

Governança Multinível em águas subterrâneas: O caso do Aquífero Guarani em Ribeirão Preto/SP

Multilevel Governance in cross-border groundwater: the case of the Guarani Aquifer in Ribeirão Preto/SP

Natanael Gomide Junior¹

Resumo: Este artigo pretende discutir e analisar questões atinentes a gestão compartilhada de águas subterrâneas transfronteiriças, com enfoque especial para o caso do aquífero Guarani em Ribeirão Preto/SP. Utilizando o conceito de governança multinível como constructo analítico teórico, analisamos como tem ocorrido a gestão compartilhada do aquífero em cada nível territorial, durante as últimas décadas. A análise evidencia uma forte desarticulação entre os níveis territoriais na gestão do recurso hídrico, com forte proeminência da gestão no plano local. Tendo em vista isso, meu argumento central neste artigo caminhou no sentido do estabelecimento de uma melhor estrutura institucional para cidades que ocupam posição chave na gestão desse recurso, priorizando quais são as obrigações dos governos subnacionais nesta gestão, sem, porém, que essa governança ocorra livre de constrangimentos externos, principalmente, do nível supranacional e de outros atores não governamentais.

Palavras-chave: Governança Multinível; Aquíferos Transfronteiriços; Aquífero Guarani.

Abstract: This article intends to discuss and examine issues pertaining to shared management of transboundary groundwater, with special focus to the case of the

¹ Natanael Gomide Junior é bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal de São Carlos (2017). Mestrando em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Uberlândia. Email: natanaelgomidejunior@gmail.com

Guarani aquifer in Ribeirão Preto/SP using the concept of multilevel governance as analytical theoretical construct, reviewed as occurred the shared management of the aquifer in each territorial level, during the last decades. The analysis shows a strong disarticulation between the territorial levels in water resource management, with strong prominence of management at local level. In view of this, my central argument in this article walked towards the establishment of a better institutional framework for cities which occupy key positions in the management of this resource, prioritizing what are the obligations of the Governments subnational, without, however, that governance occurs free of external constraints, especially the supranational level and other non-governmental actors.

Key Words: Multilevel Governance; Transboundary Aquifers; Guarani Aquifer.

1. Introdução

A governança multinível é fruto decorrente dos efeitos do processo de globalização, que provocou nos âmbitos econômicos, políticos e sociais, uma nova interação entre o local e o global, uma alteração na organização mundial. Dessa forma, há uma contínua conexão entre o local e o global no mundo globalizado, que se acelerou nas últimas décadas, como resultado dos avanços na comunicação, tecnologias da informação e transportes (Giddens, 2004). Da mesma forma, a governança multinível é propiciada por um aumento da descentralização política, uma tendência crescente desde o final da segunda Guerra Mundial.

Essa alteração na organização mundial propiciou uma rede de interdependência complexa, que emerge a partir da visão de que tudo está interconectado e que de toda ação tomada a partir de então tem efeitos e reações em níveis mundiais e não mais locais, isoladas. A teoria da Interdependência Complexa de Keohane e Nye enfatiza três características desse novo processo de integração num mundo globalizado: a existência de múltiplos canais de negociação e comunicação (aumento dos contatos informais, multiplicidade de atores); agenda múltipla, há uma ausência de hierarquia dos temas na agenda internacional, ou seja, não há mais sentido na diferenciação entre a alta política – assuntos relacionados à área de segurança – e a baixa política – temas econômicos e sociais; utilidade decrescente do uso da força, o uso da força militar é virtualmente descartado na resolução dos problemas mundiais e há uma crença na arbitragem

Governança Multinível em águas subterrâneas transfronteiriças: o caso do Aquífero Guarani em Ribeirão Preto/SP | Natanael Gomide Junior | 08-34

para a resolução de disputas (Nogueira e Messari, 2005).

A teoria da Interdependência Complexa de Keohane e Nye, segundo Nogueira e Messari (2005) é uma resposta ao realismo, que estaria ultrapassada e não conseguiria mais explicar as mudanças na política internacional. A teoria da Interdependência Complexa mina o conceito de interesse nacional da corrente realista, visto que agora o Estado é somente mais um dos atores que se enfrentam na arena internacional, perdendo sua exclusividade na formulação e legitimação das políticas. A principal crítica feita à corrente realista a partir desse novo momento de interconexão total, é a ênfase da corrente no jogo de soma zero na política internacional. Como pensar jogos de soma zero nesse novo contexto de interdependência, em que uma ação surte efeitos e consequências em cadeia mundial? Quando se trata da questão ambiental, o problema se torna ainda maior, visto que o ganho de um à curto prazo, pode significar a perda de todos – inclusive do primeiro que supostamente tinha ganhado.

Tenho em vista esse cenário previamente discutido, este artigo visa discutir questões da governança multinível em águas subterrâneas transfronteiriças, com especial atenção ao Aquífero Guarani em Ribeirão Preto/SP. As questões aqui discutidas tentam levantar o que tem sido feito em termos de governança multinível, do Mercosul ao plano local, e caminha em direção ao que poderia ser feito para uma maior efetivação da gestão compartilhada desse recurso de valor inestimável à humanidade.

Minha hipótese neste artigo é de que a governança multinível do aquífero Guarani, especificamente em Ribeirão Preto/SP, tem se dado de forma desarticulada e com primazia do poder municipal no trato das questões pertinentes, e, portanto, em último caso, da gestão. Ainda que com mais impasses do que certezas, nos últimos desdobramentos dessa questão, há claramente uma primazia do envolvimento municipal na gestão do aquífero, ainda que seja uma governança desarticulada, com cooperação em raros momentos somente com uma esfera acima, ou seja, o poder Estadual. Não vemos uma governança estruturada e cooperativa com os entes do governo nacional e nem supranacional.

Governança Multinível em águas subterrâneas transfronteiriças: o caso do Aquífero Guarani em Ribeirão Preto/SP | Natanael Gomide Junior | 08-34

2. A Governança Multinível

Gary Marks (1992) foi o primeiro teórico a desenvolver o conceito de governança multinível, capturando o desenvolvimento da estrutura política da União Europeia. Esse conceito reflete uma nova onda de pensamento que busca explicar o processo de integração regional na Europa.

Segundo Bache e Flinders (2004), a governança multinível reflete o aumento da interdependência, do crescimento de grupos de advocacia, de corporações, sociedades profissionais. É caracterizado como um sistema de contínua negociação, na qual o poder dos governos centrais gradativamente se dispersa por instituições supranacionais (acima) e por governos regionais e locais (abaixo), fenômeno observado com maior força principalmente a partir das décadas de 1980/1990. Esse aumento da interdependência não leva somente à dispersão da autoridade central verticalmente, mas também horizontalmente, com a ascensão de atores não governamentais que se constituem cada vez mais como grupos de pressão política e competem na formulação e legitimação de políticas.

