

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL

MENSAGEM Nº 1.143, DE 2006

Submete à apreciação do Congresso Nacional o texto do Acordo de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Paraguai para o Desenvolvimento Sustentável e a Gestão Integrada da Bacia Hidrográfica do Rio Apa, celebrado em Brasília, em 11 de setembro de 2006.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado ALDO REBELO

I - RELATÓRIO

O Excelentíssimo Senhor Presidente da República encaminha ao Congresso Nacional, para apreciação legislativa, a Mensagem nº 1143, de 2006, assinada em 19 de dezembro de 2006, acompanhada de Exposição de Motivos nº 00417/ DAM-I/ DAI/ MRE-PAIN-BRAS-PARG, firmada eletronicamente em 25 de outubro do mesmo ano, pelo Exmo. Sr. Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, contendo o texto do Acordo de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Paraguai para o Desenvolvimento Sustentável e a Gestão Integrada da Bacia Hidrográfica do Rio Apa, celebrado em Brasília, em 11 de setembro de 2006.



FFEB98CD54

Autuada pelo Departamento de Comissões da Câmara dos Deputados, a Mensagem foi distribuída esta e às Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional; Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e Constituição e Justiça e de Cidadania, sendo-a, para essa última, apenas nos termos do art. 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Os autos estão instruídos rigorosamente de acordo com as normas processuais legislativas pertinentes, quanto a todos os requisitos de forma, inclusive lacre intacto do instrumento internacional sob análise e enumeração de suas folhas.

Faço esse registro para elogiar o setor responsável, em face da progressão havida, reveladora da consciência de que a baliza processual legislativa não é mera formalidade e, sim, importante garante de cidadania.

Compõe-se o ato internacional em pauta de um preâmbulo e oito artigos, cuja síntese passo a expor.

No preâmbulo, reconhecem os dois países a necessidade de aprofundarem a boa vizinhança e laços de cooperação e amizade existentes, bem como de desenvolver e implementar medidas conjuntas, sob o prisma tanto normativo, quanto técnico, para a gestão das águas e demais recursos naturais superficiais e subterrâneos nas bacias hidrográficas de rios transfronteiriços, assim dando cumprimento ao Artigo 1º, do Tratado da Bacia do Prata, de 23 de abril de 1969. Menciona-se que os dois países identificarão áreas de interesse comum e realizarão estudos, programas, obras conjuntas, bem como buscarão os instrumentos jurídicos que sejam necessários à utilização racional e sustentável dos recursos hídricos da Bacia do Rio Apa.

No *Artigo I*, comprometem-se os Estados Partes a promover a *gestão integrada da Bacia* Hidrográfica do Rio APA, assim buscando convalidar, através de normatização de direito positivo internacional bilateral o moderno conceito de gestão integrada de bacia hidrográfica.

Esse conceito extremamente atual é detalhado no *Artigo II*



do instrumento, em que se qualifica a expressão *gestão sustentável integrada de recursos hídricos* através dos aspectos *utilização racional; solução de problemas; proteção de áreas de mananciais e de fontes superficiais e subterrâneas; regularização de vazão e controle de inundações; saneamento ambiental; conservação de áreas protegidas através de ação integrada; proteção de sistemas aquáticos e da ictiofauna conservação dos solos e dos ecossistemas florestais; uso sustentável dos recursos naturais; desenvolvimento de projetos de interesse mútuo; melhoria das condições socio-econômicas das populações da região da referida bacia; ordenamento territorial; incremento da navegação e harmonização legislativa.*

No *Artigo III*, por sua vez, é delimitada a área geográfica pertinente à aplicação do Acordo, que segue o atual padrão utilizado para a gestão de recursos hídricos, que é o de bacia hidrográfica, incluindo-se, nesse conceito, as áreas respectivas de influência direta e indireta.

