

# A GOVERNANÇA HÍDRICA E O DIREITO INTERNACIONAL DO MEIO AMBIENTE: ARTICULAÇÃO ENTRE OS ATORES E A PARADIPLOMACIA

Juliana Cassano Cibim<sup>1</sup>

Pedro Roberto Jacobi

## INTRODUÇÃO



ovos atores, escalas regional, nacional e subnacional fronteira, relações bilaterais e multilaterais, gestão local, recurso compartilhado, participação, cooperação, conflito, tensão disputa, negociação são termos usados nas convenções, tratados, declarações e em documentos de *soft law*, como a Agenda 21 e as Declarações dos Fóruns Mundiais da Água.

Isso mostra que a governança ampla e múltipla e as relações com novos e diversos atores são demandas já abrangidas pela *soft law* de Direito Internacional Público, enfatizadas pelo Direito Internacional do Meio Ambiente.

## A EMERGÊNCIA DA ABORDAGEM DA PARADIPLOMACIA NO PROCESSO DE GOVERNANÇA

Verifica-se que desde a Conferência de Dublin (1992),

---

<sup>1</sup> Doutora e Mestre em Ciência Ambiental pelo PROCAM/IEE/USP. Coordena o Curso de Pós Graduação em Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável e Questões Globais na FAAP, onde ainda leciona sobre direito internacional público, direito agrário e imobiliário, direito ambiental e sustentabilidade na Faculdade de Direito da FAAP. Leciona sobre direito ambiental e sustentabilidade em cursos de pós-também no IEE/USP, na ESALQ/USP e no GVLaw (Rede Conveniada). É advogada e consultora ambiental.

a governança das águas tem recebido papel de destaque nos debates internacionais, tanto que a crise hídrica mundial foi atribuída majoritariamente a um problema de governança e não à disponibilidade de água. Além disso, sua efetivação foi considerada uma das prioridades de ação nos Fóruns Mundiais da Água (UN-WATER/WWAP, 2006).

“A crise da água é prioritariamente uma crise de governança”, foi a afirmação feita pela Global Water Partnership (GWP) no Segundo Fórum Mundial da Água que aconteceu em Haia, na Holanda, em março de 2000 (SOLANES e JOURALEV., 2006). Foi a partir desta data que as discussões sobre governança hídrica se consolidaram.

Dentre as ações recomendadas durante a Conferência Internacional sobre Água Doce de Bonn, Alemanha/2001, a governança foi considerada a mais importante delas. De acordo com o conteúdo do documento resultado da Conferência, cada país deveria adotar medidas para a governança dos interesses sobre águas em todos os níveis e acelerar a reforma do setor (BOTÍN, 2004).

Essa discussão se deu, ainda, em diversos fóruns: Fórum do Milênio das Nações Unidas (Nova Iorque, Estados Unidos, 2000); Fórum Mundial para o Desenvolvimento Sustentável (Johanesburgo, África do Sul, 2002); Fórum Mundial da Água (Cidade do México, México, 2006), dentre outros (SOLANES e JOURALEV, 2006).

Diversas declarações originadas desses fóruns trouxeram a noção de governança ambiental voltada para uma nova ética relacionada à sustentabilidade, preceitos de conservação e inclusão de novos atores. É importante recordar que essas declarações são exemplos de *soft law*.

Para Rogers (apud SOLANES e JOURALEV, 2006), a governança aplicada à água refere-se à capacidade de um sistema social de mobilizar energias para o desenvolvimento sustentável dos recursos hídricos. Esta noção inclui a habilidade

de desenhar políticas públicas que tenham como objetivo o desenvolvimento sustentável e o uso dos recursos hídricos e mobilizar recursos para implementação, além de considerar a multiplicidade de atores e de se tornar efetiva.

A governança da água se refere ao conjunto de sistemas político, sociais, econômicos e administrativos que estão disponíveis para desenvolver e gerir os recursos hídricos e a distribuição dos serviços de água nos diferentes níveis da sociedade (GLOBAL WATER PARTNERSHIP, 2002). E engloba os modos de coordenação de parcerias, intermediários entre hierarquia e mercado no campo econômico e entre governo institucional e sociedade civil no campo da política (CASTEIGTS apud RICHARD et al., 2009).

O grau de governança de uma sociedade em relação à água depende, entre outros, dos seguintes fatores: (i) o grau de consenso existente que considere a natureza e a relação sociedade e água; (ii) a existência de consenso para a elaboração de políticas públicas que expressem as relações; e (iii) a disponibilidade de sistemas de gestão que garantam a efetiva implementação das políticas no cenário do desenvolvimento sustentável (SOLANES e JOURALEV, 2006, p. 9).

