

# A hidrovía Paraguai-Paraná em seu contexto jurídico

CHRISTIAN GUY CAUBET

## SUMÁRIO

*1. Introdução. 2. Os objetivos econômicos da HPP. 3. Críticas da razão econômica. 4. Um meio ambiente particularmente vulnerável. 5. Algumas dimensões internacionais da HPP. 6. Do bom uso das cláusulas jurídicas. 7. A mobilização das ONG's. 8. Considerações finais.*

## 1. INTRODUÇÃO

Neste final de século XX, diversos projetos de realizações gigantescas rondam os sonhos de muitos engenheiros, economistas, empresários, juristas ou políticos, como se o desenvolvimento econômico e social, sempre prometido e nunca alcançado, tivesse passado a depender de investimentos em obras colossais, a oferecerem, de uma vez só, o que séculos de trabalho ainda não permitiram lograr. Para ilustrar essa tendência com exemplos nacionais, pode-se citar a transposição das águas do rio São Francisco ou a hidrovía Paraguai-Paraná. É a esta obra que será dedicado o presente estudo, com ênfase no seu contexto ambiental e nas normas, essencialmente de Direito Internacional Público, que deveriam reger o empreendimento.

O projeto da HPP – Hidrovía Paraguai-Paraná – prevê a implementação de um sistema de navegação, ao longo dos 3.440 km dos dois maiores rios da segunda bacia fluvial da América Latina; de Cáceres, no Brasil, até Nueva Palmira, no Uruguai. A justificativa essencial é a de estruturar um meio de transporte barato para as matérias-primas de imenso *Hinterland* de regiões da Argentina, da Bolívia, do Brasil e do Paraguai. Isso sem mesmo aludir ao fato de que, para os dois países mediterrâneos da área (Bolí-

Christian Guy Caubet é Doutor em Direito. Professor do Departamento de Geociências da Universidade Federal de Santa Catarina.

via e Paraguai), a hidrovía é um objetivo estratégico de primeira ordem. Representa uma oportunidade única de acesso garantido ao mar.

Pensa-se imediatamente que a HPP seria um poderoso fator de integração entre os países do MERCOSUL (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai) que, em princípio, entrou em vigor em 1º.1.1995. Entretanto, convém ser cauteloso: o projeto atual indica claramente que todas as mercadorias que deverão transitar pela hidrovía serão destinadas aos mercados de países exteriores à região...

As atividades necessárias para realizar a HPP são complexas, onerosas e de longo prazo. Algumas operações de melhoria podem ser realizadas imediatamente: são definidas como parte do Módulo A do projeto. Portentosas obras de engenharia civil e hidráulica estão previstas no Módulo B, que também inclui os estudos de viabilidade técnica e econômica, bem como um estudo de impacto. O Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID – e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD – já outorgaram, a fundos perdidos, um auxílio econômico de onze milhões de dólares, para fazer os estudos preliminares de viabilidade. O órgão executivo do projeto é o Comitê Intergovernamental da Hidrovía – CIH –, criado em 1989 pelos ministros interessados dos cinco países ribeirinhos dos rios da bacia do Prata.

Na visão dos setores ligados à agroindústria e à mineração, principalmente, que apóiam o projeto, seus benefícios são numerosos, óbvios e quase imediatos. São enumerados em um documento elaborado, em 1989 e 1990, por uma firma brasileira, a Internave. Esse estudo logo chamou a atenção, não apenas em função de seu aspecto pouco convincente e de sua fraca argumentação, mas também porque ignorava aspectos fundamentais do problema: as questões sociais e ambientais só aparecem como epifenômenos. Em função disso, numerosas ONG's – Organizações Não-Governamentais – começaram a formular críticas e a denunciar as condições do projeto. Para entendê-las e avaliar os impactos do que poderia vir a ser um dos mercados bilionários deste final de século, o presente estudo apresentará os objetivos econômicos da HPP, seus prováveis impactos ecológicos, alguns aspectos importantes de Direito Internacional Público e as razões das preocupações dos ecologistas.

## 2. OS OBJETIVOS ECONÔMICOS DA HPP

Um dos pontos de vista mais “tecnocrática-

mente corretos”, em relação à hidrovía, é o do BID. Um de seus boletins mensais (junho de 1994) informa sobre os objetivos e problemas da HPP, aproveitando para orientar, sob pretexto de informar, as reações e atitudes que o leitor deverá ter. Segundo o banco, “para os países em rápido desenvolvimento do Cone Sul do hemisfério, o transporte é fundamental para manter os laços econômicos entre eles e com os mercados externos”. Ocorre que, “além de sua atração econômica, o transporte fluvial acarreta custos ambientais relativamente baixos. Comparadas aos caminhões, as barcaças não ameaçam a qualidade do ar e a ‘estrada’ que usam não tem de ser construída”. E como ficar preocupado, quando se sabe que os estudos necessários serão realizados por “equipes de especialistas, incluindo hidrólogos, especialistas em navegação, ecologistas, economistas, sociólogos rurais e especialistas em transporte”, que examinarão duas opções possíveis.

A primeira opção consistiria em realizar apenas as obras relativas à parte inferior do rio, da foz a Puerto Murtinho. Neste caso, os custos seriam limitados, pois as obras previsíveis são de dragagem, de retificação de alguns trechos e de balisagem.

