

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO E FILOSOFIA DO DIREITO**

FABIANA PICCOLI ARAUJO SANTOS

**A VIDA DO ACORDO SOBRE O AQUÍFERO GUARANI: UM ESTUDO DE SEUS
EFEITOS NA GESTÃO DOS SUBTERRÂNEOS TRANSFRONTEIRIÇOS DAS
ÁGUAS**

**PORTO ALEGRE
2019**

FABIANA PICCOLI ARAUJO SANTOS

**A VIDA DO ACORDO SOBRE O AQUÍFERO GUARANI: UM ESTUDO DE SEUS
EFEITOS NA GESTÃO DOS SUBTERRÂNEOS TRANSFRONTEIRIÇOS DAS ÁGUAS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Fabio Costa Morosini

PORTO ALEGRE
2019

FABIANA PICCOLI ARAUJO SANTOS

A VIDA DO ACORDO SOBRE O AQUÍFERO GUARANI: UM ESTUDO DE SEUS EFEITOS NA GESTÃO DOS SUBTERRÂNEOS TRANSFRONTEIRIÇOS DAS ÁGUAS

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Fabio Costa Morosini

Aprovado em: ____/____/____

Conceito atribuído: __

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Fabio Costa Morosini (Orientador)
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Prof. Examinador

Prof. Examinador

RESUMO

Há um mundo subterrâneo de águas, que transpassa fronteiras e limites de Estados. Sob o solo brasileiro, vive um dos maiores aquíferos transfronteiriços do mundo: o Aquífero Guarani. Dois terços desse sistema estão no Brasil, e o restante divide-se entre Argentina, Uruguai e Paraguai. Diante da importância ambiental, geopolítica e econômica do Aquífero Guarani, em um contexto inédito na cooperação para a regulamentação de águas subterrâneas na América do Sul, os quatro países assinaram, em 2010, o Acordo Sobre o Sistema Aquífero Guarani. Quais os efeitos desse acordo, na gestão dos subterrâneos transfronteiriços do Aquífero Guarani no Brasil? O cenário desvendado é de um Acordo que, no seu aniversário de dez anos, ainda não entrou em vigor. Sequer foi ratificado pelo Brasil. Esta pesquisa elucida a vida do acordo, desde suas negociações em 2003, perpassando a sua assinatura em 2010, sua aprovação pelo Senado brasileiro, em 2017, até o entendimento de sua significação e expectativas de efeito, no ano de 2019. Para tanto, a metodologia utilizada baseou-se, majoritariamente, na realização de entrevistas semiestruturadas, como forma de acessar o olhar dos agentes sociais envolvidos com o campo de análise. A hipótese de partida desta pesquisa era que o Acordo não teria trazido efeitos na gestão das águas subterrâneas do Aquífero Guarani no Brasil. Através das lentes das pessoas entrevistadas, percebeu-se que o Acordo Sobre o Aquífero Guarani é, inicialmente, resultado de uma problemática de política internacional, e não ambiental: é um instrumento para a proteção da soberania dos quatro países sobre o Aquífero Guarani, mais do que um instrumento de proteção ambiental deste recurso. O fim pretendido, portanto, foi alcançado. As entrevistas elucidaram (i) a convergência de entendimento sobre a importância do Projeto de Proteção Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Sistema Aquífero Guarani, que, de 2002 a 2009, construiu conhecimento e desmistificou tecnicamente o Aquífero; (ii) a pluralidade de visões institucionais sobre as expectativas de efeitos e materialização do Acordo Sobre o Aquífero Guarani no Brasil; (iii) a potência e absoluta necessidade de continuação de construção de conhecimento técnico e jurídico, como a grande alavanca de transformação da nossa relação com a água.

Palavras-chave: Direito Internacional da água. Águas subterrâneas. Soberania.

ABSTRACT

There is a subterranean world of water that spans borders and state boundaries. Under Brazilian soil lives one of the largest transboundary aquifers in the world, the Guarani Aquifer. Two-thirds of this system is in Brazil, and the remainder is divided between Argentina, Uruguay and Paraguay. Given the environmental, geopolitical and economic importance of the Guarani Aquifer, in an unprecedented act of cooperation for the regulation of groundwater in South America, the four countries signed, in 2010, the Guarani Aquifer System Agreement (SAG). What are the effects of this agreement on the management of the Guarani Aquifer's transboundary underground? The scenario revealed is that of an agreement which, on the 10th anniversary of its birth, has not yet entered into force. It has not even been ratified by Brazil. The purpose of this paper is to elucidate the life of the agreement, from its negotiations in 2003, its signature in 2010, its approval by the Brazilian Senate in 2017 through to the understanding of its significance and expectations of its effect in 2019. To this end, the methodology used was mainly based on semi-structured interviews as a means of accessing the perspectives of the social agents involved in the field of analysis. The starting hypothesis of this research was that the Agreement would not have had effects on the groundwater management of the Guarani Aquifer in Brazil. Through the lenses of the people interviewed, it was established that the Guarani Aquifer Agreement is initially the result of international rather than environmental policy issues: it is an instrument for defending the sovereignty of the four countries over the Guarani Aquifer, more than an instrument for the environmental protection of this resource. The interviews elucidated (i) the convergence of understanding about the importance of the Guarani Aquifer System Environmental Protection and Sustainable Development Project, which, from 2002 to 2009, built knowledge and technically demystified the Aquifer; (iii) the plurality of institutional views on the expected effects and materialization of the Guarani Aquifer Agreement in Brazil; (iv) the power and absolute need to continue building technical and legal knowledge, as a powerful mechanism for transforming our relationship with water.

Key words: International Water Law. Underground water. Sovereignty.

LISTA DE SIGLAS

ADI	Associação de Direito Internacional
ANA	Agência Nacional de Águas
CDI	Comissão de Direito Internacional da Organização das Nações Unidas
IDI	Instituto de Direito Internacional
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
PSAG	Projeto Sistema Aquífero Guarani
SAG	Sistema Aquífero Guarani
SERE	Secretaria do Estado das Relações Exteriores do MRE

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 O CONTEXTO INÉDITO QUE MOTIVOU A CRIAÇÃO DO ACORDO SOBRE O AQUÍFERO GUARANI	13
2.1 O PROJETO DE PROTEÇÃO AMBIENTAL E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO SISTEMA AQUÍFERO GUARANI (PSAG)	14
2.2 A CRESCENTE E RECENTE CODIFICAÇÃO DAS ÁGUAS TRANSFRONTEIRIÇAS E A ESCASSEZ NA REGULAMENTAÇÃO DAS ÁGUAS TRANSFRONTEIRIÇAS SUBTERRÂNEAS, ESPECIFICAMENTE DOS AQUÍFEROS	18
2.3 O TEMOR DA INTERNACIONALIZAÇÃO DOS RECURSOS TRANSFRONTEIRIÇOS	24
2.4 CONCLUSÕES PRELIMINARES	27
3 O POSICIONAMENTO BRASILEIRO NAS NEGOCIAÇÕES DO ACORDO SOBRE O AQUÍFERO GUARANI E A VERSÃO FINAL ESTABELECIDADA	28
3.1 O POSICIONAMENTO BRASILEIRO NO PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO DO ACORDO SOBRE O AQUÍFERO GUARANI.....	28
3.2 A PROPOSTA BRASILEIRA PARA REDAÇÃO DO ACORDO E OS PONTOS SENSÍVEIS TRATADOS NAS NEGOCIAÇÕES PARA O ACORDO SOBRE O AQUÍFERO GUARANI.....	32
3.3 A VERSÃO FINAL DO ACORDO SOBRE O AQUÍFERO GUARANI	35
3.4 CONCLUSÕES PRELIMINARES	39
4 O PROCESSO DE INTERNALIZAÇÃO E MATERIALIZAÇÃO DO ACORDO NO BRASIL	41
4.1 O LENTO PROCESSO DE INTERNALIZAÇÃO DO ACORDO.....	41
4.2 A SIGNIFICAÇÃO DO ACORDO ÀS POLÍTICAS DE GESTÃO E PROTEÇÃO DO AQUÍFERO GUARANI NO BRASIL	44
5 CONCLUSÃO.....	51
REFERÊNCIAS	54

ANEXOS	58
ANEXO 1 – ACORDO SOBRE O AQUÍFERO GUARANI.....	58
ANEXO 2 – PROPOSTA BRASILEIRA DO ACORDO	62
ANEXO 3 – EMAIL ENCAMINHADO PELO MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES.....	66
ANEXO 4 – EMAIL ENCAMINHADO PELA AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS...69	
APÊNDICES.....	71
APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO A.....	71
APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO B	72
APÊNDICE C – TERMO DE CONSENTIMENTO C.....	73

1 INTRODUÇÃO

As imagens agressivas de uma Amazônia em chamas, do óleo escuro tomando conta das praias do Nordeste, das lamas que correm pelos rios em Brumadinho. É um caos eminente, um alerta gritante. Se os pedidos de socorro mais escancarados não são suficientemente potentes para uma mudança de paradigma, o que sobra para uma formação rochosa e porosa, preenchida por águas, escondida nos subterrâneos do Planeta Terra?

Os aquíferos são parte de um mundo subterrâneo de águas, que lenta e imperceptivelmente, navegam pelos subsolos. São rochas de arenito, que, como esponjas, armazenam águas da chuva há centenas de milhares de anos, acanhadas e invisíveis. O arenito acomoda-se abaixo de camadas de rochas vulcânicas, as quais mantêm os aquíferos, na maioria de sua extensão, isolados do mundo exterior. As águas, vagarosamente, infiltram-se nessa camada superior até as profundezas do aquífero. Em algumas situações, os aquíferos afloram. Nestas porções dos aquíferos que se comunicam com o mundo exterior as chuvas encontram os caminhos mais fáceis para as profundezas. Algumas vezes, essas áreas são rochas expostas à superfície. Outras, estão abaixo de rios. Assim, a água encontra a rocha e infiltra-se, muito lentamente, conforme este meio poroso permite-lhe fluir.

Com exceção destes poucos espaços em que espiam a superfície, os aquíferos são invisíveis. A natureza velada dessas águas é causa do total desinteresse, desinformação e desconhecimento, que são motores para uma regulamentação muito incipiente e pouco efetiva. Há um segundo desafio, além de sua invisibilidade: assim como as águas superficiais, as águas subterrâneas não respeitam fronteiras. Aparece, portanto, a necessidade intrínseca de cooperação internacional.

Existem quinhentos e noventa e dois aquíferos transfronteiriços no mundo¹, e os subterrâneos da América do Sul abrigam 29 destes aquíferos². Um dos maiores vive nos subsolos do Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai: o Sistema Aquífero Guarani (SAG). É o corpo de águas subterrâneas mais importante do continente Sul Americano³ e é uma parte indissociável dos contextos ecossistêmicos e socioeconômicos da região. O SAG tem uma área estimada de 1.087.079 km², maior do que a Região Sudeste do Brasil, e um volume de água,

¹ NETHERLANDS. IGRAC. **Transboundary Aquifers of the World**. Edition 2015. 1:50 000000. Delft: IGRAC. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000264020>. Acesso em: 30 nov. 2019.

² UNESCO/OEA/ISARM AMERICAS. **Sistemas Aquíferos Transfronterizos en las Américas**. Evaluación Preliminar. Montevideo/Washington: UNESCO, 2007.

³ OEA – Organização dos Estados Americanos. **Aquífero Guarani**: Programa Estratégico de Ação. Relatório do Projeto de Proteção Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Sistema Aquífero Guarani. Edição bilíngue Brasil; Argentina; Paraguai; Uruguai. Montevideu: OEA, 2009. p. 108.

aproximado, de 30.000 km³⁴. A maior parte do Guarani está nos subterrâneos brasileiros: 62% de sua área estende-se pelos territórios de Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Do total de água extraída do Aquífero Guarani, 94%⁵ é para uso brasileiro, especialmente para abastecimento público, o que faz do Brasil, praticamente, usuário exclusivo do SAG.

Em um contexto inédito na cooperação para o tratamento das águas subterrâneas transfronteiriças, em 2010, Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai assinaram um acordo, chamado o Acordo Sobre o Aquífero Guarani. É o primeiro marco na regulamentação da gestão de um aquífero transfronteiriço na América Latina.

Nas vésperas de seu aniversário de 10 anos, entretanto, as notícias não são celebrativas de vitalidade: o Acordo ainda não entrou em vigor. No Brasil, sete anos foram necessários para a aprovação do documento, que ainda não foi ratificado pelo Poder Executivo. O Paraguai precisou de oito anos para ratificá-lo, e ainda não realizou o depósito do instrumento de ratificação, motivo pelo qual o Acordo não entrou em vigor. Esta pesquisa investigou a vida do Acordo Sobre o Aquífero Guarani e partiu da seguinte indagação inicial: quais os efeitos deste Acordo, na gestão dos subterrâneos transfronteiriços do Aquífero Guarani?

A pesquisa delimitou-se a investigar qual o entendimento do potencial de efetividade do Acordo no Brasil e sua significação, 10 anos após a sua assinatura. Para tanto, a metodologia utilizada baseou-se, majoritariamente, na realização de entrevistas semiestruturadas, como forma de acessar o olhar das agentes e dos agentes sociais envolvidos com o campo de análise. Percebi que as figuras que ocuparam as posições de poder, no processo de negociação do Acordo, são masculinas, componente que trás um atravessamento às visões apresentadas nesta pesquisa. Conversei com o Embaixador João Luiz Pereira Pinto; com o Embaixador João Clemente Baena Soares; com Ex Diretor e Coordenador Geral de Gestão de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente, Julio Kettelhut; com o Professor de Geociências da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Pedro Antonio Viero; com a pesquisadora de águas subterrâneas, Professora Pilar Carolina Villar; com a Ex Senadora Ana Amélia Lemos.

A busca pelo entendimento das pessoas entrevistadas sobre o Acordo Sobre o Aquífero Guarani apresentou-se como uma forma de trazer diversos olhares institucionais que, em grande

⁴ OEA – Organização dos Estados Americanos. **Aquífero Guarani:** Programa Estratégico de Ação. Relatório do Projeto de Proteção Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Sistema Aquífero Guarani. Edição bilíngue Brasil; Argentina; Paraguai; Uruguai. Montevideu: OEA, 2009. p. 110.

⁵ OEA – Organização dos Estados Americanos. **Aquífero Guarani:** Programa Estratégico de Ação. Relatório do Projeto de Proteção Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Sistema Aquífero Guarani. Edição bilíngue Brasil; Argentina; Paraguai; Uruguai. Montevideu: OEA, 2009. p. 140

medida, significam as percepções dessas instituições demonstrando que, para além do friamente jurídico, os jogos de valores e poderes institucionais perpassam por esse campo.

As entrevistas semiestruturadas, se por um lado auxiliam nos caminhos que almejou-se trilhar com a pesquisa, delimitando o campo de análise, também abrem espaços para, de acordo com as respostas das entrevistadas e dos entrevistados, delinear novos passos que deram mais clareza para as motivações e expectativas perante esse Acordo. Além disso, realizou-se a análise de correspondências diplomáticas trocadas, à época das negociações do Acordo, entre a Secretaria de Estado das Relações Exteriores (SERE) e as embaixadas do Brasil nos países membros do MERCOSUL, o que acrescentou um entendimento apurado sobre o posicionamento brasileiro⁶.

A visão de agentes nacionais - aqueles e aquelas que aqui atuam e que estiveram diretamente envolvidas(os) com o Aquífero Guarani e sua regulamentação – assim como dos apontamentos de bibliografias locais, produzidas no Brasil, foram priorizadas, uma vez que o entendimento buscado por essa pesquisa se circunscreve no próprio entendimento nacional acerca do Acordo Sobre o Aquífero Guarani.

Para responder a pergunta desta pesquisa, três caminhos foram trilhados: (i) o estudo do contexto de negociação do Acordo Sobre o Aquífero Guarani, a fim de entender as motivações para a sua criação; (ii) a análise da atuação e percepção dos agentes brasileiros envolvidos nas negociações do Acordo, para elucidar as expectativas do Brasil na sua criação, os pontos sensíveis para o país e a coerência deste comportamento com a atual situação do Acordo no Brasil; (iii) o entendimento da significação e do potencial deste Acordo no Brasil, desde a sua internalização, em 2017, através das lentes dos organismos e instituições possivelmente envolvidos na sua materialização.

Os três caminhos desta investigação materializaram-se em três grandes capítulos. O primeiro capítulo do trabalho elucidou o contexto inédito de criação deste Acordo: mesmo diante da ausência de precedentes, da inexistência de um conflito entre as partes ou de uma crise hídrica iminente, nasce o Acordo Sobre o Aquífero Guarani. A análise do pano de fundo por trás da inclusão do Aquífero Guarani como pauta da agenda internacional buscou entender

⁶ A dissertação de mestrado da Cinthia Leone, chamada de “Aquífero Guarani: a atuação do Brasil na negociação do acordo”, defendida em 2015, serviu como uma base importante para análise deste Acordo. Isto porque Cinthia, orientada pelo Professor Doutor Wagner Costa Ribeiro, teve acesso à documentos essenciais para a elaboração do Acordo, diretamente do acervo físico do Ministério do Meio Ambiente e Ministério das Relações Exteriores e o Itamaraty, os quais foram oportunamente compartilhados e serão analisadas nesta pesquisa (SANTOS, Cinthia Leone Silva. **Aquífero Guarani**: atuação do Brasil na negociação do acordo. 2015. 193f. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) – Programa de Pós-graduação em Ciência Ambiental, Instituto de Energia da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015).

o que fez com que os quatro países olhassem para baixo e lembrassem de suas águas subterrâneas. Quais as motivações para a criação de um acordo para a gestão compartilhada deste recurso?

Três principais componentes deste cenário foram identificados: (i) o Projeto de Proteção Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Sistema Aquífero Guarani; (ii) o desenvolvimento da legislação internacional para a gestão das águas subterrâneas transfronteiriças; (iii) os rumores acerca da elaboração de um arcabouço jurídico, pela Organização das Nações Unidas, que trataria dos recursos transfronteiriços, como o Aquífero Guarani, e a necessidade urgente de criação de um modelo de regulamentação regional. O temor pela possibilidade de internacionalização das águas subterrânea habitou, pautou e incentivou as discussões sobre o Aquífero Guarani.

Entendidas as motivações intrínsecas para a sua criação, o segundo capítulo investigou o posicionamento brasileiro nas negociações do Acordo, dos anos de 2004 a 2009. Quais as expectativas do Brasil com a criação deste Acordo e quais foram os pontos sensíveis para o país no processo de redação do documento, até a sua versão final, em 2010?

As conversas com os personagens desta história que estiveram diretamente envolvidos nas negociações, mentes pensantes pelo Brasil, foram bastante elucidativas, complementadas pela análise das correspondências trocadas, à época, entre o Ministério das Relações Exteriores e os representantes brasileiros nas negociações. Através dessas lentes, acessou-se um posicionamento bastante resistente e soberano do Brasil, muito preocupado com a interferência excessiva dos outros países na sua soberania sobre a gestão do Aquífero. A falta de informações sobre o SAG foi um elemento catalisador do longo percurso até a assinatura do Acordo e um empecilho ao consenso entre os países, que só ocorreu em 2010.

A partir do enquadramento fornecido pelos dois capítulos anteriores, o terceiro capítulo investigou as expectativas de materialização do Acordo no Brasil. Qual a significação e percepção deste Acordo pelo Brasil, nas vésperas de seu aniversário de 10 anos? Esse entendimento foi acessado através de conversas com agentes do Senado brasileiro, do Ministério do Meio Ambiente, do Ministério das Relações Exteriores, da Agência Nacional de Águas e da comunidade epistêmica. Percebeu-se que significação do Acordo Sobre o Aquífero Guarani difere conforme o meio em que se navega, e que não existe linearidade sobre o que o Acordo deveria significar para o Brasil. Há uma ressignificação institucional sobre as bases do Acordo, que é projetada no entendimento das expectativas de cada área.

A hipótese de partida desta pesquisa era que o Acordo não teria trazido efeitos na gestão das águas subterrâneas do Aquífero Guarani no Brasil. Percebeu-se, contudo, a partir

das entrevistas com os atores sociais inseridos no campo de criação e implementação deste Acordo, que as motivações intrínsecas ultrapassam a proposta de gestão sustentável e compartilhada do Aquífero. O Acordo Sobre o Aquífero Guarani é, inicialmente, resultado de uma problemática de política internacional, e não ambiental: é um instrumento para a proteção da soberania dos quatro países sobre o Aquífero Guarani mais do que um instrumento de proteção ambiental deste recurso. Portanto, o fim pretendido foi alcançado e a soberania foi garantida.

Essa percepção não afasta a importância do Acordo como um marco na legislação internacional para o tratamento das águas subterrâneas transfronteiriças na América Latina, e o potencial de referência para futuros regramentos de aquíferos semelhantes. A ponte de cooperação científica estabelecida entre os quatro países, durante todo o processo de negociação e criação do Acordo, marca uma iniciativa para troca de informações e conhecimentos inédita, que trouxe resultados muito positivos para o entendimento do Aquífero Guarani e forneceu os instrumentos necessários para uma possível gestão sustentável do recurso.

