

GOVERNANÇA MULTINÍVEL NA BACIA DO PRATA E O PROJETO DA HIDROVIA PARAGUAI-PARANÁ

Tatiana de Souza Leite Garcia¹

Bianca de Oliveira Jesus²

Resumo

Este artigo tem como objetivo discutir sobre a governança multinível na bacia hidrográfica do Prata, considerada a segunda maior da América do Sul, com foco no projeto da Hidrovia Paraguai-Paraná (HPP). O projeto da HPP é resultado de uma série de acordos de cooperação entre os países platinos, a partir da segunda metade do século XX, visando a integração física de seus rios para a navegação; mas ainda hoje é inviabilizada devido questões de ordem econômica, política, social e ambiental, decorrentes de múltiplos interesses e usos por diversos atores. Para a realização dessa pesquisa, empregou-se como metodologia o levantamento bibliográfico, a análise documental e a aplicação de entrevistas. A partir das abordagens teóricas sobre governança multinível em bacias hidrográficas transfronteiriças e a importância de Estudo de Impacto Ambiental (*Environmental Impact Assessment* - EIA) de obras de infraestrutura, obteve-se como resultado que o sistema de governança regional da Bacia do Prata é pouco articulado e as EIAs relacionadas ao projeto da HPP são incompletas.

Palavras-chave: Bacia do Prata; Hidrovia Paraguai-Paraná; Governança Multinível; Estudos de Impacto Ambiental.

Abstract

This article aims to discuss multilevel governance in the Plata Basin, considered the second largest in South America, with a focus on the Paraguay-Paraná Waterway (HPP) project. The HPP project is the result of a series of cooperation agreements between the platinum countries, from the second half of the twentieth century, aiming at the physical integration of their rivers for navigation. But which today is still unfeasible due to economic problems, political, social, and environmental, especially when considering multiple uses by a diversity of actors. To carry out this research the methodology used was the bibliographic survey, document analysis, and application of interviews. From the theoretical approaches of the multilevel governance in transboundary river basins and the importance of Environmental Impact Assessments (EIA) of infrastructure, it can obtain as a result that the regional governance system of the Plata Basin is low articulate, and the EIAs related to the HPP project are incomplete.

Key words: Plata Basin; Paraguay-Paraná Waterway; Multilevel Governance; Environmental Impact Assessments.

¹ Doutora pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo; Professora da Universidade Anhembi Morumbi; E-mail: tatianaslgarcia@yahoo.com.br

² Mestranda no Programa de Pós-Graduação Interunidades em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo; Bolsista pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior (CAPES); E-mail: bianca.je@usp.br

GOVERNANÇA MULTINÍVEL NA BACIA DO PRATA E O PROJETO DA HIDROVIA PARAGUAI-PARANÁ

Introdução

Desde o período da colonização, os rios da Bacia do Prata eram utilizados de forma estratégica pelos portugueses e espanhóis para adentrar aos territórios da porção meridional do continente sul-americano, os quais buscavam meios para garantir seus interesses de livre navegação pelos rios, a exploração de matérias primas e fomento ao comércio internacional. A navegabilidade dos rios nessa região possibilitava a conquista e a afirmação da soberania sobre esses territórios no interior do subcontinente, bem como a consolidação do comércio, no entanto, levou a rivalidades e conflitos entre os Estados Platinos, como a Guerra do Paraguai (1864-1870). Ao reconhecerem que disputas territoriais atrapalhariam os investimentos que seriam destinados ao desenvolvimento interno e a produção de excedentes econômicos, a situação política na região platina foi relativamente estável no início do século XX (DORATIOTO, 2008). Todavia, Bolívia e Paraguai disputaram territórios durante a Guerra do Chaco (1932-1935) e, novamente, a Bacia do Prata foi evidenciada como *locus* geoestratégico.

Embora historicamente a Bacia do Prata tenha sido um território de confronto e rivalidades entre os países, ao longo do século XX, gradativamente, se tornou um espaço de comunicação e até de unidade regional, caracterizada pela sua importância hidrológica e pela possibilidade de execução de obras de infraestrutura para facilitar a navegação, a produção de energia, dentre outros usos, como a agricultura e o abastecimento de água. Esta nova conjuntura mobilizou esforços de aproximação entre os países, visando a gestão compartilhada dos recursos relacionados a bacia hidrográfica transfronteiriça (ZUGAIB, 2007).

Nos anos de 1960, os governos dos Estados platinos decidiram criar o Comitê Intergovernamental Coordenador dos países da Bacia do Prata (1968) e o Tratado da Bacia do Prata (1969), para tentar garantir o uso equilibrado e eficiente das águas da bacia entre todos os países, para evitar possíveis disputas regionais. Nesse sentido, um dos fatores decisivos para evitar o surgimento de novos conflitos relacionados à bacia hidrográfica internacional seria justamente a sua institucionalidade, definida por órgãos administrativos e tratados (WOLF, STAHL e MACOMBER, 2003).

Nos anos de 1970, os principais problemas referentes ao uso das águas da Bacia do Prata que seriam passíveis de conflitos entre os países, relacionavam-se à geração de energia hidroelétrica e as consequências dos impactos das barragens sobre o sistema fluvial, a disponibilidade de água para agricultura e abastecimento populacional, e a pouca preocupação

GOVERNANÇA MULTINÍVEL NA BACIA DO PRATA E O PROJETO DA HIDROVIA PARAGUAI-PARANÁ

com a qualidade da água. A infraestrutura por sua vez, seguiu na agenda dos países nos anos posteriores, mas estes passaram a se atentar, por meio de suas políticas internas, com a qualidade e quantidade disponível para atender aos múltiplos usos de suas águas, condição que preocupa uma diversidade de atores, públicos e privados, incluindo a sociedade civil, gestores públicos e até organizações internacionais (YAHN FILHO, 2015).

Em 1987, foi criado o projeto da Hidrovia Paraguai-Paraná (HPP), com o interesse dos cinco países da Bacia do Prata - Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai – com o objetivo de transformar os principais rios platinos em uma grande hidrovia, que serviria como um extenso canal industrial e comercial, tendo o transporte fluvial como o principal modal, a ser conectado com outros modais, notadamente os rodoviário e ferroviário, para o tráfego de barcas durante todo dia e ano, de modo a impulsionar o comércio regional e internacional (JESUS e GARCIA, 2019).

A reconfiguração das relações entre os países platinos não é resultante de simples decisões dos governantes que optaram por cooperar e, sim, por reconhecerem a influência e o impacto dos atores domésticos e de fatores externos diante das possibilidades de perdas e ganhos a respeito dos múltiplos usos das águas da Bacia do Prata, por isso, a gestão compartilhada e sua institucionalização tornava-se, cada vez mais, necessária.

A Bacia do Prata é uma região rica em águas superficiais e subterrâneas, solos agricultáveis e um mosaico de ecossistemas. Convivem nesse espaço diferentes grupos sociais, com diversidade étnica, linguística, cultural e econômica, como comunidades indígenas, populações ribeirinhas, agricultores, comerciantes, empresários, dentre outros. No que tange a gestão dos recursos desta bacia hidrográfica transfronteiriça, existem atores com interesses específicos, complementares e/ou contraditórios, os quais se localizam nos níveis de poder e escalas geográficas local, nacional e internacional.

Diante dessa breve contextualização, o objetivo deste artigo é analisar a governança multinível na bacia hidrográfica transfronteiriça do Prata, com foco no projeto de viabilização da grande Hidrovia Paraguai-Paraná (HPP), considerando os múltiplos atores interessados e os Estudos de Impacto Ambiental (*Environmental Impact Assessments* – EIA).

A governança multinível em bacias hidrográficas transfronteiriças

**GOVERNANÇA MULTINÍVEL NA BACIA DO PRATA E O PROJETO DA HIDROVIA
PARAGUAI-PARANÁ**

O conceito de governança está ligado às mudanças provocadas pelo processo de globalização, em que se reconhece a intensificação da interação entre o local e o global nas últimas décadas, com o aumento da participação de atores não estatais em múltiplas agendas-temas, associada as demandas de democratização e compartilhamento de responsabilidades.

