

# Multilateralismo em convenções globais e ambientais considerando o Aquífero Guarani

Edson dos Santos Júnior  
*Universidade Federal do Rio de Janeiro*

## 1 Introdução

Este artigo levanta questões em uma análise sobre a importância do multilateralismo estratégico para o cumprimento das convenções globais e ambientais, tendo em vista o acesso socialmente desigual à água potável e a mobilização dos povos indígenas no contexto de exploração do Aquífero Guarani. O debate acerca do acesso universal dos povos à água encontra-se com a discussão em torno das ações necessárias para a garantia desse acesso, enquanto um direito humano inalienável. O que abordamos nestas páginas segue a análise de fontes primárias, observando, atentamente, a participação cidadã dos povos indígenas nos processos decisórios, na formulação e na implementação de políticas públicas, com relação à segurança hídrica na América do Sul.

Na primeira seção do artigo, preludiamos sobre a inexistência de uma Convenção da Água; na segunda seção, discutimos o multilateralismo a partir da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro, em 1992; e na terceira seção, destacamos a importância articuladora da Conferência do Rio. Na seção de considerações finais, acreditamos que o multilateralismo em convenções globais e ambientais pode ser aprimorado com o tipo de participação que mencionamos.

## 2 A inexistência de uma Convenção da Água

Entre os dias 22 e 24 de março de 2023, ocorreu a Conferência das Nações Unidas sobre Água, em Nova Iorque, nos Estados Unidos da América (EUA). Embora o tema fosse de fundamental importância para todas as pessoas presentes naquela conferência, não se estabeleceu uma Convenção global sobre o acesso e o uso da água<sup>1</sup>, recurso escasso em vários locais do planeta: é possível questionar por quê e como isto não aconteceu, mas é improvável que não houvesse consciência sobre a importância do multilateralismo para tratar do assunto em um foro mundial. Agora, podemos abordar a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre mudança do Clima (Convenção do Clima) (UNFCCC, 1992) e o capítulo 18 da Agenda 21 Global (1992), ambos estabelecidos na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento no Rio de Janeiro, Brasil, em 1992, de maneira a compreender o seu potencial para a garantia do acesso universal dos povos à água potável.

<sup>1</sup> A ausência de uma Convenção global sobre a água também foi registrada no noticiário, como se pode verificar em Whately (2023).

A primeira Conferência das Nações Unidas dedicada exclusivamente à água foi realizada em Mar del Plata, Argentina, em 1977. Esta conferência registrou a atenção mundial frente à escassez e à qualidade da água potável disponível, culminando no documento intitulado “Plan de Acción de Mar del Plata” que destacou a necessidade de proteger os recursos hídricos, o problema da distribuição desses recursos, o fomento à educação em matéria deste assunto, a aplicação de tecnologias inovadoras e uma gestão eficiente, considerando a conjuntura internacional (ONU, 1977) daquele momento. Neste sentido, a incidência das mudanças climáticas e da contaminação das reservas de água disponíveis não foram ignoradas e o problema do financiamento das medidas necessárias para uma abordagem adequada sobre o tema dos usos e acesso universal à água também foi levantado, já naquele ano.

Outros documentos informam-nos sobre o percurso dessa pauta no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU): após o “Plan de Acción de Mar del Plata”, proposto em 1977, tivemos o Acordo de Paris, estabelecido em 2015, que, ao se atentar para a necessidade de mitigação dos Gases de Efeito Estufa (GEE), reforçou a ênfase em relação à emergência climática; os Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável (ODS), firmados pela Assembleia Geral (AG) da ONU, também em 2015; e o estabelecimento da Década de Ação pela Água, determinada entre o período que vai de 2018 até 2028, sob a liderança institucional da ONU. Esses documentos têm em comum a preocupação com o desenvolvimento sustentável, cujo destaque à questão do acesso universal à água potável e ao saneamento básico não pode ser ignorado, dada a centralidade da sua importância para diferentes aspectos da vida no planeta, bem como para as sociedades e ecossistemas.

Em se tratando dos Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável (ODS), temos que o objetivo número seis aborda especificamente as questões que aludimos, mas a Reunião de Alto Nível sobre a Água, que se registrou no espaço da Assembleia Geral da ONU (2021), conseguiu retomar a importância da Década de Ação pela Água (2018-2028), apontando a pretensão de realizar um balanço e uma revisão intermediária desta iniciativa. Para isto, a AG da ONU (2022) encaminhou a Conferência da ONU sobre a Água, entre os dias 22 e 24 de março de 2023, em Nova Iorque. Embora tal conferência tenha sido importante no contexto da iniciativa projetada para o período entre 2018 e 2028, é indispensável que tenhamos consciência das consequências específicas que podem resultar da ausência de uma Convenção sobre a Água.

Uma das consequências da falta de uma Convenção específica com relação à água é a necessidade de promover a coesão social em torno dos cuidados com um recurso básico para a vida no planeta. Esta necessidade já foi amplamente reconhecida na Conferência do Rio, em 1992, quando se firmou a Declaração Universal dos Direitos da Água (ONU, 1992), declarando o direito à água como um direito fundamental do ser humano (art. 2º), considerando atentamente o ciclo hidrológico a partir dos mares e oceanos (art. 4º) e observando a importância do compromisso com o futuro das próximas gerações (art. 5º). Além disso, este documento contribuiu para destacar que “o planejamento da gestão da água deve levar em conta a solidariedade e o consenso em razão de sua distribuição desigual sobre a terra” (art. 10º).

Sendo um problema crucial para as sociedades e ecossistemas, a escassez de águas superficiais tem sido percebida como uma oportunidade para a exploração de reservatórios subterrâneos de água, os aquíferos, que em geral dispõem de qualidade razoável para o consumo humano e para sua utilização em diferentes atividades produtivas e serviços. Assim, o Aquífero

Guarani, com uma extensão aproximada de 1.196.500 km<sup>2</sup>, segundo Ribeiro (2008), e que se estende pelos territórios de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, foi abordado de maneira multilateral por estes países, que se articularam através do bloco de integração sul-americano do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e firmaram, em 2010, o Acordo sobre o Aquífero Guarani (Mercosul, 2010; Brasil. Câmara dos Deputados, 2017).

O referido acordo no âmbito do Mercosul é importante, entre outras razões, por assegurar a soberania dos Estados em relação aos recursos naturais que existem em seus respectivos territórios, sugerindo o aproveitamento racional e sustentável destes, sem causar danos sensíveis ao meio ambiente ou a qualquer membro do bloco (art. 3º); prevê a consulta pública e negociações acerca do aquífero (art. 11), considerando a solução de possíveis controvérsias (art. 22), e mantém a vocação do Mercosul enquanto espaço para o diálogo e participação em questões que interessam aos países signatários, como a disponibilidade do Aquífero Guarani. No entanto, é preciso observar as condições para a participação social cidadã e atuação multilateral que estão sendo efetivamente garantidas neste espaço.