A Comissão Mista Brasileiro–Paraguai para o Desenvolvimento Sustentável e a Gestão Integrada da Bacia Hidrográfica do Rio APA é o objeto do *Artigo IV*, prevendo-se seja composta por representantes dos Ministérios das Relações Exteriores dos dois países e pelos seus respectivos órgãos responsáveis pela política de recursos hídricos. Essa Comissão deverá pautar suas ações pelo respectivo Estatuto, instrumento anexado ao ato internacional em tela, do qual passa a fazer parte integrante.

As atribuições desse comitê de bacia, termo usualmente utilizado no direito pátrio nessa matéria, estão arroladas no *Artigo V*, envolvendo as atividades pertinentes ao estudo e gestão dos vários aspectos que envolvem o manejo da bacia.

O dever de conservação dos recursos hídricos da bacia (no sentido técnico da expressão conservação, de permitir os múltiplos usos da água, mas coibindo degradação efetiva ou potencial) está expresso no *Artigo VI*.

O *Artigo VII* possibilita aos Estados Partes designar, conforme o caso, entidades públicas ou privadas, organismos internacionais ou organizações não–governamentais para encetarem as atividades previstas no



instrumento.

As cláusulas finais de praxe, referentes à vigência e denúncia do instrumento, estão contempladas no *Artigo VIII*.

Está inserido nos autos, a seguir, o texto do Estatuto da Comissão Mista Brasileiro–Paraguaiá para o Desenvolvimento Sustentável e a Gestão Integrada da Bacia Hidrográfica do Rio Apa (CRA), composto por vinte e dois artigos que fazem parte integrante do instrumento bilateral em exame, ao qual está anexado, nos termos do seu *Artigo IV*, tratando-se de acessório mais detalhado e alentado do que o principal.

Cabe, portanto, abordar o conteúdo desse Estatuto.

No *Artigo I*, em nove alíneas, é firmado o glossário do instrumento, definindo-se, para seus efeitos, os termos Partes, Acordo, Comissão, Seção Brasileira, Seção Paraguaiá, Delegados, Comitê de Coordenação Local, Assessores e, por fim, Estatuto.

O *Artigo II* é pertinente à natureza jurídica da Comissão; o *Artigo III* refere-se à sua área de atuação e, no *Artigo IV*, confere-se à Comissão, capacidade jurídica para o cumprimento de suas funções, objetivos e finalidades, conforme delimitado no *Artigo V* do Acordo.

O *Artigo V* trata da sede permanente da Comissão, que será no Ministério das Relações Exteriores de um e outro país, de forma alternada anual, com sedes operacionais nas cidades de Bela Vista, Mato Grosso do Sul, no Brasil, e Bella Vista, província de Amambay, no Paraguai.

A interlocução da Comissão com os respectivos governos acontecerá através das respectivas chancelarias, nos termos do *Artigo VI* e, nos termos do *Artigo VII*, ela deverá atuar como mecanismo de contato entre os Estados Partes, cabendo-lhe, ademais, conforme disposto no *Artigo VIII*, identificar iniciativas e projetos de interesse bilateral, bem como a viabilidade ambiental, técnica e financeira de cada iniciativa ou projeto. Compete-lhe, ainda,



na forma prevista no *Artigo IX*, manter estreita cooperação com os organismos nacionais de planejamento, de integração nacional e de meio ambiente e recursos hídricos.

No *Artigo X*, complementam-se as funções da Comissão especificadas no Acordo, prevendo-se a elaboração e aprovação de regimento interno, criação de órgãos subsidiários, aprovação e regulamentação desses órgãos subsidiários, promovendo os ajustamentos e modificações pertinentes. Aborda-se a representação legal da Comissão; o dever que tem de prestar as informações devidas sempre que solicitadas pelos Estados Partes; a competência para promover estudos e avaliações referentes a todos os aspectos relacionados à gestão das águas e dos demais recursos naturais da Bacia Hidrográfica do Rio Apa, bem como recomendar aos Estados Partes meios de implementar as medidas sugeridas a partir dos dados obtidos; realizar visitas técnicas; elaborar relatório anual e desempenhar outras funções que sejam determinadas, de comum acordo, pelos Estados Partes.