Essas transformações nas relações políticas são caracterizadas como interdependência complexa, quando situações nas quais os protagonistas ou os acontecimentos em diferentes partes de um sistema afetam-se mutuamente; e tal fenômeno é resultante da construção de múltiplos canais de negociação contando, cada vez mais, com a participação de múltiplos atores, sendo que a agenda internacional tornou-se múltipla e interconectada (ausência de hierarquia entre temas) e diminuiu o uso da força para resolução de problemas (NYE JR, 2009).

De acordo com Delmas e Young (2009) houve demanda crescente pela governança nas últimas décadas, sobretudo para fazer *interlinkages* (interligar) dos principais temas ambientais e o desenvolvimento econômico nos países. Neste novo contexto, o Estado perde sua exclusividade na arena internacional, passando a conviver com outros atores não estatais, embora estes ainda reconheçam a autoridade do Estado como *rule-maker* (definidor de regras).

A ideia de governança está centrada no crescimento da interdependência entre atores governamentais e não governamentais nos vários níveis territoriais e, nesse sentido, o conceito de governança multinível refere-se ao aumento da interdependência das unidades de gestão em diferentes níveis de poder (BACHE e FLINDERS, 2004).

A governança é resultante de um processo mais amplo, por pressupor a participação e o comprometimento das instituições governamentais e dos atores não governamentais, privados e sociais nos temas-problemas (ROSENAU e CZEMPIEL, 1992). Por isso, no que tange a gestão de recursos hídricos em uma bacia hidrográfica transfronteiriça, a governança pode ser um caminho para a construção do consenso entre os múltiplos atores interessados, sejam estes estatais ou não estatais, que ao participarem dos processos de negociação, levarão suas demandas e proposições e deverão assumir suas respectivas responsabilidades.

A governança multinível demanda sistemas de negociações constantes entre governos conectados em vários níveis territoriais, inseridos dentro de redes políticas que extrapolam as fronteiras da esfera pública (BACHE e FLINDERS, 2004). Por isso, a participação de atores não estatais, como empresas, sociedade civil organizada, sindicatos, academia, entre outros, no processo de levantamento dos problemas, proposição das soluções e compartilhamento das

**GOVERNANÇA MULTINÍVEL NA BACIA DO PRATA E O PROJETO DA HIDROVIA
PARAGUAI-PARANÁ**

responsabilidades, devem ser feitos por aqueles que estão legitimamente associados ao tema, identificando a escala geográfica que atuam para tal.

Castro (2005) afirma que a Geografia não dispõe de um conceito único a respeito da escala e não se pode analisar somente a partir de uma única escala para compreender de forma sistêmica determinado fenômeno. Por isso, a escala como problema metodológico na geografia é difícil e ainda necessita de grande esforço de reflexão. A autora complementa apontando que no campo da Geografia Política, diferentes escalas devem ser observadas para se analisar um determinado fenômeno.

[...] a escolha de apenas uma escala explicativa para a geografia política resultará numa visão incompleta, uma vez que, de acordo com Cox (1998), a política produz, ela mesma, escalas territoriais que devem ser analisadas enquanto tais. Na realidade, os fenômenos políticos não se confinam a uma ou outra escala, mas ao contrário podem ser, além de globais, também, nacionais, regionais ou locais. Cada uma dessas escalas define recortes significativos para a análise em geografia política. [...] Essa opção de dar visibilidade e consistência explicativa a múltiplas escalas dos fenômenos políticos no espaço reflete o momento epistemológico atual da disciplina, marcado pela superação do que Giddens chama de consenso ortodoxo, dominado por modelos explicativos abrangentes, e a possibilidade de recorrer a outros marcos teóricos mais adequados à complexidade daqueles fenômenos (CASTRO, 2005, p. 86)

Enquanto a governança multinível refere-se as interações entre unidades políticas centrais e subnacionais, com outros atores não estatais (locais, nacionais, internacionais) que dispõem de diferentes capacidades de poder e interesses em torno de determinada agenda; a governança multiescalar amplia o escopo de análise ao reconhecer que os fenômenos que estão em discussão nessa agenda, podem transcender múltiplas escalas geográficas.

Tundisi (2009) defende que a bacia hidrográfica é a unidade física que pode ter escalas espaciais distintas (pequenas a grandes a depender de sua extensão) e até estender-se para além dos limites dos municípios e dos países. O autor afirma que um sistema de planejamento e gerenciamento integrado de bacia hidrográfica precisa considerar os processos conceituais, tecnológicos e institucionais que possam auxiliar na definição de indicadores, na construção de bancos de dados e, consequentemente, em alternativas sustentáveis para os múltiplos usos de suas águas e seus solos. Para tanto, deve contar com a participação de administradores públicos, especialistas, setores privados e sociedade civil nos processos de tomadas de decisão, para se

GOVERNANÇA MULTINÍVEL NA BACIA DO PRATA E O PROJETO DA HIDROVIA PARAGUAI-PARANÁ

obter visão sistêmica e construir políticas públicas coerentes, que considerem os aspectos econômicos, sociais e ambientais para gerenciar os múltiplos usos. Além disso, é preciso levar em conta que as mudanças nas condições naturais de bacias hidrográficas transfronteiriças podem instigar preocupações em torno da segurança regional, pois poderá gerar disputas entre países e grupos interessados.

A Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) publicou relatórios apontando a existência de mais de 260 bacias hidrográficas internacionais, cujas extensões ultrapassam as fronteiras políticas de 145 países. A Bacia do Prata (Figura 1) é uma dessas, cujas águas superficiais e solos perpassam as fronteiras de cinco países sul-americanos e seus sistemas geo-hidrológicos são utilizados para diversas finalidades e por múltiplos atores (GARCIA e RIBEIRO, 2016). Nesse sentido, a governança da Bacia do Prata, que é transfronteiriça e internacional, depende do nível de interação entre os diferentes atores estatais e não estatais, que atuam em múltiplas escalas, para que se possa estabelecer arranjos institucionais cooperativos que visem a convergência de interesses e possibilitem os múltiplos usos de forma compartilhada.

Figura 1: Bacia do Prata – Localização na América do Sul e países banhados por suas águas.



Fonte: FONPLATA (2018).

**GOVERNANÇA MULTINÍVEL NA BACIA DO PRATA E O PROJETO DA HIDROVIA
PARAGUAI-PARANÁ**

Castro (2007) apresenta diferentes abordagens a respeito da governança aplicada aos recursos hídricos. Existe a perspectiva técnica e burocrática na qual a governança é um instrumento, um meio para atingir certos fins, um conjunto de ferramentas administrativas e técnicas para alcançar um determinado objetivo, como uma política de gestão de água, que seria definida por especialistas e detentores de poder. Para outros, que defendem a visão economicista, a água deve ser considerada um recurso econômico e os serviços hídricos essenciais como um bem privado, por isso, a governança da água e dos serviços hídricos deveria ser centrada nas regras de mercado. Em lado oposto, há aqueles que defendem que a governança da água deve basear-se nos princípios de bem comum e que os serviços essenciais de água são um bem público e não pode ser administrado pelo mercado, que visa prioritariamente o lucro. A abordagem democrática, por sua vez, entende a governança como um processo político, derivado da articulação do Estado (organização hierárquica), com o setor privado (impulsionado pela competição de mercado) e a sociedade civil organizada (caracterizado pelo voluntarismo, reciprocidade e solidariedade), em que se reconhece as diferentes capacidades de poder, de interesses e valores.

De acordo com Sant'Anna (2011), a governança de águas se configura como o conjunto de processos e instituições que definem e identificam quais são as metas de gestão a serem alcançadas. A gestão constitui-se de mecanismos e medidas práticas para atingirem as metas traçadas; quais atores participam das tomadas de decisão e como estes atores tratam as questões são os elementos que configuram a governança; e estrutura de governança de cada bacia hidrográfica define quais serão as atividades de gestão a serem implementadas.

