

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 709, DE 2017 (MENSAGEM Nº 77, DE 2017)

Aprova o texto do Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Paraguai para a Construção de uma Ponte Rodoviária Internacional sobre o Rio Paraguai entre as Cidades de Porto Murtinho e Carmelo Peralta, assinado em Brasília, em 8 de junho de 2016.

Autora: REPRESENTAÇÃO BRASILEIRA
NO PARLAMENTO DO MERCOSUL.

Relatora: Deputada Bruna Furlan

I - RELATÓRIO

O Projeto de Decreto Legislativo nº 709, de 2017, de autoria da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, é submetido a esta comissão técnica, a fim de que se conceda aprovação legislativa ao texto do Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Paraguai para a Construção de uma Ponte Rodoviária Internacional sobre o Rio Paraguai, entre as Cidades de Porto Murtinho, no, Brasil, no Estado do Mato Grosso do Sul, e Carmelo Peralta, no Paraguai.

Esse instrumento bilateral foi assinado, pelo Poder Executivo, em Brasília, em 8 de junho de 2016, e enviado ao Congresso Nacional nove meses mais tarde, em 23 de março de 2017, tendo sido apresentado ao Plenário da Câmara dos Deputados no dia seguinte.

O Projeto de Decreto Legislativo nº 709, de 2017, por sua vez, foi aprovado, pela comissão mista do Congresso Nacional autora da proposição, em 20 de junho de 2017, e apresentado ao Plenário da Câmara dos Deputados logo a seguir, em 5 de julho.

Oportuno lembrarmos que a Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul tem competência originária para “*apreciar e emitir parecer a todas as matérias de interesse do Mercosul que venham a ser submetidas ao Congresso Nacional, inclusive as emanadas dos órgãos decisórios do Mercosul*”, , nos termos do que determina a Resolução nº 1, de 2011, do Congresso Nacional, no inciso I do seu art. 3º. Incumbe-lhe, ademais, nos termos do art. 5º, inciso I, desse mesmo instrumento, examinar o mérito da matéria objeto do ato internacional em apreciação e oferecer o respectivo projeto de decreto legislativo.

O PDC nº 709, de 2017, resultado da análise efetuada naquela Representação, é composto por dois únicos artigos, que seguem a praxe adotada nesta Casa para aprovação de atos internacionais – no art. 1º, *caput*, concede-se a aprovação legislativa pleiteada e, no respectivo parágrafo único, lembra-se que também devem ser submetidos ao Parlamento brasileiro os atos internacionais subsidiários que eventualmente acarretem encargos ou compromissos gravosos ao Patrimônio Nacional.

De forma análoga, nos termos do art. 32, inciso XV, alínea “c”, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, compete a esta Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional manifestar-se em relação ao mérito dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil por meio do acordo bilateral firmado com a República do Paraguai, para a construção da referida ponte.

Essa avença internacional, ao qual o PDC nº 709, de 2017, propõe a concessão de aprovação legislativa, é composta por cinco artigos.

No Artigo I, delimita-se a cooperação pretendida, qual seja prosseguirem os dois países nas atividades e ações concernentes à construção de uma ponte internacional sobre o Rio Paraguai, unindo as cidades de Porto Murtinho, no Brasil, e de Carmelo Peralta, no Paraguai.

Esse compromisso internacional abrange, inclusive, a infraestrutura complementar à ponte, que engloba vias de acessos, postos de fronteira e demais equipamentos urbanos necessários.

Comentário adicional – a ser feito desde já – é que, aparentemente, a ponte será construída em região com quantidade significativa de vegetação nativa: área de floresta e de pântanos, ou charcos – essenciais ao equilíbrio hídrico, tanto em um, quanto no outro lado do Rio Paraguai – mas em ponto considerado, pelas equipes técnicas dos dois países, como o mais adequado.

No Artigo II, ambos os Estados criam uma Comissão Mista Brasileiro-Paraguaia “*sem personalidade jurídica própria*”, conforme bem ressaltado pelo relator da matéria à Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, com o objetivo de conduzir a execução do referido acordo, definindo-se, no mesmo dispositivo, quem serão, em um e outro país, os órgãos executores das ações. No caso brasileiro, ficará incumbido o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) e, no caso paraguaio, o Ministério de Obras Públicas e Comunicações (MOPC).

