível em: <<http://legislacao.pi.gov.br/legislacao/default/ato/12912>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

PITOMBEIRA, Sheila Cavalcante. Ceará – O regime jurídico dos recursos hídricos no Estado do Ceará. In: PURVIN, Guilherme (coord.). **Direito ambiental, recursos hídricos e saneamento**: estudos em comemoração aos 20 anos da Política Nacional de Recursos Hídricos e aos 10 anos da Política Nacional de Saneamento. São Paulo: Letras Jurídicas, 2017, p. 644-664.

PRADA ALCOREZA, Raúl. Análisis de la nueva constitución política del estado. In: CHIVI VARGAS (coord). **Bolivia**: nueva constitución política del estado; conceptos elementales para su desarrollo normativo. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional, 2010, p. 181-193. Disponível em: <[https://www.vicepresidencia.gob.bo/IMG/pdf/ncpe\\_cepd.pdf](https://www.vicepresidencia.gob.bo/IMG/pdf/ncpe_cepd.pdf)>. Acesso em: 30 jun. 2018.

RANGEL, Helano Márcio Vieira; MONT'ALVERNE, Tarin Cristino Frota. O planeta terra como sujeito de dignidade e de direitos: um legado andino para a constituição da Unasul e para a humanidade. In: CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de et al. (org.). **A construção jurídica da UNASUL**. Florianópolis: UFSC; Fundação Boiteux, 2011, p. 319-336.

REZEK, Francisco. **Direito internacional público**: curso elementar. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

RIBEIRO, Daniela Menengoti; ROMANCINI, Malu. A teoria da interconstitucionalidade: uma análise com base na América Latina. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 12, n. 2, 2015, p. 159-174. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/article/view/3714>>. Acesso em: 22 jun. 2018.

RIBEIRO, Wagner Costa. Aquífero Guarani: gestão compartilhada e soberania. **Estudos avançados**, v. 22, n. 64, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v22n64/a14v2264.pdf>>. Acesso em: 31 maio 2018.

RIO DE JANEIRO. **Decreto nº 21.485, de 09 de junho de 1995**. Cria o Conselho Estadual de habitação e Saneamento do Rio de Janeiro, nas condições que menciona. Rio de Janeiro: Governo do Estado, 1995. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/decest.nsf/ca382ee09e6ab7f803256a11007e6769/2fc5264beb36de8d03256b970067b3e8?OpenDocument>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 2.869, de 18 de dezembro de 1997**. Dispõe sobre o regime de prestação do serviço público de transporte ferroviário e metroviário de passageiros no estado do rio de janeiro, e sobre o serviço público de saneamento básico no Estado do Rio de Janeiro, e dá outras providências. Rio de Janeiro: Governo do Estado, 1997. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/69d90307244602bb032567e800668618/11f0811ce731f9c103256572005919bb?OpenDocument>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 3.239, de 02 de agosto de 1999**. Institui a política estadual de recursos hídricos; cria o sistema estadual de gerenciamento de recursos hídricos; regulamenta a constituição estadual, em seu artigo 261, parágrafo 1º, inciso VII; e dá outras providências. Rio de Janeiro:

Governo do Estado, 1999. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/b24a2da5a077847c032564f4005d4bf2/43fd110fc03f0e6c032567c30072625b>>. Acesso em: 29 jun.2018.

RIO GRANDE DO NORTE. **Lei nº 6.908, de 01 de julho de 1996.** Dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos, institui o Sistema Integrado de Gestão de Recursos Hídricos - SIGERH e dá outras providências. Natal: Governo do Estado, 1996. Disponível em: <<http://www.mprn.mp.br/portal/inicio/meio-ambiente/meio-ambiente-material-de-apoio/meio-ambiente-legislacao/meio-ambiente-legislacao-estadual/305-lei-no-6908-de-01-de-julho-de-1996-politica-estadual-de-recursos-hidricos/file>>. Acesso em: 29 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.485, de 20 de fevereiro de 2004.** Dispõe sobre a Política Estadual de Saneamento Básico, institui o Sistema Integrado de Gestão do Esgotamento Sanitário e dá outras providências. Natal: Governo do Estado, 2004. Disponível em: <<http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/caern/DOC/DOC00000000002919.PDF>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 42.047, de 26 de dezembro de 2002.** Regulamenta disposições da Lei nº 10.350, de 30 de dezembro de 1994, com alterações, relativas ao gerenciamento e à conservação das águas subterrâneas e dos aquíferos no Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Governo do Estado, 2002. Disponível em: <[http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXTO&Hid\\_TodasNormas=277&hTexto=&Hid\\_IDNorma=277](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=277&hTexto=&Hid_IDNorma=277)>. Acesso em: 29 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 52.751, de 4 de dezembro de 2015.** Institui a Política de Conservação do Solo e da Água no Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Governo do Estado, 2015. Disponível em: <<http://www.legislacao.sefaz.rs.gov.br/Site/Document.aspx?inpKey=244142&inpCodDispositivo=&inpDsKeywords=52751>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.350, de 30 de dezembro de 1994.** Institui o Sistema Estadual de Recursos Hídricos, regulamentando o artigo 171 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Assembleia Legislativa, 1994. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legiscomp/arquivo.asp?Rotulo=Lei%20n%BA%2010350&idNorma=248&tipo=pdf>>. Acesso em: 29 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.037, de 19 de dezembro de 2003.** Dispõe sobre a Política Estadual de Saneamento e dá outras providências. Porto Alegre: Governo do Estado, 2003. Disponível em: <<http://obras.rs.gov.br/upload/arquivos/201706/07235538-lei-estadual-n-12-03703-lei-estadual-de-saneamento.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