Em 2015, o Acordo de Paris declarou em seu art. 7º, parágrafo 5º, que se deverá favorecer o “melhor conhecimento científico” para a exploração de recursos naturais, valorizando a participação social e a transparência dos processos decisórios no tocante às questões ambientais, sem ignorar grupos sociais vulneráveis, questões de gênero, sistemas de saberes locais, tradicionais e dos povos indígenas, em benefício das melhores políticas socioambientais (ONU, 2015a). Prevendo a liderança dos países em relação a essas questões, o Acordo de Paris contribuiu para que o Aquífero Guarani seja abordado desde os interesses da mais ampla representação possível dos grupos sociais e povos indígenas que vivem nos territórios abrangidos pelo Mercosul.

3

### 3 O multilateralismo a partir de 1992

Em um momento internacional de ascensão da influência e poderio dos Estados Unidos, após a queda do muro de Berlim, uma publicação do Massachusetts Institute of Technology (MIT) procurou discutir o significado do termo multilateralismo, partindo de uma análise histórica. Seu autor, John Gerard Ruggie (1992), colocou em evidência as práticas daquilo que entendeu por multilateral, desde um enfoque dado às instituições e aos organismos internacionais. Seu texto não discute, precisamente, quem são os atores do multilateralismo a que se refere, mas prioriza os espaços internacionais de alinhamento político e construção de consensos. A mobilização dos povos guarani, presentes em Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai, reivindica a garantia de direitos nos territórios que tradicionalmente ocupam, manifestando uma cultura e modo de vida específicos, o que pressupõe o estabelecimento de relações com outros povos, bem como com a natureza.

Um significado importante daquilo que os movimentos indígenas têm representado pode ser recolhido em Gersem Baniwa (2007), quem escreve que o “movimento indígena, segundo uma definição mais comum entre as lideranças indígenas, é o conjunto de estratégias e ações que as comunidades, organizações e povos indígenas desenvolvem de forma minimamente articulada em defesa de seus direitos e interesses coletivos” (Baniwa, 2007, p. 128). Esta definição importa para o reconhecimento de uma possibilidade, entre outras, de atuação política e internacional dos povos indígenas, aos quais

vimos aludindo, que, no caso guarani, têm optado por um modelo de organização continental no formato de um conselho.

Logo, podemos sublinhar as palavras de Porto-Gonçalves (2006 *apud* Pimentel, 2021) ao observar as relações existentes entre questões sociais e ambientais, sendo que ambas representam diferentes expressões do capitalismo, mesmo quando “questões sociais e ambientais já não se opõem, mas tornam-se correlacionadas” (Porto-Gonçalves, 2006 *apud* Pimentel, 2021, p. 127), indicando uma perspectiva crítica em direção às diferentes noções de “progresso” e “desenvolvimento”. A formação do Conselho Continental da Nação Guarani (CCNAGUA), que teve seu estatuto aprovado em uma assembleia continental ocorrida em Assunção, no Paraguai, em 2015, convocou principalmente aqueles representantes indígenas que se encontravam em Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai. Para Tchenna Maso (2016), o contexto político da formação do CCNAGUA registrou uma intensificação das retomadas de territórios tradicionalmente ocupados por esses povos, indicando o protagonismo dos Guarani na demarcação dos territórios indígenas (Maso, 2016, p. 109) e afirmou a territorialidade dos mesmos, conforme a ideia de que “a natureza é o começo, o meio e o fim” (Popygua, 2017, p. 59).

As questões em torno da exploração do reservatório de águas subterrâneas conhecido como Aquífero Guarani correspondem a um contexto multidimensional, com características históricas, que aludem ao desenvolvimento do capitalismo e ao avanço de suas demandas pela exploração de recursos naturais como este, em que aspectos econômicos, políticos e sociais, principalmente, não podem ser ignorados. No entanto, a gestão e o uso que se pretendem aplicar a esse aquífero encontram-se atravessados pela emergência de mudanças climáticas, acentuadas por razões antrópicas, e, neste sentido, a participação decisória, livre e devidamente informada, dos povos guarani sobre este assunto adquire centralidade e importância inegáveis.

Distribuído pelos territórios dos países-membros do Mercado Comum do Sul (Mercosul), o Aquífero Guarani abrange uma área de aproximadamente 1.196.500 Km<sup>2</sup> e foi reconhecido pelos membros desse bloco como um recurso fundamental para as suas economias, além de possuir uma importância global em vista de suas dimensões, que o caracterizam como um dos maiores reservatório de água subterrânea do mundo (Ribeiro, 2008). Considerando questões como essa, o problema da governança sobre o aquífero tem sido colocado, estrita e simplesmente, como uma questão ambiental: diante das previsões em torno de uma crise hídrica, diferentes atores internacionais têm lançado suas vistas para a exploração de reservatórios subterrâneos de água como esse aquífero (Villar, 2012). Nesse contexto, a pauta acerca da cooperação internacional tem, praticamente, ignorado os interesses, a participação e a decisão dos povos indígenas sobre este assunto.

Nota-se que as assimetrias de poder registradas nos processos decisórios em torno desse aquífero acumulam-se no caso de uma incidência do Mercosul, associado à integração regional, “apesar dos recursos hídricos e, especialmente o Aquífero Guarani, terem sido pauta recorrente no Parlasul [Parlamento do Mercosul]”, pois “ainda há incerteza de que a instância de integração regional seja palco para o desenvolvimento da gestão do Aquífero Guarani” (Leite, 2018, p 129). Em se retomando o princípio democrático de inclusão de outros atores, além dos Estados, no processo decisório em torno da gestão e uso dos recursos do aquífero, os povos indígenas não teriam as suas

reivindicações e interesses ignorados, levando-nos a observar o conceito de multilateralismo no âmbito das relações internacionais na América do Sul e, por extensão, no Sul Global.

No século XXI, o conceito e as práticas do multilateralismo têm reunido significados diferentes: ora uma definição resultante das tensões entre as políticas externas dos países, ora produto de alguma complementaridade entre elas; em alguns casos, uma convergência pontual, construída através de redes transnacionais; em outros, a extrapolação do “paradigma estatocêntrico” (Fernandes; Simão, 2019, p. 29-31). Ou seja, de maneira geral, o multilateralismo não tem sido interpretado nas análises de relações internacionais como a formação de um consenso, sobretudo após a Guerra Fria, visto que o avanço da globalização capitalista e o alinhamento transnacional de interesses políticos, econômicos e culturais encontram-se pautados, de maneira especial, pela competitividade e pelo ânimo de lucro.