No Artigo III, composto por quatro parágrafos, conforme assinalado pelo relator que me antecedeu na análise desta matéria no âmbito da Representação Brasileira, delineiam-se as competências da comissão mista bilateral, que são “*típicas de delegação governamental, principalmente no que diz respeito à elaboração de termos de referência pra os projetos; aprovação de editais binacionais e de todos os documentos necessários para a construção da ponte; adjudicação das licitações e acompanhamento e supervisão da construção.*”¹

Nesse mesmo dispositivo, no terceiro parágrafo, estipula-se que a referida comissão “*...terá poderes para solicitar assistência técnica e toda informação que considerar necessária para o cumprimento de suas funções*”. Ademais, cada dos Estados participantes responderá pelas despesas

¹ Acesso em: 17 jul.17 Disponível em:
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1545317&filename=PRL+1+MERCOSUL+%3D%3E+MSC+77/2017>

decorrentes de sua respectiva participação na comissão mista que, a propósito, seguirá regulamento interno próprio, a ser futuramente acordado entre as Partes, formalizado entre elas por via diplomática bilateral – aparentemente, sem necessidade de submissão ao Congresso Nacional, mas como instrumento subsidiário adicional. Importante recordar que, se houver quaisquer compromissos adicionais para o Brasil que causem encargos ou gravames ao patrimônio nacional, esse instrumento subsidiário não prescindirá da oitiva do Parlamento.

No Artigo IV, por sua vez, delibera-se que:

1. os custos serão partilhados equitativamente pelos dois Estados;
2. os procedimentos licitatórios da ponte estarão consubstanciados em *Editais Binacionais de Bases e Condições*;
3. as obras deverão ser executadas exclusivamente por empresas estabelecidas no Brasil e/ou no Paraguai. cuja participação se dará conforme as respectivas legislações nacionais;
4. cada qual ficará responsável pelas respectivas obras complementares, tais como acessos à ponte e os postos de fronteira;
5. cada uma arcará com os custos referentes às desapropriações necessárias à implantação das obras em seus respectivos territórios.

No Artigo V, abordam-se as cláusulas finais de praxe em compromissos congêneres, tais como as formalidades necessárias à entrada em vigor do instrumento, solução de controvérsias e possibilidade de denúncia.

Em nenhum dos dispositivos aborda-se qualquer aspecto referente a procedimentos de licenciamento ambiental do empreendimento, depreendendo-se, portanto, que, nos termos das normas legais dos dois Estados acordantes, serão prévios e supondo-se, ainda, que estarão embutidos nos

Editais Binacionais de Bases e Condições, inclusive respectivos termos de referência, incluídos os custos pertinentes nos procedimentos licitatórios.

A matéria deu entrada nesta Comissão em 17 de julho de 2017, incumbindo-me relatá-la.

Preliminarmente, nos termos da Norma Interna nº 1, de 2015, desta Comissão, solicitei ajustamento da instrução processual-legislativa, de forma a que ficasse inserido, nos autos de tramitação e na veiculação eletrônica da proposição, apenas um único documento por página eletrônica, evitando-se a composição de dois ou mais documentos – por justaposição – em uma mesma folha do processo, assim como a reprodução dos documentos originais, no avulso eletrônico, com fonte reduzida, o que não acarreta economia alguma e apenas dificulta – e de forma significativa – a leitura dos textos legais inseridos, em nada agregando ao processo legislativo, tampouco diminuindo gastos.

Traçado o percurso da proposição submetida à análise desta Comissão, passo às considerações pertinentes ao mérito.