Há consenso na literatura especializada de que a dispersão da governança entre múltiplas jurisdições é mais eficiente que um monopólio estatal central, visto que conseguiria refletir melhor a heterogeneidade de preferência entre os cidadãos, permitiria uma competição jurisdicional, facilitando a inovação e a experimentação. Porém, não há consenso de como a governança multinível poderia ser organizada. Há dois tipos de governança multinível: a primeira (tipo I) têm número limitado de níveis, é uma governança de propósito geral em que são tratados temas de larga amplitude, como a saúde e a educação, por exemplo. A governança ou jurisdição de tipo II possui desenho flexível, não há limite de níveis jurisdicionais e está focada em resolver problemas específicos, como a questão das águas, por exemplo. Aqui, há uma total articulação entre os níveis territoriais para a resolução do problema objetivado (Marks e Hooghe, 2004).

Ainda segundo Marks e Hooghe (2004), o principal benefício da governança

multinível é a flexibilidade de escala: “Multi-level governance allows jurisdictions to be custom-designed in response to externalities, economies of scale, ecological niches, and preferences. Both Type I and Type II multi-level governance deliver scale flexibility” (Marks e Hooghe, 2004, p. 29).

Segundo Rosenau (2004), as relações mundiais atuais seriam constituídas por um sistema bifurcado formado de um lado, pelo sistema de Estados Nacionais e por outro, por um sistema multicêntrico de coletividades, que emergiram como fonte rival de autoridade, que às vezes cooperam, mas que sempre interagem com o sistema Estadocêntrico. Dessa forma, em oposição às teorias de “morte”/fim ou desintegração do Estado nação, os autores não concordam que o atual sistema bifurcado de relações mundiais implicaria em um processo de desintegração do Estado, ou seja, os Estados continuam como atores centrais na esfera mundial - ainda que não os únicos - sendo capazes, em certa medida, de controlar o curso dos eventos e ações que se desdobram no cenário político internacional.

As demandas para a governança multinível no mundo atual são de ordem qualitativa e quantitativa, sendo que uma das razões é normativa: vivemos em mundo caótico e desarticulado (muitas pessoas sobrevivem na ou abaixo da linha da pobreza, há muita violência, há muita divisão); a segunda razão apresentada é que há forças contraditórias atuando, ou seja, um **embate entre globalização e recentralização nacionalista**, de um lado e um **embate entre localismo, descentralização e fragmentação**, de outro lado; a terceira razão identificada seria o fracasso estatal central em controlar a população, a poluição, os crimes e as ideias circulantes entre suas fronteiras. Muitas das demandas por governança multinível envolvem uma busca por autonomia, que não poderia ser operada com estruturas hierárquicas, com forte predominância do poder central (Rosenau, 2004).

Neil Brenner (2004), apud Gallo (2011) realiza uma dupla crítica ao processo que ele denomina “reescalonamento do Estado”. A primeira crítica é sobre a reterritorialização, ou seja, justamente o repasse de responsabilidades do governo central para as esferas subnacionais, diante da compreensão de suas limitações. A segunda crítica é a desterritorialização, ou seja, o “esquecimento” da

arena nacional, a crença de que o Estado nação estaria perdendo sua força e centralidade no processo político. Os argumentos principais desenvolvidos por Brenner são: o de que as cidades e as regiões (ou governos subnacionais) se tornaram lugares institucionais centrais com o maior reescalonamento do Estado nacional e de que as instituições do Estado nacional continuam exercendo funções centrais na formulação, implementação, coordenação e supervisão de iniciativas de política urbana. Em suma, para o autor, apesar dos governos subnacionais serem imprescindíveis na atual configuração interconectada, o Estado nação não perdeu sua força e peso na arena política. Neil Brenner (2004), apud Gallo (2011):

(...) Considera (...) que existe uma diminuição da centralização do Estado no processo regulatório nacional, porém essa redistribuição de responsabilidades com as escalas urbanas e regionais não retira, de forma total, o papel do Estado no seu processo de desenvolvimento. Ademais, esta “reestruturação multiescalar” traz consigo o conceito de governança, que extrapola a fronteira nacional. Ou seja, a cidade é o local onde as coisas acontecem em um mundo globalizado, porém o Estado não deixa de ser o ator central desse sistema internacional, redistribuindo suas funções ao longo das principais cidades e regiões que compõem o seu território (p. 41).

3. As águas subterrâneas transfronteiriças

Apesar das águas subterrâneas representarem a principal fonte de água disponível para a humanidade, ainda faltam políticas de gestão para a sua proteção e uso, seja no nível nacional ou internacional, fenômeno chamado pela literatura especializada como “hidroesquizofrenia” (Jarvis et al., 2005 apud Villar, 2015), porém a falta de gestão ou conhecimento sobre esses recursos não obstaculizou o seu uso, que se intensifica diante da maior demanda por água e da degradação das fontes superficiais. A percepção de que as águas subterrâneas cruzavam fronteiras, bem como a sua superexploração e contaminação trouxe a emergência de conflitos entre os Estados. A partir desse momento, os aquíferos transfronteiriços ganharam destaque na agenda internacional em virtude do reconhecimento da necessidade de se criar arranjos institucionais adequados para a gestão de formações



geológicas com água, que se encontram sob o jugo de soberanias distintas (Villar, 2015).

Segundo o Direito Internacional, as águas transfronteiriças se enquadram na categoria de recursos naturais compartilhados. Não há uma definição jurídica clara deste termo, porém ele é utilizado para classificar aqueles recursos que, embora se submetam à jurisdição nacional, têm seu uso e proteção condicionados por determinadas normas do Direito Internacional. A ideia das águas como recursos naturais compartilhados remete ao Ato Final do Congresso de Viena de 1815 que, ao tratar da navegação em rios Europeus, os classificou em internos e internacionais, os quais podiam ser subdivididos em contíguos ou fronteiros, sucessivos e internacionalizados. Desde então, as convenções internacionais, os documentos das organizações internacionais, a jurisprudência das cortes internacionais e os tratados bilaterais e multilaterais consolidaram o entendimento de que as águas superficiais transfronteiriças possuem natureza de recurso natural compartilhado. No caso das águas subterrâneas e aquíferos transfronteiriços, a situação é distinta, pois a ideia de que esses recursos possuem natureza compartilhada é recente e controversa (Villar, 2015). O mesmo ocorre no Brasil com rios de domínio Federal (os que banham ou fazem fronteira entre os Estados e/ou com outros países) e os de domínio Estadual (os que correm somente dentro de um Estado).

