

A GOVERNANÇA DOS RECURSOS HÍDRICOS NAS ÁREAS DE FRONTEIRA: INTEGRAÇÃO E ORDENAMENTO TERRITORIAL

Fernanda Mello Sant'Anna

Departamento de Relações Internacionais – UNESP

fernanda@franca.unesp.br

Pilar Carolina Villar

Departamento de Ciências do Mar – UNIFESP

pcvillar@gmail.com

INTRODUÇÃO

As regiões fronteiriças sul-americanas costumam apresentar ausência ou precariedade de redes de infraestrutura e de comunicação, haja vista seu menor peso político e econômico em relação aos centros nacionais, em grande parte esse quadro se justifica diante da falta de iniciativas de integração regional que incorporem a integração fronteiriça em seus objetivos e arcabouço institucional.

A cooperação nas regiões fronteiriças tem se desenvolvido de forma informal, por meio de acordos entre atores subnacionais e/ou não estatais, embora também tenham sido alvo iniciativas internacionais como é o caso da Comunidade Andina de Nações (CAN) e do Mercado Comum do Sul (Mercosul), bem como da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) e o Projeto Mesoamérica, que ao buscarem a integração física dos países membros, geram impactos diretos sobre as fronteiras.

O objetivo deste trabalho é analisar o processo de governança das águas nas áreas de fronteira do Brasil com seus vizinhos, considerando as iniciativas e projetos de integração regional, e os planos de ordenamento territorial, como os programas para a faixa de fronteira, com ênfase no caso dos recursos hídricos das sub-bacias do rio Acre na bacia Amazônica e do rio Apa na Bacia do Prata. Para o estudo utilizaram-se dados primários e secundários por meio de uma análise qualitativa e de pesquisa bibliográfica, além de

entrevistas e trabalho de campo.

O artigo se divide em três partes, onde na primeira se analisa o conceito de território, fronteira e integração fronteiriça, apontando as características das regiões fronteiriças e sua relação com os recursos hídricos compartilhados. A segunda parte trata do modelo de gestão integrada dos recursos hídricos por bacia hidrográfica e as implicações políticas deste tipo de gestão para o caso de bacias internacionais. E a terceira e última parte trata dos dois estudos de caso, as bacias do rio Acre e do rio Apa.

TERRITÓRIO, REGIÕES FRONTEIRIÇAS E RECURSOS HÍDRICOS

O acesso e o uso da água estão diretamente relacionados ao território¹, pois os recursos hídricos são distribuídos de forma desigual entre os distintos territórios que pertencentes aos Estados. Assim, o território assume uma multiplicidade de significados, correspondendo simultaneamente a uma construção militar, uma construção política, uma construção econômica, uma construção jurídica e ainda uma construção ideológica (MORAES, 2005, p. 59).

Esse conceito foi discutido por diversos autores da geografia política. Ratzel defende que todo grupo social precisa se apropriar de uma área e delimitá-la, deste modo, “o território, sendo um fator constante em meio à variação dos acontecimentos humanos, representa em si e por si um elemento universal” (RATZEL, *apud* MORAES, 1990, p.80).

As ações da sociedade sobre o território implicam o exercício de um poder, o que configura uma territorialidade, a qual pode ser compreendida como o esforço individual ou de um grupo para afetar, influenciar ou exercer o controle sobre as pessoas, fenômenos e relações por meio da delimitação e apropriação de uma área geográfica (SACK, 1986). O controle do acesso ao território e às fronteiras são atributos fundamentais da territorialidade, que é elemento inerente à construção de um território (SACK, 1986).

Raffestin (1990, p. 144) explica que enquanto o espaço era a “prisão original” dos homens, o território “é a prisão que os homens constroem para si”. A partir da visão do poder como “o controle e a dominação sobre os homens e as coisas”, o território “é a cena do poder e o lugar de todas as relações, mas sem a população, ele se resume a apenas uma potencialidade” (RAFFESTIN, 1990, p. 58). Portanto, quando dois Estados disputam a posse

1 Entende-se como território uma área apropriada por um grupo social, onde há o exercício de um poder.

de uma área, este conflito não é “apenas um conflito pela aquisição de um pedaço de território, mas também pelo que ele contém de população e/ou recursos” (RAFFESTIN, 1990, p. 58).

Os territórios contemporâneos são principalmente “espaços de exercício do poder estatal²”, sendo assim, as fronteiras assumem um aspecto fundamental dos territórios, pois estabelecem os limites entre cada Estado (MORAES, 2005, p. 53). Apesar das mudanças, as fronteiras possuem um caráter histórico essencial. Nessa perspectiva histórica López e Benito (1999) esclarecem que a fronteira não tinha conotação de limite. Para estes autores:

el límite de frontera no ha sido nunca una línea regular, sino más bien una zona estratégica y elástica, hasta que en época moderna prevalezca la idea nacional y se traduzca en este caso por precisar poco a poco esa zona/confin en límites fijos y precisos, apareciendo las fronteras políticas de los Estados nacionales. [...] He aquí que los términos frontera y límite no son intercambiables en su origen, pero poco a poco vienen a serlo, pues de hecho esta diferenciación se puede recoger en los idiomas francés *frontière*, portugués *fronteira* o castellano <frontera>, distinto en todos ellos de <límite> [...]. (LÓPEZ e BENITO, 1999, grifo dos autores).

Esses limites são reflexo do resultado do jogo de forças em um dado momento histórico, e fazem parte de um projeto sociopolítico (RAFFESTIN, 1990; SÁNCHEZ, 1992). No Estado moderno, as fronteiras são concebidas como uma questão de segurança nacional e representam a garantia da soberania e da integridade territorial do país. Por meio dela o Estado tem o controle sobre o seu território, que é regido pelas leis internas, ao mesmo tempo em que controla a entrada e saída de seu território. Como define Martin:

[...] os Estados modernos necessitam de limites precisos onde possam exercer sua soberania, não sendo suficientes as mais ou menos largas faixas de fronteira. Assim, hoje o ‘limite’ é reconhecido como linha, e não pode portanto ser habitada, ao contrário da ‘fronteira’ que, ocupando uma faixa, constitui uma zona, muitas vezes bastante povoada onde os habitantes de Estados vizinhos podem desenvolver intenso intercâmbio (1992, p. 47).

As fronteiras possuem um caráter de separação entre unidades políticas e sua legitimidade, embora fundamentada em leis internacionais, depende principalmente das lealdades construídas por seus cidadãos, e pelas formas de vigilância e controle

2 Segundo Moraes (2005, p. 60), a fragmentação dos impérios a partir da Primeira Guerra Mundial implicou “a consagração do Estado territorial como forma de organização política básica em todo o mundo”.

empreendidas pelo Estado. Atualmente, ela funciona como uma “membrana assimétrica”, que autoriza a saída dos seus cidadãos, mas protege contra a entrada dos estrangeiros (FOUCHER, 2009, p.19). Ou seja, é, simultaneamente, uma área de limite e contato, bem como, contém um fator separador e um fator integrador (LÓPEZ e BENITO, 1999).