RODRÍGUEZ VELTZÉ, Eduardo. El órgano judicial en la nueva constitución. In: GAMBOA ROCA BADO et al. **Reflexión crítica a la nueva constitución política del estado.** La Paz: Konrad Adenauer, 2009, p. 237-265. Disponível em: <[http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_17859-544-4-30.pdf](http://www.kas.de/wf/doc/kas_17859-544-4-30.pdf)>. Acesso em: 30 jun. 2018.

ROESSING NETO, Ernesto. Brasil, Bolívia, o Tratado de Cooperação Amazônica e as hidrelétricas do Rio Madeira. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, Belo Horizonte, n. 51, p. 69-91, jul./dez. 2007. Disponível em: <<https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/viewFile/51/48>>. Acesso em: 1º jun. 2018.

ROMANO, Santi. **O ordenamento jurídico**. Tradução de Arno Dal Ri Júnior. Florianópolis: Boiteux, 2008.

RONDÔNIA. **Lei Complementar nº 255, 25 de janeiro de 2002**. Institui a Política, cria o Sistema de Gerenciamento e o Fundo de Recursos Hídricos do Estado de Rondônia e dá outras providências. Porto Velho: Governo do Estado, 2002. Disponível em: <<http://ditel.casacivil.ro.gov.br/cotel/Livros/Files/LC255.pdf>>. Acesso em: 29 jun. 2018.

RORAIMA. **Lei nº 547, de 23 de junho de 2006**. Dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos, institui o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos e dá outras providências. Boa Vista: Governo do Estado, 2006. Disponível em: <<http://leis.al.rr.leg.br/leis/leis-ordinarias/finish/24-2006/752-lei-n-547-de-23-de-junho-de-2006>>. Acesso em: 29 jun. 2018.

ROSÁRIO, Fátima Ferreira do; CUSTÓDIO, Emilio; SILVA JR., Gerson Cardoso da. Hydrogeology of the western amazona aquifer system (waas). **Journal of South American Earth Sciences**, v. 72, p. 375-386, dec. 2016. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0895981116302309>>. Acesso em: 1º jun. 2018.

SADELEER, Nicolas de. O estatuto do princípio da precaução no direito internacional. In: VARELLA, Marcelo Dias; PLATIAU, Ana Flávia Barros (org.). **Princípio da precaução**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 57-84.

SÁNCHEZ BRAVO, Álvaro A. Injusticia ambiental y derecho humano al agua. In: \_\_\_\_\_ (ed.). **Justicia y medio ambiente**. Sevilla: Punto Rojo, 2013. Disponível em: <<https://idus.us.es/xmlui/bitstream/handle/11441/65814/Dialnet-JusticiaYMedioAmbiente-552434.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

SANT'ANNA, Fernanda Mello; VILLAR, Pilar Carolina. Gobernanza de las aguas transfronterizas: fragilidades institucionales en América del Sur. **América Latina Hoy**, v. 69, p. 53-74, 2015. Disponível em: <<http://revistas.usal.es/index.php/1130-2887/article/view/alh2015695374/13232>>. Acesso em: 1º jun. 2018.

SANTA CATARINA. **Lei nº 9.748, de 30 de novembro de 1994**. Dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos e dá outras providências. Florianópolis: Governo do Estado, 1994. Disponível em: <[http://leis.alesc.sc.gov.br/html/1994/9748\\_1994\\_lei.html](http://leis.alesc.sc.gov.br/html/1994/9748_1994_lei.html)>. Acesso em: 29 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.517, de 04 de outubro de 2005**. Dispõe sobre a Política Estadual de Saneamento e estabelece outras providências. Florianópolis: Governo do Estado, 2005. Disponível em: <[http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2005/13517\\_2005\\_Lei.html](http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2005/13517_2005_Lei.html)>. Acesso em: 30 jun. 2018.

