

# GESTÃO AMBIENTAL TRANSFRONTEIRIÇA: DESAFIOS A GOVERNANÇA PELAS ÁGUAS NA FRONTEIRA BRASIL-URUGUAI

## CROSS-BORDER ENVIRONMENTAL MANAGEMENT: CHALLENGES FOR GOVERNANCE IN THE BRAZIL-URUGUAY BORDER WATERS

MAURÍCIO PINTO DA SILVA<sup>i</sup>, DRIELE BRUM DIAS<sup>ii</sup> & LORENA SILVEIRA MUNHOZ<sup>iii</sup>

Universidade Federal de Pelotas

<sup>i</sup>mauriciomercosul@gmail.com, <sup>ii</sup>drikka.dias@hotmail.com, <sup>iii</sup>lorena.munhoz@hotmail.com

**RESUMO.** A conferência de Estocolmo, constituiu-se em uma etapa importante e histórica para a evolução do tratamento das questões ambientais no plano internacional e também no âmbito interno de grande parte dos países. Após o surgimento da agenda ambiental internacional (Estocolmo, 1972) o Brasil continua exercendo um importante papel no cenário de negociações e acordos internacionais. Assim, em um mundo no qual as fronteiras políticas se tornam cada vez mais voláteis e a velocidade de informações aumenta exponencialmente, novas questões, políticas e atores assumem o protagonismo no cenário internacional, em especial na área ambiental. Nesse contexto, é importante destacar que em 2013 a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) teve como tema de sua campanha institucional a Cooperação Internacional pela Água. De acordo com UNESCO há no mundo 263 bacias hidrográficas com corpos d'água transfronteiriços e 145 países que possuem seus territórios dentro dessas bacias. Um total de 33 desses Estados encontra-se totalmente inseridos em bacias hidrográficas transfronteiriças ou possuem mais de 90% de seu território contido em áreas de drenagem de rios compartilhados com outros países. Assim, interessa-nos, neste trabalho evidenciar a experiência de gestão e governança ambiental pelas águas na fronteira entre Brasil e Uruguai, trazendo como objeto de análise o Tratado de Cooperação para o Aproveitamento dos Recursos Naturais e o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim - Decreto nº 81.351 de 17 de Fevereiro de 1978. A problemática da governança territorial nas fronteiras, por exemplo, em uma perspectiva histórica destaca-se em razão dos países, em sua maioria, aplicarem regulações específicas para suas áreas de fronteira, geralmente qualificadas como “zonas” ou “faixas de segurança”. A agenda internacional do meio ambiente tem trazido relevantes trabalhos para o desenvolvimento de ações em prol de um regime transnacional, na convergência do plano ambiental internacional: o exemplo da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano; a Conferência do Rio de Janeiro em 1992 – Rio 92 – denominada Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento; a Conferência de Johannesburgo, África do Sul, em 2002; e a Conferência Rio + 20 também na cidade do Rio de Janeiro; bem como, os demais instrumentos da ordem ambiental internacional como: Relatório de Brundtland; Protocolo de Kyoto; Convenção do Clima e a convenção da Biodiversidade. Por fim, esta proposta de estudo revela-se desafiadora, não somente pelo tema a ser discutido, mas, sobretudo, quando neste ano (2013) a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) da Presidência da República lançam na primeira edição da Série Estudos Estratégicos, tendo como tema os estudos sobre Água e Desenvolvimento Sustentável - Recursos Hídricos Fronteiriços e Transfronteiriços do Brasil.

**PALAVRAS-CHAVE.** GEOPOLÍTICA AMBIENTAL, FRONTEIRA, GOVERNANÇA AMBIENTAL.

**ABSTRACT.** The Stockholm Conference, constitutes an important and historic step for the evolution of the treatment of environmental issues at the international level and also within most countries. After the emergence of the international environmental agenda (Stockholm, 1972) the Brazil continues to exercise an important role in the scenario of negotiations and international agreements. So, in a world in which the political boundaries become increasingly volatile and the speed of information increases exponentially, new issues, policies and actors assume the leading role in the international arena, particularly in the environmental area. In this context, it is important to highlight that in 2013 the United Nations Educational, scientific and Cultural Organization (UNESCO) had as a theme of his campaign For International institutional by water. According to UNESCO's worldwide 263 watersheds with transboundary water bodies and 145 countries that have their territories within these basins. A total of 33 of these States is fully inserted into cross-border river basins or own more than 90% of its territory contained in the drainage areas of rivers shared with other countries. Thus, we are interested in, in this work highlight the experience of management and environmental governance by the waters on the border between Brazil and Uruguay, bringing

as object of analysis the Treaty of Cooperation for the exploitation of natural resources and the development of the basin of Lagoa Mirim-Decree n° 81,351 of February 17, 1978. The problem of territorial governance across borders, for example, in a historical perspective stands out on account of the countries mostly apply adjustments specific to their border areas, usually qualified as “zones” or “security” tracks. The international agenda on the environment have brought relevant works for the development of actions in favour of transnational arrangements, at the convergence of international environmental plan: the example of the United Nations Conference on Human Environment; the Conference of Rio de Janeiro in 1992 – Rio 92 – called the United Nations Conference on environment and development; the Conference in Johannesburg, South Africa, in 2002; Rio + 20 Conference and also in the city of Rio de Janeiro; as well as other instruments of international environmental order as: Brundtland report; The Kyoto Protocol; The climate Convention and the Biodiversity Convention. Finally, this proposed study proves to be challenging, not only for the topic to be discussed, but, above all, when this year (2013) Strategic Affairs Secretariat (SAE) of the Presidency of the Republic roll the first edition of Strategic Studies series, having as theme the studies on water and Sustainable Development-Border and cross-border water resources of Brazil.