Tradicionalmente, as águas que se estendem por mais de um Estado são consideradas recursos compartilhados, contudo a invisibilidade das águas subterrâneas dificulta essa caracterização. Pelo fluxo da água compartilhado se encontrar oculto no solo, impossibilita-se a visualização dos processos que ali ocorrem, gerando questionamentos sobre a propriedade, extensão, uso, acesso, proteção e situação das águas subterrâneas, especialmente nas áreas de fronteiras (Hayton; Utton, 1989; Eckstein, 2005 apud Villar, 2015). Na prática, as águas subterrâneas acabam se submetendo única e exclusivamente à soberania nacional, embora em 2008, a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) tenha aprovado a Resolução 63/124, sobre o Direito dos Aquíferos Transfronteiriços, que definiu o

Governança Multinível em águas subterrâneas transfronteiriças: o caso do Aquífero Guarani em Ribeirão Preto/SP | Natanael Gomide Junior | 08-34

conceito de aquífero e aquífero transfronteiriço (art. 2º) da seguinte forma:

Aquífero:

- formação geológica permeável portadora de água, situada sobre uma camada menos permeável, e a água contida na zona saturada da formação;
- aquífero ou sistema aquífero que tenha partes situadas em distintos Estados (Villar; 2015, p.58)

A problemática do aquíferos transfronteiriços está diretamente vinculada à questão da soberania e de suas múltiplas interpretações. O reconhecimento do fato de eles serem de recurso compartilhado traz implicações na forma como os Estados exercem sua soberania sobre o recurso e promove uma série de questionamentos:

Como os estados vão repartir esse recurso tão intrínseco ao território? Como se fará a gestão conjunta de um recurso oculto cuja base física em muitos casos é desconhecida? O recurso compartilhado deve compreender o aquífero (água e formação geológica) ou apenas as águas subterrâneas? Quais usos devem ser priorizados? Como estabelecer um uso racional compartilhado se o recurso não é renovável (aquíferos fósseis)? (Villar, 2015, p. 59-60).

A resolução dessas dúvidas demandará um alto grau de cooperação entre os Estados. Diante desse contexto, a soberania estatal tem um papel fundamental em determinar o direito e as Relações Internacionais das águas doces (Villar, 2015).

Em relação a questão da soberania, esta pode ser definida como sendo, internamente, o poder do Estado em relação às coisas e pessoas dentro do limite de sua jurisdição, e externamente como a competência conferida aos Estados pelo Direito Internacional, que se manifesta na liberdade do Estado em suas relações com os demais membros da comunidade internacional, as quais acarretam direitos e deveres distintos no tocante às águas transfronteiriças. Se por um lado essas águas são vistas como um bem partilhado por dois ou mais Estados, por outro são consideradas uma importante fonte hídrica nacional, que abastece a inúmeros usuários. Portanto, no plano interno, cabe ao Estado estabelecer as políticas de

água, o seu domínio, as competências para o seu gerenciamento e a jurisdição para resolução de conflitos, bem como garantir acesso às populações e proteção ambiental. No plano externo, possui a responsabilidade de manter um nível aceitável de qualidade e quantidade de água para os demais países ribeirinhos ou do aquífero e a obrigação de não praticar ações ou atividades que causem danos significativos aos seus vizinhos (Villar, 2015).

As águas subterrâneas, ainda que de forma lenta, cruzam as fronteiras e abastecem importantes rios internacionais, sendo assim, os Estados enfrentam um problema de ação coletiva, que exige a construção de pactos cooperativos para proteger e compartilhar o recurso hídrico. O agravamento do cenário da crise hídrica demanda que o exercício da soberania seja feito de forma compatível com a natureza compartilhada desses recursos. A celebração de acordos científicos e técnicos é bastante relevante no caso dos aquíferos transfronteiriços como forma de promover o seu conhecimento e caracterizá-los como recurso compartilhado (Villar, 2015).

4. O Mercosul e o Aquífero Guarani

O sistema do Aquífero Guarani está distribuído por uma área de cerca de 1.196.500 km quadrados. Situado na porção Centro – Leste do Continente Sul Americano, distribui-se pelos territórios de quatro países do cone Sul: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. O Brasil, além de contar com uma das maiores reservas subterrâneas, conta com muitas áreas de recarga, o que lhe confere uma posição estratégica. No Brasil, o aquífero se dispersa por 8 Estados da Federação: Mato Grosso do Sul, Paraná, São Paulo, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Goiás, Minas Gerais e Mato Grosso (Ribeiro, 2008).

A percepção do aprofundamento da crise hídrica e da necessidade crescente por água tornou patente as deficiências e as limitações da gestão das águas subterrâneas, o que promoveu sua inclusão no debate nacional e internacional. No âmbito internacional, os aquíferos transfronteiriços ascenderam à agenda internacional diante da necessidade do enfrentamento de dois problemas: como



estabelecer a divisão equitativa da água em um contexto de falta de informações ou de assimetria de poder entre os países; e como determinar a responsabilidade de cada país em relação à proteção e aos impactos no aquífero compartilhado. Esses problemas podem levar à conflitos internacionais, já que o uso desigual ou os impactos ao aquífero são decorrentes da forma como o país vizinho utiliza as águas ou o território, gerando ou agravando efeitos negativos no outro lado da fronteira (Villar, 2012).

A gestão de um aquífero transfronteiriço demanda a construção de pactos entre os atores internos e entre os Estados pelos quais se estende. Além dos interesses domésticos de cada Estado, há que se considerar os interesses de outros Estados que usufruem do aquífero, os quais são afetados por questões e conflitos internos distintos. A percepção e a regulação dos riscos que ameaçam os aquíferos transfronteiriços é resultado do enfrentamento de três forças: a estrutura internacional existente, os interesses internos do Estado e os interesses dos outros Estados que partilham o aquífero (Benvesti, 1996 apud Villar, 2012).

Pelo fato do Mercosul ser pouco institucionalizado e ter como primazia a facilitação dos fluxos comerciais entre os países, a pauta ambiental é relegada a um plano secundário. Mesmo carente de investimentos e incipiente, o Mercosul conta com um grupo de trabalho para o meio ambiente (STG 6), que está vinculado ao grupo Mercado Comum. Foi no âmbito desse subgrupo que foi elaborado e aprovado o Acordo Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul, em junho de 2001. Esse subgrupo reafirma compromissos da conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente, realizada no Rio de Janeiro em 1992, em especial o do “desenvolvimento sustentável preconizado na agenda 21”. Nela também se reafirma a cooperação entre as partes como instrumento central para a sustentabilidade entre as ações dos membros do bloco regional. É no artigo 3 que estão os princípios que orientam as partes, dentre os quais podemos destacar a incorporação dos temas ambientais nas tomadas de decisões, a promoção do desenvolvimento sustentável (manter o desenvolvimento econômico e conservar o ambiente para as gerações futuras), a participação da sociedade civil e a

internalização dos custos ambientais (Ribeiro, 2008).

Esforços em cooperação internacional para uma gestão compartilhada e sustentável do Aquífero Guarani, embora carentes de posterior regulamentação ou implantação das medidas estudadas, foram realizados. Em 2003, ocorreu o lançamento do Projeto Proteção Ambiental e gerenciamento sustentável integrado do sistema Aquífero Guarani, instituído entre Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai e contou com o apoio de várias organizações, como o Banco Mundial e a Organização dos Estados Americanos (OEA). A duração inicial do projeto era de 2003 a 2007, mas se prolongou até meados de 2009. O projeto tinha uma secretaria geral sediada em Montevidéu e cada país estabeleceu sua unidade nacional de execução do projeto. Em específico, no Brasil, se instituiu uma unidade Estadual de execução do projeto em cada um dos oito Estados pelo qual se estendia o Aquífero Guarani (Villar, 2012).