II - VOTO DA RELATORA

Nos termos da Exposição de Motivos Interministerial firmada pelos Ministérios das Relações Exteriores; do Trabalho, Portos e Aviação Civil e do Planejamento, em 21 de fevereiro do ano em curso, *"o referido Acordo fornece a base jurídica de direito internacional para que ambos os Governos deem prosseguimento, por intermédio de suas respectivas autoridades competentes, e com a brevidade requerida, às atividades referentes à construção de uma Ponte sobre o Rio Paraguai entre as Cidades de Porto Murtinho (Estado de Mato Grosso do Sul, Brasil) e Carmelo Peralta (Departamento de Alto Paraguay, Paraguai)."*²

² EMI 1112 00048/2017 MRE MTPA MP. Acesso em: 17 jul.17 Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=61AFF206FC3B72A3AE6B3588C0DFBE77.proposicoesWeb1?codteor=1579248&filename=MSC+77/2017>

Ademais, segundo a mesma fonte, *“A construção da Ponte atenderá ao interesse recíproco em desenvolver infraestrutura para promover a integração viária dos dois territórios e contribuirá para promover o desenvolvimento sustentável ³em ambos os lados da fronteira comum. Além disso, reflete a prioridade atribuída pelos dois países à integração física sul-americana, mediante o estabelecimento de corredores bioceânicos.”*

Entende-se como corredor bioceânico a ligação, *por meio de ferrovias e rodovias, entre os países do MERCOSUL e também o Chile, destinados a incrementar as comunicações entre os países da região, fomentando assim maior comércio, infraestrutura e desenvolvimento*⁴. Em outras palavras, trata-se de uma integração rodoferroviária sul-americana cujas extremidades estão previstas para portos das costas tanto do Oceano Atlântico, como do Pacífico, justificando, assim, a denominação *“bioceânico”*, expressão que é um neologismo, em língua portuguesa.

Para a Agência Brasil, o chamado *Corredor Rodoviário Bioceânico*: *“...compreende as cidades brasileiras de Campo Grande e Porto Murtinho, no Mato Grosso do Sul, as localidades paraguaias de Carmelo Peralta, Mariscal Estigarribia e Pozo Hondo, as cidades argentinas de Misión La Paz, Tartagal, Jujuy e Salta, e a localidade de Mejillones, em Iquique, no Chile”*.

Conforme notícia a mesma matéria, em reuniões recentemente realizadas, Argentina, Brasil, Chile e Paraguai abordaram aspectos do projeto, tais como *“as obras necessárias para as infraestruturas viárias e a construção de pontes e portos e as melhorias em passagens fronteiriças e nos controles alfandegários, de proteção fitossanitária e migratória nas zonas limítrofes, segundo um comunicado da Chancelaria paraguaia”*.⁵

Como os ecossistemas envolvidos são extremamente importantes para o equilíbrio hídrico das bacias hidrográficas respectivas, resta saber quais providências serão adotadas no sentido de protegê-los, evitando

³ Sublinhei.

⁴ Acesso em: 21 jul.17 Disponível em: < <http://www.infoescola.com/geografia/corredor-bioceanico/> >

⁵ *Brasil, Argentina, Chile e Paraguai discutem Corredor Bioceânico em Assunção*. Matéria veiculada em 2/5/2017. Agência Brasil. Acesso em: 17 jul.17. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2017-05/brasil-argentina-chile-e-paraguai-discutem-corredor-bioceanico-em>>

eventual devastação descontrolada das áreas circunvizinhas, que possam resultar do crescimento da circulação de pessoas, eventual movimentação de espécies animais e, mesmo, vegetais, quer em relação a espécies nativas ou introdução de exóticas.

Lembro, ainda, que a iniciativa rodoviária, objeto do acordo em pauta, integra o *Plano de Ação para a Integração da Infra-estrutura Regional Sul-Americana (lirsa)*.

Em aprofundada análise acadêmica relativa ao *lirsa*, Sílvia Quintanar e Rodolfo López assinalam vários pontos, tanto relativos a potencialidades, quanto a eventuais estrangulamentos desse plano de ação. Destacam, na introdução de seu estudo, que a *ênfase na infra-estrutura regional*”, ideia lançada na Primeira Reunião dos Presidentes da América do Sul, realizada em 2000, é um dos aspectos que tem apresentado “*maior dinamismo na conformação do espaço comum sul-americano, propondo articular a zona de livre comércio conhecida como Alcsa (Área de Livre Comércio Sul-Americana)*”.⁶

Segundo os autores, Os princípios orientadores de uma visão estratégica da América do Sul, estabelecidos no *lirsa*, podem ser sintetizados nos seguintes pontos:

a) Coordenação público-privada: os desafios do desenvolvimento da região englobam a necessidade de coordenação e liderança compartilhada entre os governos (em seus distintos níveis) e o setor empresarial privado, dividindo riscos e benefícios.