**KEYWORDS.** ENVIRONMENTAL GEOPOLITICS, BORDER, ENVIRONMENTAL GOVERNANCE.

## APRESENTAÇÃO DO TEMA

A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) teve como tema principal para o ano de 2013 a Cooperação Internacional pela Água. Nesse sentido, este trabalho visa exhibir os desafios da gestão, cooperação e governança internacional pelas águas em áreas de fronteira entre países. Interessa-nos, evidenciar a experiência de gestão, cooperação e governança na fronteira entre a República Federativa do Brasil e a República Oriental do Uruguai, trazendo como objeto de estudo e discussão o Tratado de Cooperação para o Aproveitamento dos Recursos Naturais e o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim - Decreto n° 81.351 de 17 de Fevereiro de 1978 – que prevê a estreita colaboração entre os países para promover o desenvolvimento integral da Bacia da Lagoa Mirim, localizada na fronteira entre os dois países.

Assim, este trabalho abrange uma discussão relacionada a temas como: cooperação, gestão e governança ambiental internacional, em especial entre Brasil-Uruguai. O objetivo central deste trabalho é analisar o processo de gestão e cooperação pela água na fronteira Brasil-Uruguai, evidenciando as representações institucionais locais, regionais e nacionais; identificando também o modelo de gestão estabelecido por Brasil e Uruguai a partir do o Tratado e principalmente o tratamento do tema ambiental. O presente trabalho utilizou-se principalmente do método de abordagem qualitativo, possibilitando identificar os aspectos sociais, históricos e ambientais deste processo de gestão e cooperação internacional pelos recursos naturais na fronteira entre os referidos países.

Nesse sentido, a abordagem qualitativa deste processo socioambiental revelou um conjunto de relações sociais na produção e reprodução da vida social na e da fronteira, tornando-se, seguramente, a abordagem mais apropriada para análise e interpretação dos processos sociais construídos a partir do estabelecimento do Tratado de Cooperação para o Aproveitamento dos Recursos Naturais e o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim na fronteira Brasil – Uruguai. Para a efetivação deste estudo também foram realizadas pesquisas bibliográficas e principalmente documental. A pesquisa bibliográfica permitiu o estudo e discussão de temas como: a questão ambiental em nível internacional, governança como processo de gestão ambiental; a cooperação internacional pelos recursos naturais; fronteira; gestão internacional de águas; tratados e acordos internacionais

sobre a gestão de recursos naturais e principalmente, hídricos. A pesquisa documental teve como principal objeto de análise o Tratado de Cooperação para o Aproveitamento dos Recursos Naturais e o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim, além de outros documentos relacionados a gestão e a cooperação pelas águas da Bacia da Lagoa Mirim, procedidos a partir da assinatura do referido Tratado.

### **PROBLEMÁTICA/QUESTÃO CENTRAL**

A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) tem como tema principal para o ano de 2013 a Cooperação Internacional pela Água. Nesse sentido, este trabalho visa exhibir os desafios da gestão e da cooperação pelas águas em áreas de fronteira entre países. Interessa-nos, evidenciar a experiência de gestão e cooperação pela água na fronteira entre a República Federativa do Brasil e a República Oriental do Uruguai, trazendo como objeto de estudo e discussão o Tratado de Cooperação para o Aproveitamento dos Recursos Naturais e o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim - Decreto nº 81.351 de 17 de Fevereiro de 1978 – que prevê a estreita colaboração entre os países para promover o desenvolvimento integral da Bacia da Lagoa Mirim, localizada na fronteira entre os dois países.

Nesse contexto, cabe destacar que o presente estudo revela-se desafiador, não somente pelo tema a ser escolhido, mas, sobretudo, quando em 2013 a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) da Presidência da República do Brasil editou em primeira edição da Série Estudos Estratégicos, os estudos sobre Água e Desenvolvimento Sustentável - Recursos Hídricos Fronteiriços e Transfronteiriços do Brasil. O presente trabalho também se justifica na tentativa de evidenciar a importância do conhecimento e reconhecimento dos instrumentos legais – Tratados e Acordos Internacionais – relacionados ao tema ambiental e suas implicações em nível local, regional e transnacional.

### **INTERLOCUÇÃO TEÓRICO-CONCEITUAL**

Em uma discussão sobre a definição de fronteiras ou espaços transfronteiriços estuda-se variedades de conceitos, muitas vezes divergentes em suas definições. Na literatura contemporânea, há várias afirmações para a conceituação do termo ou a caracterização deste espaço sensível aos Estados. Entre as principais encontram-se afirmações como: lacunas de um país para outro; áreas complicadas de se viver, convívio social praticamente inexistente ou baixa densidade de relações sociais. A concepção de fronteira está nitidamente associada às disputas, controle pelo Estado, perda da liberdade de ir e vir e também às guerras. Nos últimos anos, identificam-se mais intensamente diversas áreas do conhecimento debatendo a temática fronteiriça, remetendo a esta, significados distintos entre a perspectiva tradicional e a crítica.

