

José Esteban Castro
Luis Henrique Cunha
Marcionila Fernandes
Cidoval Morais de Sousa
(Organizadores)

TENSÃO ENTRE JUSTIÇA AMBIENTAL E JUSTIÇA SOCIAL NA AMÉRICA LATINA: O CASO DA GESTÃO DA ÁGUA





Universidade Estadual da Paraíba

Prof. Antonio Guedes Rangel Junior | *Reitor*

Prof. Flávio Romero Guimarães | *Vice-Reitor*



Editora da Universidade Estadual da Paraíba

Luciano do Nascimento Silva | *Diretor*

Antonio Roberto Faustino da Costa | *Diretor-Adjunto*

Conselho Editorial

Presidente

Luciano do Nascimento Silva

Conselho Científico

Alberto Soares Melo

Cidoval Moraes de Sousa

Hermes Magalhães Tavares

José Esteban Castro

José Etham de Lucena Barbosa

José Tavares de Sousa

Marcionila Fernandes

Olival Freire Jr

Roberto Mauro Cortez Motta



Editora filiada a ABEU

EDITORA DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA

Rua Baraúnas, 351 - Bairro Universitário - Campina Grande-PB - CEP 58429-500
Fone/Fax: (83) 3315-3381 - <http://eduepb.uepb.edu.br> - email: eduepb@uepb.edu.br

José Esteban Castro
Luis Henrique Cunha
Marcionila Fernandes
Cidoval Morais de Sousa
(Organizadores)

Tensão entre justiça ambiental e justiça social na América Latina: o caso da gestão da água



Campina Grande-PB

2017

Copyright © EDUEPB

A reprodução não-autorizada desta publicação, por qualquer meio, seja total ou parcial, constitui violação da Lei nº 9.610/98.

Editora da Universidade Estadual da Paraíba

Luciano do Nascimento Silva | **Diretor**

Antonio Roberto Faustino da Costa | **Diretor-Adjunto**

Design Gráfico

Erick Ferreira Cabral

Jefferson Ricardo Lima Araujo Nunes

Leonardo Ramos Araujo

Comercialização e Distribuição

Danielle Correia Gomes

Divulgação

Zoraide Barbosa de Oliveira Pereira

Revisão Linguística

Elizete Amaral de Medeiros

Normalização Técnica

Jane Pompilo dos Santos

Depósito legal na Biblioteca Nacional, conforme decreto nº
1.825, de 20 de dezembro de 1907.

T311 Tensão entre justiça ambiental e justiça social na América Latina: o caso da gestão da água [livro eletrônico]. //José Esteban Castro; Luis Henrique Cunha; Marcionila Fernandes; Cidoval Morais de Sousa (organizadores). – Campina Grande: EDUEPB, 2017.

21600 KB. 456 p.

Modo de acesso: Word Wide Web <http://www.uepb.edu.br/ebooks/>

ISBN EBOOK: 978-85-7879-355-5

1. Recursos renováveis. 2. Água. 3. Democratização no Brasil. 4. Justiça ambiental. 5. Bacias hidrográficas. 6. Ecologia política. I. Castro, José Esteban. II. Cunha, Luis Henrique. III. Fernandes, Marcionila. IV. Sousa, Cidoval Morais de. V. Título.

21. ed. CDD 533.7

Sumário

Introdução	9
<i>José Esteban Castro</i>	
<i>Luis Henrique Cunha</i>	
<i>Marcionila Fernandes</i>	
<i>Cidóval Moraes de Sousa</i>	
Justiça ambiental e decrescimento econômico: uma aliança entre dois movimentos	25
<i>Joan Martinez-Alier</i>	
Cidades, coesão social e o meio ambiente: justiça urbana ambiental ou ecologia POLITICA?	67
<i>Erik Swyngedouw,</i>	
Capital cultural na gestão ambiental por bacias hidrográficas	115
<i>Rodrigo Constante Martins</i>	
<i>Márcio Junior Teixeira de Lima</i>	
Conflictos ambientales y democracia: las luchas contra represas como experiencias emancipadoras que construyen sujetos políticos empoderados	151
<i>Alice Poma</i>	

**El régimen jurídico del arbitraje sobre inversiones
y su contradicción con el régimen internacional de
los derechos humanos: el caso del derecho al agua 203**

Javier Echaide

**Encogimiento del mundo y un proyecto de gran escala:
el complejo hidroeléctrico Garabí..... 239**

Elisangela Soldatelli Paim

**Potenciales conflictos por el uso del agua en la
producción de flores en la Región Metropolitana
de Bogotá..... 271**

Nancy Aida Buitrago Bermúdez

Claudio Di Mauro

Oscar Buitrago Bermúdez

**A questão do risco nos estudos sobre a problemática
da água no Brasil 309**

Myriam Mitjavila

Bruno Grah

Águas e democratização no Brasil..... 339

Elisabete Santos

Luiz Roberto Santos Moraes

Renata Rossi

Maria Valesca Damásio de C. Silva

**A sociogênese da crise hídrica global e da proposta de
gestão racional: as tramas da questão hídrica global379**

Jairo Bezerra Silva

Lemuel Dourado Guerra

Antonio A. R. Ioris

Marcionila Fernandes

Ramonildes Alves Gomes

Abraão Batista Costa

**El conflicto por el Proyecto Multipropósito Baba.
Desarrollo, sustentabilidad y naturaleza en debate” 413**

María Jimena Sasso Rojas

Sobre os autores 447

Introdução

José Esteban Castro, Luis Henrique Cunha,
Marcionila Fernandes e Cidoval Moraes de Sousa

Temos o prazer de apresentar ao público este livro, cujo projeto original foi concebido no Segundo Encontro Internacional da Rede WATERLAT-GOBACIT, realizado em São Paulo no período de 25 a 27 de outubro de 2010 (<http://waterlat.org/pt/encontros/encontros-abertos/waterlat-2010/>). O título do livro se inspira precisamente no tema do Encontro: “Tensões entre justiça ambiental e justiça social na América Latina: o caso da gestão da água”.

Ressaltava-se, então, as possíveis contradições existentes entre os atores e os projetos sociais conectados de alguma forma com as confrontações ocorridas na América Latina em torno das diferentes formas de injustiça que afetam a parcelas expressivas da população da região. Nas últimas duas décadas, a chegada ao poder político de atores sociais historicamente excluídos, sobretudo na América do Sul, embora também em algumas outras regiões do continente, permitiu uma série de transformações que mudaram positivamente as condições de vida de milhões de pessoas. A ênfase dessas transformações - em países como Argentina, Bolívia, Brasil, Equador, Uruguai, ou Venezuela - foi colocada prioritariamente no melhoramento das condições materiais, e particularmente na expansão

do acesso ao consumo de bens e serviços. Também houve importantes avanços nos processos de democratização e conquista da cidadania, com a ampliação dos direitos de setores historicamente excluídos e o fortalecimento de sua participação nos processos políticos.

Em grande medida, porém, esses avanços no plano da justiça social não foram acompanhados por avanços similares em relação às questões da justiça ambiental. Na verdade, a estratégia de apostar na ampliação do consumo de bens e serviços entre as classes populares foi bem sucedida, em parte, pela aposta na expansão desregulada das atividades econômicas de caráter extrativista e pelo incentivo à produção de commodities, que constituíram a maior fonte de ingressos para financiar as políticas sociais e de inclusão dos setores populares no mercado de consumo.

Promoveu-se a expansão dos monocultivos transgênicos, a mineração em grande escala e as grandes obras de infraestrutura, entre outras iniciativas. Os impactos socioambientais destas atividades passaram a ocupar um lugar de destaque na emergência de graves conflitos sociais na América Latina, sobretudo pelas gritantes injustiças associadas à exploração em escala industrial dos recursos naturais. Estes conflitos fizeram surgir movimentos sociais que deram sustentação às lutas populares e revelaram as tensões e contradições resultantes das políticas macroeconômicas e de desenvolvimento. Com frequência, as mobilizações pela justiça ambiental levaram a confrontos diretos com os governos progressistas comprometidos com a promoção da justiça social.

Uma análise destes processos parece confirmar a existência de um aparente paradoxo nos projetos de transformação social liderados por setores progressistas das sociedades

latinoamericanas durante as últimas duas décadas: o princípio de que os avanços no plano da justiça social devem ter prioridade sobre as questões de justiça ambiental. É por este motivo que quando as lutas contra as injustiças ambientais (lutas contra a poluição de fontes de água pelo uso de substâncias como cianureto ou mercúrio na mineração ou de agrotóxicos na agricultura, por exemplo) pareceram ameaçar o avanço do crescimento econômico no qual se fundamentaram as políticas sociais e de expansão do consumo, claramente as questões de justiça ambiental foram marginalizadas ou mesmo excluídas da agenda política dos governos.

Em situações extremas, os atores sociais mobilizados contra as injustiças ambientais foram e continuam a ser reprimidos pelos próprios governos progressistas (bem como pelos governos conservadores que lhes seguiram em alguns países). A situação imperante na América Latina no momento em que escrevemos esta Introdução, em que assistimos a um aparente refluxo dos governos progressistas e à retomada da iniciativa política por parte dos setores capitalistas tradicionais, constitui uma ameaça aos avanços alcançados no plano da justiça social e simultaneamente um aprofundamento das injustiças ambientais. Consequentemente, confrontamos a possibilidade, muito concreta, de se deteriorarem as condições que impulsionaram o processo de democratização substantiva na região, fazendo com que sejam intensificados os conflitos e as lutas sociais.

Neste momento, torna-se ainda mais urgente aprofundar a reflexão sobre as tensões e contradições entre justiça social e justiça ambiental. Nossa expectativa é que este livro contribua com o fortalecimento de alternativas que permitam conjugar justiça social e ambiental. E, assim, possamos construir,

coletivamente, sociedades que superem essa falsa contradição e consigam atingir formas de organização socioecológica mais justas, igualitárias e inclusivas.

O livro apresenta 11 capítulos, que contribuem ao debate sobre as tensões e contradições entre justiça social e justiça ambiental em diferentes níveis, a partir de várias perspectivas e aportando um rico debate conceitual apoiado em evidências empíricas procedentes de pesquisas sobre a problemática da água. A maioria dos capítulos são versões elaboradas a partir de palestras ou apresentações originalmente feitas durante o encontro da Rede WATERLAT-GLOBACIT de 2010. Os temas abarcam casos da Europa e América Latina, incluindo experiências da Argentina, Brasil, Colômbia, Espanha, Equador e México.

O Capítulo 1, a cargo de Joan Martínez-Alier, inicia o debate analisando a viabilidade de uma aliança entre o movimento pela justiça ambiental e o movimento pelo decrescimento econômico. O primeiro é fundamentalmente um movimento de setores sociais marginalizados, especialmente nos países do Sul Global, embora o nome tenha tido sua origem nas mobilizações dos setores populares afetados pela poluição e outros problemas ambientais nos Estados Unidos desde a década de 1970. Em trabalhos anteriores, Martínez-Alier denominou a estes movimentos de “ambientalismo dos pobres”. O segundo, o movimento pelo decrescimento econômico, tem uma origem bem diferente, já que parte de propostas de especialistas do campo da economia ecológica, a maioria deles cientistas dos países mais desenvolvidos, que têm argumentado sobre a necessidade de mudar o paradigma dominante que promove o crescimento econômico infinito, medido pelo crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) dos países. O autor defende que

a aliança entre os dois movimentos é possível, já que seus objetivos coincidem em aspectos muito importantes. O movimento pela justiça ambiental tem, entre outros, o objetivo de eliminar os processos de intercâmbio ecológico desigual, particularmente entre os países mais desenvolvidos e o Sul Global. Também luta pelo reconhecimento da “dívida ecológica” histórica acumulada pelos países industrializados com o resto do mundo. Já o movimento pelo decrescimento econômico propõe a necessidade urgente de “desacelerar o metabolismo social” nos países desenvolvidos, o que requer abandonar a perspectiva hegemônica do pensamento econômico convencional e a adoção de uma visão mais complexa e plural da economia, fundada nos princípios da multidimensionalidade e da incomensurabilidade dos valores.

O segundo capítulo, a cargo de Erik Swyngedouw e Ian Cook, enfatiza o debate sobre o problema da coesão urbana nas cidades europeias. Os autores examinam os argumentos de várias escolas de pensamento sobre as relações entre as cidades, a coesão urbana e o meio ambiente. Eles argumentam que é necessário analisar estas relações como processos socioecológicos, o que permitiria mudar radicalmente o foco do debate sobre as (des)igualdades e (in)justiças conectadas com o meio ambiente urbano. Neste sentido, o artigo analisa, criticamente, o conceito de “sustentabilidade urbana” predominante nas discussões sobre política pública e planejamento por seu caráter tecnocrático e centrado no mercado, que tira o foco do caráter fundamentalmente político do problema. Os autores propõem a necessidade de fortalecer o diálogo entre a literatura (e o ativismo) da tradição da justiça ambiental com as contribuições do campo da ecologia política urbana. Seu argumento é que enquanto a tradição da justiça ambiental tem enfatizado a análise empírica de eventos, a ecologia política urbana fornece

os instrumentos teórico-conceituais que permitam aprofundar nossa compreensão dos mecanismos de produção de desigualdades e injustiças que emergem das contradições nas relações de poder, nas diferentes escalas, nos processos de metabolismo social e de urbanização.

No Capítulo 3, Rodrigo Constante Martins e Márcio Junior Teixeira de Lima tratam o tema da importância do capital cultural nos processos de gestão ambiental das bacias hidrográficas implementados desde a década de 1990 no marco das políticas de recursos hídricos no Brasil. O artigo analisa o caso dos membros do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Tietê-Jacaré, no estado de São Paulo, durante o período 1995-2010. Em particular, os autores examinam os perfis profissionais dos membros do Comitê, que são caracterizados pela hegemonia dos membros de perfil tecnocrático das áreas das engenharias, cuja perspectiva tende a despolitizar o debate e reduzi-lo aos aspectos tecnocientíficos, que são apresentados como neutros, objetivos e universalmente válidos (independentes dos contextos sociopolíticos). Os autores concluem que apesar de a criação dos Comitês da Bacia constituir-se numa contribuição positiva enquanto espaços de ampliação da participação social, no caso estudado se verifica que a complexa diversidade social que caracteriza a bacia do Rio Tietê-Jacaré não está adequadamente representada devido à desigual representação dos especialistas nas áreas técnicas. A consequente “cientifização da política”, que é também uma despolitização da gestão, observada neste caso de estudo, aporta elementos importantes para a análise da política hídrica baseada no funcionamento dos Comitês de Bacia em nível nacional.

Alice Poma trata a relação entre conflitos ambientais e democracia no Capítulo 4. A autora examina casos de conflitos em torno da construção de barragens na Espanha e no México e destaca o caráter emancipador das lutas empreendidas pelas populações afetadas, já que contribuem para a construção de “sujeitos empoderados”. O trabalho incorpora depoimentos dos atores participantes nas lutas para ilustrar o processo transformador, a tomada de consciência do caráter político dos conflitos por parte dos movimentos e sua constituição em sujeitos políticos. Poma afirma que, tanto na América Latina como na Europa, estes conflitos relacionados com a gestão da água ajudam a revelar as limitações das democracias representativas e a necessidade de se avançar na construção de sistemas democráticos genuinamente participativos. Os movimentos sociais que participam nessas lutas são analisados como laboratórios sociais e políticos nos quais se produzem processos de re-elaboração de valores e de desenvolvimento de novas práticas por parte dos atores. Esses processos, que emergem a partir da escala local, têm o potencial de contribuir no desenvolvimento de formas democráticas baseadas na autogestão do planejamento e do governo democrático dos territórios.

No Capítulo 5, Javier Echaide examina as contradições entre o regime jurídico internacional arbitral de proteção de investimentos e o regime internacional dos direitos humanos, tomando como exemplo o caso do direito humano à água. O autor utiliza como exemplo empírico a dimensão legal e técnica dos processos de privatização dos serviços de saneamento essenciais implementados desde a década de 1990. Um dos mecanismos utilizados para incentivar e proteger as privatizações tem sido os acordos bilaterais de promoção e proteção recíproca de investimentos (TBI), celebrados entre países, que

são acompanhados de uma estrutura legal específica dedicada a garantir a defesa dos interesses dos investidores privados, inclusive em casos de descumprimento de contratos e outros problemas similares. Um dos pilares dessa estrutura legal é o Centro Internacional de Arreglo de Diferenças relativas a Investimentos (CIADI), que é uma instituição vinculada ao Banco Mundial, onde as empresas privadas podem interpor os governos nacionais quando consideram que há violações de seus direitos. Echaide explica que nos tribunais ad hoc organizados pelo CIADI para cada caso específico, nunca é questionado o comportamento das empresas privadas. Por outro lado, os casos são julgados em referência unicamente ao texto do TBI em questão, sem levar em conta as possíveis contradições entre as obrigações assumidas no TBI pelo Estado em questão e outras obrigações jurídicas do Estado, como, por exemplo, a de implementar políticas públicas para garantir o exercício do direito humano à água. O autor oferece evidência substancial sobre como, nas últimas duas décadas, as empresas privadas têm apresentado demandas de centenas de milhões de dólares contra países, por exemplo em casos de cancelamento de contratos de concessão, inclusive quando os cancelamentos foram motivados pelo não cumprimento dos contratos por parte das empresas. Estes e outros exemplos são utilizados no artigo para ilustrar como a estrutura legal internacional de proteção dos investidores privados apresenta um obstáculo formidável para a implementação do direito humano à água na prática.

Elisangela Soldatelli Paim analisa, no Capítulo 6, o papel dos grandes projetos de infraestrutura na América do Sul, enfatizando em particular seus impactos negativos sobre as populações e o meio ambiente e destacando a importância do

Brasil no impulso do protagonismo das empreiteiras nacionais no desenho e implementação de projetos com financiamento público. O contexto do trabalho é a criação e implementação da Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul Americana (IIRSA), que consiste no desenvolvimento de formas multimodais de transporte, e na interconexão de sistemas energéticos entre países, incluída a construção de grandes barragens, muitas deles binacionais. A autora discute o caso específico do Complexo Hidrelétrico Garabí, na bacia internacional do Rio Uruguai entre Argentina e Brasil, um projeto em preparação desde a década de 1970 que recebeu um forte impulso no início do Século XXI e tem sido o alvo de forte resistência pelas populações locais. O artigo argumenta que projetos como o Complexo Garabí, em conexão com a IIRSA e a intensificação dos processos extrativistas na região, representam o avanço de novas formas de dominação e de exclusão social promovidos ativamente pelos governos nacionais, que favorecem os interesses do capital privado em detrimento das condições de vida das populações e com impactos potencialmente irreversíveis sobre o meio ambiente.

O Capítulo 7, a cargo de Nancy Aida Buitrago Bermúdez, Claudio Di Mauro e Oscar Buitrago Bermúdez, examina a questão dos conflitos pelo uso da água na produção de flores na região metropolitana de Bogotá, Colômbia. O artigo apresenta uma breve história da produção intensiva de flores para exportação, que foi introduzida na região na década de 1960 e tem sido responsável por transformações significativas na economia regional. Em particular, os autores destacam o impacto da floricultura de exportação sobre os ecossistemas da região, num contexto de mudança climática e de rápida expansão da urbanização, que prioriza a intensificação da produção em

detrimento da proteção das condições de vida da população e da sustentabilidade ambiental. Emergem, assim, conflitos entre os usos da água na produção agrícola e a demanda urbana, uma vez que as fontes de água estão seriamente comprometidas pela extração excessiva e pela poluição causada pelo uso intensivo de agroquímicos. Os autores discutem as tentativas das autoridades colombianas para estabelecer formas de regulação ambiental, em particular do uso da água, e fazem uma análise comparativa das iniciativas colombianas com experiências internacionais, particularmente do Brasil. O principal argumento do artigo é que devem ser introduzidas formas democráticas de regulação e gestão, baseadas na participação ativa dos usuários e da cidadania em geral, com mecanismos de controle social que garantam a equidade nos usos da água.

Myriam Mitjavila e Bruno Grah discutem, no Capítulo 8, o papel da noção de risco nos estudos científico-técnicos sobre a problemática da água no Brasil, tomando como base empírica 15 publicações da literatura especializada sobre o tema publicadas na primeira década do Século XXI. O objetivo central do artigo é identificar áreas pouco exploradas na literatura brasileira sobre o tema nas quais seria desejável fazer contribuições teórico-conceituais. Os autores ancoram sua análise na tradição dos estudos sobre o risco nas ciências sociais, enfatizando a contradição em que “a definição de ameaças e perigos de diversas índoles apoia-se, crescentemente, em argumentos e conhecimentos científico-técnicos ao mesmo tempo em que responde a determinantes de caráter sócio-político e cultural”. O artigo propõe que nos artigos estudados se revelam uma série de padrões. Uma primeira característica é que apesar de o campo empírico dos riscos associados com a problemática da

água ser muito extenso, os artigos cobertos no estudo confluem em análises de um número limitado de situações, que os autores classificam em três categorias, levando em conta as “áreas de risco” e os “tipos de risco”. Uma segunda característica é que a maioria dos trabalhos analisados foram estudos de engenharia ou administração, com uma contribuição minoritária das ciências sociais. Também se destaca uma terceira característica, relativa aos argumentos apresentados pelos trabalhos em relação à origem dos riscos em discussão. Neste caso, destacam-se duas tendências, uma que dá prioridade explicativa aos processos de urbanização e seus impactos, e outra que coloca a ênfase nos problemas da governança ambiental como origem principal dos riscos e ameaças conectadas com a gestão da água. Uma quarta característica tem relação com os enfoques teóricos adotados em relação ao conceito de risco, e os autores verificam que a maioria dos trabalhos analisados compartilha um enfoque objetivista ou realista (em oposição a construtivista). Neste sentido, na maioria dos trabalhos, os riscos relacionados com a gestão da água foram abordados como “entidades reais”, independentes da percepção ou da interpretação dos seres humanos envolvidos. Os autores concluem que a agenda de pesquisa sobre riscos vinculados à gestão da água no Brasil requer um maior desenvolvimento de estudos realizados a partir da ótica das ciências sociais, que possam dar conta da “participação conflituosa de diferentes racionalidades, saberes, interesses e estratégias nas áreas de governança e ação coletiva vinculadas à problemática da água”.

O Capítulo 9, a cargo de Elisabete Santos, Luiz Roberto Santos Moraes, Renata Rossi e Maria Valesca Damásio de C. Silva, trata o tema de “águas e democratização no Brasil”. O trabalho discute em que medida a implementação da Lei das

Águas em 1997 contribuiu para democratizar a gestão da água. Os autores argumentam que se bem a Lei, particularmente através da criação de Comitês de Bacia, contribuiu para a promoção de um certo nível de descentralização da gestão da água no país, isto não levou a uma democratização da gestão. Eles destacam que o arcabouço institucional sancionado pela Lei desconsidera o problema fundamental das “estruturas de poder e de interesse que determinam os usos das águas como também aos distintos interesses que fundamentam os modelos de gestão mais ou menos descentralizados”. Uma consequência desta situação é que em bacias onde existe conhecimento adequado sobre temas como a disponibilidade e a qualidade da água, as decisões de gestão não consideram a complexidade ambiental, social, econômica e, sobretudo, política que estrutura os processos de apropriação e distribuição da água no país. Num contexto de alta desigualdade intra e inter-regional e de radicalização dos processos que promovem a mercantilização dos usos da água e sua apropriação privada, esse enfoque limitado que caracteriza a gestão da água é altamente problemático. Outro aspecto identificado pelos autores é a necessidade de questionar em que medida o funcionamento dos Comitês de Bacia tem contribuído a) para superar o alto grau de setorialização que caracteriza a gestão da água no Brasil, e b) para avançar na construção de formas mais democráticas de distribuição e uso das águas, que respeitem a diversidade e pluralidade de usuários, interesses e funções da água. O artigo conclui que uma das tarefas pendentes e urgentes na política de gestão das águas no Brasil passa por “romper com os limites da descentralização e participação meramente instrumentais”, superando as formas prevalecentes que privilegiam enfoques procedimentalistas, formais, e avançar na

construção de formas de democracia substantiva, baseadas na redistribuição do poder político nas decisões relativas à gestão das águas no país.

O Capítulo 10, escrito por Jairo Bezerra Silva, Lemuel Dourado Guerra, Antonio A. R. Ioris, Marcionila Fernandes, Ramonildes Alves Gomes e Abraão Batista Costa, aborda o tema da influencia dos relatórios sobre a crise hídrica produzidos por instituições internacionais como o Banco Mundial, departamentos das Nações Unidas, entre outros, sobre o desenho e implementação de políticas públicas de recursos hídricos. Um pressuposto central dos autores é que o discurso produzido pelas instituições multilaterais tem construído a imagem de que existe uma escassez mundial da água, uma imagem que contribui ao avanço de formas de mercantilização e capitalização dos elementos da natureza, no geral, e da água, em particular. Eles perguntam: a quem interessa essa imagem de escassez global da água? O artigo apresenta uma análise de uma série de documentos que têm tido um papel marcante no debate e na formulação de políticas públicas hídricas das últimas duas décadas. Em particular, o artigo coloca ênfase nos avanços de formulações de políticas públicas que visam aprofundar a racionalização mercantil da gestão da água, por exemplo por meio da precificação e da cobrança pelo uso da água, e na construção de arcabouços legal-institucionais que buscam consolidar essas políticas. Os autores concluem que o discurso da crise hídrica global tem sido convenientemente utilizado para promover os interesses privados que buscam converter a água numa mercadoria, em oposição ao princípio de que a água é um bem público ou um direito. De fato, uma consequência das políticas neoliberais impulsionadas sob o argumento da crise hídrica é a naturalização e despolitização

da gestão da água, que oculta a produção de injustiças e desigualdades no acesso e distribuição da água.

O Capítulo 11, de autoria de María Jimena Sasso Rojas, aborda as contradições entre desenvolvimento, sustentabilidade e natureza, sobre a base empírica de um estudo de caso realizado em torno do conflito social causado pela construção do Projeto Multi-proposito Baba no Equador, que inclui uma barragem, uma central hidrelétrica e uma transposição. Similarmente a outros casos de construção de grandes infraestruturas, o projeto foi desenhado e implementado sem a realização de um processo prévio de informação e consulta com os principais afetados, as comunidades camponesas da região escolhida para a construção, e sem uma avaliação adequada dos impactos socioambientais das obras. Um problema central identificado pela autora é que se bem o projeto foi apresentado como parte de uma estratégia de desenvolvimento social e econômico regional, na prática se questiona quem serão os verdadeiros receptores dos benefícios das obras. Segundo ela, a evidência sugere que o projeto implica numa concentração dos benefícios para atores externos ao território em questão, que incluem grandes empresas multinacionais de origem brasileira. O trabalho analisa os argumentos dos distintos atores envolvidos no conflito, buscando compreender os processos de legitimação social do projeto a partir dos diferentes posicionamentos adotados em relação às inter-relações entre desenvolvimento, sustentabilidade e natureza. Na análise, utiliza-se um marco teórico que adapta os conceitos de cidade mercantil, cidade industrial e cidade cívica para diferenciar os princípios que fundamentam os argumentos e posicionamentos dos atores. Um aspecto destacado é que o conflito não é fundamentalmente devido a uma oposição contra a construção

das obras, mais é principalmente focado na luta por formas de desenvolvimento mais equitativas, que combinem as considerações tanto da justiça social quanto da justiça ambiental. O projeto é percebido pelos opositores como sendo parte de uma estratégia de mercantilização e privatização dos recursos hídricos que, além dos severos impactos ambientais, implica a monopolização privatista do controle dos recursos e a negação de seu caráter social.

Como já se antecipou ao início desta Introdução, os trabalhos apresentados oferecem uma gama diversificada de aportes conceituais e realidades empíricas, que resultam dos esforços de investigadores preocupados em analisar as tensões e contradições entre desenvolvimento e cuidado com a natureza. Um tema comum que atravessa os trabalhos é a necessidade de transcender a falsa dicotomia entre justiça social e justiça ambiental, embora os autores não proponham soluções, mas antes um amplo espectro de posições intelectuais e políticas em relação ao debate. Desejamos a todas e todos uma leitura estimulante, proveitosa e prazerosa.

Os editores,

Buenos Aires, Argentina e Campina Grande, Paraíba, Brasil,

Março de 2017

Justiça ambiental e decrescimento econômico: uma aliança entre dois movimentos

Joan Martinez-Alier

Instituto de Ciência e Tecnologia Ambientais (ICTA),

Universidade Autônoma de Barcelona (UAB)

Economia ecológica, metabolismo social e ecologia política

Os fluxos de energia e matérias na economia mundial nunca foram tão intensos como hoje. Este capítulo argumenta que este crescimento do metabolismo social está causando mais e mais conflitos relacionados à extração de recursos e disposição de resíduos. Esta tendência fez emergir um movimento global de justiça ambiental (Agyeman et al, 2003, Carruthers, 2008, Pellow e Brulle, 2005, Pellow, 2007, Schlosberg, 2007, Roberts, 2007, Walker, 2009). A expressão “justiça ambiental” surgiu nos Estados Unidos no início da década de 1980 em campanhas contra o “racismo ambiental”, isto é, a ocorrência desproporcional de poluição em áreas habitadas por grupos étnicos socialmente marginalizados (Bullard, 1990, 2005, Pulido, 1996, Camacho, 1998, Carmin e Agyeman, 2010), mas atualmente é aplicada a movimentos espontâneos e OJAs (Organizações de Justiça Ambiental) em todos os lugares do mundo (e às redes ou

coalizões internacionais que eles formam) (Bandy e Smith, 2005), que promovem resistências às indústrias extrativas e denunciam a poluição e a mudança climática (Martinez-Alier, 2002). A Justiça ambiental trata da distribuição intrageracional (sem esquecer a distribuição intergeracional) e também das dimensões não distributivas da justiça, tais como o reconhecimento e prevenção dos entraves à participação (*participatory exclusions*) (Agarwal, 2001).

As OJAs são aliadas potenciais dos grupos ambientais nos países ricos que criticam a obsessão pelo crescimento do Produto Interno Bruto (PIB). Estes grupos formam o Movimento pelo Decrescimento (Latouche, 2006), que tem entre suas origens o campo da economia ecológica. A economia ecológica é um campo transdisciplinar que emerge na década de 1980 (Costanza, 1991, 1996, Ropke 2004, Martinez-Alier e Ropke, 2008, Spash 2009) da confluência de interesses entre ecologistas que estudaram o uso de energia na economia humana (Odum, 1971, Jansson, 1984) e economistas dissidentes (Daly, 1968, 1973, 2007), seguidores de Nicholas Georgescu-Roegen (1966, 1971) e Kenneth Boulding (1968).

Os trabalhos de K.W. Kapp sobre custos sociais (1950) e Kneese e Ayres (1969) sobre a natureza difusa das externalidades são também influências importantes neste campo. A economia ecológica abrange o estudo físico da economia (metabolismo social), o estudo dos direitos de propriedade sobre a natureza e sua relação com a gestão ambiental, o estudo da sustentabilidade ambiental da economia (o capital manufaturado pode substituir o chamado “capital natural?”), a avaliação econômica dos serviços ambientais positivos e das externalidades negativas e também o desenvolvimento de métodos de avaliação multidimensionais para priorizar alternativas na presença de valores incomensuráveis.

O metabolismo social refere-se aos fluxos de energia e materiais na economia. O estudo do metabolismo social coincide com a ecologia industrial. Também chamado de ecologia social (como no Sozial Ökologie Institute em Vienna, dirigido por Fischer-Kowalski), contabiliza as relações entre crescimento econômico e uso de energia (Warr, Ayres et al, 2010) e a desmaterialização absoluta ou relativa da economia (em relação ao PIB) pelo estudo dos fluxos materiais.

Fluxos de energia na economia têm sido analisados há muito tempo (Cottrell, 1955, Martinez-Alier, 1987, 2007, Haberl, 2001, Cleveland 2008a,b, Hall et al 1986, Sieferle, 2001, Debeir et al, 1991). Um dos principais pontos de interesse é o aumento ou declínio da taxa de retorno energético (ou seja, energia retornada sobre energia investida, EROI, na sigla em inglês), o inverso do custo energético de obtenção de energia.

A contabilidade dos fluxos materiais foi incorporada ao conjunto de dados fornecidos pela Eurostat, o órgão estatístico oficial da União Europeia. Esta contabilidade também foi produzida para países do Sul (em alguns casos, em teses de doutorado), e frequentemente revela a existência de grandes déficits materiais nas transações comerciais entre países (Russi et al, 2008, Perez-Rincon, 2006, 2007, Vallejo, 2010, Vallejo et al, 2010).

A ecologia política (Blaikie & Brookfield, 1987, Robbins, 2004, Peet & Watts, 1996, Rochelau et al, 1996, Bryant & Bailey, 1997) estuda a distribuição dos conflitos ecológicos, e, particularmente, o uso de poder para garantir acesso a recursos e serviços ambientais, ou para mudar os custos da poluição de acordo com origem étnica, classe social, casta ou gênero. Analisa os conflitos associados à extração de recursos naturais e a disposição de resíduos na escala local ou internacional e

investiga o uso do poder nos processos de tomada de decisão referentes a questões ambientais e à escolha de diferentes parâmetros de avaliação. Junto com a sociologia ambiental, a ecologia política estuda também os movimentos ambientalistas. O presente capítulo articula o conhecimento gerado por estas ciências da sustentabilidade.

Tendências

Mais de 20 anos depois da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992, as tendências ambientais são alarmantes. O objetivo modesto da União Europeia e das Nações Unidas de estancar a perda de biodiversidade não foi alcançado e foi abandonado. A Apropriação Humana sobre a Produtividade Primária Líquida (HANPP, na sigla em inglês) pressiona crescentemente a biodiversidade (Vitousek et al, 1986, Haberl et al, 2009). A perda de biodiversidade é tomada, às vezes, como falha de mercado, a ser corrigida pela adoção de preços adequados. Ou também, como efeito da má governança, de instituições inadequadas e de políticas neoliberais que promovem o comércio e garantem investimentos externos. Entretanto, os impactos ambientais, incluindo a redução da biodiversidade, são, principalmente, um produto do crescente metabolismo social da economia humana. Este é o principal fator. O impacto poderia ser o mesmo sob políticas social-democratas keynesianas ou mesmo sob regimes econômicos socialistas ou comunistas, se as tecnologias e os níveis de população e consumo per capita fossem os mesmos de hoje.

Assim, a produção dos principais gases que causam o efeito estufa continua a crescer, em virtude do aumento dos

fluxos metabólicos na economia. Até 2007, as emissões de CO² cresceram em média 3% ao ano. Depois de terem estancado em 2008-09, elas voltarão a aumentar, a menos que haja decrescimento econômico. Elas deveriam ser reduzidas em 50% ou 60% o mais rápido possível, de acordo com o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC, na sigla em inglês). Ao fracasso do protocolo de Kyoto de 1997 (não ratificado pelos EUA) se adicionou a falta de acordo sobre a redução da emissão de gases do efeito estufa na Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, realizada em Copenhagen, em 2009. O presidente Obama não conseguiu que o senado americano concordasse em limitar ou taxar as emissões de dióxido de carbono e, convenientemente, decidiu culpar a China, que é atualmente a maior produtora mundial de CO², ainda que seus índices de emissão per capita sejam, felizmente, quatro vezes mais baixos que o dos EUA.

As concentrações de CO² na atmosfera eram de cerca de 300 ppm quando Svante Arrhenius escreveu sobre o efeito estufa em 1985; e agora estão alcançando 400 ppm. O aumento anual é de 2 ppm. Nada está sendo feito na prática para reverter esta tendência. As emissões de CO² pela economia humana são causadas principalmente pela queima de combustíveis fósseis. O auge do uso do petróleo está muito próximo, se já não tiver sido alcançado. O ápice da extração de gás natural deve ser alcançado em 20 ou 30 anos. Isso significa que mais carvão será queimado, embora a produção de CO² por unidade de energia gerada pelo carvão é maior que a do petróleo e do gás.

Portanto, levando em consideração outras tendências negativas como a queda nos estoques disponíveis de muitas espécies comestíveis de peixes, a expansão da energia nuclear e de seu uso militar e a aproximação do auge no uso do fósforo,

há razões para reafirmar a relevância dos debates travados nos anos 1970 sobre a adoção de economias de estado estacionário nos países ricos e mesmo de um período de decrescimento (Schneider et al, 2010). Decrescimento nas economias ricas conduziria a uma economia de estado estacionário (Daly, 1973). Esta discussão é reforçada pelos movimentos de justiça ambiental do Sul que denunciam as trocas ecológicas desiguais (Bunker, 1984, 1985, 2007, Hornborg, 1998, 2009, Hornborg et al, 2007, 2010, Muradian e Martinez-Alier, 2001, Muradian et al, 2002, Rice, 2007, Roberts e Parks, 2007).

Pico populacional: amem mais uns aos outros e não se multipliquem

Entre todas as tendências alarmantes e “picos” iminentes, sinalizando conflitos distributivos, uma tendência bem-vinda é a rápida queda nas taxas de crescimento da população humana. O pico populacional provavelmente será alcançado por volta de 2045 em torno de 8,5 milhões de pessoas. As exortações para que as mulheres europeias tenham mais filhos que se tornarão trabalhadores e pagarão pelas pensões de tantos idosos são ridículas (Latouche, 2007), já que estes trabalhadores também se tornarão pensionistas ao longo da vida. A pirâmide populacional (ainda ensinada nas escolas) deveria ser desenhada como um retângulo (com uma pequena pirâmide no topo). Os debates entre malthusianos e marxistas, e entre malthusianos e alguns economistas que pregam o crescimento populacional são ainda relevantes nos dias de hoje, bem como as doutrinas do feminismo neomalthusiano de 1900 (Emma Goldman, Madaleine Pelletier, Nelly Roussel, Margaret Sanger, Maria Lacerda de Moura...) (Ronsin, 1980, Masjuan e Martinez-Alier, 2005).

