

ARGENTINA: MUNICÍPIOS LIVRES DE *FRACKING*

Diana Rodríguez López

A dinâmica social e política que tem ocorrido na Argentina desde o final de 2012, e que resultou na proibição em mais de trinta municípios da técnica conhecida como *fracking*, está intimamente relacionada a outras lutas, ao longo da última década, em que as comunidades locais têm reivindicado o direito de participar das decisões relacionadas aos seus territórios.

Neste artigo analisaremos importantes aspectos políticos e institucionais do processo relativo aos municípios livres de *fracking*. Referimo-nos ao quadro regulatório em termos de direitos territoriais e recursos naturais e ao contexto e grau de relevância da mobilização social. Também analisaremos as alianças construídas a nível nacional e os critérios ou argumentos acionados tanto para a proposição de leis municipais (ordenanças) *antifracking* quanto para o questionamento a outras leis que tiveram o intuito de frear a autonomia municipal.

DIREITOS TERRITORIAIS E “RECURSOS NATURAIS”

A divisão territorial argentina foi estabelecida na reforma constitucional de 1994 como um sistema federal de base municipal. A autonomia municipal é reconhecida no artigo 123, consolidando a conformação de três ordens complementares de governo, quais sejam: a nação, as províncias e os municípios. A articulação entre eles supõe a confluência de competências, domínios e jurisdições.

Essa reforma introduziu igualmente a proteção ambiental com um mandato dirigido às autoridades dos três níveis de governo. Esta competência esteve reservada até então às províncias e com a reforma torna-se uma competência concorrente, ou seja, entre os vários níveis governamentais.

Com relação ao regime de propriedade dos recursos naturais, a reforma constitucional introduziu uma alteração relevante nesta área. No artigo 124 estabeleceu o domínio originário dos recursos naturais às províncias: “As províncias corresponde o domínio originário dos recursos naturais existentes em seus territórios”.

De acordo com a doutrina, este parágrafo foi incluído em resposta a inúmeras demandas provinciais sobre a inconstitucionalidade das leis de pesca e hidrocarbonetos onde se daria uma extra limitação do governo federal quanto aos poderes não delegados às províncias (IRIBARREN, 2006).

A despeito das inúmeras discussões que tem havido sobre esse tema, o domínio das províncias sobre os recursos naturais nunca esteve em questão. O artigo 124 da Constituição outorga estatuto constitucional ao domínio que cada província tem sobre seus recursos a fim de impedir que o Governo Federal reclame a titularidade de recursos localizados em jurisdição provincial.

Quanto ao gás e petróleo, o marco legal é dado pela lei 17.319, de 1967, que foi alterada em 2006 pela Lei 26.197, também chamada Lei Corta. Esta altera o artigo 1º da Lei 17.319, estabelecendo que as províncias assumam o poder de concessionar e administrar suas jazidas, sem prejuízo do direito da nação de ditar as políticas gerais em matéria de energia.

Além disso, com essa lei, foram transferidas, de pleno direito, todas as licenças de exploração e concessões de exploração de petróleo, assim como quaisquer outros contratos para a exploração e /ou exploração concedidos ou aprovados pelo Governo Federal no exercício dos seus poderes, sem que isso afetasse os direitos e obrigações de seus titulares.¹

Desde então, as províncias têm legislado em matéria de petróleo e gás, definindo as condições para concessão tanto para exploração quanto para a exploração. No caso da província de Neuquén, por exemplo, o executivo provincial é responsável por entregar as licenças de exploração e concessões de exploração, definir os prazos de vigência, identificar as áreas da província nas quais interessa promover a exploração e exploração de petróleo, atribuir e modificar as áreas concedidas a empresas estatais, fixar as compensações reconhecidas por lei aos proprietários superficiários, entre outros. Além disso, as províncias estabelecem as respectivas autoridades de fiscalização e controle fiscal e ambiental.²

1 Art. 2, Lei 26.197

2 Lei 2453 de Petróleo e Gás de Neuquén.

PRIMEIRA PROIBIÇÃO E EFEITO DOMINÓ

A história dos movimentos sociais e suas reivindicações contra o avanço de projetos extrativistas é relevante por sua organização, participação e sua crescente consciência a respeito da defesa territorial e da proteção dos bens comuns, tendo a água como a coluna vertebral.