2 O CONTEXTO INÉDITO QUE MOTIVOU A CRIAÇÃO DO ACORDO SOBRE O AQUÍFERO GUARANI

A criação do Acordo Sobre o Aquífero Guarani deu-se em um contexto inédito. Mesmo diante de um cenário escasso em acordos sobre águas subterrâneas transfronteiriças, da ausência de um conflito entre as Partes ou de uma crise hídrica iminente, nasce, na América do Sul, este primeiro marco na regulamentação da gestão de um aquífero transfronteiriço.

O estudo deste cenário inédito é importante pois permite o entendimento das reais motivações e influências para o fato de o Aquífero Guarani ter sido uma pauta prestigiada na agenda de colaboração de quatro países. O que motivou a inclusão do Aquífero na agenda internacional? Quais as razões para a criação de um acordo para a gestão compartilhada deste recurso? O que fez com que estes países olhassem para baixo e lembrassem de suas águas subterrâneas⁷?

Esta lembrança fluiu como desdobramento do Projeto de Proteção Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Sistema Aquífero Guarani (PSAG), que se desenvolvia concomitantemente às negociações do Acordo e criou uma imagem definida do aquífero, que, outrora, tomava uma forma misteriosa e desconhecida. O sucesso do PSAG foi resultado de seis anos de cooperação e esforços na criação de uma estrutura de conhecimento técnico sobre o Sistema, capaz de garantir a gestão coordenada e sustentável e a proteção das águas compartilhadas pelos quatro países que habitam a sua superfície. O Projeto foi responsável por desmistificar a invisibilidade do Aquífero Guarani, sua infinitude e sua comunicabilidade. As informações fornecidas foram divulgadas em diversas instâncias dos governos e da sociedade, e o Aquífero foi projetado em âmbito nacional e internacional. Sentimentos como a necessidade de garantir a soberania sobre as águas foram despertados.⁸

Um segundo componente deste cenário é o desenvolvimento da legislação internacional para proteção das águas subterrâneas compartilhadas. A movimentação na direção da regulamentação das águas transfronteiriças, principalmente na Europa, vinculava países à colaboração e gestão compartilhada de seus recursos hídricos. O contexto incipiente, porém

⁷ VILLAR, P. C. **A Busca por uma Governança dos Aquíferos Transfronteiriços e o caso do Aquífero Guarani**. 2012. 259f. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) – Programa de Pós Graduação em Ciência Ambiental (PROCAM) Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. p. 15.

⁸ VILLAR, P. C. **A Busca por uma Governança dos Aquíferos Transfronteiriços e o caso do Aquífero Guarani**. 2012. 259f. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) – Programa de Pós Graduação em Ciência Ambiental (PROCAM) Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. p. 214

crescente, de tratamento das águas subterrâneas foi um dos panos de fundo para o nascimento do Acordo Sobre o Aquífero Guarani.

O terceiro fator impulsor para o início das negociações deste acordo foi a notícia da possível elaboração de um arcabouço jurídico europeu, que trataria dos recursos transfronteiriços, como o Aquífero Guarani. A preocupação era com entendimento da ONU de que as águas subterrâneas compartilhadas fossem tratadas para além da soberania dos Estados, e fossem consideradas um recurso natural internacional, assim como o gás e o petróleo. O medo que a tendência estabelecida alcançasse o Aquífero Guarani, impulsionou os países a elaborar um arcabouço jurídico próprio e foi determinante na mobilização para a criação de uma legislação regional.

As conexões umbilicais com o Acordo Sobre o Aquífero Guarani, existentes neste cenário inédito na América do Sul, fornecem uma lente necessária para a compreensão do significado do Acordo e seus efeitos no Brasil, indagação principal desta pesquisa.

2.1 O PROJETO DE PROTEÇÃO AMBIENTAL E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO SISTEMA AQUÍFERO GUARANI (PSAG)

Após as muitas conversas a respeito do Acordo Sobre o Aquífero Guarani realizadas nesta pesquisa, nas mais diferentes áreas, da diplomacia à hidrogeologia, percebeu-se a convergência de entendimentos em um ponto: a importância indiscutível do Projeto de Proteção Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Sistema Aquífero Guarani (PSAG). Afinal, foram seis anos de uma cooperação técnica e científica sem precedentes entre os quatro países, que resultou no foco da imagem, antes muito embaçada, de um enorme Sistema de Aquífero transfronteiriço. A determinação mais clara do objeto das negociações que ocorriam, paralelamente ao desenvolvimento do PSAG, foi a grande chave para a assinatura do Acordo.

O processo de cooperação entre os países para a gestão do Aquífero Guarani dividiu-se em três estágios. O primeiro deles ocorreu na década de 90, com os esforços da comunidade epistêmica na criação de conteúdo e pesquisa sobre o Aquífero Guarani. Cientistas, pesquisadoras e pesquisadores de universidades locais encabeçaram os primeiros estudos responsáveis pelo descobrimento da natureza transfronteiriça e sistêmica do Aquífero. Foram estas pesquisadoras e estes pesquisadores que batizaram o “Sistema Aquífero Guarani”,

projetaram carismaticamente esta formação geológica no mundo e chamaram a atenção de organizações internacionais que carregavam a bandeira da água⁹.

As pesquisas iniciais trouxeram uma projeção mais atraente do Aquífero Guarani e a cooperação entrou em sua segunda fase, para além da comunidade acadêmica¹⁰: a criação do Projeto de Proteção Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Sistema Aquífero Guarani (PSAG). Surge uma aliança entre Estados e organizações internacionais interessadas no aprofundamento de conhecimento sobre o Aquífero Guarani, e, de 2002 a 2009, esforços não foram poupados para a densa criação de conteúdo sobre o Guarani.

O Projeto, desenhado por técnicos e especialistas dos quatro países, foi financiado pelo Fundo Mundial para o Meio Ambiente e contou com o suporte do Banco Mundial e da Organização dos Estados Americanos. Os resultados obtidos vieram da comunhão de esforços dos corpos de governo, de companhias privadas, de mais de 300 pesquisadores e especialistas na gestão de águas e de diversos organismos internacionais¹¹.

No Brasil, o projeto foi encabeçado e coordenado pela Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano do Ministério do Meio Ambiente. Para articular e organizar as ações necessárias ao Projeto, foi estruturada a Unidade Nacional de Execução do Projeto (UNEP), formada por instituições do Governo Federal, órgãos dos estados brasileiros sob os quais vive o Aquífero, acadêmicos e a Associação Brasileira de Águas Subterrâneas (ABAS).

Conversei com o Professor Antonio Pedro Viero, atual membro do Instituto de Geociências da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, responsável pela área de hidrogeologia e especializado em águas subterrâneas. Prof. Pedro fez parte da fase inicial do Projeto, como representante do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA-RS). O Professor contou que havia um interesse nacional na realização destes estudos. Tratava-se, afinal, de uma reserva de água muito extensa, transfronteiriça e misteriosa, sobre a qual não se tinha informações. Muitas universidades do Rio Grande do Sul estiveram envolvidas na definição do escopo necessário ao Projeto. A UFRGS foi uma delas. Para ele, a proposta fundamental deste movimento todo em torno do Aquífero Guarani foi a de estabelecer uma

⁹ VILLAR, Pilar Carolina. International cooperation on transboundary aquifers in South America and the Guarani Aquifer case. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 59, n. 1, e007, 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292016000100207&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 28 nov. 2019. p. 12.

¹⁰ VILLAR, Pilar Carolina. International cooperation on transboundary aquifers in South America and the Guarani Aquifer case. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 59, n. 1, e007, 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292016000100207&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 28 nov. 2019.

¹¹ OEA – Organização dos Estados Americanos. **Aquífero Guarani: Programa Estratégico de Ação. Relatório do Projeto de Proteção Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Sistema Aquífero Guarani.** Edição bilingue Brasil; Argentina; Paraguai; Uruguai. Montevideu: OEA, 2009.

cooperação técnica entre os países, através da troca de informações e dados de acompanhamento sobre o Guarani. O que efetivamente ocorreu.

No contexto de execução do Projeto, nasceram discussões acadêmicas mais amplas sobre o Aquífero, que extrapolaram os limites das ciências da Terra: buscou-se a construção de aspectos gerenciais e legais.¹² A execução do PSAG teve cinco principais abordagens¹³ : (i) estudos técnicos e científicos para apoiar a gestão do SAG, com a formação de uma base de dados sólida e aprofundada; (ii) avaliação das estruturas institucionais e normativas, em níveis nacionais, subnacionais e locais, no que tange à temática de águas subterrâneas; (iii) execução de medidas locais para gestão do SAG, nas áreas de “Projetos-Piloto”; (iv) aperfeiçoamento de capacidades técnicas nas áreas relacionadas às águas subterrâneas; (v) disseminação de informações referentes às águas subterrâneas e ao Aquífero Guarani, em todos os níveis da sociedade.

Foram elaborados mapas detalhados, manuais de procedimento para os atores vinculados ao recurso, um banco de dados completo e disponível a todos os países. Foram implementados mecanismos de suporte a iniciativas acadêmicas e civis, nas áreas da ciência ambiental, comunicação, direito, administração. Espaços de discussão e intercâmbio foram estruturados, o que gerou o aumento progressivo de capacidades técnicas institucionais. Talvez em nenhum outro aquífero transfronteiriço do mundo chegou-se ao grau de harmonização e de avanços técnicos conjuntos, como no caso do SAG.¹⁴

A execução deste projeto transformou a gestão compartilhada do Aquífero Guarani em um potente mecanismo de cooperação entre os países. Consiste, indubitavelmente, no mais completo acervo de informações sobre o Aquífero Guarani, e culminou na publicação do Programa Estratégico de Ação (PEA): um arcabouço de gestão e manejo sustentável das águas desse importante aquífero¹⁵. O PEA foi a materialização dos esforços de cooperação entre os países ao longo destes seis anos. Partiu do princípio que o SAG pertence e está sob a soberania dos países que o abrigam e que são responsáveis pela sua gestão em seu próprio território e

¹² VILLAR, P. C. **A Busca por uma Governança dos Aquíferos Transfronteiriços e o caso do Aquífero Guarani**. 2012. 259f. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) – Programa de Pós Graduação em Ciência Ambiental (PROCAM) Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

¹³ OEA – Organização dos Estados Americanos. **Aquífero Guarani**: Programa Estratégico de Ação. Relatório do Projeto de Proteção Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Sistema Aquífero Guarani. Edição bilíngue Brasil; Argentina; Paraguai; Uruguai. Montevideu: OEA, 2009. p. 17.

¹⁴ OEA – Organização dos Estados Americanos. **Aquífero Guarani**: Programa Estratégico de Ação. Relatório do Projeto de Proteção Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Sistema Aquífero Guarani. Edição bilíngue Brasil; Argentina; Paraguai; Uruguai. Montevideu: OEA, 2009. p. 37.

¹⁵ OEA – Organização dos Estados Americanos. **Aquífero Guarani**: Programa Estratégico de Ação. Relatório do Projeto de Proteção Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Sistema Aquífero Guarani. Edição bilíngue Brasil; Argentina; Paraguai; Uruguai. Montevideu: OEA, 2009. p. 9.

reconheceu a necessidade de coordenação e cooperação regional para a implementação de ações estratégicas regionais.¹⁶ Através da publicação do PEA, restou definido um conjunto coerente de ações estratégicas, a fim de prevenir e resolver as causas para os problemas, atuais e potenciais, que incidem sobre o SAG. Os pilares para a gestão sustentável dos recursos subterrâneos foram construídos e estavam à disposição de seus usuários.

A vontade de proteger o aquífero e a percepção do caráter transfronteiriço dessa empreitada uniram os quatro países em torno do Projeto. Durante a execução do PSAG – e graças a ele –, as estruturas técnicas, jurídicas e institucionais relacionadas à gestão dos recursos hídricos subterrâneos desenvolveram-se de forma acelerada. Definitivamente, o tema “águas subterrâneas” foi introduzido na agenda dos quatro países que abrigam o SAG.¹⁷

Com o fim do PSAG, em 2009, expectativas de atuação dos países para com a gestão compartilhada e sustentável do SAG foram criadas pela comunidade internacional. Afinal, foram seis anos de dedicação intensa que não podiam adormecer. Com a saída de campo das organizações internacionais, inicia-se a terceira etapa de cooperação no Aquífero Guarani, coordenada pelos quatro países, personificada nas suas respectivas figuras diplomáticas e materializada na assinatura do Acordo Sobre o Aquífero Guarani, em 2010.

Conversei com o senhor João Luiz Pereira Pinto, na época, Delegado Político do Brasil no PSAG e, também, Diretor do Departamento da América do Sul do MRE e com o Coordenador Nacional do Brasil do PSAG, Julio Kettelhut. Ambos vinculam o PSAG umbilicalmente à assinatura do Acordo. João Luiz contou que, no início das negociações, ninguém sabia claramente o que era o Aquífero Guarani e que esse foi o principal fator na demora do alinhamento. Julio, do mesmo modo, responsabilizou a ausência de dados e a má interpretação das águas subterrâneas pelos seis anos de negociações.

Com a finalização dos estudos, o conhecimento necessário foi fornecido. Descobriu-se que esta estrutura era formada por vários sistemas, alguns incomunicáveis, o que levou à nomenclatura de “Sistema Aquífero Guarani”. Concluiu-se que as águas são renováveis, mas a sua circulação é muito lenta. Identificou-se que os atuais e potenciais efeitos transfronteiriços do Guarani estariam restritos a uma faixa de território muito pequena, de cerca de dez quilômetros, em alguns pontos específicos de comunicação das águas. Este dimensionamento

¹⁶ OEA – Organização dos Estados Americanos. **Aquífero Guarani:** Programa Estratégico de Ação. Relatório do Projeto de Proteção Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Sistema Aquífero Guarani. Edição bilíngue Brasil; Argentina; Paraguai; Uruguai. Montevideu: OEA, 2009. p. 30.

¹⁷ OEA – Organização dos Estados Americanos. **Aquífero Guarani:** Programa Estratégico de Ação. Relatório do Projeto de Proteção Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Sistema Aquífero Guarani. Edição bilíngue Brasil; Argentina; Paraguai; Uruguai. Montevideu: OEA, 2009. p. 38.

dos efeitos, aos olhos de João Luiz, foi essencial para a assinatura do Acordo. A iniciativa científica do PSAG estabeleceu um diálogo aberto com os diplomatas de cada país e forneceu os subsídios necessários à tomada de decisão dos negociadores e à assinatura do Acordo Sobre o Aquífero Guarani.¹⁸

2.2 A CRESCENTE E RECENTE CODIFICAÇÃO DAS ÁGUAS TRANSFRONTEIRIÇAS E A ESCASSEZ NA REGULAMENTAÇÃO DAS ÁGUAS TRANSFRONTEIRIÇAS SUBTERRÂNEAS, ESPECIFICAMENTE DOS AQUÍFEROS

No plano internacional, desde os anos 60, a legislação para a proteção dos recursos hídricos compartilhados se desenvolvia, o que, de certa forma, refletiu na criação deste Acordo, aqui, na América do Sul. Um dos principais objetivos da regulamentação das águas transfronteiriças, desde os meados do século vinte, é a codificação de regras internacionais para a sua gestão, uso e proteção¹⁹. Entretanto, verifica-se uma escassez de referências, na legislação internacional, às águas subterrâneas²⁰. O foco, historicamente, é com as águas superficiais.

As águas invisíveis, do subterrâneo dos territórios internacionais, passam a demandar regulamentação. É a partir dessa demanda, em sincronia com o amadurecimento muito recente, e ainda incipiente, na regulamentação das águas subterrâneas transfronteiriças, que surge o Acordo Sobre o Aquífero Guarani. Este ponto elucidará o contexto legal em que foi criado o Acordo, a partir da análise da criação das fontes de direito internacional para a regulamentação das águas transfronteiriças.

As primeiras sementes do Direito Internacional da Água foram plantadas por duas instituições acadêmicas protagonistas nos estudos das águas compartilhadas: o Instituto de Direito Internacional (IDI) e a Associação de Direito Internacional (ADI). São organizações formadas pela comunidade epistêmica internacional, que, a partir de suas ricas pesquisas, criam documentos. Esses documentos, embora não vinculantes, foram fundamentais à elaboração das

¹⁸ SANTOS, Cinthia Leone Silva. **Aquífero Guarani**: atuação do Brasil na negociação do acordo. 2015. 193f. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) – Programa de Pós-graduação em Ciência Ambiental, Instituto de Energia da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. p. 30.

¹⁹ SANGBANA, Komlan. **International Water Law Course**. Ponto 2.2.2. Platform for International Water Law/Geneva Water Hub, University of Geneva, [s.d.]. Disponível em: <https://www.coursera.org/learn/international-water-law>. Acesso em: 30 nov. 2019.

²⁰ BENJAMIN, Antônio Herman; MARQUES, Claudia Lima; TINKER, Catherine. O gigante das águas desperta: uma visão geral do direito das águas no Brasil. In: MARQUES, Claudia Lima (Coord.). **O novo direito administrativo, ambiental e urbanístico**: estudos em homenagem à Jacqueline Morand-Deville. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p. 208-249. p. 231.

Convenções e Resoluções internacionais pertinentes à temática das águas²¹ e, em decorrência da credibilidade de tais organizações, refletem os princípios do direito costumeiro e têm importante influência na atividade jurídica internacional.

Conforme Lucius Caflisch²², professor honorário do Instituto de Pós-Graduação em Estudos Internacionais e Desenvolvimento em Genebra, a primeira iniciativa importante no Direito Internacional da Água foi realizada pelo Instituto de Direito Internacional, em uma sessão em Salzburg, Áustria, em 1961. O grupo de profissionais elaborou, nessa sessão, a Resolução para o Uso de Águas não Marítimas, baseada no trabalho do professor Juraj Andrassy, da Universidade de Zagreb, estudioso precursor na área de Direito da Água²³. Não há menções específicas às águas subterrâneas, mas o conceito de bacia hidrográfica utilizado abre margem para a sua inclusão²⁴. Foram estabelecidos, pela primeira vez, os deveres e limitações dos Estados na gestão de suas águas vistas sistemicamente nas bacias hidrográfica transfronteiriças.

Um próximo movimento na trajetória da regulamentação internacional da água foi realizado pela Associação de Direito Internacional (ADI), em 1966, na conferência realizada em Helsinque, onde foram adotadas as Regras de Helsinque²⁵. As Regras, compostas por 37 artigos, acolheram em seu escopo, expressamente, o entendimento de que bacia hidrográfica, como um todo, inclui as águas superficiais e subterrâneas. Tornou-se, portanto, o primeiro modelo jurídico que considerou as águas subterrâneas, mesmo que genericamente²⁶. As Regras de Helsinque enfatizaram o princípio do uso equitativo e razoável das águas compartilhadas como o principal princípio no direito internacional da água²⁷. Além disso, estabeleceram

²¹ SALMAN, M. A. Entry into force of the UN Watercourses Convention: why should it matter? **International Journal of Water Resources Development**, v. 31, n. 1, p. 4-16, 2015. p. 3.

²² CAFLISCH, L. Regulation of the uses of international watercourses. *In*: SALMAN, M. A.; CHAZOURNES, Laurence Boisson de. (eds.). **International watercourses: enhancing cooperation and managing conflict** (World Bank Technical Paper No. 414). Washington, DC: World Bank, 1998. p. 3-16. p. 6.

²³ SANGBANA, Komlan. **International Water Law Course**. Ponto 2.2.2. Platform for International Water Law/Geneva Water Hub, University of Geneva, [s.d.]. Disponível em: <https://www.coursera.org/learn/international-water-law>. Acesso em: 30 nov. 2019.

²⁴ VILLAR, P. C. **A Busca por uma Governança dos Aquíferos Transfronteiriços e o caso do Aquífero Guarani**. 2012. 259f. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) – Programa de Pós Graduação em Ciência Ambiental (PROCAM) Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. p. 106.

²⁵ ILA. International Law Association. **Report of the Fifty-Second Conference**, Helsinki (pp. 447– 533). London: International Law Association, 1966. Disponível em: https://www.internationalwaterlaw.org/documents/intldocs/ILA/Helsinki_Rules-original_with_comments.pdf. Acesso em: 30 nov. 2019.

²⁶ VILLAR, P. C. **A Busca por uma Governança dos Aquíferos Transfronteiriços e o caso do Aquífero Guarani**. 2012. 259f. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) – Programa de Pós Graduação em Ciência Ambiental (PROCAM) Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. p. 107.

²⁷ ILA. International Law Association. **Report of the Fifty-Second Conference**, Helsinki (pp. 447– 533). London: International Law Association, 1966. Disponível em:

critérios que determinaram a aplicação concreta deste princípio, mesmo que não exaustivamente.

Vinte anos depois da criação das Regras de Helsinque, no ano de 1986, em uma conferência realizada em Seul, na Coreia do Sul, a Associação de Direito Internacional adotou quatro artigos adicionais, que tratam especificamente das águas de aquíferos confinados.²⁸ Neste documento, chamado de “Regras de Seul sobre Águas Subterrâneas Internacionais”²⁹, foi firmado o entendimento de que as águas subterrâneas, independente de sua comunicação com as águas superficiais, devem ser tratadas como recursos compartilhados e devem integrar o escopo das Regras de Helsinque³⁰. Constituiu-se, aqui, o primeiro instrumento específico para o tratamento das águas subterrâneas no plano internacional. Durante 30 anos, as Regras de Helsinque foram consideradas a fonte mais completa e respeitada para regulação do uso e da proteção das águas transfronteiriças. Efetivamente, tratou-se do primeiro esforço para codificação, que, de certa forma, identificou os princípios costumeiros basilares do direito internacional da água.