A transição sócio-ecológica em direção a níveis mais baixos de uso de energia e matéria será reforçada pela transição demográfica mundial, principalmente se a população, depois de alcançar o pico, caia a 6 milhões de pessoas, como indicam algumas projeções (Lutz et al, 2001). É importante lembrar que a população mundial cresceu quatro vezes ao longo do Século XX, de 1,5 milhões para 6 milhões de pessoas. A importância do crescimento populacional nos impactos ambientais é óbvia, como indicado na equação de Paul Ehrlich $I = PAT$ (impacto total = população x nível de consumo per capita x impacto por unidade de tecnologia).

A consciência ambiental está influenciando agora as taxas de natalidade. Mas ocorreram muitos debates por volta de 1900 sobre “quantas pessoas a Terra poderia alimentar”, embora focando exclusivamente as necessidades da espécie humana. Havia uma grande diferença entre o malthusianismo original de T. R. Malthus e o neomalthusianismo de 1900 que, na França, recebeu o nome de *la grève des ventres*. Existem, assim, diferentes variedades de malthusianismo, sumarizadas abaixo.

MALTHUSIANISMO de Malthus – A população experimenta crescimento exponencial a menos que este seja barrado por guerras e pestes, ou por castidade e casamentos tardios. A oferta de alimentos cresce a uma taxa proporcionalmente menor que o aumento no volume de trabalho, em virtude dos retornos decrescentes. Consequentemente, crise de subsistência.

NEOMALTHUSIANISMO de 1900 – Populações humanas poderiam regular seu próprio crescimento através da contracepção. A liberdade das mulheres é

necessária para este objetivo, e desejável para seu próprio bem. A pobreza é explicada pela desigualdade social. “Procriação consciente” seria importante para evitar baixos salários e pressões sobre os recursos naturais. Este foi um bem-sucedido movimento de baixo para cima na Europa e EUA contra Estados (que queriam mais soldados) e Igrejas.

NEOMALTHUSIANISMO depois de 1970 – Uma doutrina e prática defendida por organizações internacionais e alguns governos. O crescimento populacional é visto como a principal causa da pobreza e da degradação ambiental. Assim, os Estados deveriam introduzir métodos contraceptivos, mesmo sem o consentimento prévio das mulheres.

ANTIMALTHUSIANISMO – A visão que defende que o crescimento da população humana não é uma grave ameaça ao ambiente natural e leva ao crescimento econômico, como argumentaram Esther Boserup (1965) e outros economistas.

O ambientalismo dos pobres

Uma outra tendência benvinda é o crescimento do ambientalismo. A consciência acerca da pressão populacional sobre os recursos naturais é um dos aspectos do ambientalismo. Há outras manifestações. O ambientalismo dos pobres e dos povos indígenas está ganhando força (Guha & Martinez-Alier, 1997, Dunlap & York, 2008). Ativistas e comunidades localizadas nas fronteiras das *commodities* (Moore, 2000) têm

sido capazes de atuar, em muitas ocasiões, junto com as organizações de justiça ambiental no sentido de paralisar a extração de minerais e destruição de habitats e modos de vida humanos (como em agosto de 2010, nas Montanhas de Niyamgiri, em Orissa, contra os planos extração da bauxita pela companhia Vedanta) (Padel e Das, 2010). Eles exercem o direito ao consentimento prévio, previsto na Convenção 169 sobre povos indígenas e tribais da Organização Internacional do Trabalho (OIT), quando são reconhecidos como comunidades indígenas (Urkidi, 2010b). Eles também adotaram instituições como referendos locais contra a mineração na América Latina (como em Esquel, na Argentina, e Tambogrande, no Peru) (Walter & Martinez-Alier, 2010, Muradian & Martinez-Alier, 2003, Haarstad & Floysand, 2007). Ou desenvolvem novos planos para deixar os combustíveis fósseis no subsolo, como nos campos de petróleo da ITT Oil e Gas em Yasuni, na Amazônia equatoriana (Martinez-Alier & Temper, 2007, Finer et al, 2010, Larrea & Warnars, 2009). Tentativas bem-sucedidas têm sido realizadas no sentido de acionar judicialmente companhias como a Shell (pelos danos ambientais no delta do rio Níger) ou Chevron-Texaco (por sua atuação no Equador) (Clapp e Utting, 2009). Muitos desses movimentos são liderados por mulheres.

As organizações de justiça ambiental do Sul defendem identidades e territórios locais (Escobar, 2001), mas seu crescimento é explicado não pela defesa de políticas identitárias e sim pelos conflitos causados pelo crescente metabolismo social na economia mundial, que agora alcança as últimas fronteiras do planeta. As organizações de justiça ambiental e suas redes são a principal força nos esforços de tornar a economia mundial menos insustentável.

Há conflitos relacionados à extração não sustentada de biomassa (contra desmatamento, inclusive a defesa de manguezais; contra projetos de reflorestamento e plantios de agrocombustíveis; contra a apropriação indevida de terras e a pesca excessiva), conflitos relativos à mineração (ouro, bauxita, minério de ferro, cobre, urano...) ou à exploração e extração de petróleo e gás e conflitos acerca do uso da água (barragens, desvio dos cursos de rios, aquíferos) (Carrere e Lohman, 1996, McCully, 1996, OCMAL, 2010, Bebbington et al, 2007, Bridge, 2004, Martinez-Alier, 2001 a.b, GRAIN, 2007, Gerber et al 2009, De Echave et al, 2009, Svampa e Antonelli, 2009, Urkidi, 2010a, Urkidi e Walter, 2011, Orta et al, 2008, Orta e Finer, 2010). Há também conflitos quanto a projetos no setor de transportes e suas infraestruturas, e conflitos relativos ao depósito de lixo nas cidades, no campo ou no mar (aterros sanitários ou incineradores, poluição do ar e do solo, exportação de lixo eletrônico, destroços de navios) (Demaria, 2010). O principal conflito relativo à disposição do lixo refere-se aos direitos de propriedade nos oceanos e na atmosfera, onde se despejam quantidades excessivas de CO². Há também muitos conflitos relacionados à aplicação de novas tecnologias (uso de cianureto na mineração de ouro a céu aberto, organismos geneticamente modificados, energia nuclear) que causam riscos injustamente distribuídos (EEA, 2002, Pengue, 2005, Pereira e Funtowicz, 2009).

Contra exportações baratas e a favor da energia renovável e das populações locais

Há movimentos sociais nos países que são exportadores líquidos de matérias-primas (Giljum e Eisenmenger, 2004, Muñoz et al, 2009) que reivindicam taxar as exportações por

razões ambientais, ou, ao menos, acabar com os subsídios concedidos às exportações de combustíveis fósseis e metais. Um caso recente ocorreu na África do Sul, onde houve oposição a um empréstimo do Banco Mundial de US\$3,75 bilhões à companhia elétrica Eskom. As organizações de justiça ambiental da África do Sul afirmam que “nós vemos a energia renovável, e não as usinas de carvão (ou a energia nuclear) como o caminho adequado para as economias do Sul, criando mais empregos, fortalecendo as capacidades locais de produção e evitando os erros ambientais cometidos nos países do Norte. Assim como na África do Sul, a maior parte dos projetos de usinas à carvão foram planejados para atender a demanda das indústrias, não das pessoas. Elas não aumentam, necessariamente, o acesso per capita à energia. As indústrias, por sua vez, são orientadas, fundamentalmente, para a exportação, em conformidade com as diretrizes do Banco Mundial. Os bens produzidos são, assim, consumidos prioritariamente nos países desenvolvidos. E, ainda, muitas indústrias são estabelecidas através de investimentos externos diretos. Neste processo, muito da indústria pesada nos países desenvolvidos foi relocada para os países em desenvolvimento, em busca de energia e trabalho baratos...”

As organizações de justiça ambiental da África do Sul propuseram, como alternativa, uma gestão baseada na demanda, começando pela eliminação progressiva da oferta de energia barata para áreas de “enclave” que possuem poucos vínculos com a economia nacional e que são intensivas em capital e não em mão de obra. A energia liberada deveria ser redistribuída e utilizada para incrementar a oferta de energia subsidiada aos consumidores incluídos nas faixas de isenção, combinado com a adoção de tarifas crescentes para outros consumidores de modo a promover a conservação e financiar a transição para energias renováveis.

Justiça climática

A energia não pode ser reciclada, assim mesmo uma economia que não cresce necessita de grandes quantidades de combustíveis fósseis, necessita de fontes “novas” vindas das fronteiras de commodities. O mesmo se aplica à matéria, a qual, na prática, pode ser reciclada apenas em parte (como cobre, alumínio ou aço), não mais que entre 40% e 60%. Quando a economia cresce, a busca por fontes de matéria e energia é, é claro, ainda maior. Há uma “acumulação por espoliação” (Harvey, 2003) ou *Raubwirtschaft*. Pode-se adicionar a noção de “acumulação por contaminação”, significando que os lucros capitalistas aumentam pela capacidade de eliminar resíduos a custo zero ou a custos muito baixos. Isto não é indicador de uma falha do mercado, mas de uma bem-sucedida transferência de custos (Kapp, 1950).

Não só os ativistas da Justiça Climática (Bond, 2010a), mas também muitos governos de países relativamente pobres agora reivindicam o pagamento da dívida ecológica, um *slogan* que surgiu entre organizações de justiça ambiental da América Latina em 1991 (Robledo e Marcelo, 1992, Smith, 1996, Simms, 2005, Peralta, 2009). Os Estados Unidos, a União Européia e o Japão não reconhecem este débito. Entretanto, na COP 15, realizada em 2009, em Copenhague, pelo menos 20 chefes de estado ou ministros explicitamente mencionaram a dívida ecológica (ou dívida climática) em seus pronunciamentos, alguns usando também a palavra “reparação”. Pablo Solon, embaixador da Bolívia nas Nações Unidas, afirmou que “ao admitir sua responsabilidade sobre a crise climática sem adotar as medidas necessárias para lidar com o problema, é como alguém que coloca fogo em sua casa e se recusa a pagar pelos

estragos causados. Mesmo que o fogo não tenha sido iniciado de propósito, os países industrializados, através de sua inação, têm continuado a adicionar combustível ao fogo... É inteiramente injustificável que países como a Bolívia sejam agora obrigados a pagar pela crise. Isto cria grande pressão sobre nossos recursos limitados para proteger nosso povo de uma crise criada pelos ricos e seus elevados padrões de consumo. Nossas geleiras derretem, as secas se tornam cada vez mais frequentes e nossos reservatórios de água estão secando. Quem deve resolver estes problemas? Para nós, parece correto que o poluidor deva pagar e não os pobres. Nós não estamos atribuindo culpa, apenas responsabilidade. Como se diz nos EUA, se você quebra algo, você compra”. O pano de fundo do pronunciamento do embaixador boliviano era a declaração feita por Todd Stern (negociador americano) numa conferência de imprensa em Copenhagen, realizada em 10 de dezembro de 2009: “Nós absolutamente reconhecemos nosso papel histórico nas emissões dos gases que se encontram na atmosfera. Mas o sentimento de culpa, de culpabilidade, de reparação, eu rejeito categoricamente” (Bond, 2010b).

As reivindicações por compensações pelo débito climático, 20 anos depois da Rio 92, são agora audíveis por todos que testemunham as negociações internacionais. Assim, em dezembro de 2009, o então ministro das Relações Exteriores do Equador (Fander Falconi), declarou em Copenhagen que os países pobres eram como “fumantes passivos”, referindo-se explicitamente ao fracasso de aplicar o “princípio do poluidor-pagador”. Ele também pediu por ressarcimentos do débito climático ou responsabilidades históricas pela mudança climática. Parikh (1995) calculou em cerca de US\$ 75 bilhões por ano o débito climático do Norte aos países do Sul. Ele

contabilizou os custos poupados pelos ricos pela não realização das necessárias reduções nas emissões. Srinivasan et al. (2008) quantificaram (em mais de US\$ 2 trilhões) o débito ecológico acumulado pelo Norte em favor do Sul. Uma grande parte deste montante é formada pelo débito climático. Este cálculo foi publicado em *Proceedings of the National Academy of Sciences*, indicando a credibilidade do conceito de “débito ecológico”. Em vários livros e artigos, Paredis et al. (2008) e Goemmine e Paredis (2009a,b) oferecem uma discussão conceitual e um método de quantificação do débito ecológico, um conceito que se origina nos movimentos sociais e que, como eles dizem, tem “amadurecido”.

Via campesina: a agricultura camponesa resfria a Terra

No começo dos anos 1970, partindo da visão de H. T. Odum sobre a agricultura moderna como uma “lavoura com petróleo”, diversos pesquisadores contabilizaram a razão custos/resultados (*output-input ratio*) dos sistemas agrícolas. Os cálculos mais conhecidos foram os de Pimentel (Pimentel et al., 1973), publicados na *Science* (ver também Pimentel, 1979). Foi impressionante perceber que a razão custos/resultados da energia utilizada para a produção de milho em Iowa ou Illinois era menor que no sistema de cultivo do milho feito na forma tradicional *milpa*, nas áreas rurais do México. De um ponto de vista econômico, a agricultura moderna aumenta a produtividade por unidade de trabalho e, em alguma medida, por hectare, mas, de um ponto de vista físico, diminui a eficiência energética (Leach, 1975, Naredo e Campos, 1980).

A Via Campesina, uma coalizão internacional de camponeses e agricultores familiares (Desmarais, 2007, Borrás, 2008,

Martinez-Torres e Rosett, 2010) é, atualmente, bastante ativa no debate sobre as mudanças climáticas, com a tese de que “a agricultura camponesa sustentável esfria a Terra” (WRM, 2008), um argumento em parte baseado no fato de que a moderna agricultura industrial é “não tanto uma produtora de energia, mas sim consumidora de energia”. Estudos sobre a taxa de retorno energético (EROI) da agricultura realizados desde os anos 1970 apoiam esta posição. O agrarianismo ecológico ou neonarodinismo ecológico (como eu nomeei em 1987) está crescendo (Martinez-Alier, 2011).

Decrescimento econômico socialmente sustentável

Enquanto, no Sul, as organizações de justiça ambiental e suas redes lutam contra os abusos na extração de recursos e a disposição do lixo, em alguns países ricos um movimento social por decrescimento econômico sustentável tem emergido. Ele é baseado em grupos da sociedade civil e tem também o apoio de alguns acadêmicos (ainda que não dos governos até o momento), como nas conferências em Paris, em abril de 2008 e em Barcelona, em março de 2010 (www.degrowth.eu). Na Itália e na França, o movimento é chamado de *decescita* ou *décroissance*, respectivamente.

Decrescimento econômico socialmente sustentável (Martinez-Alier, 2009b, Martinez-Alier et al, 2010) é tanto um conceito quanto um nascente movimento social, com suas origens nos campos da economia ecológica, ecologia social, antropologia econômica e no ativismo social e ambiental. O movimento possui diferentes influências, entre elas a obra de Nicholas Georgescu-Roegen (1906-94), fundador da economia ecológica e autor de *A lei da entropia e o processo econômico*

(*The entropy law and the economic process*, de 1971). Uma seleção de escritos de Georgescu-Roegen foi publicada na França (em tradução de J. Grinevald e I. Rens, 1979), com o título *Démain la décroissance*.

Ativistas do decrescimento na França e Itália estão muito interessados, como era de se esperar, num conceito oriundo da ecologia industrial e da economia ecológica: o paradoxo de Jevons ou “efeito bumerangue” (*rebound effect*) (Jevons, 1865, Polimeni et al, 2009). Eles têm lido antropólogos econômicos tais como Serge Latouche (2006) e recebido inspiração de pensadores dos anos 1970 tais como André Gorz e Ivan Illich. Eles poderiam ter lido também *O declínio próspero*, de H. T. e E. Odum (2001), ainda que provavelmente não o tenham feito. De qualquer maneira, o movimento europeu pelo decrescimento não é baseado em escritos icônicos. É um movimento social nascido das experiências de coabitação, da ocupação de prédios desocupados, do novo ruralismo, do movimento reconquistar as ruas, das energias alternativas, da reciclagem do lixo. É um novo movimento, e tem se tornado um novo programa de pesquisa, num ramo das ciências da sustentabilidade que poderia ser chamado de “estudos sobre decrescimento econômico”, intimamente relacionado aos “estudos sobre transição socioecológica” (Fischer-Kowalski e Haberl, eds., 2007, Krausmann et al, 2008, Krausmann et al, 2009). O termo “decrescimento econômico” tem tido boa aceitação nos periódicos acadêmicos de Língua Inglesa desde a Conferência de Paris, em 2008, e números especiais têm sido publicados, entre outros exemplos, no *Journal of Cleaner Production*, em *Ecological Economics* e em *Environmental Values*. É fundamental desenvolver pesquisas sobre os aspectos ambientais, tecnológicos, demográficos, sociais e sociopsicológicos do decrescimento

econômico socialmente sustentável, rumo a uma economia de estado estacionário (Kerschner, 2010), em aliança com os movimentos de justiça ambiental do Sul.

Para além do PIB: decrescimento econômico

Para populações rurais pobres envolvidas em conflitos relativos à extração de recursos naturais, a ameaça que a poluição da água e a expropriação das terras representam para seus modos de vida é óbvia. Elas obtêm recursos e serviços ambientais diretamente da natureza, sem a mediação do mercado. Quando obrigadas a deixar os locais em que viveram historicamente, não conseguem comprar casa e terra para produzir em outro lugar. Não podem sequer pagar por água engarrafada se seus rios e aquíferos são poluídos pela mineração. Estes fatos deram origem à noção de “PIB dos pobres”, não incluído nas contas nacionais. Este é um dos motivos pelos quais nós deveríamos desconfiar da contabilidade macroeconômica nacional e ir “além do PIB”.

A expressão “além do PIB” tornou-se popular, recentemente, entre alguns dos funcionários públicos e políticos europeus, 40 anos depois que Sicco Mansholt, ex-presidente da Comissão Europeia, criticou o PIB, em 1972, e propôs o fim do crescimento econômico nos países ricos. O slogan da moda em Bruxelas é “ecologizar a economia: além do PIB”.

O crescimento do PIB é acompanhado de pressão crescente sobre a biodiversidade, de mudança climática e da destruição dos modos de vida humanos nas fronteiras de *commodities*. O consumo excessivo dos ricos e da classe média não é uma ameaça apenas a outras espécies e a futuras gerações de humanos. Ele priva os pobres de hoje da partilha equitativa dos recursos e do ambiente naturais (Spangenberg, 1995).

Os ativistas ambientais são confortados pela crítica acadêmica do PIB. Na verdade, feministas e acadêmicos (Waring, 1988) produziram há muito tempo um argumento convincente contra a contabilidade do PIB, porque ele “esquece” de contar não apenas os serviços da natureza, mas também o trabalho doméstico não pago. Além disso, outra crítica à contabilidade do PIB está emergindo, relacionada ao paradoxo de Easterlin, incorporado às investigações de psicólogos sociais. Ao que parece, o aumento da felicidade está relacionado a incrementos na renda, mas apenas até certo nível de renda per capita.

Estas críticas contra os métodos e a relevância do PIB vão muito além de indicadores complementares da performance social como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que se correlaciona muito estreitamente com o PIB per capita. Elas vão além também da ideia de “ecologizar o PIB” ou da introdução de contas satélites.

Entre os indicadores físicos de sustentabilidade, o mais conhecido é a Pegada Ecológica, que apareceu pela primeira vez numa conferência de economia ecológica realizada em 1992 (Rees e Wackernagel, 1994). WWF publica regularmente levantamentos da Pegada Ecológica. Este indicador expressa um valor único em hectares equivalente ao uso per capita de terra para produção de alimentos, fibra e madeira, mais o ambiente construído (casas e rodovias) e a área necessária para absorver o dióxido de carbono produzido pela queima de combustíveis fósseis. Nas economias industriais ricas, este indicador é de quatro ou mais hectares per capita, dos quais cerca da metade equivale a área hipotética necessária à absorção do dióxido de carbono. A representação em hectares é fácil de entender e muitas pessoas gostam disso, mas sabe-se que o dióxido de carbono produzido pelos humanos chega também

aos oceanos (cerca de um terço, tornando-o mais ácido), e que a metade do total produzido permanece na atmosfera (agravando o efeito estufa). O cálculo da Pegada Ecológica também assume que os humanos têm o direito de usar a maior parte dos recursos do planeta.

Ir além do PIB significa algo diferente de “ecologizar o PIB” ou, noutro extremo, reverenciar um único indicador ambiental, como a Pegada Ecológica. Deveria significar a adoção de formas de avaliação participativas e multidimensionais da economia, conjugando dez ou doze indicadores do desempenho sociocultural, ambiental e econômico (Shmelev e Rodriguez-Labajos, 2009; Zografos e Howarth, 2008). Talvez todos os indicadores sejam aperfeiçoados em algum momento, ou, mais provavelmente, alguns serão aperfeiçoados e outros descartados. “Além do PIB” deveria significar um conjunto de objetivos que visem a redução do uso de energia e matéria e para que outros indicadores transcendam o imperativo do crescimento econômico, mesmo quando resulte no não pagamento de algumas dívidas financeiras.

Conclusão: uma aliança óbvia

As dívidas podem ser pagas apertando os cidadãos (até certo ponto) com taxas e reduções salariais, ou através da inflação, ou com crescimento econômico. Mas crescimento econômico (ou nos países ricos mesmo o estado estacionário com os níveis presentes de população e consumo) não é compatível com sustentabilidade ambiental. Neste momento, os esforços para alavancar a taxa de crescimento econômico nos países da OCDE para garantir o pagamento das dívidas estão em conflito direto com a disponibilidade de recursos

não renováveis e com a capacidade de depositar resíduos. Economistas ecológicos corretamente relembram sobre este tema as visões de Soddy divulgadas há 90 anos (Daly, 1980; Kallis et al, 2009).

Em vez de nos tornarmos obcecados com crescimento econômico, que permitiria o pagamento das dívidas acumuladas e traria felicidade para todos, nós deveríamos agir nos países ricos de modo a não aumentarmos nosso enorme débito ecológico acumulado. Por este motivo, um decrescimento econômico moderado (levando a um menor metabolismo social) é um objetivo plausível para as ricas economias industriais. Este objetivo poderia ser apoiado pelas organizações de justiça ambiental e suas redes do Sul, que estão lutando nos conflitos ecológicos distributivos. As organizações de justiça ambiental denunciam as trocas ecológicas desiguais e a dívida ecológica; são aliados potenciais do movimento social nos países ricos que pedem por decrescimento econômico socialmente sustentável.

O que define a ecologia política é a ênfase na presença do poder na ecologia dos humanos. Humanos têm modificado ecossistemas devido a sua habilidade tecnológica para aumentar a disponibilidade e o uso exosomático de energia e matéria, incluindo biomassa e água. Tais mudanças, nós agora sabemos, são insustentáveis no longo prazo. Elas modificam o clima (como se sabe desde 1895) e estão destruindo a biodiversidade. O aumento nos fluxos de energia e matéria (o metabolismo social das economias avançadas) tem sido alcançado a um custo social e ambiental muito elevado, não apenas para as gerações futuras, mas também para as gerações atuais. Há grandes desigualdades no mundo, tanto entre Norte e Sul, quanto no Sul e no Norte. Algumas pessoas usam por ano 250 GJ (gigajoules) de energia, a maior parte dela proveniente de petróleo e gás,

enquanto outras utilizam menos de 10 GJ, incluindo a energia dos alimentos e a lenha ou esterco seco usado para cozinhar. Para manter esta desigual distribuição ecológica de acesso a recursos e de produção de lixo (e de dióxido de carbono) os poderosos exercem seu poder, às vezes ocultado pelas relações de mercado e por direitos de propriedade injustos. O poder em algumas ocasiões é força bruta, em outras é a capacidade de moldar a agenda e impor processos de tomada de decisão que excluem classes inteiras de pessoas, como nas negociações internacionais sobre biodiversidade e mudança climática.

As visões otimistas quanto à modernização ecológica, à “desmaterialização” absoluta da economia e ao declínio da curva ambiental de Kuznets são confrontadas pela realidade da utilização crescente de energia e matéria na economia mundial, pelo aumento da produção de resíduos, incluindo dióxido de carbono, e pela exportação dos custos ambientais. As organizações de justiça ambiental do Sul são uma das principais forças lutando contra as injustiças socioambientais e movendo a economia mundial na direção da sustentabilidade. Elas estão ativas em escalas que vão do local ao global, mas não possuem uma posição contra o crescimento econômico em seus próprios países, que poderia ser muito impopular e mesmo indefensível na América Latina, África ou nos países pobres da Ásia. Ainda assim, estão ajudando a introduzir novos conceitos, tais como o de Bem Viver (*Sumak Kawsay*, em quechua), inscrito na Constituição do Equador de 2008, distante da fixação com o crescimento.

A aliança potencial das organizações de justiça ambiental com o movimento pelo decrescimento da Europa não pode requerer um consenso acerca da necessidade de impedir o crescimento econômico em todos os países. É baseada, antes,

numa perspectiva comum contrária à hegemonia da contabilidade econômica e a favor do pluralismo de valores, como recomendado pelos economistas ecológicos (Martinez-Alier et al, 1998); na aceitação e suporte ao feminismo neomalthusiano; no reconhecimento da dívida ecológica e na crítica às trocas ecologicamente desiguais. A exportação de *commodities* não é vista como virtuosa, porque é acompanhada pelo aumento do metabolismo social e, conseqüentemente, por degradação ambiental. Em oposição à tese encampada até mesmo pela Oxfam (fronteiras abertas às exportações do Sul), a aliança entre os movimentos por justiça ambiental e pelo decrescimento econômico é baseada no que economistas e políticos latino-americanos tais como Alberto Costa, no Equador, chamam de “pós-extratativismo” (opondo-se tanto às “economias de enclave e à maldição dos recursos” quanto ao “extrativismo redistributivo”) (Gudynas, 2010). E, também, pelas reivindicações de ressarcimento pelo débito climático do Norte para o Sul e a exigência de que essa dívida não volte a aumentar, enfatizam os ambientalistas dos países ricos favoráveis ao decrescimento.

Referências

Agarwal, B., 2001, Participatory exclusions, community forests and gender: An analysis for South Asia and a conceptual framework, *World Development*, 29 (10):1623-48.

Agyeman, J., Bullard, R., e Evans, B. (eds). 2003. *Just sustainabilities: Development in an unequal world*, MIT Press, Cambridge, 367 p.

Bandy, J. e J. Smith. 2005. *Coalitions across borders : transnational protest and the neoliberal order*. Lanham, Md. ; Oxford: Rowman & Littlefield.

Bebbington, A., Bebbington, D.H., Bury, J., Lingan, J., e Muñoz, J.P., 2007. Mining and Social Movements: Struggles over Livelihood and Rural Territorial Development in the Andes. *World Development* 36, 12: 2888-2905.

Blaikie, P., e Brookfield, H., 1987. *Land Degradation and Society*. Methuen, London.

Bond, P., 2010a, Copenhagen inside out, <http://www.counter-punch.org/bond01122010.html>

Bond, P., 2010b, Maintaining momentum after Copenhagen's collapse: 'Seal the deal' or "Seattle" the deal? *Capitalism Nature Socialism*, 21(1):14-27.

Borras Jr., S. 2008 La Vía Campesina and its Global Campaign for Agrarian Reform, *Journal of Agrarian Change* 8 (2/3): 258-289.

Boserup, E., 1965, *The Conditions of Agricultural Growth*, Chicago U.P., Chicago

Boulding, K. 1966, *The Economics of the Coming Spaceship Earth*, in H. Jarret et al, eds., *Environmental quality in a growing economy*, John Hopkins Press, Baltimore.

Bridge, G., 2004. Mapping the Bonanza: Geographies of Mining Investment in an Era of Neoliberal Reform. *The professional Geographer* 56, 3: 406-421.

Bryant, R. L. e S. Bailey, 1997, *Third World Political Ecology*. Routledge, London.

Bullard, R. D. 1990. *Dumping in Dixie : race, class, and environmental quality*. Westview Press, Boulder.

Bullard, R.D.2005. *The quest for environmental justice : human rights and the politics of pollution*. San Francisco: Sierra Club Books.

Bunker, S. 1984. Modes of extraction, unequal exchange, and the progressive underdevelopment of an extreme periphery. *The Brazilian Amazon*. *American Journal of Sociology*, 89: 1017-1064.

Bunker, S. 1985. *Underdeveloping the Amazon: Extraction, unequal exchange, and the failure of the modern state*. Chicago: University of Chicago Press.

Bunker, S. 2007. The Poverty of Resource Extraction. In: Rethinking environmental history: world-system history and global environmental change, edited by A. Hornborg, et al. Lanham: Altamira Press.

Camacho, D., 1998. The environmental justice movement. In: Camacho, D. (Ed.) Environmental Injustices, Political Struggles: Race, Class, and the Environment. Duke University Press, Durham, NC.

Carmin, J.A. e J. Ageyman, eds, 2010, Environmental Inequalities Beyond Borders: Local Perspectives on Global Injustices., Cambridge: MIT Press..

Carrere, R. e L. Lohman, Pulping the South. Industrial tree plantation and the world paper economy, Zed, London, 1996.

Carruthers, David V. 2008. Environmental justice in Latin America : problems, promise, and practice. Cambridge, Mass.: MIT Press.

Clapp, J. e Utting, P. eds. 2009. Corporate accountability and sustainable development, Oxford University Press, Delhi, 228 p.

Cleveland, C.J., 2008a, Biophysical economics, Encyclopedia of Earth (online), November.

Cleveland, C.J., 2008b, Energy return on investment (EROI), Encyclopedia of Earth (online), April.

Cole L.W., Foster S.R., 2001. *From the Ground Up: Environmental Racism and the rise of the environmental justice movement*. New York University Press, London.

Costanza, R, ed. 1991 *Ecological economics: the science and management of sustainability*, Columbia U.P., New York.

Costanza, R., Segura, O., e Martinez-Alier, J., (eds.) 1996. *Getting down to earth: practical applications of ecological economics*, Island Press, Washinton DC, 494 p.

Cottrell, F., 1955, *Energy and Society: the relations between energy, social change and economic development*, McGraw Hill, New York.

Daly, H. 1968, On economics as a life science, *Journal of Political Economy*, 76, 3 (May -Jun., 1968), pp. 392-406.

Daly, H. 1973. *Toward a Steady-state Economy*. WH Freeman & Company, San Francisco, 332 p.

Daly, H., 1991, *Steady-State Economics: Second Edition with New Essays*, Island Press, Washington, DC, 1991

Daly, H. (1980), The economic thought of Frederick Soddy, *History of Political Economy*, 12(4), 469-488.

Daly, H. 2007, *Ecological economics and sustainable development, selected essays*, Edward Elgar, Cheltenham.

De Echave, J., Diez, A., Huber, L., Revesz, B., Lanata, X.R., e Tanaka, M., 2009. *Minería y Conflicto social*. Instituto de Estudios Peruanos, Lima.

Debeir, J.C., Hemery, D., e Déleage, J.P. 1991 *In the servitude of power : energy and civilisation through the ages*, Zed Books, London.

Desmarais, A. A., 2007, *La Via Campesina. Globalization and the Power of the Peasant*, Fernwood Publishing, Halifax.

Demaria, F. 2010, Ship recycling at Alang (India): na ecological distribution conflict, *Ecological Economics*, 70, 250-260.

Dunlap, R. E., e York, R. 2008. The globalization of environmental concern and the limits of the postmaterialist explanation: Evidence from four cross-national surveys. *Sociological Quarterly*, 49, 529-563.

Escobar, A., 2001. Culture sits in places: reflections on globalism and subaltern strategies of localization. *Political Geography* 20, 139- 174.

European Environment Agency (EAA). 2002. *Late Lessons from early warnings: The precautionary principle 1896-2000*. Environmental. Issues Report No. 22, Copenhagen, 210 p.

Finer, M., Moncel, R., e Jenkins, C.N., 2010. Leaving the Oil Under the Amazon: Ecuador's Yasuni-ITT Initiative, *Biotropica*, 42:63-66.

Fischer-Kowalski, F., e Haberl, H. eds. 2007. Socioecological transitions and global change. Trajectories of social metabolism and land use. Preface by J. Martinez-Alier, Edward Elgar, Cheltenham, 263 p.

Garcia-Lopez, G., e N. Arizpe, 2010, Participatory processes in the soy conflicts in Paraguay and Argentina, *Ecological Economics*, doi:10.1016/j.ecolecon.2010.06.013

Georgescu-Roegen, N., 1971, *The Entropy Law and the Economic Process*, Harvard U.P., Cambridge.

Georgescu-Roegen. N. 1966, *Analytical Economics*, Harvard U.P., Cambridge, 1966.

Gerber, J.F. and S. Veuthey. 2010. Plantations, Resistance, and the Greening of the Agrarian Question in Coastal Ecuador. *Journal of Agrarian Change*. 10(4), 455–481.

Gerber, J.F., 2011. Conflicts over industrial tree plantations in the South, Who, how and why?. *Global Environmental Change*. 21(1), 165-176.

Gerber, J.F., 2010, An Overview of Resistance against Industrial Tree Plantations in the Global South, *Economic and Political Weekly*, 45(41), October, <http://www.epw.in/author/julien-francois-gerber>.

Gerber, J.F., Veuthey, S., e Martinez-Alier, J. 2009. Linking political ecology with ecological economics in tree plantation

conflicts in Cameroon and Ecuador. *Ecological Economics* 68(12): 2885-89.

Giljum, S., e Eisenmenger, N. 2004. International trade and the distribution of environmental goods and burdens: a biophysical perspective. *Journal of Environment and Development*, 13(1): 73-100.

Goeminne, G., e Paredis, E., 2009. The concept of ecological debt: challenging established science-policy frameworks in the transition to sustainable development. In: Techera, E. (Ed.), *Frontiers of environment and citizenship*. Oxford: Inter-Disciplinary Press.

GRAIN, 2007. Stop the agrofuel craze. Seedling: biodiversity, rights and livelihood, July 2007:2-9.

Grinevald, J., Rens, I. eds, 1995, *La Décroissance : Entropie, écologie, économie*, Sang de la Terre, Paris, (a selection of writings by N. Georgescu-Roegen, first publ. 1979).

Gudynas, E. 2010. El buen vivir más allá del extractivismo. Preface to Alberto Acosta, *La maldición de la abundancia*, Abya Yala, Quito.

Guha, R., e Martinez-Alier, J. 1997. *Varieties of Environmentalism. Essays North and South*. Earthscan, London, 246 p.

Haarstad, H. e Floysand, A., 2007. Globalization and the power of rescaled narratives: A case of opposition to mining in Tambogrande, Perú. *Political Geography*. 26, 289-308.

Haberl, H, Fischer-Kowalski, M, Krausmann, F., Martinez-Alier, J., Winiwarter, V., 2009, A sociometabolic transition towards sustainability? Challenges for another Great Transformation, *Sustainable Development*, DOI: 10.1002/sd.410

Haberl, H. 2001, *The Energetic Metabolism of Societies, Part I: Accounting Concepts*.

Journal of Industrial Ecology 5 (1):11-33.

Haberl, H. 2001, *The Energetic Metabolism of Societies, Part II: Empirical Examples*. *Journal of Industrial Ecology* 5 (2):71-88

Haberl, H., Erb, K.H., Krausmann, F., Berez, S., Ludwiczek, N., Martinez-Alier, J., Musel, A., e Schaffartzik, A., 2009, Using embodied HANPP to analyze teleconnections in the global land system: conceptual considerations, *Danish Journal of Geography*, 109(2), 119-130.

Hall, Charles, Cutler J. Cleveland, e Robert Kaufmann, 1986. *Energy and Resource Quality. The Ecology of the Economic Process*, Wiley-Interscience, New York.

Harvey. D. 2003. *The New Imperialism*, Oxford U.P, Oxford.

Hornborg, A. 2009. Zero-Sum World: Challenges in Conceptualizing Environmental Load Displacement and Ecologically Unequal Exchange in the World System, *International Journal of Comparative Sociology*, 50 (3-4): 237-262.

Hornborg, A., 1998. Toward an ecological theory of unequal exchange: articulating world system theory and ecological economics. *Ecological Economics*, 25(1): 127-136.

Hornborg, A., e Jorgensen, A.K. (eds). 2010. *International Trade and Environmental Justice: Toward a Global Political Ecology*. Hauppauge, NY: Nova Science.

Hornborg, A., McNeill, J, e Martinez-Alier, J. (eds). 2007. *Rethinking environmental history: Worldsystem history and global environmental change*, Altamira Press, Lanham, 420 p.

Jansson, A.M. ed., 1984, *Integration of Economy and Ecology: an Outlook for the Eighties*, Proceedings from the Wallenberg Symposium, Askö Laboratory, University of Stockholm.

Jevons, W.S., 1865, *The Coal Question*, Macmillan, London.

Kallis G., Martínez-Alier J., e Norgaard R.B. (2009), Paper assets, real debts: An ecological-economic exploration of the global economic crisis, *Critical Perspectives on International Business*, 5(1/2): 14-25.

Kapp K W 1950, *Social Costs of Business Enterprise*, 2nd ed. 1963, Asia Publishing House, London.

Kerschner, C., 2010, Economic de-growth vs. steady-state economy. *Journal of Cleaner Production*. 18(6): 544-551.

Kneese A. e Ayres, R.U., Production, Consumption and Externalities, *American Economic Review*, 59, 1969, pp. 282-97.

Krausmann, F., M. Fischer-Kowalski, H. Schandl e N. Eisenmenger. 2008. The global socio-metabolic transition: past and present metabolic profiles and their future trajectories. *Journal of Industrial Ecology* 12(5-6): 637-657.

Krausmann, F., S. Gingrich, N. Eisenmenger, K.H. Erb, H. Haberl e M. Fischer-Kowalski. 2009. Growth in global materials use, GDP and population during the 20th century. *Ecological Economics* 68(10):2696-2705.