O objetivo de longo prazo desse projeto era promover a gestão compartilhada e o uso sustentável dos recursos compartilhados do aquífero. Focalizando a questão da gerência local, o projeto focalizou quatro áreas pilotos nos países envolvidos: Concórdia na Argentina; Salto e Rivera no Uruguai; Santana do Livramento e Ribeirão Preto no Brasil e Itapúa, no Paraguai. A escolha desses lugares se justificou como sendo zonas críticas, com conflitos causados devido às características intrínsecas ao aquífero e as formas de uso do solo ou aproveitamento de suas águas. A realização deste projeto trouxe benefícios locais, como por exemplo, a edição de uma resolução, que determinou zonas de restrições e controles temporários para a captação e uso das águas subterrâneas em Ribeirão Preto; a criação do comitê Cappibary (Paraguai) e o apoio ao estabelecimento de distâncias mínimas entre os poços da área termal entre Concórdia e Salto (OAS, 2009 apud Villar, 2012). Um efeito alcançado por este projeto foi o despertar social para a questão da fragilidade da legislação e gestão das águas subterrâneas entre os países, o que fomentou diversas medidas para incluí-las na legislação hídrica e até a renovação das políticas hídricas dos Estados. O projeto promoveu um avanço considerável na questão da gestão compartilhada do aquífero, mas não conseguiu

dar prosseguimento às pesquisas que começaram a ser desenvolvidas. Seu principal resultado foi chamar a atenção social sobre a questão das águas subterrâneas e aquíferos (Villar, 2012).

Em se tratando especificamente da questão da gestão do aquífero Guarani no Mercosul², é possível dizer que a primeira tentativa de formular um modelo de gestão compartilhada foi a constituição do grupo *ad hoc* de alto nível do aquífero Guarani, em 2004. O objetivo inicial deste grupo era a formulação de um projeto de acordo entre os países pelos quais o aquífero se estende, mas não houve consenso e as atividades se encerraram em 2005 (Villar, 2012).

É somente em 2010 que é assinado um acordo sobre o aquífero Guarani com os Estados Parte, um documento importante e imprescindível para fazer avançar uma “tentativa” de gestão compartilhada e sustentável dos recursos hídricos. O acordo assinado em 2010 é fruto de um longo processo de cooperação iniciado na década de 1990 e foi o primeiro instrumento conjunto assinado após a edição da resolução da Assembleia das Nações Unidas 63/124. Esse acordo é considerado único, visto que não havia conflito no momento da assinatura, fenômeno chamado pela literatura especializada como “diplomacia preventiva”. O acordo estabeleceu uma série de diretrizes que requerem regulamentações adicionais para tornarem-se substantivas; a falta desta regulamentação implica na não aplicabilidade efetiva desse acordo (Villar, 2012). Segundo Villar (2012), apesar da ênfase na soberania nacional e de outras imperfeições, o tratado representa a intenção dos países em aprofundar o processo de integração.

A questão da soberania nacional figura no primeiro artigo do acordo³: “O Sistema Aquífero Guarani é um recurso hídrico transfronteiriço que integra o

²O Mercado Comum do Sul é fruto de um processo de integração regional instituído em 1991, a partir do Tratado de Assunção. É formado por Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela*. A Bolívia se encontra em processo de adesão. *No momento, encontra-se suspensa de todos os direitos e obrigações como membro Parte do bloco. Para mais informações e detalhes sobre o bloco regional, consultar: <http://www.mercosur.int/>

³O acordo foi assinado em San Juan, Argentina, em 2010. O documento possui 22 artigos e pode ser consultado na íntegra pelo link que segue: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_urbanismo_e_meio_ambiente/legislacao/leg_trabalhos_convencoes/tc_meio_ambiente/Acordo%20sobre%20o%20Aqu%C3%ADfero%20Guarani.pdf

domínio territorial soberano da República Argentina, da República Federativa do Brasil, da República do Paraguai e da República Oriental do Uruguai, que são os únicos titulares desse recurso e doravante serão denominados “Partes”. Em se tratando da gestão compartilhada, o acordo explicita em seu artigo terceiro:

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

Essas são algumas iniciativas de colocar a pauta ambiental no debate político, mas o que se percebe é que o tema ambiental é muito pouco discutido e as informações que estão disponíveis são pouco integradas. Dessa forma, pode-se dizer que o Mercosul funciona melhor como estímulo para as trocas comerciais entre seus membros do que como meio para regulamentar a ação ambiental entre seus integrantes. Daí decorrente a necessidade de esforços multilaterais e maior diálogo entre os países para que ocorra de fato uma gestão compartilhada dos recursos naturais disponíveis, bem como a integração de dados e informações para a tomada de decisões (Ribeiro, 2008).

5. Governo Nacional

Em termos jurídicos, há que salientar que a Constituição Federal de 1988 constitui uma guinada quanto à pauta ambiental, visto que ela é considerada a primeira Constituição Brasileira a proteger o meio ambiente, ao afirmar no artigo 225, que todas as pessoas têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, considerando-o bem de uso comum do povo e essencial a sadia qualidade de vida, impondo ao poder público e a coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Embora tenha normatizado um Estado liberal, a Constituição Federal de 1988 impõe ao Estado o dever de intervir quanto a questão ambiental, sendo que a não intervenção gera ao Estado o

dever de indenizar os afetados, que geralmente, são uma grande coletividade. O dano ambiental, dessa forma, deve ser indenizado pelo Estado, sendo que o fundamento para a indenização não é a culpa, e sim o risco (Fachin, 2013).

No caso específico das políticas públicas destinadas às águas subterrâneas percebe-se um alto grau de desarticulação entre as três esferas de poder: União, Estados e municípios. A política nacional de recursos hídricos (Lei Federal n. 9433/1997) representa um marco legal na gestão das águas, porém ela é demasiadamente genérica em relação às águas subterrâneas (Villar e Ribeiro, 2009). Em seu artigo primeiro enuncia a gestão descentralizada: “a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades” (Brasil, 1988).

Por sua vez, a Constituição Federal de 1988 reserva o domínio dos aquíferos aos Estados, mesmo nos casos de aquíferos transfronteiriços, dessa forma, cada Estado possui liberdade para regulamentar o tema, o que muitas das vezes não ocorre. Pelo fato de inexistir uma política federal que forneça as diretrizes básicas da gestão das águas subterrâneas, a jurisdição acaba na prática sendo desempenhada de maneira distintas por cada Estado, mesmo quando compartilham o mesmo aquífero (Villar e Ribeiro, 2009).

A Política Nacional de Recursos Hídricos é o instrumento que oferece os mecanismos para que as bases executem os objetivos pretendidos. Entre os objetivos da Política Nacional está a coordenação integrada das águas. Tendo em vista o desenho institucional descentralizado da Constituição Federal de 1988, em relação às águas subterrâneas, viu-se como a coordenação e gestão dessas águas se tornou complexo. Dadas essas dificuldades, foi concebido e criado pelo Ministério do Meio Ambiente, através da Secretaria de Recursos Hídricos, o Programa de Águas Subterrâneas⁴, em 2006. O objetivo desse programa era a formulação de uma política setorial de águas subterrâneas compatibilizada com as políticas de recursos hídricos nacionais e estaduais. Segundo Hager et. all, (2004), este

⁴ <http://www.mma.gov.br/agua/recursos-hidricos/aguas-subterraneas/programa-nacional-de-aguas-subterraneas>

programa trouxe saldos positivos para a gestão das águas subterrâneas, ao promover um maior conhecimento das potencialidades desse recurso e sua importância estratégica, propiciando uma gestão mais integrada e participativa.