SÃO PAULO. **Decreto nº 61.180, de 20 de março de 2015**. Institui o Programa Estadual de Fomento ao Uso Racional das Águas, destinado a prestar apoio financeiro a ações ambientais visando à conservação e ao uso racional da água. São Paulo: Governo do Estado, 2015. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2015/decreto-61180-20.03.2015.html>>. Acesso em: 29 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 1.025, de 7 de dezembro de 2007**. Transforma a Comissão de Serviços Públicos de Energia - CSPE em Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo - ARSESP, dispõe sobre os serviços públicos de saneamento básico e de

gás canalizado no Estado, e dá outras providências. São Paulo: Governo do Estado, 2007. Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/habitacao/arquivos/lei-complementar-1025.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 6.134, de 2 de junho de 1988.** Dispõe sobre a preservação dos depósitos naturais de águas subterrâneas do Estado de São Paulo e dá outras providências. São Paulo: Governo do Estado, 1988. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1988/lei-6134-02.06.1988.html>>. Acesso em: 29 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 7.663, de 30 de dezembro de 1991 (atualizado até a Lei nº 12.183, de 29 de dezembro de 2005).** Estabelece normas de orientação à Política Estadual de Recursos Hídricos bem como ao Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos. São Paulo: Governo do Estado, 1991. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1991/alteracao-lei-7663-30.12.1991.html>>. Acesso em: 29 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.798, de 09 de novembro de 2009.** Institui a Política Estadual de Mudanças Climáticas - PEMC. São Paulo: Governo do Estado, 2009. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2009/lei-13798-09.11.2009.html>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

SEITENFUS, Ricardo. **Manual das organizações internacionais.** 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

SELL, Mariana Suzuki. International Water Law in the La Plata Basin: Regional Application of Principles and Procedural Rules of General International Water Law. **Verfassung und Recht in Übersee / Law and Politics in Africa, Asia and Latin America**, Berlin, v. 39, n. 2, p. 176-191, 2. Quartal 2006. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/43239853>>. Acesso em: 20 maio 2018.

SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei do Senado nº 495, de 2017.** Altera a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, para introduzir os mercados de água como instrumento destinado a promover alocação mais eficiente dos recursos hídricos. Autoria: Senador Tasso Jereissati (PSDB/CE). Brasília, DF: Senado Federal, 2017. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/131906>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

SERGIPE. **Lei nº 3.870 de 25 de setembro de 1997.** Dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos, cria o Fundo Estadual de Recursos Hídricos e o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos e dá outras providências. Aracaju: Governo do Estado, 1997. Disponível em: <<http://www.al.se.gov.br/leis-ordinarias/leis-ordinarias-ler/?Numerolei=1459>>. Acesso em: 29 jun. 2018.

SILVA, Alice Rocha. Direito administrativo global: quebra de paradigmas para uma maior efetividade dos direitos humanos. In: MONT'ALVERNE, Tarin Cristino Frota (coord.). **Soberania, fragmentação e pluralismo jurídico.** Timburi: Cia. do Ebook, 2015, p. 12-48.

\_\_\_\_\_. SANTOS, Ruth Maria Pereira dos. As diretivas europeias como norma reguladora do direito administrativo global. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 13, n. 3, 2016, p. 355-373.

SILVA, Christine Oliveira Peter da. Estado constitucional cooperativo: o futuro do Estado e da interpretação constitucional sob a ótica da doutrina de Peter Häberle. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, DF, v. 7, n. 72, p. 1-18, maio 2005. Disponível em: <<https://>>

revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/download/450/444>. Acesso em: 26 jun. 2018.

SILVA, Fernanda Maria da; LIMA, Andreza de Melo. Projeto GEF Amazonas: cooperação para gestão integrada dos recursos hídricos na pan-Amazônia. In: CONGRESSO LATINOAMERICANO DE CIENCIA POLÍTICA, 9., Montevideo, 26-28 jul. 2017. **Trabajos presentados**. Montevideo: ALACIP, 2017. Disponível em: <<http://www.congresoalacip2017.org/site/anaiscomplementares2?AREA=39>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

SILVA, Thaís Salgado; MELO, Luiz Carlos Figueira de. Direito fundamental de acesso à água potável. **IDEA**, Uberlândia, v. 7, n. 2, p. 1-34, jul./dez. 2016. Disponível em: <<http://esamcuberlandia.com.br/revistaidea/index.php/idea/article/download/92/70>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

SILVA FILHO, Erivaldo Cavalcanti e; GOMES, Artur Amaral. A crise mundial da água: uma análise ideológica sobre o cenário crítico atual e os efeitos negativos da ausência de uma política de gestão global. In: MELO, Álisson José Maia (org.). **Direito das águas: homenagem aos vinte anos da Política Nacional de Recursos Hídricos e aos dez anos da Lei Nacional do Saneamento Básico**. Fortaleza: AJMM, 2017, p. 11-31.