Para Nogueira (2007, p. 29) “as origens políticas do conceito de fronteira estão associadas à própria formação dos Estados-nacionais, que no processo de consolidação tiveram, e ainda tem que demarcar claramente linhas divisórias, visto implicar da ordem, da norma e do poder instituído”. Nesse sentido, segundo Machado (1998:41) o termo fronteira “implica, historicamente, aquilo que sua etimologia sugere – o que está na frente. A origem histórica da palavra mostra que seu uso não está associado a nenhum conceito legal e que não é um conceito essencialmente político ou intelectual”. A percepção tradicional toma a fronteira como corte, limite, descontinuidade,

barreira entre Estados Nacionais, enquanto a geopolítica a vê como um órgão periférico do Estado que tanto pode ser receptora de influências, como pode ser polo de irradiação. A fronteira pode ser compreendida, também, como meio de articulação dos Estados para manter seus respectivos limites, isso implica no desenvolvimento de uma espécie de ciência de demarcação.

De acordo com Sarquis (1996:60) as fronteiras podem ser consideradas “amplas franjas territoriais de um lado e de outro das linhas de demarcação geográficas políticas, na qual convivem populações com particularidades próprias que as diferenciam de outras partes dos territórios nacionais”. No caso do Brasil, a concepção e normatização das áreas de fronteira têm características marcantes no processo de demarcação política. De acordo com Silva (2009:46) “neste espaço de *convivência* fez-se necessário articular uma série de funções normativas jurídicas e políticas, como a estratégia adotada pelo Brasil voltada para defesa nacional. Esta medida delimita um espaço interno que ocupa 27% do território nacional e carrega em seu bojo a ideia de soberania, conforme é estabelecido na Constituição Federal Brasileira de 1988 (art. 20, parágrafo 2)”. Mais precisamente, na fronteira entre Brasil e Uruguai, segundo Navarrete (2006, p. 1) “a fronteira entre os dois países tem uma extensão de 1.068,1 km e está perfeitamente “demarcada” por marcos de fronteira”.

Historicamente, a questão fronteiriça entre Brasil e Uruguai, no século XIX esteve marcada por diversas batalhas e ataques em constantes movimentos de recuos e avanços, permeados por tratados diplomáticos firmados entre as novas nações que se consolidavam. Neste período, esta fronteira binacional foi marcada por constantes disputas territoriais, conformando assim, um cenário de litígios e disputas. Na fronteira em análise, as articulações estabelecidas entre seus habitantes abrangem vários aspectos e acordos que foram sendo firmados sem constrangimentos entre os municípios e, principalmente, através das instituições, que transformaram o espaço territorial em uma fronteira aberta. A complexidade de fatores que permeiam a realidade fronteiriça entre países, é desafiadora para o Brasil, e nesse sentido é importante destacar algumas características deste espaço singular de aproximadamente 15.700 km, limitando-se com dez (10) países da América do Sul, abrangendo onze (11) estados e quinhentos e oitenta e oito municípios (588), a linha de fronteira, em especial com os países do Mercosul, abarca 69 municípios e uma população estimada em 1.438.206 habitantes.

Também é importante ressaltar que o limite internacional brasileiro possui 6.455 km de fronteira seca e 9.523 de águas. A legislação ambiental brasileira, avalizada pela constituição Federal de 1988, destaca-se no cenário mundial como uma das mais consistentes e consolidadas, inclusive trazendo em seu bojo, desde 1988, o Direito Penal Ambiental. Nesse contexto, o meio ambiente vem demonstrando ser uma variável importante e estratégica nos rumos das diferentes sociedades. Assim, pode-se afirmar que a gestão ambiental é um modelo de administração, adotado com o objetivo de promover ações de manutenção e recuperação do ambiente natural, no sentido de atender as necessidades individuais e coletivas. A gestão das águas fronteiriças e transfronteiriças, por exemplo, tornam-se cada vez mais desafiadoras para os diferentes países. As águas internacionais, por exemplo, são as águas transfronteiriças, compostas por rios e bacias hidrográficas que abrangem os territórios de duas ou mais nações. Podem ser rios contíguos (servem de linha divisória, fronteira) ou rios sucessivos (cortam mais de um Estado). A conceituação de bacia hidrográfica internacional determina que rios principais ou secundários de um rio internacional

sejam também considerados internacionais.

Brasil, Argentina, Uruguai, Bolívia e Paraguai tem adotado o conceito de bacia de drenagem internacional, estabelecido com a assinatura do Tratado da Bacia do Prata (1969) que prevê a utilização de princípios de cooperação na gestão de recursos hídricos integrados. Nesse contexto, o termo governança surge, por exemplo, ao final da década de oitenta de forma dispersa e com significados distintos. Em determinado momento associado à noção de regime internacional, ora ao conceito de ordem global. Por sua vez, as mudanças das duas últimas décadas do século XX ampliaram o sentido e uso desse termo, que passou a incorporar a necessidade de repensar a forma de exercer a política em um mundo marcado pelo pós-Guerra Fria, pela globalização, pelo enfraquecimento dos Estados e pelo surgimento de novas organizações internacionais. Assim, pode-se dizer que a governança surge como uma alternativa para a crise de governabilidade que se refletia na exaustão ou limitação das formas tradicionais de intervenção estatal em solucionar os problemas contemporâneos.