No caso da primeira ordenança contra o *fracking*, a iniciativa não surgiu a partir da manifestação desses movimentos, mas por iniciativa de um *consejal*³. Entretanto, foram eles que tornaram possível essa via/ferramenta e contribuíram para a sua expansão em todo o território argentino.

Esta ordenança foi promulgada em 20 de dezembro de 2012 na cidade de Cinco Saltos, província de Rio Preto. Sua localização é relevante já que se trata de um município do Alto Valle que faz fronteira com a província de Neuquén. Há décadas extrai-se petróleo e gás nessa região, embora a intensidade e extensão sejam maiores em território neuquino. Toda a área é considerada como de maior potencial de extração de hidrocarbonetos não convencionais na América Latina, sendo conhecida como Vaca Muerta.

Cabe sublinhar que o Alto Valle do Rio Negro é uma área famosa a nível nacional e internacional pela produção de peras e maçãs, onde também se encontra a cidade de Allen, que abordaremos mais a frente, e que em 2013 aprovou uma ordenança proibindo a técnica.

Também é necessário mencionar que, antes do avanço da exploração de hidrocarbonetos não convencionais, esta área já apresentava numerosos passivos ambientais causados pela exploração convencional e uma considerável contaminação⁴. A este respeito, um caso antecedente grave refere-se ao passivo ambiental deixado pela empresa química Indupa, que durante meio século funcionou em Cinco Saltos onde espalhou, no entorno de suas instalações, fluidos e lamas tóxicas, com alta presença de mercúrio. Quando um *consejal* do Partido Comunista de Cinco Saltos tomou conhecimento dos impactos associados à técnica do fracking e de sua aplicação na província de Neuquén, apresentou ao Conselho Deliberante o projeto de proibição, que foi aprovado por unanimidade. Nesse caso, os antecedentes de Indupa pesaram na balança.

3 Um *consejal* é um representante político de uma vizinhança eleito para encaminhar as demandas de seus representados em uma instância de deliberação sobre as políticas locais. Conf. El rol del *consejal* disponível em gob.gba.gov.ar. (Nota do Tradutor)

4 No X Seminário de RedMuni, em 2009, sobre Municípios e Ambiente, em uma atividade da Associação de Municípios da Região dos Valles e Arredores, já se discutia a notável contaminação por rompimento de dutos com seus consequentes derramamento de petróleo e águas de formação, contaminando solos e rios - Rio Neuquén e Rio Negro -, vazamento de piscinas de contenção, depósitos e instalações, etc., contaminação dos lençóis freáticos, contaminação de rios por atividade mineira, com zona de chácaras e cultivos afetadas por substâncias tóxicas via canais fluviais e de irrigação etc.

Utilizando-se das atribuições do poder executivo municipal, a *Intendenta*⁵ vetou a ordenança, mas o conselho recusou-se a acatar o veto por considerá-lo extemporâneo, o que tornou Cinco Saltos a primeira cidade livre de fracking do país e da América Latina.

Os argumentos apresentados para a proibição e que a mantém até hoje se referem: à condição experimental de utilização desta técnica, o que não permite saber exatamente quais serão os impactos ambientais; a ausência de uma política energética de longo prazo, uma vez que a decisão pela exploração de hidrocarbonetos não convencionais se deu em um marco político orientado para a urgência da duração dos mandatos políticos em detrimento de uma análise técnica eficaz; ausência de controle por parte dos municípios e estados provinciais, que já havia gerado inúmeros danos ambientais. Assim, as perguntas que surgiram foram: por que a técnica, que havia sido proibida em outros países, como na França e na Bulgária, na Argentina foi anunciada como a salvação para o déficit de energia? E como seria possível aplicar as medidas de controle ambiental sobre uma tecnologia desconhecida se isso sequer havia sido garantido com relação a exploração convencional?