Os atores que podem compor o processo de governança de águas são os Estados, os atores públicos subnacionais, notadamente por sua responsabilidade na gestão deste recurso na localidade; os atores privados, que necessitam de águas como componente para os sistemas produtivos; a sociedade em geral, representados por ONGs ou membros de grupos sociais específicos, que defendem a disponibilidade em quantidade e qualidade que atenda minimamente a todos, e a comunidade epistêmica, com seu expertise na coleta e análise de dados e reflexões sobre o tema em questão. Além desses atores, outros podem participar da governança se forem reconhecidos e aceitos, como os atores transnacionais, regionais e internacionais (GARCIA e RIBEIRO, 2016).

**GOVERNANÇA MULTINÍVEL NA BACIA DO PRATA E O PROJETO DA HIDROVIA
PARAGUAI-PARANÁ**

Nesse sentido, a governança de águas transfronteiriças é multidimensional e multinível, pois é preciso considerar as relações entre os atores, as instituições, as políticas de gestão e as dimensões relacionadas a partir da escala local, passando pelo nacional, transfronteiriço e o internacional. Para interpretar a governança das bacias hidrográficas transfronteiriças, deve-se observar a escala internacional para identificar a interação entre os países beneficiários de suas águas; na escala nacional como cada um desses países instituem as normas relacionadas à gestão, que são aplicadas nas escalas subnacionais; e também reconhecer a escala transnacional, pelo aspecto físico das águas que percorrem as zonas de fronteira e as redes sociais transnacionais que se formam com os atores interessados em relação ao uso dessas águas (SANT'ANNA e VILLAR, 2014; GARCIA e RIBEIRO, 2016).

Ao analisar uma determinada bacia compartilhada por diversos níveis de governo e setores não-governamentais, é preciso ter em mente de que um mesmo ator pode ter interesses que não está circunscrito a uma única localidade e, sim, pelo todo ou parte da bacia. Considerando que uma atividade realizada em determinada localidade da bacia pode impactar em outras, o que, conseqüentemente, pode comprometer os interesses dos *multi-stakeholders* (YAHN FILHO, 2015).

Wälti (2010) afirma que problemas ambientais causados pelo uso inadequado dos recursos de uma bacia hidrográfica exigem uma maior institucionalização e internacionalização de políticas voltadas para o tema. Além disso, a globalização dos problemas ambientais tem incentivado ainda mais a necessidade de soluções multiníveis.

No caso da Bacia do Prata, para se avançar no processo de gestão transfronteiriça de maneira conjunta e sistêmica, observando que os impactos ambientais não se restringem a localidade onde ocorrem ou são provocados, reforça a necessária articulação das instituições de cada um dos países banhados por seus rios, os quais compõe a bacia hidrográfica transfronteiriça, incluindo seus órgãos administrativos nacionais e subnacionais, legislações domésticas e comitês de bacia nos níveis local e regional.

Le Prestre (2000) afirma que os problemas ambientais ao ultrapassarem as fronteiras dos Estados, estes sentem a necessidade de criar Organizações Internacionais específicas ou mesmo ampliar o mandato de instituições já existentes para coordenar as ações conjuntas entre os Estados, definir normas comuns sobre o tema, controlar o cumprimento dessas normas que foram estabelecidas em arenas multilaterais ou se livrar de funções para as quais são incapazes

**GOVERNANÇA MULTINÍVEL NA BACIA DO PRATA E O PROJETO DA HIDROVIA
PARAGUAI-PARANÁ**

ou não pretendem assumir. O autor aponta que estas Organizações Internacionais podem criar coalizões transnacionais com Organizações Não-Governamentais, com unidades administrativas nacionais, ou com outras Organizações Internacionais Intergovernamentais, com o intuito de influenciar a agenda ou a resolução de um problema. Para Yahn Filho (2015) a criação de uma Organização Internacional para lidar com temas ambientais transfronteiriços decorre de uma governança multinível já existente, que estendeu sua atuação para a esfera internacional.

A respeito da governança de bacias hidrográficas internacionais e a definição de conceitos referente ao uso das águas, no âmbito das Organização das Nações Unidas, destaca-se algumas convenções importantes, como a “Convenção das Nações Unidas sobre as Águas Internacionais para Fins Distintos da Navegação”, adotada em 1997. Esta Convenção foi importante pois estabeleceu como base a definição de “curso de água” e “curso de água internacional”. O primeiro conceito, representa um sistema de águas superficiais e subterrâneas que constituem, em razão da sua relação física, um conjunto unitário que, normalmente, fluem para um término comum. O segundo conceito, por sua vez, diz respeito ao curso de água com parcelas situadas em Estados diferentes (COSTA, SOLA e SILVA, 2016).

A gestão de bacia hidrográfica, como unidade básica de planejamento, pressupõe considerar as condições de uso e ocupação do binômio solo-água, inclusive a água que infiltra e dá sustentação ao desenvolvimento da biomassa da bacia hidrográfica, como as águas subterrâneas e os recursos hídricos não convencionais de reciclagem e o reúso.

Ao levar em conta o conceito de águas internacionais como águas superficiais e subterrâneas com parcelas situadas em Estados diferentes, na visão de Conca (2006), entende-se que as alterações feitas ao longo dos cursos d’água de uma bacia hidrográfica internacional, como barragem, drenagem ou transposição, geram efeitos sistêmicos ou cumulativos, que podem ultrapassar as fronteiras. Deste modo, devem ser considerados três efeitos específicos dessas alterações nos cursos d’água: 1. a intervenção humana no ciclo hidrológico em múltiplas escalas; 2. o impacto na biodiversidade existente nos ecossistemas de águas doces; 3. as alterações nas vazantes e cheias nas margens dos rios e pantanais que estão no entorno, os quais incorporam e interagem com os ecossistemas aquático e terrestre. Além disso, as modificações nos fluxos dos rios têm causado sérios impactos nos assentamentos humanos e nos padrões de uso da terra, alterando as condições de vida e as formas de produção agrícola e industrial.

**GOVERNANÇA MULTINÍVEL NA BACIA DO PRATA E O PROJETO DA HIDROVIA
PARAGUAI-PARANÁ**

Ao considerar a região que compreende a bacia hidrográfica internacional do Prata e o projeto de criação da Hidrovia Paraguai-Paraná (HPP), pode-se inferir que possíveis modificações nos cursos dos rios e, conseqüentemente, nos fluxos de suas águas para implantação de obras, podem impactar, de forma positiva ou negativa, as dimensões ambiental, social e econômica em um ou nos cinco países platinos; por isso, a importância do estabelecimento de governança multinível e multiescalar na Bacia do Prata.

A viabilização da HPP depende de uma série de obras de engenharia, como derrocamento, dragagem, canalização estrutural de espaços naturais e rurais, construção e adequação de portos e eclusas, necessárias para ajustamento das diferenças de declividade e navegabilidade, especialmente nos tempos de estiagem. De forma sucinta, o projeto da HPP é dividido em quatro trechos: Trecho I de Cáceres a Corumbá; Trecho II de Corumbá a Assunção; Trecho III de Assunção a Santa Fé; e Trecho IV de Santa Fé a Foz (Buenos Aires/Nueva Palmira), conforme pode-se visualizar na Figura 2 abaixo.

Figura 2: Trechos da Hidrovia Paraguai-Paraná



Fonte: EVTEA (2019).

GOVERNANÇA MULTINÍVEL NA BACIA DO PRATA E O PROJETO DA HIDROVIA PARAGUAI-PARANÁ

A seguir será abordado a evolução histórica e institucional pertinentes a construção da governança na Bacia do Prata, com vistas à promoção do desenvolvimento econômico regional, cooperação entre os Estados e a utilização ‘harmônica’ dos seus rios e afluentes, partindo das primeiras negociações e os acordos estabelecidos entre os cinco países platinos sobre o tema em questão, na década de 1960 e, posteriormente, a proposta do projeto da Hidrovia Paraguai-Paraná (HPP).