As peculiaridades das águas subterrâneas foram abordadas quando um novo agente protagonizou o cenário: Professor Albert Utton³¹. O Prof. Utton e o Embaixador do México, César Sepúlveda, formaram um grupo de estudos sobre os recursos subterrâneos que se estendiam pelas fronteiras do México e Estados Unidos³² e, durante onze anos, dedicaram-se a criação de um modelo regulatório que tratasse, especificamente, desses recursos. O resultado dos esforços desse grupo epistêmico foi o Anteprojeto Tratado Bellagio³³, lançado em 1989. São 20 artigos que visam orientar os Estados ribeirinhos a estabelecer compromissos conjuntos

https://www.internationalwaterlaw.org/documents/intldocs/ILA/Helsinki_Rules-original_with_comments.pdf. Acesso em: 30 nov. 2019.

²⁸ BENJAMIN, Antônio Herman; MARQUES, Claudia Lima; TINKER, Catherine. O gigante das águas desperta: uma visão geral do direito das águas no Brasil. *In*: MARQUES, Claudia Lima (Coord.). **O novo direito administrativo, ambiental e urbanístico**: estudos em homenagem à Jacqueline Morand-Deville. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p. 208-249. p. 233.

²⁹ ILA. International Law Association. **Rules on International Groundwaters**. Seoul, 1986. Disponível em: https://www.internationalwaterlaw.org/documents/intldocs/ILA/ILA-Seoul_Rules_on_International_Groundwaters-1986.pdf. Acesso em: 30 nov. 2019.

³⁰ VILLAR, P. C. **A Busca por uma Governança dos Aquíferos Transfronteiriços e o caso do Aquífero Guarani**. 2012. 259f. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) – Programa de Pós Graduação em Ciência Ambiental (PROCAM) Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. p. 110.

³¹ Professor de Direito da Universidade de Novo México, Diretor do Centro Internacional para os Recursos Transfronteiriços e editor da revista *Natural Resources Journal*. 96

³² VILLAR, P. C. **A Busca por uma Governança dos Aquíferos Transfronteiriços e o caso do Aquífero Guarani**. 2012. 259f. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) – Programa de Pós Graduação em Ciência Ambiental (PROCAM) Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. p. 111.

³³ HAYTON, Robert D.; UTTON, Albert E. Utton. *Transboundary Groundwaters: The Bellagio Draft Treaty*. **Nat. Resources J.**, v. 29, issue 3, p. 663-722, 1989. Disponível em: <https://digitalrepository.unm.edu/nrj/vol29/iss3/4>. Acesso em: 28 nov. 2019.

para os aquíferos compartilhados³⁴ e sugerem, pela primeira vez, a criação de comissões para o gerenciamento dessas águas³⁵.

As resoluções elaboradas pelas referidas associações acadêmicas forneceram uma base importante para que a Comissão de Direito Internacional (CDI) pudesse formular a Convenção da ONU sobre o Direito Relativo aos Usos dos Cursos de Água Internacionais para Fins Distintos da Navegação³⁶, em 1997, em Nova York. A CDI, em decorrência de seu vínculo com a Organização das Nações Unidas, tornou-se a principal responsável pela codificação do direito internacional ambiental.³⁷

A Convenção da ONU sobre Cursos de Água é o primeiro passo na direção de uma efetiva codificação dos princípios do direito internacional da água e é o primeiro tratado internacional que versa sobre a temática das águas subterrâneas e proporciona um quadro legal para a sua regulamentação³⁸.

Entretanto, o tratado utiliza o termo curso hídrico (watercourse) que é definido no artigo 2º como “sistema de águas superficiais e águas subterrâneas que constituem, em virtude de sua relação física, um todo unitário que flui para um ponto comum”³⁹. Isso significa que os aquíferos confinados, que não têm uma relação física com outros sistemas superficiais ou subterrâneos, tampouco fluem para um fim comum, estariam excluídos do âmbito de regulamentação deste tratado⁴⁰. Este ponto denota certa fraqueza ao tratado, que, mais uma vez, não se preocupou em estabelecer um regime legal completo às águas subterrâneas, incluindo os aquíferos, e reafirmou a posição internacional de deixar as águas subterrâneas “fora da visão e

³⁴ HAYTON, Robert D.; UTTON, Albert E. Utton. Transboundary Groundwaters: The Bellagio Draft Treaty. **Nat. Resources J.**, v. 29, issue 3, p. 663-722, 1989. Disponível em:

<https://digitalrepository.unm.edu/nrj/vol29/iss3/4>. Acesso em: 28 nov. 2019. p. 668.

³⁵ BENJAMIN, Antônio Herman; MARQUES, Claudia Lima; TINKER, Catherine. O gigante das águas desperta: uma visão geral do direito das águas no Brasil. In: MARQUES, Claudia Lima (Coord.). **O novo direito administrativo, ambiental e urbanístico**: estudos em homenagem à Jacqueline Morand-Deville. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p. 208-249. p. 232.

³⁶ UNITED NATIONS. **Convention on the Non-Navigable Uses of International Watercourses**. 1997. Disponível em: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/8_3_1997.pdf. Acesso em: 30 nov. 2019.

³⁷ VILLAR, P. C. **A Busca por uma Governança dos Aquíferos Transfronteiriços e o caso do Aquífero Guarani**. 2012. 259f. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) – Programa de Pós Graduação em Ciência Ambiental (PROCAM) Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. p. 104.

³⁸ BENJAMIN, Antônio Herman; MARQUES, Claudia Lima; TINKER, Catherine. O gigante das águas desperta: uma visão geral do direito das águas no Brasil. In: MARQUES, Claudia Lima (Coord.). **O novo direito administrativo, ambiental e urbanístico**: estudos em homenagem à Jacqueline Morand-Deville. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p. 208-249. p. 237.

³⁹ UNITED NATIONS. **Convention on the Non-Navigable Uses of International Watercourses**. Art. 2. 1997. Disponível em: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/8_3_1997.pdf. Acesso em: 30 nov. 2019.

⁴⁰ ECKSTEIN, Gabriel; ECKSTEIN, Yoram. Hydrogeological Approach to Transboundary Ground Water Resources and International Law. **American University International Law Review**, v. 29, issue 2, p. 201-258, 2003. p. 246.

fora da mente”.⁴¹ No âmbito do Aquífero Guarani, por exemplo, 90% de suas águas seriam excluídas da aplicação da Convenção, por se tratarem de águas subterrâneas confinadas.⁴²

Em 2004, a Associação de Direito Internacional, mais uma vez, protagonizou os esforços na regulamentação das águas internacionais, e adotou as Regras de Berlim sobre Recursos de Água. O documento refletiu preocupações no gerenciamento da totalidade das águas e resultou em um modelo de regulamentação perfeitamente aplicável às águas subterrâneas transfronteiriças⁴³.

De fato, há um capítulo que faz referência, exclusivamente, às águas subterrâneas⁴⁴. O Artigo 36 é dedicado à importância dos aquíferos e a necessidade de regras especiais para a regulação destes corpos de água, uma vez que possuem características significativamente diferentes das águas superficiais.⁴⁵ Ao longo do Capítulo, características como o ritmo lento das águas, a dificuldade de purificação, a inconstância do seu fluxo, a falta de informações ou conhecimento técnico e a sua invisibilidade são mencionadas, como embasamento à necessidade de regulação específica e cooperação entre Estados. O Capítulo é formado por sete artigos, divididos em: (i) aplicação das regras aos aquíferos; (ii) gestão dos aquíferos em geral; (iii) gestão precautória dos aquíferos; (iv) dever de informação; (v) sustentabilidade aplicada nas águas subterrâneas; (vi) proteção dos aquíferos; (vii) aquíferos transfronteiriços, especificamente.

Por fim, em 2008, com o objetivo de regular, especificamente, os aquíferos transfronteiriços, a Comissão de Direito Internacional (CDI) adotou o Projeto de Artigos para Aquíferos Transfronteiriços⁴⁶, os quais, na sequência, foram aprovados pela Assembleia Geral

⁴¹ MCCAFFREY, Stephen C. **The Law of International Watercourses: Non-Navigational Uses**. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2019. p. 414-15.

⁴² BENJAMIN, Antônio Herman; MARQUES, Claudia Lima; TINKER, Catherine. O gigante das águas desperta: uma visão geral do direito das águas no Brasil. In: MARQUES, Claudia Lima (Coord.). **O novo direito administrativo, ambiental e urbanístico**: estudos em homenagem à Jacqueline Morand-Deville. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p. 208-249. p. 236.

⁴³ BENJAMIN, Antônio Herman; MARQUES, Claudia Lima; TINKER, Catherine. O gigante das águas desperta: uma visão geral do direito das águas no Brasil. In: MARQUES, Claudia Lima (Coord.). **O novo direito administrativo, ambiental e urbanístico**: estudos em homenagem à Jacqueline Morand-Deville. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p. 208-249. p. 233.

⁴⁴ ILA. International Law Association. Water resources law. **Berlin Conference**, 2004. Disponível em: https://www.unecce.org/fileadmin/DAM/env/water/meetings/legal_board/2010/annexes_groundwater_paper/Annex_IV_Berlin_Rules_on_Water_Resources_ILA.pdf. Acesso em: 30 nov. 2019.

⁴⁵ BENJAMIN, Antônio Herman; MARQUES, Claudia Lima; TINKER, Catherine. O gigante das águas desperta: uma visão geral do direito das águas no Brasil. In: MARQUES, Claudia Lima (Coord.). **O novo direito administrativo, ambiental e urbanístico**: estudos em homenagem à Jacqueline Morand-Deville. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p. 208-249. p. 36.

⁴⁶ UNITED NATIONS. ILC. **Draft Articles on the Law of Transboundary Aquifers**. 29 May 2008. Disponível em: https://www.internationalwaterlaw.org/documents/intldocs/Draft_articles_on_the_Law_of_Transboundary_Aquifers-2008.pdf. Acesso em: 30 nov. 2019.

das Nações Unidas com o título de Resolução 63/124 da Assembleia-Geral das Nações Unidas sobre o Direito dos Aquíferos Transfronteiriços. Os esforços de anos dedicados à elaboração deste documento foram no sentido de compilar e codificar os princípios aplicáveis à gestão dos aquíferos transfronteiriços⁴⁷ pelos países interessados.

A Resolução 63/124 prevê a soberania dos Estados sobre as porções dos aquíferos que pertencem aos subterrâneos de seus territórios, exercida em sincronia com o direito internacional e com as normas estabelecidas no documento⁴⁸. Ao mesmo tempo, determina a essencial cooperação entre as partes, através de conceitos como igualdade de soberania, integridade territorial, desenvolvimento sustentável, benefício mútuo e boa-fé a fim de atingir o uso equitativo e razoável, bem como a proteção apropriada dos aquíferos ou Sistemas de Aquíferos transfronteiriços⁴⁹. Os artigos prevêem, ainda, a necessidade de troca de informações entre os países e incentivam a adoção de acordos regionais para a gestão compartilhada dos aquíferos. Considerando a ausência de informações precisas sobre os aquíferos, e a sua fragilidade, o documento insiste em um comportamento de precaução⁵⁰. Apesar de sua importância como influência, incentivo e modelo de regulação, a Resolução 63/124 não é vinculante.

Através da análise da linha do tempo percorrida pelo Direito Internacional da Água, percebe-se que são poucas as fontes internacionais que resolvem a complexidade do direito das águas subterrâneas na sua totalidade e peculiaridades⁵¹. Entretanto, não se pode ignorar o fato de que o Acordo Sobre o Aquífero Guarani nasceu em um contexto em que essa legislação incipiente se desenvolvia e que, de certa forma, influenciou a sua estrutura e o seu conteúdo⁵². A Resolução 63/124 é expressamente referida no Preâmbulo do Acordo sobre o Guarani, e,

⁴⁷ CHAZOURNES, L. Boisson de. **Fresh Water in International Law**. Oxford: Oxford University Press, 2013. p. 38.

⁴⁸ UNITED NATIONS. ILC. **Draft Articles on the Law of Transboundary Aquifers**. Art. 3. 29 May 2008. Disponível em: https://www.internationalwaterlaw.org/documents/intldocs/Draft_articles_on_the_Law_of_Transboundary_Aquifers-2008.pdf. Acesso em: 30 nov. 2019.

⁴⁹ UNITED NATIONS. ILC. **Draft Articles on the Law of Transboundary Aquifers**. Art. 7. 29 May 2008. Disponível em: https://www.internationalwaterlaw.org/documents/intldocs/Draft_articles_on_the_Law_of_Transboundary_Aquifers-2008.pdf. Acesso em: 30 nov. 2019.

⁵⁰ CHAZOURNES, L. Boisson de. **Fresh Water in International Law**. Oxford: Oxford University Press, 2013. p. 38.

⁵¹ BENJAMIN, Antônio Herman; MARQUES, Claudia Lima; TINKER, Catherine. O gigante das águas desperta: uma visão geral do direito das águas no Brasil. In: MARQUES, Claudia Lima (Coord.). **O novo direito administrativo, ambiental e urbanístico**: estudos em homenagem à Jacqueline Morand-Deviller. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p. 208-249. p. 238.

⁵² VILLAR, P. C. **A Busca por uma Governança dos Aquíferos Transfronteiriços e o caso do Aquífero Guarani**. 2012. 259f. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) – Programa de Pós Graduação em Ciência Ambiental (PROCAM) Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. p. 214.

mesmo que aprovada em 2008, após o início das negociações na América do Sul, foi um estímulo na conduta dos Estados.

Além disso, os rumores sobre os próximos passos que seriam tomados pela Europa, no caminho da codificação das regras para os recursos transfronteiriços ainda pouco debatidos, como os aquíferos, alertavam os diplomatas dos quatro países que habitam a superfície do Guarani. Estaria a soberania sobre o Aquífero Guarani ameaçada? Não seria o momento do Brasil, cujo território cobre a maior parte deste sistema, assumir o protagonismo sobre o caráter da regulamentação a ser aplicada? Nasceram, em 2003, na América do Sul, as primeiras discussões sobre um possível acordo para o Aquífero.

2.3 O TEMOR DA INTERNACIONALIZAÇÃO DOS RECURSOS TRANSFRONTEIRIÇOS

A conversa com o Embaixador João Luiz Pereira Pinto, desta vez pelas lentes de sua posição como Diretor do Departamento da América do Sul - I, MRE, entre os anos de 2004 e 2010, trouxe uma perspectiva muito rica à esta pesquisa. O Embaixador, atualmente na Finlândia, gentilmente, dedicou uma manhã a me contar uma história detalhada e envolvente, da perspectiva de quem estava diretamente envolvido nas discussões sobre o Acordo.

O primeiro nome mencionado por João Luiz foi o de Didier Operti, diplomata, jurista e chanceler uruguaio. Operti, à época, presidia a Assembleia Geral das Nações Unidas. Em 2003, em uma reunião em Montevideo para o lançamento do PSAG, em que representantes de todos os países estavam presentes, o chanceler trouxe notícias importantes: havia um projeto sendo iniciado na Comissão de Direito Internacional (CDI) com o fim de regular a gestão de recursos transfronteiriços, como o petróleo, o gás e a água. Existia, nos nossos solos, um gigante de água transfronteiriça. Necessitava-se da criação imediata de um marco jurídico que tratasse dessa questão no âmbito da América do Sul. Antes da Europa.

O Embaixador João Luiz entende que, do ponto de vista diplomático do Brasil, a razão para a criação do Acordo Sobre o Aquífero Guarani foi este projeto de criação, pelas Nações Unidas, de um arcabouço jurídico que trataria dos recursos transfronteiriços. Era preciso evitar que a América do Sul fosse atropelada por um modelo de regulação, ditado internacionalmente, sobre recursos nacionais. O Brasil, nas suas motivações mais intrínsecas para a negociação do Acordo, não queria que uma legislação importada fosse incorporada. Os quatro países pretendiam defender o Aquífero não como um patrimônio da humanidade, como pretendiam as Nações Unidas, mas como um recurso transfronteiriço cuja soberania era, unicamente, da

Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. João Luiz indicou-me um nome, que, na posição de Secretário Geral da OEA e Presidente da Comissão de Direito Internacional da Organização das Nações Unidas na época, traria atravessamentos interessantes à esta pesquisa. E certamente o fez.

O Embaixador João Clemente Baena Soares, hoje com 90 anos de idade, conversou comigo por telefone e, como quem conta uma história, compartilhou as suas percepções sobre o Aquífero Guarani e seu Acordo. O Embaixador contou que discussão na ONU, com vista ao tratamento universal das águas transfronteiriças, acelerou o processo de criação do Acordo. O que acontecia era que havia planos para a água ser administrada internacionalmente. “Nós nos opusemos a isso. E ganhamos.”, disse Baena Soares⁵³.

Baena Soares, no ano de 2006, escreveu um livro intitulado “Sem Medo da Diplomacia”. Em um trecho do livro, na sua posição de Presidente da Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas (CDI), o Embaixador reforça, pontualmente, este posicionamento:

Na CDI não representamos governos, mas é natural que estejamos condicionados por posições nacionais. Já nos primeiros debates, sentimos duas tendências: uma é considerar o Aquífero Guarani patrimônio da humanidade, como são os fundos do mar, algo que portanto tem que ser administrado por uma autoridade universal. E a outra - a nossa, é dizer que o Projeto do Aquífero Guarani está sendo administrado pelos países que integram a região onde ele está. Não é preciso nenhuma entidade universal para isso. Minha posição tem sido a de que nós temos que transformar esse projeto em um acordo internacional entre os quatro países, para nossa defesa. Antes que venham outros insistir na tese de patrimônio comum da humanidade⁵⁴.

Este entendimento é confirmado através da análise das correspondências diplomáticas trocadas, à época, entre a Secretaria de Estado das Relações Exteriores (SERE) e as embaixadas do Brasil nos países parte do MERCOSUL. O embaixador do Brasil em Montevideú, Eduardo dos Santos, escreveu um relato sobre o encontro para o lançamento do PSAG⁵⁵:

Inicialmente, o Chanceler Didier Operti [...] comentou certos fatos jurídicos e institucionais do entorno internacional, relativos a sistemas de águas subterrâneas. Salientou que essa matéria não está fora do escopo das preocupações internacionais,

⁵³ SOARES, João Clemente Baena. **Entrevista concedida a Fabiana Piccoli Araujo Santos**. Porto Alegre, 06 de novembro de 2019. Entrevista.

⁵⁴ SOARES, João Clemente Baena. *In*: D'ARAUJO, Maria Celina; CASTRO, Celso; WIED, Carolina Von der; ROCHA, Dora (Orgs.). **Sem medo da diplomacia: João Clemente Baena Soares**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. v. 1. p. 117.

⁵⁵ SANTOS, Eduardo, 2003 *apud* SANTOS, Cinthia Leone Silva. **Aquífero Guarani: atuação do Brasil na negociação do acordo**. 2015. 193f. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) – Programa de Pós-graduação em Ciência Ambiental, Instituto de Energia da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. p. 120.

nos dias de hoje, em particular no âmbito das Nações Unidas, que vem examinando o assunto desde 1997. De fato, ponderou, a Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas tomou o tema das águas subterrâneas e o associou a alguns recursos naturais compartilhados, como o petróleo e o gás. Do ponto de vista das Nações Unidas, esses recursos superam a soberania dos países em cujos territórios se localizam. Chamou a atenção para o fato de que as Nações Unidas consideram os mananciais de água subterrâneas ou confinadas tão importantes como o petróleo e o gás. Segundo Opperti, a ONU estaria preparando um informe sobre as águas subterrâneas para o ano de 2004 [...] O fato de que ainda não existem normas internacionais para regular a questão das águas subterrâneas enseja um papel protagônico para os países da sub-região e para o Projeto Aquífero Guarani como um todo. Para Opperti, os países do Mercosul devem assumir a liderança em matéria de regulamentação e exploração sustentável de seus recursos hídrico compartilhados, sendo o lançamento oficial do projeto nesse momento extremamente oportuno.

Em julho de 2003, o MRE recebeu outra correspondência do embaixador Eduardo Santos, informando que o chanceler Didier Opperti fizera uma defesa, na Comissão de Direito Internacional, da soberania sobre o Aquífero Guarani pelos quatro países do Mercosul, garantindo os seus direitos em explorar o SAG⁵⁶. Opperti elaborou um memorando sobre suas preocupações, que foi encaminhado por fax ao MRE por algum de seus membros (o documento é assinado como “Exteriores”), em 2004, contendo algumas considerações:

O Chanceler Opperti sustenta, em essência: a) a necessidade de se desenvolverem princípios e normas regionais aplicáveis ao Aquífero Guarani de forma a influenciar o exercício de codificação internacional sobre o regime dos aquíferos transfronteiriços [...].⁵⁷

O temor pela possibilidade de internacionalizar as águas subterrâneas habitou, pautou e incentivou as discussões sobre o Aquífero Guarani e sobre a necessidade de elaboração de normas regionais aplicáveis, o mais rápido possível. Em um contexto de incertezas sobre o tratamento legal das águas subterrâneas, rumores de movimentações da ONU, e um projeto potente que se estabelecia no Aquífero Guarani, a criação de um Acordo pareceu o passo adequado. Na XXV Reunião Ordinária do Conselho do MERCOSUL, consolida-se um foro específico para a criação de um Acordo sobre o Aquífero Guarani: o Grupo Ad Hoc de Alto Nível Aquífero Guarani, que seria responsável pela elaboração de um projeto de Acordo sobre o Guarani.