Em suma, cabe à União, o estabelecimento de políticas gerais diretivas e a coordenação da gestão dos recursos hídricos subterrâneos entre os Estados, para que não ocorra uma total desarticulação. É preciso uma orientação diretiva única – competência da União -, mas ao mesmo tempo uma gestão descentralizada, que leve em conta todos os aspectos interligados. Ainda segundo Hager et. all, (2004):

O que observa-se hoje no Brasil é um controle insuficiente dos usos e da qualidade das águas subterrâneas, dispersão e falta de articulação legal e institucional, com vários organismos com atribuições intervenientes na gestão das águas subterrâneas e tão separados que não sabem nem que pode existir um outro órgão para solucionar os seus problemas e em muitos casos que fazem a mesma coisa, instrumentos inadequados de gestão, voltados basicamente para as águas superficiais, legislações atuais com lacunas e com conflitos evidenciados no decorrer do texto, falta de conhecimento básico minimamente necessários para se arquitetar um modelo de gestão por aquíferos, desconhecimento total e falta de comprometimento da maior parte da população, incluindo aí os técnicos e tomadores de decisão (p. 15).

6. Governo Estadual

Tendo como interesse discutir neste artigo a questão específica da governança multinível do aquífero Guarani em Ribeirão Preto/SP, vamos nos focalizar em tratar dessa questão no nível Estadual Paulista neste tópico.

No Estado de São Paulo, a Política de Águas Subterrâneas foi delineada a partir do final da década de 1980 e início da década de 1990 (Lei Estadual n. 6.134/1988) e decreto regulador n.32.955/1991, porém não conseguiu transpor o papel e tornar-se uma realidade, além de conter uma série de lacunas jurídicas. A partir dos anos 2000, percebe-se um ligeiro avanço na aplicação prática de alguns instrumentos, principalmente a outorga das águas subterrâneas (Villar e Ribeiro, 2009).

A questão da governança compartilhada das águas superficiais e subterrâneas aparece implicitamente no artigo 205 da Constituição Estadual Paulista⁵, seção II: “O Estado instituirá, por lei, sistema integrado de gerenciamento dos recursos hídricos, congregando órgãos estaduais e municipais e a sociedade civil”. As águas subterrâneas também aparecem no artigo 206: “As águas subterrâneas, reservas estratégicas para o desenvolvimento econômico – social e valiosas para o suprimento de água às populações, deverão ter programa permanente de conservação e proteção contra poluição e superexploração, com diretrizes em lei”.

É com a aprovação da Política Estadual de Recursos Hídricos⁶ (Lei 7663/91) que surge uma estrutura institucional para a gestão de recursos hídricos. Essa lei estabelece que a partir de então a gestão das águas subterrâneas vai se dar por organismos que compõem o Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SGRHI). Esse sistema é um mecanismo político e institucional que definiu como aconteceria a participação do Estados, dos municípios e da sociedade civil na execução das políticas. Segundo Villar (2010), esses organismos têm sido eficazes no sentido de terem implementado medidas corretivas em áreas com superexploração ou contaminação das águas por meio da criação de áreas de intervenção. No caso específico aqui tratado, o aquífero Guarani, Ribeirão Preto e São José do Rio Preto foram caracterizadas como áreas de intervenção e restrição do uso das águas subterrâneas por superexploração.

Essa lei, antes mesmo da Política Nacional de Recursos Hídricos, se fundamentou nos princípios de descentralização e participação, escolhendo a bacia hidrográfica como unidade de gerenciamento (Villar, 2008).

⁵A Constituição Estadual Paulista preza pela utilização racional das águas superficiais e subterrâneas e estabelece como prioridade o abastecimento às populações, como exemplificado no inciso I do artigo 205. Para mais detalhes a Constituição completa pode ser acessada por meio do link que segue: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/constituicao-05.10.1989.html>

⁶A Política Estadual de Recursos Hídricos adota a bacia hidrográfica como unidade física – territorial de planejamento e gerenciamento dos recursos hídricos, como enunciado no inciso II do artigo 3. A Lei completa pode ser acessada por meio do link: <https://governo-sp.jusbrasil.com.br/legislacao/180981/lei-7663-91>

A Lei Paulista n. 6.134/88⁷, em seu artigo nono, prevê a possibilidade da criação de áreas destinadas ao controle e restrição do uso das águas e de áreas de proteção abrangendo os locais de extração dessas águas, visando sua preservação e conservação, porém, foi vetada a obrigatoriedade das normas municipais de uso e ocupação do solo prever medidas de proteção dos aquíferos em relação à poluição e à recarga. Como posterior regulamentação a essa Lei, é instituído o Decreto n. 32.955/91⁸. Esse decreto instituí, em seu artigo terceiro, que as águas subterrâneas terão programa permanente de conservação e proteção, visando seu melhor aproveitamento. Dentre as medidas para garantir a conservação dos aquíferos, o decreto prevê a possibilidade da criação de áreas de proteção e proíbe a poluição das águas subterrâneas (Villar, 2008). As áreas de proteção foram classificadas em três tipos, as áreas de proteção máxima; áreas de restrição e controle e áreas de proteção de poços e outras captações.

Segundo Villar (2008), as áreas de proteção máxima, tinham como objetivo prioritário manter a integridade das áreas de recarga que são altamente vulneráveis e essenciais para o abastecimento público. Sendo que tal vulnerabilidade, está mais associada às atividades exercidas no solo e às características naturais do aquífero, do que a exploração da água. Como carece de regulamentação, segundo a autora, o decreto ignorou o impacto negativo da impermeabilização das áreas de recarga de aquíferos destinados ao abastecimento público. Em suas palavras: “Enquanto as áreas de proteção máxima não forem definidas e reguladas, ou não se criar uma lei específica para as áreas de afloramento, sua proteção estará restrita as medidas existentes nas das políticas municipais e nos instrumentos da política ambiental” (p. 106).

Apesar da implementação de algumas leis e a falta de posterior regulamentação, Villar (2008), acredita que algumas medidas importantes foram tomadas, como a criação da Câmara Técnica de Águas Subterrâneas dentro do Conselho Estadual de Recursos Hídricos; um aumento significativo do número de

⁷http://licenciamento.cetesb.sp.gov.br/legislacao/estadual/leis/1988_Lei_Est_6134.pdf

⁸<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1991/decreto-32955-07.02.1991.html>

outorgas expedidas⁹; o monitoramento das águas subterrâneas realizado pela CETESB (Companhia Ambiental do Estado de São Paulo); o grau de vulnerabilidade dos aquíferos já foi determinado em grande parte do Estado e a criação, em 2007, pela Secretaria de Meio Ambiente, por meio da Coordenadoria de Recursos Hídricos, do Projeto Aquífero, que teve como finalidade o estabelecimento de uma ação programada de desenvolvimento e proteção de águas subterrâneas no Estado de São Paulo.