b) Regionalismo aberto e convergência normativa: a América do Sul é concebida como um espaço geoeconômico plenamente integrado, para o qual é preciso reduzir ao mínimo as barreiras internas ao comércio e os gargalos na infra-estrutura e nos sistemas de regulação e operacionalização.

c) Eixos de integração e desenvolvimento: o espaço sul-americano é organizado em faixas multinacionais que concentram fluxos de comércio atuais e potenciais, nas quais se busca estabelecer um

⁶ QUINTANAR, Sílvia e LÓPEZ, Rodolfo. *O Plano de Ação para a Integração da Infra-estrutura Regional Sul americana (lirsa): oportunidades e riscos. Seu significado para o Brasil e a Argentina*In: Revista Brasileira de Política Internacional vol.46 no.1 Brasília Jan./June 2003.

Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003473292003000100011&lng=en&nrm=iso>
ISSN 1983-3121.< <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292003000100011> > (On-line version ISSN 1983-3121)

padrão mínimo de infra-estrutura de transportes, energia e comunicações, a fim de promover o desenvolvimento de negócios e apoiar cadeias produtivas com grandes economias de escala ao longo desses eixos, seja para o consumo interno da região, seja para a exportação aos mercados globais.

d) Sustentabilidade econômica, social e ambiental: *o processo de integração econômica do espaço sul-americano deve ter por objetivo um desenvolvimento de qualidade superior, o que significa que os projetos eleitos devem ser condicionados não somente pela eficiência econômica e a competitividade nos processos produtivos, como também pela sustentabilidade social e ambiental.*

e) Aumento do valor agregado da produção: *as economias devem orientar-se para a conformação de cadeias produtivas em setores de alta competitividade global, com base na geração de valor agregado nos recursos naturais.*

f) Tecnologias de informação: *o uso intensivo das mais modernas tecnologias de informática e comunicações é parte integral das condições para um desenvolvimento viável no âmbito da economia globalizada. Nesse sentido, assegurar o acesso da população à Internet constitui-se em um elemento básico para hierarquizar a qualidade dos recursos humanos e facilitar sua inserção nos mercados de trabalho do futuro.*

Para os autores, o **lirsa** “...coloca a integração física à frente da integração econômica, para acelerar a marcha de todo o processo de integração sul-americano”. Ademais, ao orientar-se “...por uma visão estratégica sul-americana, estabelece as bases para aumentar o comércio intra-regional, permitindo reter e distribuir uma maior parte de seus benefícios, aumentando ao mesmo tempo a competitividade da região.”

Parte-se, assim, da premissa “...de que o desenvolvimento sinérgico do transporte, energia e telecomunicações pode gerar um impulso decisivo para a superação de barreiras geográficas, a aproximação de mercados e a promoção de novas oportunidades econômicas nos países da região”.⁷

⁷ Id, ibidem. Nesse sentido, os autores adicionam, na nota 9, a seguinte observação ao seu trabalho: “Em sintonia com essa visão, Raúl Grien, em 1994, sustentava que “embora a integração econômica não necessariamente deva vir antes de uma integração física, dificilmente terão lugar os efeitos que se esperam das trocas e do mercado ampliado, se as conexões internas da união não existem ou não podem se fazer viáveis”. Fonte: GRIEN, Raúl. *La integración económica como alternativa inédita para América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 237-238.

Os dois estudiosos da realidade sul-americana ressaltam, ainda, nesse mesmo texto, que:

*“A iniciativa **lirsa** considera imprescindível um determinado modo de planejamento coordenado, orientado por uma visão estratégica sul-americana.*

Esse projeto pode representar, então, a oportunidade de conformar um ‘neodesenvolvimentismo’ em escala sul-americana, com o trabalho coordenado dos governos para reduzir a vulnerabilidade externa.

Um grupo regional de Estados com políticas ativas realizaria os requisitos para o desenvolvimento, com setores básicos, estratégicos e estatais, valorizando a dimensão ambiental e social dos projetos, incorporando mecanismos de participação e consulta e diminuindo os níveis de pobreza na região.