A segunda opção, muito mais ambiciosa, fixaria o ponto de partida da HPP em Cáceres, 500 km a montante, nas fontes do Pantanal do Mato Grosso, que é a maior zona úmida do mundo. Nessa hipótese, as obras a serem realizadas seriam gigantescas: às operações já aludidas dever-se-ia acrescentar inúmeros diques, canais, barragens, dinamitagem de rochedos e escolhos, sem sequer falar nas questões de deslocamento de populações que, em vários casos, seriam de tribos indígenas.

É nesse contexto que devem ser apreciados os dados econômicos brutos, tais como apresentados pela sociedade Internave. O estudo foi iniciado em abril de 1989 e aprovado em janeiro de 1990, por um grupo de trabalho *ad hoc* de representantes dos cinco países membros da bacia do Prata. Foi publicado em fevereiro de 1990. Os objetivos consistem em transportar a soja e o milho produzidos no interior do Brasil e do Paraguai, bem como minério de ferro, madeira e carne bovina, para os mercados do hemisfério norte e do Japão. Também está previsto usar a HPP para importar anualmente cerca de 400.000 toneladas de fertilizantes e de diversos tipos de defensivos agrícolas.

Para viabilizar essas operações, cujo balan-

ço ecológico parece, à primeira vista, estu-  
pendo, o projeto da Internave pretende tornar na-  
vegável, de dia como de noite, os 3.340 km que  
vão de Cáceres a Nueva Palmira, para embarca-  
ções com um calado mínimo de três metros.  
Nesse intuito, será necessário dragar o leito dos  
rios, de maneira a abrir e manter canais de pelo  
menos 50 metros de largura e três metros de  
profundidade; eliminar meandros, de maneira a  
encurtar, em 62 km, a distância entre Cáceres e  
Puerto Murtinho; eliminar os afloramentos ro-  
chosos; erguer 32 diques para fechar os braços  
laterais do rio entre Cáceres e Corumbá; colo-  
car gabiões e outras estruturas de proteção la-  
teral. Em dez anos, será preciso dragar 86 mi-  
lhões de metros cúbicos. Também haverá ne-  
cessidade de equipar todo o curso d'água de  
balisas e outros instrumentos para a segurança  
da navegação, realizar vultosos esforços de in-  
vestimento para modernizar as instalações por-  
tuárias e a frota de rebocadores, de barcaças e  
de chatas. A avaliação dos investimentos, para  
o período 1990-2015, gira em torno de US\$ 1,1  
bilhão a US\$ 1,3 bilhão. Os custos de manuten-  
ção e de operação, para o mesmo período,  
seriam de US\$ 2,6 bilhões a US\$ 3 bilhões.

### 3. CRÍTICAS DA RAZÃO ECONÔMICA

No plano dos princípios, só se pode constatar o extraordinário cinismo que permite aos homens de negócios do Cone Sul reivindicar, simultaneamente, a venda das empresas públicas lucrativas ao setor privado e o financiamento, pelo Estado, das obras de infra-estrutura de um vetor de transportes, cujos lucros não oferecem compartilhar com ninguém. É mais um claro exemplo de (neo?) liberalismo puro: socialização dos investimentos, através de decisões de governos, junto com privatização dos lucros.

Em nível de cálculos simplesmente aritméticos, encontram-se dados igualmente preocupantes. A rentabilidade do projeto está amplamente superestimada. A Internave prevê que a produção de grãos, no Brasil, deverá crescer cerca de 150%, com base em estimativas de produtividade que ultrapassam entre 25% a 100% as taxas atuais de produtividade. O relatório também estima que a produção de soja será de 1,8 a 2,2 milhões de toneladas/ano. Isso deve ser comparado com o estudo realizado em 1994 por *Humedales para las Americas/Wetlands for the Americas*, que estima que esses números implicariam uma expansão das terras cultivadas, para a soja e o milho, da ordem de 860.000 a um milhão de hectares. Essa expansão não é impossível, porém não po-

deria nunca, em um estudo sério, ser computada como um fator atual de produção.

Segundo os cálculos de *Humedales...*, os custos de transportes estimados pela Internave são de US\$ 0,007 t/km por hidrovia, 0,05 por rodovia, 0,017 por ferrovia e 0,01 por dutos. A Internave também presume que os agentes econômicos sempre deverão escolher o meio de transporte mais barato.

De uma maneira geral, as atividades econômicas reais não confirmam esse tipo de hipótese. É bem pouco provável, por exemplo, que os produtores de grão decidam repentinamente trocar o meio de transporte que vêm utilizando pelos custos reputados inferiores da HPP. Eles têm contratos já assinados com transportadores rodoviários, ou capitais investidos em caminhões e estruturas de carga, contratos de estocagem de mercadorias, relações formais e informais com fornecedores de mão-de-obra, ao longo dos eixos de transporte existentes. Os custos calculados pela Internave tampouco incluem os custos ambientais previsíveis ou prováveis, que poderiam ser tão altos, a ponto de tornar impossível a construção da hidrovia.