O veto mencionado gerou uma alta publicidade a nível nacional, despertando a curiosidade e atenção das assembleias socioambientais e *consejales* de outras localidades do país, que seguiram o modelo e promulgaram novas ordenanças país afora.

Onde primeiro se replicou a experiência foi em Entre Rios, província litorânea na fronteira com a República Oriental do Uruguai. Ali o governo provincial e a companhia petrolífera YPF haviam assinado um acordo para fazer avançar a exploração de petróleo.⁶ Durante a última década, as assembleias socioambientais da província alcançaram um desenvolvimento importante e protagonizaram a oposição à construção de duas fábricas de celulose na cidade de Fray Bentos, na fronteira com o Uruguai. Com base nessa experiência, surgiu a oposição ao *fracking*.

Ainda que essa província não tenha nenhuma experiência de exploração de petróleo, frente aos anúncios governamentais os argumentos se centraram na necessidade de precaução, evitando qualquer ameaça de dano ao aquífero Guaraní, uma das mais importantes reservas subterrâneas de água doce da América do Sul, compartilhada por Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai.

5 Título que recebe o titular do poder executivo de um município. (Nota do tradutor)

6 O acordo foi assinado em 2010, antes da nacionalização parcial da companhia petrolífera YPF, e manteve-se em vigor após a intervenção do Estado.

A província de Mendoza – também com forte história de mobilização em defesa da água e do território, que a levou a promulgar uma lei provincial em 2007 para proibir mineração de larga escala, a céu aberto, a partir da organização de assembléias de vizinhos autoconvocadas – começou a criar espaços de debate para discutir a questão do *fracking* e, assim, se alcançou a promulgação de ordenanças que proíbem a técnica. No entanto, os *intendentes* de dois municípios –Tupungato e General Alvear – vetaram as leis, mas, graças à mobilização social, os *consejales* rejeitaram os vetos.

Buenos Aires, província sem precedentes em matéria de hidrocarbonetos, também foi atingida pela expansão da fronteira extrativa. Ali se anunciaram acordo entre o governo provincial e YPF para explorar a Bacia Claromecó, a sudoeste de Buenos Aires, uma região com poucos antecedentes de mobilização socioambiental, exceto as cidades de Bahía Blanca e Sierra de la Ventana. As primeiras preocupações a respeito da aplicação da técnica do *fracking* em Buenos Aires surgiram nos Conselhos Deliberativos de Bahia Blanca e Guaminí, com destaque para essa última onde a iniciativa de um *consejal* ganhou maior dimensão. Ele convocou reuniões de *consejales* e organizações ambientalistas dos municípios suscetíveis de serem afetados pela exploração de gás não convencional, para conscientizar sobre o que isso significaria em seus territórios que possuíam outras vocações produtivas, como pecuária, agricultura e turismo. Essa iniciativa permitiu articular os testemunhos de representantes de outros municípios como Cinco Saltos ao apoio técnico de vários especialistas em petróleo e ONGs.

Outras iniciativas semelhantes ocorreram nas províncias de Neuquén (Zapala) e Chubut (Epuýen e Puerto Pirâmides).

O REVÉS

Embora os vetos dos poderes executivos municipais tenham se baseado no argumento de inconstitucionalidade das ordenanças, os conselhos municipais e a forte mobilização nas ruas conseguiu apelar ao poder de polícia ambiental para mantê-los. No entanto, esta tendência inverteu-se em Allen. Esta cidade, na província de Rio Negro, conhecida como Capital Nacional da Pera, foi declarada livre de *fracking* como Cinco Saltos e Villa Regina. Ao contrário de outros locais, ali já estava se aplicando a questionada técnica para extração de gás em formação arenosas de baixa permeabilidade nos campos de produção de frutas. O governo provincial demandou a inconstitucionalidade da ordenança junto ao Supremo Tribunal de Justiça de Rio Negro por considerar que os municípios não têm o poder de legislar em matéria de hidrocarbonetos, uma vez que estes são propriedades da província. Embora as conclusões do julgamento tenham reconhecido que