A integração regional atenua o aspecto de restrição das fronteiras, pois pressupõem uma maior circulação de pessoas e mercadorias entre os países integrados. Segundo Seoane (2009) os processos de integração não visam à dissolução completa das fronteiras, porém acarretam uma considerável mitigação do efeito fronteira, já que esse fenômeno pressupõe o estímulo aos fluxos de comércio, investimentos e pessoas. Nesse sentido, para Seoane (2009, p. 39) o processo de integração:

[...] requiere una visión renovada en muchos aspectos centrales y accesorios. Uno de particular transcendencia se refiere al estatuto de la frontera y el tema fronterizo en general. La visión estrechamente nacionalista, que desarrolla una percepción de “frontera separación”, no es congruente con la integración, que requiere una visión de “frontera enlace”, y que en su desarrollo propende a la desaparición misma de las fronteras en la región integrada (p. 39).

As últimas décadas alargaram a visão de fronteira concebida a partir das estratégias e interesses do Estado central e possibilitaram que ela fosse idealizada e transformada pelas comunidades de fronteira e pelos governos subnacionais. Isso ocorre em áreas de fronteira não militarizada e sem a presença de muros nas linhas-limites, e que constituam uma relação amistosa entre os países fronteiriços, permitindo a participação de outros atores sociais, além do governo central nas decisões sobre a fronteira.

Machado e Steiman (2002, p. 8) esclarecem que esse fenômeno corresponde a “possibilidade real de comunidades locais estenderem sua influência e reforçarem sua centralidade além dos limites internacionais e sobre a faixa de fronteira”. Estas transformações podem ser fruto de ações informais e de intercâmbio com as comunidades vizinhas locais, ser impulsionadas por políticas nacionais e de integração regional, ou ainda decorrerem do próprio funcionamento do sistema econômico que atribui ao limite territorial o papel concomitante de regulador e “produtor de redes de intercâmbio de todo tipo” (MACHADO, 2005, p. 252).

Os efeitos diretos das fronteiras, tanto positivos quanto negativos, para as populações que nelas habitam, permitem a utilização dos termos “região fronteiriça” e “zona

fronteiriça"³. Estas regiões são delimitadas pelas circunstâncias dos fluxos que cruzam as fronteiras. No caso da Comunidade Europeia dos anos 1990, os estudos das regiões fronteiriças pontuavam como suas características comuns: sua localização periférica; menor disponibilidade de infraestruturas de transporte e comunicação; baixo nível de investimento e setor de serviços sociais e empresariais pouco desenvolvidos; diferenças jurídicas, político-administrativas, culturais e sociais entre os dois lados da fronteira que dificultavam ações de cooperação transfronteiriça (LÓPEZ e BENITO, 1999).

A dinâmica das regiões fronteiriças se opõe a visão dos centros de autoridade dos países, que as imaginam como barreiras. Na perspectiva dos atores das regiões fronteiriças, essas áreas se caracterizam como zonas de intensa interação em que os habitantes de ambos os lados constroem no seu cotidiano relações conjuntas (BAUD, 2000). O isolamento dessas regiões em relação aos centros nacionais de seus respectivos Estados intensifica esse processo. Nesse sentido, Lopes e Benito (1999) explicam que ocorre um "metamorfismo de contato", devido à interpenetração de comportamentos e culturas nos dois lados da fronteira que podem favorecer relações cooperativas como as migrações residenciais, meios de difusão bilíngues e atitudes sociais que se dão por cima dos limites internacionais, como observado em exemplos relevantes na Europa e América do Norte.

Silva (2007, p. 3) explica que na América do Sul as relações nas regiões fronteiriças se transformam a partir da crise da década de 1980. Isso se deve ao fato de que o desenvolvimento passar a ser percebido no sentido exógeno. O fenômeno da globalização e a expansão de organismos internacionais pressionaram pela relativização do ideal de fronteira por meio do estímulo aos fluxos de comércio e capital, criação de corredores econômicos e iniciativas de integração regional. A intensificação dos fluxos comerciais estimulou também os projetos estruturais de integração física e regional, os quais afetam diretamente as regiões de fronteira na América do Sul, pois alteram a organização territorial destas áreas.

Seoane (2009, p. 70) distingue a integração fronteiriça de alcance limitado e a integração desenvolvida entre países e que afeta diretamente as regiões fronteiriças, sendo que para este autor, a situação ideal é quando a integração fronteiriça é complementada por "processos de integração de maior magnitude e alcance". Essa integração pode ser apoiada pelo Estado central ou ser apenas uma iniciativa informal dos governos

3 Região e Zona fronteiriça podem ser utilizadas como sinônimos, mas a zona fronteiriça se refere à área contida no interior da faixa de fronteira, que no caso do Brasil, é contada como 150 km a partir da linha de fronteira.

subnacionais, às vezes com objetivos nem sempre contemplados na integração regional, por serem muito pontuais. Seoane (2009) explica que a integração fronteiriça ocorre:

Cuando los países que comparten un límite internacional emprenden acciones conjuntas que impliquen algún efecto en los territorios colindantes, se está ante una política de integración fronteriza. Ya sea que las autoridades de los gobiernos centrales o las de gobiernos locales emprendan entendimientos que permitan acciones conjuntas, es posible hablar de programas de integración fronteriza. La integración fronteriza es un instrumento apto para encarar proyectos y acciones que aumenten las relaciones económicas y sociales entre zonas o regiones nacionales contiguas, y mejoren la calidad de vida de los pobladores de esos territorios. La integración fronteriza cuenta con objetivos precisos, que no siempre son asimilables a los más generales de la integración en sentido amplio (SEOANE, 2009, p. 54-55).

Na América do Sul os temas de integração das áreas de fronteira abarcam questões relacionadas aos fluxos migratórios e de trabalhadores, águas transfronteiriças, comércio transfronteiriço, condições para o transporte de mercadorias, infraestrutura de comunicação, exploração de recursos naturais, entre outros (SEOANE, 2009).

A falta de diálogo sobre os problemas comuns entre comunidades vizinhas aumenta a possibilidade do surgimento de conflitos, que adquirem automaticamente status internacional. Por outro lado, em muitos casos a agenda das comunidades de fronteira apresenta questões pontuais que não são contempladas nos Acordos de Cooperação e Integração firmados pelos governos nacionais (SEOANE, 2009).

Os países sul-americanos têm implantado políticas de desenvolvimento de suas faixas de fronteira nas últimas décadas, aproveitando o contexto favorável da integração regional e os projetos de interligação física existentes.

Por exemplo, o Brasil elaborou o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), coordenado pelo Ministério da Integração Nacional (MIN), e financiado pelo Plano Plurianual (PPA) 2004-2007. A faixa de fronteira brasileira foi dividida em Arco Norte, Arco Central e Arco Sul, que por sua vez são subdivididos em 17 Sub-regiões. Em 2010 o Grupo de Trabalho Interfederativo de Integração Fronteiriça elaborou uma proposta para o desenvolvimento da faixa de fronteira que previu a criação da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (CDIF), instituída pelo Decreto de 8 de setembro de 2010 (GTIIF, 2010).

Além disso, o Ministério da Integração por meio da Portaria nº 123, de 21 de março de 2014, explicitou o conceito de cidades gêmeas, definidas como:

os municípios cortados pela linha de fronteira, seja essa seca ou fluvial, articulada ou não por obra de infraestrutura, que apresentem grande potencial de integração econômica e cultural, podendo ou não apresentar uma conurbação ou semi-conurbação com uma localidade do país vizinho, assim como manifestações "condensadas" dos problemas característicos da fronteira, que aí adquirem maior densidade, com efeitos diretos sobre o desenvolvimento regional e a cidadania.