No *Artigo XI*, detalham-se a estrutura e funcionamento da Comissão; no *Artigo XII*, decide-se a respeito da sua presidência e, no artigo seguinte, sobre o seu secretariado. O *Artigo XIV* é pertinente às reuniões ordinárias e extraordinárias e, no *XV*, dispõe-se sobre a forma de convocação desses encontros de trabalho.

No *Artigo XVI*, decide-se que as deliberações da Comissão serão consensuais e, no *Artigo XVII*, a forma de registro dessas decisões, a ser feita através da atas que os Delegados presentes deverão assinar.

Serão idiomas oficiais da Comissão o português e o espanhol, nos termos do *Artigo XVIII*.

Prevê-se, no *Artigo XIX*, a criação de subcomissões ou comissões temporárias para assuntos específicos e, no *Artigo XX*, tratam-se das dotações orçamentárias e da responsabilidade de cada das seções nacionais por seus respectivos gastos.

Os *Artigos XXI e XXII*, por sua vez, tratam da possibilidade



de modificação do Estatuto e da sua vigência.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

O instrumento internacional em apreciação trata de tema relevante, na ordem do dia nas negociações internacionais e nos debates jurídicos e acadêmicos na órbita do Direito Ambiental Internacional, qual seja a conservação da água doce, assim entendida como as águas continentais dos rios, lagos, açudes, reservatórios, barragens, geleiras etc., ou seja, o conjunto de águas doces, superficiais e subterrâneas situadas no território dos Estados – recurso, esse, limitado, muito embora perpetuamente renovável, um vez que, em escala mundial, a água que abandona a massa terrestre retorna em quantidade igual.¹

Muito embora renovável, todavia, sabe-se que a água doce torna-se escassa, na medida das perturbações introduzidas pelo homem no ciclo hidrológico: *“os projetos de aproveitamento das águas têm repercussões ambientais que, por vezes, originam problemas graves e a lista de atividades humanas que têm efeitos sobre o ciclo hidrológico incluem, também, o desmatamento, a chuva ácida, a modificação da cobertura vegetal e a urbanização”*².

As águas doces podem estar confinadas ao território de um único Estado, muito embora a maior parte das águas doces superficiais e subterrâneas estejam hidrológicamente relacionadas e não conheçam fronteiras – haja vista o exemplo de aquíferos importantes, como o Guarani, presente nos quatro países do Mercosul, ou de aquíferos africanos, como o do Saara Setentrional, compartilhado pela Argélia, Túnis e Líbia, sendo possível afirmar-se

¹ CASTILLO DAUDI. Mireya. La protección y preservación de los cursos de agua internacionales: el convenio sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales par fines distintos de la navegación de 21 de maio de 1997. In: Anuario de Derecho Internacional, revista del Dpto de Derecho Internacional Publico de la Facultad de Derecho de la Universidad de Navarra, vol XV, p.115. 1999

² Ap; Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1979- II., primeira parte, pp. 148-155



FFE98CD54

que, em todos os continentes há um grau de compartilhamento de águas subterrâneas por um ou mais países³

Pode-se, assim, falar em águas doces, inclusive subterrâneas, transfronteiriças, a exigirem, portanto, sistemas consentâneos de uso e gestão pelos diferentes Estados que as compartilham.

As águas doces, rios e lagos que se encontrem no território de um Estado estão submetidas à sua soberania individual. De outro lado, os cursos de água e os aquíferos transfronteiriços estão submetidos adicionalmente à soberania de outros Estados.⁴, pois é contexto em que a atividade de um Estado, no que concerne ao uso e gestão das águas doces que se encontrem em seu território, pode afetar os espaços submetidos à jurisdição de outros Estados, ou, mesmo, o alto mar.

Desse ponto de vista, a regulamentação das águas doces indubitavelmente interessa ao Direito Internacional e o problema básico que se coloca é determinar a competência para dispor a respeito, na medida em que possa haver competência exclusiva do Estado em que se encontre ou, ao contrário, existam regras de Direito Internacional nessa matéria que limitem a ação discricionária dos Estados individualmente considerados, de modo a que dano não seja causado aos demais.