Em linhas gerais, para que a governança hídrica seja efetiva, ela deve ser transparente, aberta, participativa, responsável, informativa, baseada no incentivo, sustentável, equitativa, coerente, eficiente, integrada e ética (SOLANES e JOURALEV, 2006, p. 09).

Assim, quando a governança acontece, pode-se observar que há um movimento no sentido da cooperação entre os atores da bacia. Esta cooperação poderá acontecer se os atores acreditarem que lhes interessa cooperar. Esta crença está baseada na percepção de que a cooperação lhes trará mais benefícios do que a não cooperação. Benefícios estes que podem ser de ordem ambiental, econômica, política, troca de informação ou ainda a conquista de algo que um ator não conseguiria sem

o outro. Nestes casos, são evocados os princípios da eficiência e da equidade (SADÓFF e GREY, 2008).

No processo de governança ampla e múltipla, devem ser consideradas as escalas geográficas, a multiplicidade de atores, as possíveis parcerias, o grau de consenso que poderá existir entre esses atores e a disponibilidade de um sistema de gestão hídrica.

É importante observar a capacidade dos atores de criar e implementar as políticas, os acordos, as declarações que foram fruto das negociações e do processo de governança, consolidando o movimento no sentido da cooperação.

Para que isso aconteça, é interessante observar quais foram os mecanismos e as formas de diálogo que se formaram durante a negociação, quais foram os pares e quais seus interesses.

Considerando a escala subnacional na bacia transfronteiriça, poder-se-ia dizer que é neste nível que a governança acontece de forma mais efetiva e concreta. Isso pode ser dito se observada a competência dos atores subnacionais, bem como seu grau de interesse e comprometimento com o planejamento das ações e situações envolvendo o uso múltiplo da água.

São eles que atuam de maneira direta em relação à solução de conflitos, disputas e tensões e são eles que podem ou não viabilizar um processo de integração regional, necessária em uma bacia transfronteiriça.

A globalização, a evolução das tecnologias (especialmente aquelas voltadas ao campo da comunicação e da informação) e a importância dos mercados regionais são elementos que caracterizam um mundo cada vez mais complexo, no qual as consequências afetam ou se fazem sentir não somente no país, unidade central, mas também nos lugares mais afastado das províncias ou dos estados (TACCETTI, 2010).

Magone (2006) concorda com Taccetti (2010) ao afirmar que a maior transformação no mundo político nas últimas

três décadas está relacionada ao crescimento da interconectividade entre diferentes países, na fusão do tempo e espaço e na libertação das autoridades subnacionais das estruturas, antes, centralizadas dos estados nacionais.

Esta mudança traz a necessidade de adequação das políticas exteriores às novas exigências e oportunidades. Há, portanto, a necessidade de se dar espaço aos novos atores que surgem num mundo cada vez mais consciente de sua interdependência e de sua interrelação (TACETTI, 2010).

A organização rígida e centralizada nos estados nacionais abre espaço para um sistema de governança mais flexível e multi-nível, que permite aos atores subnacionais serem parte das relações e negociações internacionais. Tem-se caracterizada a paradiplomacia<sup>2, 3</sup>.

---

<sup>2</sup> Aran (2011, p. 01) explica que: “*La Paradiplomacia, como nueva dimensión de las relaciones internacionales está en constante expansión. Poco a poco el auge de esta práctica llevó a que, no sólo los gobiernos locales la tomasen con más seriedad, sino también los académicos del derecho administrativo, las escuelas de administración económica y gubernamental, y desde ya, los estudiosos de las relaciones internacionales y el derecho internacional público. A partir del desarrollo internacional y de nuevos actores no estatales dentro del sistema de relaciones exteriores, fue posible la aparición de organizaciones y entes sub nacionales que comienzan a llevar su propia agenda de inclusión en el plano internacional, que de este modo, deja de ser exclusivamente interestatal. Así es como replican no sólo elementos organizacionales sino también conductas nacionales, que se ven reflejadas en el comportamiento interno y externo: aparición de oficinas dedicadas al relacionamiento internacional; giras de jefes comunales con el propósito directo de una mayor inserción local en el plano político y económico, por fuera de la esfera estatal; asociaciones ad hoc y carteras de ministros y secretarías orientadas a los vínculos con sus pares en el extranjero. El consecuente desarrollo y posterior profesionalismo permite, también, la aparición de los primeros centros de estudios y pensamientos orientados a la temática de cooperación descentralizada, adaptándose al modelo de escala previamente mencionado. Existen nuevas organizaciones de carácter mixto, que funcionan como nexo cada vez más necesario entre la sociedad académica y el centro de toma de decisiones. A partir de la definición de problemáticas y áreas de interés, permiten un acercamiento a la temática, sumando elaboración de soluciones y enfoques variados, tanto en áreas económicas como políticas, orientadas a las comunidades a las que pertenecen*”.