Enfatizam, em observação adicionada, que “os projetos desenvolvimentistas impulsionados pelos governos nacionais latino-americanos e financiados por organismos multilaterais deixaram de lado a consideração de impactos ambientais e eventual deterioração das formas de vida e particularidades culturais das populações originais”.

Lembram, então, que, “no início dos anos 80, expressões de ecologismo popular de muito simbolismo, como as de Chico Mendes, chamaram a atenção para esses temas”⁸.

Essas, portanto, são circunstâncias estruturais a serem levadas em devida consideração, mediante o adimplemento das cautelas necessárias. Tais precauções, conforme prescritas pela legislação dos dois países, deverão ser preconizadas nos respectivos processos binacionais de licenciamento ambiental, em consonância com os novos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) ⁹, que se baseiam nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) da Organização das Nações Unidas.

⁸ Id, ibidem. Observação n. 11, que os autores adicionam ao texto.

⁹ Por exemplo: **Objetivo 6: Água potável e saneamento** [...] **6.6** Até 2020, proteger e restaurar ecossistemas relacionados com a água, incluindo montanhas, florestas, zonas úmidas, rios, aquíferos e lagos. [...]. **Objetivo 15: Vida terrestre. 15.1** Até 2020, assegurar a conservação, recuperação e uso sustentável de ecossistemas terrestres e de água doce interiores e seus serviços, em especial florestas, zonas úmidas, montanhas e terras áridas, em conformidade com as obrigações decorrentes dos acordos internacionais. [...] Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/post-2015/sdg-overview/goal-1.html>> Acesso em 24 jul.17

Do ponto de vista estratégico, de forma a impulsionar e implementar uma visão estratégica sul-americana, recomenda-se¹⁰ que os Estados exerçam eficazmente o papel central que lhes cabe no âmbito do *lirsa*, no sentido de, ao tomarem as iniciativas necessárias à execução da obra, exercitem, igualmente, a concomitante cautela, com o objetivo de minimizar impactos nocivos.

O *lirsa*, enquanto instrumento relevante de concerto continental, “*está em marcha e tem adquirido uma dinâmica própria*”. Sem dúvida, faz parte “*...de um projeto mais amplo que é a conformação de um espaço comum sul-americano, que, centralizando-se no Mercosul, propõe uma articulação cada vez maior com todos os países da América do Sul*”, segundo a mesma fonte.

Afinal, os países do Mercosul e seus eventuais associados “*...estão frente ao desafio de conquistar os mercados do Sudeste Asiático, China e Japão, que demonstram grande interesse pela provisão de alimentos. Para assegurar esses mercados é preciso conectar os produtores do Atlântico com os portos do Pacífico.*”

A ponte para a qual o Poder Executivo pleiteia autorização para construir está, portanto, inserida em um contexto bem mais amplo, aquele da integração da infraestrutura latino-americana. O empreendimento está localizado em zona bastante preservada, na fronteira entre Paraguai e Brasil, ecossistemas que têm relevante importância como reguladores ambientais do fluxo hídrico (vegetação nativa de florestas, pântanos ou charcos).

Assim, tanto a comunicação, quanto a integração a fomentar devem levar em devida conta os componentes geomorfológicos envolvidos, assim como as características regionais das populações ribeirinhas e autóctones dos dois países, de forma a que a área de influência dessa obra respeite os limites socioambientais, as diversidades culturais e as peculiaridades locais, sem transformar a região em mero corredor de passagem, com todos os problemas inerentes, inclusive degradação social e humana.

¹⁰ QUINTANAR e LÓPEZ, estudo citado.

Recomendo, ademais, que sejam tomadas as devidas medidas relativas aos eventuais impactos da obra para as regiões de fronteira abrangidas pelo complexo viário a ser construído – e que sejam adotadas as medidas mitigadoras devidas – a serem determinadas no respectivo processo binacional de licenciamento ambiental.

Isso posto, **voto** por concedermos, nesta Comissão, aprovação legislativa ao empreendimento, nos termos do Projeto de Decreto Legislativo nº 709, de 2017, de autoria da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, que *“aprova o texto do Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Paraguai para a Construção de uma Ponte Rodoviária Internacional sobre o Rio Paraguai entre as Cidades de Porto Murtinho e Carmelo Peralta, assinado em Brasília, em 8 de junho de 2016”*.

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputada Bruna Furlan
Relatora