De acordo com ROSENAU (2000:15) as semelhanças e distinções dos conceitos de governança e de governo podem ser definidas da seguinte forma:

os dois conceitos referem-se a um comportamento visando a um objetivo, a atividades orientadas para metas, a sistemas de ordenação; no entanto, governo sugere atividades sustentadas por uma atividade formal, pelo poder de polícia que garante a implementação das políticas devidamente instituídas, enquanto governança refere-se a atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais ou formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências. Em outras palavras, governança é um fenômeno mais amplo do que governo; abrange as instituições governamentais, mais implica também mecanismos informais, de caráter não governamental, que fazem com que as pessoas e as organizações dentro da sua área de atuação tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam às suas demandas.

Atualmente apesar da extensa literatura sobre o tema e das tentativas para defini-lo não existe um conceito único de governança. Esse termo pode ser interpretado de diversas formas, segundo os grupos que dele se apropriam e de acordo com a escala utilizada. No caso internacional o termo pode ser entendido como: a) sistema composto por Estados, instituições internacionais e movimentos sociais com expressão internacional, b) uma forma de expressar como se organiza o sistema de relações internacionais sem recorrer a uma autoridade suprema; c) os múltiplos meios de atingir a cooperação entre os Estados para que esses obtenham seus interesses nacionais, d) o fortalecimento das instituições globais, internacionais e regionais, e) a evolução do direito e das normas internacionais que regulam temas comuns aos Estados, como ambiente, espaço, segurança, entre outros (VILLAR, 2012).

No caso dos recursos hídricos transfronteiriços, a governança vai se fundamentar em três pilares elementares, tais como: o primeiro é representado pelas organizações internacionais intergovernamentais, como, por exemplo, a UNESCO, UNEP e UNDP, que têm desempenhado um papel de destaque na coordenação das políticas internacionais de meio ambiente e águas e na definição dos temas da agenda ambiental global. O segundo se baseia no direito internacional do meio ambiente e das águas doces e seu calidoscópico de instrumentos de graus normativos distintos provenientes dos vários atores internacionais. A terceira base é representada pelos

mecanismos de financiamento que fornecem os recursos econômicos necessários para avançar com as políticas ambientais internacionais, como é o caso das contribuições que financiam as diversas agências internacionais, ou os fundos captados pelo Banco Mundial ou outros bancos multilaterais (VILLAR, 2012)

Ainda de acordo com VILLAR (2012) “essas três dimensões da governança internacional têm como principal objetivo estimular a cooperação entre os Estados e promover a aplicação de mecanismos previstos na gestão integrada dos recursos hídricos (GIRH)”. De forma geral, a literatura sobre água considerou a governança das águas como um conceito que vai abarcar os sistemas políticos, legais, econômicos e administrativos disponíveis para a gestão dos recursos hídricos, ou seja, quais são os arranjos estruturais formais e informais existentes capazes de influir no processo de gestão dos recursos hídricos. Por sua vez, o conceito de gestão compreende o conjunto de ações estabelecidas para disciplinar as relações de uso da água diante do contexto socioambiental existente.

Nesse contexto, a área de fronteira Brasil – Uruguai formada por municípios de pequeno e médio porte, e na sua maioria com a mesma vocação e problemas comuns, a criação de estruturas multimunicipais/regionais, com gerência regional transfronteiriça, possibilitando agilidade administrativa, mais resolutividade e a formação de parcerias para investimentos conjuntos que atendam a necessidades como a construção de escolas, hospitais, aterros sanitários, e outros, parece uma alternativa frente a governança deste território particular. Assim, é necessário reconhecer também que os processos de cooperação internacional e/ou de integração regional, bem como os processos de globalização geram conseqüentemente um reordenamento do espaço geopolítico nas áreas de fronteira entre países.

Na atualidade a política externa brasileira tem se mostrado atuante e vigilante na manutenção do patrimônio hídrico e da soberania nacional. A atenção do Brasil ao uso de seus recursos hídricos data de longo tempo, sendo em 1934, com a criação do Código das Águas. Na América do Sul, com hidrografia de águas abundantes, há 37 bacias hidrográficas com recursos hídricos contínuos ou contíguos, e todos os 13 países da região compartilham alguma espécie de corpo hídrico – o território do Paraguai, por exemplo, encontra-se totalmente dentro de uma bacia com rios transfronteiriços. (BRASIL, 2013). Em termos de bacias hidrográficas, há as grandes bacias Amazônica e do Prata (Paraguai, Paraná e Uruguai), além de duas pequenas bacias onde se encontram rios-símbolo dos limites do país – o Oiapoque e o Arroio Chuí – respectivamente nas bacias Costeiras do Norte (no Amapá, fronteira com a Guiana francesa) e na bacia da Lagoa Mirim - São Gonçalo (delimitando as divisas com o Uruguai). Dentre as principais ações de abrangência internacional em que o Brasil é protagonista cabe destaque a organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), onde o potencial hídrico é compartilhado pelos países da Bacia Amazônica e as ações de cooperação são frequentes e necessárias, e a participação na convenção de Ramsar, que tem por objetivo a proteção e manejo sustentável de áreas úmidas.

Atualmente essa convenção tem como prioridades o uso sustentável da biodiversidade e a gestão dos recursos hídricos. Nesse sentido, de acordo com levantamento da UNESCO, há no mundo 263 bacias hidrográficas com corpos d'água transfronteiriços e 145 países que possuem seus territórios dentro dessas bacias. Um total de 33 desses Estados encontra-se totalmente

inseridos em bacias hidrográficas transfronteiriças ou possuem mais de 90% de seu território contido em áreas de drenagem de rios compartilhados com outros países (BRASIL, 2013). Assim, os recursos naturais, bem como a gestão transfronteiriça dos bens ambientais em áreas de fronteira se constituem em grandes desafios na atualidade. Tomando como exemplo as fronteiras do Prata, que compreendem cinco países sul-americanos - Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai - região de disputas territoriais seculares, foram os grandes rios que predominaram na demarcação dos limites internacionais.