A participação dos movimentos indígenas em questões internacionais não pretende substituir o protagonismo dos Estados, não ambiciona necessariamente alguma formalidade e pode cumprir o importante papel de síntese (Ferreira, 2021, p. 264) dos problemas ou desafios para a coordenação das agendas de política externa, intervenções de organismos internacionais e organizações não governamentais. Isto porque, ao reivindicar a demarcação dos seus territórios e territorializar sua identidade cultural, os povos indígenas organizados no CCNAGUA estabelecem uma interlocução definitiva com diferentes governos, instituições estatais e não estatais, com vistas para a garantia de um outro modo de vida ou *Ñandereko*.

As *tekohas*, lugares nos quais se vive conforme o sistema social guarani, desafiam o modo de produção das sociedades capitalistas e podem desafiar, também, o modelo neoliberal de desenvolvimento. Críticos das atividades extrativistas e dos governos que as ensejam na América do Sul, Maristella Svampa (2011), Alberto Acosta e Ulrich Brand (2017) apontam para os problemas socioambientais que resultam do crescimento econômico sustentado pelas *commodities*, devido à centralidade que a desapropriação dos territórios tem assumido para a exploração de recursos estratégicos. Nestes casos, a exploração do reservatório de águas subterrâneas existente nos territórios indígenas pode colocar em evidência um rol de interesses e disputas com extensões mundiais: o Aquífero Guarani encontra-se no centro de diferentes projetos políticos e econômicos, nacionais e internacionais, que atingem de várias maneiras o movimento indígena, visando o ânimo de lucro por parte de empresas privadas e, frequentemente, com a participação dos Estados.

Para Giovanni Arrighi (1997), as empresas capitalistas estão, como os Estados, interessadas em garantir a estabilidade de seus interesses. Portanto, essas empresas procuram o apoio dos Estados em favor de sua sobrevivência, mesmo quando a competitividade entre elas não é absoluta, mas uma questão de posição, visto que lhes interessa manter um nível relativo de acumulação, quando as circunstâncias parecem-lhes desfavoráveis. Neste contexto, naqueles países do Mercosul em que predominam as economias primário-exportadoras, pode-se reconhecer que existem atividades extrativistas, com impactos socioambientais não desprezíveis, que se encontram associadas às práticas de financeirização da natureza, como bem observou Monica Bruckmann (2016), fato que não pode passar despercebido frente à cotação da água nas principais bolsas de valores do mundo.

Os movimentos indígenas contemporâneos compõem um rol de movimentos sociais na América do Sul que tem atuado com protagonismo e influência nas relações internacionais, o que nem

sempre é reconhecido. Desta maneira, os indígenas guarani, mobilizados no Cone Sul da América Latina, possuem uma atividade política comparável aos movimentos antirracistas e de resistência negra, aos movimentos camponeses, aos movimentos feministas, entre outros, sendo que os indígenas “disputam mais explicitamente os sentidos e modelos de desenvolvimento”, a partir das “lutas vinculadas aos territórios e aos recursos naturais”, nas quais destacam-se “interesses transnacionais diversos” (Bringel, 2020, p. 222).

Embora a atuação indígena guarani não esteja em todos os casos formalizada em espaços institucionais como o Mercosul, além de algumas instâncias para discussões sobre direitos humanos, a formação do Conselho Continental da Nação Guarani assumiu o desafio de incidir sobre os processos decisórios que se referem aos territórios abrangidos por esse bloco político e econômico de integração regional, de maneira a pautar a garantia dos direitos indígenas à preservação e promoção de sua cultura e modo de vida. Assim, o direito à demarcação dos territórios indígenas inclui a participação democrática, livre e devidamente informada, acerca da exploração e direitos sobre os recursos naturais existentes em seus territórios, como é o caso de parte do Aquífero Guarani.

Envolvendo um conjunto distinto de interesses socioeconômicos em torno da exploração desse reservatório de águas subterrâneas, é preciso examinar as noções e as práticas registradas nos processos decisórios internacionais, pautados nos noções de multilateralismo e crescimento econômico. Para Sandra Fernandes e Lucínia Simão (2019, p. 31), o “multilateralismo de base regional” e a “presença de atores não governamentais” tornou-se mais visível somente após a Guerra Fria, isto é, a partir da última década do século XX. Se pudermos consentir que os Estados não são os únicos atores nas relações internacionais, ainda que sejam os mais importantes, torna-se possível compreender como a atuação dos movimentos sociais, e entre eles a atuação dos movimentos indígenas, incide nessas relações transnacionais de poder.

Ao pressionar os governos para o atendimento de suas reivindicações, o movimento indígena guarani também incide sobre a aprovação de normas internacionais no campo dos direitos humanos e outros (Ferreira, 2021, p. 263), ensejando medidas relevantes para os cuidados com a vida, em sentido amplo, e com a natureza, especialmente em um contexto de emergência climática, como este em que estamos. Em tal contexto, a possibilidade da escassez de água potável ou dificuldade para o acesso comum a esse recurso apontam para a exploração dos reservatórios de água subterrânea, os aquíferos, que se encontram em territórios histórica e tradicionalmente ocupados por povos indígenas.

Trata-se de um multilateralismo que, na prática, enfrenta o desafio de coordenação (Izuel, 2010, p. 37) dos interesses localizados nos Estados parte do Mercosul, que já projetou a sua influência sobre o Aquífero Guarani (Ribeiro, 2008), envolvendo os interesses de outros atores internacionais, além das populações e empresas desses Estados que demandam o consumo de água potável, e dos interesses dos povos indígenas que estão em defesa de seus territórios e direitos. Os depoimentos das lideranças guarani, assim como os registros de suas assembleias continentais que constam em atas específicas, além do Estatuto do CCNAGUA, bem como de documentos acerca do aquífero produzidos no âmbito do Mercosul, podem ser interpretados desde a ideia de “ubiquidade social”, proposta por Mikhail Bakhtin (1981, p. 28). Partindo desses registros, é possível recuperar as relações entre a infraestrutura e as superestruturas registradas nos discursos, para o que “é portanto claro que a palavra será sempre o *indicador* mais sensível de todas as transformações sociais, mesmo daquelas

que apenas despontam, que ainda não tomaram forma, que ainda não abriram caminho para sistemas ideológicos estruturados e bem formados” (Bakhtin, 1981, p. 28).

Quando Antonio Gramsci (1977) sublinhou o papel das forças sociais e da sociedade política para a formação de uma hegemonia, destacou a centralidade exercida pela visão de mundo da classe dominante em favor de seus interesses: se é possível considerar que instituições como o CCNAGUA e o Parlamento do Mercosul promovem valores que podem convergir para a questão do acesso universal dos povos à água que existe no Aquífero Guarani, também é desejável que uma coordenação dos interesses relacionados com esse aquífero seja efetivada, levando-nos a problematizar quaisquer práticas multilaterais que não sejam adequadas ao exercício de poder e à participação democrática dos povos indígenas que estão presentes no território por onde se estende esse reservatório de águas subterrâneas.