A construção da governança na Bacia do Prata e as bases do projeto da Hidrovia Paraguai-Paraná

Os esforços para constituir a governança da Bacia do Prata remonta a segunda metade do século XX, em um contexto marcado pelo crescimento econômico e populacional, a necessidade de investimentos em infraestrutura para impulsionar o desenvolvimento na América do Sul, o aumento da exploração dos recursos naturais transfronteiriços e, frente a isso, a necessidade de evitar conflitos no acesso à água e controlar os impactos ao meio ambiente.

Em 1967, Argentina, Brasil, Bolívia, Paraguai e Uruguai se reuniram em Buenos Aires para a I Reunião de Chanceleres da Bacia do Prata, que resultou na criação do Comitê Intergovernamental Coordenador dos Países da Bacia do Prata (CIC), cuja principal tarefa era centralizar informações, comunicá-las aos governos interessados e coordenar ações conjuntas, com a expectativa de que cada país institísse, dentro de seu território, instituições que centralizassem estudos sobre os principais problemas nacionais relativos à bacia (VILLELA, 1984). Esta arena intergovernamental deu início à governança interestatal no âmbito regional.

A Declaração de Buenos Aires resultante desta reunião, segundo Yahn Filho (2005), pode ser considerada o embrião do projeto da HPP, ao estabelecer questões como facilidades e assistência à navegação, sobretudo para Bolívia e Paraguai, assim como os ensejos para estudos hidrelétricos visando a integração energética, instalação de serviços de águas para usos domésticos, sanitários, industriais e irrigação e conservação da vida vegetal e animal.

Neste contexto são criadas as primeiras regras e normas referentes ao uso cooperativo da Bacia do Prata, a fim de evitar ações futuras de superexploração dos recursos de uso comum (*common-pool resources*) entre os países. Assim, para as regras serem efetivas no que tange o gerenciamento do acesso aos recursos e a definição de direitos e deveres dos usuários, que

**GOVERNANÇA MULTINÍVEL NA BACIA DO PRATA E O PROJETO DA HIDROVIA
PARAGUAI-PARANÁ**

impeça os efeitos negativos sobre os outros, só poderia ser mitigada por meio de instituições eficazes (OSTROM et al, 1999), sendo essas locais-nacionais e/ou intergovernamentais.

Em 1968, na II Reunião de Chanceleres, foi assinada a Ata de Santa Cruz de La Sierra que além de ressaltar as prioridades para o aproveitamento hídrico, também foram estabelecidas as bases para o projeto da HPP. Ademais, delinearam os primeiros traços jurídicos do Sistema da Bacia do Prata, aprovaram a criação do CIC e seu estatuto, instância que ficou responsável pela preparação de um tratado para institucionalizar as relações internacionais dos países platinos e apresentá-lo na III Reunião de Chanceleres (VILLELA, 1984). A proposta diante das bases para a criação do projeto da HPP era associar a proteção ambiental, o acesso equitativo aos rios entre os países e seus múltiplos usos, com a criação de um plano de desenvolvimento da infraestrutura fluvial para impulsionar o comércio e a integração regional.

Em 1969, os governos de Argentina, Brasil, Bolívia, Paraguai e Uruguai assinaram o Tratado da Bacia do Prata, na cidade de Brasília, que entrou em vigor no ano seguinte, reforçando a cooperação com vistas a promoção do desenvolvimento harmônico e sua integração física. O Tratado se configurou como um acordo-quadro e instrumento jurídico base dos cinco países para institucionalizar ações conjuntas visando a facilitação da navegação e a integração física com o aprimoramento de interconexões rodoviárias, fluviais, aéreas, elétricas e de telecomunicações. Assim, o Tratado da Bacia do Prata é apresentado como a manifestação legal da vontade dos países do Cone Sul em promover o desenvolvimento da região, enquanto o CIC, por sua vez, o órgão de governança responsável por garantir o cumprimento do Tratado.

Apesar dessa inovação jurídica, o Tratado da Bacia do Prata dispunha de baixo grau de institucionalização, prejudicado pelas discordâncias entre os países e a opção desses pelos tratados bilaterais. A título de evidência de tal afirmação, pode-se citar que no artigo IV do Tratado consta que comissões e secretarias nacionais de cada país poderiam estabelecer contatos bilaterais, mas deveriam manter o CIC informado. Desta forma, o multilateralismo que estava previsto no documento jurídico, visando ao desenvolvimento harmônico da bacia e seus afluentes, ficou inviabilizado (YAHN FILHO, 2005).

Na década de 1980, a proposta do projeto da HPP resgatou o Tratado da Bacia do Prata, robustecendo seu nível de institucionalização ao configurar-se como uma importante iniciativa de cooperação multilateral, indicando a importância da integração física sub-regional.

**GOVERNANÇA MULTINÍVEL NA BACIA DO PRATA E O PROJETO DA HIDROVIA
PARAGUAI-PARANÁ**

A partir da década de 1990, no marco do Tratado supracitado, foram integrados e subscritos uma série de acordos complementares que levaram à criação de diferentes instituições e agências com competências específicas na região. Este processo é marcado pela conjuntura de redemocratização nos países da América do Sul, conformando novas relações políticas, comerciais e sociais, sobretudo, após a criação do MERCOSUL, cuja arena multilateral favoreceu ainda mais a cooperação entre os países.

Em 1991, na XIX Reunião de Chanceleres, o projeto da HPP foi incorporado ao Sistema da Bacia do Prata e, em junho de 1992, foi assinado o Acordo de Transporte Fluvial pela Hidrovia Paraguai-Paraná. Em setembro de 1992, já na XX Reunião de Chanceleres, foi aprovado o Estatuto do Comitê Intergovernamental da Hidrovia Paraguai-Paraná (CIH), passando a fazer parte do Sistema do Tratado da Bacia do Prata (YAHN FILHO, 2005).

O Acordo de Transporte Fluvial pela Hidrovia Paraguai-Paraná definiu os seguintes órgãos como responsáveis para a aplicação do Projeto da HPP: o Comitê Intergovernamental da Hidrovia Paraguai-Paraná (CIH) e a Comissão do Acordo (CA). O CIH funciona como órgão político e a CA como órgão técnico. Associado a essas estruturas, cada país tem direito a um voto e as decisões são tomadas por unanimidade (ZUGAIB, 2007).

O Comitê Intergovernamental da Hidrovia Paraguai-Paraná (CIH) tem como responsabilidade coordenar, propor, promover, avaliar, definir e executar as ações identificadas pelos Estados Membros relativos ao Programa da HPP, além de fazer a gestão e negociar prévia anuência das autoridades nacionais de cada país, realizar acordos de cooperação técnica e subscrever aqueles que não forem reembolsáveis, para o desenvolvimento de um sistema eficiente de transporte fluvial.

A Comissão do Acordo (CA) é o órgão técnico responsável pela implementação, monitoramento e desenvolvimento do acordo da HPP. No regulamento interno da CA consta que sua função é aprovar a pauta final de suas reuniões e o cronograma de atividades a serem realizadas em cada uma delas, manter informações atualizadas sobre os assuntos regulados no Acordo e sobre o estado de navegabilidade do rio e a lista de embarcações da Hidrovia, de acordo com as informações fornecidas pelos Estados membros, ser informado de quaisquer medidas legislativas, administrativas ou judiciais implementadas nos Estados Membros que tenham efeito sobre a aplicação do Acordo, avaliar seu escopo e formular propostas relacionadas a elas e, por fim, deve participar do CIH.

**GOVERNANÇA MULTINÍVEL NA BACIA DO PRATA E O PROJETO DA HIDROVIA
PARAGUAI-PARANÁ**

O CIH é totalmente dependente dos governos nacionais para o avanço do projeto da HPP, como manter a liberdade de trânsito fluvial e de transporte de pessoas e bens, a livre navegação, a eliminação das barreiras e das restrições administrativas, bem como a supressão de regulamentação supérflua.

Em relação à questão ambiental, o Artigo 34 do Capítulo XV do Acordo, recomenda aos países signatários o dever de adotarem medidas para proteger o meio ambiente, de acordo com suas respectivas legislações internas. Entretanto, este dispositivo torna delicada a tarefa da Comissão do Acordo (CA), incumbida de assegurar a modernização e a intensificação do tráfego na HPP e, ao mesmo tempo, garantir a segurança e proteção do meio ambiente.