Larrea, C. e L. Warnars, Ecuador's Yasuni-ITT Initiative: Avoiding emissions by keeping petroleum underground, *Energy for Sustainable Development*, 13, 219-223.

Latouche, S., 2006, *Le pari de la décroissance*, Fayard, Paris.

Leach, G., 1975, *Energy and Food Production*, IPC Science and Technology Press, Guildford.

Lutz, W., Sanderson, W.C. and Scherbov, S., 2001, *The End of World Population Growth in the 21st Century. New Challenges for Human Capital Formation and Sustainable Development*, Earthscan, London.

Martinez-Alier e L. Temper, 2007, Oil and Climate Change: Voices from the South, Ecological and Political Weekly, 15 December..

Martinez-Alier J. e Schlüpmann, K, 1987, Ecological Economics: Energy, Environment and Society, Blackwell, Oxford.

Martinez-Alier J., Munda G., e O'Neill J., 1998. Weak comparability of values as a foundation for ecological economics. *Ecological Economics* 26, 277-286.

Martinez-Alier, J. 2001a. Ecological conflicts and Valuation: mangroves vs. shrimp in the late 1990s. *Environment and Planning C*, 19: 713 –728.

Martinez-Alier, J. 2001b. Mining conflicts, environmental justice, and valuation. *Journal of Hazardous Materials*, 86: 153-170.

Martinez-Alier, J. 2002. *The environmentalism of the poor: a study of ecological conflicts and valuation*, Edward Elgar, Cheltenham. Oxford University Press, Delhi, New introduction 2005.

Martinez-Alier, J. 2009a. Social Metabolism, Ecological Distribution Conflicts, and Languages of Valuation. *Capitalism Nature Socialism*, 20 (1): 58 – 87.

Martínez-Alier J. 2009b, Socially sustainable economic de-growth. *Development and Change*. 40(6): 1099–1119.

Martinez-Alier, J. 2011, The EROI of agriculture and the Via Campesina, *Journal of Peasant Studies*, 38(1-), 145-160, DOI: 10.1080/03066150.2010.538582

Martinez-Alier, J. e Masjuan. E., 2005, Neo-Malthusianism in the early 20th century, *Encyclopedia of Ecological Economics*, <http://www.ecoeco.org/pdf/Neomalthusianism.pdf>.

Martinez-Alier, J. e Ropke, I. eds., 2008, *Recent Developments in Ecological Economics*, 2 vols, E.Elgar, Cheltenham.

Martinez-Alier, J., 2007, Marxism, social metabolism and international trade, in A. Hornborg, et al, eds, *Rethinking environmental history. World-system history and global environmental change*. Altamira, Lanham.

Martinez-Alier, J., Pacual, U., Vivien, F.D., e Zaccai, E., 2010, Sustainable de-growth. Mapping the context, criticisms and future prospects of an emerging paradigm, *Ecological Economics* 69, 1741-1747. DOI 10.1016/j.ecolecon.2010.04.017

Martinez-Torres, M.E. e Rosset, P., 2010, La Vía Campesina: the birth and evolution of a transnational social movement, *Journal of Peasant Studies*, 37(1), 149-175.

McCully, P. *Silenced rivers. The ecology and politics of large dams*. Zed, London, 1996.

Moore, J.W. 2000, Sugar and the expansion of the early modern world-economy: Commodity frontiers, ecological

transformation, and industrialization, Review: F. Braudel Center, 23: 409 - 433.

Muñoz, P., Giljum, S., Roca, J. 2009. The Raw Material Equivalents of International Trade. Empirical Evidence for Latin America. *Journal of Industrial Ecology*, 13(6): 881-897.

Muradian, R., Martinez Alier, J., e Correa, H. 2003, International capital vs. local population: the environmental conflict of the Tambogrande mining project, Peru. *Society & Natural Resources*, 16(9): 775 -792.

Muradian, R., Martinez-Alier, J. 2001. Trade and the environment from a "Southern" perspective, *Ecological Economics*, 36: 281-297.

Muradian, R., O'Connor, M., Martinez-Alier, J. 2002, Embodied pollution in trade: estimating the environmental load displacement of industrialized countries, *Ecological Economics*, 41: 51-67.

Naredo, J.M. and Campos, P., 1980, Los balances energéticos de la agricultura española, *Agricultura y Sociedad*, 13. OCMAL, 2010. Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina. www.conflictosmineros.net

Odum, H.T., 1971, *Environment, power and society*, Wiley, New York.

Orta Martínez, M., Napolitano, D.A., MacLennan, G.J., O'Callaghan, C., Ciborowski, S., e Fabregas, X. 2008. Impacts

of petroleum activities for the Achuar people of the Peruvian Amazon: summary of existing evidence and research gaps, *Environmental Research Letters*, 2(4), 045006, 10p.

Orta-Martinez, M. e M. Finer, 2010, Oil frontiers and indigenous resistance in the Peruvian Amazon, *Ecol. Econ.*, doi:10.1016/j.ecolecon.2010.04.022

Padel, F., e Das, S., 2010, Out of this earth: East India Adivasis and the aluminium cartel Orient Black Swan, New Delhi.

Paredis, E., Goeminne, G., Vanhove, W., Maes, F., e Lambrecht, J. 2008. The concept of ecological debt: its meaning and applicability in international policy, *Academia Press, Gent*, 228 p.

Parikh, J. K., 1995, Joint implementation and the North and South cooperation for climate change, *International Environmental Affairs. A Journal for Research and Policy*. 7(1): 22-41.

Peet, R. and M. Watts, eds., 1996, *Liberation ecologies. Environment, development and social movements*, Routledge, London.

Pellow, D. N. and R. J. Brulle. 2005. *Power, justice, and the environment : a critical appraisal of the environmental justice movement*. MIT Press, Cambridge, MA.

Pellow, D.N.. 2007. *Resisting Global Toxics: Transnational Movements for Environmental Justice*. MIT Press, Cambridge, MA.

Pengue, W. 2005. Transgenic Crops in Argentina: The Ecological and Social Debt. *Bulletin of Science, Technology & Society*, 25(4): 314-322.

Peralta, A.K. ed., 2009, *Ecological Debt: the peoples of the South are the creditors. Cases from Ecuador, Mozambique, Brazil and India.* World Council of Churches, Geneva.

Pereira, Â. G., e Funtowicz, S. 2009. *Science for policy : new challenges, new opportunities*, Oxford University Press, Delhi; Oxford, 360 p.

Perez Rincon, M.A. 2006. Colombian international trade from a physical perspective: Towards an ecological Prebisch thesis, *Ecological Economics*, 59: 519-529.

Perez Rincon, M.A. 2007. *Comercio internacional y medio ambiente en Colombia. Una mirada desde la economía ecológica.* Programa Editorial Universidad del Valle, Cali, 385 p.

Pimentel, D. e Pimentel, M., 1979, *Food, Energy and Society*, Arnold, London.

Pimentel, D., et al, 1973, *Food production and the energy crisis*, *Science*, 182: 443-9.

Polimeni, J., Mayumi, K., Giampietro, M., e Alcott, B., 2007, *The Jevons' Paradox and the myth of resource efficiency improvements*, Earthscan, London, 2007.

Pulido, L., 1996. Environmentalism and Social Justice: Two Chicano Struggles in the Southwest. University of Arizona Press, Tucson, AZ.

Rees, W., e Wackernagel, M., 1994. Ecological footprints and appropriated carrying capacity, in A.M. Jansson et al, Investing in natural capital: the ecological economics approach to sustainability, Island Press, Washington D.C.

Rice, J. 2007. Ecological unequal exchange: international trade and uneven utilization of environmental space in the world system. *Social Forces*, 85 (3): 1369-1392.

Robbins, P., 2004. *Political Ecology*. Blackwell, Oxford.

Roberts, J. T., e Parks, B.C. 2007. Fueling Injustice: Globalization, Ecologically Unequal Exchange and Climate Change. *Globalizations*, 4(2): 193-210.

Roberts, J.T., 2007. Globalizing Environmental Justice: Trend and Imperative. In: Sandler, R. and Pezzullo, P. (Eds.) *Environmental Justice and Environmentalism. The Social Justice Challenge to the Environmental Movement*. MIT Press, Massachusetts, pp. 285-308.

Robleto, M. L., e Marcelo, W. 1992. *Deuda Ecológica*. Instituto de Ecología Política, Santiago, Chile.

Rocheleau, D. et al, eds, 1996, *Feminist political ecology*, Routledge, London.

Ronsin, Francis, 1980. *La grève des ventres: Propaganda néo-malthusienne et baisse de la natalité en France, XIXe-XXe siècles*, Aubier, Paris.

Ropke, I., 2004. The early history of modern ecological economics, *Ecological Economics*, 50(3-4): 293-314.

Russi, D., Gonzalez, A.C., Silva-Macher, J.C., Giljum, S., Martinez-Alier, J., e Vallejo, M.C.. 2008. Material Flows in Latin America: A Comparative Analysis of Chile, Ecuador, Mexico, and Peru, 1980-2000. *Journal of Industrial Ecology*, 12(5-6): 704-720.

Schlosberg, D. 2007. *Defining environmental justice : theories, movements, and nature*. Oxford; New York: Oxford University Press.

Schneider, F. Kallis, G., e Martinez-Alier, J. 2010. Crisis or opportunity? Economic degrowth for social equity and ecological sustainability. Introduction to this special issue,. *Journal of Cleaner Production*, 18(6), 511-518.

Shmelev, S, Rodriguez-Labajos, B., 2009, Dynamic multidimensional assessment of sustainability at the macro level: The case of Austria, *Ecological Economics*, 68(10): 2560-73.

Sieferle, R. 2001, *The Subterranean Forest: Energy Systems and the Industrial Revolution*, . Cambridge: White Horse Press.

Simms, A. 2005,. *Ecological debt. The health of the planet and the wealth of nations*. Pluto Press, Ann Arbor, London, 224 p.

Smith, K. R. 1996. The natural debt: North and South. In: Climate change: Developing southern hemisphere perspectives (T.W. Giambellucy and A. Henderson-Sellers, eds.), JohnWiley & Sons, Chicester / New York.

Spangenberg, J. H. (ed.). 1995. Towards sustainable Europe. A study from the Wuppertal Institute for Friends of the Earth Europe. Luton/Bedfordshire.

Spash, C., ed., 2009, Ecological Economics. Critical concepts on the environment, 4 vols., Routledge, London.

Srinivasan, U.T., Carey, S.P., Hallsteind, E., Higgins, P.A.T., Kerr, A.C., Koteen, L E., Smith, A.B., Watson, R., Harte, J., e Norgaard, R.B. (2008). The debt of nations and the distribution of ecological impacts from human activities. Proceedings of the National Academy of Sciences of the USA, 105, 1773–1786.

Svampa M., e Antonelli, A., 2009. Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales. Biblos, Buenos Aires.

Urkidi, L., 2010a. A Glocal Environmental Movement against Gold Mining: Pascua-Lama in Chile. Ecol. Econ. (in press). doi:10.1016/j.ecolecon.2010.05.004

Urkidi L. e M. Walter, 2011, Dimensions of environmental justice in anti-gold mining movements in Latin America, Geoforum, 42, 683–695

- Vallejo, M. C. 2010. Biophysical structure of the Ecuadorian economy, foreign trade and policy implications. *Ecol. Economics*, DOI:10.16/j.ecolecon.2010.03.006
- Vallejo, M.C., Perez Rincon, M.A., e Martinez-Alier, J. 2011. Metabolic Profile of the Colombian economy from 1970 to 2007. *Journal of Industrial Ecology*, 15(2), 245-267, DOI: 10.1111/j.1530-9290.2011.00328.x.
- Veuthey, S., e Gerber, J.F. 2010. Logging conflicts in Southern Cameroon: a feminist ecological economics perspective, *Ecological Economics*, 70(2), 170-177.
- Vitousek, P, Ehrlich, P., Ehrlich, A.,e Matson, P. 1986 Human appropriation of the products of photosynthesis, *Bioscience*, 34: 368-73.
- Walker, G., 2009. Globalizing environmental justice. *Global Social Policy* 9 (3), 355-382.
- Walter, M., e Martinez-Alier, J. 2010. How to be heard when nobody wants to listen: the Esquel mining conflict, *Canadian Journal of Development Studies*, 30(1-2): 281-303.
- Waring, M., 1988. *If women counted: a new feminist economics*. Harper & Row, San Francisco.
- Warr B., Ayres, R., Eisenmenger, N., Krausmann, F. and Schandl, H. 2010: Energy use and economic development. A comparative analysis of useful work supply in Austria, Japan, the

United Kingdom and the USA during 100 years of economic growth. *Ecological Economics*, 69(10).

WRM (World Rainforest Movement), 2008, *Via Campesina: Food Sovereignty as the peoples' alternative to destructive agribusiness*, Bulletin, 135.

Zografos, C., e Howarth, R.B. (eds). 2008. *Deliberative ecological economics*, Oxford University Press, New Delhi, 271 p.

Cidades, coesão social e o meio ambiente: justiça urbana ambiental ou ecologia POLITICA?

Erik Swyngedouw, *Universidade de Manchester*,

Ian Cook, Universidade de Northumbria

A questão de como cidades podem acomodar o meio ambiente, ou de como ambientes urbanos mais coesivos socioambientalmente podem ser planejados, construídos e gerenciados, tem desafiado acadêmicos, ativistas e legisladores da mesma maneira por séculos. A partir de meados do século 19 a preocupação para muitos era a utilização do ambiente como uma ferramenta para melhorar as condições de vida nas cidades. Engenheiros buscavam trazer água limpa, ar puro, luz e saneamento para dentro das casas da maioria dos moradores no norte global e através disso, contribuir para a construção de ambientes urbanos mais saudáveis e justos socialmente (Kaika e Swyngedouw, 2000). Enquanto isso, planejadores, arquitetos, e designers urbanos se inspiravam nas ideias de Frederick Law Olmsted, Le Corbusier e Frank Lloyd Wright, entre outros que enfatizavam a necessidade da integração da “natureza” na cidade, um gesto que iria restaurar a harmonia social e alcançar a “completude” de viver (Fishman 1982). Voltando aos dias de hoje, a retórica da sustentabilidade das cidades sustentáveis está em todo lugar, sendo discutida em câmaras municipais, encontros de ativismo ambiental, manifestações públicas, nas conversas diárias dos cidadãos e

claro, nas várias conferências governamentais, acadêmicas e ativistas. Embora haja diferentes ênfases nos discursos de sustentabilidade aos seus antecedentes, a importância permanece em como alinhar as cidades e a vida urbana com as restrições, possibilidades e possíveis limites do ambiente físico da Terra.

Enquanto não seria polêmico argumentar que há conexões fundamentais entre as cidades, a relação entre mudança urbana, o meio ambiente e coesão social – assim como esse trabalho pretende mostrar – poderia ser mais controverso. O quê, você perguntaria, a coesão social – que é o tema central em questão – tem a ver com o meio ambiente? Se levarmos a coesão social para incorporar problemáticas da (in)justiça social e (des)igualdade, podemos começar a ver que o meio ambiente, assim como as outras “arenas” examinadas nesse contexto específico, está envolto em relações sociais desiguais, assimétricas e completamente injustas. Como esse trabalho irá expor, não apenas existe uma característica falta de coesão social nas relações sociais com o ambiente urbano em termos de acesso a ambientes saudáveis e estruturas de tomada de decisões ambientais, por exemplo, mas desigualdades socioambientais também são uma parte fundamental do processo de urbanização. Se as tensões entre as “aspirações aparentemente opostas do pertencer e da diferenciação” galvanizam o debate de coesão urbana, os processos socioambientais inextricavelmente se relacionam a essa dinâmica dialética. Nessa perspectiva, o vínculo entre coesão social, meio ambiente e cidades é uma questão de vital importância. Mais importante talvez, “coesão social” deve ser pensada como uma *problématique* política da qual a preocupação ecológica é uma parte integral. Nós devemos focar aqui na dialética entre transformação sócio ecológica como um processo necessário que fortalece a urbanização por

um lado e a condição sócio ecológica das cidades pelo outro. Em outras palavras, a problemática da coesão social para nós é de coesão sócio ecológica por meio da qual a urbanização da natureza e suas condições sócio ambientais de ativação e desativação são os processos-chave. Ao invés de considerar o papel da natureza na cidade, estamos preocupados em considerar como a urbanização da natureza configura relações sócio ecológicas. Ao fazê-lo, o terreno da coesão social é deslocado epistemologicamente e politicamente de considerar os domínios da natureza e da cidade como separados, e ainda assim interligados, para ver as contradições do processo de urbanização como intrinsecamente sócio ecológicas.

Este trabalho, portanto, irá examinar criticamente três escolas contemporâneas de pensamento que consideram de maneiras diferentes a relação entre cidades, coesão social e o meio ambiente. Será necessariamente seletivo em escolha e apesar do foco empírico do trabalho ser em cidades e vilarejos europeus, irá enfatizar como cidades europeias estão conectadas a ideias, redes de ativismo e redes de produção global que se estendem além da cidade e do continente. O trabalho começará examinando a noção de sustentabilidade urbana, argumentando que apesar de sua popularidade, é inerentemente falha através de sua tecnocracia e repúdio por questões de (des)igualdade social e (in)justiça. O trabalho então irá prosseguir considerando duas abordagens mais sofisticadas que enfatizam os problemas de (des)igualdade e (in)justiça no ambiente urbano, aqueles de justiça ambiental e política ecológica urbana. A parte final do trabalho aponta quatro áreas de pesquisa que pesquisadores urbanos devem examinar se nós queremos entender mais completamente e agir mais politicamente na conexão entre cidades, coesão social e o meio ambiente.

Sustentabilidade urbana e além

Desde o final do século XX, as noções de sustentabilidade e sustentabilidade urbana se tornaram cada vez mais hegemônicas nas cidades europeias. Tanto que, se um(a) legislador(a) fosse falar sobre o meio ambiente e a cidade, ele(a) quase que certamente usaria o termo sustentabilidade ou uma variação do mesmo. Sua popularidade é marcada por uma série de momentos emblemáticos, como as publicações de contas que mostraram que a 'pegada' socioecológica das cidades era de fato verdadeiramente global (Girardet, 1992, 1999, Comissão Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1987) e um número de conferências 'globais' como a Cúpula da Terra no Rio em 1992 e a recente Conferência das Mudanças Climáticas das Nações Unidas em 2009 em Copenhagen. Muita jura falsa tem sido feita para a Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas (1987) relatando *nosso futuro comum* (mais conhecido como o Relatório Brundtland). Três mensagens principais têm sido repetidas por legisladores urbanos e praticantes ao redor do mundo: primeiramente, acreditasse que nós deveríamos “adotar um estilo de vida dentro do alcance dos meios ecológicos do planeta” (ibid, p.9) segundo, sua definição de desenvolvimento sustentável como “desenvolvimento que vá de encontro com as necessidades do presente sem comprometer a habilidade das futuras gerações de encontrar suas próprias necessidades” (ibid, p.5), e talvez a mais importante, a necessidade de se desenvolver economicamente, de justiça social e o Meio Ambiente – os três pilares da sustentabilidade – trabalhem juntos, ao invés de se oporem.

O relatório de Brundtland, certamente, alimenta as mais variadas ideias a respeito da sustentabilidade urbana que aponta para a atual insustentabilidade das cidades e da

necessidade urgente de remanejar e reorganizá-las para que uma forma mais 'sustentável' de urbanização seja produzida. Cidades, está altamente destacado, que produzem incontáveis quantidades de poluição tóxica e gases do efeito estufa, consomem combustíveis fósseis não reutilizáveis como gasolina e óleo em grandes quantidades, e a maioria do que sobra é queimado ou descartado (Blowers and Pain, 1999). Tais avaliações são também associadas com as cidades pós-socialismo da Europa central e o Leste da Europa que não sofreram apenas problemas ambientais severos associados a hiperindustrialização, urbanização socialista e restrições políticas, mas também com a insuficiente legislação ambiental pós-socialismo. (ver, por instância, Varga, *et al.*, Pavlínek and Pickles, 2000; Whitehead, 2005, 2007). Além da perspectiva que ve as cidades como sendo insustentáveis, a urbanização na Europa e outros países é vista crescentemente como tendo um efeito prejudicial a ecologia seja onde for. Na pesquisa 'faça o insustentável sustentável' (Whitehead, 2007, p.13), uma série de diagramas urbanos e os melhores modelos práticos – da margem da 'sustentabilidade' de Malmö ao uso das tecnologias verdes de Freiburg – foram mobilizados e mercantizados (cf. Whitehead, 2007, Farr, 2008; Hopkins, 2008), enquanto uma variedade de indústrias se desenvolveram em monitorar indicadores de sustentabilidade, 'reparando' tecnologias insustentáveis e incrementando a infraestrutura urbana, e o *marketing* e a venda de produtos 'sustentáveis' de comida a computadores, bolsas a energia (Astleithner *et al.*, 2004). Resumindo, há muito dinheiro a ser feito em fazer coisas sustentáveis através das estratégias da modernização ecológica.

Apesar de prestar mais atenção ao impacto extra local das cidades (in)sustentáveis, o argumento sustentável e sua

prática são costurados pela fantasia da coesão sócio ecológica a qual pode ser atingida por meios de mobilização de combinações de tecnologias ecologicamente sensitivas, bons princípios de administração governamental, moldes institucionais apropriados baseado nas partes interessadas para uma negociação participativa, mudando culturas consumistas e hábitos individuais. Essas soluções tecnológicas são apoiadas, e por vez servem de apoio a, mecanismos de mercado hegemônicos orientados ao crescimento econômico como mecanismo idealizado de distribuição. Existem uma infinidade de correntes literárias que regurgitam esse argumento *ad infinitum* (Da Cunha et al, 2005). Apesar das ênfases e orientações dessas correntes variarem, em definitiva elas estão preocupadas com o que pode ser feito dentro do marco de uma ordem socioecológica urbana que é considerada como dada. Por uma parte, os discursos e práticas técnico-organizacionais que inspiram e dão forma as políticas da sustentabilidade circulam em torno a uma noção particular da Natureza e de como a Natureza deve ser gerida, entanto que esvaziam o terreno da intermediação de políticas públicas dos argumentos políticos democráticos que não são consensuais com a visão hegemônica. Como tal, o indicador de ‘sustentabilidade’ adota uma postura despolitizada que reforça ainda mais a consolidação de marcos e configurações pós-políticas (ver Swyngedouw 2007; 2010).

De fato, apesar dos chamados para agrupar os três pilares que aparentemente sustentam a sustentabilidade, os imperativos econômicos, e em menor medida, os ambientais, quase sempre tem prioridade sobre os problemas inerentemente políticos de justiça social e coesão, que são nas melhores das hipóteses uma reflexão tardia, e nas piores, uma reflexão ignorada. Como muitos acadêmicos têm argumentado, o marco

da sustentabilidade urbana têm sido ‘neo liberalizado’ e fundido com as ideias da modernização ecológica, que promove os benefícios econômicos da redução da poluição ambiental e da mobilização mais ‘ecologicamente’ racional das operações administrativas dos recursos. Esse marco da sustentabilidade promove enfoques mercantis e tecnocráticos que procuram tornar o capitalismo ‘mais verde’ entanto ignora quase completamente os problemas de justiça social e os processos de inclusão e exclusão social que atravessam os ambientes urbanos e os próprios avanços tecnológicos que ele defende. Ao invés de reaplicar o social ao conceito de sustentabilidade, nós propomos – como fazem acadêmicos e ativistas radicais – que devemos mover-nos além da sustentabilidade se quisermos entender verdadeiramente o *link* entre as cidades e o ambiente (Braun, 2005; Keil 2007; Swyngedouw 2009). Nesse caminho, é importante considerar a necessidade de abordagens alternativas, mais radicais, que coloquem o social no centro de suas análises. Um desses abordagens é o da justiça ambiental urbana, a qual devemos nos deter.

Justiça ambiental urbana: do ambiente de trabalho produtor de antracose ao playground cheio de *smog*¹

Justiça Ambiental (daqui em diante JA) é ao mesmo tempo um conceito normativo e um movimento social (ou melhor, um conjunto de movimentos sociais). Suas origens se deram nos

1 O título da seção esta inspirado no Whitehead (2009: 665), quem argumenta que por meio de “relocar a política e a protesta ambiental dos espaços não urbanos da natureza (aparentemente exótica) ao local de trabalho produtor de antracose, a moradia construída com amianto, e o playground cheio de smog, o movimento pela justiça ambiental tem convertido a política pública ambiental num objeto de paixão para muitos moradores urbanos”.

Estados Unidos onde um grande número de Movimentos de Justiça Ambiental (MJA) tem surgido desde o final da década de 70 juntamente com uma extensa literatura acadêmica que tem ganhado popularidade rapidamente desde meados dos anos 90. Como demonstraremos, no entanto, um crescente número de estudiosos e de movimentos sociais que trabalham em cidades da Europa tem cada vez mais utilizado o conceito, discursos e recursos compartilhados de JAs para entender e contestar a problemática chave de JA: que é, “a diferente exposição aos males ambientais e acesso aos bens ambientais que é vivido por diferentes grupos sociais” (Bickerstaff et al., 2009, p. 592) (ver também Holifield, et al., 2010). Ao ver o ambiente como “onde vivemos, onde trabalhamos, e onde brincamos” (Dana Alston, citado em Whitehead, 2009, p. 665) e como ligado a uma variedade de injustiças sociais, estudiosos e ativistas da JA não se afastam de tratar do social na interface entre coesão social, cidades e meio ambiente.

Previsivelmente, a noção de justiça é fundamental para a JA. Contudo, Schlosberg (2003) e Walker (2009a) tem debatido que apesar da literatura e dos movimentos estarem repletos de referências à justiça, eles são frequentemente vagos ou imprecisos “quanto ao que a justiça em justiça ambiental deveria ser e qual o motivo” (Walker, 2009a, p. 203). Desenvolvendo o trabalho de Iris Marion Young (1990) sobre políticas de diferença, Schlosberg (2003, 2007) sugere que quatro dimensões, interligadas entre si, são centrais para a JA:

1. *Justiça distributiva*. A necessidade de que os males ambientais não sejam concentrados em, ou nas proximidades, de comunidades carentes mas que sejam (re) distribuídas igualmente.

2. *Justiça processual*. A necessidade de um processo de tomada de decisões mais justo e democrático e com a presença de grupos carentes dentro desse processo.
3. *Justiça do reconhecimento*. A necessidade de reconhecimento e respeito pelas comunidades carentes que sofrem com a injustiça ambiental, e pelos que participam do movimento JA.
4. *Justiça de capacidades*. A necessidade de criar “as capacidades necessárias para uma comunidade saudável e funcional” (Schlosberg, 2007, p.72)

Esse entendimento normativo de quatro frentes vai além do foco unidimensional comumente presente em boa parte dos trabalhos sobre JA que, como Lake (1996) argumentou, deram prioridade ao aspecto distributivo de injustiça ambiental. Schlosberg também sustenta que essas quatro dimensões de justiça não podem ser concebidas ou realizadas em isolamento. A justiça de capacidade precisa de um foco político em justiça distributiva: comunidades saudáveis requerem alguma forma de redistribuição de males e bens ambientais. Para conseguir justiça distributiva e justiça de capacidade, à justiça do reconhecimento e a justiça processual são necessárias.

Em recente revisão da literatura de JA, Holifield *et al.* (2009) demonstra que JA tem evoluído significativamente. Para nós, a revisão deles ressalta evoluções particularmente importantes na literatura de JA. Em primeiro lugar, estudos sobre JA tem ido além da fascinação insular, ainda que importante, com temas como “se instalações poluentes ou uso de terras eram situados desproporcionalmente em comunidades de cor, ou se a localização espacial era simplesmente reflexo da dinâmica do mercado imobiliário” (ibid, p. 593; ver por

exemplo Been 1994; Pastor, Sadd e Hipp 2001), partindo a examinar desde a multitude de injustiças ambientais socialmente mediadas de desastres “naturais” (Smith, 2005; Peck, 2006; Bullard e Wright, 2009), passando pela questão dos transportes (Lucas, 2004; Sze, 2007) até as condições de trabalho e contendas quanto à indústrias de construção naval (Hillier, 2009; Bickerstaff e Agyeman, 2009). Em segundo lugar, estudos sobre JA tem se tornado cada vez mais interdisciplinares, teoricamente sofisticados e engajados com uma variedade mais ampla de abordagens teóricas, desde a teoria crítica racial (Kurtz, 2009) até a teoria ator-rede (Bickerstaff e Agyeman, 2009) e perspectivas Deleuzoguattarianas (Hillier, 2009). Em terceiro lugar, pesquisas sobre JA tornaram-se metodologicamente diversas com maior ênfase em estudos qualitativos quanto às experiências e dificuldades geradas por injustiças ambientais (por exemplo Kurtz, 2002; Sze, 2007; Armiero, 2008). Em quarto lugar, estudos empíricos têm ido além de debates de pouca visão sobre se classe ou raça são elementos determinantes de desigualdade e injustiça ambiental, passando a considerar os múltiplos eixos de desigualdades que se cruzam, e que envolvem a JA. Gênero, idade, limitações (deficiências), sexualidade e muitos outros fatores de acesso à assistência médica e seguro têm influenciado a vulnerabilidade de indivíduos e comunidade ao dano ambiental (por exemplo Chaix, *et al.*, 2006; Sze, 2004; Buckingham e Kulcur, 2009; Walker, 2009b). Além disso, seguindo o raciocínio de Pulido (2000) e Morello-Frosch (2002), estudiosos tem se tornado cada vez mais conscientes do processo cada vez mais estrutural e insidioso que produz desigualdade ao invés de culpar apenas casos de tomadas de decisões abertamente e deliberadamente discriminatórias (por exemplo, decisões tomadas por um dono de fábrica ou membro do comitê do conselho municipal).

A quinta evolução identificada por Holifield e seus colegas é a transnacionalização da cada vez mais sofisticada literatura que trata de JA que vai além de suas origens norte-americanas. Em parte, essa transnacionalização é reflexo da mobilização de campanhas por JA pela Europa, África, Ásia e Australasia (Agyeman, 2002; Schlosberg, 2007; Schroeder *et al.*, 2008; Walker, 2009c) e o aumento de movimentos e redes de JA transnacionais (Martinez-Allier, 2004; Carruthers, 2008; Pellow, 2007). Estudos de JA na Europa têm, por exemplo, considerado a formação de MJA na Europa ocidental, central e oriental (Varga, *et al.*, 2002; Walker, 2009c; Agyeman e Ogneva-Himmelberger, 2009), a distribuição quantitativa de males socioambientais (Laurian, 2008), embates quanto à distribuição de toxicidades (Bickerstaff e Agyeman, 2009; Davies, 2006), e a abertura do processo de decisão ambiental (Buckingham e Kulcur, 2009). Como parte dessa internacionalização de MJA, geógrafos têm considerado as nuances nos modos em que os entendimentos de JA são transformados conforme seus discursos e recursos são mobilizados e recontextualizados em diferentes locais e são estruturados por legados políticos, econômicos e sociais (Debbané e Keil, 2004; Walker, 2009c). Assim como demonstram a necessidade de que movimentos e reivindicações da JA sejam reflexo das necessidades de contextos específicos, a literatura tem também mostrado que o centrismo norte-americano não previne, necessariamente, o engajamento crítico e específico com ideias e recursos de estudiosos e ativistas na Europa ou em outros lugares.

Com o aumento de seu alcance empírico, seu contínuo avanço e sofisticação teórica, e sua maior sensibilidade à multidimensionalidade de justiça e local, e, ao contrário da literatura da sustentabilidade, sua insistência em focar no social e nonexo social/cidades/ambiente, nós acreditamos que a abordagem da

JA tem muito a oferecer. Não obstante, argumentamos que tal abordagem pode ser complementada pelas emergentes obras sobre Ecologia Política Urbana, uma perspectiva que concentra-se diretamente nos mecanismos e relacionamentos socioecológicos que produzem conflitos socioambientais e nos conflitos urbanos socioecológicos, assim estabelecendo em primeiro plano o caráter de relações socioecológicas.

Ecologia política urbana

Ao passo que a literatura de JA é focada principalmente em *padrões* de desigualdade sócioespacial e os *procedimentos* políticos através dos quais eles são mediados, a literatura da ecologia política urbana (de agora em diante EPU) preocupa-se primeiramente com os processos político-econômicos envolvidos na reformulação de articulações entre humanos e não-humanos e a *produção* de desigualdades socioambientais. Esses processos não são plano de fundo para a desigualdade social, mas constituem essa desigualdade social de maneira ativa, e, portanto, não podem ser ignoradas. Essa seção irá traçar um perfil de como estudiosos da EPU entendem desigualdades sociais e como isso pode complementar as obras e trabalhos de estudiosos e ativistas da JA.

EPU é uma escola de pesquisa político ambiental urbana crítica (Heynen *et al.*, 2006b). EPU tem seus alicerces na mais abrangente, ainda que heterogênea, escola de ecologia política (para revisões, ver Castree e Braun, 2001; Keil, 2003, 2005). Inspirados pelo trabalho inicial de Piers Blaikie (1985; Blaikie e Bloomfield, 1987), David Harvey (1996) e Neil Smith (1984) entre outros, ecologistas políticos urbanos têm buscado entender a base sociomaterial de problemas ambientais, ao passo

que tentam transcender perspectivas binárias quanto a interação sociedade-natureza. Um número crescente de monografias acadêmicas tem mapeado o terreno da ecologia política urbana. *Nature's Metropolis* (A Metr pole da Natureza, Cronon, 1991), *Dead Cities* (Cidades Mortas, Davis, 2002), *Concrete and Clay* (Concreto e Argila, Gandy, 2003), *Social Power and the Urbanization of Nature* (Poder Social e a Urbaniza o da Natureza, Swyngedouw, 2004), *Nature and City* (Natureza e Cidade, Desfor and Keil, 2004), *Cities of Flows* (Cidades de Fluxos, Kaika, 2005) e *In the Nature of Cities* (Na Natureza de Cidades, Heynen *et al.*, 2006a) são alguns dos textos fundacionais de ecologia política urbana. EPU tem exposto dois grandes mal-entendidos chaves sobre a rela o entre sociedade e natureza. Primeiro, a divisão artificial ontológica entre natureza e sociedade que existe tanto na corrente principal dos entendimentos acad micos e popular de natureza/sociedade   questionado e formula es alternativas são exploradas. Ecologistas políticos argumentam que natureza e sociedade não existem independente uma da outra, mas estão intimamente entrelaçadas em articula es sócio-naturais mutuamente constituídas. Para ilustrar esse ponto, alguns escritores argumentam que são poucos, ou até mesmo inexistentes, espaços de natureza que são puros ou não-afetados por processos humanos (pense, por exemplo, do efeito ambiental global do aumento das emissões carbônicas). Estudiosos da EPU têm combatido o mito de que vilas e cidades são “lugares onde a natureza para” (Hinchcliffe, 1999, p. 138), postulando que a natureza se tornou urbanizada e usada no processo de cria o e renova o de cidades. Cidades são vistas como veículos metabólicos formadas em e através de fluxos socioecológicos metabólicos e circulatórios. Baseando-se na obra de Bruno Latour (1993)

e Donna Haraway (1991), vários estudiosos de EPU alegam que o capitalismo e a urbanização são processos fundamentalmente híbridos através dos quais elementos sociais e biofísicos são montados, enredados e transformados, e ciborgues socio-naturais são produzidos (ver Swyngedouw, 2006). Repensando a natureza e as relações sociais dessa forma tem importantes implicações em como nós pensamos sobre justiça ambiental. Como Castree e Braun (1998, p. 34) afirmaram:

“A questão crucial é, portanto, não a questão de policiar fronteiras entre 'natureza' e 'cultura' mas sim, de assumir a responsabilidade por como se dá nossas inevitáveis intervenções naturais – dessa forma, com quais consequências e ao benefício de quem.”

Segundo, EPU é crítica de explicações influenciadas por Malthus de degradação ambiental e esgotamento de recursos, o que implica na superpopulação e tem nas pessoas pobres os principais culpados. Ao invés disso, é argumentado que as diversas relações socioecológicas que formam sociedades de mercado capitalista são responsáveis pela condição ambiental em que o mundo se encontra. Baseando-se no materialismo histórico, O'Connor (1996) e Henderson (2009) mostram que a busca incessante pela mais-valia compele capitalistas a extrair e transformar e mercantilizar cada vez mais recursos biofísicos. Ao fazê-lo, o processo de circulação capitalista e a gana de “acumular por acumular” degradam os próprios recursos que são necessários para a reprodução do capitalismo. Para muitos estudiosos da EPU, a noção de metabolismo é vital. Metabolismo é o processo pelo qual matéria biofísica tal como

petróleo, porcos ou laranjas são transformados em “mercadorias passíveis de uso, propriedade e troca” (Coe *et al.*, 2007, p. 161) através da exploração do trabalho humano (Swyngedouw, 2006). Sob essa luz, o ato de metabolizar a natureza sociofisicamente é um processo-chave através do qual a injustiça ambiental é exercitada.

Poder, urbanização e escala também são centrais para estudos de EPU e, como explicaremos, todos os três fornecem estruturas através dos quais a injustiça ambiental pode ser entendida. Para começar, os estudiosos EPU afirmam que as relações desiguais de poder são inerentemente ligadas ao metabolismo da natureza e, portanto, o ambiente urbano é criado por e incorpora relações desiguais de poder (ver abaixo). Os detentores do poder são capazes de controlar quem tem acesso a recursos (principalmente através do nexo dinheiro/propriedade), a qualidade desses recursos, e quem pode decidir como esses recursos são usados (Swyngedouw, 2004; Swyngedouw e Heynen, 2003). Ainda que o Estado tenha um papel vital na formação dessas relações de poder (como explicaremos mais adiante), classe e outras formas de poder social são vistos como as principais estruturas de desigualdade. A literatura mais ampla da Ecologia Política também tem considerado questões de gênero e relações de raça. Uma série de estudos tem buscado demonstrar como a identidade racial e de gênero são construídas e concretizadas, e como essas identidades influenciam o “acesso a certos tipos de conhecimento, espaço, recursos, e processos sociopolíticos” e vice versa (Nightingale, 2006, p. 169; ver também Rocheleau *et al.*, 1996).