É senso comum, ademais, que o uso do recurso vital, água, é direito humano fundamental em diversas dimensões. São quatro de suas dimensões essenciais a dimensão humanitária e de dignidade humana, a dimensão econômica, a dimensão social e a dimensão sanitária.⁵

No que concerne à dimensão humanitária e de dignidade humana, *a garantia do direito à água implica criar condições para que cidadãos*

³ GURUSWAMY, PALMER e WESTON. International Environmental Law and World Order. Ap.CASTILLO DAUDI, op. cit.

⁴ Id, ibidem.

⁵ MIRANDOLA, Carlos e SAMPAIO, LUIZA. Universalização do Direito à Água. In: BARRAL, WELBER E PIMENTEL, LUIZ OTÁVIO, Direito Ambiental e Desenvolvimento. P. 265-266. Ed. UFSC e Fundação Boiteus, Florianópolis, 2006.



tenham acesso a um recurso essencial para a sua própria sobrevivência.

Em segundo lugar, no que se refere à dimensão de desenvolvimento econômico, *a água é um bem escasso, cuja exploração demanda investimentos vultosos. Assim sendo, envolve a criação de infraestrutura física, sistemas de captação, tratamento e distribuição, interligação de redes coletoras e distribuidoras – atividades relacionadas a um intenso esforço de mobilização de recursos humanos e financeiros.*

Em terceiro lugar, *a dimensão social do o acesso à água é fator de inclusão, conquanto sua universalização tenha efeitos sobre a coesão social e consecução de maior igualdade entre os membros da comunidade.* Em quarto lugar, a dimensão sanitária do acesso à água correlaciona o direito à água limpa a uma política pública de saneamento básico, fator redutor das doenças relacionadas com extrema pobreza, contaminação e mortandade infantil, afinal água sem tratamento é vetor de disseminação de doenças endêmicas, epidêmicas e parasitárias – *a descontaminação implica, portanto, aumento da expectativa de vida, principalmente em países mais pobres*⁶.

Essa é, pois, a moldura geral na qual se inserem as normas dos atos internacionais multilaterais e bilaterais referentes à gestão de recursos hídricos.

A bacia hidrográfica transfronteiriça do rio Apa, cujo ato internacional de gestão compete-nos balizar, está situada na porção superior da bacia do rio da Prata, na região denominada de Alto Paraguai, que se estende desde as nascentes do Rio Paraguai, na região de Cáceres, até a foz do rio Apa.

A bacia do Alto Paraguai apresenta uma superfície de 490.000 km², dos quais 380.000km², ou seja, 77,55% encontram-se em solo brasileiro, área extremamente importante em termos ambientais, onde situado está o pantanal mato-grossense, que se apresenta como a maior área contínua inundada do planeta, com superfície total de 138.000km², localizado nos Estados

⁶ Id, ibidem.



do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul.⁷

Localiza-se na área de fronteira entre o Brasil e o Paraguai, espalhando-se pelos Estados brasileiros de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul e dos Departamentos Paraguaio de Amambay e Concepción. Dessa bacia, estão situados em território brasileiro 12.000 km².. Do lado brasileiro, integram-na, no Mato Grosso do Sul, os municípios de Ponta Porã, Antônio João, Bela Vista, Caracol, Porto Murtinho, Bonito e Jardim. Do lado paraguaio, estão os municípios de Bella Vista, Concepción, Pedro Juan Caballero, San Carlos e San Lázaro, nos Departamentos de Concepción e Amambay.