Essa Portaria determinou 29 cidades gêmeas, sendo que 6 delas se encontram nas áreas objetos de estudo. Os municípios de Assis Brasil, Brasiléia e Epitaciolândia (AC) na Bacia do Rio Acre e os municípios de Ponta Porã, Bela Vista e Porto Murtinho (MS) na Bacia do Rio Apa.

Por sua vez, as Decisões 459 e 501 da Comunidade Andina de Nações (CAN), do qual fazem parte a Bolívia e o Peru, os quais compartilham com o Brasil a bacia do Rio Acre, estabeleceu uma política de integração fronteiriça e a regulação da implementação de Zonas de Integração Fronteiriça. Esses países elaboraram Planos Binacionais de Desenvolvimento de suas faixas de fronteira com seus respectivos vizinhos, como é o caso, por exemplo, do Plano de Desenvolvimento da Zona de Integração Fronteiriça Peru-Bolívia.

No plano nacional, em 2010, a Bolívia criou a Agência para o Desenvolvimento das Macro-regiões e Zonas Fronteiriças (ADEMAF), a qual tem como missão formular, executar e acompanhar projetos e programas para o desenvolvimento regional e das zonas fronteiriças de acordo com o Plano Nacional de Desenvolvimento (ADEMAF, 2013). O Ministério de Relações Exteriores boliviano possui a Direção Geral de Limites, Fronteiras e Águas Internacionais, que é instância responsável pelas fronteiras e integração fronteiriça.

O Peru aprovou a Lei Marco 29778/2011 para o Desenvolvimento e Integração Fronteiriça, que estabeleceu a Política Nacional de Desenvolvimento e Integração Fronteiriça e regulou o Sistema Nacional de Desenvolvimento das Fronteiras e Integração Fronteiriça. A estrutura desse Sistema é composta pela Direção de Desenvolvimento e Integração Fronteiriça (DDF) do Ministério das Relações Exteriores, que é o órgão de coordenação, e o Conselho Nacional de Desenvolvimento de Fronteiras e Integração Fronteiriça, o qual corresponde a instância multi-setorial máxima encarregada de formular, conduzir e avaliar a política nacional em matéria de desenvolvimento das fronteiras e integração fronteiriça

(RREE, 2012).

Estas políticas nacionais de desenvolvimento da faixa de fronteira e de integração fronteiriça geram impactos na gestão dos recursos hídricos transfronteiriços uma vez que aproximam os atores sociais e impulsionam a cooperação transfronteiriça necessária para coordenar ações de gestão. E, por outro lado, também impulsionam a construção de infraestruturas de conexão e atividades produtivas, que podem gerar impactos sobre os recursos hídricos e seus usos.

No caso das cidades gêmeas as iniciativas de diálogo instituídas na América do Sul remontam a ação dos Comitês de Fronteira, que são estabelecidos e regulados por meio da assinatura de Acordos Bilaterais ou Multilaterais. Sua coordenação é responsabilidade do Ministério de Relações Exteriores, mas outros atores podem participar, incluindo os governos municipais, estaduais, representantes da sociedade civil e de comunidades indígenas. Os Comitês de Fronteira “son instancias creadas para permitir la solución de conflictos fronterizos o en caso necesario el encauce de los problemas planteados a instancias con capacidad de aportar con soluciones” (SEOANE, 2009). Estes Comitês têm incluído temas relacionados aos recursos hídricos transfronteiriços.

Outro tipo de instituição criada em regiões de fronteira são as Comissões Bilaterais ou Multilaterais de Bacia Hidrográfica transfronteiriça. Estas comissões também são coordenadas pelo Ministério de Relações Exteriores, como os comitês, haja vista que essa é a única instância governamental com competência para assinar tratados internacionais e tratar dos temas de política externa. Há uma diferença temporal entre o funcionamento destes Comitês e Comissões para tomar decisões, pois envolvem muitos atores e instituições de diferentes níveis do governo, e as consequências dos problemas locais transfronteiriços que são imediatos e cotidianos, muitas vezes. Esta diferença temporal é notada quando as decisões dos Comitês são tomadas tardiamente sobre problemas que deveriam ser tratados imediatamente. Isto ocorre pela forma como são tomadas as decisões que envolvem diferentes países.

Além disso, podem citar-se iniciativas de paradiplomacia como o Projeto Fronteiras Abertas, financiado pela Direção Geral de Cooperação para o Desenvolvimento do Ministério de Relações Exteriores da Itália e algumas regiões italianas, executado pelo CeSPI (Centro Studi di Politica Internazionale) e o IILA (Istituto Ítalo-Latino Americano), bem como conta com o apoio do Observatório Inter-regional Italiano para a Cooperação e Desenvolvimento e a Rede de Mercocidades. Esse projeto tem como objetivo a construção

de uma Rede Inter-regional para a Cooperação Transfronteiriça e a Integração Latino Americana, sendo composta por regiões e governos intermediários italianos e latino-americanos, bem como municipalidades e organizações não governamentais. O seu objetivo foi promover a cooperação descentralizada entre as cidades de fronteira latino-americanas por meio da transferência de boas praticas. Outro exemplo importante é a criação, em 1999, do Parlamento Internacional Municipal (PARLIM) pelas cidades gêmeas de Ponta Porã (BR) e Pedro Juan Caballero (PY). O PARLIM nasce como um espaço para discutir os problemas e necessidades comuns da área de fronteira, a partir daí ele passa a fomentar mecanismos de ação institucional conjuntos (RHI-SAUSI e CONATO, 2009).

A GESTÃO INTEGRADA DE BACIAS TRANSFRONTEIRIÇAS NAS ZONAS DE FRONTEIRA

Na América do Sul várias fronteiras são definidas pelos cursos de água, que determinam a linha divisória entre os países. Inclusive várias cidades gêmeas são separadas por estes rios divisórios. Contudo, tais adensamentos populacionais não são considerados prioridades nas políticas públicas para a zona de fronteira. Apesar da faixa de fronteira, em geral, possuir uma baixa densidade de ocupação, não há um padrão homogêneo (Becker, 2007). Por exemplo, a faixa de fronteira sudeste da região Amazônica tem uma concentração populacional maior do que a da fronteira central e norte, fato que se justifica pelo fato de que algumas capitais estaduais estarem dentro da faixa de fronteira, bem como municípios dinâmicos produtivamente em atividades legais ou ilegais. Desta forma:

é significativa, no contexto fronteiriço, a magnitude do processo de municipalização que ocorreu na década de 1990, em consonância com o restante da Amazônia, processo acompanhado de crescimento urbano. [...] Esse crescimento demonstra que a Faixa de Fronteira acompanhou, num ritmo próprio, a dinâmica urbana regional, contrapondo-se às baixas densidades vigentes (BECKER, 2007, p. 58).

A existência de recursos hídricos compartilhados e o crescimento desses municípios exige uma gestão que vá além da regulação da utilização dos corpos hídricos. O uso do território afeta diretamente as águas, seja nos aspectos quantitativos ou qualitativos. Ao tratar das águas e bacias que atravessam ou são a fronteira entre países, a perspectiva mais prescrita é a gestão dos recursos hídricos por bacia hidrográfica, pois ela compreende todo o conjunto de elementos naturais existentes na bacia e sua relação e interação com os aspectos sociais e econômicos existentes, permitindo uma abordagem integrada e holística

do planejamento territorial. Contudo, existem limitações para esse modelo, pois nem sempre se consegue definir a área exata de uma bacia, a área de drenagem das águas superficiais não necessariamente coincide com os aquíferos, além das dificuldades institucionais e políticas.