“os municípios têm em seu âmbito territorial o poder de polícia ambiental deve exercê-lo sem invadir a esfera das competências dos poderes provinciais. Daí que proibir, de forma absoluta a prática de exploração de hidrocarbonetos constitui uma interferência direta e imediata no exercício das atribuições constitucionais da província “. (Rio Preto 11/28/13)

A justiça atendeu a demanda apresentada anulando a ordenação e o governo municipal não apelou à decisão. Assim, no âmbito institucional foi ignorada a mobilização que levou à promulgação da ordenação e que demandava o direito da comunidade de decidir sobre as políticas de desenvolvimento que eram ali implantadas.

OS MUNICÍPIOS E SEU PODER/DEVER DE POLÍCIA AMBIENTAL

O grande desafio às ordenanças era evitar o veto por inconstitucionalidade, já que de acordo com o governo e setores empresariais, os municípios estariam legislando em matéria de recursos naturais, o que estava expressamente proibido, já que são de domínio exclusivo das províncias. Este argumento foi repetido, embora as ordenanças fossem claras em proibir a técnica de *fracking* nos *ejidos*⁷ municipais e não a atividade de exploração e/ou exploração de hidrocarbonetos.

Isto levou à necessidade de gerar e debater critérios legítimos, tanto a nível normativo, como político e discursivo, que se centraram no poder de polícia ambiental atribuído aos municípios. Poder de polícia para garantir efetivamente o direito fundamental de viver em um ambiente saudável e equilibrado, adequado ao desenvolvimento humano, e para garantir que atividades produtivas satisfaçam as necessidades presentes sem comprometer as gerações futuras. Conforme estabelecido na Constituição, no artigo 41, o Estado deve garantir o efetivo exercício desse direito, proporcionando a sua proteção, o uso racional dos recursos naturais e a preservação do patrimônio natural, impedindo que outros o alterem ou destruam.

Entende-se que dos artigos 5, 41, 123 e 124 da Constituição decorre a competência concorrente e /ou compartilhada em matéria ambiental entre as autoridades federais, provinciais e locais, e que na sua qualidade de pessoa jurídica pública autônoma estes entes têm competência para exercer o poder de polícia e para impor os alcances e conteúdos das normas nas ordens institucional e política e nos regimes administrativo, econômico e financeiro. Também foi utilizado o aporte da jurisprudência da Corte Suprema de Justiça

7 Ejidos são terras comuns de uso coletivo (Nota do tradutor)

Nacional para dar força ao argumento de polícia ambiental municipal onde há referências à concorrência de competências:

“A jurisdição nacional é compatível com o exercício do poder de polícia por parte das províncias e municípios, uma vez que a regra é a existência de competência partilhadas entre o Estado nacional e as províncias (...).

A polícia ambiental não escapa às condições exigidas a toda atribuição concorrente, de maneira que não há impedimento no ditado de disposições locais nesta matéria desde que não conduza a uma repulsão efetiva entre as diferentes ordens normativas.

O que deixa a salvo a inquestionável capacidade das autoridades locais de aplicar os critérios de proteção ambiental que considerem necessários para o bem-estar da comunidade para a qual governam (...) Isso de acordo com os poderes conferidos pelos artigos 41, 121, 122, 123 e 124 da Constituição para as províncias e municípios”.⁸

Dadas as inúmeras denúncias de danos ocasionados, principalmente nos Estados Unidos, pelo uso sistemático desta técnica e sua natureza experimental, recorreu-se à proibição amparando-se no princípio da precaução contido na legislação ambiental nacional⁹. O princípio pressupõe que, embora não haja certeza científica ou informação suficiente de um efeito negativo sobre o meio ambiente, apenas a existência de risco que possa causar danos sérios ou irreversíveis é justificativa para que se tomem medidas que retrinjam ou proibam as atividades presumidamente arriscadas baseando se em estudos científicos objetivos de avaliação preliminar, mesmo que, em última instância, as medidas sejam adotadas sobre as convicções de razoabilidade, sem base científica suficiente.