O subprojeto de gerenciamento da Bacia do Rio Apa esta inserido na programação correspondente pertinente à bacia do Alto Paraguai, que integra um sistema hidrográfico maior identificado como bacia do Prata, com grande desenvolvimento no sentido longitudinal.⁸

Enfatiza-se, ainda, no documento citado, que a ocupação da bacia do rio Apa *“vem ocorrendo de maneira desordenada desde o início da colonização e continua na atualidade, determinando impactos ambientais significativos especialmente em decorrência das atividades agropastoris existentes na região, em que os processos erosivos, bem como as conseqüências sobre os recursos hídricos constituem-se nos aspectos mais relevantes a serem resolvidos. Alerta-se que as taxas de produção de soja e arroz, as culturas mais importantes da região, o estabelecimento da agricultura mecanizada nos cerrados, elevou as taxas de perda de solo da ordem de cem vezes para uma área cultivada com grãos na região Centro–Oeste, igual a 8,98 milhões de hectares, o que significa uma perda anual equivalente a 90 milhões de toneladas de solo/ano.*

O gerenciamento dos recursos hídricos dessa bacia impõe,

⁷ CIDEMA/ANA/GEF/PNUMA/OEA. In: Relatório Final de Avaliação dos Recursos Hídricos da Bacia Transfronteiriça do Rio Apa, referente ao Projeto Implementação de Práticas de Gerenciamento Integrado de Bacia Hidrográfica para o Pantanal e Bacia do Alto Paraguai. Subprojeto 1.3.

⁸ Id, ibidem.



então, dois níveis centrais de problemas, de um lado a gestão da oferta da água, que consiste em ações que vislumbrem a maior disponibilidade do recurso água, tanto em qualidade, quanto em quantidade e, de outro lado, as atividades relacionadas à gestão da demanda, caso em que se procura racionalizar e disciplinar o uso, visto que esse é um recurso cada vez mais escasso

Na moldura dessa acepção técnica de gerenciamento integrado e para o desenvolvimento sustentável da bacia transfronteiriça do Rio Apa, que orientou a elaboração do presente acordo, é interessante recordar os passos que deram origem ao texto em nossas mãos.

Compuseram a primeira etapa do processo os seguintes fatos:⁹

- Em 1998, os municípios brasileiros localizados nas bacias hidrográficas dos Rios Apa e Miranda iniciaram o movimento no sentido de implementar ações integradas, o que teve como resultado a criação do Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Integrado das Bacias dos Rios Miranda e Apa – CIDEMA.

- Em 1999, o CIDEMA começou a implementar o sub-projeto de Avaliação dos Recursos Hídricos da Bacia Transfronteiriça do Rio Apa, na porção brasileira da bacia, no âmbito do Projeto Pantanal Alto Paraguai, financiado pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, com recursos do *Global Environmental Facility* – GEF.

- No dia 30 de setembro de 1999, o CIDEMA firmou um protocolo de intenções com a AlterVida – Centro de Estudios y Formación para el Ecodesarrollo, denominado “Protocolo de Intenções para a Implementação da Gestão Ambiental Compartilhada da Bacia Hidrográfica do Rio Apa”.

- Em 07 de dezembro de 1999, realizou-se o I Encontro

⁹ Grupo de Trabalho de Gestão Integrada e Desenvolvimento Sustentável da Bacia Transfronteiriça do Rio Apa. In: www.cnrh-srh.gov.br/camaras/GRHT/GTAPA.htm



Internacional para a Gestão Ambiental Compartilhada da Bacia Transfronteiriça do Rio Apa, na cidade de Bela Vista, Mato Grosso do Sul., que deu origem à Agenda de Compromissos para a Gestão Ambiental Compartilhada da Bacia Transfronteiriça do Rio Apa.

- Nos dias 26 e 27 de agosto de 2000, a AlterVida, contando com o apoio do CIDEMA, da Fundación Guayra – Paraguay, da Dirección de Parques Nacionales y Vida Silvestre e da Gobernación del Departamento de Concepción, organizou-se o II Encontro Internacional para a Gestão Ambiental Transfronteiriça da bacia do Rio Apa, realizado na cidade de Concepción, Paraguai.

- Em julho de 2001, o CIDEMA e a AlterVida, realizaram uma missão técnica de reconhecimento na Bacia do Rio Apa visitando toda a região, municípios e principais trechos da bacia como forma de consolidar as informações técnicas de campo.