<sup>3</sup> Para maiores informações sobre o panorama histórico da inserção da paradiplomacia nas relações internacionais, ver: Magone (2006) e Gasol Varela (2010).

O desafio posto pela paradiplomacia é o de impulsionar a diplomacia que englobe os interesses locais de maneira a incluí-los nas relações internacionais. Ou seja, uma diplomacia que supere a tensão da temática supracional e subnacional e consiga gerir a diversidade de interesses e necessidades.

O MERCOSUL<sup>4</sup> é um exemplo desta possibilidade. Como atende aos objetivos da integração entre os países membros não deixou de fora a importância dos governos subnacionais. O Foro Consultivo das Municipalidades, Províncias e Departamentos do MERCOSUL (FCCR<sup>5</sup>), criado em 2004, recorre à inquietude permanente dos entes locais, províncias ou estados e municípios em sua crescente necessidade de incorporar suas políticas e interesses às estratégias e delineamentos do MERCOSUL (TACCETTI, 2010).

No artigo 6º do Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente

---

<sup>4</sup> "Em 26 de março de 1991, a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai assinaram o Tratado de Assunção com o objetivo de constituir um Mercado Comum, denominado MERCOSUL. O MERCOSUL tem por objetivo consolidar a integração política, econômica e social entre os países que o integram, fortalecer os vínculos entre os cidadãos dos países membros, a fim de melhorar sua qualidade de vida, incorporando em seu âmbito o setor produtivo para melhorar sua competitividade em nível regional e internacional" (CARTILHA DO CIDADÃO DO MERCOSUL, 2010, p. 09).

<sup>5</sup> Sobre o FCCR: Criado em dezembro de 2004, na Cúpula de Ouro Preto, o FCCR atende a uma antiga demanda e à necessidade de que os governos estaduais e municipais dos Estados membros do Mercosul possam participar das discussões do bloco de forma qualificada, trazendo suas contribuições e reivindicações. A necessidade de integrar Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos à estrutura institucional do Mercosul se deve ao histórico de acúmulo que os governos subnacionais vêm adquirindo ao longo da história do bloco. As inúmeras iniciativas e projetos implementados nas mais diversas áreas, como educação, integração física, arranjos produtivos e comerciais, pelos Municípios e Estados devem compor o esforço maior da integração regional. Para isso, o Foro Consultivo foi constituído, visando uma maior e melhor articulação e coordenação dessas várias iniciativas para sua otimização. Com a criação do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul pretende-se que os governos municipais e estaduais possam participar diretamente da construção do Mercosul como atores efetivos que são, e não mais de forma fragmentada ou temática. Informações disponíveis em: <http://www4.planalto.gov.br/mercosul>. Acesso em: 23 out. 2011.

do MERCOSUL fica explícita obrigação de participação dos organismos nacionais competentes e das organizações da sociedade civil quando houver necessidade de análise de problemas ambientais em sub-regiões diversas. O texto também determina que poderá ser estimulada a harmonização das diretrizes legais e institucionais com o objetivo de prevenir, controlar e mitigar os impactos ambientais nos Estados Partes, com especial atenção às áreas fronteiriças. E ainda que poderão ser desenvolvidos acordos setoriais, em temas específicos.

Raquel C. K. Olmos (2010) esclarece que em razão da relevante atuação dos atores subnacionais, a disciplina econômica foi levada a converter seus valores para o neologismo *glocal*<sup>6</sup>, que ressalta a vinculação que deve existir entre a visão global e abrangente e a construção local como condição às respostas específicas para cada território.

Neste sentido, a importância dos municípios como protagonistas da integração, não somente pelo plano econômico, mas pelos aspectos culturais e políticos. As cidades são um cenário apropriado para os desenhos de afirmação democrática e para a participação cidadã (OLMOS, 2010).

Assim, ao pensar na estrutura dos países pode-se entender que os governos subnacionais (províncias ou estados e os municípios) têm competência para agir e para gerir ações em seus territórios e para celebrar acordos, declarações, cartas de intenção ou outro documento com outros governos subnacionais que estejam do outro lado de sua fronteira, ou seja, que são seus vizinhos, ou que estejam do outro lado do mundo.