## RESULTADOS PARCIAIS/FINAIS

Como visto anteriormente, entre as alternativas políticas na potencialização da integração e da cooperação fronteiriça encontram-se os Tratados, Protocolos e Acordos de cooperação multi e bilaterais, realizados entre os governos dos países interessados. Contudo, são pactuações muitas vezes realizadas em nível nacional e nem sempre chegam onde deveriam ter vigência, ou seja, a fronteira. Nesse contexto, a diferenciação existente entre as estruturas sociais, políticas e econômicas, bem como a possível mobilização social nestas áreas particulares nos inquietaram ao ponto de pesquisar a articulação quanto à integração e a cooperação entre Brasil e Uruguai a partir da limitação geográfica, política e jurídica estabelecida pela Lagoa Mirim, no extremo sul da América do Sul.

Trata-se, em síntese, da exposição, estudo e discussão da experiência de gestão e cooperação pela água, tendo como objeto de análise o Tratado de Cooperação para o Aproveitamento dos Recursos Naturais e o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim - Decreto nº 81.351 de 17 de Fevereiro de 1978 - prevê a estreita colaboração entre os países para promover o desenvolvimento integral da Bacia da Lagoa Mirim, localizada na fronteira entre os dois países. A Bacia da Lagoa Mirim esta localizada nos limites internacionais entre a Brasil e Uruguai. Considerada transfronteiriça, com regime de águas compartilhadas (Tratado de Limites de 1909 e Tratado da Lagoa Mirim de 1977), abarca recursos hídricos em uma superfície (aproximada) de 62.250 Km<sup>2</sup>, sendo 29.250 Km<sup>2</sup> (47%) no Brasil e 33.000 Km<sup>2</sup> (53%) no Uruguai. Em toda a Bacia, a Lagoa Mirim é o principal corpo d'água possuindo uma área aproximada de 3.750 Km<sup>2</sup> sendo 82% no Brasil e 18% no Uruguai, sendo o terceiro lago em extensão da América do Sul e declarada pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura/FAO como Reserva Mundial de Água Doce.

Nesse contexto, os países resolvem pela instalação de uma Comissão Mista da Lagoa Mirim. Como sede, a referida Comissão teria duas cidades, uma no Brasil - Porto Alegre e outra no Uruguai, na cidade de Trinta e Três. Em uma rápida análise sobre as deliberações do tratado observa-se que ambos os países tem direitos e deveres para em ambos os lados do limite político. Tem destaque também a passagem sobre as regras a exercerem e cumprirem, com o intuito de beneficiar todos os envolvidos, principalmente a Bacia da Lagoa Mirim e a população; o Tratado dá plenos direitos aos dois lados (Brasil - Uruguai), de criar, implantar projetos, na Bacia da Lagoa Mirim, fazendo com que a mesma seja beneficiada, além do bem estar da sociedade. Outro aspecto relevante da cooperação é que as partes envolvidas no tratado podem tomar qualquer atitude em prol da Bacia, sejam elas obras, projetos, pesquisas, programas, visando o aproveitamento dos recursos naturais ecologicamente.

Para a execução do tratado no caso de obras ou afins da Lagoa Mirim o órgão responsável é a CLM (Comissão Mista Brasileira - Uruguaia para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim), que tem poderes e deveres de responsabilidade total por essas execuções na Bacia, todas as atitudes tomadas ou planejamentos são registrados em Atas. Qualquer um dos Governos tem o livre passe de criar assuntos relacionados ao desenvolvimento econômico ou social da Bacia, existindo regras que definem os assuntos relacionados à navegação, conservação, preservação e exploração dos recursos vivos de maneira correta. Todos envolvidos são responsáveis pelo aproveitamento máximo de todos os processos e recursos que envolvam obras, projetos, ou até mesmo diretamente a água da Bacia, pois devem tomar as medidas corretas para não comprometer de forma alguma os recursos naturais.

Entre os principais objetivos do Tratado estão: elevar e desenvolver o nível social e financeiro das pessoas que vivem ao redor da Bacia; fazer uso da água para fins domésticos, urbanos e industriais; controlar as inundações que ocorrem e regularizar os escoamentos para que não ocorram enchentes; agropecuária com melhores recursos, sistema de irrigação e drenagens; o amparo dos recursos minerais, vegetais e animais e o emprego adequado dos mesmos; fabricação, transmissão da energia elétrica de modo eficiente; aperfeiçoamento dos meios de condução e comunicação, e incremento, em exclusivo, do comércio marítimo; desenvolvimento industrial do território envolvido; e desenvolvimento de pesquisas, propósitos específicos de interesse mútuo.

De acordo com Alba *et al* (2010:22) “em decorrência do Tratado Brasil-Uruguaia de 1909, foi criada em 1963 a Comissão da Lagoa Mirim (CLM), sob cuja proteção desenvolveu o Projeto Regional CLM/FAO/UNDP, no período 1965-1970”. Este projeto resultou na recomendação aos governos de ambos os países para a construção da barragem do São Gonçalo, com o objetivo de prevenir a intrusão de águas oceânicas (salinização), na Lagoa Mirim. Outra característica da Bacia da Lagoa Mirim é a sua importância para as relações diplomáticas entre Brasil e Uruguaia. Pode-se afirmar que este tratado gerou as primeiras iniciativas de desenvolvimento regional integrado, sendo a Bacia da Lagoa Mirim o principal eixo articulador.