- Em setembro de 2001, realizou-se, em Assunção, Paraguai, na sede da AlterVida, uma oficina de trabalho sobre a gestão transfronteiriça da bacia, contando com a participação dos técnicos do CIDEMA.

- Em 2001, o CIDEMA foi convidado a apresentar o tema da Bacia do Rio Apa e os resultados preliminares desse Subprojeto na 6ª reunião da Câmara Técnica de Gestão dos Recursos Hídricos Transfronteiriços – CTGRHT, do Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH, realizada dia 19 de dezembro de 2001 em Brasília, ocasião em que se chegou ao consenso de que o caminho para a solução dos problemas apontados sobre a Bacia do Rio Apa seria a criação do Comitê de Bacia para o Rio Apa, havendo, nesse sentido, necessidade de ser celebrado um acordo internacional entre o Brasil e o Paraguai, em face de se tratar de rio e de bacia hidrográfica transfronteiriça.

- Na 7ª reunião da CTGRHT, realizada dia 2 de fevereiro de 2002, foi sugerido que se utilizasse a bacia do rio Apa como uma experiência piloto de gestão compartilhada de recursos hídricos transfronteiriços, dadas as suas características peculiares no âmbito da Bacia do Prata, sugestão acatada pelos presentes, fazendo-se as anotações devidas pertinentes à possibilidade de



formalização de acordo nesse sentido, ficando acertado que se promoveria a redação de uma proposta de moção ao CNRH, no sentido de se promover a gestão compartilhada da Bacia do Rio Apa.

- Nas 8ª, 9ª, 10ª e 11ª reuniões da CTGRHT realizadas dias 06 de maio, 16 de julho e 16 de setembro e 30 de outubro de 2002, respectivamente, passou-se a discutir a forma de encaminhar o tema da bacia do Rio Apa junto ao CNRH, sendo que na 10ª foi constituído um Grupo de Trabalho para elaboração da proposta de Moção ao CNRH. A proposta de moção foi, então, encaminhada ao CNRH para análise e aprovação.

- Em 11 de dezembro de 2002, foi incluído na pauta da VII Reunião Ordinária do CNRH a proposta de Moção referente a Gestão da Bacia do Rio Apa, sendo nesta ocasião aprovada a Moção nº 14.

- A CTGRHT, após a aprovação da Moção nº 14, estabeleceu um processo de discussão durante a 13ª e 14ª reuniões, realizadas nos dias 26 de fevereiro e 2 de abril de 2003.

- Nos dias 11 e 12 de setembro de 2003, realizou-se em Bela Vista, Mato Grosso do Sul, o Seminário Internacional para a Gestão da Bacia Transfronteiriça do Rio Apa, com a presença de autoridades e representantes de instituições brasileiras e paraguaias, da qual resultou o documento *Recomendações para a construção da gestão integrada e articulada da Bacia Transfronteiriça do Rio Apa*, apoiado pelos integrantes da Câmara técnica do CTGRHT.

- Nas reuniões 19, 20, 21, 22, e 23 da CTGRHT realizadas dias 28 de outubro, 7, 18 e 19 de dezembro de 2003 e 25 de março, 3 de maio e 1 de junho de 2004 respectivamente, foram discutidas as formas de implementar a gestão da bacia do Rio Apa, sendo, inicialmente, constituído um Grupo de Trabalho para a elaboração da proposta de texto técnico para celebração de um acordo entre o Brasil e o Paraguai sobre a bacia do Rio Apa.

- A proposta elaborada no âmbito da CTGRHT foi encaminhada oficialmente ao Ministério das Relações Exteriores, por meio do



Aviso nº 136/GM/MMA para a análise e encaminhamentos cabíveis.

- Na 24ª Reunião da CTGRHT, realizada dia 22 de julho de 2004, em Corumbá, Mato Grosso do Sul, foi instalado o Grupo de Trabalho para a Gestão Sustentável e Transfronteiriça do Rio Apa, integrado por representantes de instituições brasileiras.