⁵⁶ SANTOS, Cinthia Leone Silva. **Aquífero Guarani**: atuação do Brasil na negociação do acordo. 2015. 193f. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) – Programa de Pós-graduação em Ciência Ambiental, Instituto de Energia da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. p. 91.

⁵⁷ SANTOS, Eduardo, 2003 *apud* SANTOS, Cinthia Leone Silva. **Aquífero Guarani**: atuação do Brasil na negociação do acordo. 2015. 193f. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) – Programa de Pós-graduação em Ciência Ambiental, Instituto de Energia da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. p. 120.

Iniciam-se as negociações, e o Brasil adota um posicionamento bastante resistente e soberano. Uma vez estabelecido o objetivo de garantir a soberania dos quatro países sobre o Acordo, surge um novo desafio no horizonte do Brasil: garantir a sua própria soberania sobre a porção do Aquífero Guarani que vive sob seu território.

2.4 CONCLUSÕES PRELIMINARES

O entendimento das intenções dos países neste movimento de criação de um arcabouço jurídico regional conecta este Acordo a outro objetivo que não a proteção ambiental do SAG. A necessidade de garantir a soberania dos quatro países sobre o Aquífero Guarani e a conexão vital deste Acordo com esta finalidade trouxeram a esta pesquisa uma nova abordagem e uma nova percepção de seus significados e efeitos no Brasil. A partir deste entendimento, um novo critério de avaliação da efetividade do Acordo foi acessado: a garantia da soberania dos países sobre o Aquífero Guarani. O próximo capítulo analisará o posicionamento brasileiro nas negociações que sucederam essas inquietações iniciais e culminaram no texto final do Acordo assinado e na concretização da soberania ansiada.

3 O POSICIONAMENTO BRASILEIRO NAS NEGOCIAÇÕES DO ACORDO SOBRE O AQUÍFERO GUARANI E A VERSÃO FINAL ESTABELECIDADA

Uma vez estabelecida a necessidade de criação de um arcabouço jurídico próprio, os anos de 2004 a 2009 foram palco de diversas negociações entre os quatro países, até que, em 2010, a versão final do Acordo foi assinada. O presente capítulo analisará o posicionamento brasileiro durante estas negociações, para elucidar as expectativas do Brasil com este Acordo, os pontos sensíveis para o país e a coerência deste comportamento com a atual situação do Acordo no Brasil. Ademais, a versão final do Acordo será analisada, a fim de identificar as expectativas de atuação objetivas do Brasil, após sua ratificação.

As conversas com o Embaixador João Luiz Pereira Pinto, o Embaixador João Baena Soares e o Coordenador Nacional do Brasil do PSAG e Ex Diretor e Coordenador Geral de Gestão de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente, Julio Kettelhut, foram bastante elucidativas. Todos estiveram envolvidos diretamente no processo de negociação, criação e assinatura do Acordo, como algumas das mentes pensantes pelo Brasil. A primeira análise foi feita através das lentes destes personagens protagonistas, representantes dos interesses do Brasil, desta história. Além disso, os pontos sensíveis e críticos na negociação do texto do Acordo, discutidos principalmente em 2004, foram identificados através da análise da proposta de redação brasileira para o Acordo e das cinco versões anteriores ao texto final⁵⁸, que são materializados na versão final do Acordo.

3.1 O POSICIONAMENTO BRASILEIRO NO PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO DO ACORDO SOBRE O AQUÍFERO GUARANI

Para acessar as razões genuínas capazes de explicar as posturas do Brasil no processo de negociação, perguntei ao Embaixador João Luiz Pereira Pinto qual era o seu entendimento sobre as negociações do Acordo Sobre o Aquífero Guarani e sobre a postura brasileira nesse processo. João Luiz, além de Diretor do Departamento da América do Sul I, do Ministério das Relações Exteriores, entre 2004 e 2010, ocupava a posição de Delegado Político do Brasil no Projeto do SAG.

O Embaixador observou que, motivados pelas inquietações observadas no capítulo anterior, a partir de 2004, iniciam-se as discussões na América do Sul. “O problema é que muito

⁵⁸ Ver nota de rodapé número 6.

pouco se sabia sobre o Aquífero Guarani. A fotografia era extremamente desfocada. Para isso, o Projeto do Sistema Aquífero Guarani foi essencial. Descobriu-se um Sistema diferente daquilo que se imaginava. A comunidade científica unia-se, com garras e unhas, para desvendar e dissecar o Guarani”, contou João Luiz⁵⁹, confirmando o que foi percebido, por esta pesquisa, na análise do contexto de criação do Acordo.

As negociações aconteciam paralelamente a estes estudos, ainda quando da ausência de uma imagem clara sobre o Guarani e sobre as águas subterrâneas. “A cabeça, por muito tempo, esteve nas águas superficiais”, disse João Luiz⁶⁰, que identificou essa questão como um dos principais embates ao andamento do Acordo. A Argentina defendia, vigorosamente, o princípio da Consulta Prévia, embasada na tese de que, muito facilmente, se poderia causar dano ao outro país, como ocorria com as águas superficiais. Conforme o posicionamento assumido pela Argentina, cada obra ou intervenção realizada no SAG, por qualquer parte, deveria passar pela aprovação de todos os outros países. O Brasil refutaria este entendimento até os últimos suspiros. “Seria uma missão impossível. Como que cada obra feita em Ribeirão Preto precisaria da anuência de todos os países?” Perguntou João Luiz⁶¹. O entendimento do Brasil, posteriormente confirmado pelo PSAG, era de que, dificilmente, as intervenções feitas em um país atingiriam o outro. O Brasil defendeu seu posicionamento e a Argentina defendeu o seu. O Acordo, por muitos anos, ficou na estante.

A conversa com o Coordenador Nacional do Brasil do PSAG e Ex-Diretor e Coordenador Geral da Gestão dos Recursos Hídricos, Julio Kettelhut, fortalece este entendimento. Observa ele que a falta de dados técnicos e de informações claras sobre o Aquífero levou a entendimentos superficiais e equivocados. “As interferências em um lado do Aquífero podem levar mil, dez mil anos para, possivelmente, chegar ao outro lado. Imagina, por exemplo, se cada obra em um local distante das fronteiras, independente do seu tamanho e condições de transmissibilidade, deveria ser comunicada a todos os países.”, contou Júlio⁶². A imposição da obrigatoriedade de comunicação acerca de cada obra realizada era tecnicamente muito frágil, e, se isso estivesse incluído no texto, sem salvaguardas, o Brasil não poderia assinar o que estava sendo proposto.

⁵⁹ PINTO, João Luiz de Barros Pereira. **Entrevista concedida a Fabiana Piccoli Araujo Santos**. Porto Alegre, 28 de outubro de 2019. Entrevista.

⁶⁰ PINTO, João Luiz de Barros Pereira. **Entrevista concedida a Fabiana Piccoli Araujo Santos**. Porto Alegre, 28 de outubro de 2019. Entrevista.

⁶¹ KETTECHUT, Julio Tadeu. **Entrevista concedida a Fabiana Piccoli Araujo Santos**. Porto Alegre, 01 de novembro de 2019. Entrevista.

⁶² KETTECHUT, Julio Tadeu. **Entrevista concedida a Fabiana Piccoli Araujo Santos**. Porto Alegre, 01 de novembro de 2019. Entrevista.

O Embaixador João Baena Soares confirmou que a necessidade de comunicação prévia, sugerida pela Argentina, foi um ponto crítico nas negociações. Baena Soares contou que a “nossa tese é que o aproveitamento das águas não pode causar prejuízos sensíveis aos outros países. Com essa tese, não precisamos de autorização prévia para fazer toda e qualquer obra. Com a tese solidificada e aceita, seria possível assinar o Acordo”⁶³.

Baena Soares foi, desde o início, a personificação dos interesses brasileiros em alguns eventos internacionais que se propuseram a discutir o Aquífero Guarani. No âmbito do Mercosul, foi o representante do Brasil no Grupo Ad Hoc criado para formular o projeto do Acordo e participou da XXVIII Reunião Ordinária do Conselho do Mercado Comum (CMC), realizada em Assunção em 2005, para a negociação do Acordo. Há uma troca de correspondências entre o MRE e Baena Soares, com instruções ao representante brasileiro. O telegrama enfatiza⁶⁴:

O representante brasileiro manterá firme oposição à inclusão no projeto de Acordo de artigos que atribuam a uma Parte supostamente afetada pela execução de projetos em outra Parte o direito de exigir a sua suspensão. Nosso entendimento é de que o Acordo deve focar-se nos aspectos de cooperação para o uso sustentável dos recursos do Aquífero e troca de informações, prevendo, também, como já o faz, a obrigação das Partes de não causar prejuízo sensível além de suas fronteiras. [...] A inaceitabilidade da proposta feita pelo representante uruguaio dos artigos 10.3 e 11.3 decorre do fato de que esses dispositivos importariam em regime de consulta prévia com efeito suspensivo sobre a execução das obras.

Ao fim do documento instrutivo, o MRE fortalece o entendimento desta pesquisa quanto à influência das movimentações das Nações Unidas nas negociações e materializa esta posição pelos negociadores brasileiros⁶⁵:

É importante que o Grupo “Ad Hoc” possa chegar a um acordo no mais breve tempo sobre os pontos pendentes para que se possa convocar antes de maio uma Conferência diplomática para adoção do Acordo. Isso porque terão seguimento ainda neste semestre os trabalhos da Comissão de Direito Internacional (CDI) das Nações Unidas relativos à possível conclusão de um regime internacional sobre a utilização dos aquíferos transfronteiriços. A razão central do esforço que vem sendo realizado no âmbito do Grupo Ad Hoc criado pelo CMC é precisamente estabelecer um regime regional aplicável ao Aquífero Guarani que resguarde o princípio de soberania plena dos quatro países do Mercosul sobre os recursos do Aquífero e estabeleça a primazia jurídica do arranjo jurídico regional sobre possíveis normas de natureza internacional.

⁶³ SOARES, João Clemente Baena. **Entrevista concedida a Fabiana Piccoli Araujo Santos**. Porto Alegre, 06 de novembro de 2019. Entrevista.

⁶⁴ SANTOS, Cinthia Leone Silva. **Aquífero Guarani: atuação do Brasil na negociação do acordo**. 2015. 193f. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) – Programa de Pós-graduação em Ciência Ambiental, Instituto de Energia da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. p. 93.

⁶⁵ SANTOS, Cinthia Leone Silva. **Aquífero Guarani: atuação do Brasil na negociação do acordo**. 2015. 193f. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) – Programa de Pós-graduação em Ciência Ambiental, Instituto de Energia da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. p. 93.

A resposta de Baena Soares à esta correspondência é coerente com o que ele me contou, 15 anos após o envio do documento. O Embaixador, na correspondência, assim relata a situação após o primeiro dia de reunião⁶⁶:

A reunião deverá continuar amanhã às 9h30 e a decisão depende da reação brasileira. Convém lembrar que, neste momento, somente o Brasil manifesta dificuldades com o texto do Projeto de Acordo, embora sempre tenha expressado disposição de colaborar para resultado positivo. [...] No meu entender, se se conseguir que seja eliminado o efeito suspensivo no parágrafo 2 do Artigo 11, que seja redigido novo Artigo 19 na linha proposta pelo Uruguai e que sejam feitos os consequentes pequenos ajustes no texto sobre procedimento arbitral, haveria condições de concluir o Projeto de Acordo para que possa ser apresentado aos Chanceleres.

O Projeto, entretanto, não foi concluído em 2005. Na verdade, as negociações sobre o Acordo foram encerradas nesta data e suspensas por um longo tempo. Conforme correspondência seguinte à do Embaixador Baena Soares, assinada por “Exteriores”, as propostas apresentadas pelos outros países nesta reunião foram absolutamente inadequadas. O remetente escreve de maneira bastante dura⁶⁷:

As considerações acima reforçam a convicção de que o único resultado possível da presente reunião do Grupo Ad Hoc de Alto Nível seria registrar em ata as propostas existentes [...] A Secretaria do Estado procederá a avaliação da situação atual na elaboração do projeto de Acordo com vistas a sugerir um futuro curso de ação.

Ao fim desta mensagem, os objetivos do Brasil com este Acordo restam bastante definidos:

Acima de tudo, convém ter em mente que o objetivo do Acordo é, principalmente, estabelecer claramente a titularidade da soberania e, também, sentar as bases da cooperação entre os quatro países. À diferença do que ocorre nos rios da Bacia do Prata, existem ainda muitas lacunas nos conhecimentos sobre o Aquífero. [...] Não é oportuno procurar prever controvérsias e sua solução sobre recurso que requer, antes de tudo, cooperação para o seu conhecimento. Os instrumentos sobre os cursos d’água da Bacia do Prata não devem servir como precedentes para o caso, totalmente diferente, do Aquífero. Por último, o ambiente político no qual se negocia o presente Acordo nada tem a ver com os problemas já superados que existiam décadas atrás.

⁶⁶ SANTOS, Cinthia Leone Silva. **Aquífero Guarani**: atuação do Brasil na negociação do acordo. 2015. 193f. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) – Programa de Pós-graduação em Ciência Ambiental, Instituto de Energia da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. p. 93.

⁶⁷ SANTOS, Cinthia Leone Silva. **Aquífero Guarani**: atuação do Brasil na negociação do acordo. 2015. 193f. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) – Programa de Pós-graduação em Ciência Ambiental, Instituto de Energia da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. p. 94.

A falta de entendimento sobre o objeto das negociações e a tentativa de aplicação de instrumentos e raciocínios invasivos, utilizados na gestão das águas superficiais, na percepção dos Diplomatas com quem conversei, e confirmado pelas correspondências trocadas à época, foi o principal motivo para a estagnação das negociações e para a demora na assinatura do Acordo. Estes pontos sensíveis ao Brasil nas discussões também são percebidos através da análise da proposta brasileira para a redação do Acordo e das versões anteriores à assinatura de seu texto final.

3.2 A PROPOSTA BRASILEIRA PARA REDAÇÃO DO ACORDO E OS PONTOS SENSÍVEIS TRATADOS NAS NEGOCIAÇÕES PARA O ACORDO SOBRE O AQUÍFERO GUARANI

Antes do Acordo chegar em sua versão final, algumas versões foram redigidas, embasadas em propostas apresentadas pelos quatro países. Através da análise da proposta brasileira à redação, foi possível confirmar os pontos mais sensíveis discutidos entre as partes até a versão final, verificados no ponto anterior. Confirma-se como o Brasil posicionou-se durante este processo de criação e negociação e quais as suas reais intenções e expectativas.

A proposta brasileira de redação do texto do Acordo Sobre o Aquífero Guarani⁶⁸ é pouco formal, utiliza uma linguagem pouco vinculante e traz disposições mais genéricas do que aquilo que fora apresentado pelas outras partes. A redação mais geral ainda sugerida pelo Brasil é visível, especialmente, no conteúdo referente à comunicação e às informações sobre a realização de obras de aproveitamento e os possíveis efeitos suspensivos que uma reclamação pudesse ter sobre um projeto em execução por outra parte. Confirma-se o temor do Brasil pelas interferências que os outros países pudessem realizar sobre as suas obras de aproveitamento e gestão. É pouco detalhada e refere-se, somente, aos artigos sobre os quais não havia concordância:⁶⁹ os artigos 2, 3, 6, 8 e 10 do Acordo. Está escrito, à caneta, no início do documento, que a proposta faz referência ao texto consolidado na versão 2 do Acordo.

A redação proposta pelo Brasil para o artigo 2, que não gerou polêmicas, será aceita e mantida até a assinatura do Acordo. O Brasil sugeriu a inclusão do regime jurídico do Aquífero Guarani, determinando que os países se submetam às leis internacionais.

⁶⁸ Anexo 2, Versão Brasileira da redação do Acordo Sobre o Aquífero Guarani.

⁶⁹ SANTOS, Cinthia Leone Silva. **Aquífero Guarani**: a atuação do Brasil na negociação do acordo. 2015. 193f. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. p. 52

O Brasil propõe o texto do artigo 3 do Acordo, que trata da obrigação de não causar prejuízo sensível aos demais Estados nem ao meio ambiente. A proposta confirma que esta tese era adotada pelo Brasil e que, como contou o Embaixador Baena Soares, dispensava a necessidade de autorização prévia para fazer obras de aproveitamento, pois já existia a obrigação de não causar dano às outras partes. O artigo sugere que os países exerçam em seus respectivos territórios o direito soberano de promover a gestão, o monitoramento e o aproveitamento sustentável dos recursos e que utilizem estes recursos com base nos critérios de uso racional e sustentável, respeitando a obrigação de não causar prejuízo sensível. Os eventuais prejuízos sensíveis, de natureza transfronteiriça, deverão ser prevenidos “na medida do possível”. A redação brasileira indica, ainda, que as Partes envolvidas na ocorrência de prejuízo não poderão, elas mesmas, apreciar, classificar e definir os prejuízos sensíveis e não poderão ser as instâncias julgadoras desses prejuízos. Termos genéricos e imprecisos são utilizados. Ao fim da redação deste artigo, há um comentário, à caneta, indicando que a redação proposta deveria substituir o texto dos artigos 3, 4 e 5.

A redação do artigo 6 sugere que as partes informem as outras sobre obras realizadas para o aproveitamento do SAG, caso, “em seu entendimento”, esta medida possa causar prejuízo sensível ao Aquífero e à outra parte. Essa redação suaviza a necessidade de informar acerca de toda e qualquer obra ou iniciativa no SAG⁷⁰. No segundo parágrafo do artigo, o Brasil indica, ainda, que a parte que se sentir prejudicada poderá requerer, à parte autora da medida, dados técnicos disponíveis, como resultado de laudos ambientais.

A outra proposta apresentada pelo Brasil é quanto à redação do artigo 8, cujo tema é o intercâmbio de informações técnicas entre as partes. O foco é na facilitação de troca de informações, especificamente, quando há aproveitamento conjunto dos recursos.

O artigo 10º possui a redação mais crítica de todas. É um artigo longo, que pretendia abordar o mesmo assunto dos artigos 3º e 6º, de forma mais completa: a realização de obras que possam causar prejuízos, quais as responsabilidades de cada parte caso haja alguma controvérsia e a necessidade de intercâmbio adequado de informação técnica. O Brasil reitera que cada Estado deverá informar os outros Estados sobre medidas que se proponha a executar no seu território e que possam ocasionar, “no seu entendimento”, um prejuízo sensível além de suas fronteiras. Nestes casos, o Estado que se sentir prejudicado poderá requerer informações e, caso entenda que as medidas executadas são incompatíveis com o Acordo, deverá elaborar

⁷⁰ SANTOS, Cinthia Leone Silva. **Aquífero Guarani**: a atuação do Brasil na negociação do acordo. 2015. 193f. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. p. 52

uma “exposição documentada” com as razões para este entendimento. O Brasil sugeriu que o ônus de provar o risco de uma obra causar prejuízos deveria ficar com a parte que, possivelmente, fosse afetada pelo dano⁷¹. Não há menção à necessidade de suspensão das obras. O entendimento brasileiro, confirmado através das conversas com os diplomatas, era intransigente quanto a não necessidade de aviso prévio acerca de cada obra realizada no Guarani e a impossibilidade de suspensão de atividades. E será defendido até a assinatura.

Através da leitura das cinco versões anteriores à redação final do Acordo, o foco nestes pontos sensíveis também é percebido. As principais divergências se relacionam à necessidade das partes de abrir mão de sua soberania em prol da possibilidade das outras partes aprovarem ou não as formas de gestão que cada parte adotaria em suas respectivas áreas do aquífero. A discussão sobre os limites da soberania dos países, como o direito de dispor de seus recursos naturais e a autonomia para realizar obras de aproveitamento desses recursos, ditou as negociações do acordo e o posicionamento brasileiro.⁷²

De 2005 a 2010, as tratativas estagnaram. Em 2010, por iniciativa do Delegado Político do Brasil no PSAG, Embaixador João Luiz Pereira Pinto, o assunto foi retomado. “No ano de 2009, com o fim do Projeto Sistema Aquífero Guarani, já se tinha uma ideia mais clara do que era necessário fazer para uma gestão coordenada do Guarani”⁷³, disse o Embaixador. João Luiz aproximou-se da representação argentina, e as negociações foram retomadas. Uma correspondência diplomática⁷⁴ é enviada com instruções aos delegados brasileiros que participariam do encontro, em junho de 2010, na Argentina, para a negociação final do Acordo. O teor do documento confirma o entendimento de João Luiz e dos negociadores brasileiros:

Diante dos novos conhecimentos levantados pelos estudos do PSAG, conviria atualizar certas disposições do projeto de Acordo de 2005. Inicialmente, este texto reflete um espírito defensivo e preventivo, mais próximo das disputas sobre recursos hídricos superficiais da década de 70 do século passado, do que de cooperação e de integração. Note-se que dos 22 artigos propostos oito falam de prejuízo ou prevenção de danos (sem contar o anexo sobre solução de controvérsias) e apenas quatro tocam em cooperação e troca de informações. A excessiva ênfase com eventuais prejuízos não leva em consideração que as águas subterrâneas têm um comportamento que obedece a conjunto de fatores físicos totalmente diferente daquele que governa as

⁷¹ SANTOS, Cinthia Leone Silva. **Aquífero Guarani**: atuação do Brasil na negociação do acordo. 2015. 193f. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) – Programa de Pós-graduação em Ciência Ambiental, Instituto de Energia da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. p. 52.