Percebe-se que os tratados constituem o modo tradicional de formação do Direito internacional e são definidos de forma geral como “o ato jurídico por meio do qual se manifesta o acordo de vontades entre dois ou mais sujeitos de direito internacional” (VILLAR, 2012). Assim, os tratados podem, de acordo com a Convenção de Viena, serem celebrados entre Estados, entre Estados e organizações internacionais, ou entre organizações internacionais. De acordo com Tratado de Limites de 1909 e o Tratado da Lagoa Mirim de 1977, a Bacia da Lagoa Mirim caracteriza-se por ser uma bacia transfronteiriça com regime de águas compartilhadas. Ainda de acordo com Alba *et al* (2010:17) seu espelho d'água possui uma área de aproximadamente 3.749 Km<sup>2</sup>, com comprimento de 185 Km, largura média de 20 Km e ligação à Lagoa dos Patos através do Canal São Gonçalo, que apresenta extensão de 76 Km. A Bacia se divide em oito bacias hidrográficas menores: (1) A Bacia do São Gonçalo (9.147 Km<sup>2</sup>), cujo o principal afluente é o Rio Piratini; (2) A Bacia do Arroio Grande (4.080 Km<sup>2</sup>) que incorpora dentre outros, o próprio Arroio Grande e o Arroio Chasqueiro; (3) A Bacia do Litoral (6.416 Km<sup>2</sup>), onde se localizam o Banhado do Taim, a Lagoa Mangueira e outras menores; (4) A Bacia do Tacuari (5.143 Km<sup>2</sup>); (5) A Bacia do Cebollati (17.328 Km<sup>2</sup>); (6) A Bacia do Sarandi (1.266 Km<sup>2</sup>); (7) A Bacia do São Miguel (6.933 Km<sup>2</sup>), integrada pelo arroio São



Miguel e outros cursos hídricos de menor expressão; e (8) A Bacia do Rio Jaguarão (8.188 Km<sup>2</sup>). As bacias (1) a (3) se localizam em território brasileiro, as bacias (4) a (6) em território uruguaio e as bacias (7) a (8) na região da fronteira.

A institucionalização e a instrumentalização de um processo de governança ambiental capaz de regular as relações estabelecidas entre diferentes Estados em áreas de fronteira se constituem atualmente em prioridade na agenda internacional contemporânea, fato que pode ser verificado pela grande mobilização internacional acerca destes temas. Contudo, cabe destacar que Brasil e Uruguai ao longo dos últimos trinta anos vem cooperando de maneira singular. Nesse contexto, de acordo com Vianna (2012:52) “destas negociações bilaterais resultou no final de 1963, o intercâmbio de Notas Reversais entre os Ministérios de Relações Exteriores de ambos os países. Nos termos deste acordo, foi criada a Comissão Mista Brasileiro-Uruguaia para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (CLM), composta de uma Seção Brasileira e uma Delegação Uruguaia, a quem caberia coordenar as ações conjuntas relativas à bacia da lagoa Mirim”. Ainda segundo Vianna (2012:52) “o significado histórico destas iniciativas deve ser resultado – quase meio século após – por seu caráter diferenciado, talvez pioneiro no contexto sul-americano, no sentido de conjugar os esforços de dois países limítrofes para promover o desenvolvimento harmônico de uma bacia transfronteiriça, revelando uma visão prospectiva bem avançada para aquela época”.

Tais relações entre os países são estabelecidas sob a coordenação e encaminhamento dos Ministérios das Relações Exteriores, sendo prerrogativa do governo federal a assinatura de documentos envolvendo as relações no plano internacional. As denominações mais comuns aos atos internacionais são: Acordos, Tratados, Convenção, Protocolo e Memorando de Entendimento. De acordo com Vianna (2012, p. 52)

o projeto regional CLM/FAO/PNUD para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim teve início em meados de 1965 e foi concluído no final de 1970, quando da entrega de um amplo Relatório Final (Comprehensive and Summary Reports) abrangendo todos os estudos, pesquisas, dados coligidos e proposições formuladas em quase cinco anos de trabalho. O investimento total realizado pela FAO/PNUD e os governos do Brasil e Uruguai, através da CLM, alcançou um montante estimado, na época, em cerca de US\$ 5 milhões, o que, em valores atuais (2007, aproximadamente 40 anos após) corresponde à expressiva cifra de US\$ 31 milhões.