Porém existem constatações ainda mais curiosas. É o fato de ignorar que os custos dos outros meios de transporte poderão baixar e que os transportes rodoviários estão atualmente sendo objeto de um projeto de melhoria, exatamente na região em foco no projeto da Internave. Trata-se do Projeto Libertadores, que objetiva modernizar e integrar as ferrovias existentes no sul do Peru, para ligar as regiões centrais do continente aos portos das costas atlântica e pacífica. Esse projeto tem o apoio do governo espanhol. Para implementá-lo, o Brasil já recebeu, do BID, 30 milhões de dólares..., que não utilizou. A previsão de investimentos, apenas nas ferrovias brasileiras, é de US\$ 200 milhões. A Região Centro-Oeste do Brasil já está ligada ao porto chileno de Antofagasta por ferrovia. Também cabe frisar que o custo ambiental da melhoria da rede ferroviária seria muito reduzido, em relação ao da criação da rede fluvial.

Segundo os estudos realizados pela FEPASA (Ferrovias Paulistas S.A.) para o projeto de construção da Ferrovia do Norte, que ligará Cuiabá ao oeste e ao Atlântico, em 1997 o custo do transporte rodoviário e ferroviário, de Cáceres a Santos, será de R\$ 39,21/t, que devem ser comparados aos R\$ 53,53/t do frete fluvial até Nueva Palmira.

Em realidade, o relatório da Internave padece de tantos vícios que o próprio BID acabou desconsiderando-o como base para formar uma

opinião sobre o projeto HPP. Isso não impede que os governos interessados continuem citando-o como referência para suas intenções. Em todo caso, é notável que ele não faça a mínima alusão às consequências ecológicas do empreendimento que objetiva promover.

Também parece curioso que os governos regionais avalisem um projeto tão polêmico, quando existem boas alternativas para promover o desenvolvimento da região do Pantanal, notadamente a partir das atividades ligadas ao ecoturismo. Em vez de alterar profundamente a paisagem regional, como acontecerá inevitavelmente com a hidrovia, o turismo teria a vantagem de respeitá-la totalmente e de proporcionar um retorno financeiro superior. Está claro que diversas medidas de precaução deveriam ser tomadas para obter-se resultados satisfatórios. Isso está longe de acontecer, apesar da fragilidade dos ecossistemas do Pantanal e seja qual for o tipo de atividade projetada.

#### 4. UM MEIO AMBIENTE PARTICULARMENTE VULNERÁVEL

O boletim do BID dá uma idéia da biodiversidade do Pantanal:

“É uma das maiores do mundo, proporcionando um *habitat* natural para 658 espécies de pássaros, cerca de 1.132 espécies de borboletas, mais de 400 espécies de peixes e inúmeras espécies de mamíferos ameaçados de extinção, entre eles a onça, o veado-campeiro, o lobo-guará, o tamanduá-bandeira e a lontra. Atualmente, apenas 135.000 ha de ecossistema do Pantanal estão sob a proteção das fronteiras de um parque nacional e de diversas reservas menores, incluindo 19 áreas indígenas”.

Na área do Pantanal também se encontram a reserva federal de Caracará (61.126 ha) e a Estação Ecológica de Taimá (12.000 ha).

Numerosos grupos indígenas vivem na região do Pantanal, a maioria em reservas organizadas pela FUNAI – Fundação Nacional do Índio: Kadiwéu, Terena, Kinkinao, Guarani (Kaiowa), Guató, Bororó, Umutina, Pareci, Komba, Ufaiê-Xavante, Laiana e Xetá. O grupo dos Oti desapareceu e as tribos dos Ofaiê-Xavante e dos Xetá só têm um número reduzido de membros.

Uma das características ecológicas mais

originais do Pantanal consiste na sua chamada “função esponja”. A crescida anual do Pantanal pode multiplicar por um fator cinco sua dimensão normal. Em razão do espaço imenso disponível, do fraquíssimo declive para o escoamento da vazão e dos amontoados de rochas que bloqueiam a sua saída, as águas permanecem no pântano por um período médio de seis meses. Esse fenômeno é importante para a manutenção da biodiversidade, mas também por regularizar o curso do rio, bem como o do Paraná. Com efeito, no momento em que os afluentes de jusante do rio Paraguai começam a entrar em seu regime de estiagem, as águas liberadas pelo Pantanal chegam e contribuem para manter um nível mais elevado, facilitando a navegação para os navios de alto-mar, que chegam sem problema até Assunção. Ao contrário, enquanto o Pantanal retém as águas, os excessos de vazão desses afluentes fluem, sem causar estragos. Portanto parece óbvio que é necessário ser muito cauteloso, antes de decidir dinamitar os rochedos que contribuem para regularizar a saída das águas, sob pretexto de melhorar a qualidade da HPP. Antecipar ou atrasar as vazões poderia causar estiagens ou enchentes catastróficas na parte inferior da bacia.

Das atividades humanas que constituem ameaças para o meio ambiente do Pantanal, algumas são da área agrícola, outras estão ligadas à caça e à pesca predadoras, ou às consequências de atividades industriais.

Entre as atividades agrícolas mais importantes, a pecuária é geralmente considerada como atividade de menor impacto. Contudo, tem efeito importante sobre a vegetação, em função do consumo seletivo das espécies e da compactação do solo pelos rebanhos. A proliferação de espécies vegetais “nocivas”, em razão da sobrepastagem, é uma consequência visível em toda a superfície do Pantanal. Avaliada em 622.196 ha (equivalentes a 4,9% da região) em 1973, a zona nunca parou de crescer. O crescimento de determinados tipos de plantas pode ameaçar certas espécies de mamíferos. Porém, pode mais certamente ainda induzir perdas d’água muito mais importantes, através do fenômeno de transpiração dos solos e das plantas. Isso pode determinar alterações no balanço hídrico, especialmente nos anos secos.