Cabe transcrever as considerações de Tejada-Guibert e Altinörs (2009, p. 03) sobre a relação entre governança e o papel dos governos subnacionais:

A boa governança garante igualdade para todos os usuários e reduz o potencial de conflito. A governança deve ser transpa-

---

<sup>6</sup> Para Olmos (2010) *glocal* é um termo usado para as ações que são locais e tem abrangência global (regional), como o caso da paradiplomacia e dos governos subnacionais.

rente e participativa, combinando abordagens top-down e bottom-up, com mecanismos para eliminar a corrupção.

Uma estrutura legal efetiva, política e institucional são necessários para desenvolver, executar e fazer cumprir as regras e regulamentos aplicáveis aos usos da água, e para tratar de questões como a descentralização e privatização. Detenção de uma autoridade legal, suficientes recursos financeiros e capacidade institucional são pré-requisitos para que as autoridades locais forneçam água potável e serviços adequados de saneamento.

Como dito anteriormente, para os novos atores a governança solicitada não pressupõe, necessariamente, seu reconhecimento como sujeitos de Direito Internacional Público, mas sim como partícipes e atores atuantes nos processos de negociações. Pressupõe a participação efetiva nas negociações. Abre-se, portanto, espaço para os governos nacionais e subnacionais (ou locais) e, conseqüentemente, para a governança participativa.

Jacobi (2008, p. 36) ressalta a importância da participação nas negociações e no processo de governança:

A participação popular se transforma no referencial de ampliação de possibilidade de acesso dos setores populares dentro de uma perspectiva de desenvolvimento da sociedade civil e de fortalecimento dos mecanismos democráticos, mas também para garantir a execução eficiente de programas de compensação social no contexto das políticas de ajuste estrutural e de liberalização da economia e de privatização do patrimônio do Estado.

Essa participação demonstra uma ampliação da esfera pública e coloca para a sociedade (em suas diferentes escalas) uma demanda para obter mais influência sobre o estado, podendo assumir uma autonomia social e modificar as relações sociais em favor de uma maior auto-organização social (JACOBI 2008).

No Direito Internacional do Meio Ambiente, dentre outros documentos, a participação foi evocada pelo Princípio 10, da Declaração do Rio e pelo artigo 3º do Acordo-Quadro sobre



## Meio Ambiente do MERCOSUL:

*Tabela 7: Declaração do Rio e Acordo Mercosul: pontos em comum*

<i>Declaração do Rio - Princípio 10</i>	<i>Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do MERCOSUL – Art. 3º</i>
<p>A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos.</p>	<p>Art. 3º Em suas ações para alcançar o objetivo deste Acordo e implementar suas disposições, os Estados Partes deverão orientar-se, inter alia, pelo seguinte: [...] e) promoção da efetiva participação da sociedade civil no tratamento das questões ambientais; [...]</p>

Fonte: elaboração própria da autora

A participação dos governos sub-nacionais, assim como de outros novos atores, como a sociedade civil organizada de maneira geral, faz parte da governança participativa.

Não há mais que se falar em uso dos recursos naturais sem a participação do interessado ou das pessoas afetadas, por exemplo comunidades indígenas, agricultores tradicionais, líderes locais e nacionais, organizações não-governamentais e o público em geral. Esses podem exigir a adoção de estratégias políticas apropriadas e programas destinados a alcançar, a médio e longo prazo, metas adequadas (MATEO, 1997).

No processo participativo formado por novos atores, por diversos regimes internacionais (bilaterais ou multilaterais) que podem se formar numa bacia transfronteiriça, o que impor-

ta, como dito anteriormente, é tomar assento ou ser parte como observador nas negociações e conferências internacionais postulando a governança participativa.

Na governança hídrica não é diferente. Esta se refere à capacidade de que um sistema social tem de mobilizar energias de maneira coerente para o desenvolvimento sustentável dos recursos hídricos. Isto poderá se dar por meio de políticas elaboradas de maneira participativa, que sejam aceitas pela sociedade e que sejam implementadas a partir do envolvimento dos diversos atores. (ROCHA apud SOLANES e JOURALEV, 2006, p. 08).

