

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 262, DE 2015. (MENSAGEM Nº 172, DE 2015)

Aprova o texto do Acordo sobre o Aquífero Guarani, firmado em San Juan, República Argentina, em 2 de agosto de 2010.

Autora: Representação Brasileira no Parlamento do MERCOSUL.

Relator: Deputado BRUNO COVAS.

I – RELATÓRIO

O Projeto de Decreto Legislativo nº 262, de 2015, é de autoria da Representação Brasileira no Parlamento do MERCOSUL e tem por objetivo aprovar o texto do Acordo sobre o Aquífero Guarani, firmado em San Juan, República Argentina, em 2 de agosto de 2010.

A proposição em tela tem origem na Mensagem nº 172, de 2015, do Poder Executivo, por meio da qual a Excelentíssima Senhora Presidente da República submeteu à apreciação do Congresso Nacional o mencionado Acordo sobre o Aquífero Guarani. A referida Mensagem 172/2015 foi distribuída inicialmente à Representação Brasileira no Parlamento do MERCOSUL - por força do disposto no artigo 3º, inciso I e artigo 5º, incisos I e II, da Resolução nº 1, de 2011-CN - onde foi apreciada, havendo obtido a aprovação daquele colegiado, à unanimidade, em 20 de outubro de 2015, o que resultou na apresentação do Projeto de Decreto Legislativo que ora apreciamos.

Encaminhado à Câmara dos Deputados, o Projeto de Decreto Legislativo nº 262, de 2015 foi distribuído concomitantemente (conf. art. 54 RICD)

à Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional; à Comissão de Minas e Energia, onde obteve aprovação em 10 de dezembro de 2015; e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, onde foi aprovado em 22 de agosto de 2016.

O PDC Nº 262/2015 constitui-se em ato legislativo que simplesmente aprova o ato internacional, seguindo a forma costumeira dos instrumentos legais da espécie e que, nesse âmbito, cumpre sua finalidade no sentido de manifestar, expressa e legalmente, a anuência do Congresso Nacional com a assunção das obrigações e compromissos constantes do ato internacional que lhe é submetido pelo Poder Executivo. Quanto ao Acordo sobre o Aquífero Guarani, substancialmente a matéria que é objeto de aprovação pelo PDC Nº 262/2015, temos a aduzir o quanto segue:

O referido acordo foi celebrado com o objetivo de instituir um arcabouço jurídico que possibilite às partes signatárias: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, desenvolver um concerto de ações voltadas à conservação e ao aproveitamento sustentável dos recursos hídricos que compõem o Sistema Aquífero Guarani, respeitado o domínio territorial soberano que cada Parte exerce sobre suas respectivas porções do Aquífero.

O instrumento internacional em questão é composto por 22 artigos, nos quais estabelece compromissos quanto às ações e metas de preservação e utilização sustentável dos recursos hídricos do Aquífero Guarani, o qual é caracterizado pelo acordo como um sistema único e como recurso hídrico transfronteiriço integrante do domínio territorial soberano da República Argentina, República Federativa do Brasil, República do Paraguai e República Oriental do Uruguai, considerados estes países como os únicos titulares desse recurso natural.

Em face desses princípios, o acordo reconhece e define os direitos das Partes Signatárias de exercer o domínio territorial e a soberania sobre suas respectivas porções do Sistema Aquífero Guarani, em conformidade com suas disposições constitucionais e legais e com as normas de direito internacional, tendo em vista determinados objetivos, ou seja, promover a gestão, o

monitoramento e o aproveitamento sustentável de seus recursos hídricos, bem como a utilização com base em critérios de uso racional e sustentável, respeitada a obrigação de não causar prejuízo sensível às demais Partes e ao meio ambiente.

O ato internacional detalha em seus termos a questão do aproveitamento e da exploração dos recursos hídricos do Sistema Aquífero Guarani. Como princípio geral, estabelece o compromisso das Partes Contratantes no sentido de adotar todas as medidas necessárias para evitar que atividades e obras de aproveitamento/exploração do Sistema Aquífero Guarani causem prejuízos sensíveis às outras Partes ou ao meio ambiente. Prevê contudo, complementarmente, que caso se verifique qualquer prejuízo sensível a outra ou outras Partes, ou ao meio ambiente, a Parte que causar o prejuízo deverá adotar todas as medidas necessárias para eliminá-lo ou reduzi-lo.