Outras atividades são impactantes pelas suas consequências. Já no início dos anos 70, a conquista de terras agrícolas nas terras altas que circundam o Pantanal fez-se em prejuízo

das florestas e das matas, que perderam 75% de sua extensão, em prol da soja e do gado, principalmente. Isso implica impactos diretos e indiretos sobre o Pantanal, pelo efeito da erosão dos solos, da sedimentação dos cursos d'água e de sua contaminação por resíduos dos produtos químicos, essencialmente usados para proteger as espécies cultivadas de maneira intensiva. A sedimentação poderá afetar a navegação e o comportamento das espécies de peixes, em razão das alterações induzidas em seus *habitats*.

A caça está atualmente proibida para inúmeras espécies. Entretanto, e apesar de notáveis e recentes esforços da polícia do meio ambiente do Mato Grosso do Sul, várias espécies ameaçadas continuam sendo dizimadas, basicamente em razão da pressão da demanda dos países industrializados: a indústria de luxo do couro está sedente de peles de cobras, jacarés e onças.

A pesca comercial tem sido tradicionalmente praticada em toda a bacia. Seus efeitos conjugam-se com os da pesca desportiva e resultam em diminuição sensível dos estoques de peixes; particularmente dos espécimens de grande tamanho, que podem alcançar um peso de até 200 kg e motivam um número considerável de pescadores amadores.

As atividades extrativas são essencialmente relativas à mineração de ouro, em regiões bem delimitadas como a de Poconé. Os métodos de extração são geralmente rudimentares e fazem um uso intensivo do mercúrio. Este está misturado, inicialmente, com as lamas auríferas, no intuito de amalgamar o ouro. Em seguida, este amálgama passa a ser alvo da chama de um maçarico, para vaporizar o mercúrio, enquanto o ouro permanece no fundo do recipiente utilizado. Com esse tipo de processamento, grandes quantidades de mercúrio são disseminadas na atmosfera e rejeitadas nas águas.

Tudo o que foi citado nas linhas anteriores, é relativo à parte superior da HPP e foi evocado de maneira mais pormenorizada em razão da grande complexidade do sistema hidrológico do Pantanal. Poder-se-iam citar outros tantos fatos ou atividades em relação aos cursos médio e inferior dos rios, onde a poluição atual não é menor [rejeição de efluentes de indústria do couro e esgotos domésticos das cidades, por exemplo] e onde as obras a serem realizadas para criar a HPP também são de grande importância. As intervenções previstas são inúmeras e multiformes, o que contribui para

aumentar as preocupações dos que pensam em preservar as condições de vida mínimas da população atual, bem como na biodiversidade e na sua proteção. Para ilustrar a complexidade das condições hidrográficas locais, pode-se citar o caso do canal Tamengo.

O canal Tamengo é a ligação aquática que existe entre a lagoa de Cáceres e o rio Paraguai. É o único acesso possível da Bolívia à HPP, a partir de Puerto Suarez e Puerto Aguirre e em direção ao porto brasileiro de Ladário. A lagoa de Cáceres é normalmente receptora das águas do rio Paraguai, que correm pelo canal Tuiuiú. Contudo, quando baixam as águas do rio, as da lagoa podem começar a correr para o oeste. Não parece difícil imaginar a fragilidade de um sistema como esse, onde vazões enormes trocam-se a partir das pressões criadas pelo simples fluxo normal do rio. Só que pouco se duvida que esse ecossistema seria um dos primeiros a desaparecer, caso a HPP fosse realizada.

Quais são as medidas que os governos e os organismos internacionais de financiamento estariam dispostos a tomar para garantir que a hidrovia seja construída com um máximo de cuidado, inclusive com respeito ao *princípio de precaução*, que deveria nortear a elaboração de um projeto desse tipo? O mínimo que se pode dizer é que os comportamentos adotados até o momento não incitam a um otimismo mesmo moderado.

## 5. ALGUMAS DIMENSÕES INTERNACIONAIS DA HPP

Em seu contexto de relações internacionais, a questão da hidrovia também é reveladora. Sua análise permite identificar a posição dos governos e dos organismos financeiros, entre si, com muito mais precisão, e até com mais transparência do que se constata em relação às suas próprias opiniões públicas internas. Certos documentos não podem ser mantidos em sigilo, certas decisões devem ser tomadas e tornadas públicas, certas reuniões de ministros não podem ser realizadas à revelia dos jornalistas ou dos representantes de ONG's.

O Comitê do Meio Ambiente do BID elaborou um estudo intitulado: *Procedimentos para a classificação e avaliação dos impactos ambientais das operações do Banco*. Ditos *Procedimentos...* evidenciam uma concepção da proteção e das *medidas de precaução* que enseja perplexidade.