O problema da governança dos reservatórios de águas subterrâneas responde às tensões que decorrem das lutas de classes, no contexto das quais os povos indígenas podem vir a cumprir um papel fundamental, em conformidade com a defesa de seus direitos e interesses. Segundo Pilar Carolina Villar (2012, p. 220),

[...] A inclusão das águas subterrâneas e dos aquíferos no debate ambiental internacional resulta da percepção mundial do aprofundamento da crise hídrica e da necessidade crescente por água. A crise hídrica tem a sua causa principal na globalização de uma racionalidade econômica dominante que visa à maximização dos lucros no curto prazo e ignora os riscos sociais e ambientais gerados, e é agravada por problemas de governança e gestão.

7

É preciso salientar que os debates acerca da crise hídrica, mencionada por Villar (2012), bem como sobre as mudanças climáticas, serão enriquecidos com a participação efetiva dos povos indígenas, uma vez que suas reivindicações não contradizem os principais aspectos de um desenvolvimento com justiça socioambiental. Deste modo, a governança do Aquífero Guarani passa, talvez necessariamente, pelo multilateralismo definido de maneira *sui generis* ou estratégica na América do Sul e, neste sentido, “o comunitarismo implícito nas demandas do movimento indígena transnacional rejeita qualquer modelo de governança que passe por cima de seu direito à autodeterminação que, em última análise, é a única garantia de sua preservação como comunidades culturalmente diferenciadas” (Urt, 2011, p. 12).

A atuação institucionalizada ou a participação cidadã dos povos indígenas em todo e qualquer assunto que lhes interesse foi observada pela Convenção nº 169 sobre povos indígenas e tribais, firmada no âmbito da Organização Internacional do Trabalho (OIT), e assegura o controle dos mesmos sobre as suas próprias instituições, modos de vida e desenvolvimento, mantendo e valorizando as suas identidades, línguas e cosmovisões, mesmo no interior dos Estados onde se encontram (OIT, 1989). Além de obrigados à responsabilidade de incluir a participação desses povos, da maneira que consta na Política Geral da Convenção nº 169, os governos dos países do Mercosul têm consigo a incumbência de coordenar e garantir sistematicamente a integridade dos direitos indígenas. No que se refere à terra, ao território e à territorialidade, é importante salientar que o artigo 15 da Parte II desta convenção afirma o direito dos povos indígenas sobre os recursos naturais, bem como sobre participar da

utilização, administração e conservação desses recursos, o que é válido também para o caso do Aquífero Guarani.

Além disso, o segundo parágrafo do artigo 15 que consta na Parte II da Convenção nº 169 é claro e específico ao tratar de “situações nas quais o Estado retém a propriedade dos minerais ou dos recursos do subsolo” (OIT, 1989), indicando a obrigatoriedade da consulta prévia, livre e devidamente informada pelos governos aos povos indígenas, em atendimento e garantia dos direitos destes povos no que refere à exploração e governança sobre os recursos naturais. Um aspecto importante sobre este tema, diz respeito à demarcação e reconhecimento, pelos Estados, dos territórios indígenas, uma vez que nem todo território indígena efetivamente ocupado encontra-se demarcado ou adequadamente reconhecido enquanto tal pelos governos dos países membros do Mercosul, o que resulta em vulnerabilidades estruturais para esses povos no tocante a uma exploração do Aquífero Guarani que insista em marginalizar os povos originários dos processos decisórios sobre este aquífero.

O mais recente relatório especial da ONU sobre os direitos humanos à água potável (ONU, 2023b) evidencia que atividades extrativistas com altos riscos de poluição ambiental e voltadas, predominantemente, às exportações no comércio mundial, como a mineração, precisam ser abordadas mais cuidadosamente. Visto que os resíduos desse tipo de atividade podem contaminar as águas superficiais e os aquíferos, uma das contribuições desse relatório, entre outras, é sugerir a necessidade de coordenação específica entre os países em áreas de fronteira, enquanto uma resposta possível aos tais riscos de poluição ambiental e contaminação das águas em territórios transfronteiriços. Embora o relatório (ONU, 2023b) dedique-se a uma análise da situação peruana em relação à disponibilidade e saneamento de água potável, também pode ser lido ao considerar a exploração de minerais críticos, como o lítio, na Argentina e Bolívia, por exemplo, ambos países membros do Mercosul, sem ignorar que se trata de uma atividade extrativista que demanda o uso de água e precisa observar, adequadamente, os cuidados socioambientais necessários.

8

#### 4 A importância articuladora da Conferência do Rio

Ao longo da década de 1990, a expansão do poder americano esteve acompanhada pela bem-sucedida mundialização do capital e a permanente presença militar dos Estados Unidos no mundo (Tavares; Belluzzo, 2007). Nesse contexto, os países do Sul Global que se encontravam sob as condições degradantes da austeridade fiscal, de metas de inflação, do câmbio flutuante, da liberalização do mercado de capitais e privatização de empresas públicas em setores estratégicos para as economias nacionais, puderam observar, com rara nitidez, as consequências do neoliberalismo. Naquele período, questões socioambientais ficaram registradas na vulnerabilidade dos ecossistemas do planeta e foram debatidas na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento que ocorreu no Rio de Janeiro, em 1992 (Conferência do Rio), de modo contundente.

Segundo Corrêa do Lago (2007, p. 53), a Conferência do Rio observou a maior adesão, presença e participação de chefes de Estado e governo em uma única reunião acerca da agenda internacional, até aquele momento: não somente a mobilização da opinião pública foi exitosa em torno de questões que relacionam meio ambiente ao desenvolvimento, mas o fim da contenção dos Estados Unidos à União das Repúblicas Socialistas e Soviéticas (URSS), após a sua implosão, foi vista através da



diversificada atuação de agentes da sociedade civil e empresas dedicada a este assunto. “A noção de que o desenvolvimento sustentável se baseia em três pilares – o econômico, o social e o ambiental – favorece, nas discussões do Rio de Janeiro, tanto as prioridades dos países desenvolvidos, quanto aquelas dos países em desenvolvimento” (Corrêa do Lago, 2007, p. 56).