Para a realização das atividades do Projeto, no Brasil, as equipes brasileiras atuaram como suporte aos técnicos da FAO. De acordo com Vianna (2012) entre os principais legados do projeto regional CLM/FAO/PNUD para o desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim, foi o grande acervo técnico científico elaborado, que segundo o autor caracteriza-se por ser “expressivo em termos de novas informações disponibilizadas sobre a realidade regional, e também, muito significativa quanto ao conjunto de recomendações e projetos propostos”. De acordo com Vianna (2012) o legado do Projeto consistia em: Acervo técnico científico: elaboração de inúmeras cartas geográficas em diferentes escalas; ampliação do banco de dados sobre as condições climáticas regionais; mapeamento semi detalhados dos solos; amplo estudo da disponibilidade de recursos hídricos, incluindo a extensão do histórico dos níveis d’água na lagoa Mirim para um período de 100 anos, avaliação da intensidade e frequência das estiagens e cheias e suas consequências sobre a economia regional; análise das condições socioeconômicas da região, indicando as principais carências e

limitações, bem como as potencialidades, além de um conjunto de recomendações e projetos, tais como: ante-projeto de estrutura de controle do Canal São Gonçalo, visando impedir a intrusão de águas salinas na Lagoa Mirim, de modo a garantir a qualidade da água para abastecimento urbano, dessedentação animal e irrigação dos cultivos, dentre outros usos; elaboração de vários anteprojetos de barragens, a saber: dos arroios Pelotas, Chasqueiro, Arroio Grande e rio Piratini, no Brasil; Rio Jaguarão (Centurião e Talavera), transfronteiriças, visando ao controle de cheias, geração de energia elétrica, à irrigação e ainda, ao desenvolvimento da piscicultura e do turismo; além de muitas outras recomendações para a preservação ambiental e o melhor aproveitamento das potencialidades regionais agora mais bem identificadas.

Quanto ao tratamento do tema ambiental no Tratado, percebe-se a presença no artigo IV de temas como: os estudos, planos, programas e projetos necessários à realização de obras comuns destinadas ao melhor aproveitamento dos recursos naturais da Bacia; o abastecimento de água com fins domésticos, urbanos e industriais; a regularização das vazões e o controle das inundações; o estabelecimento de um sistema de irrigação e drenagem para fins agropecuários; a defesa e utilização adequada dos recursos minerais, vegetais e animais; a produção, transmissão e utilização de energia hidrelétrica; o incremento de meios de transporte e comunicação e, de maneira especial, da navegação. No artigo XVI, também tem expressividade o tema ambiental, quando são apontados os seguintes objetivos: *Propor a cada um dos Governos projetos de normas uniformes sobre assuntos de interesse comum relativos, entre outros, à navegação; prevenção da contaminação; conservação, preservação e exploração dos recursos vivos; e colocação de tubulações e cabos subfluviais e aéreos; e As Partes Contratantes adotarão as medidas adequadas para que os diversos aproveitamentos das águas, a pesquisa, a exploração e o uso dos recursos naturais da área, dentro de suas respectivas jurisdições, não causem prejuízo sensível à navegação, à quantidade ou à qualidade da água ou ao meio ambiente.*

Em continuidade aos objetivos propostos no trabalho, identificam-se apontamentos que incidem diretamente num modelo de gestão compartilhado dos recursos naturais, estabelecido por Brasil e Uruguai a partir do o Tratado de Cooperação para o Aproveitamento dos Recursos Naturais e o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim, bem como, na dinâmica transfronteiriça desta região. Em relação a dinâmica socioterritorial da fronteira, o Tratado brevê em seu artigo IX o seguinte: *não afetará as respectivas jurisdições nacionais e seu exercício pleno, de acordo com os seus correspondentes ordenamentos jurídicos; as ações nacionais e binacionais a que se refere o Artigo 3: procurarão atingir, entre outros, os seguintes propósitos; o desenvolvimento de projetos específicos de interesse mútuo.* (Tratado da Bacia da Lagoa Mirim)

Ainda nesse contexto, o artigo IX prevê: *a) Facilidades para a livre circulação na fronteira e permanência no território da Parte de que não são nacionais, aos membros da CL Me às pessoas a que esta outorgue o documento pertinente; b) facilidades aduaneiras, fiscais e de trânsito para que os veículos, embarcações e equipamentos a serviços da CL M possam cruzar a fronteira e circular livremente pelos territórios das Partes Contratantes.* Percebe-se que, no campo da cooperação regional o Tratado de Cooperação para o Aproveitamento dos Recursos Naturais e o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim como um instrumento exemplar de cooperação pelos recursos naturais situados na fronteira entre os dois países. Nesse sentido, de acordo com VLLAR (2012) “a eficiência dos tratados internacionais sobre meio ambiente e águas varia consideravelmente. As normas estabelecidas

possuem graduações bastante distintas em relação ao poder de vincular os Estados e à objetividade quanto aos compromissos assumidos”.

Cabe destacar que a agenda internacional do meio ambiente tem trazido relevantes trabalhos para o desenvolvimento de ações em prol de um regime transnacional, na convergência do plano ambiental internacional: o exemplo da Conferencia das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano e como resultado a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma); a Conferência do Rio de Janeiro em 1992 – Rio 92 – denominada Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento; a Conferência de Johannesburgo; e a Conferência Rio + 20 também, bem como os demais instrumentos da ordem ambiental internacional como: Relatório de Brundtland; Protocolo de Kyoto; Convenção do Clima e a convenção da Biodiversidade demonstram os desafios da gestão ambiental em áreas de fronteira entre países. A intenção principal deste trabalho foi estabelecer alguns parâmetros iniciais que possam servir de base para o estudo dos agentes sociais e suas relações constitutivas (Tratados, Acordos e normas) para as áreas de fronteira.