No documento em tela, as operações do

banco são divididas em quatro categorias, em função de seu menor ou maior impacto. O projeto da HPP foi imediatamente considerado como pertencente à categoria III, relativa às “operações capazes de exercer um efeito moderado sobre o meio ambiente e que permitem a aplicação de medidas conhecidas e bem definidas. Tais operações exigem geralmente um estudo de impacto semidetalhado e, em certos casos, um estudo detalhado de uma ou outra de suas componentes...”.

Afirmar que a HPP corresponde a essa definição, e não à da categoria IV (i.e.: “operações capazes de afetar o meio ambiente de maneira significativa, inclusive populações indígenas e outros grupos vulneráveis na área de influência do projeto...”), é um postulado que beira a irresponsabilidade.

Nos *Procedimentos...*, tanto a expressão “meio ambiente” como as finalidades do estudo de impacto são definidas de maneira confusa e colocam ênfase em processos sócio-econômicos sem relação com a questão da exploração dos recursos naturais e ignorando as relações de reciprocidade ou de simbiose entre o homem e seu *habitat*. A degradação eventual do meio ambiente não se mede por parâmetros de alteração das qualidades químicas ou físicas dos elementos naturais, porém pelos “efeitos positivos ou negativos sobre a qualidade de vida humana”.

O “efeito moderado”, ao qual se refere a categoria III, o estudo de impacto “semidetalhado”, a indefinição dos casos evocados e dos componentes das operações são elementos incompatíveis com qualquer grau de precisão científica ou operacional. Essa redação do parágrafo faculta aos órgãos governamentais, em cada um dos países interessados, subestimar a seu bel-prazer a gravidade dos impactos eventuais e subclassificar as operações e os projetos de seu interesse. O fato de o banco propor-se a “revisão” dos resultados e recomendações dos estudos de impacto não oferece realmente garantia, uma vez que eventuais divergências serão objeto de “acordo quanto às medidas a serem tomadas”. Qual poderá ser o conteúdo desses “acordos”, assinados entre parceiros (compadres?) que já decretaram a necessidade inelutável de realizar a HPP? O documento do banco também afirma que as populações locais “serão informadas” e “convidadas a opinar sobre as recomendações propostas”. Será que o fato de “opinar” traz o corolário de discordar e exigir alterações do projeto, ou sua rejeição total ou parcial? Se for corre-

ta esta interpretação, por que não consigná-la, *ipsis litteris*, nos *Procedimentos*?

Outras imprecisões são relativas aos “beneficiários diretos” e ao “público em geral”, como, por exemplo, os grupos *locais* interessados pelas questões de meio ambiente. Segundo o texto, eles “devem participar na preparação dos termos de referência do estudo de impacto, de maneira formal e provada”. Essa exigência, que não garante forma alguma de participação na tomada de decisão final, sequer foi respeitada, até o momento, por algum dos governos de países da bacia. Nenhum dos grupos locais interessados, apesar de terem declarado expressamente seu interesse, foi convidado a manifestar-se.

Ciente das críticas formuladas, o BID informou que os *Procedimentos* estavam em fase de reformulação e que sua nova redação estaria, em breve, à disposição dos interessados. Essa informação foi dada por um especialista ambiental da Divisão de Proteção do Meio Ambiente do BID, Sr. Marko Ehrlich, durante seminário internacional de ONG’s realizado no Parlamento Latino-Americano (São Paulo), de 8 a 10 de dezembro de 1994, com o título: “O projeto da hidrovía Paraguai-Paraná: impactos e alternativas”. Até esta data, os *Procedimentos* reformulados ainda não foram comunicados aos que manifestaram seu interesse, nessa oportunidade...

Esse tipo de comportamento deve ser ressaltado, por evidenciar que políticas de omissão não podem ser consideradas como casualidade ou fatalidade. Ao contrário, correspondem a estratégias, geralmente definidas com cuidados, no sentido de instaurar um pseudo-diálogo com diversos interlocutores, notadamente os ambientalistas, porém sem levar a sério a eventualidade de uma participação postulada como altamente indesejável. No mais, não há dúvida quanto ao fato de que organismos internacionais como o BID hão de possuir informações fidedignas sobre assuntos de tamanha relevância como o da HPP.

A cegueira dos tomadores de decisão é particularmente preocupante por ser freqüentemente voluntária. Isso é evidente quando se consideram os estudos e declarações de pessoas que ocupam funções oficiais em organismos internacionais criados por esses mesmos tomadores de decisão. Pode-se citar o Coordenador para a América do Sul do Departamento de Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente da Secretaria Geral da Organização dos Estados Americanos. Em dezembro de 1993, durante colóquio sobre a bacia do Prata, esse funcionário internacional declarou:

“No que se refere ao sistema de educação formal, constata-se que não existe, de maneira geral, nos países da bacia, uma política explícita e estruturada para a consideração da dimensão ambiental, tanto no ensino primário como no universitário”.

Porém isso não impede que se saiba da realidade de muitos dos problemas existentes. Continua o comentário:

“A bacia do Alto Paraguai, incluindo especialmente o ecossistema do Pantanal, é afetada pelo desmatamento nas suas áreas de alimentação hídrica, pela contaminação oriunda da presença cada vez maior da agroindústria e do ecoturismo, e pela diminuição de seu valor como refúgio de numerosas espécies de aves e fauna silvestres, algumas com perigo de extinção. É necessária a preparação de um Plano de Ação Ambiental para toda a região” (Cordeiro, 1994, p. 86).