Urbanização é produzida através de formas peculiares de metabolismo sociofísico (por exemplo Swyngedouw, 2004, 2006). Exploração e injustiça estão envolvidas na criação e

reforma metabólica do urbano sob o capitalismo. Diretamente e indiretamente, processos-chaves dentro da urbanização contemporânea tais como *white flight* (fuga dos brancos da cidade para os subúrbios para evitar as minorias), suburbanização, gentrificação, desindustrialização e o desenvolvimento de novas economias baseadas no setor de serviços alteram os limites da desigualdade ambiental na cidade (Morello-Frosch, 2002; Pulido, 2000; Schweitzer e Stephenson Jr., 2007; Domene *et al.*, 2005). A desigualdade ambiental não pode ser entendida isolada desses processos que se cruzam. Além disso, esses processos metabólicos geograficamente desnivelados e socialmente desiguais assumem uma forma decididamente 'escalar' (Heynen, 2003; Swyngedouw e Heynen, 2003). Por um lado, ativistas usam estratégias escalares materiais e discursivas (tal como o *lobbying* de governos nacionais e internacionais) a fim de avançar em suas contendas (Kurtz, 2002; Towers, 2000). Por outro lado, processos não-locais dão forma às injustiças sociais, desde a tomada de decisão de governos regionais quanto ao gerenciamento de resíduos até a mudança climática global. Conforme a escala e as relações entre escalas são socialmente produzidas, certas escalas podem ser enriquecidas ou empobrecidas (Swyngedouw e Heynen, 2003) (Bulkeley, 2005). Portanto, comunidades locais podem sofrer com a negligência ou podem ainda ser exploradas por agentes e instituições que operem em escala mais ampla. Da mesma forma ativistas e comunidades locais podem ter sua habilidade de 'pular escalas' cerceada por agentes e instituições em outras escalas. O que é claro, portanto, é que as leituras excessivamente locais de injustiça social são completamente inadequadas para um entendimento da produção e contestação de injustiça ambiental. Heynen (2003), por exemplo, argumenta que justiça

ambiental produzida em uma escala pode levar à injustiças ambientais em outras escalas. De forma semelhante, a produção de justiça ambiental em um lugar pode ser feito através da degradação e exploração de lugares diferentes.

Em suma, portanto, estudiosos da EPU focam menos em casos de justiça e injustiça ambiental quando comparados aos estudiosos de JA. Na verdade é na produção socioecológica de desigualdade urbana que o foco é colocado. Essas abordagens não são incompatíveis. É bem verdade que a EPU pode basear-se no conhecimento provenientes de estudos da JA quanto às experiências e padrões de injustiça ambiental para, empiricamente, ressaltar a desigualdade produzida por meio do metabolismo urbano. A ênfase no metabolismo, urbanização, escala e poder, da mesma forma, podem dar maior profundidade teórica e conceitual para as análises de tendência empírica de estudiosos de JA.

Direções novas e futuras

Apesar de que muitas das maneiras que entendemos o nexos entre cidades, coesão social e o meio ambiente tem se tornado cada vez mais sofisticadas, especialmente no campo de ecologia política urbana, lacunas importantes ainda existem no nosso entendimento desse nexos. Nessa seção, iremos explorar quatro situações importantes que precisam ser enfrentadas e como desenvolvimentos recentes nesse campo podem ser usados para enfrentar essas situações.

A circulação socioecológica de metabolismos urbanos: naturezas (híbridas) e cidades (ciborgues)

As abordagens da ecologia política urbana exploradas acima ilustram como a cidade e a urbanização podem ser vistas, geralmente, como um processo de desterritorialização e reterritorialização de fluxos metabólicos circulatórios, organizados através de conduítes físicos e sociais ou redes de 'veículos metabólicos' (Virilio, 1986). Esses processos são inspirados por relações de poder nas quais agentes sociais buscam defender e criar seus próprios ambientes em um contexto de conflitos de classe, étnicos, raciais e/ou de gênero e a luta pelo poder. Sob o capitalismo, a relação de mercadoria e o fluxo do dinheiro tenta suturar os muitos processos socioecológicos de dominação/subordinação e exploração/repressão que alimenta o processo de urbanização e transforma a cidade em um processo socioambiental metabólico que se estica do meio ambiente mais próximo até os cantos mais remotos do globo (Kaika e Swyngedouw, 2000). O metabolismo não é confinado dentro dos limites de uma cidade, o metabolismo envolve um processo complexo de lugares conectados, e os humanos e não-humanos que vivem nesses lugares, de formas assimétricas e contingentes. Com frequência, essas redes extremamente injustas através das quais cidades e seus habitantes são conectados com outras pessoas e lugares tem se revelado em recentes trabalhos e obras, por exemplo, estudos sobre o transporte de resíduo computacional (ou eletrônico), reciclagem e navios redundantes das cidades do norte global para lugares do sul global (Buerk, 2006; Pellow, 2007).

“Os conceitos de circulação’ e ‘metabolismo’ tem se tornado em lentes teoricamente avançados, cada vez mais populares” através das quais buscamos entendimento de uma série de processos interligados, heterogêneos (humanos e não-humanos), dinâmicos, contestados e contestáveis de transformações

quantitativas e qualitativas contínuas que os seres humanos e não-humanos em novas, e muitas vezes inesperadas, organizações (Gandy, 2004; Swyngedouw, 2004). Tais lentes permitem observar o físico e o social de maneiras profundamente políticas e não-dualistas. A cidade moderna passa a ser observada como um processo de fusão do físico e do social para produzir um 'híbrido' distinto ou de urbanização 'ciborgue' (Gandy, 2005; Haraway, 1991). As metáforas do ciborgue, particularmente, são formas valiosas de se entender essas organizações urbanas, como Matthew Gandy (2005, p. 28) detalha:

“A ênfase do ciborgue na interface material entre o corpo e a cidade é talvez mais visivelmente manifestada na infraestrutura física que liga o corpo humano às vastas redes tecnológicas. Se nós entendermos o ciborgue como uma criação cibernética, um híbrido de máquina e organismo, então as infraestruturas urbanas podem ser pensadas como uma série de sistemas de suporte à vida interconectados. O lar moderno, por exemplo, tem se tornado um complexo exoesqueleto do corpo humano com uma provisão de água, calor, luz e outras necessidades essenciais. O lar pode ser visto como uma 'prótese e profilático' no qual distinções modernas entre natureza e cultura, e entre orgânico e inorgânico, se tornam turvas.”

Natureza e cidades são sempre constituídas heterogeneamente, o produto de agentes em processos metabólico circulatórios. Circulação metabólica, então, é o processo mediado socialmente de transformação tecnológica ambiental

e transconfiguração, através do qual todo tipo de agentes são mobilizados, conectados, coletivizados e ligados em rede. Essas relações são invariavelmente cheias de uma miríade de configurações de luta de poder e social que saturam as práticas materiais, ordenações simbólicas e visões imaginárias. A urbanização, na verdade, é um processo de metabolismos socioambientais dispostos geograficamente. Ela é mobilizada através de relações que combinam a acumulação de uso socio-natural e valores de troca, que dão forma, produzem, mantêm e transformam veículos metabólicos que permitem a reprodução expansiva do urbano como uma contingente forma de vida historicamente determinada. Tais processos materiais com foco social produzem arranjos espaciais prolongados e continuamente reconfigurados, de forma prevista e não intencional (em rede e escalares). Esses estão saturados por ordens simbólicos e imaginários de caráter heterogêneos, ainda que 'super determinado' (Althusser, 1969) pela forma generalizada de mercadoria que escora a 'natureza' capitalista da urbanização. A (espetacular) forma de mercadoria fantasmagórica que a maioria das organizações socio-naturais tomam não só permitem e facilitam um certo discurso e prática de metabolismo, mas também, e talvez mais importante, 'naturalizam' a produção de certas relações e condições socioambientais (Heynen *et al.*, 2006b).

Pesquisas empíricas passaram a explorar os agrupamentos, injustiças e desigualdade de poder envoltos no metabolismo de cidades (ver, por exemplo, Desfor e Keil, 2004; Gandy, 2003; Kaika, 2005; Swyngedouw, 2004). No entanto, nós acreditamos que outras considerações sobre metabolismo e circulação de cidades ciborgues se fazem necessárias. Por um lado, isso irá revelar ainda mais o contingente de relações de poder

que mudam constantemente e injustiças que envolvem essa produção. Por outro lado, isso irá nos ajudar a pensar criticamente sobre os tipos de cidades nas quais queremos viver no futuro, e que tipos de metabolismos e circulações compõem essas utopias urbanas. Tal projeto de pesquisa requer que sejam desvendados os complexos relacionamentos sociais carregados de poder que operam nas cidades, e como esses relacionamentos são mediados e estruturados através de processos de mudança socioecológica. Como parte disso, pesquisas futuras devem examinar como o urbano é constituído por meio de fluxos metabólicos socioecológicos (como energia, CO₂, água, comida, materiais), sustentados por uma série de infraestruturas tecnológicas e estruturas de apoio social, político e institucional, e como esses estão envolvidos na criação das configurações socioecológicas claramente desiguais. Não só precisamos mapear, analisar e entender o metabolismo socioecológico de cidades do passado e do presente, como também precisamos imaginar criticamente as relações socioecológicas metabolizadas que iriam operar em alternativas radicais mais utópicas – por exemplo, em comunidades pós-carbônicas (ver Heinberg, 2006; Hopkins, 2008) – que começam a surgir. Como parte dessa agenda, a pesquisa deve atentar para as relações em rede que vão além da cidade contemporânea para escalas e lugares diferentes (urbanos e rurais), bem como para as relações extraurbanas que estão sendo propostas (explicitamente e implicitamente) em utopias modernas. Como, podemos nos perguntar, irá uma cidade pós-carbônica afetar seus habitantes e, de maneira tão importante quanto, quais serão as ramificações para pessoas em outros lugares?

Neo-liberalizando ambientes urbanos

O Estado tem um papel de extrema importância no processo de injustiça ambiental. Quer seja de forma deliberada ou não, ele ajuda a definir quem é explorado, ignorado, recompensado e ouvido, e como esse ato de privilegiar é exercido. O Estado tem também considerável poder para agravar, afastar ou aliviar injustiças socioambientais já existentes ou até de criar novas injustiças. Muitos estudos de JA e EPU ressaltaram brevemente o papel de instituições estatais formais e agentes em tomadas de decisão em, por exemplo, decisões sobre onde instalações tóxicas deveriam ser localizadas ou como recursos não-renováveis deveriam ser usados. Lavelle e Coyle (1993) também têm mostrado que ao passo que leis podem ser muito discriminatórias (por exemplo, permitindo que apenas certos grupos tenham acesso aos recursos ambientais em detrimento de outros grupos), a execução e aplicação dessas leis podem ser tão discriminatórias, se não ainda mais do que as próprias leis (por exemplo a aplicação menos rigorosa de leis de proteção ambiental em comunidades de minorias). Além dessa compreensão, o papel variado do Estado e das práticas governamentais são, de certa forma, pouco pesquisadas na literatura de JA e, em menor grau, na literatura EPU. O papel do estado, argumentamos, precisa ser colocado de maneira mais central nessas literaturas com maiores elos ao expansivo e emergente trabalho sobre neo liberalização.

Vendo a neo liberalização como um processo contingente, subordinado, amorfo e seletivo de reestruturação do Estado, estudiosos em geografia e disciplinas irmãs têm começado a revelar seus construtos discursivos, formas existentes e mutantes, e suas comuns consequências socialmente regressivas (ver, por exemplo, Castree, 2008; Béal, 2009; Peck *et al.*, 2009). Estudos também mostram que vilas e cidades na

Europa Central e Oriental (ECO) estão passando por um processo independente e desigual de neo liberalização nos anos posteriores à quebra do socialismo de mercado (ver Smith, 2007). A pluralização seletiva de política neo-liberal que busca incorporar as elites de negócio (primeiramente) e experts seletos e 'representantes' de comunidade comumente através do estabelecimento de parcerias, bem como o aumento da dependência na 'auto regulamentação' da indústria que vem na forma de padrões não-obrigatórios têm sido revelados e criticados (Guthman, 2007; Swyngedouw, 2005, 2009). Estudos sobre ecologia política têm mostrado quanto a gestão ambiental na Europa Ocidental e América do Norte vem girando em torno de estratégias neoliberais – de maneira mais notável na privatização, comercialização e mercantilização – que buscam, fundamentalmente, abrir novas avenidas para a acumulação de capital (Bakker, 2005; Castree, 2008; Himley, 2008).

Então, claramente a neo liberalização tem implicações na justiça ambiental e na coesão socioecológica urbana. Poderíamos admitir a hipótese de que a neo liberalização está ampliando ao invés de resolver injustiças ambientais em nossas vilas e cidades, fazendo com que grupos de minorias tenham mais dificuldade em acessar recursos ambientais de boa qualidade e que se alcance a igualdade processual na tomada de decisões. Até o presente momento, não sabemos com certeza. Pesquisas futuras, portanto, precisam cobrir essa lacuna gritante para ver como o nexos da neo liberalização e da (in) justiça social se dá em diferentes contextos urbanos na Europa e além dela. Seguindo Peck *et al.* (2009, p. 49), tal análise deve observar as práticas e ramificações da prática estatal neoliberal frente às “marcas de lutas regulatórias passadas” – por

exemplo, os legados contraditórios do socialismo de mercado na Europa Central e Oriental – “que de forma recursiva molda as orientações e capacidades políticas, e caminhos futuros para a reestruturação neoliberal”. As implicações socioecológicas, deslocamentos e retórica de tecnologias e estratégias neoliberais tais como auditoria, a elaboração de políticas em parceria, espetáculos urbanos, marketing local e gentrificação deveriam ser analisados criticamente em relação às estratégias e tecnologias duradoras anteriores.

Movimentos urbanos socioecológicos e a luta por justiça

O ponto em que devemos focar na literatura de JA é as formas que as pessoas de comunidades desvantajosas em várias localidades formaram, ou se uniram, a movimentos de luta para justiça ambiental, inclusão e qualidade. Como Agyeman (2005) aponta, ao invés de tomar uma instância progressiva que contorne a visão da utopia socioecológica, esses movimentos esmagadoramente têm tomado instâncias reacionária e defensiva, demonstrando contra as injustiças existentes ou propostas. Através de pesquisas de estudo de casos, a literatura de JA tem examinado a formação e evolução de movimentos, sua transação entre agravos para “repertório de ação”, sua identidade política coletiva, e sua influencia em mecanismos alvos de injustiça. A literatura de EPU tem menos foco na atenção empírica nesses movimentos, mas insiste em como as relações sócio-naturais são produzidas, por quem e para quem são assuntos de luta social e contestações (Swyngedouw e Heynen, 2003).

O que é impressionante sobre a literatura de JA, em particular, é a falta de críticas direcionadas aos MJAs ao invés das estruturas sociais e injustiças que eles estão enfrentando. Nós

devemos fazer perguntas difíceis sobre MJAs. Por exemplo, será que os movimentos podem ter desenvolvido agendas e alternativas que se fossem implementadas simplesmente contribuiriam a reproduzir ou relocar as injustiças? Tiveram eles se confundido ou negligenciado qualquer injustiça ambiental? Quão inclusivo são esses movimentos? Será que as metas desses movimentos têm sido cooptadas por entidades mais poderosas, e se forem, como e porque? Por que alguns movimentos se desmantelaram e falharam ao tentar atingir suas metas? Por que algumas comunidades desvantajosas não desenvolveram MJAs? Qual poder desigual opera por esses movimentos e como isso influencia seus operantes? Essas perguntas, são sugeridas como formas de melhor entender esses movimentos e não como um meio de enfraquecer ou depreciar aqueles que participam em tais movimentos.

Em cima de um envolvimento esporádico com a literatura do movimento social, as literaturas de JA e EPU têm raramente desenhado sobre a literatura Geografias de Movimentos Sociais (GMS). Em seu núcleo, a literatura de GMS considera o papel de espacialidade na emergência e performance de movimentos sociais (ver, Leitner et al., 2008; Miller, 2004; Nicholls, 2009; Routledge, 2007), e nós acreditamos que o engajamento com essa literatura pode fornecer entendimentos mais aprofundados de como operam as relações sócio-espaciais entre condições ecológicas, políticas urbanas e movimentos sociais. Trabalhar em EPU e ecologia política mais geralmente, como notado antes, começou a mostrar a importância de escala, mostrando como movimentos sociais empenham estratégias como 'pulando escalas' e discursivamente enquadrar sua situação como um "problema" em uma escala ou em várias escalas em meio a reformulação contínua de relações de poder

escalares. Assim como escala, o lugar é também importante para a dinâmica dos movimentos sociais. Para Nicholls (2009, p. 80), o 'senso do lugar' das pessoas influencia na sua forma 'normativa de avaliar que batalhas valem a pena serem lutas, que batalhas vale a pena deixar para os outros, com quem cooperar e com quem disputar'. Perguntas, por tanto, precisam ser feitas sobre como aqueles envolvidos em produzir, receber e contestar injustiças ambientais veem lugar (ex. local de trabalho, comunidade, rio) e como isso influencia sua vontade de poluir, explorar, lutar, persistir e assim por diante.

Como foi notado, um crescente número de estudos têm apontado para o crescimento da interconectividade do lugar à base de movimentos socioecológicos urbanos e uma suposta internalização do ambiente político (ex. Carruthers, 2008; Pellow, 2007; Walker, 2009c). Esses estudos têm providenciado o conhecimento, mas mais pesquisas são necessárias em como e porque certos movimentos alteram, expandem e redefinem seu foco espacial. Como e porque suas estruturas, táticas e discursos são reproduzidos em outros lugares; e como e porque eles colaboram e compartilham recursos com outros grupos. Nós também precisamos entender mais sobre como significados e valores são construídos e contestados nessas redes translocais e transnacionais (Miller, 2004; Walker, 2009c). Como, por exemplo, é o entendimento do grupo sobre gênero/relações ambientais projetadas, avaliado e reformulado quando eles se envolver com grupos no lugar em outro lugar? Na medida em que esses significados e valores tenham sido universalizados e se forem, como comunidades em lugares particulares 'agarraram' esses valores e significados universalizados e com quais implicações? De acordo com Routledge (2007) nós também precisamos fazer perguntas mais difíceis sobre a desigualdade

das relações de poder, discordâncias e fraturas nessas redes. É claro, nós devemos considerar esses grupos que raramente ou não têm engajamento com grupos em outros lugares, suas motivações para fazer isso e seus restrições estruturais.

Imaginários socioecológicos urbanos: os discursos de naturezas urbanas

(In)justiças e (des)igualdade no ambiente urbano não podem ser entendidas sem se referir a práticas discursivas e seus entrelaçamentos com práticas materiais e resultados. As literaturas mais radicais sobre os temas da sustentabilidade, o discurso, e a condição pós-política tem colocado três argumentos importantes e interligados, que são pertinentes para nossa discussão sobre a relação entre as cidades, a coesão social e o meio ambiente. Primeiro, a Natureza e seus mais recentes derivados, como 'ambiente' ou 'sustentabilidade', são significados 'vazios' e 'oscilantes' (Swyngedouw, 2010). Segundo, não existe uma Natureza singular ao redor da qual seja possível construir e praticar uma política do ambiente urbano ou um planejamento sensível da questão ambiental. Ao invés, há uma gama de naturezas e uma gama de relações sócio naturais existentes, possíveis ou praticáveis. A Natureza se torna uma sorte de tapeçaria, uma montagem de significados e equivalências, mantidos juntos por pontos de ancoragem (ou pontos de capiton) através dos quais certos significados de Natureza são entrelaçados, muito parecido com o estofamento de um sofá *Chesterfield* (Žižek, 1989; Stravakakis, 1997; Swyngedouw, 2010). Terceiro, a obsessão com uma Natureza singular, que requer 'sustentação', ou ao menos, 'planejamento', é baseada numa 'compreensão' particular

da Natureza que exclui fazer perguntas políticas sobre arranjos urbanos sócio naturais, imediatas e realistas.

Em parte, devido ao crescimento global da consciência a respeito da 'crise ambiental', representações contemporâneas da Natureza têm se tornado mais aguçadas. O Real da Natureza, na forma de uma enorme variedade de ameaças ecológicas (aquecimento global, novas doenças, perda da biodiversidade, diminuição dos recursos, poluição), têm invadido e perturbado nossos conhecimentos adquiridos sobre a Natureza. Isso forçou ainda uma transformação na cadeia de significados que tentam fornecer 'conteúdo' para a Natureza, enquanto ao mesmo tempo expõe a impossibilidade de capturar completamente o Real da Natureza (Žižek, 2008a).

Esses argumentos radicais são estruturados pela crença fundamental que as naturezas que vemos e com as quais trabalhamos são necessariamente imaginadas, roteirizadas, e simbolicamente marcadas como Natureza. Essas inscrições são sempre inadequadas, elas deixam uma lacuna, uma remanescente, e mantem uma certa distância das naturezas que estão materialmente ali, que são complexas, caóticas, geralmente imprevisíveis, radicalmente contingentes, historicamente e geograficamente variáveis, arriscadas, modeladas em formas infinitamente complexas, e ordenadas por atratores 'estranhos' (ver, por exemplo, Lewontin e Levins, 2007; Prigogine e Stengers, 1985). Isso significa, fundamentalmente, que não existe uma Natureza que precise ou requeira a salvação em nome, quer por si mesma como Natureza ou de uma Humanidade genérica. Não há nada fundante na Natureza que precise, demande ou requeira ser sustentado. Os debates e controvérsias sobre a Natureza e o que fazer com ela, em contraste, apontam nossa incapacidade política de se engajar

em argumentos políticos e sociais e estratégias sobre a reorganização sócio natural da vida diária, a produção de novas configurações sócio naturais, e os arranjos da organização sócio metabólica (algo geralmente chamado de capitalismo) na qual habitamos. A noção de sustentabilidade urbana e o planejamento e desenvolvimento sustentáveis têm sintomaticamente se tornado em metáforas hegemonicamente e consensualmente acordadas para sinalizar o dilema ecológico em que estamos. (Swyngedouw, 2007b). De fato, um dos significantes-chave que emergiram como o significante ‘vazio’ fundamental para capturar o crescimento da preocupação por uma Natureza que parece ter perdido seu equilíbrio é, naturalmente, ‘sustentabilidade’.

Essa definição de Natureza permite e sustenta um arranjo pós-político costurado pelo medo e dirigido por uma preocupação de administrar as coisas para que possamos reter-nos ao o que temos. Essa constatação conduziu Alain Badiou em insistir que a ecologia se tornou o novo ópio das massas, substituindo a religião como eixo no qual nosso medo de desintegração social se articula (mas também de onde redenção, se os avisos forem atendidos, pode ser recuperada). Tais ecologias do medo ultimamente escondem, e estimulam, um conservadorismo ou, até mesmo, uma mensagem ou discurso reacionários. Enquanto nublado na retórica da necessidade de mudança radical, a fim de evitar a catástrofe imanente, uma gama de medidas técnicas, sociais, administrativas, físicas e outras têm sido tomadas para ter a certeza de que as coisas permanecem as mesmas, que nada realmente muda, que a vida (ou, pelo menos, nossas vidas) possa continuar como antes.

Não é essa a mensagem por trás de, por exemplo, “Uma Verdade Inconveniente” ou do relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) das Nações Unidas quanto às implicações humanas sobre a mudança climática global?

Ambas narrativas, ainda que muito diferentes uma da outra (popular/populista de um lado, e “científica” do outro), incita mudanças radicais no gerenciamento tecnológico organizacional do ambiente socionatural com o intuito de assegurar que o mundo como conhecemos permaneça fundamentalmente o mesmo. Esse sentimento também é compartilhado por Frederic Jameson quando ele afirma que “é mais fácil imaginar o fim do mundo do que é imaginar o fim do capitalismo” (Jameson, 2003, p. 76).

O enquadramento narrativo da Natureza como algo singular e que precisa ser salvo em conjunto com o arranjo pós-político simultâneo tem implicações enormes na desigualdade e injustiça na cidade. Seria razoável argumentar que isso destrói a esperança de justiça social, quer seja justiça processual (através da remoção de um debate e um dissenso reais) ou a justiça de capacidades (bloqueando caminhos potenciais que levariam a construção de uma sociedade socialmente e ambientalmente mais justa além do status quo atual). Até agora, pesquisas ainda não se debruçaram profundamente sobre elos complexos entre discurso, gerenciamento pós-político e (in)justiça social. Portanto, mais pesquisas são necessárias quanto a esse problema. É necessário questionar quais visões de Natureza e quais relações socioambientais estão sendo promovidas; quais pontos de ancoragem (ou *points de capiton*) estão sendo usados e como esses pontos estão sendo conectados; e quem está promovendo essas visões e qual sua motivação para tal. Pesquisas futuras devem observar, também, quais

problemas e quais vozes estão sendo silenciados nesse processo e como competem com esses discursos e narrativas, alterando e sendo alterados por outros discursos alternativos. Quanto a isso, pesquisas também precisam considerar os discursos e narrativas de vozes mais radicais, tais como as vozes de movimentos de justiça ambiental ou de protagonistas pós-carbônicos. Nesse sentido, as pesquisas devem examinar de maneira crítica como esses grupos retratam as relações naturais e socioambientais no passado, presente e no futuro utópico/distópico.

Conclusão

Esse trabalho considerou o importante nexos entre cidades, coesão social e o meio ambiente. Criticamente, teve uma visão geral a respeito de algumas abordagens através do qual esse nexos foi considerado por acadêmicos e não acadêmicos, mais notáveis aqueles de sustentabilidade urbana, justiça ambiental e política ecológica urbana. O artigo argumentou que enquanto a sustentabilidade urbana é fundamentalmente falha – sofrendo de *tecnocratismo* e da ignorância do social – as abordagens de justiça ambiental e da política ecológica urbana têm mérito significativo. A fusão dessas duas abordagens pode oferecer um entendimento mais profundo desse processo e dos padrões de injustiça ambiental e exclusão. Essa fusão, não obstante, deve ter considerável ênfase no posicionamento na política da cidade, economia, processos e redes ecológicas. Ontologicamente, deve ser uma política ecológica *da* cidade, não uma política ecológica *na* cidade. Mesmo assim, uma simples fusão nas duas abordagens assim como estão não é suficiente. Como esse trabalho mostrou, existem quatro áreas fundamentais nas quais pesquisas futuras são necessárias se

quisermos ter um melhor entendimento desse nexu. As áreas fundamentais para pesquisa futura podem estar resumidas como as seguintes:

1. Pesquisa no metabolismo das cidades ciborgues do presente, passado e do futuro, focando na troca de relações e na desigualdade entre essas transformações e as redes 'não-locais' e o processo de constituição do metabolismo urbano
2. Pesquisa nos *links* entre o neoliberalismo urbano e a injustiça ambiental, e a dinâmica e relações dos projetos ambientais neoliberais urbanos, como por exemplo a gentrificação ecológica.
3. Pesquisa nas geografias dos movimentos de justiça ambiental e nas contradições que plantea a operacionalização e a constituição de redes de tais movimentos.
4. Pesquisa nas relações entre discursos, arranjos de administração pós-políticos e (in)justiça ambiental, junto com uma pesquisa crítica nas visões de, e marginalização de, discursos alternativos.

Seguindo essa agenda de quatro pesquisas, nós acreditamos, que possa trazer uma nova vida na política ambiental e na pesquisa de justiça ambiental. Nós também acreditamos que possa estimular um novo pensamento crítico e político sobre os tipos de cidade natureza que nós queremos viver agora e no futuro.

Referências

- Agyeman, J. (2002) Constructing environmental (in)justice: Transatlantic tales, *Environmental Politics* 11, pp.31-53.
- Agyeman, J. (2005) *Sustainable Communities and the Challenge of Environmental Justice*. London: New York University Press.
- Agyeman, J. and Ogunyemi, Y. (2009) *Environmental Justice and Sustainability in the Former Soviet Union*. London: MIT Press.
- Althusser, L. (1969) *For Marx*. London: Allen Lane.
- Armiero, M. 2008: Seeing like a protester: nature, power, and environmental struggles, *Left History* 13(1), pp. 59-76.
- Astleithner, F., Hamedinger, A., Holman, N. and Rydin, Y. (2004) Institutions and indicators – The discourse about indicators in the context of sustainability, *Journal of Housing and the Built Environment* 19, pp.7-24.
- Baker, S. (2007) Sustainable development as symbolic commitment: Declaratory politics and the seductive appeal of ecological modernisation in the European Union, *Environmental Politics* 16, pp.297-317.
- Bakker, K. (2005) Neoliberalizing nature: Market environmentalism in water supply in England and Wales, *Annals of the Association of American Geographers* 95, pp.542-565.

Béal, V. (2009) The Neoliberalisation of Urban Environmental Policies. Analysing the Transformation in the Management of Environmental Issues in Western European cities (1975-2005). *International Sociological Association RC 21 (Urban Sociology) Conference*, Tóquio, Dezembro de 2009.

Been, V. (1994) Locally undesirable land uses in minority neighborhoods: Disproportionate siting or market dynamics? *Yale Law Journal* 103, pp.1383-1422.

Bickerstaff, K. and Agyeman, J. (2009) Assembling justice spaces: The scalar politics of environmental justice in north-east England, *Antipode* 41, pp.781-806.

Bickerstaff, K., Bulkeley, H. and Painter, J. (2009) Justice, nature and the city, *International Journal of Urban and Regional Research* 33, pp.591-600.

Blaikie, P. (1985) *The Political Economy of Soil Erosion in Developing Countries*. London: Longman.

Blaikie, P. and Bloomfield, H. (1987) *Land Degradation and Society*. London: Methuen.

Blowers, A. and Pain, K. 1999: The Unsustainable City? in Pile, S. Brook, C. and Mooney, G. (Eds) *Unruly Cities? Order/Disorder*, pp.247-298. London: Routledge.

Braun, B. (2005) Environmental issues: writing a more-than-human urban geography, *Progress in Human Geography* 29, pp.635-650.

Brenner, N., Peck, J. and Theodore, N. (2005) Neoliberal urbanism: Cities and the rule of markets. Departamento de Geografia, Universidade de Wisconsin-Madison (mimeografagem).

Brulle, R.J. and Pellow, D.N. (2005) The future of environmental justice movements. In Pellow, D.N. and Brulle, R.J., (Eds.) *Power, Justice, and the Environment: A Critical Appraisal of the Environmental Justice Movement*, pp.293-300. London: New York University Press.

Buckingham, S. and Kulcur, R. (2009) Gendered geographies of environmental injustice, *Antipode* 41, pp.659-683.

Buerk, R. (2006) *Breaking Ships: How Supertankers and Cargo Ships are Dismantled on the Beaches of Bangladesh*. New York: Chamberlain Books.

Bulkeley, H. (2005) Reconfiguring environmental governance: Towards a politics of scales and networks, *Political Geography* 24, pp.875-902.

Bullard, R.D. and Wright, B. (2009) (Eds.) *Race, Place, and Environmental Justice after Hurricane Katrina: Struggles to Reclaim, Rebuild, and Revitalize New Orleans and the Gulf Coast*, Boulder, CO: Westview Press.

Carruthers, D.V. (2008) The globalization of environmental justice: Lessons from the U.S.-Mexico border, *Society and Natural Resources* 21, pp.556-568.

Castree, N. (2008) Neoliberalising nature: The logics of deregulation and reregulation, *Environment and Planning A* 40, pp.131-152.

Castree, N. and Braun, B. (1998) The construction of nature and the nature of construction: Analytical and political tools for building survivable futures. In Castree, N. and Braun, B., editors, *Remaking Reality: Nature at the millennium*, pp.2-41. London: Routledge.

Castree, N. and Braun, B. (2001) *Social Nature: Theory, Politics and Practice*. Oxford: Blackwell.

Chaix, B., Gustafsson, S., Jerretm, M., Kristerson, H., Lithman, T. and Boalt, A. 2006: Children's exposure to nitrogen dioxide in Sweden. Investigating environmental justice in an egalitarian country. *Journal of Epidemiology and Community Health* 60, 224-234.

Coe, N., Kelly, P.F. and Yeung, H.W.-C. (2007) *Economic Geography: A Contemporary Introduction*. Oxford: Blackwell.

Cronon, W. 1991: *Nature's Metropolis: Chicago and the Great West*. London: Norton.

Da Cunha, A., Knoepfel, P., Leresche, J.-P. and Nahrath, S. (Eds.) (2005) *Les Enjeux du Développement Urbain Durable. Transformations Urbaines, Gestion des Ressources et Gouvernance*. Lausanne: Presses Polytechniques et Universitaires Romandes.

Davies, A.R. (2006) Environmental justice as subtext or omission: Examining discourses of anti-incineration campaigning in Ireland, *Geoforum* 37, pp.708-724.

- Davis, M. (2002) *Dead Cities, and Other Tales*. London: IB Tauris.
- Debbané, A.M. and Keil, R. (2004) Multiple disconnections: Environmental justice and urban water in Canada and South Africa, *Space and Polity* 8, pp.209-225.
- Desfor, G. and Keil, R. (2004) *Nature and the City: Making environmental Policy in Toronto and Los Angeles*. Tuscon: University of Arizona Press.
- Domene, E., Sauri, D. and Pares, M. (2005) Urbanization and sustainable resource use: The case of garden watering in the metropolitan region of Barcelona, *Urban Geography* 26, pp.520-535.
- Fishman, R. (1982) *Urban Utopias in the Twentieth Century: Ebenezer Howard, Frank Lloyd Wright, Le Corbusier*. London: MIT Press.
- Gandy, M. (2003) *Concrete and Clay: Reworking Nature in New York City*. London: MIT Press.
- Gandy, M. (2004) Rethinking urban metabolism: water, space and the modern city, *City* 8, pp.363-379.
- Gandy, M. (2005) Cyborg urbanization: Complexity and monstrosity in the contemporary city, *International Journal of Urban and Regional Research* 29, pp.26-49.
- Gibbs, D. (2006) Prospects for an environmental economic geography: Linking ecological modernisation and regulationist approaches, *Economic Geography* 82, pp.193-215.

Giradet, H. (1992) *The Gaia Atlas of Cities*. London: Gaia.

Giradet, H. (1999) *Creating Sustainable Cities*. Totnes: Green Books.

Guthman, J. (2007) The Polanyian way: Voluntary food labels as neoliberal governance, *Antipode* 39, pp.456-478.

Haraway, D. (1991) *Simians, Cyborgs and Women: The Reinvention of Nature*. London: Free Association Press.

Harvey, D. (1996) *Justice, Nature & the Geography of Difference*. Oxford: Blackwell.

Heinberg, R. (2006) *The Oil Depletion Protocol: A Plan to Avert Oil Wars, Terrorism and Economic Collapse*. Forest Row: Clairview Books.

Henderson, G. (2009) Marxist political economy and the environment. In Castree, N., Demeritt, D. and Rhoads, B. (Eds.) *A Companion to Environmental Geography*, pp.266-293. Oxford: Wiley-Blackwell.

Heynen, N. (2003) The scalar production of injustice within the urban forest, *Antipode* 35, pp.980-998.

Heynen, N., Kaika, M. and Swyngedouw, E. (2006a) *In the Nature of Cities: Urban Political Ecology and the Politics of Urban Metabolism*. London: Routledge.

Heynen, N., Kaika, M. and Swyngedouw, E. (2006b) Urban political ecology: Politicizing the production of urban natures. In Heynen, N., Kaika, M. and Swyngedouw, E. (Eds.) *In the Nature of Cities: Urban Political Ecology and the Politics of Urban Metabolism*, pp. 3-20. London: Routledge.

Hillier, J. (2009) Assemblages of justice: The 'ghost ships' of Graythorp, *International Journal of Urban and Regional Research* 33, pp.640-661.

Himley, M. (2008) Geographies of environmental governance: The nexus of nature and neoliberalism, *Geography Compass* 2, pp.433-451.

Hinchcliffe, S. (1999) Cities and nature - Intimate strangers. In Allen, J. and Pryke, M., editors, *Unsettling Cities*, 137-180. London: Routledge.

Holifield, R., Porter, M. and Walker, G. (2009) Spaces of environmental justice: Frameworks for critical engagement, *Antipode* 41, pp.591-612.

Hopkins, R. (2008) *The Transition Handbook: From Oil Dependence to Local Resilience*. Totnes: Green Books.

Jameson, F. (2003) Future City, *New Left Review*, 65-79.

Kaika, M. (2005) *City of Flows: Modernity, Nature, and the City*. London: Routledge.

Kaika, M. and Swyngedouw, E. (2000) Fetishizing the modern city: The phantasmagoria of urban technological networks, *International Journal of Urban and Regional Research* 24, 120-138.

Keil, R. (2003) Urban political ecology, *Urban Geography* 24, pp.723-738.

Keil, R. (2005) Progress report - Urban political ecology, *Urban Geography* 26, pp.640-651.

Keil, R. (2007) Sustaining modernity, modernizing nature: The environmental crisis and the survival of capitalism. In Krueger, R. and Gibbs, D. (Eds.) *The Sustainable Development Paradox: Urban Political Ecology in the United States and Europe*, pp.41-65. London: Guildford Press.

Kurtz, H.E. (2002) The politics of environmental justice as the politics of scale: St. James Parish, Louisiana, and the Stintech siting controversy. In Herod, A. and Wright, M. (Eds.) *Geographies of Power: Placing Scale*, pp.249-273. Oxford: Blackwell.

Kurtz, H.E. (2009) Acknowledging the racial state: An agenda for environmental justice research, *Antipode* 41, pp.684-704.

Lake, R. (1996) Volunteers, NIMBYs, and environmental justice: Dilemmas of democratic practice, *Antipode* 28, pp.160-174.

Latour, B. (1993) *We Have Never Been Modern*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Laurian, L. (2008) Environmental injustice in France, *Journal of Environmental Policy and Management* 51, pp.55-79.