SILVEIRA, Evanildo da. Governo poderia privatizar Aquífero Guarani como sugerem mensagens nas redes? **BBC News Brasil**. São Paulo, 11 mar. 2018. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-43164069>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

SNIS [Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento]. **Diagnóstico de drenagem e manejo das águas pluviais urbanas – 2015**. Brasília, DF: MCIDADES.SNSA, 2018a. Disponível em: <[http://www.snis.gov.br/downloads/diagnosticos/ap/Diagnostico\\_AP2015.zip](http://www.snis.gov.br/downloads/diagnosticos/ap/Diagnostico_AP2015.zip)>. Acesso em: 30 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Série histórica: municípios**. Brasília, DF: MCIDADES.SNSA, 2018b. Disponível em: <<http://app3.cidades.gov.br/serieHistorica/#>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

SOLA, Fernanda. **Direito das águas na Amazônia**. Curitiba: Juruá, 2015.

SOUZA, Matilde de et al. Governança de recursos comuns: bacias hidrográficas transfronteiriças. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 57, n. 2, p. 152-175, 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v57n2/0034-7329-rbpi-57-02-00152.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

STF [Supremo Tribunal Federal]. Plenário. Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.842 Rio de Janeiro (acórdão). In: \_\_\_\_\_. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.842 – Rio de Janeiro**. Relator para acórdão: Min. Gilmar Mendes. Julgado em: 6 mar. 2013. Brasília, DF: STF, 2013, p. 1-310. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630026>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

STRAKOS, Paula. Água como direito humano: estudo comparado de sua proteção nas esferas judiciais interamericana e europeia. **Revista da Faculdade de Direito – UFPR**, Curitiba, v. 61, n. 3, p. 141-164, set./dez. 2016. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/46092>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

SURINAME. **Constituição (1987)**. Grondwet van der Republiek Suriname. Paramaribo: De Nationale Assemblée, 1987. Disponível em: <<http://www.dna.sr/wetgeving/surinaamse-wetten/geldende-teksten-tm-2005/grondwet-suriname/>>. Acesso em: 21 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. **Wet No. 76 van 2016**. Wet van 16 Juni 2016 tot vaststelling van de 02-de afdeling van de begroting van uitgaven en ontvangsten voor het dienstjaar 2016 betreffende het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Paramaribo: Staatsblad van de Republiek Suriname, 2016. Disponível em: <[http://www.dna.sr/media/141410/SB\\_2016\\_no\\_76\\_BIZA.pdf](http://www.dna.sr/media/141410/SB_2016_no_76_BIZA.pdf)>. Acesso em: 23 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. Wet van ... tot vaststelling van de 10-de afdeling van de begroting van uitgaven en ontvangsten voor het dienstjaar 2018 betreffende het Ministerie van Natuurlijke Hulpbronnen. Paramaribo: Staatsblad van de Republiek Suriname, 2017a. Disponível em: <[http://www.dna.sr/media/145527/\\_NATUURLIJKE\\_HULPBRONNEN.pdf](http://www.dna.sr/media/145527/_NATUURLIJKE_HULPBRONNEN.pdf)>. Acesso em: 23 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. **Ontwikkelingsplan 2012-2016: Suriname in transformatie**. Paramaribo: Suriname, 2012. Disponível em: <[http://www.gov.sr/media/519489/ontwikkelingsplan\\_2012\\_-\\_2016\\_suriname\\_in\\_transformatie.pdf](http://www.gov.sr/media/519489/ontwikkelingsplan_2012_-_2016_suriname_in_transformatie.pdf)>. Acesso em: 23 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministerie van Natuurlijke Hulpbronnen. Uitdagingen en mogelijkheden voor integraal waterbeheer in Suriname. **Republiek Suriname: Overheid**, Paramaribo, 10 mar. 2017b. Disponível em: <<http://www.gov.sr/ministerie-van-nh/actueel/uitdagingen-en-mogelijkheden-voor-integraal-waterbeheer-in-suriname.aspx>>. Acesso em: 23 abr. 2018.

TCU [Tribunal de Contas da União]. Plenário. Relatório e Acórdão. In: \_\_\_\_\_. **TC 003.997/2014-6**. Relator: Min. Weder de Oliveira. Julgado em: 25 mar. 2015. Brasília, DF: TCU, 2015. Disponível em: <[http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20150327/AC\\_0593\\_10\\_15\\_P.doc](http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20150327/AC_0593_10_15_P.doc)>. Acesso em: 30 jun. 2018.