Convenientemente, foram omitidas as desigualdades socioeconômicas existentes entre os países do Norte e do Sul Global ao tratar da ideia de desenvolvimento sustentável: por um lado, essa ideia oferecia “soluções para que o mundo desenvolvido não tivesse de diminuir, ou melhor, não parasse de elevar o seu padrão de vida”, segundo Corrêa do Lago (2007, p. 64), e, por outro lado, as expectativas dos países periféricos, em relação a tal ideia, podiam ser resumidas em não limitar o desenvolvimento dos pobres. Assim, as diferentes concepções de desenvolvimento sustentável marcaram os debates em torno da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, documento considerado por muitas delegações durante a Conferência do Rio como o mais importante (Corrêa do Lago, 2007, p. 73), uma vez que se buscava impedir a elevação da temperatura global, acompanhada de graves consequências sobre o clima, provocada pela alta emissão dos gases de efeito estufa.

Como o ciclo hidrológico está, necessariamente, relacionado às condições climáticas, é razoável considerar que a Convenção do Clima possui importância relevada para o manejo e uso adequado dos recursos hídricos. Portanto, os principais compromissos firmados (Brasil, 1992) entre as partes desta Convenção apontam para os diferentes impactos da elevação da temperatura global sobre a disponibilidade de água potável para o acesso universal dos povos a este recurso, sobretudo quando consideramos as desigualdades multidimensionais entre os países do Norte e do Sul Global. Neste contexto, a Agenda 21 adquiriu ainda mais importância ao propor um plano de ação bastante detalhado e capaz de envolver diferentes setores das sociedades envolvidas com a pauta ambiental e o desenvolvimento sustentável.

No que se refere à Agenda 21, as dimensões sociais e econômicas do desenvolvimento são elaboradas de maneira a envolver o protagonismo de diferentes atores locais, nacionais, regionais e internacionais, incluindo a ONU, com enfoque na sociedade civil, comunidades tradicionais, povos originários, organizações não governamentais e várias entidades e organismos internacionais, além de Estados e governos. O documento possui mais de 600 páginas e está organizado em quatro seções, sendo a primeira dedicada à dimensão socioeconômica à qual nos referimos, a segunda seção refere-se à gestão dos recursos naturais, a terceira ao fortalecimento dos grupos sociais e a quarta aos meios de implementação das ações previstas, entre as quais estão os recursos e mecanismos financeiros, as tecnologias necessárias, os instrumentos jurídicos úteis e as instituições adequadas aos planos de um desenvolvimento sustentável.

Observamos, então, que a segunda e a terceira seções da Agenda 21 apontam suas elaborações para a valorização e o reconhecimento da participação ativa dos povos indígenas, o que importa para a gestão dos recursos hídricos, entre os quais se inclui o Aquífero Guarani. Ocorre que há pressões políticas e econômicas sobre os países, frente à necessidade de aplicar recursos para a realização dos planos estabelecidos em relação ao desenvolvimento sustentável, e os países do Norte Global, na prática, buscaram soluções distintas para a situação que lhes afeta, o que tem sido feito nem sempre de maneira articulada com os países do Sul Global, conforme se pode notar observando, com atenção,

o relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), publicado em março de 2023<sup>2</sup>.

Uma das razões por meio das quais podemos observar o problema da distribuição de recursos em relação ao financiamento das medidas voltadas à realização do desenvolvimento sustentável, conforme se discutiu na Convenção do Rio em 1992, deve-se ao fato de que o principal responsável, o Banco Mundial, continua funcionando de maneira desfavorável aos países do Sul Global. Ele não democratiza decisões estratégicas sobre o destino das suas finanças, em que o *Global Environmental Facility* (GEF), que possui importância fundamental para o financiamento de políticas públicas de desenvolvimento sustentável, encontra-se submetido ao voto ponderado das principais instituições<sup>3</sup> que o compõem, sem que haja um controle público adequado para a realização efetiva da distribuição dos recursos previstos. Também não se deu a transferência de tecnologias úteis para mitigar o efeito estufa, conforme se havia proposto na Agenda 21, o que se esperava que ocorresse entre os países do Norte e Sul Global, comprometendo, assim, os parâmetros mais importantes de cooperação que constam nesse documento. Portanto, a ideia de que o desenvolvimento sustentável seria um propósito capaz de reunir países em situações distintas ainda não se realizou plenamente.

O princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, estabelecido na Convenção do Clima a partir da Conferência do Rio acabou, na prática, levando-nos a questionar o potencial da cooperação Norte-Sul em relação à emergência climática. Além disso, a persistência das desigualdades socioeconômicas na maioria dos países do Sul Global provoca-nos a reconhecer a importância dos esforços para que tal cooperação aconteça fora dos circuitos habituais de dependência cultural e econômica, sobretudo com relação às decisões e medidas planejadas por todas as partes envolvidas com as questões climática, ambiental e hídrica, de maneira socialmente responsável.

O princípio de precaução, estimado durante a Conferência do Rio em 1992, não foi aplicado suficientemente pelas partes comprometidas com a Convenção do Clima e com a Agenda 21 para mitigar os riscos da emergência climática que estamos vivendo: prova disto também pode ser verificada após uma consulta às informações que constam no relatório do IPCC que mencionamos. Ademais, os “recursos novos e adicionais” que se esperava e que deveriam financiar os programas nacionais de desenvolvimento sustentável, uma vez previstos durante a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente, em Estocolmo, em 1972, não foram suficientemente garantidos para o financiamento dos planos necessários, como Guimarães e Fontoura (2012, p. 24) puderam observar.

A Agenda 21 registrou uma percepção adequada sobre o problema da distribuição desigual ou escassez de água potável no planeta, situando os recursos hídricos como parte integrante dos ecossistemas e representando-os enquanto um recurso natural, um bem econômico e social, além de

<sup>2</sup> Disponível em IPCC (2023). Um resumo da atual situação da questão climática e de suas tendências, observada no período histórico entre 1990 e 2019, demonstra a concentração de capacidades tecnológicas e de recursos financeiros no Norte global, indicando problemas na distribuição desses fatores e contrariando o que se havia disposto na Agenda 21, em termos de cooperação Norte-Sul pelo desenvolvimento sustentável.

<sup>3</sup> As principais instituições que compõem o Banco Mundial são: o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (IBRD), a Associação Internacional de Desenvolvimento (IDA), a Sociedade Financeira Internacional (IFC), a Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (MIGA) e o Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (ICSID).

ressaltar que a sua disponibilidade, quantidade e qualidade determinam a sua utilização em diferentes atividades sociais e humanas. O capítulo 18 desta Agenda oferece-nos alguns detalhes importantes sobre os cuidados necessários com esses recursos, bem como em relação ao ciclo hidrológico, sugerindo a criação de mecanismos específicos e arranjos institucionais adequados à participação cidadã nestas questões, com destaque para a tomada de decisão sobre o manejo dos recursos hídricos, de maneira a valorizar a inserção de mulheres, povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais.