Lavelle, M. and Coyle, M. (1993) Unequal protection: The racial divide in environmental law, 136-143. In Hofrichter, R. (Ed.) *Toxic Struggles: The Theory and Practice of Environmental Justice*, Philadelphia: New Society.

Leitner, H., Sheppard, E. and Sziarto, K.M. (2008) The spatialities of contentious politics, *Transactions of the Institute of British Geographers* 33, pp.157-172.

Lewontin, R. and Levins, R. (2007) *Biology under the Influence - Dialectical Essays on Ecology, Agriculture, and Health*. New York, NY: Monthly Review Press.

Liebig, J.F.v. 1855: *Principles of agricultural chemistry*. [S.l.]: Walton and Maberly.

Lucas, K. (2004) (Ed.) *Running on Empty: Transport, Social Exclusion and Environmental Justice*. Bristol: Policy Press.

Martinez-Allier, J. (2004) *The Environmentalism of the Poor*. Oxford: University Press.

Miller, B. (2004): Spaces of mobilization: Transnational social movements, pp. 223-246. In Barnett, C. and Low, M. (Eds.) *Spaces of Democracy: Geographical Perspectives on Citizenship, Participation and Representation*, London: Sage.

Mol, A.P.J. and Spaargaren, G. (2000) Ecological modernisation theory in debate: A review, *Environmental Politics* 9, pp.17-49.

Morello-Frosch, R.A. (2002) Discrimination and the political economy of environmental inequality. *Environment and Planning C* 20, pp.477-496.

Nicholls, W.J. (2009) Place, networks, space: Theorising the geographies of social movements, *Transactions of the Institute of British Geographers* 34, pp.78-93.

Nightingale, A. (2006) The nature of gender: Work, gender, and environment, *Environment and Planning D: Society and Space* 24, pp.165-185.

O'Connor, J. (1996): The second contradiction of capitalism. In Benton, T. (Ed.) *The Greening of Marxism*, pp.197-221. London: Guildford Press.

Pastor Jr., M., Sadd, J.L. and Hipp, J. (2001) Which came first? Toxic facilities, minority move-in, and environmental justice. *Journal of Urban Affairs* 23, 1-21.

Pavlínek, P. and Pickles, J. (2000) *Environmental Transitions: Transformation and Ecological Defence in Central and Eastern Europe*. London: Routledge.

Peck, J. (2006) Liberating the City: Between New York and New Orleans. *Urban Geography* 27(8), 681-713.

Peck, J., Theodore, N. and Brenner, N. (2009) Neoliberal urbanism: Models, moments, mutations, SAIS Review XXIX, pp.49-66.

Pellow, D. (2007) *Resisting Global Toxics: Transnational Movements for Environmental Justice*. London: MIT Press.

Prigogine, I. and Stengers, I. (1985) *Order out of Chaos: Man's New Dialogue with Nature*. London: HarperCollins.

Pulido, L. (2000) Rethinking environmental racism: White privilege and urban development in Southern California, *Annals of the Association of American Geographers* 90, pp.12-40.

Rocheleau, D., Thomas-Slayter, B. and Waugh, E. (1996) *Feminist Political Ecology: Global Issues and Local Experiences*. London: Routledge.

Routledge, P. 2007: Transnational political movements. In Low, M., Cox, K.R. and Robinson, J. (Eds.) *The Sage Handbook of Political Geography*, pp.335-349. London: Sage.

Schlosberg, D. (2003) The justice of environmental justice: Reconciling equity, recognition, and participation in a political movement, pp.77-106. In Light, A. and de-Shalit, A. (Eds.) *Moral and Political Reasoning in Environmental Practice*. London: MIT Press.

Schlosberg, D. (2007) *Defining Environmental Justice: Theories, Movements, and Nature*. Oxford: Oxford University Press.

Schroeder, R., St. Martin, K. and Wilson, B. (2008) Third world environmental justice, *Society and Natural Resources* 21, pp.547-555.

Schweitzer, L. and Stephenson Jr., M. (2007) Right answers, wrong questions: Environmental justice as urban research, *Urban Studies* 44, pp.319-337.

Smith, A. (2007) Articulating neo-liberalism: Diverse economies and everyday life in postsocialist cities. In Leitner, H., Peck, J. and Sheppard, E.S., editors, *Contesting Neoliberalism: Urban Frontiers*, pp.204-222. London: Guildford Press.

Smith, N. (1984) *Uneven Development: Nature, Capital and the Production of Space*. Oxford: Basil Blackwell.

Smith, N. 2005: "There's No Such Thing as a Natural Disaster." *Understanding Katrina: Perspectives from the Social Sciences*. New York: Social Science Research Council, 2005. (<http://understandingkatrina.ssrc.org/Smith/> - Acessado em 19 de Maio de 2010).

Stavrakakis, Y. (1997) Green ideology: A discursive reading, *Journal of Political Ideologies* 2, pp.259-279.

Swyngedouw, E. (2004) *Social Power and the Urbanization of Water*. Oxford: Oxford University Press.

Swyngedouw, E. (2006) Metabolic urbanization: The making of cyborg cities. In Heynen, N., Kaika, M. and Swyngedouw, E. (Eds.) *In The Nature of Cities: Urban Political Ecology and the Politics of Urban Metabolism*, pp.21-40. London: Routledge.

Swyngedouw, E. (2007a) Impossible “sustainability” and the postpolitical condition. In Krueger, R. and Gibbs, D. (Eds.) *The Sustainable Development Paradox: Urban Political Economy in the United States and Europe*, pp.13-40. London: Guildford Press.

Swyngedouw, E. (2007b) The post-political city. In BAVO (Ed.) *Urban Politics Now: Re-imagining Democracy in the Neo-liberal City*, pp. 58-76. Rotterdam: Netherlands Architecture Institute NAI Publishers.

Swyngedouw, E. (2009a) The antinomies of the post-political city: In search of a democratic politics of environmental production, *International Journal of Urban and Regional Research* 33, pp.601-620.

Swyngedouw, E. (2010) The trouble with nature: Ecology as the new opium for the masses. In Hillier, J. and Healey, P. (Eds.) *The Ashgate Research Companion to Planning Theory*, pp.299-318. Aldershot: Ashgate, 299-320.

Swyngedouw, E. and Heynen, N. (2003) Urban political ecology, justice and the politics of scale. *Antipode* 35, pp.898-918.

Swyngedouw, E. and Kaika, M. (2000) The environment of the city... or the urbanization of nature. In Bridge, G. and Watson, S. (Eds.) *A Companion to the City*, 567-580. Oxford: Blackwell.

Sze, J. (2004) Gender, asthma politics, and urban environmental justice activism. In Stein, R., editor, *New Perspectives on Environmental Justice: Gender, sexuality, and activism*, 177-190. London: Rutgers University Press.

Sze, J. (2007) *Noxious New York: The racial politics of urban health and environmental justice*. London: MIT Press.

Towers, G. (2000) Applying the political geography of scale: Grassroots strategies and environmental justice, *The Professional Geographer* 52, pp.23-36.

Varga, C., Kiss, I. and Ember, I. 2002: The lack of environmental justice in Central and Eastern Europe. *Environmental Health Perspectives*, 110(11), A662-A663.

Virilio, P. (1986) *Speed and Politics: An Essay on Dromology*. New York: Semiotext(e).

Walker, G. (2009a) Environmental justice and normative thinking, *Antipode* 41, pp.203-205.

Walker, G. (2009b) Beyond distribution and proximity: Exploring the multiple spatialities of environmental justice, *Antipode* 41, pp.614-636.

Walker, G. (2009c) Globalizing environmental justice: The geography and politics of frame contextualization and evolution, *Global Social Policy* 9, pp.355-382.

Whitehead, M. (2005) Between the marvelous and the mundane: Everyday life in the socialist city and the politics of the environment, *Environment and Planning D: Society and Space* 23, pp.273-294.

Whitehead, M. (2007) *Spaces of Sustainability: Geographical perspectives on the sustainable society*. London: Routledge.

Whitehead, M. (2009) The wood for the trees: Ordinary environmental injustice and the everyday right to urban nature, *International Journal of Urban and Regional Research* 33, pp.662-681.

World Commission for Environment and Development (1987) *Our Common Future*. <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm> – Acessado em 1º de Julho de 2010

Young, I.M. (1990): *Justice and the Politics of Difference*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Žižek, S. (1989) *The Sublime Object of Ideology*. London: Verso.

Žižek, S. (2008a) Censorship Today: Violence, or Ecology as a New Opium for the Masses. URL: <http://www.lacan.com/zizecology1.htm> – Acessado em Janeiro de 2010.

Žižek, S. (2008b) *In Defense of Lost Causes*. London: Verso.

Capital cultural na gestão ambiental por bacias hidrográficas¹

Rodrigo Constante Martins e Márcio Junior Teixeira de Lima
Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), São Paulo, Brasil

As políticas de recursos hídricos implantadas no Brasil na década de 1990 refletem uma estratégia de governança pública de promoção do pluralismo político, envolvendo várias categorias de atores e instituições que trazem para uma arena descentralizada seus interesses específicos e deliberam sobre a gestão do recurso. Esta arena, denominada Comitê de Bacia Hidrográfica, funcionaria como uma modalidade de “parlamento das águas”. Contudo, a homogeneidade do perfil dos participantes de um espaço de poder criado justamente para agrupar diferentes atores interessados numa mesma temática torna a governança frágil, quando, na verdade, as novas legislações criadas no Brasil na década de 1990 representam uma possibilidade de reduzir a centralidade das justificativas técnicas na gestão da água, abrindo espaço para a consideração de argumentos políticos (GUIVANT e JACOBI, 2003).

1 A realização do estudo contou com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa no Estado de São Paulo (FAPESP)

Visando contribuir com este debate, este capítulo pretende analisar o perfil da representação dos segmentos Estado e sociedade civil no Comitê da Bacia Hidrográfica do Tietê-Jacaré, localizada na região central do estado de São Paulo, de modo a apreender a composição do capital cultural de seus membros entre 1995 e 2010. E, assim, busca refletir sobre como as trajetórias de incorporação de capital cultural podem ajudar a compreender tomadas de posição em relação aos temas discutidos no Comitê.

Para o estudo de caso, foi realizado um levantamento documental do conjunto das atas e das listas de presença de assembleias do Comitê desde sua criação, em 1995. Também se pesquisou os documentos de gestão produzidos ao longo do período, tais como o Relatório Zero e os planos de bacia. A partir destes procedimentos, foi possível recuperar as discussões realizadas nas assembleias e identificar os membros que têm ou que tiveram assento no Comitê, bem como compor seus perfis de formação escolar e técnica e analisar como se deu sua participação nos temas debatidos neste espaço.

Do ponto de vista teórico, o trabalho parte da sociologia de Pierre Bourdieu para discutir a construção dos discursos no Comitê de Bacia. De acordo com este autor, a posição de classe de um indivíduo não se revela apenas através de aspectos econômicos, mas também através de dimensões simbólicas que levam a uma diferenciação em termos de linguagem e informação. Isto significa que a linguagem também constitui-se em um modo de dominação em que o dominado não pode deixar de conceder ao dominante o reconhecimento das formas

legítimas, “oficiais”, de visão e divisão do mundo social, sendo estas incorporadas naturalmente por aqueles que não têm poder para contestá-las, caracterizando a relação de violência simbólica (BOURDIEU, 1996). Sem embargo, os discursos técnicos nos comitês de bacia – combinados com o discurso democrático de governança – são produzidos por agentes que possuem uma formação escolar distinta, não acessível a todos, pois se deve considerar a posição que os agentes ocupam na estrutura social (objetiva). Os ritos de instituição - ritos que consagram e legitimam os agentes sociais, criando uma linha arbitrária de distinção entre aqueles que passaram por eles e os que não passaram – naturalizam as diferenças, que são incorporadas sob a forma de *habitus*.

O capítulo está dividido em cinco tópicos. No primeiro, são apresentadas breves considerações sobre a descentralização da gestão das águas no Brasil e no estado de São Paulo. No segundo, é apresentada a constituição do Comitê Tietê-Jacaré, foco do estudo e, no terceiro tópico, é analisado o perfil profissional dos integrantes do Comitê. No quarto tópico, são indicados alguns elementos que permitem pensar o recorte profissional da participação da sociedade civil no comitê, bem como as relações entre posição social e redes profissionais no recrutamento dos representantes. No quinto, é discutida a influência deste perfil de representação na elaboração dos diagnósticos de gestão da bacia e na definição das atividades gestoras. Por fim, nas considerações finais, são apontadas possíveis contribuições do estudo para o debate sobre a participação social na gestão de recursos hídricos no Brasil.

A gestão por bacias no estado de São Paulo

A participação social na gestão pública visa trazer para a cena política uma nova lógica de produção de decisões e concertações. Os chamados *stakeholders*, ao participarem efetivamente de um espaço de discussão ou de deliberação, fariam com que os interesses da sociedade fossem representados frente ao Estado, aumentando assim a democratização da gestão pública e ampliando sua eficiência (ABERS e KECK, 2004).

Nas políticas voltadas ao meio ambiente no Brasil, a participação social foi fortalecida na década de 1990 com a criação de vários conselhos consultivos e deliberativos em todos os níveis governamentais, com a participação regulamentada da sociedade civil organizada. Os Conselhos de Meio Ambiente, os Comitês de Bacias Hidrográficas e os Conselhos Gestores de Áreas de Proteção Ambiental (APAs) preveem a participação de segmentos da sociedade como ONGs e movimentos sociais no seu funcionamento (JACOBI, 2009). Como bem aponta a literatura, tal forma de organização destas instâncias representa uma politização da gestão ambiental como forma de resolução de problemas e conflitos entre grupos e setores envolvidos (GUIVANT e JACOBI, 2003).

No caso da gestão das águas, o estado de São Paulo foi pioneiro na elaboração de uma estrutura de perfil descentralizado e participativo, chegando a influenciar a legislação federal posterior. Datada de 1991, a lei estadual nº. 7.633 definiu a gestão como sendo participativa, integrada e descentralizada em nível de unidades de bacias hidrográficas. A gestão das bacias seria feita nos comitês de bacias hidrográficas, com

estrutura tripartite e representação paritária entre representantes de órgãos estaduais, municipais e da sociedade civil. No geral, os representantes do estado são oriundos das secretarias e órgãos mais diretamente ligados à questão do meio ambiente e recursos hídricos; os representantes dos municípios na plenária dos comitês são os próprios prefeitos municipais; e os representantes da sociedade civil proveem de entidades que atuam na região correspondente à bacia e podem ser indicados por universidades, instituições de pesquisa, associações de usuários das águas, organizações especializadas em recursos hídricos, entidades de classe, associações comunitárias, além de outras organizações não-governamentais, em geral ambientalistas.

O estado de São Paulo é dividido atualmente em 21 Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos (UGRH), cada uma sendo administrada por um Comitê de Bacia. A estas instâncias compete o planejamento e a gestão do uso da água. Neste arranjo normativo, os Comitês de Bacia formam, portanto, a substância do processo de descentralização, pois neles são promovidos os debates das questões relacionadas aos recursos hídricos da respectiva bacia, bem como a articulação das intervenientes e a resolução, em instância local, dos conflitos potenciais e/ou efetivos.

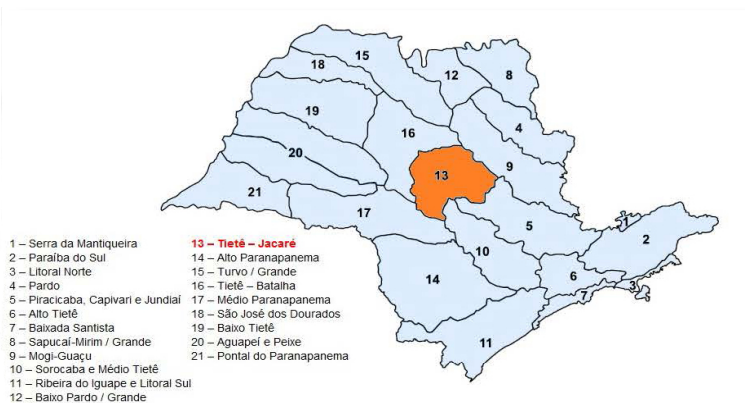
O Comitê de Bacia Tietê-Jacaré (CBH-TJ)

Como recorte fisiográfico, a bacia Tietê-Jacaré é composta pelo trecho do rio Tietê delimitado entre as usinas hidrelétricas de Barra Bonita e de Ibatinga, pelo rio Jacaré e seus contribuintes (os rios Bauru, Jacaré-Guaçu, Jacaré-Pepira, Jaú e Lençóis, com

seus respectivos afluentes menores) e pelos reservatórios localizados nestes corpos d'água (Bariri, Ibitinga, Lobo e Promissão)².

A bacia hidrográfica compreende uma área de 15.918km² e integra trinta e quatro municípios, sendo que dezesseis estão inseridos totalmente na UGRHI e dezoito possuem parte das áreas em UGRHI's vizinhas. Em 2014, a bacia possuía população estimada em pouco mais de 1 518 mil habitantes (3.6% do total do estado) sendo os municípios de Bauru, São Carlos, Araraquara e Jaú os mais populosos, correspondendo a 61% da população total da bacia (CBH-TJ, 2014).

Mapa Nº 1. Localização da UGRH Tietê-Jacaré no estado de São Paulo



Fonte: Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo.

2 O reservatório de Barra Bonita, a despeito de estar situado na Unidade de Gerenciamento Hidrográfico Piracicaba, Capivari e Jundiá, possui grande influência sobre a UGRH Tietê-Jacaré, visto que está localizado imediatamente à montante desse trecho do rio Tietê. Como demonstrou Martins (2006), a disponibilidade hídrica decorrente da localização deste reservatório teve papel decisivo no crescimento da economia sucroalcooleira nesta bacia.

A região possui uma economia diversificada, sendo a agropecuária a principal atividade, com destaque para a citricultura e o complexo agroindustrial sucroalcooleiro. Aproximadamente 34% da área agrícola da bacia é ocupada pelo cultivo de cana-de-açúcar. Em 2013, a demanda de água correspondia a cerca de 36% para uso rural (sobretudo irrigação), 32% para consumo urbano, 30% para uso industrial e o 2% para outros usos – dentre os quais estariam os usos para atividades de lazer e paisagismo (CBH-TJ, 2014).

O Comitê Tietê-Jacaré foi criado nos termos da lei estadual nº. 7663/91 e instalado em 10/11/1995. Constitui-se em um órgão colegiado, de caráter consultivo e deliberativo do Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos, com atuação definida pelo Plano Estadual de Recursos Hídricos. Seu plenário é composto por 36 membros, com paridade de representação entre três segmentos – a saber, estado, municípios e sociedade civil. O Comitê reúne-se ao menos três vezes por ano em assembleias públicas organizadas pelos membros da mesa diretora, composta pelos cargos de presidente, vice-presidente e secretário-executivo. Desde a fundação do Comitê, em seis das oito gestões a mesa diretora foi ocupada por um representante do segmento municípios (presidência), um representante do segmento sociedade civil (vice-presidência) e um representante do segmento Estado (secretaria executiva)³.

Embora seja comumente apresentado como um “parlamento das águas”, no geral, os comitês de bacia são constituídos

3 Na segunda e na terceira gestões do comitê, a presidência esteve a cargo do segmento sociedade civil e a vice-presidência com os municípios.

menos por representantes egressos de pleitos amplamente organizados e divulgados do que pelo recrutamento de agentes e entidades inscritas nas redes profissionais e de poder próximas às práticas gestoras. Os próprios estatutos dos comitês desenham os perfis dos representantes que podem concorrer aos assentos desta instância de governança. No caso do Comitê Tietê-Jacaré, a distribuição dos assentos ocorre com base na classificação apresentada no Quadro N° 1:

Quadro No 1. Distribuição dos integrantes do Comitê de Bacia Hidrográfica Tietê-Jacaré por segmento.

SEGMENTO	REPRESENTANTES
Executivo estadual*	01 do DAEE – Depto. de Águas e Energia Elétrica (Secretaria de Saneamento e Energia) 01 da CETESB – Cia. Ambiental do Estado de São Paulo (Secretaria de Meio Ambiente) 01 da CBRN – Coord. de Biodiversidade e Recursos Naturais (Secr. de Meio Ambiente) 01 da SABESP - Cia. de San. Básico do Estado de São Paulo (Secretaria de Meio Ambiente) 01 da Secretaria de Saneamento e Energia 01 da CODASP - Cia. de Desenv. Agrícola de São Paulo (Secr. de Agr. e Abastecimento) 01 da Secretaria de Estado da Agricultura e Abastecimento 01 da Secretaria de Estado da Saúde 01 do Departamento Hidroviário (Secretaria dos Transportes) 01 do Escritório Regional de Planejamento (Secretaria de Economia e Planejamento) 01 da Fundação Florestal ou do Instituto Florestal (Secretaria de Meio Ambiente) 01 da Polícia Ambiental do Estado de São Paulo (Secretaria de Meio Ambiente)
Municípios	12 prefeitos dos municípios situados na Bacia do Tietê-Jacaré

SEGMENTO	REPRESENTANTES
Sociedade Civil	01 representante dos usuários urbanos de águas 01 representante dos usuários rurais de águas 01 representante dos usuários industriais de águas 03 representantes das universidades (USP, UFSCar e UNESP) 01 representante dos institutos de pesquisas 01 representante das entidades ambientalistas 01 representante das entidades de recuperação florestal 01 representante das associações de classes e sindicatos 01 representante das associações técnicas 01 representante das associações de esportes, turismo, lazer e navegação

Fonte: Estatuto do Comitê de Bacia Hidrográfica do Tietê-Jacaré (adaptado com as mudanças atuais).

* Os órgãos e secretarias estaduais são as que possuem representação atual no comitê. Nas várias gestões, houve mudanças nos nomes das secretarias e mudanças também nos órgãos que têm representação no comitê como a Secretaria de Esporte e Turismo, CESP e CPFL, que atualmente não possuem mais assentos.

Convergências entre formação e participação

Conforme visto, os representantes dos segmentos executivo estadual e sociedade civil devem se enquadrar em categorias definidas estatutariamente. No caso da sociedade civil, são três representantes de segmentos usuários e nove de entidades representativas de corporações profissionais e de universidades e institutos de pesquisa. No caso do segmento executivo estadual, os representantes são funcionários de diversos órgãos estaduais com representação dentro da região da bacia e são nomeados pelos próprios órgãos ou secretarias.

Pela análise das listas de presença nas reuniões plenárias do CBH-TJ, pôde-se verificar que os segmentos que mais

participam dos trabalhos do comitê são executivo estadual e sociedade civil. Já o segmento municípios– cujos representantes na plenária são os próprios prefeitos – tem participação menos assídua e se concentra nos encontros em que se elegem os representantes e naqueles em que são deliberados repasses de recursos financeiros.

Nas Tabelas N° 1 e 2, são apresentados os dados de frequência dos representantes dos segmentos executivo estadual e sociedade civil nas reuniões plenárias do comitê nas sete gestões compreendidas entre os anos de 1995 e 2008. No caso do segmento executivo estadual, observa-se que os representantes com maior assiduidade são os da Secretaria de Saneamento e Energia, representada também pelo Departamento de Águas e Energia Elétrica (DAEE) –instâncias historicamente envolvidas na gestão técnica e centralizada das águas no estado. Os 100% de participação dos representantes do DAEE, em particular, explica-se pela posição do órgão como secretaria executiva do CBH-TJ.

Tabela No 1. Percentagem de participação dos órgãos e secretarias estaduais, por gestão, nas assembleias do CBH-TJ (1995-2008)

Órgão/ secretaria estadual	1ª	2ª	3ª	4ª	5ª	6ª	7ª	Média
DAEE	100	100	100	100	100	100	100	100,0
Secretaria de Energia e Saneamento	20	0	100	100	100	100	100	74,2
CETESB	100	100	80	33	50	60	28	64,4
Secretaria de Agricultura	100	83	40	66	50	40	57	62,2
DEPRN	100	100	20	33	83	20	28	54,8
CESP/ Secretaria dos Transportes ¹	20	16	20	50	83	100	86	53,5

Polícia Florestal	80	33	60	50	33	60	28	49,1
Secretaria de Saúde	80	0	60	33	83	40	14	44,2
SABESP	60	16	20	66	66	0	71	42,7
Secretaria de Economia e Planejamento	40	50	60	16	66	20	43	42,1
CODASP	40	16	20	33	33	60	0	28,8
Secretaria de Esporte e Turismo/ Fund. Florestal ²	0	16	0	0	0	0	43	8,4

Fonte: Listas de presença das assembleias (ordinárias e extraordinárias) do Comitê de Bacia Hidrográfica Tietê-Jacaré.

¹ A Secretaria dos Transportes por meio do Departamento Hidroviário substituiu a CESP após sua privatização na terceira gestão do Comitê.

² A Fundação Florestal ocupa a vaga da Secretaria de Esporte e Turismo a partir da sétima gestão.

Tabela No 2. Percentagem de participação dos representantes da sociedade civil, por gestão, nas assembleias do CBH-TJ (1995-2008)

Categorias	1^a	2^a	3^a	4^a	5^a	6^a	7^a	Média
Entidades de recuperação florestal	100	83	100	83	100	100	43	87,0
Institutos de Pesquisas	60	33	100	83	83	83	100	77,4
Usuários urbanos de água	80	50	60	100	66	66	86	72,5
Universidades – UNESP	80	100	60	33	83	83	86	75,0
Usuários rurais de água	20	66	40	83	83	83	100	67,8
Associações técnicas	80	83	60	33	50	50	71	61,0
Universidades – UFSCar	100	50	40	66	50	50	43	57,0
Entidades ambientalistas	40	100	80	66	16	16	71	55,5
Associações de classes e sindicatos	40	50	20	50	50	50	86	49,4
Associações de esporte, turismo, lazer e navegação	80	0	0	33	50	50	86	42,7
Usuários industriais de água	60	16	0	83	33	33	71	42,2
Universidades – USP	80	0	0	0	33	33	86	33,1

Fonte: Listas de presença das assembleias (ordinárias e extraordinárias) do Comitê de Bacia Hidrográfica Tietê-Jacaré.

A Tabela Nº 2 revela que, no caso do segmento sociedade civil, a maior média de participação corresponde aos representantes das entidades de recuperação florestal, dos institutos de pesquisas, das universidades e dos usuários urbanos de água, este último sempre representado pelas associações de serviços de saneamento. Neste conjunto, os representantes têm formações nas áreas de engenharia. Somente com a quinta média de frequência estão os usuários rurais de água, representados por engenheiros e, excepcionalmente, por advogados dos sindicatos e associações patronais. Observa-se ainda a baixa frequência nas reuniões plenárias dos segmentos cujos representantes poderiam portar formações diferentes do universo de conhecimento das áreas de engenharias – tais como as entidades ambientalistas e as associações de classes e sindicatos.

Conclui-se, portanto, que tanto os membros representantes do executivo estadual, quanto os da sociedade civil mais ativos nas discussões são em grande maioria técnicos com formação e experiência na gestão de recursos hídricos. Esta situação entra potencialmente em conflito com o próprio princípio de gestão descentralizada, que supõe participação aberta de membros da sociedade envolvidos no uso das águas. Isto não é uma característica exclusiva do Comitê Tietê-Jacaré, mas sim uma ambiguidade colocada pela própria legislação, que privilegia a participação de membros da sociedade civil que compartilhem de informações técnicas e conhecimento científico sobre a questão dos recursos hídricos. Isto é, ao mesmo tempo em que pretende ser inclusiva, garantindo a participação de todos os interessados, a legislação define antecipadamente estes interessados.

Os Gráficos N° 1 e 2 mostram a distribuição dos representantes do executivo estadual no CBH-TJ segundo o perfil profissional desde sua fundação. Este segmento possui um grupo de técnicos formados na sua maioria por engenheiros, geólogos e biólogos⁴. Na primeira gestão, há um economista e na terceira um arquiteto. Os demais representantes com outras formações são militares (da Polícia Ambiental), administrador e assistente social. Os dados não divulgados são observáveis em algumas gestões em que não foi possível obter a profissão do representante, pois estes na maioria dos casos não registraram presença nos encontros do comitê. Além disso, em várias gestões não foram nomeados representantes de alguns assentos – casos da Secretaria de Agricultura e da Secretaria de Esporte e Turismo. Isto deixa ainda mais evidente que o interesse pela gestão de águas nesta bacia, ao menos em determinados momentos no processo de consolidação do novo sistema gestor, se concentrou entre os técnicos com conhecimentos especializados sobre águas, com experiência nas áreas de saneamento e engenharia hidráulica.

4 Evidentemente, não se pretende aqui supor que estes técnicos tenham o mesmo perfil de formação e, menos ainda, os mesmos interesses profissionais ou políticos. Com tal designação, pretende-se indicar aqueles profissionais que fazem uso recursivo do discurso técnico como indicador da suposta neutralidade política de suas ações. Nestes termos, a condição técnica aqui dialoga com a tradição frankfurtiana, em particular com Habermas (1968).

Gráfico No 1. Perfil profissional dos representantes do segmento executivo estadual no CBH-TJ (1995-2010)

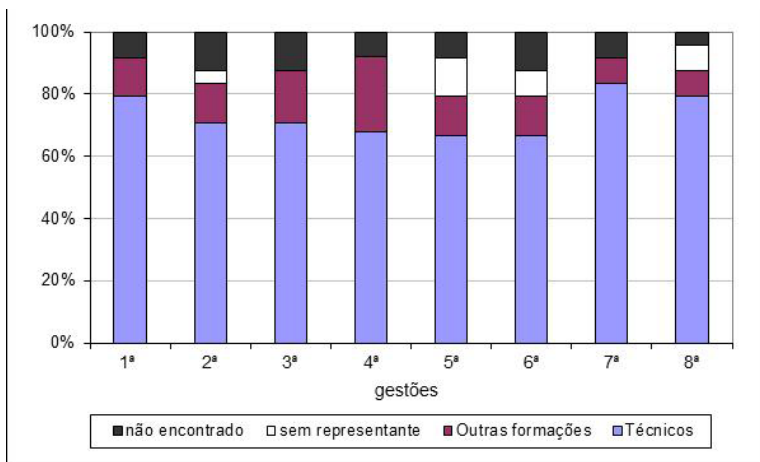
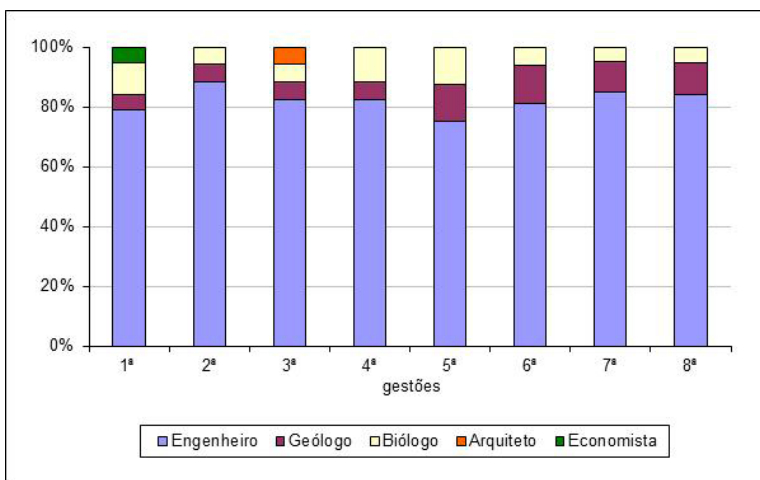


Gráfico No 2. Perfil de formação do grupo de técnicos do segmento executivo estadual no CBH-TJ (1995-2010)



Os Gráficos N° 3 e 4 mostram que a representação da sociedade civil no comitê, por sua vez, não é tão heterogênea como se poderia supor ao considerar a dimensão de parlamento atribuída à instância de governança. Os representantes da sociedade civil são também, em sua grande maioria, técnicos, formados em engenharia civil, especializados nas áreas de hidráulica e saneamento. A diferença é que, neste segmento, o grupo de técnicos assume uma pluralidade maior, com a presença de agrônomos, geólogos, físicos, biólogos, químicos e farmacêuticos.

Os demais representantes da sociedade civil são em sua maioria advogados. Também se registrou a presença de membros com formação em geografia, turismo, relações públicas, fonoaudiologia e sociologia, uma única vez para cada uma destas áreas de conhecimento. Estas outras formações pertencem a representantes ocupantes de assentos reservados à sociedade civil em que se enquadram as organizações não-governamentais ambientalistas, as organizações profissionais não ligadas às engenharias e a classe de usuários industriais. Todas as outras categorias definidas da sociedade civil se referem a organizações técnicas e a universidades e centros de pesquisas. Cumpre ainda salientar que, na análise das atas das plenárias do comitê, todos os membros da sociedade civil com formação técnica diferente daquelas do campo das engenharias não tiveram participação significativa nas discussões registradas.

Gráfico No 3. Perfil profissional dos representantes da sociedade civil no CBH-TJ (1995 – 2010)

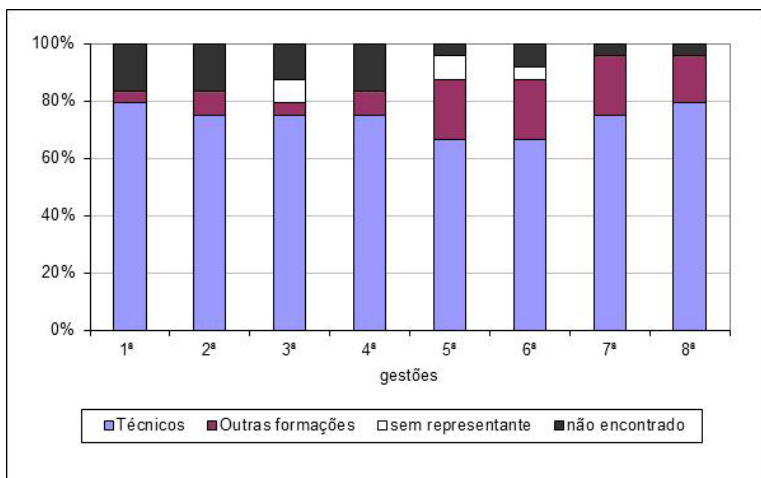
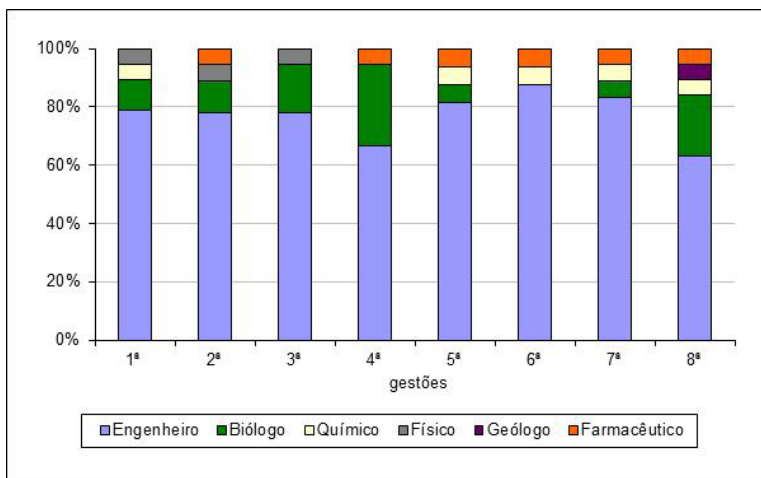


Gráfico No 4. Perfil de formação do grupo de técnicos do segmento sociedade civil no CBH-TJ (1995-2010)



Com efeito, esta preferência por um perfil profissional ligado à área da engenharia reverbera sobre a possibilidade de participação de outros setores da sociedade civil, que também poderiam manifestar interesse na formulação de políticas de gestão hídrica. A justificativa aceita amplamente sobre o domínio do saber técnico dentro deste espaço se refere à suposta neutralidade que a ciência e a técnica exerceriam sobre decisões que envolvem uma coletividade com interesses variados. A tecnociência é lançada, nesta ordem discursiva, como instrumento imparcial e capaz de se impor sobre interesses políticos e econômicos particulares, que não contribuiriam para os interesses gerais (ou para o bem comum) da sociedade como um todo. Tal visão não deixa de se confrontar com o princípio de que a governança das águas, ao envolver necessariamente interesses variados, deve supor que a imposição do discurso codificado pode afetar o funcionamento dos comitês de bacia enquanto espaço democrático e parlamentar. Isso implica considerar que a ordem do discurso disciplinar não pode ser despolitizada, sob pena de naturalizar as desigualdades dela decorrentes.

A tecnocracia que busca a gênese de seus discursos nos instrumentos da geologia, da hidrologia, da bioquímica e da hidráulica, não deixa de recorrer, neste movimento de cientificação da gestão, a uma modalidade de legitimação de seu discurso ante aqueles que não dominam os códigos destes saberes disciplinares. Isso não significa que os que não dominam estes saberes estejam excluídos da prática gestora. Ao contrário disso, a participação destes não peritos e, principalmente, sua aceitação das descrições e prescrições desta perícia, são fundamentais na legitimidade da posição da tecnocracia na instância

de governança. Recorrendo à terminologia habermasiana, a razão técnica aplicada às questões sociais não abandona seu conteúdo político. Na medida em que a ciência e a técnica se apresentam como eficazes, estas legitimam seus monopólios em detrimento de uma esfera pública de discussão política (como poderia se supor em algum momento dos trabalhos dos comitês), e assumem um caráter ideológico, em que a política tem que se valer da técnica e da ciência racionalizando as relações sociais e retirando do jogo as questões práticas que englobam as interações sociais. Esta “cientificação da política”, segundo Habermas (1968), não somente torna a ação política refém da lógica do progresso da ciência e da técnica, mas acaba despolitizando as dimensões do cotidiano que escapam da ordem do discurso científico.