⁷² SANTOS, Cinthia Leone Silva. **Aquífero Guarani**: atuação do Brasil na negociação do acordo. 2015. 193f. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) – Programa de Pós-graduação em Ciência Ambiental, Instituto de Energia da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. p. 65.

⁷³ PINTO, João Luiz de Barros Pereira. **Entrevista concedida a Fabiana Piccoli Araujo Santos**. Porto Alegre, 28 de outubro de 2019. Entrevista.

⁷⁴ SANTOS, Cinthia Leone Silva. **Aquífero Guarani**: atuação do Brasil na negociação do acordo. 2015. 193f. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) – Programa de Pós-graduação em Ciência Ambiental, Instituto de Energia da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. p. 98.

águas superficiais. Nestas, eventuais impactos à jusante podem vir a ser sentido em questão de dias ou mesmo horas. No SAG, os fluxos identificados se medem não em metro por segundo, mas em milímetros por ano [...] Contudo, mesmo sendo válido o exercício de atualização, a Delegação não deve isolar-se caso as demais delegações optem por manter o texto intocado e limitar-se a negociar o artigo 19⁷⁵.

Nesta reunião, em junho de 2010, na Argentina, os países concordaram em manter o texto da última versão de 2005. O texto final do Acordo contém pontos que foram refutados pelo Brasil durante todo o processo de negociações. Entretanto, as movimentações no MRE demonstravam interesse em concluir as negociações o mais rápido possível, evitando que o Brasil se isolasse das demais delegações, mais uma vez. O Acordo foi assinado em agosto de 2010.

3.3 A VERSÃO FINAL DO ACORDO SOBRE O AQUÍFERO GUARANI

A versão final do Acordo⁷⁶, resultado de quase dez anos de negociações, será analisada neste ponto, a fim de elucidar quais as efetivas expectativas de atuação das partes signatárias e como estas expectativas foram materializadas no contexto do Brasil.

O Preâmbulo do Acordo faz menção às fontes de direito internacional que foram consideradas em sua criação, fato que confirma o entendimento desta pesquisa, apresentado na análise do contexto de criação do Acordo, que o desenvolvimento da legislação internacional foi refletido aqui, na América do Sul, neste Acordo. O Preâmbulo faz referência à Resolução 1803 da Assembleia Geral das Nações Unidas; à Resolução 63/124 da Assembleia Geral das Nações Unidas; à Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo; à Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento; à Cúpula sobre Desenvolvimento Sustentável nas Américas, de Santa Cruz de la Sierra; às conclusões da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável de Joanesburgo; ao Tratado da Bacia do Prata; ao Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do MERCOSUL. Por fim, o Preâmbulo faz referência à motivação em ampliar os níveis de cooperação para um maior conhecimento científico sobre o Sistema Aquífero Guarani e a gestão responsável de seus recursos hídricos, tendo presentes os resultados do “Projeto para a Proteção Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do SAG”.

⁷⁵ SANTOS, Cinthia Leone Silva. **Aquífero Guarani**: atuação do Brasil na negociação do acordo. 2015. 193f. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) – Programa de Pós-graduação em Ciência Ambiental, Instituto de Energia da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. p. 120.

⁷⁶ Anexo 1 – Acordo Sobre o Aquífero Guarani. Disponível em: https://www.internationalwaterlaw.org/documents/regionaldocs/Guarani_Aquifer_Agreement-Portuguese.pdf. Acesso em: 30 nov. 2019.

A necessidade de garantir a soberania sobre o Aquífero materializa-se no primeiro artigo do Acordo: o Aquífero integra o domínio territorial soberano dos quatro países, os quais são os únicos titulares desse recurso. A mesma ideia é reafirmada nos artigos 2º e 3º, que observam a soberania de cada Parte sobre as suas respectivas porções do SAG e o direito soberano de promover a gestão, monitoramento e aproveitamento sustentável destes recursos hídricos, com base em critérios de uso racional e sustentável e respeitando a obrigação de não causar prejuízo sensível às demais Partes nem ao meio ambiente.

Este entendimento materializa-se nos artigos seguintes. O artigo 4º determina que as partes promoverão a conservação e a proteção ambiental do SAG, de maneira a assegurar o uso múltiplo, racional, sustentável e equitativo de seus recursos hídricos. Nota-se a cristalização do princípio do uso equitativo dos recursos hídricos compartilhados, mesmo que indiretamente: não há a determinação para o uso equitativo dos recursos hídricos, mas a garantia de que as ações de proteção promoverão a exploração múltipla, racional, sustentável e equitativa das águas do Aquífero⁷⁷.

O artigo 5º prevê que, quando as Partes se propuserem a empreender estudos, atividades ou obras relacionadas ao SAG, que possam ter reflexos para além de suas fronteiras, deverão atuar em conformidade com os princípios e normas de direito internacional aplicáveis. Em complementação, o artigo 6º dispõe que, ao realizar obras de aproveitamento e exploração das águas do SAG, as Partes adotarão todas as medidas necessárias para evitar que se causem prejuízos sensíveis às outras Partes ou ao meio ambiente. Neste mesmo sentido, coloca-se o artigo 7º, que determina que, quando se causar prejuízo sensível às outras Partes ou ao meio ambiente, a Parte que causar o prejuízo deverá adotar todas as medidas necessárias para eliminá-lo ou reduzi-lo. Cristalizam-se, portanto, os princípios da precaução, principalmente no artigo 5º, e da obrigação de não causar dano significativo, presente nos artigos 6º e 7º.

O artigo 8º determina o intercâmbio de informações técnicas sobre estudos, atividades e obras que contemplem o aproveitamento sustentável dos recursos hídricos do SAG. O artigo 9º, em complemento ao anterior, determina que cada Parte deverá informar às outras sobre todas as referidas atividades ou obras a que se proponha executar ou autorizar em seu território e que possam ter efeitos no SAG para além de suas fronteiras, a partir de dados técnicos e de uma avaliação ambiental fornecida. Não está presente a necessidade de laudos e pré-autorização para

⁷⁷ VILLAR, P. C. **A Busca por uma Governança dos Aquíferos Transfronteiriços e o caso do Aquífero Guarani**. 2012. 259f. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) – Programa de Pós Graduação em Ciência Ambiental (PROCAM) Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. p. 217.

a realização de toda e qualquer obra de aproveitamento, tese que foi defendida pela Argentina e refutada pelo Brasil.

O artigo 10º determina que a Parte que considerar que uma atividade ou obra projetada por outra Parte possa lhe ser prejudicial, poderá solicitar a essa Parte os dados técnicos e a avaliação ambiental referidos no artigo anterior. Desta forma, cada Parte facilitará o fornecimento dos dados e as informações requeridas.

O artigo 11º trata do ponto mais discutido durante as negociações. Percebe-se que o entendimento brasileiro não foi vitorioso para a redação deste artigo, uma vez que o efeito suspensivo aos empreendimentos foi materializado. O artigo determina que se a Parte efetivamente entender que a execução das atividades planejadas pela outra Parte vão causar-lhe prejuízo, deverá indicar suas razões e conclusões à outra Parte. Conforme estabelece o segundo parágrafo deste artigo, neste caso, as duas Partes analisarão a questão, conjuntamente, para chegar a uma solução equitativa, com base no princípio de boa fé e tendo cada Parte em conta os direitos e os interesses da outra Parte. O terceiro parágrafo do artigo determina que a Parte que proporciona a informação não executará nem permitirá a execução de medidas projetadas, sempre que a Parte receptora demonstrar possível prejuízo sensível em seu espaço territorial ou no meio ambiente. Desta forma, a Parte que planeja realizar as atividades e as obras se absterá de fazê-las enquanto durem as consultas e as negociações. O prazo máximo de duração destas negociações é de 6 meses.

Os artigos 12º, 13º e 14º referem-se à cooperação entre os Estados. O artigo 12º materializa o sentimento de cooperação pelas águas transfronteiriças, como na Resolução 63/124 da Assembleia Geral das Nações Unidas. Dispõe que as partes estabelecerão programas de cooperação com o propósito de ampliar o conhecimento técnico científico sobre o SAG, promover o intercâmbio de informações sobre práticas de gestão, assim como desenvolver projetos comuns. O artigo 13º, entretanto, retoma a idéia de exploração e soberania, determinando que esta cooperação deverá desenvolver-se sem prejuízos de projetos e empreendimentos que decidam executar em seus respectivos territórios, em conformidade com o direito internacional. O artigo 14º menciona, vagamente, a cooperação para identificação de áreas críticas, especialmente em zonas fronteiriças que demandem medidas de tratamento específico.

O artigo 15º prevê a criação de uma Comissão integrada pelos quatro países, que coordenará a cooperação entre si para o cumprimento dos principais objetivos estabelecidos no Acordo. Seria a primeira Comissão na região que trataria, especificamente, de um Aquífero transfronteiriço. Mesmo que esta seja a única disposição objetiva do Acordo, a criação desta

Comissão foi determinada de forma ampla e incerta, o que torna difícil o entendimento de seu alcance, estrutura e formação. Segundo Pilar, a existência desta Comissão poderia, potencialmente:

[...] assumir um papel de liderança na identificação de novas linhas de pesquisa sobre o Aquífero; na reunião do conhecimento gerado; na uniformização de determinados critérios técnicos legais, como, por exemplo, a delimitação dos perímetros de proteção de poços, critérios para outorga; informações que devem constar no cadastro de usuários, entre outros; na manutenção e coordenação de um sistema de informações; ou ainda incentivar programas de educação ambiental sobre as águas subterrâneas⁷⁸.

O artigo 16º estabelece que as partes resolverão as controvérsias, relativas à interpretação ou aplicação do Acordo, mediante negociações diretas, que deverão ser informadas à Comissão. Entretanto, o artigo 17º atribui à Comissão a possibilidade de mediar conflitos, através da formulação de recomendações às Partes. A comissão solucionará as controvérsias apenas quando as negociações diretas não forem frutíferas, e as Partes, então, recorrerem ao órgão. Caso, mesmo após a formulação de recomendações pela Comissão, a controvérsia não seja solucionada, o artigo 19º prevê a instauração de um procedimento arbitral, em protocolo adicional ao Acordo.

Os artigos 20º e 21º estabelecem as determinações finais. O Acordo não admitirá reservas, entrará em vigor 30º dias após o depósito do quarto instrumento de ratificação, que poderá ser denunciada nos termos do artigo 22º.

Através da análise do texto do Acordo Sobre o Aquífero Guarani, quatro pontos principais e relevantes à esta investigação foram identificados. O primeiro deles é a cristalização de princípios importantes do direito internacional ambiental, como o do uso equitativo e sustentável dos recursos, o dever de intercâmbio de informações, a obrigação de não causar dano significativo a outra Parte e o dever de cooperação entre os países. Confirma-se a sincronia deste Acordo com o modelo que vinha sendo estabelecido no contexto internacional para a proteção dos recursos hídricos, como demonstrado no segundo capítulo desta pesquisa.

O segundo ponto é a imprecisão. Percebe-se um texto pouco específico e com um vocabulário bastante genérico. A única disposição pragmática e objetiva do texto é a criação de uma comissão, a fim de coordenar os esforços entre os países para alcançar os objetivos do acordo. Mesmo assim, é absolutamente genérica, sem regulamentação de como, onde, quando ou por quem seria criada. Além do estabelecimento dessa comissão, não há a determinação de

⁷⁸ VILLAR, P. C. **A Busca por uma Governança dos Aquíferos Transfronteiriços e o caso do Aquífero Guarani**. 2012. 259f. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) – Programa de Pós Graduação em Ciência Ambiental (PROCAM) Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. p. 60.

instrumentos específicos que possibilitem a gestão compartilhada. Diretrizes gerais são estabelecidas. A criação desta comissão, ou sua intenção, será um critério objetivo na análise dos efeitos deste Acordo no Brasil, no capítulo seguinte.

O terceiro ponto é a reiterada menção à soberania dos quatro países sobre o Aquífero e à soberania de cada país sobre a porção que lhe pertence. Este posicionamento é o primeiro ponto ao qual o Acordo faz referência, e é defendido do início ao fim de sua redação. O contraste com a linguagem imprecisa nos assuntos como a proteção ambiental e o uso sustentável do SAG, confirmam, notoriamente, as intenções dos países na elaboração deste documento.

Por fim, o quarto ponto é a percepção dos entendimentos brasileiros materializados no texto final do Acordo. A tese defendida pela Argentina sobre a necessidade de consulta prévia para a realização de toda e qualquer obra de aproveitamento não é vitoriosa. A batalha foi vencida pelo Brasil que, desde o início, apontou este posicionamento como um dos embates à assinatura. A tese da obrigação de não causar prejuízo sensível, referida pelo embaixador Baena Soares como “a nossa tese”, permeia os artigos da versão final. Por outro lado, como mencionado nas instruções enviadas pelo MRE aos delegados brasileiros que participaram da reunião de finalização das negociações, em 2010, o Brasil estava disposto a abrir mão de posicionamentos seus em prol da rápida assinatura do Acordo. O efeito suspensivo das obras que possam causar prejuízos permanece no texto, mesmo que contrário ao entendimento do Brasil.

3.4 CONCLUSÕES PRELIMINARES

Através das lentes dos negociadores brasileiros do Acordo, o posicionamento do Brasil, durante as negociações, foi acessado: a resistência à interferência excessiva dos outros países na soberania da gestão do Aquífero por cada país, em seu território. As correspondências diplomáticas entre o MRE e os Diplomatas brasileiros demonstram a postura soberana e resistente adotada nas negociações. A falta de informações sobre o SAG, a insegurança jurídica e a natural falta de confiança entre os países na negociação de um Acordo inédito fortaleceram a postura soberanista adotada pelo Brasil⁷⁹, a qual ditou a demora para a assinatura. A posição brasileira não era de colaboração, necessariamente. O foco do Brasil era a soberania dos Estados

⁷⁹ VILLAR, P. C. **A Busca por uma Governança dos Aquíferos Transfronteiriços e o caso do Aquífero Guaraní**. 2012. 259f. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) – Programa de Pós Graduação em Ciência Ambiental (PROCAM) Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. p. 60.

na titularidade e dele próprio na gestão do Aquífero sob o seu território. Interessava, afinal, ao país sob o qual vive 60% do Aquífero, que este ponto ficasse bem delimitado.

“A construção de um consenso diplomático em torno de um tema ambiental pode ter menos a ver com o tema ambiental em si e suas implicações do que com política interestatal”⁸⁰. A motivação da criação deste Acordo, pelos quatro países, foi plenamente satisfeita. O Acordo, com um texto pouco vinculante e preciso, foi assinado, e a soberania foi garantida. As ambições, necessidades e prioridades dos quatro países foram, dentro do possível, alinhadas e materializadas nos 22 artigos. O Sul Global ganhou a corrida contra as Nações Unidas para a normatização das águas subterrâneas transfronteiriças do Guarani. Somos donos. Cada país voltou para a sua casa, com este Acordo no bolso.

O que aconteceu após a assinatura deste Acordo no Brasil? A satisfação das motivações do Acordo e a salvaguarda da soberania foi o suficiente para o futuro do Aquífero Guarani? Qual a significação e percepção deste Acordo pelo Brasil, nas vésperas de seu aniversário de 10 anos?

⁸⁰ SANTOS, Cinthia Leone Silva. **Aquífero Guarani**: atuação do Brasil na negociação do acordo. 2015. 193f. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) – Programa de Pós-graduação em Ciência Ambiental, Instituto de Energia da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. p. 76.

4 O PROCESSO DE INTERNALIZAÇÃO E MATERIALIZAÇÃO DO ACORDO NO BRASIL

A recepção no Brasil foi, momentaneamente, celebrativa. Os próximos movimentos, entretanto, silenciosos, discretos, quase imperceptíveis. Outros sete anos se passaram para que este papel, fruto de tantos embates passados, fosse internamente significado. Em abril de 2017, após passar pelo Parlasul e pela aprovação de algumas Comissões, o Acordo chegou à mesa da ex senadora Ana Amélia Lemos, que recebeu a incumbência, do então Presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, Fernando Collor de Mello, de elaborar um relatório para sua aprovação. O Acordo foi aprovado em maio de 2017, pelo Presidente do Senado, Eunício Oliveira.

O entendimento da materialização do Acordo, entretanto, transpassa a esfera legislativa e burocrática de aprovação formal do texto. Para a visão completa do escopo de influência nacional do Acordo Sobre o Aquífero Guarani, é preciso acessar as lentes dos organismos e instituições possivelmente envolvidas na sua materialização. A significação deste acordo pelo Ministério do Meio Ambiente, Ministério das Relações Exteriores, Agência Nacional de Águas e pela comunidade epistêmica é verdadeiramente ilustrativa, como se verá a seguir.

4.1 O LENTO PROCESSO DE INTERNALIZAÇÃO DO ACORDO

No Brasil, o processo de internalização foi lento. Consequência, talvez, do posicionamento resistente e soberano do Brasil nas negociações do Acordo. Agravado, ainda, pela morosidade do sistema. O Acordo foi aprovado pela representação brasileira do Parlasul apenas em 20 de outubro de 2015,⁸¹ quase 6 anos após a assinatura. A aprovação pelo Parlasul decorreu da provocação realizada pela mensagem nº 172, de 2015⁸², do Poder Executivo. A mensagem foi destinada à Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul e às Comissões de Relações Exteriores, de Defesa Nacional, de Minas e Energia e Constituição e Justiça e de

⁸¹ BRASIL. Congresso Nacional. Parlamento do Mercosul. Representação Brasileira. **OF. S/103/2015**. 20 out. 2015. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1409908&filename=Tramitacao-PDC+262/2015. Acesso em: 28 nov. 2019.

⁸² BRASIL. Câmara dos Deputados. **Mensagem nº 172, de 2015**. Aviso nº 217/2015 - C. Civil Submete à consideração do Congresso Nacional o texto do Acordo sobre o Aquífero Guarani, firmado em San Juan, República Argentina, em 2 de agosto de 2010. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1346385. Acesso em: 28 nov. 2019.

Cidadania, com o objetivo de, posteriormente, submeter o texto do Acordo sobre o Aquífero Guarani à consideração do Congresso Nacional⁸³. Acompanhou a mensagem a Exposição de Motivos do Ministro das Relações Exteriores, Sérgio França Danese, e da Ministra do Meio Ambiente, Izabella Mônica Vieira Teixeira, elaborada em 1º de abril de 2015.

Na referida Exposição de Motivos, EMI nº 00132/2015 MRE MMA, destinada à Presidente Dilma Rousseff, a Ministra e o Ministro referem que o Acordo fornece a base jurídica de direito internacional para que os quatro países interessados ampliem o alcance das ações concertadas para a conservação e o aproveitamento sustentável dos recursos hídricos que compõem o Sistema Aquífero Guarani, respeitando o domínio territorial soberano que cada Parte exerce sobre suas respectivas porções do Aquífero⁸⁴. O documento descreve, brevemente, a estrutura e conteúdo do Acordo. Esclarece que o Acordo determina o intercâmbio de informação e a necessidade de notificação sobre atividades ou obras que possam ter efeito transfronteiriços. Refere, ainda, à criação da Comissão integrada pelas quatro Partes, que coordenará a cooperação entre os signatários e formulará recomendações para sugestão de controvérsias.

Após a análise destes motivos, foi comunicada a aprovação da Mensagem nº 172 de 2015. A aprovação materializou-se no Ofício 103/2015, assinado por Antônio Pereira Costa Filho, Secretário da Representação Brasileira do Parlasul, ao Secretário-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados, Silvio Avelino da Silva. Assim, a Mensagem nº 172, de 2015, foi transformada no Projeto de Decreto Legislativo 262/2015.

Em 10/11/2015, o PDL 262/2015, criado pela Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, foi encaminhado às Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, Minas e Energia e Constituição e Justiça e de Cidadania, como Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário⁸⁵. A Comissão de Minas e Energia aprovou o acordo, por unanimidade, em 10 de dezembro de 2015, seguindo o parecer do Relator Rodrigo de Castro, Deputado pelo PSDB/MG. A Comissão de Justiça e Cidadania aprovou o Acordo em 23 de agosto de 2016, com o Parecer do Relator Chico Alencar, à época Deputado pelo PSOL/RJ. Por fim, a Comissão

⁸³ Nos termos do artigo 49, inciso I, combinado com o artigo 84, inciso VIII. (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 nov. 2019).

⁸⁴ BRASIL. **Decreto Legislativo nº 52, de 2017**. Aprova o texto do Acordo sobre o Aquífero Guarani, firmado em San Juan, República Argentina, em 2 de agosto de 2010. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2017/decretolegislativo-52-3-maio-2017-784714-exposicaoodemotivos-152576-pl.html>. Acesso em: 28 nov. 2019.