OS VETOS

Diante dos vetos que foram apresentados às ordenanças na província de Mendoza, por exemplo, os municípios apelaram para a Lei Orgânica dos Municípios nº 1079 para levantar outras questões que, sim, consideravam sua competência frente à expressa proibição constitucional de legislar sobre recursos de hidrocarbonetos. Foram arrolados argumentos referentes ao poder de legislar sobre assuntos de saúde pública, e, no caso de indústrias ou atividades perigosas, em particular o disposto no art. 80 inc. 2. (desinfecção do ar, água e

8 Corte Suprema de Justiça da Nação em processo Empresa Distribuidora Norte SA Distribuidor (Edenor) c / Município de Pilar para ação declaratória de constitucionalidade - 18/10/2011 - Processo: 334: 1113

9 Art 4. Lei 25.675. Lei Geral do Ambiente.

das habitações), 5 (a regulamentação dos estabelecimentos ou indústrias classificadas como desconfortável ou insalubre, podendo definir sua localização e ordenar a sua remoção quando não forem cumpridas as condições impostas para seu exercício ou que vier a ser incompatível com a saúde pública) e 12 (a adoção geral de todas as medidas possíveis para assegurar a saúde e o bem-estar da população, seja evitando as epidemias, reduzindo os efeitos ou prevenindo as causas que podem produzi-las, compreendendo entre tais medidas o fechamento de instalações públicas e visitas domiciliares).

Além disso, a lei provincial nº 8051 de ordenamento territorial e usos da terra somente dá aos municípios o poder de ordenar o seu território se observado critérios de sustentabilidade e equidade. Também condiciona a aprovação de novas atividades, mesmo que submetidas ao processo de Avaliação de Impacto Ambiental provincial, à Declaração de Impacto Ambiental, outorgada pelos municípios (art. 28) e obriga os municípios a elaborar o Plano Municipal de Ordenamento Territorial como medida preventiva para evitar que as atividades novas possam ocasionar desequilíbrios territoriais, prejudicar o meio ambiente ou causar a degradação territorial, sob qualquer forma.

Ou seja, o município tem o poder de ordenar seu território, de modo que as atividades que possam degradá-lo sejam proibidas ou restringidas desde que não colidam com as normativas nacionais e provinciais. Neste caso, o poder de proteger a terra e território ambientalmente também reside na jurisdição municipal.

Um argumento recorrente para atacar as ordenanças refere-se ao fato de que as concessões petrolíferas possuem direitos adquiridos frente a qualquer outro direito que se intente reclamar. Pois bem, a Suprema Corte de Justiça de Mendoza estabeleceu que “os chamados direitos adquiridos prevalecem, desde que não violem os direitos ambientais. Ou seja, diante da presunção de dano, atendendo ao princípio da precaução, prevalecem os direitos ambientais”.¹⁰

MUDANÇA DE EIXO: A ÁGUA COMO BASE PARA A PROIBIÇÃO

Nos municípios do centro e sul da província de Buenos Aires, em Tandil especificamente, ocorreram ações que mudaram o eixo argumentativo, focadas na proteção da águas a partir das ameaças aos aquíferos associadas ao uso de *fracking*, no poder local de legislar sobre questões ambientais e no fato de ser a zona uma área com estresse hídrico.

Foi então aprovada a proibição, em todo o território de Tandil, da “obtenção de água para todo o sistema de coleta instalado ou a instalar-se em

10 Caso “Assoc. Oikos Rede Ambiental c / Governo de Mendoza por amparo” e SOSA, Eduardo. Aportes para el veto de la ordenanza. Trabalho interno organizações OIKOS - OPSur. 2013.

cursos ou corpos hídricos superficiais ou subterrâneos a fim de ser utilizado na técnica de fraturamento hidráulico (*fracking*) e em qualquer método e/ou técnica que possibilite, permita ou aumente a extração de gás e/ou petróleo do solo e de outros hidrocarbonetos não convencionais, até que seja cientificamente demonstrado sua segurança para o ambiente”¹¹.