Cumprir destacar que esta predominância da leitura técnica da gestão das águas já havia sido identificada por Martins (2008) na formulação do atual sistema francês de gestão – base inclusive dos aparatos federal e paulista de governança do recurso no Brasil. Como enfatizou o autor, os formuladores do arcabouço jurídico do sistema francês acentuam seu caráter técnico e neutro a partir do predomínio dos grupos politécnicos das grandes escolas de engenharia daquele país na coordenação das atividades de formulação das normas e dos princípios de funcionamento dos comitês e das agências de bacia. Entretanto, nesta experiência francesa, o próprio recorte das bacias hidrográficas respeitou, em última instância, os interesses políticos dos grupos profissionais das áreas de engenharia de minas, engenharia de pontes e engenharia

agrícola no contexto da formulação da legislação nacional de 1964⁵.

Em sentido lato, a forma como a gestão é tratada nas legislações e nos textos de organismos internacionais deixa claro o tratamento excessivamente técnico dado a governança das águas. Castro (2007), por exemplo, observa que a água é abordada somente do ponto de vista técnico e econômico, considerada como “recurso”, sendo que não são levadas em conta as outras dimensões que a temática abarca, como as representações que os diferentes usuários têm sobre os rios, sobre o cálculo econômico e sobre questões estéticas. Na prática, só são levadas em conta as escolhas técnicas, pretensamente universais, objetivas e neutras, mas que acabam incorporando valores sociais nas suas decisões.

As redes profissionais na representação da sociedade civil

Uma peculiaridade importante da composição histórica dos partícipes do CBH-TJ diz respeito ao perfil dos representantes do segmento sociedade civil. Diferentemente do que revelam estudos sobre outros comitês de bacia no Brasil, a relação entre sociedade civil e movimentos ambientalistas é

5 Uma questão particularmente interessante para ser retomada e discutida em oportunidade futura é a posição deste modelo francês no mercado internacional de circulação de ideias e de *professional expertise*. Um caminho para esta discussão pode ser o perseguido por Dezalay e Garth (2000) na análise da circulação internacional de agentes e capitais concorrentes nas transformações na administração pública do Estado, com a passagem dos “políticos bacharéis” aos “técnicos políticos”.

historicamente frágil no CBH-TJ⁶. Tal como se pode observar no Quadro 2, a representação do segmento sociedade civil neste comitê é marcada desde sua fundação pela significativa participação de associações profissionais e de instituições de ensino superior e pesquisa na região, além da esperada atuação das entidades empresariais específicas.

As entidades representantes da sociedade civil com maior tempo de atuação do CBH-TJ são a Fatec e o Instituto Ambiental Vidágua. Estas entidades não participaram da fundação do Comitê, mas desde sua terceira gestão têm assentos em sua plenária – sendo a Fatec titular e o Instituto Vidágua suplente. Das entidades que participaram de cinco gestões do comitê, nenhuma tem nos movimentos ambientalistas sua referência maior de atuação política. São elas o CIESP (regionais de São Carlos e Araraquara, com vagas de titular e suplente), o Sindicato dos Engenheiros do Estado de São Paulo (regional Araraquara, alternando posições de titularidade e suplência) e a ÚNICA (titular). Em seguida, no bloco de entidades integrantes de quatro gestões, a presença de organizações não-governamentais torna-se mais significativa, sem, contudo, afetar a hegemonia das entidades que historicamente gravitam em torno das carreiras das áreas de engenharia. No bloco, encontram-se as ONG's APASC (na maior parte das gestões como titular), Fórum Pró-Batalha (titular) e Mãe Natureza (titular); atreladas à profissionalização dos engenheiros, estão três associações de serviços de saneamento

6 Notadamente, os estudos de Novaes e Jacobi (2009) sobre o caso do comitê Paraíba do Sul e de Neder (2002) e Fracalanca, Campos e Jacobi (2009) sobre o Alto Tietê.

(sendo um assento titular e uma suplência permanentes), a Associação Araraquarense de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (titular) e a Associação Brasileira de Engenharia Sanitária (alternando posições de titularidade e suplência), e; por fim, a representação de classe da Associação Brasileira de Exportadores de Citrus (suplência).

Quadro No 2. Rep Representantes do segmento sociedade civil no
CBH-TJ - titulares e suplentes (1995-2010)

Entidades	Gestões (1995 - 2010)							
	1ª	2ª	3ª	4ª	5ª	6ª	7ª	8ª
AAEAA (Araraquara)		■	■	■				
ABECITRUS			■	■	■	■		
ABES	■	■	■	■				
ABRAPECON - São Carlos						■		
ACIFLORA (Bauru)	■		■	■				
AEA - Jaú						■		
AEAA - Bauru	■							
AEAA - São Carlos	■	■						
AIAA	■							
APAGA - Gavião Peixoto					■	■		
APANÊ - Nova Europa						■		
APASC	■	■	■	■				
Araraquara Viva				■				
Aresalva Tietê								■
Ass. De Alunos e ex-alunos do CRHEA				■				
ASSEMAE	■	■			■	■		
ASSEMAE - Bauru			■	■			■	■
ASSEMAE - São Carlos			■	■			■	■
ASSENAG - Bauru					■		■	■
Associação Amigos do Córrego Barra Bonita							■	
Associação de Esporte e Turismo de Igarapé do Tietê	■							
Associação Escola de Engenharia de Agrimensura							■	
Associação Industrial e Comercial de Jaú	■							
Associação Industrial e Comercial de São Manuel	■							
Associação Paulista das Empresas de Consultoria em Saneamento			■					
Associação Paulista de Geólogos								■
CIESP		■						
CIESP - Araraquara				■	■	■	■	■
CIESP - Bauru								■
CIESP - São Carlos					■	■	■	
CODETUR - Torrinha					■	■		
EMBRAPA	■	■						
FATEC			■	■		■	■	■
FIESP			■				■	■
FIESP/CIESP - Agudos				■				
Fórum Pró-Batalha (Bauru)			■		■		■	■
Instituto Ambiental Vidágua (Bauru)			■	■		■	■	■
Instituto Brasileiro de Direito Ambiental (IBDA)					■			
Instituto Pró-Terra - Jaú								■
Mãe Natureza - Barra Bonita					■	■		■
Movimento Rio Vivo (Brotas)	■	■					■	
Natureza Viva							■	
OAB - Araraquara				■	■			
OAB - Barra Bonita/Igarapé do Tietê								■

da associação pertencerem ao mesmo departamento de um dos representantes da universidade, um dos quais tinha ainda vínculos familiares com a outra representante da instituição de ensino. A evidência final da relevância política desta rede está no fato deste representante da ABES ter sido eleito, para o biênio 2005-2006, representante da própria UFSCar no Comitê.

O segundo exemplo das estratégias de ampliação da participação do grupo profissional no comitê foi a conquista de assento por parte da Associação de Alunos e Ex-alunos do Centro de Recursos Hídricos e Ecologia Aplicada da Universidade de São Paulo para o biênio 2001-2002. Este Centro faz parte da Escola de Engenharia de São Carlos (EESC-USP) e abriga o Programa de Pós-graduação em Ciências da Engenharia Ambiental da instituição. Na medida em que a USP já possuía dois assentos no Comitê, este assento da Associação de ex-Alunos possibilitou a ampliação da esfera de atuação política desta instituição de ensino no parlamento gestor das águas.

Por fim, o terceiro exemplo deste entrecruzamento dos capitais intelectual e social na composição da hegemonia tecnocrática no CBH-TJ verifica-se através das representações da ASSEMAE (São Carlos) e da EMBRAPA. No caso da primeira, nas gestões 2001-2002, 2003-2004 e 2005-2006, a representação da entidade esteve a cargo de um engenheiro que também era professor da Escola de Engenharia de São Carlos da USP. A EMBRAPA, por sua vez, foi representada nas gestões 1995-1996 e 1997-1998 por um físico, também professor do Programa de Pós-graduação em Ciências da

Engenharia Ambiental do Centro de Recursos Hídricos e Ecologia Aplicada da USP.

Para este estudo, as especificidades destes casos são relevantes em razão do que as redes de relações revelam e de seu vínculo com o capital intelectual de seus integrantes. A mobilização de relações pessoais, redes profissionais e instituições coloca em foco um olhar sobre o parlamento das águas que escapa à simples sobredeterminação que poderia se supor do capital cultural ou intelectual diante das outras modalidades de valoração dos atributos sociais de grupos e agentes. Quando aqui se evidencia o capital intelectual, busca-se uma inflexão analítica próxima às operações matemáticas de fatoração. Isto é, não se quer sobrepor uma dimensão do processo ante outras determinações, mas tão somente operá-la como fator comum em momentos importantes do próprio processo. No caso do debate sobre os comitês de bacia, esta iniciativa torna-se relevante justamente para complementar os esforços que bem mostram a importância da articulação de grupos e agentes da sociedade civil para a construção deste espaço de governança. Se, em alguns casos, as demandas históricas do ambientalismo pautaram – e seguem pautando – esforços de setores da sociedade civil para a consolidação destas esferas de concertação política, no caso no CBH-TJ, o interesse por tal consolidação tem amparo mais significativo nos interesses de profissão e carreira que marcam a história regional.

Com efeito, a presença de instituições de prestígio no cenário do ensino superior nacional, com atividades de ensino, pesquisa e extensão ligadas, dentre outros, às chamadas

tecnologias ambientais; a rede de agentes constituída em torno destas instituições, com interesses potencializados pela abertura de um novo campo de atuação – a saber, a gestão ambiental – ainda sem demarcação profissional específica no país e promissora tanto em termos de demanda de trabalho quanto em termos de influência sobre o campo da administração pública; o vácuo aberto pela estruturação de um sistema descentralizado de gestão das águas, que desarticulou muito dos interesses até então hegemônicos na condução estatal das políticas de gerenciamento (com supremacia absoluta do setor de geração de energia hidroelétrica); e a contabilidade econômica própria da territorialização do capital agroindustrial, grande demandante de água e, principalmente, de espaço territorial para duas das principais culturas agrícolas do país, quais sejam, a cana-de-açúcar e a citricultura, contribuíram decisivamente para que o capital cultural se constituísse em variável chave não apenas para a estruturação do CBH-TJ, mas também para o estabelecimento de redes e de modalidades de distinção social dos que têm pleitos e falas legítimas para a gestão regional das águas.

A hegemonia técnica no Comitê Tietê-Jacaré propicia a reprodução desta ordem de dominação simbólica em um sistema gestor que recorre aos valores da democracia para se sustentar socialmente. Tal hegemonia interfere tanto no diagnóstico dos problemas da bacia quanto nos projetos de gestão – situação que pode ser interpretada através da elaboração do documento-diagnóstico inicial para as atividades de gestão da bacia.

Política e capital intelectual no Comitê de Bacia

O início das atividades de gestão do Comitê Tietê-Jacaré se deu através da elaboração do relatório sobre a situação dos recursos hídricos na bacia. Também chamado de Relatório Zero, a elaboração deste documento entrou definitivamente na pauta do comitê em sua terceira reunião plenária (em novembro de 1996) e permaneceu como foco de discussão ao longo de suas três primeiras gestões, sendo finalizado em maio de 2000.

Para a elaboração deste documento-diagnóstico, o comitê contratou o Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo (IPT), que se baseou para a confecção do documento nas diretrizes gerais estabelecidas pelo Comitê Coordenador do Plano Estadual de Recursos Hídricos (CORHI) do estado de São Paulo. As diretrizes propostas pelo CORHI eram: a) elaboração da base cartográfica digital da UGRHI; b) compilação de dados do meio físico, biológico e socioeconômico dos municípios componentes da UGRHI; c) tratamento e apresentação dos dados, envolvendo a elaboração de mapas temáticos (geologia, geomorfologia, declividade, pedologia, processos erosivos etc.); e d) análise dos dados e diagnóstico da situação da bacia.

Em novembro de 1999, o IPT apresentou ao comitê a primeira versão do diagnóstico. A apresentação foi feita em reunião plenária e os questionamentos levantados foram identificados e apresentados pelos engenheiros integrantes do comitê. Como revela a ata da reunião, estes questionamentos se relacionaram com aspectos técnicos da bacia – tais como

posicionamento cartográfico dos rios e córregos, a rede pluviográfica e os diagnósticos de vegetação e de erosão – cuja perícia disciplinar era condição *sine qua non* para sua efetiva compreensão. Diante dos questionamentos, a plenária designou um grupo de trabalho formado por três engenheiros para o acompanhamento das alterações necessárias no relatório, juntamente com a equipe de técnicos do IPT.

Não há dúvidas de que a elaboração de um documento técnico como o Relatório Zero seja fundamental para as atividades de gestão de um comitê de bacia. Também é evidente, contudo, que por servir como principal referência para a elaboração de todo o plano de ações do comitê, a elaboração do documento e, principalmente, a interpretação de suas minúcias técnicas constitui-se em um importante ato de poder, visto que se inscreve no espaço das lutas cognitivas pelas formas de classificação das experiências no (e sobre o) mundo social. Diagnosticar também significa nominar a experiência, implicando neste ato necessariamente valores que escapam à abstração técnica. E no caso do Relatório Zero, por constituir-se em diagnóstico base para a construção do Plano de Bacia pelo comitê⁷, a descrição viria a servir inevitavelmente como prescrição para a própria gestão, posto que direcionaria

7 Previsto na legislação paulista desde 1991, o plano de bacia deve ser um instrumento de planejamento dinâmico de cada comitê de bacia, definindo ações de curto, médio e longo prazos. O plano deve ser elaborado coletivamente e deve, também, permitir a gestão compartilhada do uso integrado dos recursos hídricos superficiais e subterrâneos da bacia. Sua elaboração é quadrienal.

as atenções do comitê para os problemas identificados no diagnóstico.

Este tratamento dado à gestão dos recursos hídricos faz uso de uma linguagem técnica que limita a participação dos grupos locais (e mesmo profissionais) que não dominam certos códigos simbólicos. Os agentes que compartilham do discurso técnico empregado neste espaço fazem uso de um *habitus* lingüístico, adquirido de acordo com uma formação escolar distinta, não acessível a todos, pois deve se considerar a posição que tais agentes ocupam na estrutura social. Observa-se então uma relação de dominação simbólica, em que somente aqueles sujeitos portadores de um capital simbólico específico – no caso do comitê, os técnicos formados majoritariamente nas áreas de engenharia – podem fazer uso de um discurso que é aceito por todos.

Neste contexto, deve-se considerar que os engenheiros portam, pela especificidade de formação e do reconhecimento social, um capital cultural e social que lhes permitem criar um espaço de diálogo político marcado por um modo peculiar de ver e classificar as experiências do mundo. Neste espaço, seu capital cultural e suas relações sociais inscrevem na gestão ambiental um novo padrão de hierarquização das posições sociais. Seu conhecimento, revestido da dimensão técnica, evidencia-se como forma de dominação social. Tal como sugere Barbosa a propósito do papel dos engenheiros da burocracia de Estado como fração de classe dirigente, trata-se do estímulo à gestão da sociedade “*regida pelos princípios da modernidade, que se traduziria no racional, científico e também urbano e industrial*” (BARBOSA, 1993, p.64).

O que se quer dizer é que o capital cultural necessário para o domínio destes códigos técnicos confere ao seu portador posição de destaque no processo de “cientificação da política”, agora tomada como efeito da suposta neutralidade do conhecimento científico sobre a bacia. A verdade/diagnóstico da situação da bacia (descrição) e o planejamento de sua gestão (prescrição) tornam-se, assim, expressões do gerenciamento racional do ambiente e de relações complexas de distinção social entre os agentes partícipes da arena gestora, retroalimentando práticas específicas de dominação simbólica.

Nestes termos, o perfil dos integrantes do Comitê Tietê-Jacaré reitera uma das contradições do sistema gestor apontada por Jacobi (2009). Segundo o autor, em razão da complexidade de se consolidar um parâmetro de cidadania ambiental, ocorre uma abertura de espaço nos comitês de bacia para uma forte prevalência do componente técnico como referencial de controle do processo gestor – fato que limita o envolvimento das comunidades locais nas atividades dos Comitês. Sobre esta contradição, o autor sugere que:

Um dos grandes desafios para fortalecer o ethos democrático de um comitê é ampliar o acesso à informação sobre os temas que compõem a agenda, na medida em que o conteúdo técnico não pode se transformar num fator de promoção de assimetria entre os diferentes atores, e, portanto, de maiores recursos de argumentação de alguns entre os diversos segmentos (JACOBI, 2009, p. 52).

Em perspectiva similar, Lemos et al. (2010) também destacam as ambivalências entre os princípios da gestão participativa e o uso da informação técnica em diferentes comitês de bacia do país. Argumentam que:

embora a emergência de um novo paradigma de gestão das águas no Brasil tenha permitido uma participação mais ampla da sociedade no processo de gestão de águas, essa participação somente será efetiva e significativa se o conhecimento técnico-científico for utilizado de forma transparente e democrática (LEMOS et al., 2010, p. 194).

A rigor, no Comitê Tietê-Jacaré, a lógica de recrutamento dos representantes (garantida por normas estatutárias) e a promoção do discurso perito parecem caminhar exatamente para a reprodução das assimetrias amparadas nos volumes de capital cultural dos agentes gestores.

Sem embargo, o reconhecimento da leitura dos diagnósticos como verdades e critérios unívocos para classificação da dinâmica socioambiental da bacia revela parte da luta cognitiva sobre os propósitos da relação sociedade-natureza. O que também equivale a afirmar que, se a distinção corresponde a uma estratégia de diferenciação que está no centro da vida social, operando como modo de distanciação das classes e grupos, o recurso à suposta neutralidade técnica para a gestão ambiental reitera certos conhecimentos práticos da realidade local que interagem com as disposições cristalizadas na história social, como àquelas ligadas aos fenômenos da moderna confiança e do saber perito.

Considerações finais

O modelo de gestão de recursos hídricos representa um avanço no que diz respeito à participação da sociedade nas decisões relativas ao uso destes recursos. No entanto, verifica-se que esta participação é limitada a certos agentes que possuem um perfil definido de formação. O Comitê do Tietê-Jacaré apresenta uma estrutura estatutária em que técnicos peritos têm assento garantido, o que representa uma situação de reprodução deste perfil profissional hegemônico dentro deste espaço de governança ambiental.

Considerando o comitê de bacia como um espaço social onde há inevitavelmente lutas constantes pela imposição de princípios de visão e divisão do mundo social, pode-se encontrar relações de poder e dominação exercidas por um grupo de agentes sobre os demais. Este poder simbólico é legitimado pela quantidade de capital específico que atua neste espaço – no caso, o conhecimento técnico e científico que é expresso através do *habitus* linguístico.

O que se sugere em relação à interpretação destas arenas de gestão ambiental é que, para que se possa ultrapassar os aspectos puramente técnicos da governança, é essencial introduzir o conceito de poder para compreender que não se está apenas diante de um novo modo de organizar as práticas gestoras, mas sim de uma modalidade específica de ordenar a realidade social e suas relações no que tangem ao uso e acesso aos recursos naturais. Ou seja, trata-se apenas de mais uma das dimensões da luta constante dos grupos e agentes pela imposição de suas próprias representações do mundo social.

No caso das águas, os comitês representam uma tentativa importante de democratizar as decisões relativas ao uso da água em nível regional. E certamente o saber técnico é importante na tomada de decisões das práticas gestoras. Contudo, como se pôde verificar no caso do Comitê Tietê-Jacaré, o conjunto de partícipes da arena gestora não representa a diversidade social que a questão hídrica necessariamente envolve. Disto decorre que os arranjos institucionais democratizantes não necessariamente colocam todos os atores em condições de igualdade. Ao se propor como “parlamento das águas”, o comitê trás para si a expectativa de representar um espaço social em que uma pluralidade de agentes, interesses e visões de mundo pode contribuir para o alcance de acordos e metas que necessariamente são políticas. Neste sentido, o amplo domínio do discurso técnico na arena gestora, amparado pela própria estratégia de recrutamento dos partícipes, traz questões importantes para a reflexão acerca da participação e da política nas práticas de gestão de águas.

Referências

ABERS, R; KECK, M. Comitês de Bacia no Brasil – Uma abordagem política no estudo da participação social. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, vol.6, n. 1, maio 2004.

BARBOSA, M.L.O. **Reconstruindo as minas e planejando as gerais**: os engenheiros e a constituição dos grupos sociais.1993, 292f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1993.

BOURDIEU, P. **A economia das trocas lingüísticas**: o que falar quer dizer. São Paulo: EDUSP, 1996.

CASTRO, J.E. Water governance in the twentieth-first century. **Ambiente e Sociedade**, Campinas, vol. 10, n. 2, p. 97-118, jul. 2007.

CBH-TJ (Comitê de Bacia Hidrográfica do Tietê-Jacaré). **Relatório de Situação dos Recursos Hídricos 2014**. Comitê de Bacia Hidrográfica do Tietê-Jacaré, 2014.

DEZALAY, Y; GARTH, B. A dolarização do conhecimento técnico profissional e do Estado: processos transnacionais e questões de legitimação na transformação do Estado, 1960-2000. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, vol.15, n.43, p. 163-176, jun. 2000.

FRACALANZA, A.P; CAMPOS, V.N.O; JACOBI, P.R.
Governança das águas da região metropolitana de São Paulo
(Brasil) - o caso do Comitê da bacia Hidrográfica do Alto Tietê.
In: JACOBI, P; SINISGALLI, P.A. (Orgs) **Dimensões político-institucionais da governança da água na América Latina e Europa**. São Paulo: Annablume, 2009, p. 57-81.

GUIVANT, J.S; JACOBI, P.R. Da hidrotécnica a hidropolítica:
novos rumos para a regulação e gestão dos recursos ambientais
no Brasil. **Caderno de Pesquisa Interdisciplinar em Ciências Humanas**,
Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis,
n.43, p. 1-26, jun. 2003.

HABERMAS, J. **Técnica e ciência como ideologia**. Lisboa:
Edições 70, 1968.

JACOBI, P.R. Governança da água no Brasil. In: RIBEIRO, W.C.
(Org.) **Governança da água no Brasil**: uma visão interdisciplinar.
São Paulo: Annablume, 2009.

LEMOS, M.C; JOHNSON, R.M.F; NELSON, D.R; ENGLE,
N.L. Informação técnica e gestão participativa de bacias hidrográficas
no Brasil. In: ABERS, Rebecca (Org), **Água e política**: atores,
instituições e poder nos organismos colegiados de bacia hidrográfica
no Brasil. São Paulo: Annablume, 2010, p. 191-211.

MARTINS, R.C. Representações sociais, instituições e conflitos na
gestão de águas em territórios rurais. **Sociologias**, Porto Alegre, n.
15, p. 288-325, jan. 2006.

MARTINS, R.C. Sociologia da governança francesa das águas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, vol. 23, n. 67, p. 83-100, jun. 2008.

NEDER, R.T. **Crise socioambiental**: Estado e sociedade civil no Brasil (1982-1998). São Paulo: Annablume, 2002.

NOVAES, R; JACOBI, P.R. A construção da gestão integrada dos recursos hídricos no Brasil: avanços limites e aprendizados. O caso da bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul. In: JACOBI, P; SINISGALLI, P.A. (Orgs) **Dimensões político-institucionais da governança da água na América Latina e Europa**. São Paulo: Annablume, 2009, p.37-56.

Conflictos ambientales y democracia: las luchas contra represas como experiencias emancipadoras que construyen sujetos políticos empoderados

Alice Poma

Las resistencias contra la instalación de infraestructuras en un territorio son experiencias de luchas locales muy comunes tanto en Europa como en América Latina y que se han intensificado en las últimas décadas como consecuencia del apremiante y creciente consumo de energía y recursos del sistema socio-económico. Estos conflictos, que ven enfrentados los habitantes de las localidades afectadas con los políticos y empresarios que promueven las instalaciones, son una consecuencia de prácticas de gestión del territorio que excluyen a los ciudadanos del proceso decisorial, un problema recurrente en las democracias representativas hodiernas. En particular, la falta de gobernabilidad democrática en la gestión del agua, tanto en América Latina como en Europa, es uno de los ámbitos en el que se hacen manifiestas las lagunas de los sistemas democráticos actuales, y alimenta el debate hacia la necesidad de democracias que superen el carácter ceremonial. De hecho, como afirma José Esteban Castro acerca de las luchas por el agua en el continente latinoamericano, “dichos

enfrentamientos están íntimamente conectados con las luchas por la democratización substantiva de las sociedades de la región” (2009, p. 22), y lo mismo se puede decir de España, país caracterizado por una política hidráulica que le costó la existencia a más de quinientos pueblos desaparecidos bajo las aguas de embalses, y en el que, en las últimas dos décadas, bajo el lema “por una nueva cultura del agua” se ha avanzado hacia propuestas concretas de democratización no sólo de la gestión del agua, sino de los procesos políticos mismos.

Como demuestran Della Porta y Piazza (2008), los conflictos ambientales se caracterizan por una puesta en discusión de la democracia representativa, considerada como insuficiente por sí misma, mientras emergen las peticiones de una democracia diferente basada en la participación de los ciudadanos.

Partiendo de una idea de los movimientos sociales como laboratorios sociales y políticos en los que se reelaboran valores y desarrollan nuevas prácticas, y de la convicción de que la gestión del agua es un ámbito en el que se juega la legitimidad de los sistemas democráticos, en este capítulo estudiaremos cómo los participantes de dos resistencias contra represas en España y México reelaboran su percepción de la política y su idea de democracia. Nuestro objetivo es analizar en dos casos de conflictos ambientales locales cómo cambia la percepción de este concepto y si se construyen nuevas visiones de democracia.

Los dos casos analizados son el conflicto por la defensa de río Grande en la provincia de Málaga, en el sur de España (2006-2007) y la resistencia contra la presa de San Nicolás (2004-2005) en Los Altos de Jalisco, México. El análisis de estas experiencias construidas desde abajo (Poma, 2014a; Poma

y Gravante, 2015), es decir, no Estado-céntricas, sino centradas en la vivencia de los participantes de las comunidades locales afectadas, permite, entre muchas otras cosas, acceder a una dimensión de la participación política directa, en la que los ciudadanos experimentan nuevas formas de informarse, expresarse, manifestarse, etc., convirtiendo estas experiencias en laboratorios para la construcción de una nueva cultura política participativa, desde cuya base se podrían empezar a construir nuevas experiencias de planificación y (co)gestión del territorio y de democracia real.

El capítulo de estructura en tres apartados: en el primero se presenta el marco teórico desde el que se construyó este análisis, que comprende algunas ideas clave sobre la crisis de la democracia y nuevos escenarios que surgen de los movimientos sociales; luego presentamos la metodología de la investigación y los casos de estudio; para terminar con un apartado en el que se analizan los cambios en la percepción de la política y del concepto de democracia en los dos casos analizados. En las conclusiones retomamos algunas de las cuestiones clave a la luz del estudio de las dos experiencias de resistencia.

Conflictos ambientales y democracia

Para poder desarrollar el análisis se empleó una literatura científica que permitiera abarcar la experiencia del conflicto como un proceso de aprendizaje individual y colectivo que conlleva un cambio en sus protagonistas, es decir, los habitantes de los territorios amenazados que resistieron a la construcción de la presa. Presentaremos en este apartado, en líneas generales,

estas aportaciones y las razones para las que resultan útiles a la hora de analizar nuestro objeto de estudio. Empezaremos haciendo hincapié en el carácter simbólico de las obras hidráulicas (Pearce, 1992; Ward, 2003; McCully, 2004; Roy, 2008), para luego presentar algunas aportaciones sobre conflictos ambientales que nos sirven para definir el escenario en el que nos movemos, y algunas ideas propias de una visión crítica de la acción colectiva desde el sur y desde abajo (Zibechi, 2007; Regalado, 2012; Poma y Gravante, 2015), para concluir con unas aportaciones sobre nuevas formas de democracia que emergen desde experiencias de luchas (Della Porta, 2009).

El presupuesto de partida que justifica la elección de estudiar experiencias de protesta surgidas contra obras hidráulicas es que estas obras, más que otras, implican un cambio radical en la relación con el territorio y en la vida de las comunidades debido a la irreversibilidad de los impactos ambientales y sociales de los proyectos: el desvío del agua hacia otro destino y, aún más, la inundación del territorio, presupone para sus habitantes la anulación del mismo, como espacio físico, social y cultural.

En lo que concierne al carácter simbólico de las obras hidráulicas, McCully (2004) trata la relación entre el poder y el agua como elemento fundamental para entender los conflictos y las llamadas “guerras del agua”. Trabajando en el contexto de experiencias de conflictos contra obras hidráulicas no podemos olvidar la carga simbólica que estas obras han tenido en los años de oro de la política hidráulica, tanto en los Estados Unidos como en la unión Soviética, en China o en la España

franquista¹, ya que como escribe McCully en el primer capítulo de su libro:

“Las grandes represas han sido poderosos símbolos de orgullo patriótico y conquista de la naturaleza gracias al ingenio humano. Las represas, las mayores estructuras alguna vez construidas por la humanidad, han sido consideradas durante la mayor parte de nuestro siglo como un símbolo de progreso (...) ya sea que ese concepto amorfo fuese la creación del patrimonio capitalista, la difusión de los frutos del socialismo o la gran marcha del comunismo” (2004, p. 1).

En otras palabras el autor nos aproxima a una visión de las presas como “expresión de hormigón, roca y tierra de la ideología dominante en la era tecnológica: íconos del desarrollo económico y del progreso científico” (2004, p. 3). Obviamente McCully no es el único que ha tratado la relación entre poder y política hidráulica. Entre otros, Ward (2003) en su obra *Agua y Comunidad* trata la relación entre gobiernos autoritarios y política hidráulica, y cita a Fred Pearce cuando escribe que “en todas partes los grandes proyectos hidráulicos son tanto consecuencias como justificación de gobiernos autoritarios. (...) Su mundo está atravesado por la obsesión del dominio,

1 En el marco de nuestra investigación los casos estudiados se sitúan en el área de influencia del sistema capitalista, y por esa razón a lo largo del trabajo nos referimos a ese modelo, aunque reconocemos que este tipo de infraestructuras son promovidas en todos los modelos de dominación política, no solamente el capitalista.

y a menudo de su lenguaje”². En la misma línea, Roy (2008) escribe que las presas “son la manera más descarada de quitarles el agua, la tierra y los regadíos a los pobres y dárselo a los ricos” (2008, p. 25), y Zibechi añade que estos proyectos suponen “la transformación de la naturaleza en valor de cambio” (2012, p. 190).

Por lo que concierne a los aportes de la literatura mexicana, también emerge esta visión del agua como elemento de poder, como se puede apreciar, por ejemplo, en muchos trabajos recopilados en Durán et al. (2005). En la misma línea, Regalado y Bañuelos (2006) observan que:

“el conflicto social por el acceso, la conservación y la defensa del agua ya es una realidad en México. Como es normal en la disputa, defensa y conservación de los recursos hídricos, el gobierno siempre aparece al lado contrario de los intereses sociales comunitarios y ligado a intereses particulares. El conflicto social aparece en muchas ocasiones debido al autoritarismo con el que el gobierno toma sus decisiones” (2006, p. 183).

El Estado, poseyendo la legitimidad de actuar para el interés general, se hace promotor de manera unilateral y sin diálogo con las poblaciones locales de presas y obras hidráulicas que amenazan la existencia de pueblos y comunidades, y eso permite comprender por qué, como escribió Martínez

2 Pearce, Fred (1992). *The Dammed: Rivers, Dams and The Coming World Water Crisis*. London, The Bodley Head, pp. 345. Citado en Ward (2003).

Alier, “la resistencia contra las grandes represas es frecuentemente una resistencia contra el Estado” (2004, p. 168).

Esta predominancia del Estado como impulsor de las obras hidráulicas, así como de otros megaproyectos, se refleja en cómo se han analizado estas resistencias. Un ejemplo, es el uso de la etiqueta NIMBY (Not In My Back Yard³), que como demostró Gibson (2005) es un concepto autoridad-céntrico, ya que “contiene la peligrosa suposición de que los expertos acreditados y las agencias planificadoras centralizadas representan siempre la fuerza de la racionalidad y la búsqueda del bien común, mientras que los grupos de abajo están siempre en el terreno de los intereses personales” (2005, p. 383).

Esa etiqueta se emplea como una acepción despectiva para referirse a los movimientos de protesta de base local o a los activistas individuales que se oponen a una instalación que proporcionaría, según sus promotores, desarrollo y que ha sido empleada tanto para describir como para explicar las oposiciones locales (Devine-Wright, 2009). De hecho, como sostiene Gibson, la perspectiva NIMBY no es ni un buen marco analítico para comprender los conflictos, ya que “privilegia la pericia centralizada a expensas de las voces de la comunidad local”, ni se puede considerar una buena estrategia, ya que grupos de oposición podrían utilizarla a su favor para afirmarse como representantes de la ‘mayoría’ cívica (2005, p. 383). De estas premisas no sorprende que existan innumerables y recientes aportaciones que superan este paradigma (Burningham 2000; Della Porta and Piazza 2008; Devine-Wright 2009; Dear

3 No en mi patio trasero.

1992; Fedi and Mannarini 2008; Freudenburg and Pastor 1992; Gibson 2005; Gordon and Jasper 1996; Jasper 1997; Lake 1993; McAvoy 1998; McClymont and O'hare 2008; Neveu 2002; Wolsink 2006, entre otros), y han sido propuestos otros conceptos entre los que destaca el acrónimo Lulu (Locally Unwanted Land Uses⁴) (Freudenburg y Pastor, 1992).

Esta literatura ofrece elementos para el análisis de los conflictos ambientales desde distintas perspectivas. Por ejemplo, Fedi y Mannarini (2008) afirman que el significado simbólico y emocional que asume la defensa del territorio no ha sido analizado suficientemente. Su propuesta de análisis incluye también el estudio del cambio social que promueven estas experiencias de resistencia, la identidad 'post-política' de sujetos que rechazan la política institucional, la contra-identidad que se elabora durante estas experiencias, caracterizada por un estatus de superioridad atribuido a lo que está abajo, así como los valores autónomos de los movimientos, entre los que destacan la defensa del territorio, la auto-organización como necesidad y la singularidad frente a la uniformidad.

Además de la literatura europea y anglosajona que abarca los conflictos ambientales hemos acudido a autores latinoamericanos que proponen una visión crítica de la acción colectiva y cuyo trabajo se fundamenta en el análisis de prácticas emergentes en Latinoamérica. Estos autores asumen la autonomía y la emancipación como sus fundamentos, produciendo una literatura que "recupera las experiencias y las luchas desde los márgenes de la sociedad, reconociendo su fuerza creadora y

4 Usos del territorio localmente indeseados.

autónoma, que han sido negados a menudo en el debate hegemónico sobre movimientos sociales” (Zibechi, 2007, p. 11), que nos servirá tanto para justificar el enfoque como para comprender el sujeto de estudio de nuestra investigación.

Esta literatura nos proporciona una lectura de los conflictos ambientales considerados como “procesos germinales de autonomía” (Regalado, 2010), como constructores de nuevas territorialidades (Porto, 2001), escenarios de “otras geografías que están trazando los pueblos” (Gasparello y Quintana, 2009) y ofrece una propuesta de análisis en la que se hace evidente la centralidad del territorio y la vinculación que hay entre los sujetos y el territorio, ya que:

“El territorio es el espacio en el que se construye colectivamente una nueva organización social, donde los nuevos sujetos se instituyen, instituyendo su espacio, apropiándose material y simbólicamente.” (Zibechi, 2007, p. 26)

Aprovechando el carácter simbólico que encarnan las obras hidráulicas, en el que predomina una visión del progreso como dominio de la naturaleza y el “autoritarismo”⁵ como actitud política, es decir caracterizada por decisiones autoritarias⁶,

5 Utilizamos el concepto de autoritarismo definido por Giovanni Sartori: “un abuso y un exceso de autoridad que pisotean la libertad” (Sartori, 2008, p. 40) (traducción propia).

6 Por “decisión autoritaria” entendemos “aquella que, de manera genérica, es tomada sin la existencia de un debate público razonado y argumentado” (Aguilera, 2008, p. 104)

estudiaremos cómo los participantes del conflicto reelaboran valores y su imaginario social acerca de la política y la democracia. En otras palabras, en este capítulo se quiere poner en evidencia como “la tradición de resistencia se convierte en otro modo de hacer política” (Regalado, 2010).

Para concluir, el análisis se apoya en las aportaciones que tratan la crisis de la democracia representativa⁷, pero sin enfocar la atención en los límites y las críticas al sistema, sino en las propuestas que emergen desde experiencias de conflicto social. Cómo escribe Sartori la democracia no sólo está en crisis, sino también está en peligro (2008, p. 113) y uno de los problemas que emerge es que existe una gran distancia entre el ideal de la democracia y sus actuaciones (Salvadori, 2009). Ambos autores distinguen entre el ideal y la realidad de la democracia, y mientras el concepto, el ideal, es difícilmente contestado y “todas las principales alternativas a la democracia han desaparecido” (Salvadori, 2009, p. 6) la praxis está siendo fuertemente contestada.

Una parte de la literatura de las ciencias sociales se está dedicando a estudiar las nuevas visiones y propuestas de mejora del sistema democrático que surgen tanto desde los nuevos movimientos sociales como desde colectivos que no se incluyen en esta definición (Della Porta, 2009; Bergua, 2003). Una reciente investigación coordinada por Donatella Della Porta (2009) ha puesto en evidencia el proceso de conceptualización

7 Para una buena aproximación al concepto de democracia remitimos al texto de Giovanni Sartori **Democrazia: cos'è.** (1987) Traducción al castellano: **¿Qué es la democracia?** Madrid: Taurus. 2003.

por parte de organizaciones pertenecientes a los movimientos sociales de varios modelos de democracia que emergen “en una forma más o menos pura” (Della Porta, 2009, p. 3). El resultado de este trabajo refleja que “los movimientos sociales son portadores de visiones alternativas de democracia, habiendo elaborado demandas de cambio radicales no sólo en las políticas sino en la política” (Della Porta, 2009, p. 262).