⁸⁵ BRASIL. Câmara dos Deputados. **PDC 262/2015**. Aprova o texto do Acordo sobre o Aquífero Guarani, firmado em San Juan, República Argentina, em 2 de agosto de 2010. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1410075&filename=Despacho-PDC+262/2015-10/11/2015. Acesso em: 28 nov. 2019.

de Relações Exteriores e Defesa Nacional aprovou o Acordo, em 30/11/2016, através do parecer do Relator Bruno Covas, Deputado pelo PSDB/SP.

Em 16/02/2017, em Sessão Plenária Extraordinária, foi aprovado o Projeto de Decreto Legislativo nº 262/2015, cuja redação final foi assinada pelo Relator, Chico Alencar. Remeteu-se, então, ao Senado Federal. Sob a Relatoria da Senadora Ana Amélia, o Acordo foi aprovado em 2 de maio de 2017, através do Decreto Lei nº 52/2017, publicado no Diário Oficial da União em 11 de maio de 2017.

Conversei com a Secretária Extraordinária de Relações Federativas e Internacionais do Rio Grande do Sul, Ana Amélia Lemos, que, em seus tempos de Senadora, foi a responsável pela relatoria do Decreto Legislativo nº 52 de 2017.

Inicialmente, em resposta à pergunta de como se construíra a sua posição de relatora deste Decreto Legislativo, a Secretária Ana Amélia explicou que, de acordo com as regras do Processo Legislativo, as pautas que chegam à sua mesa não são unicamente de sua escolha. No caso do Acordo sobre o SAG, Ana Amélia foi indicada como relatora pelo presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE), Fernando Collor, por ter uma relação geográfica com a temática: o Rio Grande do Sul. A Secretária observou que, além disso, as relações inter regionais sempre foram de seu interesse. Dessa forma, por uma convergência de fatores, o Acordo chegou à mesa da ex senadora. Foi relatado no mês de Abril de 2017 e, um mês depois, promulgado por Eunício de Oliveira, então presidente do Senado.

A demora de sete anos, desde a sua assinatura, em 2010, até a pauta chegar à mesa da senadora, em 2017, se deu pela burocrática, inerente ao setor público brasileiro, que Ana Amélia entende como um dos males mais sérios do Brasil. Falta comunicação eficiente entre os poderes, o que fez com que o Acordo levasse tantos anos para sair do Executivo e chegar no Legislativo. A Secretária defende, para este tipo de tramitação, a implantação do sistema *Fast Track*, utilizado nos Estados Unidos para acelerar processos.

Para que o Acordo “saia do papel”, conforme Ana Amélia observou, seria necessário certo ativismo das áreas responsáveis, para que seja dada atenção ao tema. “Diferentemente da Amazônia, o Aquífero está silenciosamente protegido”⁸⁶. Não é uma prioridade iminente, e há a necessidade de surgimento de um problema, uma disputa ou um conflito para que os holofotes sejam direcionados a esse assunto. Além disso, a Secretária entende que o envolvimento de quatro países na efetividade do Acordo significa o envolvimento de quatro estruturas burocráticas diferentes, o que complica o alinhamento.

⁸⁶ LEMOS, Ana Amélia. **Entrevista concedida a Fabiana Piccoli Araujo Santos**. Porto Alegre, 5 de novembro de 2019. Entrevista.

O aspecto político, também, pesa na balança de perspectivas para este Acordo. A mudança de governo importa em mudança nas prioridades nacionais, e, conseqüentemente, reflete nas políticas das relações internacionais do país. A Secretária defendeu uma descontaminação política das pautas ambientais, e posicionou-se contra alguns equívocos do ativismo ambiental.

Ainda na temática dos obstáculos para a regulamentação do Acordo, Ana Amélia pontuou que a internalização será um desafio para os Estados, que possuem, cada um, a sua política de águas subterrâneas e as usam de forma independente e soberana.

A ex senadora entende, ao analisar o texto do Acordo Sobre o Aquífero Guarani, que se trata de um Acordo muito pouco extenso, e, de certa forma, repetitivo em seus 22 artigos. A soberania é referida do início ao fim, exemplifica. O Acordo simboliza um “Acordo de Intenções”, como ela refere, que estabelece as linhas e a filosofia para futuras regulamentações sobre o Aquífero. Essa regulamentação, entretanto, não existe. Não há previsões de delegação de responsabilidades, competências, tratamentos. Seria um desenho de como uma futura regulamentação deverá ser, um quadro estabelecido para criar a consciência comum entre os países, que sirva de base para as políticas coordenadas.

Ana Amélia refere que, indubitavelmente, o Acordo representou um marco histórico na cooperação regional para proteção ambiental nos países do Mercosul, bem como foi uma iniciativa histórica para o tratamento do SAG. Sobre as efetivas perspectivas do Acordo no Brasil, a Secretária afirmou que isso foge do seu alcance. O dever de relatar o Acordo foi cumprido. A partir daquele momento, Ana Amélia não teve mais notícias.

Esta pesquisa investigou, na sequência, o entendimento de quem se envolveu com o Acordo Sobre o Aquífero Guarani, a partir do momento de sua aprovação e saída do Senado. As perspectivas do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério do Meio Ambiente, da Agência Nacional das Águas e da comunidade epistêmica serão abordadas no próximo ponto.

4.2 A SIGNIFICAÇÃO DO ACORDO ÀS POLÍTICAS DE GESTÃO E PROTEÇÃO DO AQUÍFERO GUARANI NO BRASIL

Passados quase três anos da aprovação do Acordo pelo Senado, o documento segue sem o status de ratificado pelo Poder Executivo do Brasil e, tampouco, entrou em vigor. O motivo da demora foi esclarecido pelo Departamento da América do Sul, da Secretaria de Negociações Bilaterais e Regionais nas Américas – Ministério das Relações Exteriores, em mensagem recebida, em novembro do presente ano, por e-mail:

Em atenção a sua solicitação de acesso, esclarecemos que o Governo brasileiro, como depositário do Acordo Sobre o Aquífero Guarani, ainda não recebeu a notificação formal do Governo do Paraguai sobre a ratificação do referido acordo por aquele país. No Brasil, o Acordo (aprovado pelo Congresso mediante o Decreto Legislativo nº 52 de 03/05/2017) só será ratificado pelo Presidente da República quando o País for notificado da ratificação por todas as partes⁸⁷.

As pendências burocráticas e políticas que entavam a movimentação desse Acordo em direção à sua entrada em vigor, atribuem a este trabalho um caráter investigatório de expectativas de efeitos do Acordo no Brasil e de entendimento de sua significação para o país.

O posicionamento sobre os efeitos e a importância prática do Acordo no Brasil varia conforme o meio em que se navega. O Ministério do Meio Ambiente tem uma abordagem, a diplomacia brasileira tem outra, a comunidade epistêmica tem outra, a Agência Nacional de Águas (ANA) tem outra. Os entendimentos utilizam diferentes lentes.

O Acordo Sobre o Aquífero Guarani, à lente da gestão dos recursos hídricos no Brasil, foi acessado através de uma conversa muito rica com Júlio Kettelhut, Ex Diretor e Coordenador Geral de Gestão de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente, até dezembro de 2018, e Coordenador Nacional do Brasil do PSAG. Júlio, inicialmente, explicou em detalhes como se dava a gestão de recursos hídricos no Brasil, especificamente as águas subterrâneas, a fim de fornecer o pano de fundo necessário ao entendimento do processo de internalização do Acordo Sobre o Aquífero Guarani.

Após o início do mandato do atual presidente Jair Bolsonaro, a gestão dos recursos hídricos⁸⁸ passou a ser competência do Ministério do Desenvolvimento Regional, e não mais do Ministério do Meio Ambiente. A gestão de águas de subterrâneas sempre foi questionada. Isso porque a sua gestão é de domínio dos Estados, e não da União. Por isso, a implementação efetiva do Acordo no Brasil é bastante complexa. Este problema não existe no Paraguai ou no Uruguai, que são países unitários, cuja competência das águas é unicamente do Governo Federal. Na Argentina, por outro lado, o problema é agravado: todas as águas, não só as subterrâneas, são de domínio estadual.

É claro que as águas subterrâneas interagem, entretanto, com as águas superficiais, e por isso é necessário ter uma visão conjugada entre elas, como está previsto na política nacional de recursos hídricos. Assim, na época de Júlio, cabia ao MMA, órgão da administração direta do governo brasileiro, a articulação e a interrelação entre os estados, que são responsabilidades inerentes à política nacional de recursos hídricos. “Essa tarefa é difícil para a gestão por motivos

⁸⁷ Anexo 3, e-mail recebido pelo Ministério das Relações Exteriores em Novembro de 2019.

⁸⁸ Gestão de recursos hídricos, como explicou Júlio Kettelhut, inclui tudo aquilo com o que se faz para promovê-la. Está muito ligada à engenharia, ao meio ambiente e participação social (usuários, ONGs, Universidades, etc.)

burocráticos, institucionais, políticos, que dificultam a articulação, uma vez que as águas subterrâneas são dos Estados”, disse Júlio Kettelhut.

Neste âmbito, há o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), que, até 2019, era um canal importante do MMA. Conta com a participação da sociedade civil, dos usuários, dos conselhos estaduais e do governo federal, e, através de resoluções, moções ou comunicados, tem competência para normatizar alguns procedimentos relacionados com a Política Nacional de Recursos Hídricos, inclusive sobre as águas subterrâneas. Trata-se de uma discussão interessante. Júlio entende que o Governo Federal não poderia impor aos estados, como Governo, um modelo de gestão das águas subterrâneas. Entretanto, o CNRH pode. Dessa forma, a manifestação do acordo se daria no âmbito do CNRH, por meio de resoluções. Até julho de 2019, porém, nada havia sido feito, em termos de alinhamento do modelo de gestão ao que é estabelecido pelo Acordo.

De fato, em consulta ao *site* do CNRH⁸⁹, no portal das águas subterrâneas, encontrou-se apenas quatro resoluções sobre a temática das águas subterrâneas. Uma é de 2001, outra de 2007, outra de 2010, e uma última de 2013. A Resolução nº 15, de 11 de janeiro de 2001⁹⁰, estabelece diretrizes gerais para a gestão de água subterrâneas. A Resolução nº 76, de 16 de outubro de 2007⁹¹, estabelece diretrizes gerais para a integração entre a gestão de recursos hídricos e a gestão de águas minerais, termais, gasosas, potáveis de mesa ou destinadas a fins balneários. A Resolução nº 107, de 13 de abril de 2010⁹², estabelece diretrizes e critérios a serem adotados para o planejamento, a implantação e a operação de Rede Nacional de Monitoramento Integrado Qualitativo, Quantitativo de Águas Subterrâneas. Por fim, a Resolução nº 153, de 17 de dezembro de 2013⁹³, estabelece critérios e diretrizes para

⁸⁹ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Conselho Nacional de Recursos Hídricos. **Águas subterrâneas**. [s.d.]. Disponível em: <http://www.cnrh.gov.br/index.php/aguas-subterraneas>. Acesso em: 28 nov. 2019.

⁹⁰ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Conselho Nacional de Recursos Hídricos. **Resolução nº 15, de 11 de janeiro de 2001**. Disponível em: <http://www.cnrh.gov.br/aguas-subterraneas/61-resolucao-n-15-de-11-de-janeiro-de-2001/file>. Acesso em: 28 nov. 2019.

⁹¹ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Conselho Nacional de Recursos Hídricos. **Resolução nº 76, de 16 de outubro de 2007**. Estabelece diretrizes gerais para a integração entre a gestão de recursos hídricos e a gestão de águas minerais, termais, gasosas, potáveis de mesa ou destinadas a fins balneários. Disponível em: <http://www.cnrh.gov.br/aguas-subterraneas/17-resolucao-n-76-de-16-de-outubro-de-2007/file>. Acesso em: 28 nov. 2019.

⁹² BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Conselho Nacional de Recursos Hídricos. **Resolução nº 107, de 13 de abril de 2010**. Estabelece diretrizes e critérios a serem adotados para o planejamento, a implantação e a operação de Rede Nacional de Monitoramento Integrado Qualitativo e Quantitativo de Águas Subterrâneas. Disponível em: <http://www.cnrh.gov.br/aguas-subterraneas/1210-resolucao-n-107-de-13-de-abril-de-2010/file>. Acesso em: 28 nov. 2019.

⁹³ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Conselho Nacional de Recursos Hídricos. **Resolução nº 153, de 17 de dezembro de 2013**. Estabelece critérios e diretrizes para implantação de Recarga Artificial de Aquíferos no território Brasileiro. Disponível em: <http://www.cnrh.gov.br/aguas-subterraneas/1715-resolucao-153-recarga/file>. Acesso em: 28 nov. 2019.

implantação de Recarga Artificial de Aquíferos no território Brasileiro. As últimas duas resoluções, mesmo posteriores à assinatura do Acordo e extremamente coerentes com as suas previsões, não referem o Acordo em seu preâmbulo.

Júlio abordou outro ponto capaz de fornecer um critério objetivo para a análise dos efeitos deste Acordo no Brasil. O Acordo Sobre o Aquífero Guarani, por mais que genérico e muito pouco vinculante, prevê quatro deveres aos países signatários: (i) monitoramento do SAG; (ii) criação da comissão; (iii) criação de um sistema de informação; (iv) educação ambiental. Os países cumpririam seus deveres conforme as prioridades de cada um.

O Brasil ficou responsável pelo monitoramento do Guarani, através do controle da qualidade e quantidade das suas águas. Na época da assinatura, ocorreram, efetivamente, algumas movimentações, de acordo com as prioridades nacionais. A Agência Nacional das Águas protagonizou as iniciativas, apoiada pela Secretaria de Recursos Hídricos. O monitoramento das águas subterrâneas passou a ser uma pauta na política brasileira. Como antes referido, foi no ano de 2010, mesmo ano da assinatura do Acordo, que surgiu a Resolução nº 107⁹⁴, a fim de implementar a Rede Nacional de Monitoramento Integrado Qualitativo, Quantitativo de Águas Subterrâneas. O Guarani, especificamente, não está na estrutura.

A análise da efetividade do Acordo poderia ser facilmente verificada, também, a partir do critério objetivo de criação ou não criação da Comissão prevista no seu artigo 15. Esta comissão ficou sob responsabilidade do Uruguai. Júlio Kettelhut entende que ela já existe, estruturalmente e naturalmente, no âmbito da Bacia do Prata. O Comitê Intergovernamental Coordenador dos Países da Bacia do Prata, CIC, órgão integrado pelos quatro países, do qual Júlio era Representante Técnico do Brasil, serviria para essa função. Parece, no seu entendimento, incoerente haver o tratamento das águas superficiais em um órgão e das águas subterrâneas noutro, sendo que ambas se referem, quase totalmente, a um mesmo território. Entretanto, essa discussão não está finalizada, e há quem defenda a criação de uma Comissão específica para o Guarani.

Júlio conta que, até junho do ano de 2019, não havia nada esquematizado, dentro do Ministério do Meio Ambiente, a fim de organização de esforços para o cumprimento do Acordo. O Acordo se manifestou de forma sutil, em alguns aspectos da gestão das águas subterrâneas,

⁹⁴ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Conselho Nacional de Recursos Hídricos. **Resolução nº 107, de 13 de abril de 2010**. Estabelece diretrizes e critérios a serem adotados para o planejamento, a implantação e a operação de Rede Nacional de Monitoramento Integrado Qualitativo e Quantitativo de Águas Subterrâneas. Disponível em: <http://www.cnrh.gov.br/aguas-subterraneas/1210-resolucao-n-107-de-13-de-abril-de-2010/file>. Acesso em: 28 nov. 2019.

principalmente em 2010. Não há efeitos vívidos e visíveis da vida deste acordo na gestão das águas subterrâneas do Aquífero Guarani.

Indubitavelmente, a notícia do primeiro acordo na América Latina, para águas subterrâneas, teve grande repercussão. É um marco muito importante em termos internacionais. Para Júlio, o que há de melhor neste acordo foi o aumento do conhecimento sobre o Guarani e a possibilidade de disponibilização e compartilhamento de dados técnicos, científicos e sobre a gestão do Aquífero. O acordo serviu para facilitar a comunicação e o entendimento sobre o Aquífero entre os países.

Ao fim da conversa, falamos sobre o futuro do Aquífero e da gestão de suas águas. Júlio acredita que o Acordo entre em vigor. Há um novo Projeto no horizonte dos gestores das águas subterrâneas, que dará continuidade ao Projeto que se encerrou em 2009. Trata-se de um convênio com o Global Environment Fund (GEF), negociado pelo CEREGAS (Centro Regional para la Gestion de Aguas Subterrâneas) e alinhado à UNESCO, que contará com o orçamento de US\$ 2.000.000,00 para os quatro países aplicarem no Guarani, em dois anos. Julio acha que a perspectiva de efetivação desse projeto é promissora e que já existe bastante envolvimento técnico na sua estrutura. Projetos como esse, inspirados no PSAG, são a alavanca para o desenvolvimento da gestão do Aquífero. A cooperação científica é o ponto mais positivo de tantos anos de trabalho, negociação e cooperação.

Através das lentes da Agência Nacional das Água (ANA), este entendimento se confirma. Durante os trabalhos de pesquisa, em outubro passado, perguntei à ANA, por e-mail, se o Acordo Sobre o Aquífero Guarani havia, de alguma forma, modificado as políticas para com o Aquífero Guarani. A resposta, elaborada pela especialista em recursos hídricos, Adriana Niemeyer Pires Ferreira e pelo coordenador de Águas Subterrâneas, Fernando Roberto de Oliveira, indicou:

O próprio Projeto de Proteção Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Sistema Aquífero Guarani (2003-2009) deu grande visibilidade ao tema e trouxe avanços na questão da gestão das águas subterrâneas, tanto no Brasil quanto nos países e estados/províncias envolvidos no projeto. Desta forma, a ratificação e entrada em vigor deste Acordo deverá auxiliar na perenidade do tema águas subterrâneas na pauta nacional.⁹⁵

A comunidade epistêmica reforça a importância indiscutível do PSAG e posiciona-o hierarquicamente acima de todas as movimentações e discussões em torno do Aquífero Guarani. O Professor Pedro Viero, do instituto de Geociências da UFRGS, entende que a

⁹⁵ Anexo 4, E-mail recebido pela Agencia Nacional das Aguas, em outubro de 2019.

cooperação técnico científica estabelecida entre os países, através do intercâmbio de informações sobre o Aquífero, é o aspecto mais positivo da criação do Acordo e é de onde vem a sua força vital. A pesquisadora Pilar Carolina Villar, doutora do Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental da Universidade de São Paulo e protagonista importante nas pesquisas sobre a gestão de águas subterrâneas, em uma conversa por telefone no mês de outubro deste ano, corroborou essa percepção. Pilar contou que, depois de quase 10 anos pesquisando o Guarani, ela não mais acredita em grandes revoluções impulsionadas por este Acordo. Sequer notou pequenas movimentações no MRE para a materialização do Acordo, desde 2010. Pontua, entretanto, que a iniciativa não é de todo infrutífera: a partir do PSAG, os técnicos dos países se conheceram, e os caminhos foram abertos para iniciativas para-diplomáticas. A ponte de cooperação técnica entre os países foi criada e demonstrou potência de desenvolvimento.

Pelas lentes diplomáticas que estiveram presentes na negociação e assinatura do Acordo, este cumpriu o seu papel de salvaguardar a soberania sobre o Aquífero, e, por isso, não há grandes expectativas de atuação pelo Ministério das Relações Exteriores para materializar o Acordo. João Luiz Pereira Pinto acredita que a Comissão prevista no Acordo, atualmente, carece de funcionalidade e, conseqüentemente, de necessidade. Do ponto de vista diplomático, a criação da Comissão se dará em casos de conflito entre os países. Portanto, apenas em um contexto problemático é que este órgão seria ativado. João Luiz observou que, certamente, a entrada em vigor do acordo fortaleceria a posição comum dos quatro países. “O Acordo cumpriu o seu papel e pode servir de referência para outros países”, concluiu o Embaixador.

Quando questionado sobre os efeitos do Acordo para o Brasil, o Embaixador João Luiz reforçou o ponto trazido por Júlio Kettelhut: a implementação no Brasil é complicada em decorrência da competência estadual na gestão das águas subterrâneas. “As águas subterrâneas são de propriedade dos estados, não da União. Entrando em vigor, eles teriam que se ajustar à legislação federal. Esse problema não existe no Paraguai ou no Uruguai, pois é o governo federal que coordena as águas subterrâneas. No Brasil, a ANA trabalha com águas subterrâneas na medida em que os estados permitem”, contou João Luiz.

Trazendo uma segunda perspectiva diplomática, o Embaixador João Baena Soares reforça que, independente da cooperação internacional, o problema na gestão do Aquífero é dentro do Brasil e versa sobre o modo como estados federativos usam o Aquífero. O uso nacional do Aquífero é que demanda atenção. Diferente do entendimento do Embaixador João Luiz, entretanto, Baena Soares entende que a criação de um órgão que organize os esforços das partes e julgue as queixas recebidas, como a Comissão, é “sem dúvida, muito importante,

essencial”. Ao fim da nossa conversa, Baena Soares contou uma lenda da política brasileira: “quando criaram a ANA, a sigla ia ser ANÁguas! Não pode ser! É um país surrealista...”