TEIXEIRA, Carlos Geraldo. **Pagamento por serviços ambientais de proteção às nascentes como forma de sustentabilidade e preservação ambiental**. Dissertação (Mestrado em Direito Socioambiental) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2011. Disponível em: <<http://produtordeagua.ana.gov.br/Portals/0/DocsDNN6/documentos/PSA%20pela%20conserva%C3%A7%C3%A3o%20das%20nascentes%20Carlos%20Geraldo%20Teixeira.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

TOCANTINS. **Lei nº 1.017, de 20 de novembro de 1998**. Dispõe sobre a prestação, regulação, fiscalização e controle dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Estado do Tocantins, e dá outras providências. Palmas: Governo do Estado, 1998. Disponível em: <<https://central3.to.gov.br/arquivo/282897/>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

TOSCANO, Germana Leite Gonzalez et al. Uma síntese analítica sobre legislação de proteção das águas subterrâneas no Brasil. **Águas Subterrâneas**, São Paulo, Suplemento, 2008.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Direito das organizações internacionais**. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

\_\_\_\_\_. Memorial em prol de uma nova mentalidade quanto à proteção dos direitos humanos nos planos internacional e nacional. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, Belo Horizonte, n. 36, p. 27-76, 1999.

TUCCI, Carlos E. M. Drenagem urbana. **Ciência e cultura**, São Paulo, v. 55, n. 4, p. 36-37, out./dez. 2003. Disponível em: <<http://cienciaecultura.bvs.br/pdf/cic/v55n4/a20v55n4.pdf>>. Acesso em: 11 maio 2018.

UN [United Nations]. Chapter XXVII: Environment. 12. Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses: New York, 21 May 1997. Status of Treaties. **United Nations Treaty Collection**, New York, 27th may 2018. Disponível em: <[https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXVII-12&chapter=27&lang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-12&chapter=27&lang=en)>. Acesso em: 27 maio 2018.

\_\_\_\_\_. **Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento**: de acordo com a Resolução nº 44/228 da Assembléia Geral da ONU, de 22-12-89, 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. (Série ação parlamentar, 56)

\_\_\_\_\_. **Report of the United Nations Water Conference**: Mar del Plata, 14-25 March 1977. E/CONF.70/29. New York: United Nations, 1977. Disponível em: <<https://www.ircwash.org/sites/default/files/71UN77-161.6.pdf>>. Acesso em: 27 maio 2018.

\_\_\_\_\_. **The future we want**: outcome document of the United Nations Conference on Sustainable Development. Rio de Janeiro: UN, 2012. Disponível em: <<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/733FutureWeWant.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. **E/CN.4/Sub.2/2005/25**. Economic, Social and Cultural Rights: realization of the right to drinking water and sanitation. Report of the Special Rapporteur, El Hadji Guissé. Geneva: UN, 2005. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/149/09/DOC/G0514909.DOC>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Committee on Economic, Social and Cultural Rights. **E/C.12/2002/11**. General Comment No. 15 (2002): The right to water (arts. 11 e 12 of the International Covenant of Economic, Social and Cultural Rights). Geneva: UN, 2003. Disponível em: <[http://www2.ohchr.org/english/issues/water/docs/CESCR\\_GC\\_15.pdf](http://www2.ohchr.org/english/issues/water/docs/CESCR_GC_15.pdf)>. Acesso em: 30 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. General Assembly. **A/CONF.151/26 (Vol. I)**. Report of the United Nations Conference on Environment and Development (Rio de Janeiro, 3-14 June 1992). Annex I: Rio Declaration on Environment and Development. Rio de Janeiro: UN, 1992. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm>>. Acesso em: 22 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **A/RES/45/181**. International Drinking Water Supply and Sanitation Decade. New York: UN, 21 dec. 1990. Disponível em: <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/45/181](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/45/181)>. Acesso em: 2 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **A/RES/47/193**. Observance of World Day for Water. New York: UN, 1992. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/a47r193.htm>>. Acesso em: 2 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **A/RES/51/229**. Convention on the law of the non-navigational uses of international watercourses. New York: UN, 1997. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/res/51/ares51-229.htm>>. Acesso em: 27 maio 2018.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **A/RES/54/175**. The right to development. New York: UN, 1999. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/279/11/pdf/N0027911.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 28 maio 2018.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **A/RES/55/2**. United Nations Millenium Declaration. New York: UN, 18 sep. 2000. Disponível em: <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/55/2](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/55/2)>. Acesso em: 28 maio 2018.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **A/RES/63/124**. The law of transboundary aquifers. New York: UN, 2008. Disponível em: <<https://undocs.org/en/A/RES/63/124>>. Acesso em: 27 maio 2018.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **A/RES/64/292**. The human right to wáter and sanitation. New York: UN, 2010. Disponível em: <<https://undocs.org/en/A/RES/64/292>>. Acesso em: 2 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **A/RES/70/1**. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. New York: UN, 2015a. Disponível em: <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E)>. Acesso em: 30 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **A/RES/70/169**. The human rights to safe drinking water and sanitation. New York: UN, 2015b. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/169](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/169)>. Acesso em: 30 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **GA/10967**. General Assembly Adopts Resolution