Em suma, ainda que haja interpretações dúbias em relação as competências de cada ator governamental, a Constituição Federal reserva aos Estados a prerrogativa do domínio dos aquíferos. Dessa forma, segundo Hageret al., (2004), tem ocorrido uma desarticulação na gestão dos recursos hídricos entre os Estados. Os autores citam como exemplo, que a outorga de um Estado pode comprometer a outorga de águas subterrâneas e superficiais emitidas por um outro Estado. Ainda segundo eles: “Hoje nem a União nem os Estados assumem suas responsabilidades com relação às suas ações na questão hídrica subterrânea (...)” (p. 9).

7. O governo municipal

A escolha do trato específico da situação da governança multinível do aquífero Guarani em Ribeirão Preto/SP não é por eventualidade. A cidade com população estimada em 682 mil pessoas¹⁰ (IBGE, 2017) utiliza o aquífero Guarani como fonte exclusiva para o abastecimento de sua população. É uma cidade de porte médio, em franca expansão, o que traz sérias preocupações em relação ao uso sustentável e as possibilidades de contaminação decorrentes da expansão urbana próxima à área de recarga do aquífero Guarani, a Lagoa do Saibro, na zona Leste da cidade.

As preocupações a serem enfrentadas são inúmeras, o crescimento urbano acelerado, aliado à especulação imobiliária, o despejo irregular de resíduos sólidos,

⁹O aumento do número de outorgas expedidas é importante, visto que demonstra um crescimento da regularização da extração de águas subterrâneas.

¹⁰<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/ribeirao-preto/panorama>



as ocupações desordenadas do solo trazem inúmeras consequências ambientais para esse rico e precioso recurso natural disponível para a captação no município. Os principais problemas regionais enfrentados são a escassez de ações e projetos de planejamento e gestão integrada dos recursos hídricos; o pequeno percentual de tratamento de esgotos domésticos; a situação precária na destinação final de resíduos sólidos domésticos e o pouco conhecimento quanto as áreas que já foram contaminadas (Olaia, 2005).

A partir da década de 1960 o uso da água se intensificou no município. Embora as águas subterrâneas provenientes do aquífero Guarani sejam a única fonte utilizada para abastecer a área urbana, foram poucas as medidas de gestão adotadas para promover um uso racional do recurso. A busca por água, aliada à falta de uma política de gestão, gerou um rebaixamento dos níveis dinâmicos do aquífero na porção urbana de aproximadamente 60 metros. O nível de exploração atualmente é três vezes superior à recarga da chuva. Ainda que o meio técnico acadêmico alerte para o risco de superexploração, não se buscaram fontes alternativas de abastecimento, tampouco se incentivou o uso racional da água no município, que consome quase o dobro de litros de água por habitante da média nacional (Villar e Ribeiro, 2009).

Há uma mancha urbana sobre a área de recarga que cresce desenfreadamente, o resultado é a impermeabilização da área de recarga e o surgimento de novos riscos. Aliado a esse cenário, há outras fontes de contaminação presentes na região de recarga do aquífero Guarani: o cemitério Bom Pastor; os bairros periféricos que surgiram sem redes de esgoto; os agroquímicos utilizados na agroindústria da cana de açúcar e o antigo depósito de lixo do município. Segundo Villar e Ribeiro (2009), em prol do argumento da manutenção da economia e da geração de emprego, os setores produtivos têm plena liberdade para produzir riscos, ainda que boa parte da renda produzida se restrinja a um número ínfimo de beneficiários e a qualidade do emprego oferecido seja questionada.

Em se tratando da gestão do aquífero no plano local, o Estatuto da cidade

(Lei Federal n. 10.257/2001) conferiu aos municípios a competência para gerir seu território. Como inexistem diretrizes específicas para a gestão das águas subterrâneas, o município adquire um papel fundamental na gestão desse recurso, especialmente no tocante à proteção das áreas de recarga, visto que o poder municipal é o principal ator na regulação do uso e ocupação do solo, aspecto vital para a manutenção da integridade dos aquíferos (Villar e Ribeiro, 2009).

A Lei Orgânica do município de Ribeirão Preto¹¹ estabelece que providenciará – em cooperação com o Estado e com a participação da sociedade civil – o cumprimento dos artigos da Constituição Estadual referente ao manejo dos recursos hídricos. No parágrafo único do artigo 159 é enunciado:

As ações do Município quanto ao aproveitamento e proteção de seus recursos hídricos obedecerão, entre outros, aos seguintes preceitos:

I – o Município poderá celebrar convênio com o Estado para a gestão das águas de interesse local, visando a:

- a) – estabelecer programa permanente de conservação e proteção das águas subterrâneas contra a poluição e superexploração;
- b) – instituir áreas de preservação das águas utilizáveis para abastecimento à população e implementar, conservar e recuperar matas ciliares.

Na prática, no plano local, o que podemos perceber e inferir é que há um jogo de forças que buscam legitimação de seus respectivos interesses em torno da gestão do aquífero na cidade. A comunidade científica¹² realiza estudos desde meados dos anos 2010 e vêm alertando sobre a contaminação que vem se agravando com o passar do tempo, de outro lado, aparecem outros grupos que tentam neutralizar as comprovações e fazem ponderações a favor da expansão

¹¹ A Lei completa pode ser acessada por meio do link que segue: http://www.camararibeiraopreto.sp.gov.br/lei_organica.pdf

¹² Em 2016, pesquisa da USP identificou substâncias tóxicas presentes no fundo da lagoa, que é área de recarga do aquífero Guarani: <http://g1.globo.com/sp/ribeirao-preto-franca/noticia/2016/11/usp-identifica-contaminacao-em-area-de-recarga-do-aquifero-guarani-em-sp.html>. Estudos e teses vêm sendo formuladas desde meados dos anos 2010 mostrando os perigos do uso irregular do solo e o descontrole da expansão urbana.

urbana na região de recarga do aquífero. A recente construção de condomínios de alto padrão em torno da lagoa do Saibro (área de recarga do aquífero) e a derrubada de leis que delimitavam a área de proteção mínima é exemplificativo de como o capital econômico - em consonância com o capital político - por meio de termos de ajustamento de conduta, acordos têm sido priorizados nessa questão em detrimento da pauta ambiental. Nesse jogo de forças, tem restado aos outros atores, como os da sociedade civil¹³, o uso do capital social e cultural de movimentos ambientalistas da região, que se utilizam de suas relações estabelecidas e de seus conhecimentos para promoverem ações práticas de preservação do local, bem como conscientização e educação ambiental.