## 6. DO BOM USO DAS CLÁUSULAS JURÍDICAS

O estudo detalhado do acordo de transporte fluvial\* assinado a 26.6.92, pelos representantes dos cinco países ribeirinhos fornece um bom exemplo do pouco caso que fazem da proteção ambiental. Esse tratado almeja promover o uso da hidrovia como vetor de navegação. Ele só considera a poluição no seu aspecto pontual de resultado eventual e acidental de um fato de navegação. Em aplicação do tratado, um mesmo tipo de poluição poderá ser objeto de medidas de intervenção, ou não, segundo sua origem, em terra ou a bordo de uma embarcação.

A obrigação de seguro para os acidentes de poluição é apresentada como uma modernização das condições de navegação na hidrovia. Em realidade, é uma medida isolada demais, para ter bons resultados práticos dentro do contexto regional. Também cabe observar que as soluções *a posteriori* (como as apólices de seguro ou a responsabilidade civil) raramente

estão à altura dos problemas de poluição. A confirmação judiciária da responsabilidade pode demorar anos, ou décadas (ex: Torrey Canyon, Bophal). Em certos casos, a indenização se torna impossível, por razões de fato (Chernobyl) ou de direito (teto de indenização, previsto pelos tratados relativos à indenização dos riscos nucleares).

Em outras palavras, o tratado deveria dar ênfase a medidas preventivas ou de precaução, porém também deveria estabelecer um órgão único, competente para coordenar as ações de luta contra as poluições e as nocividades. Ao contrário, o tratado institui a regra da unanimidade para instaurar qualquer norma que possa vigorar em todos os países da hidrovia. O art. 34 do tratado faculta, a cada um dos signatários, a adoção de medidas de proteção do meio ambiente, de acordo com sua própria legislação interna. Dessa maneira, um mesmo fato de poluição poderá ser, ou não, objeto de tratamento legal. Também poderá ser objeto de tratamentos diferentes. A poluição considerada pelo tratado é a que se manifesta pela introdução de substâncias no meio aquático, “desde uma embarcação da Hidrovia ou outra em navegação, fundeada ou atracada” (art. 82, *b*, do Protocolo Adicional). Se a poluição tiver sua origem em terra, será necessário aplicar a legislação do país onde se originou. Esse tipo de requisito dificilmente poderá contribuir para realizar as condições de igualdade de chances, para uma melhor competitividade entre os signatários, que o tratado pretende promover. O art. 58 afirma, por exemplo, que “as embarcações [sic] deverão fornecer às autoridades competentes de cada país signatário, todas as informações que lhe solicitarem, referentes à segurança da navegação e à poluição das águas”.

O art. 90 proíbe o transporte fluvial dos resíduos perigosos, porém não diz em que consiste um resíduo desse tipo. Será preciso referir-se à Convenção de Basileia, que tratou desse problema? Sem referência expressa do Tratado de Navegação a esse texto, a resposta é negativa e o problema permanece sem solução.

O art. 93 é incompatível tanto com o estabelecimento de uma obrigação jurídica, como com um mínimo de proteção do meio ambiente. Assevera:

“Regime temporário de descarga. Até que os países signatários habilitem instalações portuárias ou serviços de recebimento, que satisfaçam as necessidades

\* Acordo de Transporte Fluvial pela hidrovia Paraguai-Paraná (Porto de Cáceres-Porto de Nueva Palmira) e de seus Protocolos Adicionais sobre Assuntos Aduaneiros, Navegação e Segurança, Seguros, Condições de Igualdade de Oportunidades para maior Competitividade, Solução de Controvérsias e Cessação Provisória de Bandeira. Segundo o Direito dos Tratados, os seis Protocolos integram o texto do Acordo principal e formam um mesmo documento. O conjunto será doravante referido como: tratado de navegação

operativas das embarcações da hidrovia ou outras, poder-se-ão [sic] realizar descargas dentro das normas que se acordem. Essas descargas não poderão ser realizadas nas Zonas Especiais, que serão determinadas por cada país signatário, ou em conjunto quando for o caso. O estabelecimento dessas Zonas Especiais deverá ter um fundamento ecológico e sua localização será informada aos demais países signatários”.

Essa disposição subverte o *princípio de precaução*, que se constitui em uma inovação preciosa do Direito Internacional Público recente, com a vocação precípua de proteger o meio ambiente. Estabelece a poluição como um fato consumado, por prazo indeterminado. Estipula a possibilidade de existência de Zonas Especiais *in abstracto*, de maneira puramente retórica.

Esse tipo de vazio jurídico, inserido de maneira deliberada, deve ser sublinhado para não deixar margem à dúvida: a proteção dos ecossistemas não faz parte das preocupações dos promotores da hidrovia. Bastará, para convencer-se disso, considerar a falta de implementação de suas próprias decisões, quando tomadas no âmbito das instituições comuns da bacia.

No mês de outubro de 1991, os representantes dos órgãos institucionais criados pelo Tratado da Bacia do Prata, de 1969 (os mesmos que assinaram o tratado de navegação), foram levados a constatar o grande atraso na realização de seus objetivos. A rede mínima de qualidade da água operava de maneira incompleta: das 27 estações projetadas para o controle da qualidade da água, apenas 11 operavam parcialmente, “principalmente por razões de ordem econômica”, o que significa simplesmente que os interessados não haviam realizado os aportes financeiros indispensáveis. A mesma situação verificava-se em relação ao programa regional de conservação dos solos.