O acordo estabelece também o compromisso das Partes de promover o intercâmbio de informações sobre estudos, atividades e obras que contemplem o aproveitamento sustentável dos recursos hídricos do Sistema Aquífero Guarani, inclusive sobre todas as atividades e obras que as Partes se proponham a executar ou autorizar em seus territórios e que possam ter efeitos além de suas fronteiras. Além disso, o instrumento prevê o desenvolvimento de projetos e programas de cooperação voltados à ampliação do conhecimento técnico e científico sobre o Sistema Aquífero Guarani. Por último, cumpre destacar a instituição, pelo acordo, uma Comissão, pelas quatro Partes Contratantes, que funcionará no âmbito de aplicação do Tratado da Bacia do Prata, e que terá como competência promover a cooperação entre as Partes com vistas a garantir o cumprimento dos princípios e objetivos do Acordo.

É o relatório, passo ao voto.

II – VOTO DO RELATOR

Conforme referido no relatório, o Projeto de Decreto Legislativo nº 262, de 2015, em epígrafe, constitui-se em instrumento legislativo de

aprovação. Sendo assim, a análise que procedemos a seguir recai essencialmente sobre o mérito da matéria principal, isto é, o ato internacional que é submetido ao Congresso Nacional: o Acordo sobre o Aquífero Guarani, firmado em San Juan, República Argentina, em 2 de agosto de 2010.

Conforme referimos, o Acordo em apreço visa instituir um quadro jurídico no plano do direito internacional público que possibilite às Partes desenvolver ações voltadas à conservação e ao aproveitamento sustentável dos recursos hídricos que compõem o Sistema Aquífero Guarani, respeitado o domínio territorial soberano que cada Parte exerce sobre suas respectivas porções do Aquífero. Nesse sentido, o acordo é um verdadeiro marco histórico para integração regional em matéria de proteção do meio ambiente e de conservação e uso sustentável dos recursos hídricos do patrimônio comum, de enorme importância estratégica, constituído pelo Aquífero Guarani.

O instrumento internacional em apreço fixa as bases de uma política comum, a ser desenvolvida pelos países signatários, voltada à preservação dos recursos hídricos do Aquífero Guarani. Como se sabe, o Aquífero Guarani constitui-se num manancial subterrâneo de água, de enormes proporções, cuja extensão, até hoje não exatamente demarcada, se espalha pelo subsolo dos quatro países que firmam o acordo. Por se tratar de um sistema único de águas do subsolo profundo, sua conservação e defesa contra agentes contaminantes depende, obviamente, da ação coordenada dos Estados Partes. Tal política comum leva em conta a realidade da disponibilidade de água no planeta e tem como fundamento a tomada de consciência global quanto à necessidade da criação de regimes jurídicos para o desenvolvimento sustentável e a gestão compartilhada de aquíferos transfronteiriços.

Globalmente, as águas superficiais dos rios e lagos têm se mostrado insuficientes para fazer frente ao crescimento exponencial da exploração dos recursos hídricos, o que tem levado ao desenvolvimento de pesquisas hidrogeológicas voltadas à verificação do potencial de aproveitamento dos aquíferos. Contudo, embora a gestão e regulamentação jurídica de rios e lagos

internacionais já se encontra praticamente consolidada, só recentemente apresentou-se a necessidade de tutela dos aquíferos transfronteiriços.

Diante dessa nova realidade, a comunidade internacional promoveu a criação de vários centros internacionais dedicados a aprofundar o conhecimento e melhorar a gestão das águas subterrâneas, tais como o Internationally Shared Aquifer Resources Management (ISARM) e o International Groundwater Resources Assessment Centre (IGRAC), ambos programas vinculados à UNESCO. Além disso, cumpre destacar a inclusão do tema da gestão das águas subterrâneas na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito Relativo à Utilização dos Cursos de Água para Fins Diversos dos de Navegação (1997) e, também, os esforços para consolidar o Projeto de Convenção sobre o Direito dos Aquíferos Transfronteiriços (Resolução 63/124 da Assembleia Geral das Nações Unidas).

Na América Latina, as águas subterrâneas desempenham um papel fundamental, sendo considerada uma região com alta disponibilidade hídrica, detendo 26% de toda a água do planeta, ao mesmo tempo em que abriga apenas 6% da população. No caso da América do Sul, além do potencial superficial, representado principalmente pela Bacia Amazônica e do Prata, foram identificados 29 aquíferos transfronteiriços, onze dos quais subjacentes ao território brasileiro.