Jacobi ressalta que na governança hídrica, a participação é parte integrante do processo de negociação, reforçando a importância e a relevância dos governos subnacionais e dos demais novos atores:

Os impactos das práticas participativas na gestão de recursos hídricos, apesar de controversas, apontam, a partir da manifestação do coletivo para uma nova qualidade de cidadania, que institui o cidadão como criador de direitos para abrir novos espaços de participação sócio-política, e os aspectos que configuram as barreiras que precisam ser superadas para multiplicar iniciativas de gestão que articulam eficazmente a complexidade com a democracia. Aponta também para transformações qualitativas na relação Estado/Sociedade civil, enquanto referência de um ponto de inflexão e reforço das políticas públicas centradas na ampliação da cidadania ativa (Jacobi, 2006, p.1)

A noção de participação é pensada principalmente pela ótica dos grupos interessados e não apenas da perspectiva dos interesses globais definidos pelo Estado. O principal desafio que se coloca é de construir uma ordem societária baseada na articulação da democracia política com a participação social, representada por uma maior permeabilidade da gestão às demandas dos diversos sujeitos sociais e políticos. Essa perspectiva abre a possibilidade de buscar a articulação entre a implantação de práticas descentralizadoras e uma engenharia institucional que concilia, a participação heterogênea e formas mais ativas de representatividade. Cabe observar, a existência

dos sempre permanentes e tensos vínculos entre representação e participação (Jacobi, 2006, p. 05).

Ainda sobre a governança participativa e a paradiplomacia, vale olhar o que diz a Diretiva Européia sobre a Água (2000), mas antes de trazer os dizeres específicos desta Diretiva sobre os temas, vamos contextualizá-la brevemente.

Em resposta à crescente ameaça da poluição e à crescente demanda pública por água mais limpa, a União Européia desenvolveu a Diretiva da Água. A Diretiva é pioneira, pois pela primeira vez estabelece, na forma de um documento legal ambiental, um quadro para a proteção de todas as águas, incluindo rios, lagos, estuários, águas costeiras e águas subterrâneas, bem como a vida selvagem a eles associada.

Esta Diretiva tem como objetivos principais:

- proteger todas as águas (terra de superfície e águas costeiras);
- alcançar o "bom estado"<sup>7</sup> de todas as águas até dezembro 2015<sup>8</sup>;
- gerenciar corpos d'água com base em bacias hidrográficas (ou bacias);
- envolver o público, e
- simplificar a legislação.

Para a Diretiva Européia sobre a Água, a participação é um instrumento fundamental, pois acredita-se que existe um importante papel a ser desempenhado pelas Organizações Não Governamentais, grupos de interesse setoriais e público em geral em sua implementação. Destaca-se, nesse sentido, o con-

---

<sup>7</sup> Definições trazidas pela Diretiva Européia sobre a Água:

17. «Estado das águas de superfície»: a expressão global do estado em que se encontra uma determinada massa de águas de superfície, definido em função do pior dos dois estados, ecológico ou químico, dessas águas.

18. «Bom estado das águas de superfície»: o estado em que se encontra uma massa de águas de superfície quando os seus estados ecológico e químico são considerados, pelo menos, «bons».

<sup>8</sup> Para o cronograma completo da Diretiva Européia sobre a Água, ver: <http://www.wfdireland.ie/wfd-timetable.html>. Acesso em: 25 out. 2011

siderando 14 do documento: "o êxito da presente diretiva depende da estreita cooperação e de uma ação coerente a nível comunitário, a nível dos Estados-Membros e a nível local, bem como da informação, consulta e participação do público, inclusivamente dos usuários".

Dito isso, é interessante destacar os pontos da Diretiva Europeia sobre a Água que tocam diretamente nos temas de participação e paradiplomacia:

Considerando que:

[...]

(13) Na Comunidade existem condições e necessidades diversas, que exigem diferentes soluções específicas. Essa diversidade deve ser tomada em conta no planeamento e execução das medidas destinadas a garantir a proteção e a utilização sustentável da água no âmbito da bacia hidrográfica. As decisões deverão ser tomadas

tão próximo quanto possível dos locais em que a água é efetivamente utilizada ou afetada. Deve ser dada prioridade a ações da responsabilidade dos Estados-Membros, através da elaboração de programas de medidas que sejam ajustados às condições existentes a nível regional ou local.

(14) O êxito da presente diretiva depende da estreita cooperação e de uma ação coerente a nível comunitário, no nível dos Estados-Membros e a nível local, bem como da informação, consulta e participação do público, inclusivamente dos usuários.

(23) São necessários princípios comuns para coordenar os esforços dos Estados-Membros para aumentar a proteção das águas comunitárias em termos de quantidade e de qualidade, para promover uma utilização sustentável da água, para contribuir para o controle dos problemas de águas transfronteiriças, para proteger os ecossistemas aquáticos e terrestres e as zonas úmidas que deles dependem diretamente, e para salvaguardar e desenvolver as potenciais utilizações das águas comunitárias.