A gestão dos recursos hídricos por bacia hidrográfica impõe uma série de desafios de escala e de fronteiras políticas, assim como, de interação institucional. A decisão de gerir os recursos hídricos de acordo como uma unidade espacial biofísica como a bacia hidrográfica ao invés de seguir as fronteiras político-administrativas apresenta sérios problemas de “encaixe” e fragmentação espacial (MOSS, 2003; 2004). É preciso também levar em conta os interesses que levaram a criação desta nova escala espacial de gestão e planejamento. Em muitos países esses interesses e o tipo de gestão dos recursos hídricos favorecem um modelo gestão e a construção de uma série de infraestruturas hídricas que beneficiaram certos grupos sociais (SWYNGEDOUW, 2004).

Miller e Hisch (2003) apontam que a gestão integrada de bacias hidrográficas internacionais tem sido feita de acordo com modelos utilizados nos países desenvolvidos, de modo que o desenvolvimento internacional está crescentemente ligado à “melhor prática”, de uma experiência internacional desenvolvida em países ricos com o intuito de fornecer pacotes de assistência técnica para as partes mais pobres do mundo. No caso da Gestão Integrada de Bacias Hidrográficas o desenvolvimento da bacia é estabelecido segundo um formato e padrão onde o correto é acertar este modelo padronizado para a definição de instituições, planos de ação e agendas políticas, frequentemente na ausência de participação e consulta pública durante o processo. O que resulta deste processo são instituições mais centralizadas e criadas de cima para baixo, estabelecidas em nome de uma abordagem mais abrangente por bacia hidrográfica e uma coordenação mais eficiente do uso do recurso. De acordo com os autores, estas instituições não conseguem abordar a integração dos múltiplos objetivos e valores dos vários stakeholders envolvidos na gestão da bacia. Esta situação revela uma tensão, portanto, na interpretação da gestão integrada de bacias hidrográficas entre o reconhecimento da necessidade de abordagens mais amplas e uma perspectiva mais participativa, descentralizada da gestão do recurso (MILLER e HISCH, 2003).

Novas instituições são criadas, portanto, para serem responsáveis pela gestão dos recursos hídricos na escala da bacia hidrográfica e, às vezes, substituindo outras, o que gera novos problemas de fronteira e de interação entre as instituições. Isto porque envolve

as fronteiras políticas das responsabilidades e esferas de influência, onde há uma sobreposição de jurisdições e interesses de atores sociais, que pode gerar conflitos entre as instituições formais (MOSS, 2003; 2004).

A bacia hidrográfica como unidade de planejamento e gestão dos recursos hídricos faz parte do pacote de elementos que configuram a chamada gestão integrada dos recursos hídricos. Este tem sido o modelo mais recomendado de gestão da água pelas instituições internacionais. Assim, a gestão integrada dos recursos hídricos (GIRH) pode ser definida como:

as the coordinated planning, development and management of water, land and related resources, through multi-level and multi-sectoral dynamic and interactive problem-solving approaches, has been proposed as a mechanism for maximizing the economic and social welfare benefits from water development and use in an equitable and sustainable manner (JANSKY, NAKAYAMA e PACHOVA, 2008, p. 1).

De forma a integrar a gestão da água com o uso do solo e demais recursos, a GIRH reconhece a bacia hidrográfica como a unidade natural de gerenciamento da água e encoraja o desenvolvimento de gestão, planos, estratégias e instituições na escala da bacia. A GIRH foi proposta inicialmente no capítulo dezoito da Agenda 21, acordada durante a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) realizado no Rio de Janeiro em 1992. E desde então o conceito se espalhou tanto em instituições internacionais quanto no interior dos países (JANSKY, NAKAYAMA e PACHOVA, 2008).

Apesar de sua ampla aceitação, inclusive no meio científico, a aplicação do conceito de GIRH para os recursos hídricos transfronteiriços, tanto superficiais quanto subterrâneos, tem se provado extremamente desafiador. Ainda que a cooperação em bacias compartilhadas tenha uma longa história e os benefícios da cooperação têm se mostrado interessantes para os países, a GIRH em bacias transfronteiriças parece ser um ideal longe de ser alcançado (JANSKY, NAKAYAMA e PACHOVA, 2008).

Conca aponta também para o aspecto da coordenação inerente a GIRH entre as várias escalas de gestão. Para este autor, a GIRH envolve três temas: o reconhecimento dos usos sociais, econômicos e ecológicos da água; a transversalidade da gestão da água que atravessa diferentes setores, no sentido de integrar o planejamento e a prática relativos às demandas provenientes da agricultura, indústria, municípios e ecossistemas; e a gestão da água em múltiplas escalas e níveis, no sentido de práticas e instituições de coordenação

local, regional, nacional e transnacional (CONCA, 2006, p. 124).

Segundo a instituição Global Water Partnership, a GIRH é um processo que promove o desenvolvimento coordenado e a gestão da água, solo e recursos naturais para maximizar o bem-estar social e econômico resultante de uma maneira equilibrada e sem comprometer a sustentabilidade de ecossistemas vitais (GWP, 2000b, p. 22).

Como os recursos hídricos apresentam diversos usos - irrigação, pecuária, aquicultura, pesca, recreação, navegação, geração de energia elétrica, uso industrial, abastecimento doméstico - existem também diversos usuários e, praticamente todas as pessoas da área da bacia hidrográfica são afetadas pela sua gestão. Neste caso também existe uma interdependência entre os usuários, pois alguns usos impossibilitam outros, ou precisam de certa coordenação para que todos possam utilizar os mesmos recursos de uma bacia hidrográfica.

Para que haja uma proteção e gestão efetiva dos recursos hídricos não basta a ação das instituições de gestão da água, porque os recursos hídricos são afetados por uma série de atividades humanas que são reguladas por suas próprias instituições setoriais (Moss, 2004). Por isso, é necessário que haja uma interação e coordenações de ações das instituições de gestão da água com as demais instituições setoriais relevantes. Neste sentido, a criação de mecanismos de coordenação institucional para melhorar a interação entre as instituições pode também ajudar a resolver os problemas de ajuste espacial entre as diferentes escalas de gestão (MOSS, 2004).

A gestão dos recursos hídricos de uma bacia hidrográfica para ser efetiva precisa antes passar pelo o processo de governança, que siga os princípios da chamada "boa governança". As qualidades de boa governança da água incluem transparência, ampla participação dos atores afetados para a tomada de decisões de forma democrática, observância da lei, ética e controle da corrupção. A partir do processo de governança que se tomam as decisões de como gerenciar os recursos hídricos e que possibilita a resolução dos conflitos que possam emergir entre os usuários.

Em relação ao problema de escala, torna-se também necessária a coordenação e interação entre as instituições de diferentes unidades políticas administrativas. Portanto, as instituições de gestão de uma bacia hidrográfica têm um grande desafio de coordenação política. Elas dependem de outras instituições para que haja uma governança e gestão efetiva dos recursos hídricos.

Atualmente, existem no mundo várias instituições de gerenciamento de bacias hidrográficas compartilhadas espalhadas nos vários continentes. Uma iniciativa inédita neste tipo de gestão de bacias transfronteiriças foi a Diretiva Quadro sobre Água (DQA) da União Europeia criada em 2000, que busca estabelecer um quadro normativo transparente, eficiente e coerente para a política de recursos hídricos da Comunidade (MOSS, 2003). Ainda segundo o autor, o objetivo geral da diretiva é estabelecer uma estrutura legislativa para proteger as águas superficiais e subterrâneas na União Europeia através de uma abordagem comum da gestão com objetivos, princípios, medidas básicas e valores comuns.