O capítulo 18 da Agenda 21 que analisamos discorre ainda sobre a cobrança de tarifas aos diferentes consumidores de água, na cidade e no campo, sublinhando a importância de estudos específicos sobre o tema e considerando os “custos de oportunidade e as circunstâncias ambientais”, embora o documento faça ressalvas que não devem ser ignoradas em relação à capacidade de pagamento dos consumidores domiciliares a ser observada no sentido do “custo real da água”. Neste caso, as dinâmicas capitalistas para a determinação dos preços estabelecidos para o consumo de água foram sublinhadas, sem prejuízo das oportunidades de lucro com este recurso fundamental.

O acesso universal e equitativo à água potável e ao saneamento é, ao mesmo tempo, uma demandada, no sentido econômico, e um direito, no sentido social, que se encontram registrados no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 6 (ODS-6) da Agenda 2030, documento representativo elaborado em 2015 no âmbito da ONU (2015b). Visando atender as necessidades reunidas em torno do acesso à água até 2030, o ODS-6 apontou medidas como a implementação da gestão integrada dos recursos hídricos em todos os níveis, já se incluindo a cooperação internacional transfronteiriça (ODS-6.5), a proteção e restauração de ecossistemas importantes para o ciclo hidrológico que envolve montanhas, florestas, zonas úmidas, rios, aquíferos e lagos (ODS-6.6), entre outras, mas não mencionou, diretamente, a participação dos povos indígenas entre as comunidades locais.

O ODS-6 é uma referência importante também para o que diz respeito à gestão da água e o saneamento, uma vez que observa o apoio à capacitação em atividades e programas sobre este tema, especialmente com relação aos países em desenvolvimento, o que inclui a coleta de água, a dessalinização quando necessária, o tratamento de efluentes e aplicação de tecnologias de reuso, por exemplo. Mas quando consideramos o Relatório (ONU, 2023a) mais recente, publicado em 2023, que observa o progresso dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), há muito por fazer para se alcançar os tais objetivos até 2030: embora constem alguns avanços no sentido de distribuição de água, por exemplo, e o aumento do compromisso dos países com o ODS-6, o que é muito importante, isto tem ocorrido lentamente. Como analisar de maneira detalhada este relatório não é o propósito deste artigo, o que pode ser matéria específica para um próximo estudo sobre a evolução das convenções globais e ambientais, parece-nos relevante destacar que este documento também não registrou a inclusão e participação dos povos indígenas no que se refere ao progresso do ODS-6 (ONU, 2023c). No entanto, sabe-se que há várias questões envolvidas nessa inclusão e participação, que requerem condições especiais de informação, comunicação e deslocamento, entre outras, para as quais o financiamento das atividades e programas já previstos necessitam considerar e atender de maneira adequada.

## 5 Considerações finais

Este artigo procurou discutir o multilateralismo em convenções globais e ambientais, apoiado em uma metodologia de análise de fontes primárias, enquanto prática coordenada entre diferentes atores e níveis. Neste sentido, consideramos de maneira particular e específica o caso do Aquífero Guarani e a participação dos povos indígenas em relação ao manejo e conservação dos recursos hídricos, aludindo ao ciclo hidrológico no atual contexto de emergência climática. Sendo assim, observamos que há precedentes razoáveis para a inclusão dos povos indígenas na tomada de decisão acerca do aquífero que lhes diz respeito, o que foi analisado principalmente a partir da Convenção do Clima e do capítulo 18 da Agenda 21, que elaboram sobre a questão da água de maneira detalhada. No entanto, a privatização dos serviços de abastecimento de água potável é um problema significativo a ser analisado sob hipótese de inconveniência neste sentido.

É importante salientar a relevância e abrangência da Agenda 21 no tocante à questão da água e, inclusive, com relação às necessidades de pesquisa sobre esta questão, que envolvem o desenvolvimento de modelos hidrológicos globais e indicam o aprimoramento de capacidades úteis para as análises dos impactos da emergência climática em que vivemos, sobretudo em relação aos recursos hídricos; a correlação entre a disponibilidade crítica, a distribuição e a escassez de água, em quantidade e qualidade próprias para o consumo, não pode ignorar as condições socialmente desiguais de acesso à água potável então existentes. Portanto, é fundamental que haja o financiamento adequado para todas as etapas e planos relacionados com a garantia do acesso universal e social à água na condição de um direito humano inalienável, incluindo a participação de mulheres, comunidades locais, quilombolas, povos indígenas, entre outros grupos sociais em condições de vulnerabilidade, ampliando a participação cidadã nos processos decisórios, formulação e implementação de políticas públicas a esse respeito.

Em 16 e 17 de novembro de 2023, ocorreu, em Brasília, o Fórum de Participação Social do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul (IPPDH-Mercosul), por ocasião da XII Consulta Pública sobre a Participação dos Povos Indígenas nas Políticas Públicas<sup>4</sup>, coordenado pelo Ministério dos Povos Indígenas do Brasil, país que no momento estava ocupando a presidência *pro tempore* do Mercosul, no âmbito da XVIII Reunião de Autoridades sobre Povos Indígenas (RAPIM-Mercosul). Esta Reunião ofereceu espaço para o tratamento de questões<sup>5</sup> relacionadas a: 1) Terra, território e recursos naturais; 2) Desenvolvimento autônomo e sustentável, com identidade e etnodesenvolvimento; 3) Consulta livre, prévia e informada; 4) Acesso ao direito à identidade; e 5) Década Internacional das Línguas Indígenas. Cada pauta foi debatida por um Grupo de Trabalho específico que comunicou, em síntese, os seus resultados no encerramento da XII Consulta Pública, já no dia 17 de novembro de 2023 em Brasília.

<sup>4</sup> Mais informações estão disponíveis aqui: <<https://www.ippdh.mercosur.int/representantes-de-povos-indigenas-e-organizacoes-da-sociedade-civil-apresentam-propostas-para-promover-a-participacao-dos-povos-indigenas-em-politicas-publicas-no-mercosul/?lang=pt-br>>. Acesso em: 19 fev. 2024.

<sup>5</sup> A pauta da Reunião está disponível aqui: <<https://www.mercosur.int/pt-br/abertas-as-inscricoes-para-a-consulta-publica-sobre-a-participacao-dos-povos-indigenas-nas-politicas-publicas/>>. Acesso em: 19 fev. 2024.

As lideranças indígenas que estiveram presentes na XVIII RAPIM-Mercosul declararam com bastante precisão a consciência que possuem acerca das múltiplas crises que estamos vivendo, inclusive uma crise hídrica. Mas não foram encontrados registros de informe ou consulta aos povos indígenas no que se refere, especificamente, à exploração do Aquífero Guarani e, talvez por isto, as questões em torno desse aquífero não tenham sido particularmente discutidas na XII Consulta Pública sobre a Participação dos Povos Indígenas nas Políticas Públicas<sup>6</sup>. Em vista do que procuramos discutir nestas páginas, inclusive em termos de participação social e cidadã, acreditamos que será necessária a construção de um *multilateralismo estratégico* na América do Sul que inclua a participação dos povos.