Um ator que tem demonstrado ser ativo nesta questão é o Ministério Público, que tem judicializado as demandas provenientes da sociedade civil. O MP passa a ser um ator estratégico nesta questão, visto que a Constituição Federal de 1988 lhe conferiu autonomia e independência dos outros poderes, bem como o papel de representar os interesses da sociedade civil, fiscalizando o cumprimento das leis. Desde então, possui a prerrogativa de atuar na defesa dos direitos coletivos e difusos, como é o caso do meio ambiente, por exemplo, quando não se identifica um sujeito único e particular na ação que pede reparo de dano ambiental, mas sim uma coletividade (Carvalho e Leitão, 2010). Em meados de 2017, a Justiça¹⁴ obrigou o poder Estadual a criar áreas de proteção ambiental nas áreas de recarga do aquífero. Até o momento, a única iniciativa tomada foi o anúncio do poder municipal¹⁵ de construir uma estação ecológica na área de recarga do

¹³ Entre os grupos ativistas dessa causa ambiental estão o grupo intitulado “Mutirão da Lagoa do Saibro”, que promove ações mensais de limpeza, conservação e conscientização ambiental. Esse agrupamento também conta um grupo na rede social Facebook com 525 membros, na qual é articulada esses movimentos mensais de conservação, como a limpeza do lago em si, a plantação de árvores e a colocação/manutenção das lixeiras em torno do lago, bem como a promoção da conscientização da população em se conservar a região da lagoa para que o abastecimento não seja comprometido.

¹⁴ <https://www.acidadeon.com/ribeiraopreto/onlist/NOT,2,2,1227707,Justica+obriga+Estado++a+proteger+Aquifero+Guarani.aspx>

¹⁵ Um passo adiante, dois atrás: ainda que o anúncio tenha sido visto com “bons olhos” pelo movimento ambientalista da cidade, o prefeito Duarte Nogueira (PSDB), já têm projeto de lei que autoriza mais construções nesta região do município, desde que reservado 35% dos empreendimentos a parques e áreas verdes: <https://g1.globo.com/sp/ribeirao-preto->

aquífero Guarani.

Segundo Villar e Ribeiro (2009), ao se analisar o histórico das tentativas de gestão dos riscos referentes ao aquífero Guarani percebe-se que a maior parte delas não atingiu os objetivos propostos. Os primeiros projetos elaborados remontam à década de 1980 e já sinalizavam uma exploração das águas subterrâneas insustentável. Contudo, tanto o programa de estudo e controle do aquífero Botucatu na cidade (1983) como o programa de desenvolvimento de um modelo operacional para o aproveitamento das águas subterrâneas em Ribeirão Preto (1986), não conseguiram atingir as metas pretendidas por falta de recursos humanos, técnicos e financeiros. É somente na década de 2000, que o assunto do aquífero volta ao cenário político e à imprensa graças ao projeto aquífero Guarani, que deu grande visibilidade ao assunto. Ribeirão Preto também foi objeto de estudo de um convênio internacional firmado entre a Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo e a Secretaria de Meio Ambiente, Saúde Pública e Proteção ao Consumidor do Estado da Baviera (Alemanha). Essa iniciativa gerou o termo de cooperação técnica, cujos resultados culminaram na elaboração da proposta de um projeto conjunto entre a SMA/SP e o StMLU/Baviera denominado “Sistema piloto de informação para o gerenciamento ambiental dos recursos hídricos subterrâneos na área de afloramento do sistema aquífero Guarani no Estado de São Paulo”. Ainda segundo os autores, toda essa efervescência não se traduziu em sua plenitude na forma de políticas públicas de proteção, principalmente na questão do uso e ocupação do solo, embora a restrição de novas perfurações na área tenha sido considerada uma vitória. Por isso, é fundamental o papel da administração local em estabelecer normas e políticas que disciplinem o uso e ocupação do solo, principalmente em áreas de recarga (Villar e Ribeiro, 2009).

A questão que se coloca diante disso, é a seguinte: como a governança multinível pode ser efetiva de fato a partir da entrada de novos atores? A visível

[franca/noticia/area-de-recarga-do-aquifero-guarani-sera-prottegida-por-estacao-ecologica-em-ribeirao-preto.ghtml](#)

Entre os atores governamentais, é corrente o discurso que essa questão precisa ser analisada cuidadosamente de forma técnica e não “emocionada”.

Governança Multinível em águas subterrâneas transfronteiriças: o caso do Aquífero Guarani em Ribeirão Preto/SP | Natanael Gomide Junior | 08-34



descentralização política tem acarretado em crescente participação dos atores subnacionais na gestão de políticas que até então eram prerrogativa exclusiva do poder estatal central. O que podemos notar a partir do caso específico que aqui analisamos é a falta de uma estrutura institucional mais detalhada e acordada sobre o papel que cada ator possui na gestão compartilhada do aquífero, e sem dúvidas, uma maior articulação entre os níveis territoriais, o que não vem ocorrendo.

Meu argumento central é de que os governos subnacionais, diante do cenário de descentralização política e interdependência complexa, possuem cada vez mais poder decisório importante em suas mãos para a gestão desse recurso hídrico de valor inestimável à humanidade. Diante do caso aqui analisado fica visível que as ações e a gestão estão sendo implementadas em nível local, ainda que essas ações possam ser contestadas se de fato possuem uma agenda que avance ou não na preservação desse recurso hídrico. Os governos subnacionais também ocupam uma posição estratégica nesta questão da gestão de recursos hídricos subterrâneos, visto que possuem a prerrogativa da formulação e implementação do plano diretor do município, que se constitui enquanto documento central na preservação desse recurso, já que este documento estabelece diretrizes básicas para o uso e a ocupação do solo.

Diante disso, acredito que os governos subnacionais, por estarem mais próximos das inúmeras demandas e também mais próximos dos problemas que lhes afetam diretamente e que podem afetar outros atores em níveis acima, devam ser dotados de melhor estrutura institucional que lhes possibilite tratar especificamente da gestão das águas subterrâneas. Essa melhor estrutura deve ser oferecida para cidades chave na gestão desse recurso, como é o caso de Ribeirão Preto/SP, onde a ameaça de contaminação e má gestão desse recurso tem sido constante alvo de preocupação. As outras cidades chave na governança multinível, como identificado pelo projeto “Proteção Ambiental e gerenciamento sustentável integrado do sistema Aquífero Guarani”, são: Concórdia na Argentina; Salto e Rivera no Uruguai; Santana do Livramento no Brasil e Itapúa, no Paraguai.

Governança Multinível em águas subterrâneas transfronteiriças: o caso do Aquífero Guarani em Ribeirão Preto/SP | Natanael Gomide Junior | 08-34

Essa estrutura institucional deve melhor definir quais são as obrigações dos governos subnacionais na gestão do aquífero Guarani, visto que os direitos parecem ser já bem conhecidos e usufruídos. Porém, essa maior autonomização dos entes subnacionais não implica em ausência de controles externos nos níveis acima de governança, com necessidade urgente do trato dessa questão ao nível supranacional. No caso aqui tratado, acredito que o Mercosul possui uma importante função em coordenar a gestão desse recurso hídrico transfronteiriço, o que de fato, não vem ocorrendo de forma pragmática. Segundo Villar (2010):

Ao que pesem as conclusões do projeto Aquífero Guarani em elevar a escala local como principal responsável pela gestão dos aquíferos, deve-se considerar que existem assimetrias de poder e organização entre os municípios e comitês de bacia. Tais atores podem apresentar interesses que não necessariamente comungam com a proteção dos aquíferos ou não possuem os recursos técnicos e financeiros para implementar e operar a gestão das águas subterrâneas. A descentralização da gestão não deve ser confundida com o abandono da esfera local a sua sorte. (Villar, 2010, p. 15)

8. Considerações Finais

Ao analisar como a governança multinível têm ocorrido nas últimas décadas em torno do Aquífero Guarani em Ribeirão Preto/SP, podemos notar uma total desarticulação entre os níveis territoriais de gestão. Falta estrutura institucional que estabeleça qual o papel de cada ator na gestão compartilhada desse recurso de valor incalculável para todos os seres vivos, o que deixa margem de manobra para a má gestão, que prejudica a proteção e a conservação desse recurso.