En las cuestiones ambientales la importancia del concepto de democracia es además reforzada por la relación que hay entre calidad de la democracia y deterioro ambiental (Aguilera, 2007 y 2008). La desigualdad en la toma de decisiones y en la aproximación del capital ecológico del planeta es definido como el principal problema ambiental (Aguilera, 2008, p.97) y existen estudios, como el de Flyvbjerg, Rothengatter y Bruzelius (2002), que analizan la baja calidad de la democracia como expresión de la toma de decisiones sobre la construcción de infraestructuras.

Ese último aspecto nos lleva a destacar algunas de las motivaciones que varios autores han aportado para defender el interés de estudiar los conflictos ambientales como laboratorios políticos. Neveu, por ejemplo, afirma que “las movilizaciones ambientales locales son importantes porque constituyen oportunidades para ejercer la ciudadanía a nivel local” (2002, p. 61). De la misma manera, McAvoy ratifica que “estos ciudadanos proporcionan críticas importantes y sensibles a los planes estatales” (1998, p. 276), críticas que son determinantes para el buen funcionamiento del proceso democrático. En la misma línea, Gibson afirma que los opositores locales crean “un debate democrático rotundo sobre soluciones alternativas,

en el que emerge una política más prometedora que la inicialmente propuesta por los expertos racionales y objetivos” (2005, p. 387). Aportando argumentaciones para demostrar la importancia de estas experiencias en el plano político institucional, Lake (1993) sostiene que estos conflictos son “una componente inherente e inevitable del proceso de desarrollo del territorio” (1993, p. 89) y de acuerdo con esa visión Gordon y Jasper afirman que “estos grupos han cambiado, entre otras cosas, la forma de las políticas ambientales” (1996, p. 160). Finalmente, Krauss hace hincapié en las posibilidades “progresistas y democráticas de las protestas ambientales de las comunidades” (1989, p. 228) y recuerda que el ideal de democracia es central en las luchas de las comunidades, que además elaboran “un concepto de democracia más activo y participativo” (1989, p. 273).

Estas cuestiones nos conducen a una de las hipótesis de nuestro trabajo de investigación que defiende la idea de que las luchas por la defensa del medio ambiente son “luchas “políticas” en tanto que cuestionan las estructuras de poder y plantean una participación activa de las poblaciones en los procesos de toma de decisiones” (Leff, 2004, p. 406).

Marco analítico y metodológico y presentación de los casos

Como ya hemos anticipado, el objeto de estudio de nuestra investigación es la experiencia de los habitantes de un territorio que deciden oponerse a la construcción de una presa que tendrá un impacto importante en su territorio, y

los procesos que los llevan a reelaborar conceptos como el de democracia en el contexto de la experiencia del conflicto. Hemos decidido analizar el conflicto desde la perspectiva de los afectados -incluyendo a otros actores, ecologistas, especialistas e intelectuales, etc., sólo para la reconstrucción de los casos- porque queremos darle voz a los sujetos que viven el conflicto en primera persona, por el simple hecho de vivir en el territorio afectado por la obra, y que no tenían un discurso previo estructurado ni experiencia de acción colectiva de esta intensidad.

Como escribe Donatella Della Porta, “concentrarse en el punto de vista de los activistas no es señal de parcialidad, sino una elección metodológica necesaria para comprender el porqué de sus acciones y poderlas interpretar” (2008, p. 21). Darle voz a quien protesta se convierte así en una elección metodológica que refleja la atención teórica a la construcción subjetiva del significado que los actores atribuyen a su acción.

La investigación se ha basado en la utilización de técnicas de investigación cualitativas y, en específico, de entrevistas semi-estructuradas y en profundidad⁸. La recogida de material, indispensable para la reconstrucción de los conflictos y la preparación del diseño de la investigación, empezó el mes de febrero de 2010, a través de visitas puntuales al pueblo de Coín (Málaga, España) donde nos pusimos en contacto con activistas de una asociación ecologista que lleva años trabajando

8 Los extractos de las entrevistas citados en este capítulo se indicaran con una sigla, E.Sg. para el caso mexicano, y E.Co. para el caso español. Al final del capítulo se encuentra una tabla con el listado de las entrevistas citadas.

en el territorio y que tuvieron un papel muy importante en el desarrollo del conflicto. A través de charlas informales con los activistas, y gracias al trabajo de recopilación y archivo llevado a cabo por ellos, fue posible acceder a una cantidad importante de material, que incluía desde las memorias en las que se resumían los acontecimientos más importantes de la movilización de 2001 a 2009, a material audiovisual de asambleas, charlas con expertos, reuniones, momentos lúdicos, además de documentos oficiales⁹, artículos de prensa local y algunos vídeos de programas emitidos por las televisiones locales que hemos elegido por tratar temas o experiencias claves para la comprensión del conflicto.

Por lo que concierne al caso mexicano, el acceso al pueblo fue posible gracias a la colaboración con un periodista local, y las entrevistas en profundidad se realizaron entre noviembre de 2010 y febrero de 2011, principalmente a habitantes del pueblo de San Gaspar de los Reyes, entre los que contamos con todos los miembros del Comité que se había creado y algunos habitantes que participaron en la lucha, más algunas personas de Teocaltiche, un pueblo cercano en cuyo territorio había varios ranchos afectados.

Para analizar el cambio experimentado por los entrevistados nos apoyamos en la propuesta de Jasper (1997) sobre la dimensión cultural de la protesta, que incluye el examen de creencias cognitivas, respuestas emocionales y evaluaciones

9 Algunos de los documentos y materiales están disponibles en la página web de la Asociación Jara, que dispone de una propia base de datos. <http://www.asociacionjara.com/NewJara/intro.php> (última visita 21/03/2015)

morales, y en el concepto de transformación de conciencia y de conducta descrito por Piven y Cloward (1977), en el contexto de los procesos de movilización social. Este cambio de conciencia se manifiesta en tres aspectos distintos: el primer aspecto del cambio de conciencia es la pérdida de legitimidad que sufre el sistema; el segundo aspecto de esta transformación son las personas que empiezan a demandar nuevos derechos o cambios en los ya existentes; y por último, Piven y Cloward (1977, p. 3-4) hablan de un nuevo “sentimiento de eficacia”, que se produce en el momento en el que las personas que ordinariamente se consideran políticamente impotentes, comienzan a creer en su capacidad para cambiar las cosas. La reelaboración del concepto de democracia, es parte del proceso de transformación de conciencia y de conducta, que los entrevistados describen con la metáfora del “despertar”, proceso en el que las emociones juegan un papel fundamental (Poma, 2014a y 2014b; Poma y Gravante, 2015).

La metodología que utilizaremos para analizar las experiencias de conflicto será el estudio de caso comparado. Hemos elegido esta herramienta porque permite conseguir una descripción en profundidad de los casos elegidos, pudiendo abarcar el problema desde distintas perspectivas, trabajando posteriormente en un análisis comparado (Coller, 2000). Los estudios de caso manifiestan su utilidad en el conocimiento de procesos que pueden ayudar a entender fenómenos más complejos y, al igual que otras metodologías, pueden servir para propósitos tanto exploratorios como descriptivos y explicativos. El estudio de caso explicativo quiere llegar a un nivel más profundo que la mera descripción: el investigador desea

saber *por qué* el objeto está tal como está. Este conocimiento ayuda a resumir todo lo que conocemos acerca del objeto, ayuda a verlo en su contexto y en una perspectiva histórica (Yin, 1994, p. 13). El caso de tipo analítico permite comprobar teorías, confrontándolas con la realidad, pero también se adapta a un método inductivo en el que el investigador estudia el caso sin hipótesis previas, elaborando proposiciones a partir de sus observaciones, que pueden dar lugar a una teoría nueva (Coller, 2000, p. 42-43). En esta investigación, los casos seleccionados nos servirán tanto con una finalidad exploratoria como analítica.

Como hemos anticipado en la introducción los casos estudiados son: el conflicto por la defensa de río Grande, en la provincia de Málaga (España), y el conflicto contra la presa de San Nicolás en Los Altos de Jalisco (México).

El conflicto por la defensa de río Grande involucró al pueblo de Coín (Málaga), que cuenta con unos veinte mil habitantes, y otros pueblos de la comarca, entre los que se destacan Cerralba, por su cercanía con el río, y Pizarra, afectado directamente por el proyecto dado que se abastece del agua del río Grande. El proyecto preveía un azud (pequeña presa) desde el que hubiera salido una tubería que hubiera llevado el agua a Málaga, dejando el río con un caudal muy reducido. Ese proyecto afectaba directamente a las huertas tradicionales del pueblo de Coín, preveía la expropiación de tierras, afectaba a casas de campo para la construcción de las tuberías, y finalmente iba a cambiar radicalmente el uso recreativo del río. Por todas estas razones, los habitantes de Coín y de la comarca se volcaron en el conflicto constituyendo la *Plataforma por la*

defensa de río Grande, consiguiendo que, en mayo de 2007 el proyecto de azud fue oficialmente desestimado.

La presa de San Nicolás, en su proyecto, iba a afectar a casi diez mil personas, ya que preveía la inundación de los pueblos de San Gaspar de los Reyes y San Nicolás de las Flores, en el municipio de Jalostotitlán, (Jalisco, México) y muchos ranchos y tierras fértiles del municipio de Teocaltiche. En 2004 se constituyó el *Comité por la defensa de San Gaspar*, y el movimiento pudo contar con el apoyo de actores externos como el Movimiento Mexicano de Afectados por las Presas y en Defensa de los Ríos (MAPDER), el comité CASA promovido por los hijos ausentes residentes en EEUU, periodistas locales, políticos no comprometidos con el proyecto y protagonistas de experiencias similares procedentes de otras partes del país. Gracias a la presión popular de la gran mayoría de los habitantes de la zona y de los aliados externos se paró la obra y el 31 de mayo de 2005 el gobernador del Estado de Jalisco leyó la declaración de desestimación del proyecto en el pueblo de San Gaspar.

Presentaremos ahora un cuadro comparado de los casos, destacando las características que permitirán comprender el análisis sucesivo, evidenciando similitudes y diferencias.

En relación a los promotores de los proyectos, en el caso español es el Estado, a través de las Confederaciones hidrográficas correspondientes como las instituciones responsables, mientras que en el caso mexicano el proyecto era federal, y la Comisión Nacional de Aguas (CNA) era la institución ejecutora. El hecho de que el Estado fuese el promotor influyó, como veremos más adelante, en la identificación de los responsables y en la reelaboración de la dimensión política de la protesta.

Acerca del uso del agua, en los dos casos el proyecto preveía el trasvase del agua a la zona metropolitana más cercana (Málaga en España, y León en México). Es interesante destacar cómo en todos los casos los afectados reconocen la importancia del agua para el desarrollo de la sociedad. Por esa razón se informan sobre las características de los proyectos y las posibles alternativas que según su criterio, primero, no tienen que afectar a otras personas o comunidades, y secundariamente tienen que respetar el medio ambiente. El hecho de que existan alternativas viables y muchas veces más económicas, y que no afectan a personas, alimenta los sentimientos de ultraje e injusticia que sienten los afectados. Relacionado con eso y como parte de los procesos de reelaboración, en los dos casos, las personas involucradas en el conflicto como afectados se convierten en defensores de sus derechos, denunciando la naturaleza política de los proyectos, que esconden intereses personales de los políticos implicados más que reales motivaciones técnicas o de interés general. Del estudio de los casos emerge claramente la idea de que la decisión de realizar los proyectos respondió más a lógicas políticas que a planteamientos técnicos de política hidráulica (Hernández López y Báez Casillas, 2006; Jiménez Sánchez y Poma, 2011).

Para concluir con las características relacionadas con la obra hidráulica, como afirma Mairal, la realización de un embalse presupone un ‘antes’ y un ‘después’ en la vida de las personas, cambiando “substantialmente las vidas de los individuos afectados por una parte y alterando la estructura socio-espacial por otra (...)” convirtiéndose en “algo muy profundo en la

experiencia vital colectiva” (1993,p. 185). En las experiencias que hemos analizado el momento de ruptura es la amenaza, que por suerte termina no cumpliéndose. En estos casos el ‘después’ es la vuelta a la normalidad, enriquecida por el bagaje de recuerdos, emociones y aprendizaje, que hemos definido como el ‘cambio cultural consecuente al conflicto’. Los ‘después’ en los que nos situamos en nuestra investigación son momentos de aparente normalidad pero que, una vez terminado el conflicto, incorporan la lucha a las acciones cotidianas para sensibilizar a las nuevas generaciones sin perderse ningún movimiento o información que pueda conducir a una nueva amenaza para el propio territorio.

Pasamos ahora al análisis del material biográfico, cuyo objetivo es evidenciar la dimensión política de las experiencias de resistencia, y en particular las reelaboraciones acerca del concepto de democracia, lo que nos permitirá corroborar las ideas presentadas en la primera parte de este trabajo.

El cambio en la dimensión política y la reelaboración del concepto de democracia

El análisis de los conflictos pone en evidencia que en los casos analizados ha habido una reelaboración de la idea de la política, de la percepción de los políticos, de la idea de democracia y de la transformación de las personas en sujetos políticos.

Para empezar, el mundo de la política institucional, el Estado y la clase política, sin olvidar los lobbies y los poderes

que gravitan a su alrededor¹⁰, han sido reconocidos por los habitantes de las zonas afectadas como los responsables de los conflictos. En todos los casos los entrevistados relacionan la política con los negocios y los intereses particulares de los políticos:

“Cuando hay unos intereses así tan grandes del gobierno, ya sabes que no estás jugando (...) hasta donde nosotros sabíamos, eran millones los que había en juego” (E.Sg.6).

Los políticos, para los entrevistados, se dedican a la política sólo para perseguir intereses particulares, es decir, para enriquecerse a costa de los demás, como se puede leer en este extracto:

“¿La política? Yo allí es que no me gusta meterme (...) ¿para mí la política? Mejor que no te diga nada [ríe] (...) por lo que se ve, y además lo vemos todos, llegan al poder, se llenan la cartera y allí te quedas, su buena paga cuando terminan y ¿quiénes sufrimos? Los de los pueblos, siempre” (E.Co.4).

La consecuencia de esta percepción negativa de la política es la construcción de una identidad antagonica entre lo que pertenece al mundo político institucional, cuyos integrantes son responsables de los proyectos que afectan a las comunidades, y la gente:

10 En nuestros casos, poderes conectados con la industria hidroeléctrica, los regadíos, los latifundios, la ganadería industrial, el turismo de masa, etc.

“Aquí en ningún momento ha habido política (...) aquí era la gente” (E.Co.7).

Por todas estas razones, no extraña que las personas expresen su total desinterés en o rechazo de la política institucional:

“A veces hablar con los políticos es perder el tiempo, porque los intereses de ellos, cuando van a llenar los bolsillos o van a beneficiar algo no hay razón que los haga entender.” (E.Sg.1).

“Yo siempre lo he dicho, yo no quiero saber nada de la política, ni de un sector ni de otro” (E.Co.2).

Centrándonos ahora en la percepción de los políticos, que fueron identificados como los responsables de la amenaza, hemos observado que la experiencia del conflicto produjo también un rechazo total hacia ellos¹¹:

“Yo los veía como personas respetables (...) antes, y ya no más miré eso (...) y no son más que unos comprados...no son nada de personas suertudas que llegan al cargo (...) no van con intereses de representar uno a su pueblo (...) para mí fue una muy mala experiencia, en cuanto a eso, conocer

11 “Yo realmente con los políticos no tengo contacto (...) yo conozco antiguos alcaldes de aquí pero a título personal (...) yo la política no es algo que me interese (...) yo creo que un político o un concejal, o un alcalde, ¿qué es un alcalde? ¿Qué es un concejal? (...) es una persona que está allí, que lo hemos puesto nosotros, para que beneficie al pueblo” (E.Co.6).

gentes que consideras respetables, y decir «¿qué tienen de respetable?» (E.Sg.7).

Este rechazo es debido a emociones, como la decepción, el sentimiento de traición, el ultraje por sentirse engañados o el sentimiento de superioridad que caracteriza a los detentadores del poder¹², que llevan a una falta total y absoluta de confianza hacia ellos como afirman estos testimonios¹³:

“Ya no confío casi en nadie, y mucho menos en nuestros gobernantes” (E.Sg.4)

Entre las muchas características negativas que se atribuyen a los políticos hemos podido notar que los entrevistados los consideran falsos, hipócritas y calculadores, o ‘peseteros’¹⁴:

“Siempre que un movimiento ciudadano movilice mucha gente, hace que los políticos se arrimen (...) es inevitable (...) porque los políticos cuando ven que algo se mueve van detrás, para sacar partido, para sacar su rédito, eso es lo que los mueve (...) en definitiva eso es el problema (...). Esa es otra cosa que se aprende, que si se consigue llegar a la gente, al final el político lo mueve en la dirección que quiere porque el político se mueve por las masas” (E.Co.11).

12 “Ellos [los políticos] piensan únicamente que están dentro del gobierno y que ya ellos son todopoderosos” (E.Sg.5).

13 “[hemos aprendido] que no te puedes fiar de los políticos” (E.Co.3 y 3b).

14 “Lo que me cayó mal fue la hipocresía de los senadores (...) las mentiras (...) me cambió la visión de ellos, muchichísimo” (sic) (E.Sg.4).

Estos sentimientos hacia los políticos no prevén diferencias de colores, es decir, los políticos de los partidos mayoritarios son considerados iguales, tanto en España como en México:

“Yo en esto aprendí que ningún partido hace las cosas si no saben que van a tener un provecho, el medio político mexicano me parece muy sucio, donde cada quién trata de llevar agua a su molino y que se friegue el que se friegue” (E.Sg.2).

Añadimos además que personas que creían en la vía institucional para cambiar las cosas, sea a través de la participación en el gobierno local, sea concurriendo en el *iter* burocrático administrativo diseñado para la participación ciudadana, después de estas experiencias han cambiado su opinión y actitud:

“Dimos muchos topes (...) hasta el grupo que hicimos, lo registramos y todo, como una asociación (...) pero vimos que no nos iba a resultar, no había otro más que manifestarnos y andar aquí y allá (...) y es lo que hizo que esto funcionó” (E.Sg.7).

Indagando cómo esta percepción y estos sentimientos hacia la política y los políticos se reflejan en el voto y la conclusión ha sido que la mayor parte de las personas siguen votando, aunque sin convicción, más bien por cumplir con un deber cívico o por no considerar otras alternativas, como se puede apreciar en este extracto:

“Tenéis en cuenta una cosa, que no es sólo quién gane sino la alternativa que haya” (E.Co.5).

La razón de los que deciden ejercer su derecho a no votar resulta ser consecuente sobre todo con el abandono que habían sufrido por parte de los políticos, hacia los que no tenían ya ninguna obligación y ninguna confianza:

“Vino un señor a pedir que votáramos por él (...) dije ‘¿sabes qué? Nosotros no vamos a votar por nadie. ¡Por nadie. Cabrones! Cuando nosotros los ocupábamos nadie nos dio la mano, se volaban de nosotros. Nadie de Jalos nos dio la mano. No hay voto” (E.Sg.13).

Aun así hay que decir que el voto, en general, es percibido como una rutina ceremonial, en la que las personas no tienen poder de decidir realmente. Así pudimos observar como después del conflicto de Coín, en las elecciones administrativas de 2007, ganó el candidato del Partido Socialista (PSOE) que se unió al conflicto, aunque sólo se había integrado después de que la gente ya se había organizado en contra del proyecto que él mismo había autorizado, mientras que en las elecciones sucesivas de 2011 ganó por primera vez desde 1979 el Partido Popular (PP), siguiendo una lógica de “voto castigo”, como afirmó un entrevistado en una charla informal que tuvimos después de las elecciones de 2011.

Por otro lado, otro ejemplo que denota el impacto del conflicto en los habitantes de los territorios amenazados fue la protesta de los habitantes de San Gaspar que en 2007, por

primera vez, fueron a Jalostotitlán, la cabecera municipal de la que dependen, para pedir poder elegir al delegado en el Ayuntamiento, normalmente elegido por el Alcalde:

“Sucedió el pasado martes. Un centenar y medio de pobladores de San Gaspar de los Reyes estuvieron en manifestación en el palacio municipal. El alcalde de Jalos recibió a una comisión en dos ocasiones y se logró un acuerdo: irían con el señor Evaristo Tiscareño para convencerlo de que el delegado en esa población debería salir de una consulta con el pueblo”¹⁵.

Como demuestra este último ejemplo en los casos estudiados, la experiencia de lucha ha influido en el empoderamiento y la toma de conciencia de poder producir un cambio. Y eso se refleja también en los discursos de los entrevistados emergen propuestas sobre cómo tendría que ser la política, por ejemplo, justa, a favor de la gente¹⁶, y ejercida por vocación y no por interés:

“La política sé que debería ser vocación (...) tendría que ser [ejercida por] una persona implicada socialmente (...) y eso se ha perdido totalmente” (E.Co.8).

15 “Nombramiento para 9 horas: San Gaspar de los Reyes eligió a Martín Quezada” Por Miguel Ángel Casillas Báez, en periódico *Los Altos*, 5 de enero de 2007, pág.1.

16 “Me gusta siempre que haya causas justas, y que realmente la política se aplique a favor de la gente, que para eso es, para que los acuerdos que se tomen siempre sean en beneficio de las masas, no de los poquitos” (E.Sg.1).

De la misma manera, las personas expresan sus ideas acerca del papel del gobierno, que tendría que ocuparse de las necesidades del pueblo, representando realmente su voluntad, como podemos apreciar en estos extractos¹⁷:

“El gobierno es para la gente que se porta mal, la que hace daño, pero para la gente que está apoyando (...) él debe de cuidar todo lo bueno del pueblo (...) apoyarlos en todas sus necesidades. ¿El papá para que está?¹⁸ Para ver lo que hace falta en una casa, no es para venir a quitarle a la mamá y a los hijos [el producto de] lo que ellos están trabajando. Ellos [los políticos] están allí porque uno los ha puesto y porque confió en ellos, o por tarugos (...0 porque el gobierno no más para eso sirve” (E.Sg.5).

En fin, el gobierno tendría que ser, según esa última metáfora, como un buen padre de familia, responsable, cariñoso y atento a las necesidades de los demás miembros de la familia.

Sobre la reelaboración del concepto de democracia todos los entrevistados ponen en duda la naturaleza democrática del sistema vigente a partir de su experiencia, como se puede apreciar en este testimonio:

17 “Yo lo que digo es que si tú entras en la política y te eligen de alcalde, pues tú tienes que intentar hacer lo mejor para tu pueblo (...) es la verdad que los políticos estaban todos metidos en el tema “a medias” de una forma u otra (...) si lo presionaron, ¿que tenían que hacer? Tenían que estar allí, el pueblo es el que decide, es que tiene que haber mucha cantidad de gente” (E.Co.4).

18 Nótese la metáfora utilizada para describir el papel del gobierno, la del padre de familia.

“Perdí la fe en la democracia (...) aquí en México tenemos una democracia carísima, pero como que no es democracia (...) yo siento que no es democracia aquí (...) antes sí creía yo que había democracia, pero con estas cosas que he visto (...) cómo le hacen no sé” (E.Sg.7).

Por lo que concierne a España, siendo la democracia española muy joven¹⁹, lo que emerge en las entrevistas es la desconfianza de los entrevistados en ese sistema, que en treinta años no se demostró a la altura de las expectativas de los ciudadanos. Un entrevistado afirmó que “la democracia es un día” (E.Co.1), frase con la que subraya que fuera del día de las elecciones los ciudadanos no son escuchados. El sentimiento de traición que surge por haber creído en el cambio que hubiera proporcionado el fin de la dictadura y la llegada de la democracia en España en 1975, y que en muchos casos no llegó, alimenta la indignación. Y eso podría explicar la explosión del “Movimiento de los Indignados” españoles, o Movimiento 15M surgido en 2011, cuyo eje se encuentra en el sentimiento de traición por parte del sistema democrático que no supo estar a la altura de las expectativas de los españoles.

Confirmando la lejanía entre la idea y la praxis democrática que hemos comentado en el apartado teórico (Salvadori, 2009), lo primero que se destaca en los dos casos analizados es una desilusión común hacia este concepto:

19 En la práctica, España salió de la dictadura militar franquista sólo a finales de los años setenta, después de cuarenta años de un régimen nacional-católico que empezó en 1939, después de tres años de guerra civil en la que fueron asesinados millones de españoles.

“La democracia en nuestro país no existe, la democracia es una palabra que usan ellos como políticos, como bandera, para vanagloriarse de algo (E.Sg.9).²⁰

“¿Democracia? No sé. La democracia la tienen los ricos. Los pobres seguimos casi igual” (E.Co.4).

Como afirma este último entrevistado la idea de democracia también está asociada a la de desigualdad, de injusticia. Las reglas de los sistemas democráticos no se aplican de manera igualitaria a todas las personas, y eso alimenta la identidad antagónica que se construye en estos conflictos, entre las personas que sufren injusticias y las que las causan. Esta identidad antagónica, gracias a la empatía y la solidaridad, es capaz de unir y acercar a individuos que pertenecen a contextos totalmente distintos, tienen visiones del mundo distintas, ideologías distintas, etc. pero comparten su condición de subordinación.

Los entrevistados evidencian además cómo la democracia, al igual que lo que hemos podido observar en la percepción de la política, esconde intereses personales y sólo proporciona ventajas para algunos²¹:

“Si estamos en democracia, cuando se hace una cosa, debería ser bueno para todos, no para unos pocos, aquí la democracia se queda en la mitad, siempre [lo] bueno para algunos y [lo] malo para el resto” (E.Co.4).

20 “Pero no existe, porque en el momento que tú los ocupas, nadie te ayuda, entonces ¿dónde está la democracia?” (E.Sg.9).

21 “No hay democracia, son puros intereses personales” (E.Sg.9).

Aun así, se confirma el argumento ya mencionado de Salvadori (2009) cuando afirma que a pesar de las contestaciones a la praxis, el ideal de democracia es difícilmente contestado:

“La palabra democracia, en sí, es (...) fantástica, y si se considera como tal” (E.Co.4).²²

“La democracia (...) yo creo que (...) lo que yo pienso (...) yo creo que implica el respeto, la honestidad y los valores” (E.Sg.6).

En el caso español, como es fácil de entender, el concepto de democracia es elaborado a partir de la comparación con la dictadura, y por eso es considerado claramente un sistema mejor que el precedente, aunque con muchos problemas, como se puede leer en este testimonio:

“¿Democracia? No es lo que había antes. Porque antes, yo por lo que contaba mi abuelo, antes estaba el señorito, y tú tenías que estar a la orden del señorito, tú tenías que hacer lo que ellos decían, entrar a la hora que ellos quisieran, y te pagaban lo que a ellos les daba la gana, pero hoy realmente no te creas que hay muchas diferencias, porque hoy el que tiene poder hace lo que le da la gana (...) y el que es una persona normal, de a pie, que te metas en algún

22 Pero luego se constituye una normativa, unas leyes, unas constituciones en función a los intereses de los políticos de turno, que siempre tratan de llevarse las cosas a su terreno y tratan de llevarlas a una evolución, a un progreso que es el que ellos creen que es el más adecuado, y no es precisamente lo que creemos nosotros que es el más adecuado, un futuro artificial (...) y la democracia (...) hay que seguir trabajando mucho” (E.Co.4).

problema (...) te vas a enterar. Aquí el que tiene el poder es el que siempre ha mandado, y seguirá mandando. Ahora podemos hablar un poquito más (...) podemos defendernos un poquito más...pero realmente...métete en algún follón o cualquier problema (...) te vas a enterar (...) que se meta un pez gordo en un problema, no le hacen absolutamente nada (E.Sg.9).”

El conflicto, y la amenaza de perder el río en Coín y el pueblo en San Gaspar, resulta ser un momento de ruptura, en el que las personas reflexionan sobre el sistema en que viven. Las expectativas que cada individuo tenía influyen en las emociones que ellos sienten (Jasper, 2014), y los sujetos que esperaban apoyo por parte de los políticos locales o un proceso democrático de toma de decisión son los que más se indignaron.

La experiencia de los sujetos resulta así ser central en la reelaboración del concepto de democracia, entre otras cosas, tanto porque de la experiencia biográfica de las personas se construyen las expectativas, como por las alternativas que puedan surgir de la experiencia durante el conflicto. De hecho, un elemento muy interesante que emerge en las entrevistas, porque nos reconduce al proceso de elaboración de nuevos conceptos de democracia, es que para los protagonistas de estas experiencias, democracia es lo que habían vivido en el pueblo. En el caso de Coín eso emergió expresamente, como se puede leer en estos extractos²³:

23 “Yo creo que está todo muy quemado, todo el tema de la política, de modelos políticos, que si marxismo que si liberalismo (...) yo incluso, lo mío sale más de las tripas y más del pueblo, como lo he vivido aquí, o sea, de lo que veo en la gente” (E.Co.8).

“Para mí una democracia es lo que se vivió en Coín, de que la gente fuera capaz de decidir cuál es su futuro, y su futuro es que no querían un azud en río Grande. Y la gente votó que no querían un azud. ¿Cómo votó?: no hizo falta hacer una urna, [se votó] en una asamblea” (E.Co.7).

Por lo que concierne San Gaspar, los entrevistados confirmaron que para ellos es normal unirse para proporcionar servicios al pueblo o ayudar a un conciudadano enfermo a través de rifas y solidaridad, o recolectar dinero para construir la escuela secundaria, abrir una biblioteca o remodelar la iglesia. Cuando el Estado es ausente, por la razón que sea, las personas se organizan para resolver sus problemas. Esa no es una prerrogativa de los conflictos, pero en estos casos la experiencia de resistencia creó las condiciones para que en estas comunidades se produjesen experiencias de auto-organización y autogestión, que se pueden considerar formas de democracia directa.

En cuando a la elaboración de nuevas ideas alrededor del concepto de democracia, las ideas que han emergido es que la democracia tendría que mejorar la vida de las personas, sin distinciones²⁴:

“Desgraciadamente eso a mí me hace dudar de la democracia en México todavía, para que alcance su totalidad creo que faltan años y espero que no sean necesari-

24 “La investigación, la cultura, la información, la enseñanza...los esfuerzos es que deben ir dirigidos allí (...) a que todo el mundo tenga acceso a esa cultura, todo el mundo tenga acceso a esa formación, todo el mundo tenga acceso a las comodidades básicas, pero todo el mundo, o por lo menos la mayoría de las personas” (E.Co.6).

rias revoluciones u otros movimientos para hacer entender a la clase política que ya queremos ver resultados reales, transformaciones, acuerdos, que en verdad mejoren la vida de los pueblos, porque hay con que mejorarla” (E.Sg.1).

Otra de las ideas que aflora en las entrevistas es la necesidad de promover una mayor participación ciudadana en los procesos de toma de decisión²⁵:

“Mayor participación ciudadana. (...) Poder expresar mi opinión, una más, pero allí está (...). Si no se participa solamente hay una opinión, que es la de la Administración.” (E.Co.2).

En la misma línea, un elemento que se destaca de los demás es que un proceso democrático tendría que promoverse desde la ciudadanía, desde abajo²⁶:

“Creo que la forma de cambiarlo es desde abajo y apostando por la confianza (...) trato de rodearme en un ambiente de con-

25 “Una democracia es cuando el pueblo toma parte en las decisiones de lo que se debe hacer o no, en cada región” (E.Sg.1).

26 “evidentemente tendrá que haber una organización, pero una organización más de abajo, más abajo desde la gente, y hay que volver a una historia así y que los políticos y las personas que se preocupan por los demás sean bien considerados” (E.Co.8).

“nosotros como comunidad creo que, si la soberanía emana del pueblo, creo que esta es una decisión que el pueblo debe también intervenir, debe también dar su opinión” (E.Sg.1).

fianza, porque sé que puedo confiar en el grupo que se ha consolidado, por ejemplo en la movilización de río Grande” (E.Co.4).

Terminamos aquí esta parte en la que hemos querido presentar la percepción del concepto de democracia y sus reelaboraciones. Como veremos a continuación, las personas implicadas en estos conflictos aplican sus ideas y reelaboraciones en su vida diaria, y aunque esto no produzca un cambio inmediato en el actual sistema democrático, produce un cambio en los sujetos, que salen fortalecidos de la experiencia de lucha.

Del análisis del cambio cultural que las personas experimentan a raíz de la lucha por la defensa de su territorio (Poma, 2013), emerge que los entrevistados confirman su compromiso en la defensa del mismo, como afirma esta mujer:

“Vamos a estar siempre en este pueblito luchando por él y por nosotros” (E.Sg.5).

Su compromiso, en línea con sus valores que han sido reelaborados gracias a la experiencia de lucha, puede ser el punto de partida de otra práctica política que además se fundamenta en la experiencia cotidiana y en las emociones²⁷:

27 “Yo soy apolítica, yo no entiendo de política, entre otras cosas porque no veo tampoco la necesidad. Lo que habría necesidad es tener más sentido común, y de tener más ganas de que se viva mejor en general, no unos pocos, a costa de otros pocos (...) que no lo entiendo, no puedo concebir ese abuso, entonces no estoy hablando de política, estoy hablando de general, del mundo, de la vida en general” (E.Co.6).

“Es meterte a luchar, a matar o morir en lo que te toque, porque es demasiado dejar que las autoridades se burlen de la gente, porque siempre dicen ‘estamos contigo, estamos contigo’ y nunca te respaldan en nada” (E.Sg.9).

En la misma línea, en los casos analizados se observa una mayor atención hacia lo que pasa en el territorio a través de un mejor y más efectivo control del mismo, estando pendientes de las informaciones que les pueda perjudicar o interesar, para no ser sorprendidos por nuevos proyectos:

“Hace tiempesito vinieron personas que la gente pensaba venían a insistir con lo de la presa, y que andaban midiendo todo lo cercano al río, y andaban midiendo, y eran ingenieros, y duraron días y un día dije ¿qué andan haciendo?²⁸

“Tememos un poco que vuelvan a intentar sacarlo [al proyecto] otra vez (...) yo de vez en cuando llamo a Salvi [para saber cómo van las cosas] aunque ahora mismo están las cosas tranquilas, nosotros segui-

28 ¿Qué andan haciendo, todavía siguen con su lata de la presa? Dijo [el ingeniero] “No Señora, ahora van a salir beneficiados, vamos a hacer una planta tratadora” (...). Ha pasado tiempo y no se ha visto ningún movimiento de nada, no sé si sea eso (...) porque siempre hablaron con puras mentiras. Nosotros hemos pensado que posiblemente estaban midiendo hasta dónde posiblemente iba a llegar el agua, si es que llega (...) si en verdad fuera eso ya tendrían que estar trabajando, y no se ve movimiento de nada (...) no más anduvieron midiendo y un buen tiempo (...)y esto es hace poco, no hace tanto” (E.Sg.5).

mos para adelante, estudiando, llamando a gente” (E.Co.4).

En los dos casos analizados encontramos ciudadanos más atentos, más informados, o que por lo menos intentan mantenerse actualizados. Estas personas son conscientes del riesgo al que se enfrentan al delegar las decisiones sobre su territorio, y se demuestran listos y despiertos para reaccionar en el caso que se presente una amenaza:

“Nosotros estamos listos para cuando vengan y los vamos a corretear, cuantas veces sean necesarias” (E.Sg.13).

“El despertar está latente (...) hemos sabido trabajar (...) por eso la gente permanece alerta. La llama está latente (...) la gente tiene la mosca en la oreja” (E.Co.7).

Además, hemos podido comprobar que como consecuencia de la falta de confianza, los entrevistados ya no se creen lo que les cuentan:

“Y [cuando el gobernador anunció que se desestimaba el proyecto] yo decía ‘no es cierto, nos están engañando’ y no lo creí yo ni le aplaudí, dije ‘son mentiras’” (E.Sg.2)

Las personas que vivieron la experiencia de lucha ya no están dispuestos a aceptar la actitud del gobierno u otra amenaza, sin reaccionar²⁹:

29 “El caso de río Grande te da el empuje para saber que si nos sumamos todos y nos sumamos cada vez más personas se puede parar todo lo que consideremos

“Es una actitud de que el gobierno entienda que aunque es muy poderoso, lo que tú quieras, pero no siempre puede hacer lo que le da su gana, o sea que tiene que respetar a las personas, porque es para ellas para quienes está gobernando, para quienes está trabajando” (E.Sg.6).

La investigación confirma así que además de la pérdida de legitimidad en el sistema por causa de la pérdida de confianza y apoyo de los ciudadanos, descrita por Piven y Cloward (1977), la transformación de conciencia y de conducta lleva a desarrollar un sentimiento de eficacia, es decir, el aprendizaje de que es posible cambiar el *status quo*, a través de la movilización, como confirman estos testimonios:

“Ha quedado la experiencia de saber que te puedes manifestar y que alguna vez hay alguien que te escucha” (E.Co.1).

“No vamos a dejarlo esto en manos de un abogado o de un grupo político, porque esto es un problema de nosotros y no se puede ganar legalmente” (E.Sg.7).

Otra consecuencia de la experiencia del conflicto se refiere a la toma de conciencia de que el pueblo tiene poder para cambiar las cosas:

que no estamos a gusto o que no estamos de acuerdo y que Coín no se tenga que mantener tan pasivo. Yo espero que cuando haya otra problemática por el estilo, la gente simplemente tenga que recordar, o los que están en la mesa [de decisiones] recordar de cuando ocurrió lo de río Grande, y ya la gente va a volver a recordar lo que a ellos le ha tocado vivir” (E.Co.5).

“Por esto está el pueblo, para decir: Oye, que somos los que te votamos, los que vamos a decidir lo que queremos y lo que no queremos” (E.Co.7).

La transformación de la conciencia conlleva finalmente a desarrollar un discurso crítico en los ciudadanos que, aunque no se traduzca en un abandono de la práctica del voto, incluye la conciencia de los límites de la delegación y la necesidad de participar en la toma de decisiones:

“Está muy bien quién esté gobernando, aunque sea el partido que nosotros queremos, pero hay que estar siempre atentos a lo que se está haciendo y a lo que se está haciendo” (E.Co.5).