MUNICÍPIOS: O ÂMBITO MAIS PRÓXIMO AOS VIZINHOS

Embora os cidadãos reivindiquem desenvolvimento local, a qualidade do crescimento assim como a forma como seus benefícios e danos são distribuídos são temas relevantes que se colocam acima da mera expansão de tecnologias, e que se relacionam tanto à participação individual quanto coletiva nas mudanças ou políticas sobre a estrutura econômica e social.

A ausência de informações oficiais também fez com que as mobilizações em torno das dúvidas relacionadas à segurança desta técnica fossem mais incisivas no que tange a demanda por participação. Isso porque, ao não ter acesso adequado a respeito dos planos e decisões que estão sendo tomados sobre os territórios, técnicas, materiais e atividades que podem envolver qualquer perigo às comunidades, a população é colocada em posição de vulnerabilidade coletiva. Uma das preocupações é que, ainda que haja órgãos municipais responsáveis pela gestão ambiental, eles têm dificuldades, em termos de capacidade institucional, pela limitação de recursos, falta de pessoal e evidente ausência de vontade política para resolver os problemas relacionados às questões ambientais.

A demanda social ocorre dentro de um marco que reconhece o município como a esfera governamental mais próxima dos cidadãos, que tenderia a ser mais ágil no controle sobre as atividades que possam afetar o meio ambiente. É essa condição que faz com que se deva reconhecer a sua competência em matéria ambiental.

CONCLUSÕES

A interpretação das normas sobre direitos humanos e as garantias constitucionais nos faz pensar que as demandas coletivas locais em defesa do território, da água e das vocações produtivas que lhe são próprias frente a ameaças latentes são válidas e legítimas e estão acima das políticas energéticas tomadas sem participação social e contra a vontade popular.

11 Conf. A voz de Tandil, 22/02/14

REFERÊNCIAS

ALLEN había prohibido el fracking, el STJ dijo no. rionegro.com.ar. 29 Nov 2013. Disponível em <http://www.rionegro.com.ar/diario/allen-habia-prohibido-el-fracking-el-stj-dijo-no-1388628-9701-nota.aspx>. Acessado em 06 Nov 2014.

AMERISO, C.; BENITEZ, E., MACERATESI, G. La adopción de políticas medioambientales para el desarrollo sostenible. In. X Seminario de la Red Nacional de Centros Académicos dedicados al Estudio de la Gestión en Gobiernos Locales (RedMuni). Anais. Buenos Aires: Secretaría de Gabinete y Gestión Pública. 2009.

DÍAZ, R.R.; DE LA VEJA, A. Dominio municipal público y privado: articulación de competencias para el ordenamiento territorial ambiental. In. X Seminario de la Red Nacional de Centros Académicos dedicados al Estudio de la Gestión en Gobiernos Locales (RedMuni). Anais. Buenos Aires: Secretaría de Gabinete y Gestión Pública. 2009.

IRIBARREN, F. Acerca del dominio originario de los recursos naturales. Revista de Derecho Ambiental nº 5, p. 55-65. 2006.

PARENTI, L.; MONJE, M. F. Municipios y Medio ambiente. Un análisis sobre la actividad de la Asociación de Municipios de la Región de los Valles y la Confluencia. . In. X Seminario de la Red Nacional de Centros Académicos dedicados al Estudio de la Gestión en Gobiernos Locales (RedMuni). Anais. Buenos Aires: Secretaría de Gabinete y Gestión Pública. 2009.

TANDIL se suma a los municipios libres de fracking. La Voz de Tandil. Tandil (Argentina) 20 Feb. 2014. Disponível em <http://www.tandilnoticias.com/noticias/Pol%C3%ADtica/10:4120/Tandil-se-suma-a-los-Municipios-libres-de-fracking.html>. Acessado em 06 Nov 2014.