Assim sendo, com ênfase em um processo mais amplo, procurou-se evidenciar algumas características singulares deste processo inédito de cooperação binacional na área ambiental, a partir do Tratado de Cooperação para o Aproveitamento dos Recursos Naturais e o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim - Decreto nº 81.351 de 17 de Fevereiro de 1978. Ao longo do trabalho, também foi intenção evidenciar os processos de controle de ordem jurídica-política, nem sempre coincidentes com os limites e propósitos instituídos e emanados da mobilização social nos espaços fronteiriços. Nesse contexto, repensar um conceito ampliado de fronteira, de acordo com as novas configurações da geopolítica geradas pelo fenômeno da globalização, implica em definir a fronteira numa visão mais condizente com a realidade contemporânea.

De acordo com Barros (2011) “o Brasil é um global player na maior parte dos regimes ambientais internacionais. Tal fato decorre de duas características do cenário internacional do século XXI, como por exemplo, a grande fragmentação da governança global ambiental, ou seja, de uma miríade de iniciativas e instituições que geralmente competem entre si, refletindo a dissonância de interesses de atores internacionais”. Ainda de acordo com Barros (2011) “a política externa brasileira para o meio ambiente passou de uma posição de veto, na década de 1970, alinhada a países em desenvolvimento, temerosos da ingerência internacional, para assumir, como emergente, uma posição de país promotor, com contribuições de destaque em vários regimes internacionais”. Por fim, destaca-se que as linhas geopolíticas delimitam, na verdade, as ações governamentais, o planejamento e a manutenção dos serviços públicos, mas, não separam os valores culturais, os laços familiares, as trocas de experiências, nem impedem as praticas ilegais, nem as epidemias e nem as vulnerabilidades sociais e ambientais.

## REFERÊNCIAS

- ALBA, José Maria Filippini; GOUVÊA, Tatiana; ZARNOT, Daiane. Caracterização geoambiental e histórico do processo de desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim. In: ALBA, José Maria Filippini. *Sustentabilidade Socioambiental da Bacia da Lagoa Mirim*. Embrapa Clima Temperado; Pelotas-RS, 2010.
- BARROS, Fábio Henrique Granja e; BARROS, Jorge Gomes Cravo; PLATIAU, Ana Flávia Barros. Governança ambiental global: balanço da participação do Brasil nas negociações internacionais. In: *Os 30 anos da Política Nacional de Meio Ambiente: conquistas e perspectivas*. Rio de Janeiro: Garamond, 2011.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. 41ª. Edição atualizada e ampliada. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.
- \_\_\_\_\_. Secretaria de Assuntos Estratégicos – SAE da Presidência da República Federativa do Brasil. *Água e Desenvolvimento Sustentável - Recursos Hídricos Fronteiriços e Transfronteiriços do Brasil*. Brasília, 2013. Disponível em [http://www.sae.gov.br/site/wp-content/uploads/Publica%C3%A7%C3%A3o-%C3%A1gua\\_SAE.pdf](http://www.sae.gov.br/site/wp-content/uploads/Publica%C3%A7%C3%A3o-%C3%A1gua_SAE.pdf)
- \_\_\_\_\_. Ministério das Relações Exteriores – MRE. *Ata do Tratado de Cooperação para o Aproveitamento dos Recursos Naturais e o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim - Decreto nº 81.351 de 17 de Fevereiro de 1978*. Disponível em: <http://alm.ufpel.edu.br/wp-content/uploads/2013/05/tratadoalmcompleto.pdf>.
- MACHADO, Lia Osório. Limites, Fronteiras, Redes. In: BLAUTH, Nely; DAMIANI, Anelise; DUTRA, Saad Viviane; SCHAFFER, Naiva Otero; STROHAECKER, Tânia M. *Fronteiras e espaço global*. Porto Alegre: Associação dos Geógrafos Brasileiros - Seção Porto Alegre, 1998, p. 41 - 49.
- NAVARETE, Margarita. *Región Fronteiriza Uruguayo – Brasileira/Laboratório social para la intregación regional: cooperación e integración transfronteiriza*. Diploma de Estudios Internacionales e Integración. Faculdade de Ciências Sociais/Universidad de la República. Montevideu, 2006.
- NOGUEIRA, Ricardo José Batista. Fronteira: Espaço de Referência Identitária? *Revista Ateliê Geográfico da Universidade Federal de Goiânia – UFG/IESA*. V.1, n.2, Dez/2007, Goiânia-GO, 2007, p.27-41. Disponível em <http://www.revistas.ufg.br/index.php/atelie/article/view/3013/3051>.
- ROSENAU, J. N. Governança, Ordem e Transformação na Política Mundial. In: ROSENAU, J. N; CZEMPIEL, E. O. *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: Editora Universidade de Brasília: 2000.
- SARQUIS, Patrícia. La educación em zonas de fronteira: pntese de investigaciones realizadas em Argentina. In TRINIDADE, Aldema Menine; BEHARES, Luis Eduardo (orgs.). *Fronteiras, Educação, Integração*. Santa Maria/RS. Ed. Pallotti, 1996.
- SILVA, Maurício Pinto. *Ações de cooperação em saúde na fronteira Brasil/Uruguai - Um estudo sobre o Comitê Binacional de Integração em Saúde - Santana do Livramento-Rivera*. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-graduação em Política Social da Universidade Católica de Pelotas, Pelotas, 2009.
- VIANNA, Manoel Luiz. *Extremo sul do Brasil: um lugar esquecido*. Pelotas: Editora Textos, 2012.
- VILLAR, Pilar Carolina. *A busca pela governança dos aquíferos transfronteiriços e o caso do aquífero guarani*. 2012. 261 fls. Tese de Doutorado em Ciência Ambiental - Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental, Universidade de São Paulo, 2012.