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights**: adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966. New York: UN, 1966. Disponível em: <[http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A\\_RES\\_2200A\(XXI\)\\_economic.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_2200A(XXI)_economic.pdf)>. Acesso em: 30 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Human Rights Council. **A/HRC/RES/7/22**. Human rights and access to safe drinking water and sanitation. Geneva: UN, 2008. Disponível em: <[http://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/resolutions/A\\_HRC\\_RES\\_7\\_22.pdf](http://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/resolutions/A_HRC_RES_7_22.pdf)>. Acesso em: 30 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **A/HRC/RES/12/8**. Human rights and access to safe drinking water and sanitation. Geneva: UN, 2009. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G09/165/71/PDF/G0916571.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **A/HRC/RES/15/9**. Human rights and access to safe drinking water and sanitation. Geneva: UN, 2010. Disponível em: <<https://undocs.org/en/A/HRC/RES/15/9>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

UNICEF [United Nations Children's Fund]; WHO [World Health Organization]. **Progress on drinking water and sanitation**: 2012 update. New York: UNICEF, 2012.

URUGUAY. **Constituição (2004)**. Constitución de la República: constitución 1967 con las modificaciones plebiscitadas el 26 de noviembre de 1989, el 26 de noviembre de 1994, el 8 de diciembre de 1996 y el 31 e octubre de 2004. Montevideo: Convención Nacional Constituyente, 2004. Disponível em: <<https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>>. Acesso em: 29 maio 2018.

\_\_\_\_\_. **Ley n° 18.610 [de 02 de octubre de 2009]**. Política nacional de aguas: se establecen los principios rectores. Montevideo: Asamblea General, 2009. Disponível em: <[http://www.mgap.gub.uy/sites/default/files/multimedia/1229\\_1341500625Ley18.610.pdf](http://www.mgap.gub.uy/sites/default/files/multimedia/1229_1341500625Ley18.610.pdf)>. Acesso em: 30 jun. 2018.

VARGAS, Claudia. Desarrollando un nuevo modelo de regulación en Bolivia. **Network for Cooperation in Integrated Water Resource Management for Sustainable Development in Latin America and the Caribbean**, Santiago, n. 29, p. 4, mar. 2009. Disponível em: <[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39403/1/Carta29\\_en.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39403/1/Carta29_en.pdf)>. Acesso em: 15 maio 2018.

VASAK, Karel. A 30-year struggle: the sustained efforts to give force of law to the Universal Declaration of Human Rights. **The Unesco Courier: a window open to the world**, Paris, 30<sup>th</sup> year, n. 10, p. 29 e 32, nov. 1977. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0007/000748/074816eo.pdf>>. Acesso em: 27 maio 2018.

VENEZUELA. **Constituição (1999)**. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Disponível em: <<http://www.mp.gob.ve/LEYES/constitucion/constitucion1.html>>. Acesso em: 3 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Ley de Aguas. **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela**, Caracas, n. 35.595, 2 ene. 2007a. Disponível em: <[http://www.asoprodem.org.ve/images/d\\_Ley\\_de\\_Aguas.pdf](http://www.asoprodem.org.ve/images/d_Ley_de_Aguas.pdf)>. Acesso em: 20 maio 2018.

\_\_\_\_\_. Ley Orgánica para la Prestación de los Servicios de Agua Potable y de Saneamiento. **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela**, Caracas, año 134, n. 38.763, p. 356.689-356.700, 6 sep. 2007b. Disponível em: <<http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/ven74591.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2018.

VICIANO PASTOR, Roberto; MARTÍNEZ DALMAU, Rubén. El nuevo constitucionalismo latinoamericano: fundamentos para una construcción doctrinal. **Revista General de Derecho Público Comparado**, n. 9, p. 1-24, 2011.

\_\_\_\_\_. ¿Se puede hablar de un nuevo constitucionalismo latinoamericano como corriente doctrinal sistematizada? In: **VIII Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Derecho Constitucional: Constituciones y Principios**. México: Universidad Autónoma de México, 6-10 dic. 2010. Disponível em: <<http://www.juridicas.unam.mx:80/wccl/ponencias/13/245.pdf>>. Acesso em: 3 nov. 2017.

VIEGAS, Eduardo Coral. Competência da gestão hídrica no Estado Federal brasileiro. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, ano 22, n. 87, p. 129-160, jul./set. 2017.