Na visão de Zugaib (2007), é importante considerar o Acordo de Transporte Fluvial pela Hidrovia Paraguai-Paraná como um dos exemplos mais claros do novo Direito Internacional, condicionado pela macro-regionalização dos recursos do planeta, pela adoção do consenso como método da elaboração legislativa e pela defesa do equilíbrio ecológico e pela importância da queda de barreiras ideológicas.

Na questão relativa ao financiamento do projeto da HPP e de outras obras no âmbito da Bacia do Prata, destaca-se o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata – FONPLATA, criado em 1974. Seu principal objetivo é apoiar a integração regional dentro da área de influência da Bacia do Prata, por meio da concessão de empréstimos para a realização de estudos de pré-viabilidade, viabilidade e desenho final de projetos, sobretudo, em áreas consideradas vulneráveis, como faixas de fronteira, para a superação de desigualdades físicas, econômicas e sociais. Porém, o FONPLATA não dispõe de aportes substantivos para a construção de obras de infraestrutura de grande porte.

Assim, se configuram como órgãos permanentes do Tratado da Bacia do Prata, para apoiar o cumprimento de seus objetivos: o CIC, o CIH, o FONPLATA e as Reuniões de Chanceleres. Com o passar dos anos, foram incorporadas novas formas de atuação e parcerias com outros organismos regionais e internacionais, como a Organização dos Estados Americanos (OEA) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), colaborando através do financiamento de obras de infraestrutura fluvial e de estudos sobre as águas superficiais e subterrâneas da Bacia do Prata, que ganhava, cada vez mais, visibilidade estratégica pela possibilidade de facilitar o crescente fluxo de comércio na região.

**GOVERNANÇA MULTINÍVEL NA BACIA DO PRATA E O PROJETO DA HIDROVIA
PARAGUAI-PARANÁ**

Vale mencionar que desde a criação do Tratado da Bacia do Prata, reconhecia-se a importância de se estabelecer cooperação com Organizações Internacionais, para o desenvolvimento de estudos relativos aos projetos a serem implementados na região.

Em 1973, a pedido do CIC, a Organização dos Estados Americanos (OEA) elaborou um estudo sobre os recursos naturais da Bacia do Prata, o qual permitiu orientar ações dos países para o aproveitamento de potencialidades no que tange à energia e transporte, além de localizar zonas ambientalmente críticas. Nesse estudo apontava-se que qualquer intervenção nos rios da Bacia do Prata teria custos econômicos e, principalmente, ambientais de alto risco para a região, e, portanto, deveriam ser seguidos de análise extremamente criteriosa para impedir a degradação dos ecossistemas. Este é o caso da sub-bacia do Alto Paraguai-Pantanal, cujo ecossistema de áreas úmidas têm papel chave na regulação hídrica do conjunto da Bacia do Prata (ZUGAIB, 2007).

Quando o projeto da HPP foi criado em 1987, críticas de ambientalistas e da comunidade internacional apontaram os potenciais impactos ambientais na região; por isso, o CIH, com apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e de fontes de financiamento provenientes dos países platinos, iniciou uma série de estudos a respeito da viabilização do projeto da HPP e os potenciais impactos ambientais (ZUGAIB, 2007).

De acordo com o Documento de Projeto Regional disponibilizado PNUD (PNUD RLA/90/012), ficou à seu cargo a criação de assistência técnica preparatória através da contratação de especialistas. O BID financiou a execução de estudos de melhoramentos prioritários nas condições de navegação dos segmentos mais importantes da HPP, desde o Porto de Nova Palmira até Corumbá/Porto Quijaro. O FONPLATA forneceu cooperação técnica e financeira, que permitiu elaborar os Termos de Referência dos aspectos socioeconômicos incluídos no projeto da HPP. O Instituto para a Integração da América Latina (INTAL) ficou responsável pela preparação de documentos sobre os aspectos legislativo e jurídico-institucional incluídos na HPP. A Associação Latino Americana de Integração (ALADI) forneceria suporte no desenvolvimento de aspectos relacionados à Legislação de Comércio e Transporte (PNUD, 1990).

Neste contexto de parcerias com órgãos internacionais para a viabilização da HPP por meio do CIH, destaca-se a manifestação da Comunidade Econômica Europeia (CEE) à época,

**GOVERNANÇA MULTINÍVEL NA BACIA DO PRATA E O PROJETO DA HIDROVIA
PARAGUAI-PARANÁ**

em apoio ao projeto da HPP, que se mostrou disposta a participar com financiamento significativo no estudo de impacto ambiental, por se tratar de tema de alta sensibilidade na Europa. Foram apresentadas muitas dificuldades para a compatibilização entre as regras das duas instâncias, principalmente, no que diz respeito à licitação para a elaboração conjunta dos estudos, além do fato de que, o empreendimento conjunto atrasaria o cronograma de atividades acordado para o projeto do PNUD (ZUGAIB, 2007).

Zugaib (2007) afirma que o projeto da HPP teve seus parâmetros consensuados entre os países. Porém, a preocupação ambiental permeou todos os estudos iniciais do projeto da HPP e reconheceu-se como uma das vertentes mais importantes e desafiadoras. O projeto adquiriu enfoque global ao longo do tempo, e se buscou priorizar a melhoria da navegabilidade, considerada seu motor propulsor. Isto porque, a navegação pelas vias fluviais seria crucial para incentivar a integração regional e o comércio, em virtude da localização estratégica do estuário do Prata que daria acesso ao oceano Atlântico, especialmente para Bolívia e Paraguai, que resultaria em maiores possibilidades de escoamento de *commodities* e inserção competitiva no mercado internacional por meio do aumento das exportações. Entretanto, os estudos realizados na década de 1990 despertaram o interesse e a preocupação de vários segmentos da sociedade, sobretudo, em virtude dos impactos ambientais do projeto, o que fez com que o CIH reconhecesse a necessidade de criação de um Foro Consultivo para integrar entidades representativas da sociedade civil com interesses comuns diretos e/ou indiretos na Hidrovia, em diversos níveis. Entre estas entidades, destacam-se: as comunidades indígenas e ribeirinhas, armadores, operadores portuários, trabalhadores, municípios e prefeituras, universidades, ONGs e outras representações, que por sua atividade específica, se relacionem com a HPP.

É mister destacar que em virtude das condições geomorfológicas que dificultavam a construção da HPP, o projeto inicial foi alterado ao longo das negociações e dos estudos produzidos. Inclusive porque os primeiros estudos para viabilização da HPP foram considerados insuficientes e amplamente criticados pela sociedade civil, que almejava a proteção da biodiversidade da região e eram contra qualquer intervenção nos rios.

Embora se tenha criado uma série de arranjos institucionais complexos, com diferentes bases e âmbitos, para lidar com a utilização cooperativa das águas transfronteiriças, sobretudo para fins de infraestrutura, não foi possível vingar as expectativas dos países e garantir que haveria plena navegação pelos rios da Bacia do Prata. Deste modo, a arena intergovernamental

**GOVERNANÇA MULTINÍVEL NA BACIA DO PRATA E O PROJETO DA HIDROVIA
PARAGUAI-PARANÁ**

vigente até então, começa a dar lugar a uma arena transnacional, na qual a participação de atores não estatais em diversos níveis (internacional, regional, nacional e subnacional) tornou-se, cada vez mais, reivindicada, sobretudo por Organizações Não-Governamentais e o setor privado, *stakeholders* legitimamente interessados quando preocupados com a viabilização ou não da HPP, diante da elaboração de novos estudos de impacto ambiental referente às obras para sua construção.

As Avaliações de Impacto Ambiental (EIA) para o projeto da HPP e a pressão de atores não estatais

Após a assinatura do Tratado da Bacia do Prata e a idealização do projeto da HPP, a fase de instituição dos arranjos para governança na Bacia do Prata foi marcada com a justificativa de crescimento econômico dos países que se beneficiariam com as obras de infraestrutura para prover a navegação ao longo dos quatro trechos da HPP versus o aumento da conscientização a respeito das possíveis degradações ambientais que essas provocariam.