(35) Nas bacias hidrográficas em que a utilização das águas possa ter efeitos transfronteiriços, os requisitos para a realização dos objetivos ambientais definidos na presente diretiva e, em particular, todos os programas de medidas, devem ser coordenados para toda a região hidrográfica. No caso de bacias

hidrográficas que se estendam para lá das fronteiras da Comunidade, os Estados-Membros devem esforçar-se por garantir uma coordenação adequada com os Estados terceiros em causa. A presente diretiva irá facilitar o cumprimento das obrigações da Comunidade nos termos das convenções internacionais de proteção e gestão das águas, nomeadamente da Convenção das Nações Unidas para a proteção e gestão dos lagos internacionais e dos cursos de água transfronteiriços, aprovada pela Decisão 95/308/CE do Conselho (1), bem como de todos os subsequentes acordos relativos à sua aplicação.

(46) Para garantir a participação do público em geral, inclusivamente dos utilizadores das águas, na elaboração e atualização dos planos de gestão de bacias hidrográficas, é necessário fornecer informações adequadas acerca das medidas previstas e do progresso alcançado na sua execução, por forma a permitir a participação do público em geral antes da adoção das decisões finais relativas às medidas necessárias.

[...]

Especificamente sobre a participação, a Diretiva traz em seu artigo 14<sup>9</sup> como deverão proceder as informações e a con-

---

<sup>9</sup> Íntegra do artigo 14 em português oficial (Portugal): Artigo 14º

*Informação e consulta do público*

1. Os Estados-Membros incentivarão a participação activa de todas as partes interessadas na execução da presente directiva, especialmente na elaboração, revisão e atualização dos planos de gestão de bacia hidrográfica. Os Estados-Membros garantirão, em relação a cada região hidrográfica, que sejam publicados e facultados ao público, incluindo os utilizadores, para eventual apresentação de observações:

- a) Um calendário e um programa de trabalhos para a elaboração do plano, incluindo uma lista das medidas de consulta a tomar, pelo menos três anos antes do início do período a que se refere o plano de gestão;
- b) Uma síntese intercalar das questões significativas relativas à gestão da água detectadas na bacia hidrográfica, pelo menos dois anos antes do início do período a que se refere o plano de gestão;
- c) Projectos do plano de gestão de bacia hidrográfica, pelo menos um ano antes do início do período a que se refere o plano de gestão.

2. Mediante pedido, será facultado acesso aos documentos de apoio e à informação utilizada para o desenvolvimento do projecto de plano de gestão de bacia hidrográfica. 2. Os Estados-Membros devem prever um período de, pelo menos, seis meses para a apresentação de observações escritas sobre esses documentos, a fim de possibilitar a participação activa e a consulta.

sulta ao público. Estas ações deverão ser incentivadas pelos Estados-Membros em cada região hidrográfica.

## CASOS PRÁTICOS: BACIA DO RIO DANÚBIO E SUB-BACIA DO RIO DRÔME

Interessante olhar para esta discussão a partir de análise de casos práticos, um a Bacia do rio Danúbio e outro a sub-bacia do rio Drôme, uma sub-bacia da bacia do rio Rhône, na França.

Na bacia do rio Danúbio a gestão é de responsabilidade da International Commission for the Protection of the Danube River (ICPDR) e inclui os diversos atores (ICPDR, 2011).

Gestão da bacia do rio Danúbio

Para alcançar o bom estado das águas em corpos d'água da região do Danúbio até 2015 (e além) e para garantir um fornecimento de água limpa suficiente para as gerações futuras, as partes contratantes para a Danube River Protection Convention (DRPC) nomeou a International Commission for the Protection of the Danube River (ICPDR) como o organismo de coordenação para o Desenvolvimento de um plano de gestão abrangente para toda a Bacia do Rio Danúbio de acordo com a utilização dos Princípios da Directiva-Quadro da Água da União Européia. Este processo envolve especialistas da indústria e da agricultura, e representantes de organizações ambientais e de consumidores, bem como as autoridades locais e nacionais. O Plano de Gerenciamento da Bacia Rio Danúbio deve ser atualizado a cada seis anos de acordo com a legislação da União Européia.