Esta DQA traz um rompimento com as normas anteriores da União Europeia e preenche os vazios que haviam ficado para trás e harmoniza a legislação entre os países-membros. Além disso, a DQA estabelece que as bacias hidrográficas são as unidades de planejamento e gestão dos recursos hídricos em toda a UE e fortalece uma abordagem combinada para a prevenção da poluição, introduz uma análise econômica dos usos da água, fornece direitos de participação para o público geral no processo de planejamento e estabelece um sistema detalhado de monitoramento e acompanhamento. Estes elementos inovadores não estão apenas relacionados com padrões de proteção dos recursos hídricos, mas, sobretudo com aspectos organizacionais da gestão desses recursos (MOSS, 2003, p. 97).

Em termos teóricos, Moss (2003) define a DQA como uma reforma de uma instituição formal que foi criada para induzir a gestão dos recursos hídricos aos níveis mais baixos na hierarquia espacial. Trata-se, portanto, de uma iniciativa de “cima para baixo”. A preocupação do autor se refere ao fato de que muitas vezes, as instituições formuladas de cima para baixo estão muitas vezes distantes dos usuários e pessoas envolvidas na gestão dos recursos em questão.

Para Moss (2003) a primeira questão crucial que a nova diretiva europeia impõe aos Estados é o estabelecimento da bacia hidrográfica como unidade de planejamento e gestão dos recursos hídricos. No caso de bacias compartilhadas, a diretiva coloca grande ênfase em buscar a solução de problemas conjuntamente. De acordo com os autores Mylopoulos e Kolokytha, a gestão integrada de bacias hidrográficas transfronteiriças emergiu como um dos mais desafiadores temas relativos ao processo de implementação da DQA (2008, p. 349).

Em muitos países da América do Sul a bacia hidrográfica também é a unidade de planejamento e gestão dos recursos hídricos, como é, por exemplo, o caso do Brasil. A

gestão integrada dos recursos hídricos também vem sendo implantada em muitas bacias sul-americanas, tanto na Bacia do Prata como na do Amazonas, as duas maiores bacias hidrográficas da América do Sul.

Na Bacia Amazônica as regiões de fronteira são escassamente povoadas, mas contam com a presença de algumas cidades gêmeas. Enquanto que na Bacia do Prata existem regiões de fronteira com maior densidade populacional e maior presença de cidades gêmeas. Nestas localidades pode-se observar iniciativas baseadas em interesses comuns para a solução de problemas transfronteiriços, mas, em geral, os governos e comunidades locais não possuem competência jurídica para firmar acordos com as comunidades dos países vizinhos e carecem de meios técnicos e financeiros para lidar com os problemas relacionados ao compartilhamento dos recursos hídricos. Muitas vezes são firmados acordos informais, ou seja, não geram um documento que sele os termos acertados, o que caracterizam um tipo de cooperação não institucionalizada.

Neste sentido, algumas instituições nacionais buscam dar apoio para enfrentar temas relacionados aos recursos hídricos compartilhados. No caso do Brasil, o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) possui uma Câmara Técnica sobre Gestão dos Recursos Hídricos Transfronteiriços que visa auxiliar as decisões do Conselho no caso das águas transfronteiriças. As assimetrias entre os países e entre as cidades gêmeas e regiões fronteiriças, dificultam a cooperação em matéria ambiental e de recursos hídricos, por exemplo. Nem sempre as instituições responsáveis pela gestão dos recursos hídricos encontram correspondente no país vizinho, e muitas vezes, as legislações são bem diferentes. Esta integração fronteiriça que começa a se desenvolver entre os países sul-americanos tem ocorrido em paralelo com as iniciativas multilaterais de cooperação regional. As relações bilaterais entre os países sul-americanos também começam a incluir a integração fronteiriça em sua pauta.

OS CASOS DA BACIA DO RIO ACRE E DO RIO APA

Os projetos de integração física que incluem a construção de infraestruturas de transporte, comunicação e energia como aqueles da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) no caso da América do Sul, mas também podemos Alencar outros como o Mesoamérica, na América Central, geram impactos diretos e indiretos nas regiões de fronteira.

Um dos primeiros projetos de integração na IIRSA foi a Ponte da Integração

conectando o estado do Acre, no Brasil, ao Departamento de Madre de Dios, no Peru, na região da tríplice fronteira entre Bolívia, Brasil e Peru, inserida na bacia hidrográfica do rio Acre.

A bacia do rio Acre é compartilhada entre Bolívia, Brasil e Peru, ocupando uma parte do território do Departamento de Madre de Dios (Peru), do estado do Acre (Brasil) e do Departamento de Pando (Bolívia). Esta área ficou conhecida como região MAP, uma sigla que representa estas três unidades subnacionais da tríplice fronteira e se estende por uma área cerca de 300 km² com aproximadamente 822 mil habitantes (BROWN, 2005). O rio Acre origina-se no Peru, em uma altitude de aproximadamente 400m próximo à fronteira com o Brasil (DUARTE, 2008; MT; 2008; REIS et al., 2007), com o nome de rio Eva. É um afluente da margem esquerda do rio Purus e este último é um afluente da margem esquerda do rio Solimões. O rio Acre flui no sentido Sudoeste-Nordeste, atua como divisa entre o Brasil e o Peru até a cidade de Brasiléia, depois como divisa entre Brasil e Bolívia quando adentra em território brasileiro até desaguar no rio Purus, no município de Boca do Acre (Amazonas, Brasil). Ele percorre mais de 1.190 km de sua nascente até o rio Purus, sua desembocadura (DUARTE, 2007).

Como parte dos processos de integração regional na América do Sul a IIRSA tem se destacado com a perspectiva da integração da infraestrutura física regional. O Eixo de integração Peru-Brasil-Bolívia da IIRSA abarca uma área em que a região MAP está incluída. Como um eixo transversal ele abarca três Grupos de Projetos. O Grupo 1 corresponde ao Corredor Porto Velho - Rio Branco - Puerto Asís - Puerto Maldonado - Cusco - Juliana - Portos do Pacífico. O Grupo 2 consiste no corredor Rio Branco - Cobija - Riberalta - Yucumo - La Paz. E o Grupo 3 compreende o corredor fluvial Madeira - Madre de Dios - Beni. O projeto âncora do Grupo 1 é a pavimentação dos trechos Iñapari - Puerto Maldonado - Inambari - Juliana / Inambari - Cusco, que se conecta com a rodovia BR - 317 do lado brasileiro, e foi denominada Estrada do Pacífico ou Rodovia Interoceânica, pois conecta o Brasil aos portos peruanos no Pacífico.

No Brasil a rodovia BR - 317 já está asfaltada e a pavimentação do lado peruano já foi concluída até Cusco, e contou com o financiamento do BNDES, da CAF e do governo peruano. Neste trajeto tiveram que ser construídas pontes sobre o rio Acre, entre Assis Brasil e Iñapari, chamada de Ponte da Integração, e também sobre o rio Madre de Dios em Puerto Maldonado no Peru. Esta rodovia também está conectada com a Bolívia, pois passa por Brasiléia, cidade gêmea de Cobija na Bolívia, que são conectadas por uma ponte sobre o

rio Acre. São 25 projetos nos três grupos do Eixo Peru-Brasil-Bolívia cujo investimento estimado para sua implementação é de 28,8 bilhões de dólares (IIRSA, 2008).