No âmbito internacional, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em 1972 em Estocolmo, revelou as preocupações sobre os impactos ambientais provocados pela necessidade de crescimento econômico a qualquer custo. Apesar dessa importante iniciativa para a inserção da pauta ambiental na agenda dos Estados, as disputas políticas-ideológicas-econômicas predominavam. Na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, realizada em 1992 no Rio de Janeiro, a nova ordem mundial possibilitou que os Estados e os atores não estatais reconhecessem a necessidade de conciliar conservação ambiental, com crescimento econômico e justiça social, pilares da proposição do desenvolvimento sustentável, que demanda evolução, mas também gera críticas.

Nesse novo contexto, a Avaliação de Impacto Ambiental (EIA) se tornou uma questão chave nas últimas décadas, em virtude das implicações das ações humanas no meio ambiente para fins econômicos, que se tornaram cada vez mais complexas em virtude de seus impactos, não somente na escala local, mas também transfronteiriço.

O termo *Environmental Impact Assessment* (EIA) deriva do *National Environmental Policy Act* (NEPA), uma lei nos EUA que promove o aprimoramento das questões ambientais, promulgada em 1970. A lei estabeleceu um ambiente político para orientar as atividades de órgãos federais cujas ações tinham o poder de afetar pessoas, comunidades e o ambiente natural

**GOVERNANÇA MULTINÍVEL NA BACIA DO PRATA E O PROJETO DA HIDROVIA
PARAGUAI-PARANÁ**

de maneiras significativas. Além disso, a lei trouxe como fundamento a implantação do sistema de EIA naquele país, bem como a busca de procedimentos metodológicos e técnicos para minimizar os impactos ambientais, sendo, portanto, uma resposta ao aumento da preocupação científica e popular sobre mudanças ambientais na contemporaneidade (MORGAN, 2012).

De forma genérica, Morgan (2012) descreve a EIA como a avaliação das ações de um projeto e suas prováveis implicações para todos os aspectos do meio ambiente, do social ao biofísico, antes que as decisões sejam tomadas, visando desenvolver respostas adequadas às questões identificadas na avaliação.

A importância da avaliação de impacto progrediu e ganhou reconhecimento público dos principais problemas ambientais, além de ser reconhecida por uma série de convenções, protocolos e acordos no âmbito da ONU, o que culminou na universalidade do termo para a gestão ambiental e sua aplicação em diversos projetos que podem ter impacto significativo no meio ambiente. Os principais impactos negativos, portanto, envolveriam mudanças climáticas, perda de biodiversidade, ameaças as fontes e qualidade de água doce e danos aos ecossistemas marinhos. Ao almejar o desenvolvimento econômico a todo custo, os governos podem tentar acelerar a tomada de decisão sobre projetos de infraestrutura, podendo enfraquecer as disposições relativas à proteção do meio ambiente, inclusive dificultando a realização da avaliação de impacto ambiental (MORGAN, 2012).

As preocupações ambientais em relação ao projeto da HPP nos anos 1990, permearam todas as negociações entre as delegações no âmbito do CIH, que passaram a reconhecer a importância das Avaliações de Impacto Ambiental na região e dos estudos que considerassem a Hidrovia como um todo. Porém, mesmo no curto prazo, alguns projetos prioritários ainda foram indicados pelos países para serem executados, e com objetivo de evitar atrasos em relação às obras da HPP, as delegações decidiram considerar os projetos em dois módulos distintos: Módulo A (intervenções prioritárias no curto prazo) e Módulo B (obras de médio e longo prazo). Esta metodologia passaria a ser adotada na elaboração das EIA e dos estudos de viabilidade técnica e econômica das futuras obras da HPP. A proposta de divisão dos projetos em módulos foi sugerida pelo Brasil, para solucionar dificuldade de ordem política surgida no grupo técnico, decorrente da oposição daqueles países membros a respeito da elaboração de estudos mais aprofundados, pois se temia o atraso na liberação de recursos para o financiamento do projeto. No caso da HPP, foi nítida a pouca importância dada aos estudos de impacto

**GOVERNANÇA MULTINÍVEL NA BACIA DO PRATA E O PROJETO DA HIDROVIA
PARAGUAI-PARANÁ**

ambiental em um primeiro momento por alguns países, pois estes estavam mais preocupados com o desenvolvimento regional se a Hidrovia fosse viabilizada (ZUGAIB, 2007).

À época, ONGs e cientistas do mundo todo passaram a questionar a veracidade das EIA para o projeto da HPP, sobretudo, no trecho mais sensível (Cáceres/Corumbá), onde as obras de infraestrutura poderiam resultar em impactos negativos à região que compreende o Pantanal mato-grossense, área de preservação ambiental e reguladora de todo o sistema hidrológico Paraguai-Paraná. Nesse sentido, os estudos posteriores passariam a reduzir o alcance do projeto original, no qual foi excluído as obras para o trecho Cáceres/Corumbá (ZUGAIB, 2007).

As pressões exercidas por estes atores não estatais no projeto da HPP e seus prováveis impactos ambientais foram cruciais para que o CIH colocasse no centro do debate a importância e a elaboração de novos estudos, desta vez, mais aprofundados e completos. Para tanto, o CIH encomendou a elaboração de dois estudos em 1995, visando identificar os principais impactos ambientais, os custos e benefícios da implementação da Hidrovia. Estes estudos seriam administrados pelo Escritório das Nações Unidas para Serviços de Projetos (UNOPS), órgão operacional da ONU com diversas competências, entre essas, auxílio em projetos de infraestrutura e outras aquisições, priorizando o desenvolvimento sustentável em diferentes países (UNOPS, 2019).

Estes estudos envolveram a participação do setor privado por meio do consórcio de empresas de consultoria, e contaram com os aportes do BID, do FONPLATA, do PNUD e dos países envolvidos no projeto da HPP. Porém, outra vez, os estudos foram criticados pelas delegações e classificados como vagos, imprecisos e incompletos em virtude da falta de bases, detalhes e cálculos que comprovassem suas conclusões. No caso do Brasil, as EIA realizadas foram analisadas pelo Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (IBAMA), que concluiu que as avaliações não atendiam à legislação brasileira e demandaria complementação (ZUGAIB, 2007).

Algumas ONGs Internacionais também analisaram os estudos, como o *World Wide Fund for Nature* (WWF) e encontraram uma série de equívocos conceituais, processuais e de medição, assim como erros de cálculo na análise econômica e de engenharia, classificando-os como insuficientes para embasar tomadas de decisão que considerassem a sustentabilidade da

**GOVERNANÇA MULTINÍVEL NA BACIA DO PRATA E O PROJETO DA HIDROVIA
PARAGUAI-PARANÁ**

HPP. Ademais, o empreendimento foi considerado pelas ONGs com alto risco potencial para a biodiversidade e comunidades locais que usufruem dos rios.

Em concordância Esteves, Franks e Vanclay (2012) para alcançar o desenvolvimento regional sustentável, é fundamental que os estudos sejam completos e as análises considerem potenciais impactos socioambientais podem ser causados por obras de infraestrutura, e deve servir como guia para avaliar as estratégias de desenvolvimento da economia local, garantindo condições básicas para o capital humano e econômico. Neste caso das comunidades locais, a partir da identificação dos principais setores que contribuem para o desenvolvimento econômico regional, é preciso envolver os *stakeholders* dos setores chave nos processos de tomada de decisão.

No caso da HPP, os projetos deveriam ser concebidos de maneira a reduzir ao máximo os impactos ambientais negativos e estimular as iniciativas que contribuíssem para a conservação dos recursos naturais, gerando ao mesmo tempo emprego e renda para as comunidades locais. Contudo, as avaliações de impacto continuaram, mesmo nos anos seguintes, a suscitar divergências entre os países e ONGs, em virtude de seu caráter preliminar, as omissões e lacunas identificadas pelos múltiplos atores, divergências que dificultaram o embasamento técnico para as tomadas de decisão.