O Plano de Gestão da bacia do rio Danúbio prevê a participação pública, conforme documento elaborado pela ICPDR sobre o tema. Este documento tem como objetivo a implementação efetiva da Diretiva Européia da Água. Neste sentido, são

---

3. Os números 1 e 2 são também aplicáveis às versões atualizadas dos planos de gestão de bacia hidrográfica. Documento completo disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2000L0060:20090625:PT:PDF>. Acesso em: 04.out.2011

elencados resumidamente os princípios nos quais deve ser baseada a participação pública nesta bacia:

- A participação pública deve ser vista como um processo e não é um evento único. Para isso as ações devem ser planejadas;
- As atividades relativas à participação pública devem ser feitas sob medida para os diferentes grupos de interessados;
- As informações dos diferentes atores devem ser publicadas em mídias diversas;
- Participação deve ser ativa durante todas as fases do Desenvolvimento de Estratégias e Planos;
- A participação pública acontecerá somente se forem realizadas com sucesso e em ações coordenadas entre todos os quatro níveis: bacia do rio Danúbio (nível internacional), sub-bacia de nível (transfronteiriços e / ou nacional), nível nacional, nível local.

Fica claro que a paradiplomacia associada à participação foi o caminho escolhido pela ICPDR para a implementação da governança e da gestão compartilhada na bacia do rio Danúbio.

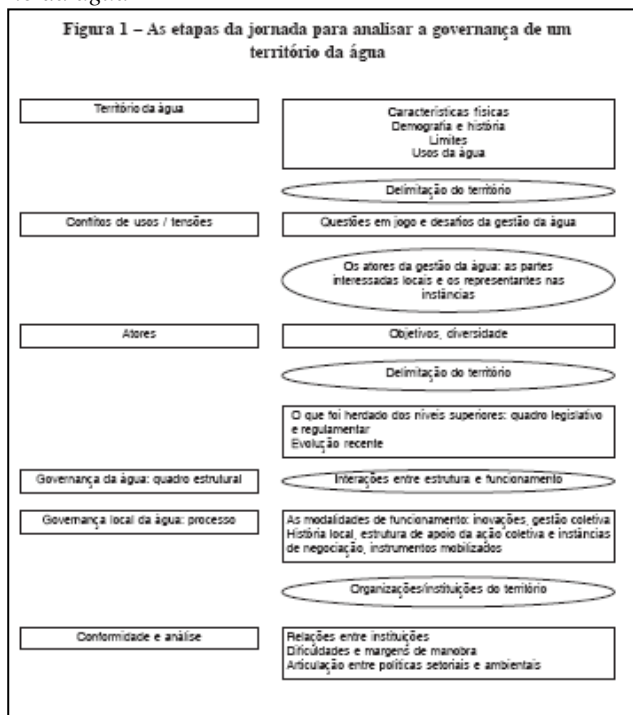
Outro exemplo interessante é o da sub-bacia do rio Drôme<sup>10</sup>, na França. Apesar dela não ser uma bacia transfronteiriça internacional, traz a possibilidade de se fazer um paralelo com uma que seja.

Richard et al. (2008, p. 201) analisaram o caso concreto do rio Drôme com o objetivo de abordar a gestão hídrica a partir da governança num caso concreto. Os autores propõem uma figura que eles chamaram de “as etapas da jornada para analisar a governança de um território da água”. A figura abaixo foi extraída do mencionado artigo e mostra as etapas elaboradas pelos autores

---

<sup>10</sup> O rio Drôme é um tributário do rio Rhône (RICHARD et al, 2008)

Figura 12: As etapas da jornada para analisar a governança de um território da água



Fonte: Richard et al. (2008, p. 201)

Para estes autores as etapas acima desenhadas deveriam ser seguidas durante o processo de governança participativa, uma vez que os diversos atores foram incluídos nessa jornada baseada no território da água, ou seja, na unidade territorial denominada bacia hidrográfica e seus limites territoriais. A governança local também é considerada pelos autores, ficando consolidado neste exemplo prático a importância dos governos sub-nacionais para a governança participativa.

Os dois exemplos apresentados fazem parte das bacias abrangidas pela Diretiva Europeia sobre a Água, ficando visível a aplicabilidade desta diretiva no sentido da governança



participativa e da gestão compartilhada dos recursos hídricos.

Tem-se, portanto, que o exercício da governança hídrica em resposta aos aspectos de Direito Internacional do Meio Ambiente se dá por meio da articulação entre os diversos atores nas bacias hidrográficas internacionais, considerando as escalas geográficas e em especial os atores subnacionais (ou locais), caracterizando assim a paradiplomacia como um instrumento para a efetivação da governança.

Mas a paradiplomacia por si só não basta num processo de governança, é preciso que haja a participação efetiva dos atores, não só atores regionais, nacionais e subnacionais, mas também dos demais atores como Organizações Não Governamentais e sociedade civil em geral.

O desafio posto pela governança participativa, da qual deverá fazer parte a paradiplomacia, é o de impulsionar as negociações, englobando os interesses regionais e locais.