Foi o corredor inter-oceânico o que primeiro se concretizou com a construção da Estrada do Pacífico, que completa o corredor até os portos peruanos e foi conectada pela Ponte da Integração entre Assis Brasil (Acre, Brasil) e Iñapari (Madre de Dios, Peru). Durante o planejamento e construção (pavimentação) da estrada, houve várias resistências por parte de movimentos sociais e ONGs que apontavam os impactos socioambientais que seriam causados pela obra. É importante notar que a estrada passa próxima a várias Terras Indígenas, inclusive de povos isolados, e Áreas de Proteção Ambiental.

Além da IIRSA outros projetos de infraestrutura que tem impactado as relações bilaterais entre Brasil e Peru, e também na região MAP são frutos do acordo energético assinado entre os dois países em 2010. Este acordo prevê a construção de centrais hidrelétricas na Amazônia peruana com a exportação de energia para o Brasil.

A central hidrelétrica de Inambari é o mais controverso dos projetos previstos, mas não está localizada na região MAP, e sim na fronteira entre os Departamentos de Madre de Dios, Cuzco e Puno, a uma distância de 300 km da fronteira do Acre, no rio Inambari, na Bacia do rio Madre de Dios. Esta central terá uma capacidade instalada de 2.200 MW e é possível que a construção desta central inunde parte da recém-inaugurada Estrada do Pacífico em território peruano (ALVAREZ e FADIGAS, 2010).

Desde o ano 2000 pesquisadores que se reuniram na região MAP dedicados à pesquisa sobre a Amazônia se mobilizaram e foram ganhando novos parceiros para a criação de uma Iniciativa da sociedade civil preocupada com os problemas transnacionais da região, que ficou conhecida como Iniciativa MAP. Esta iniciativa acabou agregando além de pesquisadores e professores das universidades locais, também ONGs, instituições de governos municipais e estaduais, entre outros grupos sociais. Os consórcios municipais dos três países tiveram um papel importante no apoio a esta iniciativa, são eles: o Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Alto Acre e Capixaba (CONDIAC) no Brasil; na Bolívia pela MANCOMUNIDAD TAHUAMANU (municípios de Bolpebra, Bella Flor, Cobija, Filadélfia e Porvenir), e no Peru pelo consórcio AMFROMAD (municípios de Iñapari, Ibéria, San Lorenzo, LasPiedras e Puerto Maldonado).

Esta iniciativa se mobilizou para a realização de um programa para a gestão tri-nacional da bacia do rio Acre. Em 2006, se realizou um workshop sobre o tema contando

com a participação de diversos atores dos três países que compartilham a bacia. Esta reunião contou com a presença de representantes da ANA, e resultou em um primeiro rascunho sobre as linhas gerais a serem seguidas na gestão da bacia do rio Acre, proporcionando uma articulação da iniciativa MAP com instituições federais do Brasil.

Outro resultado foi a criação de um Grupo de Trabalho (GT) do rio Acre, apoiado pela ANA, que ao participar da Oficina de 2006, se sensibilizou com o tema e a mobilização dos atores sociais e resolveu impulsionar a criação de um GT para a discussão da gestão transfronteiriça do rio Acre. O GT do rio Acre, foi criado em 2006 no Brasil, junto a Câmara Técnica de Gestão de Recursos Hídricos Transfronteiriços (CTGRHT) do CNRH. Ele conta com a participação de representantes da ANA, do Ministério das Relações Exteriores, do governo estadual, dos governos municipais e de representantes da sociedade civil. Este grupo funcionou até 2010, quando foram encerrados os trabalhos e um relatório foi apresentado à CTGRHT para ser analisado.

Para os membros da Iniciativa MAP, em especial do mini-MAP bacias, a expectativa é de que esse GT possa ser a base para a criação de um Acordo para o estabelecimento de um Comitê da bacia do rio Acre. Nas reuniões que se seguiram foi discutido e apresentado o diagnóstico sobre a bacia e sobre as legislações dos países envolvidos, Bolívia e Peru. Na última reunião realizada em setembro de 2010 foi submetido e aprovado o Relatório Final do GT que depois foi submetido à CTRHT e depois ao CNRH.

A bacia do rio Apa, um afluente do rio Paraguai, pertencente à Bacia do rio da Prata, também contou com um Grupo de Trabalho no CNRH brasileiro, chamado GT do rio Apa. A bacia do rio Apa está localizada nos territórios do Brasil (estado do Mato Grosso do Sul) e Paraguai (Departamentos de Amambay e Concepción), na chamada bacia do Alto Paraguai. Apresenta uma parte de sua área localizada na planície inundável do Pantanal e outra no platô e com vegetação predominante do bioma de cerrado. A principal atividade econômica nesta área é a bovinocultura de corte (BROCH, 2008).

A fronteira entre Brasil e Paraguai é uma área de influência tanto do Tratado da Bacia do Prata (de 1969), quanto do Mercado Comum do Sul (Mercosul). O Tratado do Prata tem o Comitê Intergovernamental Coordenador (CIC) como um órgão "encarregado de promover, coordenar e acompanhar o andamento das ações multinacionais, que tenham por objeto o desenvolvimento integrado da Bacia do Prata" e o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA), é o órgão financeiro encarregado de custear a realização de ações com o objetivo de promover o desenvolvimento harmônico e a

integração física da bacia do Prata. O CIC e o FONPLATA têm atuado no desenvolvimento de obras de infraestrutura e projetos de pesquisa nos países ribeirinhos.

Já o Mercosul é um bloco de integração econômica que no seu início não tinha as regiões subnacionais como foco. Uma das principais iniciativas nesse sentido é a Rede Mercocidades, cujo objetivo é favorecer a participação das cidades no Mercosul, impulsionar a criação de redes de cidades e estimular sua comunicação. Trata-se de uma entidade sem fins lucrativos do Mercosul, dotada de Estatuto próprio e instituições permanentes (Assembléia Geral, Conselho Mercocidades, Comissão Diretiva, Secretaria Executiva, Secretaria Permanente, Unidades Temáticas) e instituída pela Ata de Fundação das Mercocidades, a Declaração de Assunção, Paraguai, em 1995. Mercocidades possui 14 Unidades Temáticas: financiamento e gestão; ciência e tecnologia; cooperação internacional; cultura; desenvolvimento econômico local; desenvolvimento social; desenvolvimento urbano; educação; gênero e município; meio ambiente e desenvolvimento sustentável; planejamento estratégico; turismo; juventude; e segurança à cidadania. Outra iniciativa é o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL criado em 2004. No entanto, estas iniciativas não estão focadas nas regiões de fronteiras e cidades gêmeas.

A temática ambiental, incluindo a questão dos recursos hídricos, foi referenciada no processo de integração proposto pelo Mercosul, seja por meio do Sub-Grupo nº 6 "Meio Ambiente" (MERCOSUL/GMC/RES nº 20/95), pelas Reuniões de Ministros de Meio Ambiente (RMMA) (MERCOSUL/CMC/DEC nº 19/03) ou pelos acordos e declarações do Mercosul sobre esse tema. Os principais tratados ambientais são o Acordo Quadro de Meio Ambiente do Mercosul (21 de junho de 2001), que entrou em vigor em 23 de junho de 2004, e o Protocolo Adicional ao Acordo Marco sobre Meio Ambiente do MERCOSUL em matéria de cooperação e assistência em emergências ambientais (Decisão do CMC nº 14/04), que entrou em vigor em 21 de abril de 2012. Pode se citar ainda os esforços atuais da RMMA em construir uma agenda ambiental para o MERCOSUL. No caso da Bacia do Rio Apa, o MERCOSUL não representou nenhum apoio formal a nenhuma iniciativa transnacional.