Além disso, será necessário aprimorar os mecanismos e formas de financiamento para garantir que tal participação ocorra de maneira efetiva, com resultados significativos para a segurança hídrica sul-americana, e para os investimentos em pesquisa, desenvolvimento e inovação, capazes de dar conta dos processos críticos que envolvem a degradação do solo, bem como a sua recuperação, dos estudos que envolvem os fluxos hidrológicos e processos bioquímicos, abordagens das condições de uso e estado de conservação de bacias hidrográficas, que são fundamentais para o planejamento de políticas públicas em questões hídricas. Essas e outras questões podem ajudar-nos a recolocar o debate sobre o multilateralismo em convenções globais e ambientais.

### Referências

ACOSTA, Alberto; BRAND, Ulrich. *Salidas del laberinto capitalista: decrecimiento y postextractivismo*. Barcelona: Icaria, 2017.

AGENDA 21 GLOBAL, 1992. Disponível em: <<https://antigo.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global.html>>. Acesso em: 3 nov. 2023.

ARRIGHI, Giovanni. *A ilusão do desenvolvimento*. Petrópolis: Vozes, 1997.

BANIWA, Gersem Luciano. Movimentos e políticas indígenas no Brasil contemporâneo. *Tellus*, a. 7, n. 12, p. 127-146, abr. 2007.

BAKHTIN, Mikhail [V. N. VOLOCHÍNOV]. *Marxismo e filosofia da linguagem: problemas fundamentais do método sociológico na Ciência da Linguagem* 2.ed. São Paulo: Hucitec, 1981.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Decreto-legislativo nº. 52, de 2017* (Aprova o texto do Acordo sobre o Aquífero Guarani, firmado em San Juan, República Argentina, em 2 de Agosto de 2010). 3 maio 2017. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2017/decretolegislativo-52-3-maio-2017-784714-acordo-152560-pl.html>>. Acesso em: 17 fev. 2024.

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Compromissos estabelecidos na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC)*. 1992. Disponível em:

<sup>6</sup> Alguns registros dessa Consulta estão disponíveis em gravações de vídeo, uma parte do ocorrido no dia 16 de novembro de 2023 pode ser conferido aqui: <<https://www.youtube.com/watch?v=x2jwDV0k9Yw>> e outra do dia 17 de novembro de 2023 encontra-se aqui: <<https://www.youtube.com/watch?v=eYj5iYEQQY>> Acessos em: 19 fev. de 2024.

<<https://antigo.mma.gov.br/component/k2/item/15142-contribui%C3%A7%C3%B5es-para-o-documento-base.html>>. Acesso em: 23 fev. 2024.

BRINGEL, Breno. Movimientos sociales y realidad latinoamericana: una lectura histórico-teórica. In: TORRES, Esteban (Ed.). *Hacia la renovación de la teoría social latinoamericana*. Buenos Aires: CLACSO, 2020, p. 209-228.

BRUCKMANN, Monica. La financierización de la naturaleza y sus consecuencias geopolíticas. *Revista América Latina en Movimiento*, publicada por la Agencia Latinoamericana de Información (ALAI), n. 517, p. 13-16, sept. 2016. Disponível em: <<https://www.alainet.org/sites/default/files/alai517w.pdf>>. Acesso em: 23 fev. 2024.

CORRÊA DO LAGO, André Aranha. *Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

FERNANDES, Sandra; SIMÃO, Lucínia. Os conceitos e a evolução do multilateralismo: o nexo reflexão-ação. In: FERNANDES, Sandra; SIMÃO, Lucínia (Coords.). *O multilateralismo: conceitos e práticas no século XXI*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2019, p. 18-42

FERREIRA, Nuno Andrade. Movimentos sociais e multilateralismo face à globalização. In: BAVARESCO, Agemir; TAUCHEN, Jair; JUNG, João; MARQUES, Teresa (Orgs.). *Filosofia e Relações Internacionais: desafios contemporâneos*. Porto Alegre: Fundação Fênix, 2021, p. 255-268.

GRAMSCI, Antonio. *Quaderni del carcere*. Edizione critica dell'Istituto Gramsci. A cura di Valentino Gerratana. Turim: Giulio Einaudi, 1977.

GUIMARÃES, Roberto Pereira; FONTOURA, Yuna Souza. dos Reis da. Rio +20 ou Rio -20?: Crônica de um fracasso anunciado. *Ambiente e Sociedade*, v. 15, n. 3, p. 19-39, set.-dez. 2012.

IPCC (INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE). *AR6 Synthesis Report: climate change 2023*. 13-19 march 2023. Disponível em: <<https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-cycle/>>. Acesso em: 23 fev. 2024.

IZUEL, Esther Barbé. Multilateralismo: adaptación a un mundo con potencias emergentes. *Revista Española de Derecho Internacional*, v. 62, n. 2, p. 21-50, jul.-dic. 2010.

LEITE, Maria Luísa Telarolli de Almeida. *O acordo do Aquífero Guarani e ótica da integração regional*. 2018. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). San Tiago Dantas (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo), São Paulo, 2018.

MASO, Tchenna Fernandes. *Resistência Guarani e Kaiowa e a integração latino-americana: reflexões desde a ATY GUASU*. 2016. Dissertação (Mestrado em Integração Contemporânea da América Latina). Universidade Federal da Integração Latino-americana, Foz do Iguaçu, 2016.

MERCOSUL (MERCADO COMUM DO SUL). *Acordo sobre o Aquífero Guarani*. 2010. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2017/decretolegislativo-52-3-maio-2017-784714-acordo-152560-pl.html>>. Acesso: 17 fev. 2024.

OIT (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO). *Convenção nº 169 sobre povos indígenas e tribais*. 1989. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2002/decretolegislativo-143-20-junho-2002-458771-convencaon169-pl.pdf>>. Acesso em 18 fev. 2024.

ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Declaração Universal dos Direitos da Água*. 1992. Disponível em: <[https://www.peaunesco-sp.com.br/ano\\_inter/ano\\_agua\\_doce/agua\\_decla.htm](https://www.peaunesco-sp.com.br/ano_inter/ano_agua_doce/agua_decla.htm)>. Acesso em: 17 fev. 2024.

ONU. *Report of the United Nations Water Conference, Mar del Plata*. 14-25 march 1977. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/724642?ln=es>>. Acesso em: 23 fev. 2024.

ONU. *High-level meeting on the implementation of the water-related goals and targets of the 2030 agenda*. 18-22 march 2021. Disponível em: <<https://sdgs.un.org/sites/default/files/2021-05/PGA-letter-summary-of-the-High-level-meeting-on-the-Implementation-of-the-Water-related-Goals-and-Targets-of-the-2030-Agenda.pdf>>. Acesso em: 23 fev. 2024.