A segunda etapa do processo iniciou-se na 35ª Reunião da Câmara Técnica de Gestão dos recursos Hídricos Transfronteiriços do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, realizada no dia 27 de setembro de 2006, oportunidade em que se prorrogou, até março de 2007, as atividades do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento Sustentável e Gestão Integrada da Bacia Transfronteiriça do Rio Apa.

Esses são os antecedentes do ato internacional em análise neste momento, o agir e o negociar que lhe deram origem.

Importante ressaltar que, ao ser utilizada uma bacia hidrográfica transfronteiriça como unidade de gestão no instrumento em tela avança-se, sobremaneira, do ponto de vista da prática do Direito Ambiental Internacional. Afinal, *“a bacia hidrográfica é a unidade territorial em que a gestão normal das águas deve ocorrer. As águas de uma bacia devem beneficiar prioritariamente os que moram, vivem e trabalham nessa unidade territorial”*, pois, *“sendo a bacia hidrográfica a estrada natural das águas, a solidariedade se pratica primeiramente no interior da bacia, para depois transbordar”*, conquanto não se fechem as portas *“para a colaboração hídrica com os que estão fora da bacia, tanto que não se vedou que bacias hidrográficas contíguas se pudessem unir e integrar um mesmo Comitê de Bacia Hidrográfica”*, lembra, com propriedade, o decano do Direito Ambiental pátrio, Paulo Affonso Leme Machado.¹⁰

Conveniente, ainda, lembrar, na seara do Direito Ambiental Internacional e, também do Direito Internacional das Águas, que, em virtude da igualdade de direitos, nenhum Estado do curso de água internacional tem a primazia sobre a sua utilização e, *“quando há conflito concernente às*

¹⁰ MACHADO, P.A.L. Direito Ambiental Brasileiro, p. 441-3. Ed. Malheiros, São Paulo, 14ª ed.



necessidades dos Estados, a divergência deve ser acertada com fundamento na equidade, tendo em conta todos os fatores pertinentes em função das circunstâncias.”¹¹

Decisões a respeito devem ser tomadas no âmbito comitês das respectivas bacias hidrográficas, com a participação das comunidades a serem afetadas, enfatiza o autor, lição, essa, acolhida no texto em pauta, ao prever a existência de uma comissão – ou comitê, como prefere o nosso direito – para a gestão dessa bacia hidrográfica, tão relevante, do ponto de vista ambiental, e que permeia nossos dois países.

Não é demais lembrar que se deve aplicar, também aqui, a chamada *ética do cuidado*.. Cuidado, esse, apresentado “*como aquela relação fundamental, ligada à sobrevivência de cada ser, especialmente dos seres vivos. O cuidado, na dimensão social, é aquela relação que permite descobrir o outro como outro, o mundo que faz da política, no dizer de Gandhi, um gesto amoroso com o povo. De tudo aquilo que amamos também cuidamos. Então o cuidado é a estrutura fundamental para preservarmos a água, a vida*”.¹²

O consenso a que Brasil e Paraguai conseguiram chegar, no ato internacional em pauta, transforma, inclusive, em normas de direito positivo internacional parte dos conteúdos preconizados pela Convenção sobre os Direitos dos Usos dos Cursos de Água Internacionais Não Destinados à Navegação, adotada pela Assembléia Geral das Nações Unidas, através da Resolução 51/229, em 21 de maio de 1997, há exatos dez anos, portanto.

Essa importante Convenção, todavia, não foi, ainda, sequer assinada pelo Brasil e não está, tampouco, em vigor na ordem jurídica normativa internacional por não ter atingido o número mínimo de ratificações, conquanto contenha significativos avanços para a gestão sustentável dos recursos hídricos e das chamadas águas doces, absolutamente essenciais à vida.

¹¹ BUIRETTE, Patícia. Genèse d’un droit fluvial international général. In: Revue Générale de Droit International Public XCV/38. Apud MACHADO, P.A.L. Recursos Hídricos – Direito Brasileiro e Internacional, p. 134. Ed. Malheiros, São Paulo, 2002.