De acordo com Morgan (2012), as EIA são instrumentos-chave e devem servir como base para as tomadas de decisão de governos e agências a respeito de projetos de infraestrutura, para o desenvolvimento de ações adequadas às questões identificadas na avaliação. Portanto, sem avaliações de impacto completas, uma obra de grande proporção, como a HPP, não se concretizará, sobretudo, por se tratar de uma região altamente sensível às obras de viabilização. Pelo fato das EIA da HPP terem sido criticadas ao longo dos anos por governos, ambientalistas, cientistas e ONGs, tanto nas arenas nacional, regional e internacional, o desafio será garantir com que as EIAs sejam conduzidas de forma transparente, integrada e sistêmica, considerando as múltiplas dimensões – social, ambiental, territorial, econômica, financeira e política-institucional.

Embora o conceito de EIA esteja enraizado em uma abordagem racionalista, servindo amplamente para orientar a tomada de decisão, houve nos últimos anos maior reivindicação por participação e colaboração neste processo. Ou seja, baseado nos conceitos de democracia deliberativa, racionalidade colaborativa e justiça ambiental, devido a crescente necessidade de

**GOVERNANÇA MULTINÍVEL NA BACIA DO PRATA E O PROJETO DA HIDROVIA
PARAGUAI-PARANÁ**

integrar as partes interessadas e as comunidades nos processos, enfatizando a importância da comunicação como meio de negociar soluções consensuais, que captem os valores desses participantes, e mova os tecnocratas do papel de controle para o papel de facilitador no processo de tomada de decisão (MORGAN, 2012).

No âmbito do projeto da HPP, a criação do Foro Consultivo foi a iniciativa para integrar os diferentes atores não governamentais que tinham ligação ou interesse direto na Hidrovia, mas acabaram não participando na elaboração das EIA. Enquanto isso, o setor privado foi atuante a pedido do CIH, das agências internacionais e das delegações dos Estados, mas tiveram sua legitimidade contestada pela sociedade civil organizada e comunidades epistêmicas. Além disso, ONGs, como o WWF, a Coalisão Rios Vivos e a *Wetlands International*, teceram críticas e realizaram estudos independentes e paralelos, para chamar a atenção sobre a quantidade de equívocos que haviam sido identificados nos estudos encomendados pelos Estados e Organizações Internacionais e defenderam novas metodologias de EIA para o projeto da HPP, a ser considerada em todas as fases da tomada de decisão. Esta reivindicação e participação de atores não estatais nas EIAs, reverberou em mudanças no projeto original da Hidrovia, mudando o curso das negociações a partir dos anos 2000 (ZUGAIB, 2007).

Em contrapartida, os países passaram a empreender obras paralelas em seus respectivos territórios na tentativa de manter boas condições de navegabilidade e segurança para os usuários dos rios, olvidando da intenção de integração física-transfronteiriça. Esta liberdade dos governos em implementar obras de infraestrutura em seus territórios no âmbito do projeto da HPP, se dá em virtude do próprio caráter do Acordo de Transporte Fluvial, que não limita as capacidades dos países em razão de sua legislação interna. Esta medida também esteve presente na elaboração do Tratado da Bacia do Prata, assim como o princípio da unanimidade, em que os países optaram por não conceder caráter supranacional ao documento jurídico, com vistas a manter suas disposições nacionais. A discussão sobre a delegação de competências dos organismos regionais sempre foi algo sensível para os países platinos, no qual desde o início optou-se por não criar uma entidade independente dos governos para a Hidrovia, mantendo a autodeterminação de cada Estado e o intergovernamentalismo na decisão em arenas regionais. No entanto, para um projeto de grande dimensão como a HPP, faz-se necessário que a gestão internacional seja unificada, com vistas a compatibilização das

**GOVERNANÇA MULTINÍVEL NA BACIA DO PRATA E O PROJETO DA HIDROVIA
PARAGUAI-PARANÁ**

legislações e estabelecimento de um marco de proteção ambiental comum, para evitar os impactos transfronteiriços que podem ocorrer com as obras de implementação da HPP.

A partir dos anos 2000, em um contexto de avanço dos processos de regionalismo na América do Sul, as interações sobre o uso dos recursos hídricos transfronteiriços passaram a ser amplamente afetadas, sobretudo após a criação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Sul-Americana – IIRSA, que passou a representar um projeto geopolítico para a construção de um novo espaço regional, visando ao fortalecimento da interdependência dos países da região. O projeto da HPP passou a fazer parte do portfólio da IIRSA e uma prioridade.

Diante desse contexto, acreditamos que as abordagens mais participativas são caminhos essenciais para minimizar as assimétricas relações de poder, visto que uma EIA incompleta ou que prioriza alguns aspectos em detrimento de outros, serve como justificativa técnica para o exercício da hidropolítica. Contudo, a essência de uma EIA é levantar as condições ambientais, sociais e econômicas de forma integrada e multiescalar, com o objetivo de respaldar tecnicamente a tomada de decisão pelos múltiplos atores legitimamente interessados – estatais e não estatais – apontando meios de minimizar e compensar os impactos que determinadas ações humanas – como obras de infraestrutura – podem provocar.

Por fim, não podemos olvidar de mencionar que as legislações ambientais dos países platinos são distintas e com diferentes níveis de exigência, especialmente, no que tange as licenças ambientais para as obras de infraestrutura. Nesse sentido, essas disparidades tornam-se barreiras para a continuidade de projetos, cujas propostas transcendem as fronteiras das unidades políticas estatais e evidencia que há muito para caminhar no sentido de prover o uso harmônico das águas da Bacia do Prata.

Considerações Finais

Os países cujos territórios encontram-se na Bacia do Prata reconheceram a importância de criarem ambiente propício para a cooperação regional e evitar novos conflitos no subcontinente. Os esforços para a utilização cooperativa e equitativa dos recursos hídricos da Bacia do Prata resultaram na criação de um arcabouço institucional-normativo de governança regional, composto por Acordos Internacionais, Organizações Intergovernamentais, instituições nacionais com competências voltadas ao cumprimento dos objetivos recomendados

**GOVERNANÇA MULTINÍVEL NA BACIA DO PRATA E O PROJETO DA HIDROVIA
PARAGUAI-PARANÁ**

no Tratado da Bacia do Prata, evidenciando um sistema complexo. No entanto, identificamos que os governos centrais não delegaram parte de suas soberanias para Organizações Intergovernamentais Regionais que seriam responsáveis pela gestão das águas desta bacia, com autoridade para determinar as regras e os procedimentos, o que resultou em poucos avanços em relação a implantação dos projetos previstos, como o projeto da Hidrovia Paraguai-Paraná.

O projeto da HPP representou uma importante iniciativa de cooperação multilateral, voltado para a promoção do desenvolvimento regional por meio da infraestrutura para navegação fluvial; entretanto, suscitou sérios riscos socioambientais que poderiam resultar em modificações nos fluxos dos rios da Bacia do Prata, com impactos significativos para àqueles que utilizam suas águas para outros fins, como agricultura, abastecimento doméstico e geração de energia. O desafio de conciliar interesses econômicos, justiça social e conservação ambiental motivou atores não estatais, como o setor privado, sociedade civil organizada e comunidades epistêmicas a reivindicarem suas respectivas participações nos processos de tomada de decisão referentes ao projeto da HPP.

Nesse contexto, a construção da governança multinível tornou-se um possível caminho para a região, diante da busca do consenso entre os diferentes atores, sobretudo para a realização de estudos de impacto e financiamento das obras. Desde o início, o projeto da HPP suscitou diversos problemas de ordem ambiental, por isso, a necessidade de EIA para orientar a tomada de decisão dos governos e das agências financiadoras, como o BID e o FONPLATA.