Por sua vez, o Direito Internacional das Águas tem avançado na América Latina, particularmente entre os países da Bacia do Prata, sobretudo em função da grande relevância estratégica de suas águas. A Bacia Platina, reconhecido polo de desenvolvimento econômico regional, já foi palco de conflitos, mas também objeto de iniciativas de cooperação internacional em diversos setores, inclusive, naturalmente, quanto ao tema da gestão de águas, especialmente a partir do final da década de 1960, com a criação do Comitê Internacional Coordenador dos Países da Bacia do Prata (Declaração Conjunta de Brasília, de 23 de abril de 1969), que incorporou e consolidou o princípio de unidade de bacia. Além deste, naquele período, outros princípios de Direito Internacional das Águas passaram a integrar o regime jurídico da Bacia Platina,

acolhidos pelo Tratado da Bacia do Prata de 1969 e pela Declaração de Assunção de 1971, os quais reconheceram os princípios fundamentais de gestão de suas águas, como o da cooperação, do uso equitativo e razoável e do desenvolvimento harmônico.

O Aquífero Guarani, na realidade, um conjunto de aquíferos (razão pela qual ele também é conhecido pela denominação “Sistema Aquífero Guarani”, ou SAG), é um dos maiores do mundo e não se apresenta como um corpo único de água subterrânea, mas como um conjunto muito heterogêneo de estratos porosos que abrangem aquíferos com grandes diferenças geológicas, hidrogeológicas, hidrodinâmicas, hidráulicas e hidroquímicas, a ponto de sua unidade já haver sido questionada. O SAG subjaz a parte dos territórios da Argentina, do Brasil, do Paraguai e do Uruguai.

Uma população de 92 milhões de pessoas vive no território sobrejacente ao SAG, sendo seus recursos usados basicamente para abastecimento público de água, a exemplo da cidade de Ribeirão Preto, embora o uso industrial e na irrigação esteja crescendo. O Brasil é o país que mais aproveita seus recursos, com 94% da exploração hídrica vigente. Por não ser um sistema homogêneo, a interferência antropogênica em uma parte do aquífero dificilmente poderia ser sentida em uma parte remota do sistema, à exceção de algumas áreas mais vulneráveis, algumas delas em regiões de fronteira.

Enquanto especialistas dos quatro Estados se reuniam no esforço de cooperação científica do Projeto Guarani, autoridades dos Ministérios de Relações Exteriores dos quatro países envolvidos buscavam, no âmbito do Mercosul, lançar as bases para a negociação de um acordo direcionado à gestão do SAG. Assim, a despeito de contratempos verificados nos primeiros anos de negociação do acordo, a partir 2010 o processo negocial evoluiu e foi possível alcançar um consenso que resultou na assinatura do Acordo sobre o Aquífero Guarani, em San Juan, República Argentina, em 2 de agosto de 2010.

O Acordo sobre o Aquífero Guarani, ou mais tecnicamente, sobre o Sistema Aquífero Guarani (SAG), representou um avanço no

estabelecimento de um marco flexível para a continuidade dos projetos e estudos conjuntos sobre esse recurso hidrogeológico e para a sua conservação e aproveitamento sustentável. De fato, trata-se de um Acordo-quadro, quando se considera que apenas lança os princípios fundamentais e as obrigações básicas de um regime de tutela conjunta do SAG ainda a ser detalhado.

Nesse sentido, não se estabeleceram todos os dispositivos sugeridos no Projeto de Convenção sobre o Direito de Aquíferos Transfronteiriços das Nações Unidas e nem se concebeu um verdadeiro mecanismo intergovernamental de gestão conjunta, especialmente para as áreas de recarga, mas, antes, um mecanismo nascente de harmonização das gestões nacionais. Foi o primeiro tratado internacional sobre um aquífero transfronteiriço concluído sob influência do projeto da Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas, fato reconhecido no preâmbulo do Acordo sobre o Aquífero Guarani.

Analisaremos a seguir os aspectos que consideramos mais relevantes no texto do acordo em si:

Nos seus artigos 1º, 2º e 3º, o instrumento estabelece a unidade hidrogeológica do Sistema Aquífero Guarani, caracterizando-o como objeto a ser juridicamente tutelado pelas disposições do Acordo e pelas normas de direito internacional aplicáveis, tanto convencionais quanto costumeiras.