VILLAR, Pilar Carolina. **A busca pela governança dos aquíferos transfronteiriços e o caso do Aquífero Guarani**. 2012, 259f. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental)– Instituto de Energia e Ambiente, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

VILLELA, Anna Maria. O Tratado da Bacia do Prata. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, ano 21, n. 81, Suplemento, p. 147-176, jan./mar. 1984. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/186298/000406291.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2018.

VIOLA, Heitor. **Gestão de águas pluviais em áreas urbanas: o estudo de caso da Cidade do Samba**, 2008. Dissertação (Mestrado em Planejamento Energético) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <<http://www.ppe.ufrj.br/ppes/production/tesis/heitorv.pdf>>. Acesso em: 11 maio 2018.

WATERFORUM Suriname. **VSB Magazine de Werkgever**, Paramaribo, n. 10, 2014. Disponível em: <[http://vsbstia.org/wp-content/uploads/2015/03/lancering\\_waterforum.pdf](http://vsbstia.org/wp-content/uploads/2015/03/lancering_waterforum.pdf)>. Acesso em: 23 abr. 2018.

WEBER, Max. Três tipos puros de poder legítimo. Tradução de Artur Mourão. In: \_\_\_\_\_. **Três tipos de poder e outros escritos**. Lisboa: Tribuna da História, 2005.

WHO [World Health Organization]. **WHO/HSE/WSH/12.01: Global costs and benefits of drinking-water supply and sanitation interventions to reach the MDG target and universal coverage**. Geneva: WHO, 2012. Disponível em: <[http://www.who.int/water\\_sanitation\\_health/publications/2012/globalcosts.pdf](http://www.who.int/water_sanitation_health/publications/2012/globalcosts.pdf)>. Acesso em: 30 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **WHO guidelines for the safe use of wastewater, excreta and greywater**. v. 1: policy and regulatory aspects. Geneva: WHO, 2006.

\_\_\_\_\_; UNICEF [United Nations Children's Fund]. **Global water supply and sanitation assessment 2000 report**. New York: Unicef, 2000. Disponível em: <[http://www.wssinfo.org/fileadmin/user\\_upload/resources/1198254475-JMP\\_00.pdf](http://www.wssinfo.org/fileadmin/user_upload/resources/1198254475-JMP_00.pdf)>. Acesso em: 30 jun. 2018

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. **Meeting de MDG drinking water and sanitation target: a mid-term assessment of progress**. New York: Unicef, 2004. Disponível em: <[http://www.wssinfo.org/fileadmin/user\\_upload/resources/1198252607-JMP\\_04\\_en.pdf](http://www.wssinfo.org/fileadmin/user_upload/resources/1198252607-JMP_04_en.pdf)>. Acesso em: 30 jun. 2018.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. **Meeting the MDG drinking water and sanitation target: the urban and rural challenge of the decade**. Geneva: WHO, 2006. Disponível em: <[http://www.who.int/water\\_sanitation\\_health/monitoring/jmpfinal.pdf](http://www.who.int/water_sanitation_health/monitoring/jmpfinal.pdf)>. Acesso em: 30 jun. 2018.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. **Progress on drinking water and sanitation: special focus on sanitation**. New York: Unicef, 2008. Disponível em: <[http://www.wssinfo.org/fileadmin/user\\_upload/resources/1251794333-JMP\\_08\\_en.pdf](http://www.wssinfo.org/fileadmin/user_upload/resources/1251794333-JMP_08_en.pdf)>. Acesso em: 30 jun. 2018.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. **Progress on drinking water, sanitation and hygiene: 2012 update**. New York: Unicef, 2012. Disponível em: <[http://www.wssinfo.org/fileadmin/user\\_upload/resources/JMP-report-2012-en.pdf](http://www.wssinfo.org/fileadmin/user_upload/resources/JMP-report-2012-en.pdf)>. Acesso em: 30 jun. 2018.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. **Progress on drinking water, sanitation and hygiene: 2014 update**. New York: Unicef, 2014. Disponível em: <[http://www.wssinfo.org/fileadmin/user\\_upload/resources/JMP\\_report\\_2014\\_webEng.pdf](http://www.wssinfo.org/fileadmin/user_upload/resources/JMP_report_2014_webEng.pdf)>. Acesso em: 30 jun. 2018.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. **Progress on drinking water, sanitation and hygiene: 2017 update and SDG baselines**. Geneva: WHO; UNICEF, 2017. Disponível em: <[https://www.unicef.org/publications/files/Progress\\_on\\_Drinking\\_Water\\_Sanitation\\_and\\_Hygiene\\_2017.pdf](https://www.unicef.org/publications/files/Progress_on_Drinking_Water_Sanitation_and_Hygiene_2017.pdf)>. Acesso em: 30 jun. 2018.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. **Progress on sanitation and drinking-water: 2010 update.** New York: Unicef, 2010. Disponível em: <[http://www.wssinfo.org/fileadmin/user\\_upload/resources/1278061137-JMP\\_report\\_2010\\_en.pdf](http://www.wssinfo.org/fileadmin/user_upload/resources/1278061137-JMP_report_2010_en.pdf)>. Acesso em: 30 jun. 2018.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. **Progress on sanitation and drinking-water: 2013 update.** New York: Unicef, 2013. Disponível em: <[http://www.wssinfo.org/fileadmin/user\\_upload/resources/JMPReport2013.pdf](http://www.wssinfo.org/fileadmin/user_upload/resources/JMPReport2013.pdf)>. Acesso em: 30 jun. 2018.