O Tratado de Navegação tampouco estabelece conexões com as obrigações da Convenção de Ramsar, ou “Convenção sobre as zonas úmidas de importância internacional, especialmente como *habitat* das aves aquáticas”. Porém ocorre que o Brasil é parte nessa convenção, que ele já ratificou. Em função das obrigações assumidas com o tratado, o Brasil elegeu cinco zonas úmidas de seu território, que considera merecerem uma atenção especial. O Pantanal é uma dessas cinco zonas. Nada mais oportuno, portanto, do que estudar as obrigações assumidas em virtude do art. 2 da Convenção

de Ramsar. São elas, dentre outras: promover o uso racional das zonas úmidas; realizar consultas sobre a execução das obrigações da Convenção, *em particular no caso de uma zona úmida ou de uma bacia hidrográfica compartilhada*; criar reservas de zonas úmidas.

Finalmente, também pode se medir a extensão das omissões dos signatários do tratado de navegação, pelo fato de que lhes era possível adotar cláusulas precisas de preservação, como já fizeram em outras circunstâncias. A Argentina e o Uruguai, por exemplo, adotaram disposições muito precisas, quando assinaram o Tratado do Rio da Prata (cf. art.37) e o Estatuto do Rio Uruguai (cf. art. 40). Segundo Julio A. Barberis, ambos Estados aceitaram três tipos de obrigações: 1) assumiram a obrigação jurídica de estabelecer normas de proteção do meio ambiente aquático; 2) adotaram uma cláusula de estabilização do direito interno, pela qual eles se proibem reduzir as exigências técnicas, já em vigor, para evitar a contaminação; 3) estabeleceram o intercâmbio obrigatório de informações, previamente à adoção de qualquer norma relativa à prevenção da poluição.

Esses apontamentos parciais sobre os aspectos jurídicos da questão da proteção ambiental da HPP revelam a extensão da omissão dos Estados ribeirinhos. E é exatamente esse tipo de atitude que provocou a mobilização das ONG's da região; e de mais algumas.

## 7. A MOBILIZAÇÃO DAS ONG'S

No Brasil, ante o silêncio das autoridades públicas e em função do total sigilo do processo de decisão, as ONG's da região do Pantanal começaram a reagir rapidamente. Houve reuniões locais. Em seguida, houve outras em Brasília, notadamente com o apoio de WWF – Fundo Mundial para a Natureza –, para tentar adotar objetivos comuns e delinear uma estratégia. Entre as associações brasileiras, pode-se citar: AME – Associação Mato-Grossense de Ecologia, CEBRAC – Fundação Centro Brasileiro de Referência e Apoio Cultural, CI – Conservation International, ECOA – Ecologia e Ação, Ecotrópica, Fórum de Mato Grosso, Fórum de Mato Grosso do Sul, ICV – Instituto Centro de Vida, NDI – Núcleo de Direitos Indígenas, SHIFT, SODEPAN – Sociedade de Defesa do Pantanal. Outros grupos apareceram na Argentina, na Bolívia, no Paraguai e no Uruguai, mas também nos Estados Unidos, como International Rivers Network, Wetlands for the

Americas/Humedales para las Americas, Bank Information Center e até WWF – Europa (WWF/Aueninstitut, Rastatt).

Não cabe citar todos os esforços envidados por essas entidades. Mas deve-se assinalar que a produção de diversos documentos de trabalho e de estudos sobre a HPP e o Pantanal foram realizados em prazos curtos e trazem informações detalhadas, análises suficientemente aprofundadas para entender as implicações dos projetos e a necessidade de consulta às populações implicadas... à diferença do que aconteceu com o BID ou com os governos regionais. Essa é a razão pela qual as organizações adotaram uma carta de reivindicações (Carta da Chapada dos Guimarães, 9.9.94) que foi encaminhada, a 24.10.94, ao presidente do BID, com uma carta que pede transparência, seriedade dos estudos técnicos, anterioridade dos estudos de impacto em relação a qualquer outra análise, acesso fácil aos estudos realizados pelo banco e pelos escritórios contratados pelos diversos governos (que deveriam ser publicados em castelhano e português, em linguagem acessível ao público), independência das pessoas encarregadas dos estudos de impacto etc...

A mobilização deverá continuar, pois nada, por enquanto, deixa antever que o processo de realização da HPP possa ser alterado pelos que o conduzem atualmente, no sentido de levar em consideração as demandas apresentadas pela sociedade civil. Ao contrário, houve confirmação, por uma funcionária do PNUD, em abril de 1995, de que “havia uma decisão política já tomada pelos governos dos países envolvidos quanto à execução do projeto, e que cabia ao PNUD fornecer condições de capacitação e assessoria técnica para os estudos ambientais e econômicos a serem realizados” (VITAE CIVILIS, 1995).