5 CONCLUSÃO

A vivência desta pesquisa partiu da percepção da existência de um enorme corpo de águas nos subsolos da América do Sul e de um primeiro acordo internacional sobre um aquífero transfronteiriço nesse continente. Quais os efeitos deste Acordo na gestão dos subterrâneos transfronteiriços do Aquífero Guarani? Materializada no título, e em cada escolha dos caminhos trilhados por este trabalho, a preocupação inicial era como a água tinha percebido, como ente natural de bilhões de anos, esta movimentação. Desvelar a significação pragmática deste Acordo, como instrumento potente para a gestão de águas invisíveis que transpassam fronteiras, foi o ponto de partida da investigação.

O cenário desvendado é de um Acordo que, no aniversário de dez anos desde o seu nascimento, ainda não entrou em vigor. Sequer foi ratificado pelo Brasil. A urgência de políticas internacionais ambientais, para uma gestão colaborativa e sustentável de recursos compartilhados, permite tamanha lentidão e ausência de efeitos positivos na natureza, objeto principal dessas negociações?

A partir dessa inquietação principal, na busca pelos aspectos mais importantes sentidos pelas águas do Aquífero Guarani, percebeu-se que os esforços de construção de conhecimento e entendimento técnico sobre o Aquífero Guarani foram os protagonistas da história. Os resultados do Projeto de Proteção Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Sistema Aquífero Guarani (PSAG), louvado por todas as pessoas entrevistadas nesta pesquisa, desmistificaram o Aquífero Guarani e trouxeram uma imagem definida sobre este gigante que estava sendo tratado nas negociações entre os países. As informações proporcionadas por anos de estudo e dedicação, a partir de uma aliança potente entre acadêmicas (os), pesquisadoras (es) e governantes, trouxe à superfície das políticas ambientais internacionais da América do Sul este recurso que, durante tanto tempo, escondeu-se, ignorado, nos nossos subterrâneos. A construção de um entendimento de consciência e responsabilidade sobre o Aquífero Guarani só seria possível a partir de uma correta percepção do recurso. O PSAG foi responsável por tanto e marcou a fundação de um fluxo de troca de conhecimento sobre o Aquífero Guarani que afeta direta e positivamente as suas águas.

O entendimento da vida do Acordo Sobre o Aquífero Guarani permeou percepções jurídicas, diplomáticas, ambientais e científicas, que trouxeram diferentes lentes à esta pesquisa. Essas visões elucidaram uma construção bastante plural. Os rumos que a pesquisa tomou foram, em grande parte, desenhados organicamente conforme as entrevistas foram sendo feitas e os entendimentos foram sendo materializados na construção do trabalho. Se, inicialmente,

pensava-se em uma investigação sobre políticas ambientais de proteção deste Aquífero, o desenrolar do estudo evidenciou uma abordagem diferente: as preocupações políticas e os interesses nacionais na salvaguarda da soberania do Aquífero Guarani preponderaram sobre qualquer inquietação ambiental ou preocupação com as águas.

A necessidade de criação de um arcabouço jurídico regional, que garantisse a soberania dos quatro países sobre o Aquífero Guarani foi catalisadora para a elaboração do documento. A revelada conexão umbilical do Acordo com o temor pela internacionalização do Aquífero Guarani, pela Organização das Nações Unidas, denotou a este trabalho uma nova percepção dos significados e efeitos do Acordo. O fim pretendido foi alcançado e a soberania foi garantida. De fato, é de extrema importância, para a certeza do resultado, a percepção da responsabilidade e o senso de conexão direta e soberana com o recurso. Será a salvaguarda da soberania suficiente para o bom futuro do Aquífero Guarani?

Esta pesquisa demonstrou que, para alguns, o Acordo cumpriu o seu papel e atualmente carece de funcionalidade; para outros, a sua entrada em vigor simbolizará o fortalecimento das relações entre os quatro países e a possibilidade de criação de canais potentes para que a troca de conhecimento e informações siga acontecendo. Diferenças também são percebidas quando o assunto é a importância de se criar a Comissão prevista no Acordo: para alguns deveria ser criada em resposta a eventual futuro conflito, para outros a criação imediata demonstraria vontade de manter o Guarani na pauta da comunidade. A inexistência de convergência, em um contexto brasileiro escasso de atenção às problemáticas ambientais, pode perpetuar a falta de enquadramento das águas subterrâneas.

Há dez anos, a construção de conhecimento e a criação de uma ponte de compartilhamento demonstrou ser o instrumento mais importante para proteção do Aquífero Guarani. Atualmente, a essencialidade da água se mostra cada vez mais vívida em escala local, regional, nacional e internacional, e a perspectiva é de enfrentamento de desafios ambientais sem precedentes. Sincronicamente, a tecnologia está cada vez mais à disposição do aprofundamento no estudo e entendimento das águas subterrâneas. As alianças criadas pelas movimentações em torno do Aquífero Guarani são fortes e sensíveis pela água, e devem retomar o protagonismo. Tudo que veio à tona nesta pesquisa se coloca no curso da história com muito valor. A assinatura do Acordo e sua iminente entrada em vigor é um marco de responsabilização dos signatários e uma referência processual para futuras iniciativas mundo afora. Mas, assim como foi, será a construção de conhecimento técnico e jurídico a grande alavanca de transformação da nossa relação com a água.

Na véspera de finalização deste trabalho, recebi uma mensagem esperançosa da Professora Pilar Carolina Vilar, em afinada harmonia com o entendimento da necessidade de direcionar os holofotes acadêmicos e científicos, mais uma vez, para o Guarani: “Boas notícias, se está negociando um projeto de continuação do Projeto Sobre o Aquífero Guarani!”. Os subterrâneos celebram.

Como último ponto, representando uma potencial continuidade desta pesquisa, registre-se que a posição soberana do Brasil nas negociações do Acordo e a recorrente preocupação com as interferências dos demais países nas políticas nacionais de aproveitamento do Aquífero Guarani é coerente com a qualidade de usuário, praticamente absoluto, do recurso. Entretanto, precisa existir a responsabilidade inerente de gestão sustentável dessas águas. Como pontuado por todas as pessoas entrevistadas, o maior desafio de implementação deste Acordo, no Brasil, está na esquizofrenia da competência estadual na legislação e gestão das águas subterrâneas, recurso que, assim como não respeita fronteiras internacionais, não o faz internamente. O amadurecimento interno na gestão das águas subterrâneas pelo Brasil parece ser um passo absolutamente necessário para o adequado tratamento das águas do Aquífero Guarani.

REFERÊNCIAS

- BENJAMIN, Antônio Herman; MARQUES, Claudia Lima; TINKER, Catherine. O gigante das águas desperta: uma visão geral do direito das águas no Brasil. *In: MARQUES, Claudia Lima (Coord.). O novo direito administrativo, ambiental e urbanístico: estudos em homenagem à Jacqueline Morand-Deviller*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p. 208-249.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Mensagem nº 172, de 2015**. Aviso nº 217/2015 - C. Civil Submete à consideração do Congresso Nacional o texto do Acordo sobre o Aquífero Guarani, firmado em San Juan, República Argentina, em 2 de agosto de 2010. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1346385. Acesso em: 28 nov. 2019.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **PDC 262/2015**. Aprova o texto do Acordo sobre o Aquífero Guarani, firmado em San Juan, República Argentina, em 2 de agosto de 2010. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1410075&filenome=Despacho-PDC+262/2015-10/11/2015. Acesso em: 28 nov. 2019.
- BRASIL. Congresso Nacional. Parlamento do Mercosul. Representação Brasileira. **OF. S/103/2015**. 20 out. 2015. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1409908&filenome=Tramitacao-PDC+262/2015. Acesso em: 28 nov. 2019.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 nov. 2019.
- BRASIL. **Decreto Legislativo nº 52, de 2017**. Aprova o texto do Acordo sobre o Aquífero Guarani, firmado em San Juan, República Argentina, em 2 de agosto de 2010. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2017/decretolegislativo-52-3-maio-2017-784714-exposicaodemotivos-152576-pl.html>. Acesso em: 28 nov. 2019.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Conselho Nacional de Recursos Hídricos. **Águas subterrâneas**. [s.d.]. Disponível em: <http://www.cnrh.gov.br/index.php/aguas-subterraneas>. Acesso em: 28 nov. 2019.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Conselho Nacional de Recursos Hídricos. **Resolução nº 15, de 11 de janeiro de 2001**. Disponível em: <http://www.cnrh.gov.br/aguas-subterraneas/61-resolucao-n-15-de-11-de-janeiro-de-2001/file>. Acesso em: 28 nov. 2019.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Conselho Nacional de Recursos Hídricos. **Resolução nº 76, de 16 de outubro de 2007**. Estabelece diretrizes gerais para a integração entre a gestão de recursos hídricos e a gestão de águas minerais, termais, gasosas, potáveis de mesa ou destinadas a fins balneários. Disponível em: <http://www.cnrh.gov.br/aguas-subterraneas/17-resolucao-n-76-de-16-de-outubro-de-2007/file>. Acesso em: 28 nov. 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Conselho Nacional de Recursos Hídricos. **Resolução nº 107, de 13 de abril de 2010**. Estabelece diretrizes e critérios a serem adotados para o planejamento, a implantação e a operação de Rede Nacional de Monitoramento Integrado Qualitativo e Quantitativo de Águas Subterrâneas. Disponível em: <http://www.cnrh.gov.br/aguas-subterraneas/1210-resolucao-n-107-de-13-de-abril-de-2010/file>. Acesso em: 28 nov. 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Conselho Nacional de Recursos Hídricos. **Resolução nº 153, de 17 de dezembro de 2013**. Estabelece critérios e diretrizes para implantação de Recarga Artificial de Aquíferos no território Brasileiro. Disponível em: <http://www.cnrh.gov.br/aguas-subterraneas/1715-resolucao-153-recarga/file>. Acesso em: 28 nov. 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Conselho Nacional de Recursos Hídricos. **Resolução nº 107, de 13 de abril de 2010**. Estabelece diretrizes e critérios a serem adotados para o planejamento, a implantação e a operação de Rede Nacional de Monitoramento Integrado Qualitativo e Quantitativo de Águas Subterrâneas. Disponível em: <http://www.cnrh.gov.br/aguas-subterraneas/1210-resolucao-n-107-de-13-de-abril-de-2010/file>. Acesso em: 28 nov. 2019.

CAFLISCH, L. Regulation of the uses of international watercourses. *In*: SALMAN, M. A.; CHAZOURNES, Laurence Boisson de. (eds.). **International watercourses: enhancing cooperation and managing conflict** (World Bank Technical Paper No. 414). Washington, DC: World Bank, 1998. p. 3-16.

CHAZOURNES, L. Boisson de. **Fresh Water in International Law**. Oxford: Oxford University Press, 2013.

D'ARAÚJO, Maria Celina; CASTRO, Celso; WIED, Carolina Von der; ROCHA, Dora (Orgs.). **Sem medo da diplomacia: João Clemente Baena Soares**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. v. 1.

ECKSTEIN, Gabriel; ECKSTEIN, Yoram. Hydrogeological Approach to Transboundary Ground Water Resources and International Law. **American University International Law Review**, v. 29, issue 2, p. 201-258, 2003.

HAYTON, Robert D.; UTTON, Albert E. Utton. Transboundary Groundwaters: The Bellagio Draft Treaty. **Nat. Resources J.**, v. 29, issue 3, p. 663-722, 1989. Disponível em: <https://digitalrepository.unm.edu/nrj/vol29/iss3/4>. Acesso em: 28 nov. 2019.

ILA. International Law Association. **Report of the Fifty-Second Conference**, Helsinki (pp. 447– 533). London: International Law Association, 1966. Disponível em: https://www.internationalwaterlaw.org/documents/intldocs/ILA/Helsinki_Rules-original_with_comments.pdf. Acesso em: 30 nov. 2019.

ILA. International Law Association. **Rules on International Groundwaters**. Seoul, 1986. Disponível em: https://www.internationalwaterlaw.org/documents/intldocs/ILA/ILA-Seoul_Rules_on_International_Groundwaters-1986.pdf. Acesso em: 30 nov. 2019.

ILA. International Law Association. Water resources law. **Berlin Conference**, 2004.

Disponível em:

https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/water/meetings/legal_board/2010/annexes_groundwater_paper/Annex_IV_Berlin_Rules_on_Water_Resources_ILA.pdf. Acesso em: 30 nov. 2019.

KETTECHUT, Julio Tadeu. **Entrevista concedida a Fabiana Piccoli Araujo Santos**. Porto Alegre, 01 de novembro de 2019. Entrevista.

LEMOS, Ana Amélia. **Entrevista concedida a Fabiana Piccoli Araujo Santos**. Porto Alegre, 5 de novembro de 2019. Entrevista

MCCAFFREY, Stephen C. **The Law of International Watercourses: Non-Navigational Uses**. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2019.

NETHERLANDS. IGRAC. **Transboundary Aquifers of the World**. Edition 2015. 1:50 000000. Delft: IGRAC. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000264020>. Acesso em: 30 nov. 2019.

OEA – Organização dos Estados Americanos. **Aquífero Guarani: Programa Estratégico de Ação**. Relatório do Projeto de Proteção Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Sistema Aquífero Guarani. Edição bilíngue Brasil; Argentina; Paraguai; Uruguai. Montevideu: OEA, 2009.

PINTO, João Luiz de Barros Pereira. **Entrevista concedida a Fabiana Piccoli Araujo Santos**. Porto Alegre, 28 de outubro de 2019. Entrevista.

SALMAN, M. A. Entry into force of the UN Watercourses Convention: why should it matter? **International Journal of Water Resources Development**, v. 31, n. 1, p. 4-16, 2015.

SANGBANA, Komlan. **International Water Law Course**. Ponto 2.2.2. Platform for International Water Law/Geneva Water Hub, University of Geneva, [s.d.]. Disponível em: <https://www.coursera.org/learn/international-water-law>. Acesso em: 30 nov. 2019.

SANTOS, Cinthia Leone Silva. **Aquífero Guarani: a atuação do Brasil na negociação do acordo**. 2015. 193f. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

SANTOS, Cinthia Leone Silva. **Aquífero Guarani: atuação do Brasil na negociação do acordo**. 2015. 193f. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) – Programa de Pós-graduação em Ciência Ambiental, Instituto de Energia da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

SOARES, João Clemente Baena. **Entrevista concedida a Fabiana Piccoli Araujo Santos**. Porto Alegre, 06 de novembro de 2019. Entrevista.

UNESCO/OEA/ISARM AMERICAS. **Sistemas Aquíferos Transfronterizos en las Américas**. Evaluación Preliminar. Montevideo/Washington: UNESCO, 2007.

UNITED NATIONS. **Convention on the Non-Navigable Uses of International Watercourses**. 1997. Disponível em:

https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/8_3_1997.pdf. Acesso em: 30 nov. 2019.

UNITED NATIONS. ILC. **Draft Articles on the Law of Transboundary Aquifers**. 29 May 2008. Disponível em:

https://www.internationalwaterlaw.org/documents/intldocs/Draft_articles_on_the_Law_of_Transboundary_Aquifers-2008.pdf. Acesso em: 30 nov. 2019.

VILLAR, P. C. **A Busca por uma Governança dos Aquíferos Transfronteiriços e o caso do Aquífero Guarani**. 2012. 259f. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) – Programa de Pós Graduação em Ciência Ambiental (PROCAM) Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

ANEXOS

ANEXO 1 – ACORDO SOBRE O AQUÍFERO GUARANI

Acordo sobre o Aquífero Guarani

A República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai,

Animados pelo espírito de cooperação e de integração que preside suas relações e com o propósito de ampliar o alcance de suas ações concertadas para a conservação e aproveitamento sustentável dos recursos hídricos transfronteiriços do Sistema Aquífero Guarani, que se encontra localizado em seus territórios;

Tendo presente a resolução 1803 (XVII) da Assembleia-Geral das Nações Unidas relativa à soberania permanente sobre os recursos naturais;

Tendo presente, ainda, a resolução 63/124 da Assembleia-Geral das Nações Unidas sobre o Direito dos Aquíferos Transfronteiriços;

Tendo presentes os princípios sobre proteção dos recursos naturais e a responsabilidade soberana dos Estados no que se refere a seu aproveitamento racional, como está expresso na Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, Estocolmo, 1972;

Conscientes da responsabilidade de promover o desenvolvimento sustentável em benefício das gerações presentes e futuras de conformidade com a Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1992;

Levando em conta as conclusões da Cúpula sobre Desenvolvimento Sustentável nas Américas, de Santa Cruz de la Sierra, 1996, e as conclusões da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável de Joanesburgo, 2002;

Considerando os progressos alcançados com respeito ao desenvolvimento harmônico dos recursos hídricos e à integração física de conformidade com os objetivos do Tratado da Bacia do Prata, firmado em Brasília, 1969;

Apoiados no processo de integração fortalecido pelo Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do MERCOSUL, firmado em Assunção, 2001;

Motivados pelo desejo de ampliar os níveis de cooperação para um maior conhecimento científico sobre o Sistema Aquífero Guarani e a gestão responsável de seus recursos hídricos;

Tendo presente que os valiosos resultados do "Projeto para a Proteção Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Sistema Aquífero Guarani", Acordam o seguinte:

Artigo 1

O Sistema Aquífero Guarani é um recurso hídrico transfronteiriço que integra o domínio territorial soberano da República Argentina, República Federativa do Brasil, República do Paraguai e República Oriental do Uruguai, que são os únicos titulares desse recurso e doravante serão denominados "Partes".

Artigo 2

Cada Parte exerce o domínio territorial soberano sobre suas respectivas porções do Sistema Aquífero Guarani, de acordo com suas disposições constitucionais e legais e de conformidade com as normas de direito internacional aplicáveis.

Artigo 3

As Partes exercem em seus respectivos territórios o direito soberano de promover a gestão, o monitoramento e o aproveitamento sustentável dos recursos hídricos do Sistema Aquífero Guarani, e utilizarão esses recursos com base em critérios de uso racional e sustentável e respeitando a obrigação de não causar prejuízo sensível às demais Partes nem ao meio ambiente.

Artigo 4

As Partes promoverão a conservação e a proteção ambiental do Sistema Aquífero Guarani de maneira a assegurar o uso múltiplo, racional, sustentável e equitativo de seus recursos hídricos.

Artigo 5

Quando as Partes se propuserem a empreender estudos, atividades ou obras relacionadas com as partes do sistema Aquífero Guarani que se encontrem localizadas em seus respectivos territórios e que possam ter efeitos além de suas respectivas fronteiras deverão atuar de conformidade com os princípios e normas de direito internacional aplicáveis.

Artigo 6

As Partes que realizarem atividades ou obras de aproveitamento e exploração do recurso hídrico do Sistema Aquífero Guarani em seus respectivos territórios adotarão todas as medidas necessárias para evitar que se causem prejuízos sensíveis às outras Partes ou ao meio ambiente.

Artigo 7

Quando se causar prejuízo sensível a outra ou outras Partes ou ao meio ambiente, a Parte que cause o prejuízo deverá adotar todas as medidas necessárias para eliminá-lo ou reduzi-lo.

Artigo 8

As Partes procederão ao intercâmbio adequado de informação técnica sobre estudos, atividades e obras que contemplem o aproveitamento sustentável dos recursos hídricos do Sistema Aquífero Guarani.

Artigo 9

Cada Parte deverá informar às outras Partes sobre todas as atividades e obras a que se refere o Artigo anterior que se proponha a executar ou autorizar em seu território e que possam ter efeitos no Sistema Aquífero Guarani além de suas fronteiras. A informação seguirá acompanhada de dados técnicos disponíveis, incluídos os resultados de uma avaliação dos efeitos ambientais, para que as Partes que receberem a informação possam avaliar os possíveis efeitos de tais atividades e obras.

Artigo 10

1. A Parte que considerar que uma atividade ou obra, a que se refere o Artigo 8, que se proponha autorizar ou executar outra Parte, possa, a seu juízo, ocasionar-lhe um prejuízo sensível, poderá solicitar a essa Parte que lhe transmita os dados técnicos disponíveis, incluídos

os resultados de uma avaliação dos efeitos ambientais.

2. Cada Parte facilitará os dados e a informação adequados requeridos por outra ou outras Partes a respeito de atividades e obras projetadas em seu respectivo território e que possam ter efeitos além de suas fronteiras.

Artigo 11

1. Se a Parte que recebe a informação prestada nos termos do parágrafo 1 do Artigo 10 chegar à conclusão de que a execução das atividades ou obras projetadas pode causar-lhe prejuízo sensível, indicará suas conclusões à outra Parte com uma exposição documentada das razões em que elas se fundamentam.

2. Neste caso, as duas Partes analisarão a questão para chegar, de comum acordo e no prazo mais breve possível, compatível com a natureza do prejuízo sensível e sua análise, a uma solução equitativa com base no princípio de boa fé, e tendo cada Parte em conta os direitos e os legítimos interesses da outra Parte.