Os artigos 4º e seguintes incorporam ao regime do SAG o princípio do uso múltiplo, racional, sustentável e equitativo dos seus recursos hídricos, estipulando-se um dever de conservação e proteção ambiental do sistema e uma obrigação de não causar prejuízo sensível às demais Partes nem ao meio ambiente. O Acordo traz a obrigação de cooperação para se garantir o tal uso sem prejuízo dos projetos e empreendimentos executados de conformidade com o direito internacional aplicável no território de cada Parte.

Esta última obrigação desdobra-se no dever de transparência e facilitação da troca de informações, mediante a entrega dos dados técnicos disponíveis e dos resultados de avaliação dos impactos ambientais de toda atividade ou obra a se desenvolver no território de uma Parte com potencial efeito transfronteiriço, de maneira que todas as Partes possam avaliar seus possíveis

efeitos com antecipação (arts. 9º e 10). Assim, se a Parte que recebe a informação concluir que a execução da atividade ou obras projetada pode causar-lhe prejuízo sensível, pode indicar suas conclusões à outra Parte com uma exposição documentada das razões que a fundamentam, entabulando-se, assim, o processo de solução de controvérsias pela fase de negociações diretas (arts. 11 e 16). As duas partes devem, então, analisar a questão para chegar, de comum acordo e no prazo mais breve possível, compatível com a natureza do prejuízo e sua análise, a uma solução equitativa com base no princípio da boa-fé, nos direitos das Partes e nos seus interesses legítimos (art. 11).

Uma outra característica de relevo no Acordo diz respeito a sua flexibilidade. Por um lado, essa qualidade de acordo-quadro correlaciona-se com a própria natureza do SAG, objeto de continuados estudos científicos, fato reconhecido, por exemplo, no preâmbulo e no art. 12, do Acordo, que prevê a cooperação técnico-científica. Nem mesmo se definem os fatores relevantes para a utilização racional, sustentável e equitativa dos recursos hídricos do SAG ou a necessidade de se adotarem metodologias e padrões harmonizados, dentro de um mesmo modelo conceitual do sistema hidrogeológico, como disciplinado no Projeto de Convenção sobre Direito dos Aquíferos Transfronteiriços da ONU (arts. 5º e 13). Esses elementos terão, assim, de ser definidos no âmbito da Comissão de coordenação do Acordo ou dos projetos de cooperação. Por outro lado, a flexibilidade do Acordo sobre o Aquífero Guarani espelha, igualmente, a vastidão e heterogeneidade hidrogeológica e socioeconômica desse sistema. É nesse sentido que se compreende o art. 14, do Acordo, que indica a necessidade de identificação de áreas críticas, especialmente em zonas fronteiriças, que demandem medidas de tratamento específico.

De outra parte, vale destacar que a institucionalidade do Acordo sobre o Aquífero Guarani, como já foi dito, é constituída no âmbito do Tratado da Bacia do Prata, e não do Mercosul. É prevista a criação de uma Comissão integrada pelas quatro Partes, encarregada de coordenar a cooperação entre elas para o cumprimento dos princípios e objetivos do Acordo, cabendo-lhe, ainda, a elaboração de seu próprio regulamento (art. 15, do Acordo).

Feitas essas considerações relativas ao Acordo sobre o Aquífero Guarani, julgamos que o presente instrumento atende simultaneamente ao interesse nacional e aos propósitos da integração regional e da proteção do meio ambiente. Sob o prisma jurídico, em especial o do direito internacional público, resulta claro tratar-se de instrumento que contempla os elementos essenciais e hábeis à consecução dos fins para os quais foi concebido e celebrado. O acordo incorpora e assenta princípios consagrados em outros tratados internacionais do gênero relativos à preservação de recursos naturais e do meio ambiente e também quanto à gestão compartilhada e à responsabilidade transfronteiriça ambiental. Nesse sentido, destaca-se pela institucionalização de um regime quadripartite de harmonização da gestão, monitoramento e aproveitamento sustentável dos recursos hídricos do Sistema Aquífero Guarani, esse extenso e valioso recurso natural que subjaz aos territórios de Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. Como tal, o acordo em apreço destina-se a constituir um marco fundamental da cooperação regional em matéria ambiental.

Ante o exposto, **VOTO PELA APROVAÇÃO** do Projeto de Decreto Legislativo nº 262, de 2015, que aprova o texto do Acordo sobre o Aquífero Guarani, firmado em San Juan, República Argentina, em 2 de agosto de 2010.

Sala das Reuniões, em de de 2016.

Deputado BRUNO COVAS

Relator

2016-12215