¹² BOFF, Leonardo. In: Encontro das águas, conferência realizada na Câmara dos Deputados, em 6/12/200. Apud MACHADO, P.A.L. Recursos Hídricos – Direito Brasileiro e Internacional, p.17.



Brasil e Paraguai, ao celebrarem, pois, um moderno instrumento para a gestão integrada e sustentável de uma bacia hidrográfica extremamente importante para ambos, tanto do ponto de vista ambiental e hidrológico, como sócio-cultural, dão mais um importante passo na sedimentação dos laços que os unem e mais um tijolo colocam para uma cultura de paz , tão necessária nos tempos atuais em qualquer quadrante do globo e especialmente nessa nossa querida e combalida América Latina.

Os dois países, junto a Argentina e Uruguai, são signatários do Tratado de Assunção, de 26 de março de 1991, que deu origem ao Mercado Comum do Sul, Mercosul , trazendo para o nosso continente a prática de um novo Direito de Integração, inaugurando uma nova fase nas relações intra-continetais, bem como dos instrumentos internacionais que os sucederam, até a recente constituição do recém instalado Parlamento do Mercosul.

A cooperação entre ambos, fundamental no alicerce de uma nova cultura de integração e amizade latino-ameridana, tem-se consolidado, ao longo do último século, através de vários atos internacionais bilaterais, dentre os quais, na área mais próxima ao texto em exame, foram já ratificados o Acordo e o Protocolo Adicional para a Conservação da Fauna Aquática nos Cursos dos Rios Limítrofes, firmados, respectivamente, em 1999 e em 1995; Acordo sobre Cooperação para o Combate ao Tráfico Ilícito de Madeira, assinado em 1994; o Acordo para a Construção de uma Segunda Ponte sobre o Rio Paraná, assinado em 1992; o Acordo de Cooperação Técnica, de 1987; o Tratado de Cooperação e Amizade, de 1976; o Acordo Básico de Cooperação Educacional, Científica e Cultural, de 1973; o Acordo Sanitário, de 1971, além de muitos outros.

A cooperação basilar para a gestão integrada e sustentável das bacias hidrográficas comuns aos dois países e controle da poluição, tanto no âmbito bilateral, como no seio do Mercosul, encontra, no instrumento que examinamos, novo pilar e abriga experiência-piloto de gestão integrada de bacia hidrográfica transfronteiriça.



É, sem dúvida, mais um passo para a consolidação de uma cultura inovadora de gestão de recursos hídricos nesse quadrante nosso da América do Sul.

É, pois, esperançoso na consolidação do tempo de paz da América do Sul – *e na possibilidade de construirmos um caminho novo ao andar* – alicerçados nos valores do respeito e da solidariedade para a construção de uma sociedade ambientalmente saudável e socialmente justa que vejo, com muita esperança, o projeto de gestão integrada da bacia hidrográfica do Rio Apa.

VOTO, desta forma, por concedermos aprovação legislativa ao texto do Acordo de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Paraguai para o Desenvolvimento Sustentável e a Gestão Integrada da Bacia Hidrográfica do Rio Apa, celebrado em Brasília, em 11 de setembro de 2006, nos termos do Projeto de Decreto Legislativo em anexo.

Sala da Comissão, em de de 2007.

Deputado ALDO REBELO
Relator



FFEB98CD54

ArquivoTempV.doc



COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL

(MENSAGEM Nº 1.143, DE 2006)

Aprova o texto do Acordo de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Paraguai para o Desenvolvimento Sustentável e a Gestão Integrada da Bacia Hidrográfica do Rio Apa, celebrado em Brasília, em 11 de setembro de 2006.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica aprovado o texto do Acordo de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Paraguai para o Desenvolvimento Sustentável e a Gestão Integrada da Bacia Hidrográfica do Rio Apa, celebrado em Brasília, em 11 de setembro de 2006.

Parágrafo único. Ficam sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão do referido Acordo, bem como quaisquer ajustes complementares que, nos termos do inciso I do art. 49 da Constituição Federal, acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

Art. 2º Este decreto legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2007.

Deputado ALDO REBELO
Relator