WMO [World Meteorological Organization]; UNESCO [United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization]. **International glossary of hydrology.** Geneva: WMO, 2012. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002218/221862M.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2018.

WOLFRUM, Rüdiger. O princípio da precaução. In: VARELLA, Marcelo Dias; PLATIAU, Ana Flávia Barros (org.). **Princípio da precaução.** Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 24-39.

WOLKMER, Antonio Carlos; AUGUSTIN, Sergio; WOLKMER, Maria de Fátima S. O “novo” direito à água no constitucionalismo da América Latina. **Interthesis**, Florianópolis, v. 9, n. 1, p. 51-69, jan./jun. 2012. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/interthesis/article/download/1807-1384.2012v9n1p51/22506>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

\_\_\_\_\_; FAGUNDES, Lucas Machado. Tendências contemporâneas do constitucionalismo latino-americano: Estado plurinacional e pluralismo jurídico. **Pensar**, Fortaleza, v. 16, n. 2, p. 371-408, jul./dez. 2011. Disponível em: <<http://periodicos.unifor.br/rpen/article/view/2158>>. Acesso em: 3 nov. 2017.

WOLKMER, Maria de Fátima Schumacher; MELO, Milena Petters. O direito fundamental à água: convergências no plano internacional e constitucional. In: MORAES, Germana de Oliveira; MARQUES JÚNIOR, William Paiva; MELO, Álisson José Maia. **As águas da Unasul na Rio+20: direito fundamental à água e ao saneamento básico, sustentabilidade, integração da América do Sul, novo constitucionalismo latino-americano e sistema brasileiro.** Curitiba: CRV, 2013, p. 11-24.

WSSCC [Water Supply & Sanitation Collaborative Council]. **Vision 21: a shared vision for Hygiene, Sanitation and Water Supply and a framework for action.** Geneva: WSSCC, 2000. Disponível em: <[http://www.wsscc.org/sites/default/files/publications/wsscc\\_vision\\_21\\_shared\\_vision\\_and\\_framework\\_for\\_action\\_2000.pdf](http://www.wsscc.org/sites/default/files/publications/wsscc_vision_21_shared_vision_and_framework_for_action_2000.pdf)>. Acesso em: 30 jun. 2018.

WWAP [United Nations World Water Assessment Programme]; UN-WATER. **The United Nations World Water Development Report 2018: Nature-Based Solutions for Water.** Paris: UNESCO, 2018. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0026/002614/261424e.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2018.

WWF [World Water Forum]. **Ministerial Declaration: an urgent call for decisive action on water.** Brasília, DF: WWF, 2018. Disponível em: <<http://www.worldwaterforum8.org/en/file/3088/download?token=E-MizyKj>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

YAHN FILHO, Armando Gallo. O conceito de bacia de drenagem internacional no contexto do Tratado de Cooperação Amazônica e a questão hídrica na região. **Revista Ambiente & Sociedade**, Campinas, v. 8, n. 1, p. 1-13, jan./jun. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v8n1/a06v08n1.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2018.

YAO, Yuan. **Constructing the ideal river: the 19<sup>th</sup> Century origins of the first international organizations.** 2016. 236 f. Thesis (Doctor of Philosophy) – Department of International Relations, London School of Economics and Political Science, London, sep. 2016. Disponível em: <[http://etheses.lse.ac.uk/3474/1/Yao\\_Constructing\\_the\\_Ideal\\_River.pdf](http://etheses.lse.ac.uk/3474/1/Yao_Constructing_the_Ideal_River.pdf)>. Acesso em: 15 abr. 2018.

YRIGOYEN FAJARDO, Raquel Z. Pluralismo jurídico y jurisdicción indígena en el horizonte del constitucionalismo pluralista. In: AHRENS, Helen (comp.). **El estado de derecho hoy en América Latina:** libro en homenaje a Horst Schönbohm. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, p. 171-193. Disponível em: <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3740/15.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2018.

ZIPPELIUS, Reinhold. **Teoria geral do estado.** Tradução de Karin Praefke-Aires Coutinho. 3. ed. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1997.