ONU. *Proceso preparatorio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Examen Amplio de Mitad de Período del Logro de los Objetivos del Decenio Internacional para la Acción “Água para el Desarrollo Sostenible” (2018-2028)*. 6 octubre 2022. Disponível em: <[https://sdgs.un.org/sites/default/files/2022-10/SG\\_Report\\_SP.pdf](https://sdgs.un.org/sites/default/files/2022-10/SG_Report_SP.pdf)>. Acesso em: 23 fev. 2024.

ONU. *Acordo de Paris*. 2015a. Disponível em: <[https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/sirene/publicacoes/acordo-de-paris-e-ndc/arquivos/pdf/acordo\\_paris.pdf](https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/sirene/publicacoes/acordo-de-paris-e-ndc/arquivos/pdf/acordo_paris.pdf)>. Acesso em: 17 fev. 2024.

ONU. *Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. 2015b. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel>>. Acesso em: 23 fev. 2024.

ONU. Sustainable development goals: progress chart 2023. 2023a. Disponível em: <<https://unstats.un.org/sdgs/report/2023/progress-chart/>>. Acesso em: 23 fev. 2024.

ONU. *Informe do Relator Especial sobre os direitos humanos à água potável e ao saneamento em sua visita ao Peru*. A/HRC/54/32/Add.2. 26 jul. 2023b. Disponível em: <<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g23/131/39/pdf/g2313139.pdf?token=zKA8sLWjfxrJWOw9ef&fe=true>>. Acesso em 18 fev. 2024.

ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Progresos realizados para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible: hacia un plan de rescate para las personas y el planeta*. A/78/80-E/2023/64. 2023c. Disponível em: <<https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2023/secretary-general-sdg-report-2023-ES.pdf>>. Acesso em: 24 de fev. 2024.

PIMENTEL, Spency K. Notícias de uma assembleia tempestuosa: a ecologia política segundo os Kaiowa e Guarani. *Energia e Ambiente*. *Estudos Avançados*, v. 35, n. 102, p. 125-140, maio-jun. 2021.

POPYGUA, Timóteo da Silva Verá Tupã. *Yvyrupa: a terra uma só*. Organização e ilustração: Anita Ekman. São Paulo: Hedra, 2017.

RIBEIRO, Wagner Costa. Aquífero Guarani: gestão compartilhada e soberania. *Estudos Avançados*, v. 22, n. 64, p. 227-238, dez. 2008.

RUGGIE, John Gerard. Multilateralism: the anatomy of an institution. *The MIT Press International Organization*, v. 46, n. 3, p. 561-598, summer 1992.

SVAMPA, Maristella. Modelos de desarrollo, cuestión ambiental y giro eco-territorial. In: ALIMONDA, Héctor (Coord.). *La naturaleza colonizada: ecología política y minería en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO; Ediciones Ciccus, 2011, p. 181-215.

TAVARES, Maria Conceição; BELLUZZO, Luiz Gonzaga. A mundialização do capital e a expansão do poder americano. In: FIORI, José Luis (Org.). *O poder americano*. 3.ed. Petrópolis: Vozes, 2007, p. 111-138.

UNFCCC (CONVENÇÃO-QUADRO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MUDANÇA DO CLIMA). 1992. Disponível em: <<https://antigo.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas.html>>. Acesso em: 3 nov. 2023.

URT, João Nackle. Povos indígenas como atores da governança global. *III Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI)*. São Paulo, p. 1-18, 2011.

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

WHATELY, Marussia. Ação pela água: a importância de um encontro global. *Nexo*, 21 mar. 2023. Disponível em: <<https://www.nexojournal.com.br/ensaio/2023/03/21/A%C3%A7%C3%A3o-pela-%C3%A1gua-a-import%C3%A2ncia-de-um-encontro-global>>. Acesso em: 12 out. 2023.

*Artigo recebido em: Dezembro/2023*

*Aprovado em: Fevereiro/2024*

16

**Edson dos Santos Júnior** ([edson.santos.junior@hotmail.com](mailto:edson.santos.junior@hotmail.com)) é doutorando em Economia Política Internacional no Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ) e mestre em História, egresso do Instituto Latino-americano de Arte, Cultura e História da Universidade Federal da Integração Latino-americana (ILAACH/Unila). Graduado em História, na Escola de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade Federal de São Paulo (EFLCH/Unifesp), e em Relações Internacionais, no Instituto Latino-americano de Economia, Sociedade e Política da Universidade Federal da Integração Latino-americana (ILAESP/Unila), é pesquisador associado ao Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia (ISAPE).

### **Multilateralismo em convenções globais e ambientais considerando o Aquífero Guarani**

**Resumo:** O presente artigo levanta questões sobre a importância do multilateralismo para o estabelecimento das convenções globais e ambientais, com vistas para a disponibilidade, o acesso social e universal à água potável. Logo, reconhecemos a mobilização dos povos indígenas no contexto da exploração do Aquífero Guarani, à luz de uma metodologia de análise de fontes primárias, como a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e o capítulo 18 da Agenda 21 Global, estabelecidas a partir da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro, em 1992. Considerando a água como um sujeito de direito cuja base para ação



encontra-se sob a influência desses documentos, e dado que até o momento não existe uma convenção global sobre o acesso social e universal dos povos à água, concluímos que os povos indígenas possuem direitos para a participação democrática e cidadã nos processos decisórios, na formulação e implementação de políticas públicas em relação a esse aquífero, que deve ser abordado por um multilateralismo estratégico na América do Sul.

**Palavras-chave:** Água. Convenções globais e ambientais. Multilateralismo. Políticas Públicas. Povos indígenas.

### Multilateralism in global and environmental conventions considering the Guarani Aquifer

**Abstract:** This article raises questions about the importance of multilateralism for the establishment of global and environmental conventions, with a view to the availability, social and universal access to drinking water. Therefore, we recognize the mobilization of indigenous peoples in the context of the exploration of the Guarani Aquifer, in light of a methodology of analysis of primary sources, such as the United Nations Framework Convention on Climate Change and chapter 18 of the Global Agenda 21, established starting from the United Nations Conference on Environment and Development, in Rio de Janeiro, in 1992. Considering water as a subject of law whose basis for action is under the influence of these documents, and given that to date there is no global convention on the social and universal access of people to water, we conclude that indigenous peoples have rights to democratic and citizen participation in decision-making processes, in the formulation and implementation of public policies in relation to this aquifer, which must be approached through multilateralism strategy in South America.

**Keywords:** Water. Global and environmental conventions. Multilateralism. Public Policy. Indigenous peoples.