A mobilização para o GT do rio Apa começou em 1998 quando foi formado o Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Integrado das Bacias dos rios Miranda e Apa (CIDEMA). No ano seguinte, o CIDEMA participou e implementou um sub-projeto do Projeto GEF Pantanal Alto Paraguai (parceria entre a ANA, GEF, OEA e PNUMA), chamado "Avaliação dos Recursos Hídricos da Bacia Transfronteiriça do Rio Apa". Neste ano, o

consórcio firmou parceria com outras instituições como a ONG Alter Vida e realizaram o “I Encontro Internacional para a Gestão Ambiental Compartilhada da Bacia Transfronteiriça do Rio Apa”. A partir deste momento outras reuniões e eventos são organizados com o intuito de aprimorar os conhecimentos sobre a bacia e planejar a sua gestão.

Em 2001 o CIDEMA apresenta os resultados do sub-projeto do Projeto GEF na CTGRHT do CNRH. Em 2002 em uma reunião da CTGRHT foi apontada a possibilidade de utilizar a bacia do rio Apa como uma experiência piloto, assim foi constituído o Grupo de Trabalho do Rio Apa e uma moção foi encaminhada ao CNRH.

A partir da aprovação da Moção 14, o MRE e outras instituições brasileiras foram incentivadas a negociar com as respectivas instituições paraguaias a gestão compartilhada da bacia do rio Apa, para isso se realizou um workshop e um seminário internacional em 2003, os quais elaboraram recomendações para a gestão integrada da bacia transfronteiriça do rio Apa que foi apoiada pela CTGRHT. A partir destas recomendações foi constituído um Grupo de Trabalho para elaborar a proposta de um acordo entre Brasil e Paraguai para a gestão compartilhada da bacia que foi encaminhada ao MRE.

Em 2004, na 24ª Reunião da CTGRHT foi criado o Grupo de Trabalho para a Gestão Sustentável e Transfronteiriça do Rio Apa. O GT do Apa produziu a proposta de Acordo de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e do Governo da República do Paraguai para o Desenvolvimento Sustentável e Gestão Integrada da Bacia do Rio Apa, que foi assinado em 11 de setembro de 2006. Desta forma, o GT foi prorrogado com o intuito de realizar uma reunião para a elaboração de propostas para a implementação do Acordo.

O acordo do rio Apa foi aprovado pelo Congresso Nacional pelo Decreto Legislativo n. 601 de 2 de setembro de 2009, e entrou em vigor em 11 de outubro de 2009, e foi promulgado pelo Decreto n. 7.170 de 6 de maio de 2010. O acordo estabeleceu a criação de uma Comissão Mista Brasileiro-Paraguaiá para o Desenvolvimento Sustentável e a Gestão Integrada da Bacia Hidrográfica do Rio Apa (CRA) e também a criação de um Comitê de Coordenação Local para auxiliar e assessorar os trabalhos da Comissão. De acordo com Broch (2008, p. 202), este:

é o único acordo bilateral assinado pelo Brasil oriundo de mobilização da sociedade civil organizada após demandas identificadas pela mesma. Esse acordo é inédito, justamente no que se refere à proteção dos recursos hídricos de maneira integrada não apenas focando a água em si mesma, mas numa

abordagem ecossistêmica.

Neste sentido, a publicação da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) sobre as águas transfronteiriças do Brasil ao analisar as experiências das Bacias do Acre e do Apa apresenta algumas críticas à implementação do Plano Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) referentes ao seu Subprograma 1.3 dedicado ao tema dos recursos hídricos transfronteiriços. Para a SAE (2013, p. 42):

[...] alguns avanços importantes ocorreram no âmbito da valorização de experiências locais de gestão transfronteiriça. Os processos de mobilização que deram origem ao Acordo da Bacia do Apa e a articulação tri-nacional da Iniciativa MAP (Madre de Dios, Peru; Acre, Brasil; e Pando, Bolívia) tornaram-se referência. O distanciamento entre as ações propostas no Subprograma 1.3 e as demandas locais surgidas nas regiões fronteiriças – onde o gerenciamento integrado e a gestão compartilhada são reivindicados –, sugere a priorização do foco às necessidades regionais como uma estratégia para a implementação de tratados e acordos sobre recursos hídricos.

Essa priorização das necessidades regionais para a definição e estabelecimentos de acordos e políticas para as regiões fronteiriças é que poderá possibilitar realmente a existência de uma integração fronteiriça, ou pelo menos criar mecanismos para a governança dos recursos hídricos nas regiões fronteiriças.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os casos das bacias do rio Acre e do rio Apa apresentados neste trabalho demonstram a complexidade da governança e da gestão dos recursos hídricos de modo integrado nas regiões fronteiriças, pois implicam o planejamento e ordenamento territorial nos dois lados da fronteira.

Estas bacias demonstram que a mobilização da sociedade civil e dos governos locais, como é o caso dos consórcios intermunicipais, tem um papel essencial para o processo de governança e gestão dos recursos hídricos transfronteiriços. Trata-se de um protagonismo maior do que aquele das instituições nacionais e processos de integração regional em curso, mesmo que contem com programas especiais para as regiões de fronteira. Os casos estudados mostraram que esta mobilização local transnacional pode inclusive influenciar a participação das instituições nacionais e o estabelecimento de acordos que levem em conta as particularidades regionais da área e bacia transfronteiriça.

O grande desafio que ainda permanece para a governança dos recursos hídricos nas regiões fronteiriças e a implementação dos diversos planos, programas e acordos estabelecidos. O mais difícil é tirá-los do papel e isto implica realmente ordenar o território e regular o uso dos recursos hídricos com base nos princípios e objetivos definidos.