3. A Parte que proporciona a informação não executará nem permitirá a execução de medidas projetadas, sempre que a Parte receptora lhe demonstre *prima facie* que estas atividades ou obras projetadas lhe causariam um prejuízo sensível em seu espaço territorial ou em seu meio ambiente. Neste caso, a Parte que pretende realizar as atividades e as obras se absterá de iniciá-las ou de continuá-las enquanto durem as consultas e as negociações, que deverão ser concluídas no prazo máximo de seis meses.

Artigo 12

As Partes estabelecerão programas de cooperação com o propósito de ampliar o conhecimento técnico e científico sobre o Sistema Aquífero Guarani, promover o intercâmbio de informações sobre práticas de gestão, assim como desenvolver projetos comuns.

Artigo 13

A cooperação entre as Partes deverá desenvolver-se sem prejuízo dos projetos e empreendimentos que decidam executar em seus respectivos territórios, de conformidade com o direito internacional.

Artigo 14

As Partes cooperarão na identificação de áreas críticas, especialmente em zonas fronteiriças que demandem medidas de tratamento específico.

Artigo 15

Estabelece-se, no âmbito do Tratado da Bacia do Prata, e de acordo com o Artigo VI desse Tratado, uma Comissão integrada pelas quatro Partes, que coordenará a cooperação entre si para o cumprimento dos princípios e objetivos deste Acordo. A Comissão elaborará seu próprio regulamento.

Artigo 16

As Partes resolverão as controvérsias em que sejam partes, relativas à interpretação ou aplicação do presente Acordo, mediante negociações diretas, e informarão ao órgão previsto no Artigo anterior sobre tais negociações.

Artigo 17

Se mediante as negociações diretas não se alcançar um acordo dentro de um prazo razoável ou se a controvérsia for solucionada apenas parcialmente, as Partes na controvérsia poderão, de comum acordo, solicitar à Comissão que se menciona no Artigo 15 que, mediante exposição prévia das

respectivas posições, avalie a situação e, se for o caso, formule recomendações.

Artigo 18

O procedimento descrito no Artigo anterior não poderá estender-se por um prazo superior a sessenta dias a partir da data em que as Partes solicitaram a intervenção da Comissão.

Artigo 19

1. Quando a controvérsia não possa ser solucionada de acordo com os procedimentos previstos nos Artigos precedentes, as Partes poderão recorrer ao procedimento arbitral a que se refere o parágrafo 2 deste Artigo, comunicando sua decisão ao órgão previsto no Artigo 15.
2. As Partes estabelecerão um procedimento arbitral para a solução de controvérsias em protocolo adicional a este Acordo.

Artigo 20

O presente Acordo não admitirá reservas.

Artigo 21

1. O presente Acordo entrará em vigor no trigésimo dia contado a partir da data em que tenha sido depositado o quarto instrumento de ratificação.
2. O presente Acordo terá duração ilimitada.
3. A República Federativa do Brasil será depositária do presente Acordo e dos instrumentos de ratificação, notificará às demais Partes a data dos depósitos desses instrumentos e enviará cópia devidamente autenticada do presente Acordo às demais Partes.

Artigo 22

1. As Partes poderão denunciar o presente Acordo mediante notificação escrita ao depositário. A denúncia surtirá efeito um ano depois da data em que tenha sido recebida a notificação, a menos que se assinale data posterior.
2. A denúncia não afetará qualquer direito, obrigação ou situação jurídica dessa Parte que resulte da execução do Acordo antes de seu término com respeito a essa Parte.
3. A denúncia não dispensará a Parte que a formule das obrigações em matéria de solução de controvérsias previstas no presente Acordo. Os procedimentos de solução de controvérsias em curso continuarão até sua finalização e até que os acordos alcançados (ou) decisões (ou sentenças) sejam cumpridos.

Feito em San Juan, República Argentina, aos 2 dias do mês de agosto de 2010, em um original nos idiomas português e espanhol.

ANEXO 2 – PROPOSTA BRASILEIRA DO ACORDO

Propuesta de Brasil

(*ajuste de texto consolidado - Anexo 2 BR*)

Artículo 3. (Obligación de no causar perjuicio sensible)

Los Estados Partes ejercen en sus respectivos territorios el derecho soberano de promover la gestión, el monitoreo y el aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos del Sistema Acuífero Guaraní, y utilizarán dichos recursos sobre la base de criterios de uso racional y sostenible y respetando la obligación de no causar perjuicio sensible a los demás Estados partes ni al medio ambiente.

Los Estados Partes convienen que eventuales perjuicios sensibles de naturaleza transfronteriza que se puedan producir como consecuencia del aprovechamiento de los recursos del Acuífero deberán prevenirse en la medida de lo posible.

La apreciación y calificación de los perjuicios sensibles no podrán definirse unilateralmente por los Estados en cuya jurisdicción presumiblemente se originen, ni por los Estados que aleguen la ocurrencia de los referidos eventuales perjuicios sensibles.

Dentro del espíritu de cooperación y buena vecindad que inspira las relaciones entre los Estados Partes, los casos concretos serán examinados en el plazo más breve posible, compatible con la naturaleza del eventual perjuicio sensible y su análisis.

Observación: este artículo reemplazaría los artículos 3, 3(bis), 4 y 5 del texto consolidado.

Artículo 8 (Intercambio de información técnica)

Los Estados Partes procederán al intercambio adecuado de información técnica sobre estudios, actividades y obras que contemplen el aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos del Sistema Acuífero Guaraní.

Cada Estado Parte facilitará los datos y la información adecuada que le sean requeridos por otro u otros Estados Partes con respecto a actividades y obras proyectadas en su respectivo territorio.

Los Estados Partes que realicen aprovechamiento conjunto de recursos hídricos del Sistema Acuífero Guaraní facilitarán los datos y la información adecuada a los demás Estados Partes.

Observación: este artículo reemplazaría a los artículos 8, 8(bis), (ter) y (quater) del texto consolidado)

Substituir ⁸bis

Artículo 6 (bis) (nuevo) (⁸agregar ⁸bis texto cuando desee) .

Cada Estado Parte deberá informar a los otros Estados Parte de toda medida que se proponga ejecutar o autorizar en su territorio que pueda ocasionar a su entender un perjuicio sensible en cualquier parte del Sistema Acuífero Guaraní. La información irá acompañada de los datos técnicos disponibles, incluidos los resultados de una evaluación de los efectos ambientales, para que los Estados a los que se haga llegar la información puedan evaluar los posibles efectos de dicha medida. (art. 12 Convención)

La Parte que considere que una medida que se proponga autorizar o ejecutar otro Estado Parte puede, a su juicio, ocasionarle un perjuicio sensible, podrá solicitar a ese Estado Parte que le informe los datos técnicos disponibles, incluidos los resultados de una evaluación de los efectos ambientales a fin de poner en funcionamiento el procedimiento previsto en los artículos siguientes.

Artículo 10.

Los Estados Partes procederán al intercambio adecuado de información técnica sobre estudios, actividades y obras que contemplen el aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos del Sistema Acuífero Guaraní.

Artículo 10 (bis)

[1. Cada Estado Parte deberá informar a los otros Estados Partes de toda medida que se proponga ejecutar o autorizar en su territorio que pueda ocasionar a su entender un perjuicio sensible más allá de sus fronteras. La información irá acompañada de los datos técnicos disponibles, incluidos los resultados de una evaluación de los efectos ambientales, para que los Estados a los que se haga llegar la información puedan evaluar los posibles efectos de dicha medida.

2. La Parte que considere que una medida que se proponga autorizar o ejecutar otro Estado Parte puede, a su juicio, ocasionarle un perjuicio sensible, podrá solicitar a ese Estado Parte que le informe los datos técnicos disponibles, incluidos los resultados de una evaluación de los efectos ambientales.]

Artículo 10 (ter)

[1. Cada Estado Parte facilitará los datos y la información adecuada que le sean requeridos por otro u otros Estados Partes con respecto a actividades y obras proyectadas en su respectivo territorio y que puedan tener efectos más allá de sus fronteras.

2. Los Estados Partes que realicen aprovechamiento conjunto de recursos hídricos del Sistema Acuífero Guaraní facilitarán los datos y la información adecuada a los demás Estados Partes.]

Artículo 10 (quater).

[1. Si el Estado que recibe la información facilitada en los términos del numeral 1 del Artículo 10 (ter) llegara a la conclusión de que la ejecución de las medidas proyectadas es incompatible con este Acuerdo, indicará sus conclusiones a la otra Parte con una exposición documentada de las razones en que ellas se fundan.

En este caso, los dos Estados Partes actuarán de conformidad con el Artículo 7 para llegar a una solución equitativa sobre la base del principio de buena fe y teniendo cada Parte en cuenta los derechos y los legítimos intereses de la otra Parte.]

Estado concluido - 11/11/04 - B.P. número 2.

Artículo 2

Cada Estado Parte ejerce el dominio territorial soberano sobre sus respectivas porciones del Sistema Acuífero Guaraní, de acuerdo con sus disposiciones constitucionales y legales y de conformidad con las normas de derecho internacional aplicables.

de

ANEXO 3 – EMAIL ENCAMINHADO PELO MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Dados do Pedido

Protocolo	09200001190201919
Solicitante	Fabiana Piccoli Araujo Santos
Data de Abertura	01/11/2019 14:15
Orgão Superior Destinatário	MRE – Ministério das Relações Exteriores
Orgão Vinculado Destinatário	
Prazo de Atendimento	25/11/2019
Situação	Respondido
Status da Situação	Acesso Concedido (Resposta solicitada inserida no e-SIC)
Forma de Recebimento da Resposta	Pelo sistema (com avisos por email)
Resumo	Informações sobre o Acordo Sobre o Aquífero Guarani

Detalhamento

Caras/Caros,

Boa tarde!

Meu nome é Fabiana Piccoli Araújo Santos, sou estudante do décimo semestre da Faculdade de Direito da UFRGS. Faço parte do grupo de Pesquisa em Direito, Globalização e Desenvolvimento, sob coordenação do Prof. Fabio Costa Morosini, meu orientador de pesquisa.

Meu tema de pesquisa é o Direito Internacional da Água, especificamente, o Acordo Sobre o Aquífero Guarani. Minha pesquisa investiga o que significou a ratificação do Acordo pelos 4 países, e quais são as expectativas de tratamento do Aquífero pelo Brasil, desde 2018. Estudo a (possível) vida do Acordo. Para isso, a pesquisa foi estruturada em três partes.

A primeira parte é o estudo do contexto em que o Acordo foi assinado, em 2010, a fim de entender a motivação desses quatro países para a criação do Acordo.

A segunda parte, é uma análise específica do texto do Acordo Sobre o Aquífero Guarani, quais são as previsões do Acordo, qual a linguagem e qual a estrutura, para que, a partir dessa análise, se possa identificar as expectativas de atuação das partes interessadas.

Por fim, a partir do background fornecido pelas outras duas etapas, a terceira etapa da pesquisa investiga os efeitos da ratificação deste Acordo pelos quatro países, no âmbito do Brasil. Isto é, o que que significou para o Brasil a ratificação do Acordo Sobre o Aquífero Guarani.

Identifiquei uma ausência de informação sobre o depósito do instrumento de ratificação pelo Paraguai (e por isso não entendo que o Acordo tenha entrado em vigor), bem como me parece nebuloso, ainda, o conceito de "ratificação", pelo Brasil.

Dessa forma, tenho alguns questionamentos:

1) O Acordo foi ratificado pelo Brasil, ou apenas aprovado pelo Congresso? Se sim, como posso ter acesso a este documento?

2) O Paraguai já realizou o depósito do instrumento de ratificação? Se sim, como posso ter acesso a este documento?

Agradeço muito disponibilidade e atenção.

Atenciosamente,

Fabiana Piccoli Araujo Santos

Dados da Resposta

Data de Resposta 21/11/2019 10:42
 Tipo de Resposta Acesso Concedido
 Classificação do Tipo de Resposta Resposta solicitada inserida no e-SIC

Resposta

Prezada cidadã,

O Serviço de Informação ao Cidadão do Ministério das Relações Exteriores agradece seu contato. Em atenção a sua solicitação de acesso, esclarecemos que o Governo brasileiro, como depositário do Acordo Sobre o Aquífero Guarani, ainda não recebeu a notificação formal do Governo do Paraguai sobre a ratificação do referido acordo por aquele país. No Brasil, o Acordo (aprovado pelo Congresso mediante o Decreto Legislativo nº 52 de 03/05/2017) só será ratificado pelo Presidente da República quando o País for notificado da ratificação por todas as partes.

Atenciosamente,

Departamento de América do Sul

Secretaria de Negociações Bilaterais e Regionais nas Américas

Ministério das Relações Exteriores

Responsável pela Resposta Departamento de América do Sul
 Destinatário do Recurso de Primeira Instância: Secretaria de Negociações Bilaterais e Regionais nas Américas
 Prazo Limite para Recurso 02/12/2019

Classificação do Pedido

Categoria do Pedido Relações internacionais
 Subcategoria do Pedido Relações diplomáticas

Número de Perguntas 1

Histórico do Pedido

Data do evento	Descrição do evento	Responsável
01/11/2019 14:15	Pedido Registrado para para o Órgão MRE – Ministério das Relações Exteriores	SOLICITANTE
21/11/2019 10:42	Pedido Respondido	MRE – Ministério das Relações Exteriores

ANEXO 4 – EMAIL ENCAMINHADO PELA AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS



COMUNICAÇÃO INTERNA Nº 12/2019/COSUB/SIP
Documento nº: 02500.073451/2019-79

Brasília, 30 de outubro de 2019.

Ao Corregedor

Assunto: Serviço de Informações ao Cidadão - solicitante Fabiana Piccoli Araujo Santos

Referência: 72745/19

Segue resposta à solicitação de Pedido de Acesso à Informação pela pesquisadora Fabiana Piccoli Araujo Santos, que encaminhou as seguintes perguntas:

1) *O Brasil realizou o depósito do instrumento de ratificação do Acordo? Houve a efetiva ratificação ?*

2) *Vocês entendem que a assinatura do Acordo, de alguma forma, modificou as políticas para com o Aquífero Guarani, no âmbito do Brasil ?*

A informação disponível acerca do Acordo é a de que este foi aprovado pelo Decreto Legislativo nº 52, de 2017. Entretanto, com relação aos desencadeamentos posteriores, incluindo a sua ratificação, sugerimos consultar o Ministério das Relações Exteriores para maiores detalhes.

Quanto à segunda questão, o próprio Projeto de Proteção Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Sistema Aquífero Guarani (2003-2009) deu grande visibilidade ao tema e trouxe avanços na questão da gestão das águas subterrâneas, tanto no Brasil quanto nos países e estados/províncias envolvidos no projeto. Desta forma, a ratificação e entrada em vigor deste acordo deverá auxiliar na perenidade do tema águas subterrâneas na pauta nacional.

Atenciosamente,

(assinado eletronicamente)
ADRIANA NIEMEYER PIRES FERREIRA
Especialista em Recursos Hídricos

De acordo, à Corregedoria.

(assinado eletronicamente)
FERNANDO ROBERTO DE OLIVEIRA



Documento assinado digitalmente por: ADRIANA NIEMEYER PIRES FERREIRA;FERNANDO ROBERTO DE OLIVEIRA

A autenticidade deste documento 02500.073451/2019 pode ser verificada no site <http://verificacao.ana.gov.br/> informando o código verificador: FB1A1F56.



Coordenador de Águas Subterrâneas



COMUNICAÇÃO INTERNA Nº 12/2019/COSUB/SIP

2

Documento assinado digitalmente por: ADRIANA NIEMEYER PIRES FERREIRA;FERNANDO ROBERTO DE OLIVEIRA

A autenticidade deste documento 02500.073451/2019 pode ser verificada no site <http://verificacao.ana.gov.br/> informando o código verificador: FB1A1F56.

APÊNDICES

APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO A

Termo de consentimento livre e esclarecido

Pesquisa: A vida do Acordo Sobre o Aquífero Guarani: um estudo de seus efeitos na gestão dos subterrâneos transfronteiriços das águas.

Pesquisadora: Fabiana Piccoli Araujo Santos

Orientador: Prof. Dr. Fabio Costa Morosini

Instituição: Faculdade de Direito – UFRGS

Eu, JULIO THADEU S. KETTECHUT, RG 439153-DF
DECLARO para fins de participação em pesquisa, na condição de sujeito entrevistado, que esta me foi devidamente esclarecida, a qual tem por finalidade fornecer dados para o Trabalho de Conclusão de Curso supra mencionada, quanto aos seguintes aspectos:

- a. A pesquisa objetiva analisar, através das entrevistas realizadas, qual o entendimento do potencial de efetividade do Acordo Sobre o Aquífero Guarani no Brasil e sua significação, 10 anos após a sua assinatura. Para isso, foi realizada a análise do processo de negociação do Acordo e sua internalização no Brasil;
- b. A coleta de informações da pesquisa foi feita por meio de entrevistas semi-estruturadas;
- c. É a mim assegurada a disponibilidade para esclarecimentos sobre a metodologia aplicada na pesquisa, bem como obter quaisquer esclarecimentos complementares, contatando com a pesquisadora, pelo telefone (51) 9984054511;
- d. É assegurada total liberdade para eu me recusar a participar ou retirar meu consentimento, em qualquer fase da pesquisa, sem penalidade alguma e sem prejuízo algum para mim;
- e. Os resultados da pesquisa podem ser divulgados e publicados;

DECLARO que, após convenientemente esclarecido pela pesquisadora, consinto voluntariamente em participar desta pesquisa, e que recebi uma cópia deste Termo.

Porto Alegre, 01 de Dezembro de 2019.

KjykyjL
Entrevistada(o)

APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO B

Termo de consentimento livre e esclarecido

Pesquisa: A vida do Acordo Sobre o Aquífero Guarani: um estudo de seus efeitos na gestão dos subterrâneos transfronteiriços das águas.

Pesquisadora: Fabiana Piccoli Araujo Santos

Orientador: Prof. Dr. Fabio Costa Morosini

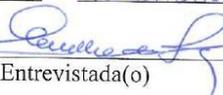
Instituição: Faculdade de Direito – UFRGS

Eu, Ana Amelia de Lemos, RG 5001919017,RS
DECLARO para fins de participação em pesquisa, na condição de sujeito entrevistado, que esta me foi devidamente esclarecida, a qual tem por finalidade fornecer dados para o Trabalho de Conclusão de Curso supra mencionada, quanto aos seguintes aspectos:

- a. A pesquisa objetiva analisar, através das entrevistas realizadas, qual o entendimento do potencial de efetividade do Acordo Sobre o Aquífero Guarani no Brasil e sua significação, 10 anos após a sua assinatura. Para isso, foi realizada a análise do processo de negociação do Acordo e sua internalização no Brasil;
- b. A coleta de informações da pesquisa foi feita por meio de entrevistas semi-estruturadas;
- c. É a mim assegurada a disponibilidade para esclarecimentos sobre a metodologia aplicada na pesquisa, bem como obter quaisquer esclarecimentos complementares, contatando com a pesquisadora, pelo telefone (51) 9984054511;
- d. É assegurada total liberdade para eu me recusar a participar ou retirar meu consentimento, em qualquer fase da pesquisa, sem penalidade alguma e sem prejuízo algum para mim;
- e. Os resultados da pesquisa podem ser divulgados e publicados;

DECLARO que, após convenientemente esclarecido pela pesquisadora, consinto voluntariamente em participar desta pesquisa, e que recebi uma cópia deste Termo.

Porto Alegre, 26 de novembro de 2019.


Entrevistada(o)

APÊNDICE C – TERMO DE CONSENTIMENTO C

Termo de consentimento livre e esclarecido

Pesquisa: A vida do Acordo Sobre o Aquífero Guarani: um estudo de seus efeitos na gestão dos subterrâneos transfronteiriços das águas.

Pesquisadora: Fabiana Piccoli Araujo Santos

Orientador: Prof. Dr. Fabio Costa Morosini

Instituição: Faculdade de Direito – UFRGS

Eu, João Luiz de Barros Pereira Pinto, RG MRE 3392,
DECLARO para fins de participação em pesquisa, na condição de sujeito entrevistado, que esta me foi devidamente esclarecida, a qual tem por finalidade fornecer dados para o Trabalho de Conclusão de Curso supra mencionada, quanto aos seguintes aspectos:

- A pesquisa objetiva analisar, através das entrevistas realizadas, qual o entendimento do potencial de efetividade do Acordo Sobre o Aquífero Guarani no Brasil e sua significação, 10 anos após a sua assinatura. Para isso, foi realizada a análise do processo de negociação do Acordo e sua internalização no Brasil;
- A coleta de informações da pesquisa foi feita por meio de entrevistas semi-estruturadas;
- É a mim assegurada a disponibilidade para esclarecimentos sobre a metodologia aplicada na pesquisa, bem como obter quaisquer esclarecimentos complementares, contatando com a pesquisadora, pelo telefone (51) 9984054511;
- É assegurada total liberdade para eu me recusar a participar ou retirar meu consentimento, em qualquer fase da pesquisa, sem penalidade alguma e sem prejuízo algum para mim;
- Os resultados da pesquisa podem ser divulgados e publicados;

DECLARO que, após convenientemente esclarecido pela pesquisadora, consinto voluntariamente em participar desta pesquisa, e que recebi uma cópia deste Termo.

Porto Alegre, 2 de dezembro de 2019.

João Luiz de Barros Pereira Pinto
Entrevistada(o)