A falta de estudos completos a respeito da HPP e com lacunas sobre vários pontos, gerou campanhas de mobilização contra qualquer intervenção nos rios platinos. As primeiras Avaliações de Impacto Ambiental (EIA) foram consideradas superficiais e não condiziam com a realidade ambiental e social da região, emperrando as negociações e as obras para esta grande Hidrovia. A ênfase na infraestrutura física regional pareceu priorizar o desenvolvimento econômico em detrimento do uso sustentável dos recursos hídricos da Bacia do Prata. Por conseguinte, os atores não estatais preocupados com a proteção ambiental e respeito às comunidades ribeirinhas e indígenas, reivindicavam que as EIAs fossem mais detalhadas para as obras nos trechos da HPP. Por isso, o projeto original da Hidrovia foi modificado e várias obras para sua viabilização foram paralisadas. Aqueles trechos já existentes continuam em funcionando, cujas obras dependem do Estado no território que se encontram.

**GOVERNANÇA MULTINÍVEL NA BACIA DO PRATA E O PROJETO DA HIDROVIA
PARAGUAI-PARANÁ**

Embora exista um sistema de governança regional, falta a articulação mais consistente, participativa e transparente para equilibrar os múltiplos interesses relacionados a utilização das águas transfronteiriças da Bacia do Prata. Tal questão continuará sendo um desafio para os países, sobretudo após a integração do projeto da HPP no portfólio da IIRSA, a partir dos anos 2000, e diante das pressões nacionais e internacionais para a promoção do desenvolvimento sustentável na América do Sul.

Para que a governança multinível e multiescalar seja um caminho possível para a gestão compartilhada da Bacia do Prata, e no caso da viabilização da HPP, é fundamental que os Estados platinos dediquem esforços no sentido de cooperarem entre os níveis de poder (nacional, subnacional e regional/transfronteiriço), considerando a participação dos atores não estatais nos processos de tomada de decisão, com suas respectivas realidades e interesses, e como forma de se basearem tecnicamente para as decisões, as EIA precisam ser coerentes e completas no diagnóstico e proposição de quais trechos realmente podem receber determinadas obras, conectando a Hidrovia com outros modais de transporte, mas não com o estrito objetivo de promover o escoamento de *commodities* ou produtos de baixo valor agregado para atender ao mercado externo mas, especialmente, que a integração física regional por via fluviais destine-se a promoção associada e equilibrada entre desenvolvimento humano, crescimento econômico e conservação ambiental.

Referências

BACHE, Ian; FLINDERS, Matthew (Ed.). *Multi-level governance*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

CASTRO, José E. Water governance in the twentieth first century. *Ambiente & Sociedade*, v. X, nº 2, p. 97-118, 2007.

CASTRO, Iná E. *Geografia e política: território, escalas de ação e instituições*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

CONCA, Ken. *Governing Water*. Cambridge: MIT Press, 2006.

COSTA, José A. F.; SOLA, Fernanda; SILVA, Solange T. da. Análise Jurídica da Convenção de Nova Iorque de 1997. *Revista de Direito Ambiental*, v. 83, 2016.

DELMAS, Magali A.; YOUNG, Oran R. *Governance for the Environment – New Perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

**GOVERNANÇA MULTINÍVEL NA BACIA DO PRATA E O PROJETO DA HIDROVIA
PARAGUAI-PARANÁ**

DORATIOTO, Francisco F. M. *O Império do Brasil e a Argentina (1822-1889)*. Textos de História, Brasília, v. 16, n. 2, p. 217-274, 2008.

ESTEVES, Ana M.; FRANKS, Daniel; VANCLAY, Frank. *Social Impact Assessment: the state of the art*, Impact Assessment and Project Appraisal, 30: 1, 34-42, 2012.

EVTEA – Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental. *Hidrovia do Rio Paraguai*. Portal eletrônico Hidrovia do Rio Paraguai. Disponível em <www.hidroviarioparaguai.wordpress.com>. Acesso em: 22/01/2019.

JESUS, Bianca de O; GARCIA, Tatiana de S. L. Hidrovia Paraguai-Paraná: dimensões geopolíticas e desafios para sua viabilidade. In: SENHORAS, Elói M.; VITTE, Claudete de C. S.; ROCHA, André S. (org.). *Geografia e Relações Internacionais: ensaios sobre a América do Sul e o Brasil*. Boa Vista: Editora da UFRR, 2019, p. 35-61

GARCIA, Tatiana de S. L; RIBEIRO, Wagner C. Governança de águas transfronteiriças na Bacia do Prata. In: Seminário de Relações Internacionais, 3º, 2016, Florianópolis. *Anais...* ABRI, Florianópolis, 29 e 30 de setembro de 2016, p.1-12.

LE PRESTRE, Philippe. *Ecopolítica Internacional*. São Paulo: Senac, 2000

MORGAN, Richard K. *Environmental impact assessment: the state of the art*, Impact Assessment and Project Appraisal, 30:1, 5-14, 2012.

NOLTE, Detlef; WEHNER, Leslie E. *Geopolitics in Latin America, Old and New*. London: Routledge Handbook of Latin American Security, 2015.

NYE JR., Joseph S. *Cooperação e conflito nas relações internacionais*. São Paulo: Editora Gente, 2009.

OSTROM, Elinor. Coping with tragedies of the commons. *Annual Review of Political Science* 2 (1):493-535, 1999.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Documento de Projeto (PNUD RLA/90/012)*. Disponível em: <<https://acervo.socioambiental.org/acervo/documentos/apoyo-la-hidrovia-paraguay-parana-puerto-caceres-puerto-de-nueva-palmira>>. Acesso em: 12 de junho de 2019.

ROSENAU, J. N.; CZEMPIEL, E. (Eds.). *Governance without government: order and change in world politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

SANT'ANNA, Fernanda M. Governança global dos recursos hídricos transfronteiriços: o papel da cooperação internacional e da cooperação transfronteiriça. In: Encontro Nacional ABRI, 3º, 2011, São Paulo. *Anais...* São Paulo, setembro de 2011, p. 1-20.

SANT'ANNA, F. M.; VILLAR, P. C. A governança dos recursos hídricos nas áreas de fronteira: integração e ordenamento territorial. In: Congresso Iberoamericano de Estudios

**GOVERNANÇA MULTINÍVEL NA BACIA DO PRATA E O PROJETO DA HIDROVIA
PARAGUAI-PARANÁ**

Territoriales y Ambientales, 5º, 2014, São Paulo. *Anais...* CIETA, São Paulo, 8 a 12 de setembro de 2014, p. 1091-1113.

TUNDISI, José G. *Água no século XXI: enfrentando a escassez*. São Carlos: RiMa, IIE, 2009.

UNESCO - United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. *Water for people, water for life: UN World Water Development Report*. Paris, 2003.

UNOPS – UNITED NATIONS OFFICE FOR PROJECT SERVICES. Disponível em: <<https://www.unops.org/>>. Acesso em: 14 de junho de 2019.

VILLELA, Anna Maria. O Tratado da Bacia do Prata. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, v. 21, n. 81, 1984, p. 147-176.

WÄLTI, Sonja. Multi-level environmental governance. In: ENDERLEIN, Henrik; WÄLTI, Sonja; ZURN, Michael (Ed.). *Handbook on Multi-level Governance*. Cheltenham: Edward Elgar, 2010, p. 411-422.

WOLF, A. T.; STAHL, K.; MACOMBER, M. F. *Conflict and cooperation within international river basins: The importance of institutional capacity*. Water Resources Update, 125. Universities Council on Water Resources, 2003. Disponível em: <<http://www.transboundarywaters.orst.edu/publications/>>.

YAHN FILHO, Armando G. *Aproveitamento Hídrico na Bacia do Prata: entre o conflito e a cooperação (de 1966 a 1992)*. Dissertação de Mestrado (Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas-UNESP, UNICAMP, PUC-SP), São Paulo, 2005.

YAHN FILHO, Armando G. *Governança multinível e uma possível prevenção de conflitos: o caso da bacia platina*. Waterlat-Gobacit Network. Transboundary Waters. v. 2, n. 3, Newcastle upon Tyne, UK, São Paulo, Brazil, 2015.

ZUGAIB, Eliana. *A Hidrovia Paraguai-Paraná*. Brasília: FUNAG, 2007.

Recebido: 31 de outubro de 2020

Aceito: 07 de janeiro de 2020

Publicado: 05 de fevereiro de 2021