REFERÊNCIAS

- ADEMAF. Agencia para el Desarrollo de las Macroregiones y Zonas Fronterizas. Disponível em: <<http://www.ademaf.gob.bo/ml.php>>. Acesso em fevereiro 2013.
- ALVAREZ W. e FADIGAS, E. A. F. A. Análisis del proceso de integración eléctrica Perú-Brasil. 2010.
- BAUD, M. State-building and borderlands. In: CEDLA. Fronteras: towards a borderless Latin America. Amsterdam: CEDLA, 2000, p. 41-79.
- BECKER, B. *Amazônia: geopolítica na virada do III milênio*. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.
- BROCH, Synara A. O. Gestão Transfronteiriça de Águas: o caso da Bacia do Apa. Tese de Doutorado, Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília. Brasília: UNB, 2008.
- BROWN, I. F. *et al.* O MAP uma sigla de esforço e colaboração na região da amazônia sul-ocidental. In: COY, M e KOHLHEPP, G. (coord.). *Amazônia Sustentável: desenvolvimento sustentável entre políticas públicas, estratégias inovadoras e experiências locais*. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.
- CONCA, Ken. *Governing water: contentious transnational politics and global institution building*. Massachusetts: MIT Press, 2006.
- DUARTE, A. F. *Ficha descritiva de estação fluviométrica*. Disponível em: <http://www.acrebioclima.pro.br/Estacao_fluviometrica_13610000_Porto_Acre.pdf>. Acesso em: dez 2008.
- FOUCHER, M. Obsessão por fronteiras. São Paulo: Radical Livros, 2009.
- GTIIF. Grupo de Trabalho Interfederativo de Integração Fronteiriça. Bases para uma Proposta de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira. Brasília: GTIIF, 2010.
- GWP. Integrated Water Resources Management. TAC background Papers n. 4. Estocolmo: GWP, 2000b.
- IIRSA. *Iniciativa para a Integração da Infra-estrutura Regional Sul-Americana*. Disponível em: <<http://www.iirsa.org>>. Acesso em: jul 2008.
- JANSKY, L., NAKAYAMA, M., e PACHOVA, N. I. Introduction: from domestic to international water security. In: JANSKY, L., NAKAYAMA, M., e PACHOVA, N. I. (eds.). *International water security: domestic threats and opportunities*. New York: United Nations University Press, 2008, p. 1-5.
- LEAL, A. C. Gestão urbana e regional em bacias hidrográficas: interfaces com o gerenciamento de recursos hídricos. In: BRAGA, R. e CARVALHO, P. F. (org). *Recursos hídricos e planejamento urbano e regional*. Rio Claro: Laboratório de Planejamento Municipal/DEPLAN/UNESP/IGCE, 2003. p.65 - 85.
- LÓPEZ, L. T. e BENITO, P. del P. *Geografía Política*. Madrid: Cátedra, 1999.
- MACHADO, L. O. e STEIMAN, R. *Limites e fronteiras internacionais: uma discussão histórico-geográfica*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2002.
- MACHADO, L. O. Estado, territorialidade, redes. Cidades gêmeas na zona de fronteira sul-americana. In: SILVEIRA, M. L. (org.). *Continente em chamas: globalização e território na América Latina*. Rio de Janeiro:

- Civilização Brasileira, 2005, p. 243-284.
- MARTIN, A. R. Fronteiras e nações. São Paulo: Contexto, 1992.
- MILLER, F. e HIRSCH, P. Civil society and internationalized river basin management. Working Paper n. 7. Sidney (Austrália): Australian Mekong Resource Centre, University of Sidney, jun. 2003.
- MORAES, A. C. R. (org.). *Ratzel*. São Paulo: Ática, 1990.
- MORAES, A. C. R. Território e história no Brasil. São Paulo: Annablume, 2005.
- MOSS, T. Solving Problems of 'Fit' at the Expense of Problems of 'Interplay'? The Spatial Reorganization of Water Management following the EU Water Framework Directive. In: BREIT, H., et al. (eds). *How institutions change: perspectives on social learning in global and local environmental contexts*. Opladen (Alemanha): 2003, p. 85-121.
- _____. The governance of land use in river basins: prospects for overcoming problems of institutional interplay with the EU Water Framework Directive. *Land Use Policy*. N. 21, 2004, p. 85-94.
- MOSS, T. and J. Newig. Multilevel water governance and problems of scale: setting the stage for a broader debate. In: *Environmental Management*. n. 46, 2010, pp. 1-6.
- MT Ministério dos Transportes. *Informações detalhadas sobre o rio Acre*. Disponível em: <<http://www.transportes.gov.br/bit/hidro/detri/oacre.htm>>. Acesso em: dez 2008.
- MYLOPOULOS, Y. A. and E. G. KOLOKYTHA (2008): Integrated water management in shared water resources: The EU Water Framework Directive implementation in Greece. In: *Physics and Chemistry of the Earth*. N. 33, p. 347-353.
- RAFFESTIN, C. *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática, 1990.
- REIS V. L. e RIOS, M. Iniciativas de gestão na Bacia transfronteiriça do rio Acre. In: REIS, V. (org.). *Rumo à gestão participativa da Bacia do Alto Rio Acre: diagnóstico e avanços*. Rio Branco: WWF / UFAC, 2007, p 129-131.
- RHI-SAUSI, José Luis; CONATO, Dario. *Cooperación transfronteriza e Integración en América Latina: La experiencia del Proyecto Fronteras Abiertas*. 2 ed. CeSPI: Roma, 2009.
- RREE PERU. Ministerio de Relaciones Exteriores de Peru. *Desarrollo e Integración Fronteriza*. Lima: RREE, 2012. Disponível em: <[http://www.rree.gob.pe/politicaexterior/Documents/Propuesta%20contenido%20folleto%20DDF%20\(29MAY12\).pdf](http://www.rree.gob.pe/politicaexterior/Documents/Propuesta%20contenido%20folleto%20DDF%20(29MAY12).pdf)>. Acesso em março 2013.
- SACKS, R. D. *Human Territoriality: its theory and history*. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.
- SÁNCHEZ, Joan-Eugeni. *Geografía Política*. Madrid: Editorial Síntesis, 1992.
- SEOANE, A. F. *Integración Económica y Fronteras: Bases para un Enfoque Renovado*. In: SEOANE, A. F.; ORIAS, R. A. e TORRES, W. A. *Desarrollo fronterizo: construyendo una nueva agenda*. La Paz: Universidad de la Cordillera, 2009, p. 35-123.
- SILVA, R. M. *Estratégias de luta das comunidades fronteiriças: um estudo de caso das cidades irmãs entre Brasil e Uruguai. Jornada práticas de justiça e diversidade cultural (3ª Edição)*. Pelotas: UFPEL/UFRGS, 2007.
- SWYNGEDOUW, Eric. *Scaled geographies: nature, place and the politics of scale*. In: SHEPPARD, E. e MCMASTER, R. B. (eds.). *Scale & Geography Inquiry: nature, society and method*. Oxford: Blackwell Publishing, 2004, p. 129-153.

A GOVERNANÇA DOS RECURSOS HÍDRICOS NAS ÁREAS DE FRONTEIRA: INTEGRAÇÃO E ORDENAMENTO TERRITORIAL

EIXO 5 – Meio ambiente, recursos e ordenamento territorial

RESUMO

A falta de iniciativas de integração regional na América do Sul que incorporem a integração fronteiriça em seus objetivos e arcabouço institucional dificulta o desenvolvimento da infraestrutura e comunicação das áreas de fronteira. A cooperação nessas regiões fronteiriças se desenvolveu principalmente de modo informal, por meio de acordos entre atores subnacionais e/ou não estatais, embora existam algumas iniciativas regionais. O objetivo deste trabalho é analisar o processo de governança das águas nas áreas de fronteira do Brasil com seus vizinhos, considerando as iniciativas e projetos de integração regional, e os planos de ordenamento territorial, como os programas para a faixa de fronteira, com ênfase no caso dos recursos hídricos das sub-bacias do rio Acre na bacia Amazônica e do rio Apa na Bacia do Prata. Nessas regiões fronteiriças destaca-se a existência de cidades gêmeas, que compartilham redes e fluxos, mas também recursos naturais que não respeitam as linhas divisórias. Este é o caso dos recursos hídricos de bacias hidrográficas transfronteiriças do rio Apa e Acre. A interdependência entre as cidades e comunidades que os compartilham, em geral, se desdobra em mecanismos informais de cooperação para gerir e explorar os recursos compartilhados. Estas duas iniciativas de governança das águas em regiões de fronteira têm apresentado dificuldades principalmente relacionadas com o uso e ocupação do solo nas bacias e a ausência de ordenamento territorial integrado. Para este estudo utilizou-se dados primários e secundários por meio de uma análise qualitativa e de pesquisa bibliográfica, além de entrevistas e trabalho de campo.

Palavras-chave: governança; recursos hídricos; fronteira.