## REFERÊNCIAS:

- BOTÍN, M. *Water Crisis: Myth or Reality?* Water Forum 2004. Edited by. Peter P. Rogers. Harvard University, Cambridge, Massachusetts, USA: 2004.
- CIBIM, Juliana Cassano. *O desafio da governança nas bacias hidrográficas transfronteiriças internacionais: um olhar sobre a Bacia do rio da Prata*. São Paulo, 2012. Tese (doutorado) – Programa de Pós Graduação em Ciência Ambiental (PROCAM) Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.
- COMUNIDADE EUROPÉIA. *Directiva 2000/60/CE do Par-*

*lamento Europeu e do Conselho. Estabelece um quadro de acção comunitária no domínio da política da água.* JO L 327 de 22.12.2000, p. 1. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:327:0001:0072:PT:PDF>, acesso em 13/06/2011

ICPRD - INTERNATIONAL COMMISSION FOR THE PROTECTION OF THE DANUBE RIVER. *Convenção para a proteção do rio Danúbio e Danube River Basin Strategy on Public Participation.* Disponível em: <http://www.icpdr.org/icpdr-pages/drpc.htm>, acesso em 30/07/2010

\_\_\_\_\_. *Danube River Basin Strategy on Public Participation. Outline of the public participation activities of the ICPDR in 2008-2009 - to secure the active participation of stakeholders in the development of the Danube River Basin Management Plan.* Document number: ICWD 317 , version: final draft. 2008. Disponível em: [www.icpdr.org/icpdr-files/14874](http://www.icpdr.org/icpdr-files/14874), acesso em 30/07/2010.

\_\_\_\_\_. *Managing the Danube River.* Disponível em: [http://www.icpdr.org/icpdr-pages/river\\_basin\\_management.htm](http://www.icpdr.org/icpdr-pages/river_basin_management.htm), acesso em 24/10/2011

JACOBI, P.R.. *Governança da água no Brasil.* in RIBEIRO. Wagner Costa (Org.). *Governança da Água no Brasil: uma visão interdisciplinar.* São Paulo: Annablume, 2009.p. 35-59

MATEO, R.M. *La naturaleza como objeto del derecho,* in Tratado de Derecho Ambiental, III, Trivium, Madrid, 1997, pp. 15-39.

OLMOS, R. C. K. *Palabras previas in El rol dos gobiernos subnacionales en los procesos de intregración regional.* Coord. Claudia Gabriela Gasol Varela e Eduardo Iglesias. 1ª ed. Buenos Aires: Víctor P. de Zavalía,

2010. p.11

- RICHARD, S. et al. *Uma jornada para entender a governança de um território da água: aplicação ao rio Drôme, França* in JACOBI, Pedro Roberto; SINISGALLI, Paulo de Almeida (Orgs.). *Governança da Água na América Latina e Europa: atores sociais, conflitos e territorialidade*. São Paulo: Annablume, 2009.p. 201-219
- SADOFF, C. W. e GREY, D.. *Beyond the river: the benefits of cooperation on international rivers*. The World Bank. Elsevier: 2002. (Disponível em: [www.waterpolicy.net](http://www.waterpolicy.net), acesso em 25.10.2007)
- SOLANES, M. e JOURALEV, A. *Water Governance for development and sustainability*. Serie Recursos Naturales e Infraestructura, nº 111. Santiago: CEPAL, 2006. 84p.
- TACCETTI, V. *Prólogo in El rol dos gobiernos subnacionales en los procesos de integración regional*. Coord. Claudia Gabriela Gasol Varela e Eduardo Iglesias. 1ª ed. Buenos Aires: Víctor P. de Zavalía, 2010. p.7-9
- TEJADA-GUIBERT, A. e ALTINÖRS A. *The United Nations World Water Development Report 3, Messages for Urban Mayors and Local Governments*. World Water Assessment Programme. 2009. 11p.. Disponível em: [http://www.unesco.org/water/wwap/wwdr/wwdr3/pdf/msgs/Messages\\_for\\_Urban\\_Mayors\\_and\\_Local\\_Governments.pdf](http://www.unesco.org/water/wwap/wwdr/wwdr3/pdf/msgs/Messages_for_Urban_Mayors_and_Local_Governments.pdf), acesso em 05/10/2011
- UN-WATER/WWAP.. *Water: a shared responsibility*. United Nations world water development report 2, executive summary. 2006. Disponível em: [http://www.unesco.org/water/wwap/wwdr/wwdr2/table\\_contents.shtml](http://www.unesco.org/water/wwap/wwdr/wwdr2/table_contents.shtml), acesso em 20.07.2010