Entre os documentos redigidos em razão da hidrovia, o de Deborah Moore (Environmental Defense Fund) mostra o aproveitamento que se pode tirar da experiência do Mississipi e ressalta os perigos ligados à realização das obras de engenharia civil. A autora lembra que:

– os projetos com “finalidade única” são fatalmente projetos com finalidade múltipla. Os termos de referência do plano de operação do BID mencionam a regularização do rio, o que costuma significar a edificação de barragens e de reservatórios;

– efeitos indiretos do desenvolvimento podem provocar outras modificações do rio;

– um plano de grande porte deve ser bem

coordenado. Ora, no caso da HPP, existe uma grande possibilidade de coordenação inadequada entre os diversos países participantes, o BID, o PNUD, e os demais organismos e interesses privados interessados na região, apesar da existência do Comitê Intergovernamental da Hidrovia;

– muitas das conseqüências das obras realizadas na bacia do Mississipi eram imprevisíveis, quando se iniciou o manejo do rio, há mais de um século. São hoje em dia conhecidas e devem ser consideradas no projeto HPP: degradação dos ecossistemas; diminuição dos estoques de peixes e das populações de aves; custos e estragos crescentes das enchentes e declínio da fertilidade dos solos.

## 8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O projeto da HPP deve suas dimensões gigantescas ao contexto natural, no qual ele poderá um dia integrar-se. Suas conseqüências também deverão ser gigantescas, porém ainda não são devidamente levadas em consideração, nem mesmo em suas implicações estritamente econômicas. Se a decisão final apenas dependesse dos atores institucionais, essas conseqüências certamente não seriam avaliadas pelo seu impacto real. Para esses atores, é imperativo apresentar custos mínimos e afirmar, sem provas nem estudos, que não haverá conseqüência prejudicial ao meio ambiente.

A análise dos dados disponíveis, todavia, leva a pensar que o balanço será particularmente negativo. A hidrovia sequer seria lucrativa, mesmo que se optasse pela visão mais economicista possível dos problemas. Com efeito, outros meios de transporte estão disponíveis na bacia, porém sequer são citados nos estudos oficiais. Permitiriam, por um custo menor, uma melhor integração da região e entre os países ribeirinhos. As questões ligadas ao ecoturismo tampouco foram consideradas, apesar de seu interesse evidente.

Ao contrário, o efeito da HPP será de reforçar as conseqüências nefastas, para todos os países da região, da divisão internacional do trabalho. Os custos de investimentos só acarretarão ônus para os agentes locais, que deverão aumentar seu endividamento para realizar as obras. Esse esforço realizar-se-á com o único objetivo da exportação, e unicamente para países exteriores à região, de matérias brutas ou muito pouco elaboradas, com um passivo financeiro, social e ecológico consideráveis, em nível local. Os cálculos econômicos atuais não consideram o custo dos recursos naturais que serão afetados pela HPP.

Não consideram sequer os custos das operações de manutenção da hidrovia.

Porém ainda há questões mais preocupantes que essas manipulações de ordem econômica. A HPP é concebida como um simples canal, ao qual basta aplicar a lei da gravidade para que tudo seja resolvido. A questão do meio ambiente só é considerada de maneira retórica. Os ribeirinhos nem se lembram dos textos internacionais que já assinaram e que constituem, portanto, obrigações jurídicas.

Esse tipo de problema lembra outros, espalhados no mundo inteiro. Da baía James, no Canadá, à barragem das Três Gargantas, na China, as políticas estatais de obras públicas gigantes são decididas secretamente e apoiadas por organismos financeiros (ou de outra natureza) internacionais, ao arrepio das precauções ecológicas mais elementares e à revelia das populações mais diretamente implicadas, enquanto é possível manter o sigilo. É de se recear que a hidrovia Paraguai-Paraná se torne, por muitos anos, mais um exemplo de desastre e de luta ecológica.

### *Bibliografia*

BUCHER, E. H., BONETTO A., BOYLE, T. P., CANEVARI P., CASTRO G., HUSZAR P. e

STONE T. *Hidrovia. Uma análise ambiental inicial da via fluvial Paraguai-Paraná*. Húmedales para las Americas/Wetlands for the Americas. Manomet (USA) e Buenos Aires (Argentina), 1994.

CAUBET, Christian Guy. *As grandes manobras de Itaipu. Energia, Diplomacia e Direito na bacia do Prata*. São Paulo: Acadêmica, 1991, 385 p.

CEBRAC, ICV e WWF. *Quem paga a conta? Análise da viabilidade econômico-financeira do projeto da Hidrovia Paraguai-Paraná*. Resumo das conclusões. Brasília, set.1994, 25 p.

CORDEIRO, Newton. Possíveis projetos e ações para o desenvolvimento sustentável da bacia do Prata. In Instituto Acqua. *Simpósio Internacional sobre aspectos ambientais da bacia do Prata*. Rio de Janeiro: Instituto Acqua, 1994, p.80-91.

EHRlich, Marko. Plano de hidrovia é alvo de exame minucioso. Decisões afetarão o maior pantanal do mundo. O BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento). Junho de 1994, p. 4-5.

INTERNATIONAL RIVERS NETWORK. *Hidrovia campaign*. Dossier 2.

LAMMERS, Owen, MOORE, Deborah e TREAKLE, Kay. *Considerando a hidrovia*. Um informe preliminar sobre o estado atual do projeto proposto da hidrovia Paraná-Paraguai. San Francisco: International Rivers Network, jun. 1994, 64 p.

MOORE, Deborah. *O que podemos aprender com a experiência do rio Mississipi?* Washington: Environmental Defense Fund, 7.9.94.