Diante do cenário aqui discutido, de descentralização política e interdependência complexa, notamos que os governos subnacionais têm exercido cada vez mais funções que antes se encontravam centralizadas nas mãos do governo central. Tendo em vista isso, meu argumento central neste artigo caminhou no sentido do estabelecimento de uma melhor estrutura institucional para cidades que ocupam posição chave na gestão desse recurso, priorizando quais são as obrigações dos governos subnacionais nesta gestão, sem, porém, que essa



governança ocorra livre de constrangimentos externos, principalmente, do nível supranacional e de outros atores não governamentais, visto que o recurso é transfronteiriço. Aqui, o Mercosul possui um papel central na discussão, formulação e implementação de acordos e tratados que promovam verdadeiramente uma gestão articulada, com trocas de informações e dados que pudessem otimizar a tomada de decisões. Mas, que antes de tudo, essa cooperação fosse protetora desse recurso hídrico.

É importante também ressaltar a importância da maior articulação dos governos subnacionais com um nível acima, ou seja, com os governos Estaduais. Pela Constituição Federal Brasileira, é esse ator que detêm a prerrogativa constitucional das águas subterrâneas. Como vimos aqui nessa análise, a articulação tem ocorrido em raras ocasiões. Dado o caráter transfronteiriço do Aquífero Guarani, cabe a União, o estabelecimento de políticas gerais diretivas e a coordenação da gestão dos recursos hídricos subterrâneos entre os Estados, para que não ocorra uma total desarticulação (Hager et. all, 2004).

A governança multinível de águas transfronteiriças pode ser colocada como sendo de tipo II, segundo a tipologia de Marks e Hooghe (2004), que possui desenho flexível, não possui limite de níveis jurisdicionais, está focada em resolver problemas específicos, como é o caso das águas, e há uma total articulação entre os níveis territoriais. A partir desse conceito e da análise aqui feita, podemos inferir que o desenho institucional é flexível, mas desarticulado, na medida em que não deixa claro quais são as obrigações e competências de cada nível territorial na gestão compartilhada desse recurso. Da mesma forma, a pressuposição de total articulação para a resolução de um problema específico, como vimos neste caso, não tem sido realizada. A esfera subnacional se comunica e estabelece intermediações, geralmente e de forma rara, no máximo com um nível acima, ou seja, com o governo Estadual. Há uma total desarticulação entre a esfera subnacional e os níveis acima.

Apesar da relevância crescente dos governos subnacionais, acredito ser de fundamental importância a participação ativa da esfera supranacional – visto que

os recursos hídricos são transfronteiriços – na discussão, formulação e implementação de políticas públicas na gestão desse recurso. Mais do que isso, creio que a esfera supranacional (com ênfase para a participação do Mercosul) pode agir como contrapeso em casos de má gestão nos níveis abaixo. O nível supranacional atuaria como um constrangedor e limitador de gestões ineficazes no plano local.

Referências

BACHE, Ian; FLINDERS, Matthew (2004). “Themes and issues in multi-level governance”. In: BACHE, I.; FLINDERS, M. (Org.). *Multi-level governance*. Oxford: Oxford University Press.

BRASIL (1988). *Constituição Federal de 1988*, de 5 de outubro de 1988 [online]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 01 mai. 2018.

BRENNER, Neil (2004). *New State Spaces: urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford: Oxford University Press.

CARVALHO, Ernani; LEITÃO, Natalia (2010). “O novo desenho institucional do Ministério Público e o processo de judicialização da política”. *Revista Direito GV*, v. 6, p. 339-422.

FACHIN, Zulmar (2013). *Curso de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Forense.
GIDDENS, Anthony (2004). *Sociologia*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

HAGER, Francis Priscilla Vargas; SILVA, José Ribamar da Costa; ALMEIDA, Wesley Machado de; OLIVEIRA, Wilton de Arruda (2004). “A problemática da gestão das águas subterrâneas no Brasil”. In: *XII Congresso de Águas Subterrâneas*, Florianópolis.

MARKS, Gary; HOOGHE, Liesbert (2004). “Contrasting visions of multi-level governance”. In: BACHE, I.; FLINDERS, M. (Org.). *Multi-level governance*. Oxford: Oxford University Press.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar (2005). *Teoria das Relações Internacionais: Correntes e debates*. Rio de Janeiro: Editora Campus.

OLAIA, Flavia Buischi (2005). *Análise e caracterização da urbanização na área de*

Governança Multinível em águas subterrâneas transfronteiriças: o caso do Aquífero Guarani em Ribeirão Preto/SP | Natanael Gomide Junior | 08-34

recarga do aquífero Guarani na cidade de Ribeirão Preto. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana) – São Carlos: Universidade Federal de São Carlos.

RIBEIRO, Wagner Costa (2008). “Aquífero Guarani: gestão compartilhada e soberania”. *Estudos Avançados*, v.22, p. 227-238.

ROSENAU, James (2004). “Strong demand, huge supply: governance in emerging epoch”. In: BACHE, I.; FLINDERS, M. (Org.). *Multi-level governance*. Oxford: Oxford University Press.

VILLAR, Carolina Pilar; RIBEIRO, Wagner Costa (2009). “Sociedade e gestão do risco: o aquífero Guarani em Ribeirão Preto – SP, Brasil”. *Revista de Geografia Grande Norte*, v.43, p.51-64.

_____, Carolina Pilar (2010). “Gestão das águas subterrâneas e o Aquífero Guarani: desafios e avanços”. In: *V Encontro Nacional da Anppas*. Florianópolis.

_____, Carolina Pilar (2015). “A busca pela soberania compartilhada dos aquíferos transfronteiriços”. In: RIBEIRO, W. C. (Org.). *Transboundary water: cooperation and conflict at different levels of government*. Waterlat – GobacitResearch Network, volume 2.

_____, Carolina Pilar (2008). *Gestão das áreas de recarga do Aquífero Guarani: o caso do Município de Ribeirão Preto, São Paulo*. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental). São Paulo: Universidade de São Paulo.

_____, Carolina Pilar (2012). *A busca pela governança dos aquíferos transfronteiriços e o caso do Aquífero Guarani*. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental). São Paulo: Universidade de São Paulo.

YAHN FILHO, Armando Gallo (2011). *Relações Internacionais e Atores subnacionais: um estudo da inserção internacional da Região Metropolitana de Campinas*. Tese (Doutorado em Ciência Política). Campinas: Universidade Estadual de Campinas.

Recebido em: 01/05/2018
Aprovado em: 18/06/2018
<https://doi.org/10.31990/agenda.2018.3.1>