Se pone en primer plano el papel de las personas, de sus acciones y su responsabilidad en la dinámica de la toma de decisiones³⁰:

“Yo creo que hemos dejado todo en manos de los políticos y los políticos se han vuelto todos unos sinvergüenzas, y así nos va (...) también lo que hay es culpa de todos, de dejadez, de comodidad, de no participar, de -yo a lo mío- (...) y creo también que eso nos lo han infundado, -seáis así que es más cómodo, consumid-” (E.Co.8).

30 “Aprendimos en primer lugar a no creer en los políticos, a no creer en gobiernos, a que son luchas sin cuartel de que tú solo, tú solo te las tienes que rifar como comunidad, y unirte tú como pueblo y defendernos como sea, porque a nosotros nos fue mal con el gobierno y nos fue mal con la iglesia” (E.Sg.9).

Por último, hemos podido comprobar que en todos los casos existe legitimidad en la lucha como vía para cambiar las cosas, como podemos apreciar en estos testimonios³¹:

“Es que hay que luchar por la vida que uno tiene, aunque te cueste el puesto de trabajo, (...) pero que hay que seguir siempre adelante, que hay muchas posibilidades de éxito” (E.Co.2).

Estos cambios son aún más significativos si consideramos que para muchas de las personas entrevistadas no sólo el conflicto representaba la primera experiencia de lucha, sino que también habían tenido prejuicios hacia otras personas que luchaban³²:

“Me ha servido porque antes [mi actitud] era de que si había un conflicto, había algo, yo decía ‘bueno eso no va conmigo’” (E.Co.1).

Finalmente la experiencia de lucha pone en evidencia la noción de que el pueblo tiene legitimidad para resistir:

31 “Realmente nos dejó muchas experiencias bonitas y una es esa de que si no alzamos la voz, si no nos ponemos las pilas, nunca vamos a salir adelante, y a veces los malos gobernantes, o los malos dirigentes, o las cosas que pasan, a veces es porque uno se las busca, porque uno se queda callado, porque no actúas, porque permites que sobrepasen tus derechos” (E.Sg.6).

32 “Cuando tú sales a manifestarte pues la gente nunca se imagina que andas tú haciendo algo legal, algo legítimo, por tu propiedad, por tu gente. Si tú miras una reunión de gente manifestándose, cuando tú nunca has vivido eso, muchas veces piensas que son gentes que no tienen razón de hacer lo que están pidiendo, que es ridículo lo que hacen” (E.Sg.7).

“Si los cristeros lucharon (...) fue un precedente, esto es otro precedente de cómo podemos enfrentar este tipo de decisiones (...) tenemos que seguir haciendo sentir al gobierno la voz del pueblo, que es la que tiene más valor, [más] que la de ellos” (E.Sg.1)

“[*Manifestarse*] es la única forma de presionar a los políticos” (E.Co.4).

La lucha se convierte también en un patrimonio cultural de la comunidad y un precedente para las generaciones venideras que tendrán que defender el territorio en el futuro, como podemos apreciar leyendo estos extractos:

“Es una experiencia que nunca se le va a olvidar a la gente, ni a los niñitos, porque hasta los niñitos andaban en la revuelta, y (...) ellos ya van a vivir con eso, (...) ellos van a saber qué es lo que tienen que hacer para seguir defendiendo” (E.Sg.9).

Por último, lo que emerge tanto en San Gaspar como en Coín, es que todo el mundo quiere aprovechar la tranquilidad proporcionada por el éxito del conflicto, pero sin bajar la guardia:

“La verdad que ahora mismo estamos tranquilos, estamos contentos, pero hay siempre que dar un poco (...) es que nos dijeron que eso ya no se iba a hacer, que esto estaba totalmente quitado (...) ¿pero tú te fiarías?” (E.Co.4).

“Y no sé qué vaya a pasar después, si igual pueden cambiar de opinión y quieren regresar al proyecto (...) pero por lo menos estamos ahorita ya más tranquilos. No seguros porque nunca sabes lo que va a pasar, pero estamos más tranquilos por esta parte” (E.Sg.6).

Esa tranquilidad es la meta anhelada durante el conflicto que, muchas veces, es interpretada por analistas y activistas de los movimientos sociales como egoísmo, ya que estas personas no se convierten en activistas de organizaciones ambientalistas, sociales o políticas. Lo que no se tiene en cuenta en estos tipos de análisis es la intensidad emocional que acompaña estas experiencias, y que conlleva la necesidad de descansar y aprovechar de la tranquilidad una vez terminado el conflicto. Además, tampoco se considera como actividad política el trabajo cotidiano que las personas llevan a cabo a nivel micro, simplemente educando a sus hijos, informándose u organizándose en asociaciones que promueven los valores aprendidos durante el conflicto en el territorio, prácticas cotidianas que una lectura de estas experiencias desde abajo pone en evidencia.

Terminamos este análisis en el que hemos presentado el cambio vivido por los habitantes de dos territorios amenazados por represas y que defendieron su tierra. Hemos descrito la percepción de la política y de los políticos por parte de los protagonistas de los conflictos analizados, y el proceso por el que estos actores llegan al concepto de democracia y a su reelaboración. Luego, hemos descrito el cambio de las personas en sujetos políticos, producto del proceso de empoderamiento, y cómo se manifiesta esta transformación, por ejemplo, en el

rechazo de la delegación o en la legitimación de la protesta como estrategia para defenderse y conseguir ejercer sus derechos. Después de haber tratado la dimensión política del empoderamiento, pasamos ahora a las conclusiones de este capítulo.

Conclusiones

Esta primera aproximación a la dimensión política relacionada con los conflictos ambientales nos ha permitido apreciar las percepciones y las reelaboraciones de valores y conceptos por parte de los participantes en las luchas por la defensa de río Grande, en España, y contra la presa de San Nicolás en México. El enfoque desde abajo se ha demostrado eficaz a la hora de conocer procesos de transformación hasta ahora no visibles a los análisis de estas experiencias.

De hecho, analizando la experiencia de los afectados que se rebelaron contra la construcción de las dos infraestructuras hidráulicas, hemos podido apreciar el “despertar” de las personas y la transformación de conciencia y de conducta que ellos experimentaron. El conflicto se convierte en un momento de ruptura tanto con el Estado que promueve el proyecto como con el paradigma que se esconde detrás de promoción de las infraestructuras, así como con la visión del mundo que las personas tenían hasta el momento. Así, frente a la desilusión y desconfianza con el sistema político tradicional, encontramos experiencias de auto-organización y la elaboración de nuevos valores. Por ejemplo, la democracia se delinea como un sistema político apreciado, pero que necesita un esfuerzo colectivo para

que supere el carácter ceremonial y se convierta en una democracia real. Los valores que se asocian a la idea de democracia son el respeto, la confianza, la cooperación. Las características que tendrían que calificar un sistema verdaderamente democrático serían lo colectivo, lo público, la igualdad entre los seres vivientes dentro del respeto por las diferencias culturales. A las características del sistema político se sumarían además un modelo de vida más centrado en las relaciones humanas. Lo que emerge del imaginario de los entrevistados es un modelo de sociedad en el que la gente de pie, o como dijo una entrevistada “que trabaja de sol a sol” (E.Sg.9), pueda ver mejorada su calidad de vida. Haber tenido que enfrentarse a un proyecto que afectaba a su territorio ha provocado en los participantes del conflicto una transformación de su visión del mundo.

Aunque las diferencias culturales y socio-políticas comportan diferencias entre los casos analizados, lo que podemos apreciar es que la percepción de la política institucional sea parecida tanto en el caso español como en el caso mexicano. Eso se puede comprender poniendo la atención en las emociones experimentadas por parte de la gente durante el conflicto y en su relación con los políticos. Las emociones hacia los políticos están relacionadas con experiencias negativas: en ambos casos las personas se sintieron engañadas, sintieron que se les faltó el respeto, se enfadaron, se indignaron, se sintieron abandonadas. Las emociones relacionadas con experiencias positivas fueron experimentadas en los lazos de comunidad, en la solidaridad, en el sentirse parte de una causa común y finalmente en el éxito de las luchas, gracias a las que los dos proyectos hidráulicos no se llevaron a cabo.

Como escribimos en la introducción de este trabajo, las presas están cargadas de simbolismo y la gestión del agua es un ámbito en el que se juega la legitimidad de los sistemas democráticos. Los conflictos que surgen como consecuencia de la gestión de este recurso mueven valores y emociones que llevan la gente a replantearse la manera de ver el mundo y la política. Aunque la transformación de conciencia y de conducta que las personas experimentan gracias a la experiencia de lucha no tenga una repercusión visible e inmediata, estos cambios y reelaboraciones pueden ser la base para la creación de nuevas reglas de convivencia y de autogobierno que pueden surgir de las comunidades locales, como ya han surgido en experiencias de autonomía en distintas épocas y lugares.

Bibliografía

Aguilera Klink, Federico. Deterioro ambiental y deterioro de la democracia: el caso canario. En **Papeles de relaciones ecosociales y cambio global**, Nº. 99, p. 91-100, 2007.

---- Calidad de la democracia y medio ambiente (el caso de Puerto de Granadilla en Canarias). En **¿En qué estamos fallando?: cambio social para ecologizar el mundo**. Riechmann, Jorge (coord.). Barcelona: Icaria, 2008. p. 93-128.

Bergua Amores, José Ángel. La crisis de la democracia y la auto-organización anárquica. En **Nómadas: revista crítica de ciencias sociales y jurídicas**, Nº. 7, 2003.

Burningham, Kate. Using the Language of NIMBY: a Topic for Research, not an Activity for Researchers. En **Local Environmental: The International Journal of Justice and Sustainability**, Vol. 5, Nº 1, p. 55-67, 2000.

Casillas báez, Miguel Ángel. Nombramiento para 9 horas: San Gaspar de los Reyes eligió a Martín Quezada. En **periódico Los Altos**, 5 de enero de 2007, p.1.

Castro, Jose Esteban. Presentación. En **Anuario de Estudios Americanos**. Dossier: Agua y desigualdad en América Latina, Vol. 66, Nº. 2, p. 15-22, jul-dic. 2009.

Coller Porta, Xavier. **Estudio de Caso**. Madrid: Cuadernos CIS, 2000.

Dear, Michael. Understanding and Overcoming the NIMBY Síndrome. En **Journal of the American Planning Association**, Vol. 58, N° 3, p. 288-301, 1992.

Della Porta, Donatella. Eventful Protest, Global Conflicts. En **Distinktion: Scandinavian Journal of Social Theory**, N° 17, p. 27-56, 2008.

Della Porta, Donatella (Ed.). **Democracy in Social Movements**. London: Palgrave Macmillan, 2009.

Della Porta, Donatella y Piazza Gianni. **Le ragioni del NO. Le campagne contro la TAV in Val di Susa e il ponte sullo stretto**. Milano: Feltrinelli, 2008.

Devine-Wright, Patrick. Rethinking NIMBYism: the Role of Place Attachment and Place Identity in Explaining Place-Protective Action. En **Journal of Community & Applied Social Psychology**, N° 19, p. 426-441, 2009.

Durán, Juan Manuel; Sánchez Martín y Escobar Antonio (Eds.). **El agua en la historia de México**. Guadalajara, México: Universidad de Guadalajara, 2005.

Fedi, Angela y Mannarini, Terri (Eds.). **Oltre il Nimby. La dimensione psico-sociale della protesta contro le opere sgradite.** Milano: FrancoAngeli, 2008.

Flyvbjerg, Bent; Bruzelius, Nils y Rothengatter, Werner. **Megaprojects and Risk: An Anatomy of Ambition.** Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

Freudenberg, William R. y Pastor, Susan K. Nimbys and Lulus. Stalking the syndromes. En **Journal of social issues**, Vol. 48, Issue 4, p. 39-61, Winter 1992.

Gasparello, Giovanna y Quintana Guerrero, Jaime. **Otras geografías. Experiencias de autonomías indígena en México.** Ciudad de México: UAM, 2009.

Gibson, Timothy A. NIMBY and the Civic Good. En **American Sociological Association**, Vol. 4, N°. 4, p. 381-401, 2005.

Goodwin, Jeff; Jasper, James M. y Polletta, Francesca (Eds.). **Passionate Politics: Emotions in Social Movements.** Chicago: University of Chicago Press, 2001.

Gordon, Cynthia y Jasper James M. Overcoming the “NIMBY” Label. Rethorical and Organizational Links for Local Protestor. En **Research in Social Movements, Conflict and Change**, N° 19, p. 159-181, 1996.

Hernández López, José de Jesús y Casillas Báez Miguel Ángel. Impacto social e intereses económico políticos en la formación de megacuencas. El caso de la presa de San Nicolás, Jalisco. Ponencia en **Tercer coloquio internacional de temas jaliscienses**. Ayuntamiento de Lagos de Moreno, Guadalajara, 2006.

Jasper, James M. **The Art of Moral Protest: Culture, Biography, and Creativity in Social Movements**. Chicago: University of Chicago Press, 1997.

---- Constructing Indignation: Anger Dynamics in Protest Movements. En **Emotion Review** Vol. 6, N°. 3, p.208–213, 2014.

Jiménez Sánchez, Manuel y Poma Alice. Lógicas en conflicto. Conocimiento experto y política en la movilización social en defensa de río Grande (Málaga). En **ARXIUS**, N°. 25, p. 59-70, 2011.

Kelly, Janice R. y Barsade, Sigal G. Mood and emotions in small groups and work teams. **Organizational Behavior & Human Decision Processes**, Vol. 86, Issue 1, p. 99-130, sept. 2001.

Lake, Robert W. Planners' Alchemy Transforming NIMBY to YIMBY: Rethinking NIMBY. En **Journal of the American Planning Association**, Vol. 59, N°. 1, p. 87-93, 1993.

Leff, Enrique. **Racionalidad ambiental. La reapropiación social de la naturaleza**. Ciudad de México: Ed. Siglo XXI, 2004.

Mairal Buil, Gaspar. «Perder el pueblo». Antropología aplicada y política hidráulica. En **Revista de antropología social**, Nº 2, p. 185-237, 1993.

Martínez Alier, Joan. **El ecologismo de los pobres. Conflictos ambientales y lenguajes de valoración**. Barcelona: Icaria, 2004.

McAvoy, Gregory E. Partisan Probing and Democratic Decisionmaking: Rethinking the NIMBY Syndrome. En **Policy Studies Journal**, Vol. 26, Nº. 2, p. 274-292, 1998.

McClymont, Katie y O'hare Paul. 'We're Not NIMBYs!' Contrasting Local Protest Groups with Idealised Conceptions of Sustainable Communities. En **Local Environment: The International Journal of Justice and Sustainability**, Vol. 13, Nº. 4, p. 321-335, 2008.

McCully, Patrick. **Ríos Silenciados. Ecología y política de las grandes represas**. Buenos Aires: Proteger Ediciones, 2004.

Neveu, Catherine. NIMBYs as Citizens: (Re)defining the 'General Interest'. En **Focaal- European Journal of Anthropology**, Nº. 40, p. 51-66, 2002.

Pearce, Fred. **The Dammed: Rivers, Dams and The Coming World Water Crisis**. London: The Bodley Head, 1992.

Piven, Frances Fox y Cloward, Richard A. **Poor People's Movements**. New York: Pantheon Books, 1977.

Poma Alice y Gravante Tommaso. Analyzing resistances from below. A proposal of analysis based on three struggles against dams in Spain and Mexico. En **Capitalism, Nature, Socialism**, Vol. 26, Nº. 1, p. 59-76, 2015.

Poma Alice. Conflictos ambientales y cambio cultural: un análisis desde la perspectiva de los afectados. **Tesis doctoral**. Universidad Pablo de Olavide, Sevilla, España, 2013.

---- Emociones y subjetividad: un análisis desde abajo de las luchas por la defensa del territorio. En **Paper. Revista de Sociología**, vol. 99, Nº 3, p. 377-401, 2014a.

---- Más allá de la resistencia: Emociones y cambio cultural en dos experiencias de conflictos contra obras hidráulicas en España y México. En **Agua y Territorio**, Vol. 1, Nº. 4, p. 96-106, 2014b.

Porto Gonçalves, Carlos Walter. **Geo-grafías. MMSS, nuevas territorialidades y sustentabilidad**. Ciudad de México: Siglo XXI, 2001.

Regalado, Jorge y Bañuelos Medina Luis H. La gestión del agua en Jalisco. En Navarro García, Jesús Raúl y Regalado Santillán Jorge (Eds.). **El debate del agua en Jalisco y Andalucía**. Sevilla: Escuela de Estudios Hispanoamericanos (CSIC) y Asociación cultural la otra Andalucía, p. 153-184, 2006.

Regalado Santillán, Jorge. **Los movimientos sociales y el poder. La otra campaña y la coyuntura política mexicana.** Taller Editorial: La casa del mago. Guadalajara, México, 2007.

---- **Los movimientos sociales en México. La vía autonomista y comunitaria.** Ponencia presentada en el encuentro de REMISOC, nodo occidente el 7 de octubre de 2010.

---- Notas deshilvanadas sobre otra epistemología. En Regalado, Jorge et al. **Hacer política para un porvenir más allá del capitalismo.** Guadalajara, México: Grietas Editores, p.167-181, 2012.

Roy, Arundhati. El máximo bien común. En VV.AA. **El libro del agua.** Barcelona: Debate, p. 17-92, 2008.

Salvadori, Massimo. **Democrazie senza democrazia.** Bari: Laterza, 2009.

Sartori, Giovanni. **¿Qué es la democrazia?** Madrid: Taurus, 2003.

----- **La democrazia in 30 lezioni.** Milano: Oscar Mondadori, 2008.

Wolsink, Maarten. Invalid Theory Impedes our Understanding: a Critique on the Persistence of the Language of NIMBY. En **Transactions of the Institute of British Geographers**, Vol. 31, N° 1, p. 85-91, 2006.

Yin, Robert K. **Case Study Research. Design and Methods.**
London: SAGE, 1994.

Zibechi, Raul. **Autonomías y emancipaciones. América Latina en movimiento.** Lima: Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales, UNMSM, 2007.

---- **Brasil potencia. Entre la integración regional y un nuevo imperialismo.** México: Bajo Tierra Ediciones, Jóvenes en Resistencia Alternativa, 2012.

Tabla de las entrevistas citadas

SIGLA	Genero (H/M)		Fecha entrevista
E.Sg.1	H	Miembro del Comité Pro San Gaspar	Noviembre 2010
E.Sg.2	M	Miembro del Comité Pro San Gaspar	Noviembre 2010
E.Sg.4	H	Miembro del Comité Pro San Gaspar	Noviembre 2010
E.Sg.5	M	Miembro del Comité Pro San Gaspar	Noviembre 2010
E.Sg.6	M	Miembro del Comité Pro San Gaspar	Enero 2011
E.Sg.7	H	Afectado Teocaltiche	Enero 2011
E.Sg.9	M	Miembro del Comité Pro San Gaspar	Enero 2011
E.Sg.13	M	Habitante San Gaspar	Enero 2011
E.Co.1	H	Habitante Coín, Afectado material	Marzo 2010
E.Co.2	H	Habitante Coín, Afectado material	Marzo 2010

E.Co.3	M	Habitante Coín, asociación	Mayo 2011
E.Co.3b	H	Habitante Coín, asociación	Mayo 2011
E.Co.4	H	Habitante Coín	Mayo 2011
E.Co.5	M	Habitante Coín	Mayo 2010
E.Co.6	M	Habitante Coín	Mayo 2010
E.Co.7	H	Habitante Coín, asociación	Mayo 2010
E.Co.8	H	Habitante Coín Activista Local	Mayo 2010
E.Co.11	H	Habitante Coín Activista Local	Mayo 2011

El régimen jurídico del arbitraje sobre inversiones y su contradicción con el régimen internacional de los derechos humanos: el caso del derecho al agua

Javier Echaide

Durante la década de 1990 en distintas regiones del mundo, pero particularmente en América Latina, se vivió un proceso de privatización de los servicios públicos a una escala y a una intensidad nunca vista. Ello fue producto del retiro voluntario por parte del Estado de las funciones que hasta entonces administraba de manera directa, en pos de concesiones que fueron entregadas al sector privado. Este movimiento requería el quiebre de los monopolios estatales para favorecer los negocios privados como parte de una expansión del proceso de acumulación de capital en una etapa cuyo marco histórico de referencia había sido la implosión de la Unión Soviética en 1991 y el auge de la ideología neoliberal (Dellapenna, 2009). El sector público de los servicios de agua y saneamiento no fue ajeno a este proceso de apertura al sector privado. Así, la mayoría de los estados latinoamericanos concedieron sus servicios de suministro de agua potable y saneamiento a empresas transnacionales (ETN) extranjeras con un doble objetivo: la reducción del gasto de mantenimiento por

parte del Estado en estos sectores (gasto público) y la atracción de capitales –generalmente provenientes de países desarrollados– que entrarían a los países en desarrollo como inversión extranjera directa en dicho sector (Aspiazu, 2005).

Actualmente la bibliografía que analiza este fenómeno es extensa. Pero no resulta tan numerosa la bibliografía que vincula, por un lado, al régimen legal que ha servido como andamiaje de protección para el capital transnacional que actúa sobre una diversidad muy grande de sectores de la economía, como por ejemplo los servicios públicos, y por otro lado a los derechos humanos que pueden ser potencialmente afectados por los procesos de privatización, en especial el derecho humano al agua reconocido como un derecho humano autónomo por la Resolución 64/292 de la Asamblea General de la ONU del 28 de julio de 2010. Por ello la pregunta central del presente trabajo es en qué medida este régimen de protección de inversiones puede actuar como un condicionante de la capacidad de los Estados para ejercer su rol de regulación de los servicios públicos y, en consecuencia, en qué medida dicho régimen de protección de inversiones podría significar una violación (fuere directa o indirecta) de los derechos humanos y en lo específico, del derecho humano al agua (Thielbörger, 2009).

El caso del suministro de servicios de agua y saneamiento es un tema central debido a sus características: cuando se habla de agua corriente, se trata de un “monopolio natural” ya que es virtualmente imposible subdividir el flujo de agua dentro de una red de suministro que muchas veces une distintas jurisdicciones territoriales como ser municipios o

provincias (Dellapenna, 2000). Además, al hablar de agua estamos hablando de un bien común que, por definición, se trata de un bien no sub-divisible, no “parcelable” y por ende inapropiable en términos individuales ya que no cumple con los requerimientos del instituto jurídico de la propiedad privada; el agua suministrada en red es por naturaleza un bien comunitario (Castro, 2009; Echaide, 2012). Aún más, el agua es uno de los elementos indispensables para garantizar biológicamente la vida de los seres humanos y de las demás especies sobre la tierra.

Decíamos previamente que el acceso al agua ha sido reconocido por las Naciones Unidas desde el año 2010 como un derecho humano básico y universal, cuyo ejercicio garantiza a su vez el goce de los demás derechos humanos. Cabe, pues, verificar si el régimen de protección a las inversiones privadas extranjeras en el sector de servicios de agua y saneamiento básico puede no solamente coartar el goce del derecho humano al agua sino también operar como un “condicionante sistémico” del proceso de democratización de este derecho. En este trabajo analizaremos dichas premisas, expondremos algunos estudios que hemos realizado sobre el régimen internacional de protección de inversiones que opera bajo la órbita del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI) y sobre los tratados bilaterales de inversión, y evaluaremos si este régimen acaba por condicionar o no el ejercicio del derecho humano al agua. Se examinan ejemplos de nivel internacional, con algunas referencias específicas al caso de Argentina.

Qué se entiende por derecho humano al agua

Primeramente es necesario establecer ciertas precisiones en cuanto a lo que se entiende por “derecho humano al agua” a raíz de la Resolución 64/292 ya mencionada. La resolución establece que la Asamblea de la ONU:

“Reconoce que el derecho al agua potable y el saneamiento es un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los seres humanos;
Exhorta a los Estados y las organizaciones internacionales a que proporcionen recursos financieros y propicien el aumento de la capacidad y la transferencia de tecnología por medio de la asistencia y la cooperación internacionales, en particular a los países en desarrollo, a fin de intensificar los esfuerzos por proporcionar a toda la población un acceso económico al agua potable y el saneamiento.”¹

Aun cuando se trata de una norma no vinculante, esta resolución significó un avance sustancial en la consideración del derecho humano al agua, dado que hasta entonces la relación “agua” y “derechos humanos” era una relación indirecta y mediada por varias normas internacionales como por ejemplo el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), actualmente con 160 ratificaciones en

1 Resolución 64/292 de la Asamblea General de ONU. Disponible en: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292&Lang=S

el mundo y en vigor desde 1966. En el año 2000 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), entidad encargada de velar por el alcance y cumplimiento del PIDESC, emitió la Observación General Nro. 14 sobre “El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud” (Art. 12 del Pacto), que estableció la primera relación entre el acceso al agua y un nivel de salud adecuado para las personas. En 2002 el mismo organismo emitió la Observación General Nro. 15 sobre “El derecho al agua” específicamente y tomando para su análisis los Arts. 11 y 12 del PIDESC referentes al derecho a un nivel de vida adecuado y al derecho a la salud física y mental. Así, la Observación General Nro. 15 del CDESC estableció que:

“(…) El derecho humano al agua es indispensable para vivir dignamente y es condición previa para la realización de otros derechos humanos. (...) Los Estados Partes deben adoptar medidas eficaces para hacer efectivo el derecho al agua sin discriminación alguna, como se establece en la presente observación general.”²

Así es cómo se define el derecho humano al agua según la Observación General Nro. 15:

“El derecho humano al agua es el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico.”³

2 Observación General Nro. 15 del CDESC. Disponible en: <http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/epcomm15s.html>

3 *Ibidem*.

No obstante, el reconocimiento directo del derecho al agua potable como un derecho humano autónomo en sí mismo, sin dependencia de otros derechos, todavía se hallaba en discusión hasta la Resolución 64/292 de 2010. Hoy día el derecho al agua potable y al saneamiento es reconocido como un derecho humano sin discusiones, no solamente como base para el cumplimiento de otros derechos (y por ende, dependiente de aquéllos para poder ser exigido), sino como derecho humano autónomo, *per se* y de manera directa. Existe además un *hard law* [derecho establecido] mínimo en torno al derecho al agua en forma indirecta –es decir como condición básica para el cumplimiento de otros derechos– que se halla afirmado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) y en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) y que tiene carácter vinculante al menos para 160 Estados y se encuentra vigente. Lo que aún sigue siendo considerado *soft law* [derecho blando o no establecido firmemente] es la *autonomía* del derecho humano al agua, aunque eso no significa que el agua deje de formar parte del conjunto *vigente* de los derechos humanos. Y esta es una aclaración importante de subrayar ya que dicha vigencia existe y es vinculante para casi toda la comunidad internacional de Estados (Pinto, 2011).⁴

4 Entrevista a Pinto, Mónica, citada en: Echaide, 2012.

Sobre el régimen internacional de protección de inversiones y la seguridad jurídica

El derecho internacional posee “sub-ramas” que suelen tener objetos de estudio determinados con reglas, cortes y normativas específicas. Este fenómeno de fragmentación es uno de los principales problemas del derecho internacional ya que no suele haber diálogo entre estos regímenes específicos (*self-contained regimes*) que, si bien continúan siendo parte del derecho internacional y siguen sus pautas generales, suelen desarrollarse de manera aislada entre sí, lo cual dificulta el desarrollo de un derecho internacional sistemático y coherente (Rosatti, 2010). Este es un problema constante dentro del derecho internacional, que se encuentra en proceso de expansión. Tanto es así que este problema no le ha sido ajeno a la Comisión de Derecho Internacional (CDI), dependiente de la Asamblea General de Naciones Unidas, la cual elaboró un informe sobre el problema de la fragmentación del derecho internacional. En dicho informe la CDI consideró casos de fragmentación como los registrados entre el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional de las inversiones y el derecho de comercio internacional, entre otros (CDI, 2006). No se trata tanto de si la norma positiva contradice otras normas del derecho internacional, sino de si las consecuencias del cumplimiento de esas normas no acaban siendo violatorios de otras normas de derecho internacional o acaban limitando el pleno goce de obligaciones asumidas por la comunidad internacional, como son en términos generales los derechos humanos y el derecho humano al agua en lo

particular. lo cual restaría coherencia al sistema jurídico internacional como un todo.

El hecho de asumir que el derecho al agua es parte esencial de los derechos humanos implica incluirlo dentro del conjunto de obligaciones *erga omnes* [para todos] reconocidas por la CDI como un rango prioritario de obligaciones jurídicas para toda la comunidad de Estados. Sin embargo, existen regímenes autónomos que pueden obstaculizar esta plena vigencia y así condicionar el goce de este derecho fundamental, por ejemplo sujetándolo a criterios mercantiles. Este es el debate acerca del alcance del régimen internacional de protección de inversiones y su límite frente a tipos de derechos esenciales como es el régimen de los derechos humanos. Ello pone a prueba las bases mismas del régimen de protección de inversiones por su contradicción cada vez más evidente con otros institutos jurídicos pero también por sus consecuencias políticas y económicas para los pueblos de los países afectados. Ese régimen, que en la retórica redundaba en pos de la neutralidad, la igualdad y la seguridad jurídicas, en la práctica resulta en un sistema ampliamente favorable a los intereses de las empresas transnacionales (ETN). El ejercicio del derecho humano al agua es un caso testigo de hasta dónde puede llegar esta contradicción tan elemental en el régimen de derecho internacional, ya que el régimen de protección de inversiones puede llegar al punto de poner en riesgo las vidas de millares de personas. Esto es así por que dicho régimen da prioridad al respeto de los derechos de propiedad de las ETN sobre sus inversiones a escala global, en detrimento de la capacidad de los Estados para diseñar e implementar políticas públicas autónomas que permitan el

cumplimiento de sus funciones para garantizar el ejercicio del derecho humano al agua mediante la prestación de los servicios públicos esenciales. La consecuente paralización de la capacidad de los Estados para garantizar el ejercicio del derecho humano al agua no solamente afecta el bienestar de sus poblaciones sino que contribuye también a mantener –cuando no profundizar– las prácticas de producción y de consumo que desafían la sustentabilidad misma del planeta.

El régimen internacional de protección de inversiones está dado por tratados internacionales firmados entre Estados, en donde los Estados recipientes se comprometen a proteger las inversiones privadas provenientes de inversionistas de otros Estados (tratados bilaterales de inversiones o TBI). Las protecciones específicas que otorgan los TBI son complementadas por las garantías previstas en los capítulos de inversiones de los tratados de libre comercio (TLC) y en las normas elaboradas por el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI) y sus tribunales. El CIADI no es un tribunal internacional sino que *es un centro* dependiente del Banco Mundial *que forma* tribunales arbitrales individuales que son creados específicamente para cada caso que se les plantea y luego desmantelados una vez cerrado el caso correspondiente. Esto en la práctica procesal implica, por ejemplo, que sea imposible presentar recursos de apelación sobre sus decisiones debido a que no existe una instancia superior a quien apelar. Otra consecuencia es que si bien en teoría estos tribunales no deben considerar antecedentes judiciales, dado que si el tribunal es creado para cada caso y ha nacido solo para éste no debería poder manejar “antecedentes”, en la práctica sí lo

hacen. De este modo, el CIADI funciona como la estructura institucional mientras que los TBI son el “combustible jurídico” que pone en marcha el sistema de protección de inversiones permitiendo a las empresas inversionistas demandar a los Estados ante el CIADI invocando una supuesta violación de los TBI frente a los actos que pudieran afectar sus inversiones.⁵

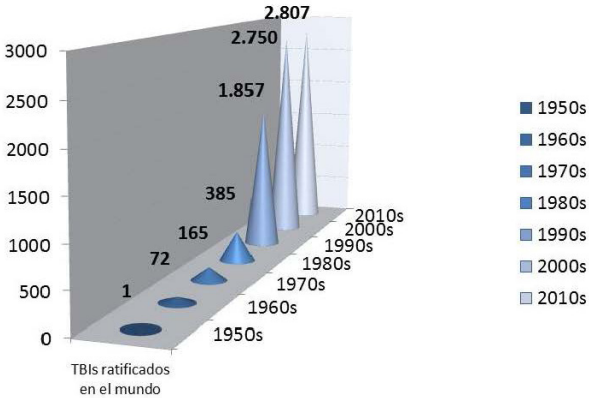
Hasta fines del año 2011 existían más de 3.000 TBI alrededor del mundo. Este régimen jurídico fue originado en la década de 1960⁶ pero se expandió de manera formidable en la de 1990 con el auge del neoliberalismo (ver Figura N° 1). Antes de la década de 1990, los países de América Latina sostenían la llamada “Cláusula Calvo” que obligaba a las empresas a recurrir a los tribunales nacionales ante una controversia con el Estado local. La doctrina de esta cláusula –que se incluía en todos los contratos entre las empresas extranjeras y los Estados anfitriones de dichas inversiones– sostenía que el Estado se comprometía a no darles menos derechos a las personas jurídicas extranjeras que a las locales puesto que ello significaba un acto de discriminación, pero que tampoco otorgaría *mayores*

5 Por ejemplo, Argentina firmó 58 TBI entre los años 1990 y 2002 (UNCTAD, 2013: http://unctad.org/sections/dite_pccb/docs/bits_argentina.pdf). Todos esos TBI se encontraban vigentes a la fecha de escribirse este capítulo, con las excepciones de los TBI firmados con República Dominicana (2001), Grecia (1999) y Nueva Zelanda (1999) que nunca entraron en vigor.

6 El Convenio de Washington que fundó al CIADI se firmó en 1965 y dicho organismo entró en vigor en 1966. Sin embargo, Argentina entró en el CIADI en 1994, luego de la reforma constitucional de dicho año, mediante la aprobación de la Ley 24.353 publicada en el Boletín Oficial del 2 de septiembre de 1994 y la ratificación del Convenio mencionado el 19 de octubre de dicho año.

derechos que a las personas jurídicas pues ello significaría el otorgamiento de privilegios. Además está decir que la “Cláusula Calvo” fue ampliamente aplicada durante décadas y fue una doctrina aceptada en el derecho internacional y adoptada como una política exterior de los países latinoamericanos por casi 130 años.

Figura N° 1: Cantidad de TBI ratificados en el mundo



Fuente: Elaboración propia en base a Ortiz (2006), UNCTAD (2000) y Eberhardt y Olivet (2012)

El argumento para firmar los TBI e inaugurar el CIADI fue que las jurisdicciones nacionales eran generalmente propensas a sentenciar a favor del Estado local, con lo que resultaba “necesaria” una instancia neutral que “balanceara” las posibilidades de las ETN de ganar una controversia contra el Estado. De este modo se creó el CIADI y se firmaron miles de TBI que prorrogan las jurisdicciones nacionales en favor de los tribunales extranjeros constituidos por este organismo del

Banco Mundial, lo que permitió que las ETN eludieran las jurisdicciones domésticas y demandaran a los Estados internacionalmente. Esta es la mentada “seguridad jurídica” que se entiende necesaria para que las inversiones extranjeras arriben a un mercado, lo cual es un argumento bastante falaz. En este momento, con más de 3.000 TBI firmados en forma cruzada entre países desarrollados y países en desarrollo, difícilmente un TBI pueda dar garantías para que se realicen inversiones, y en la práctica la firma de esos TBI no ha provocado un mayor ingreso de inversiones ni tampoco a promovido la retención de inversiones en los mercados nacionales. El flujo de inversiones ha tenido que ver más con la apertura de sectores reservados a la administración pública (privatizaciones) o con garantías otorgadas por los estados a la tasa de rentabilidad de las empresas, que con la firma de tratados internacionales que operarán solamente en caso de que el negocio fracase: ninguna empresa invierte esperando que su inversión fracase para poder así demandar a los Estados recipientes. Por ende, el argumento de que los TBI ofrecen “seguridad jurídica” para atraer inversiones, si bien puede resultar razonable a simple vista, no es un argumento serio si se lo analiza más a fondo. Según un informe de la UNCTAD:

“(…) dentro del limitado papel que desempeñan como determinantes de la inversión extranjera, los AII [acuerdos internacionales de inversión, que engloban a los acuerdos de inversión y comercio preferencial (AICP) y a los tratados bilaterales de inversión (TBI)] pueden influir en la deci-

sión de una empresa sobre dónde invertir, y que esa influencia suele ser más importante en el caso de los AICP que en el de los TBI” (UNCTAD, 2009: 108).

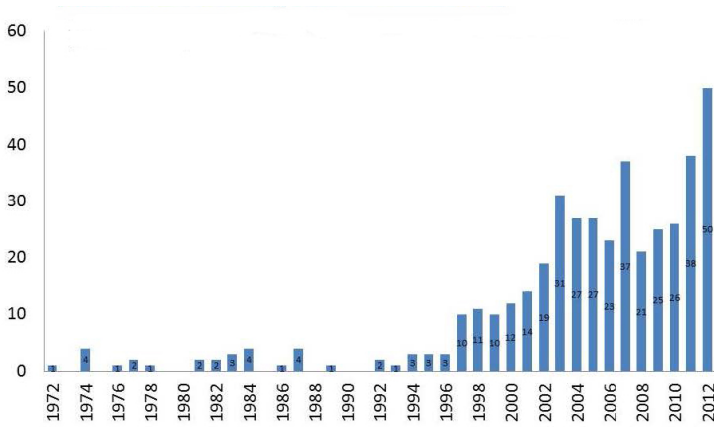
El hecho es que los TBI configuran un régimen de protección de inversiones que causa una asimetría jurídica respecto de bloques normativos prioritarios como son las obligaciones *erga omnes* en materia de derechos humanos. Tal asimetría impacta negativamente en el conjunto de obligaciones internacionalmente asumidas por la comunidad internacional, puesto que los TBI se insertan en un sistema jurídico internacional en el cual los derechos humanos han adquirido un carácter prioritario frente a normas de derecho particular, como pueden ser las obligaciones comunes adquiridas entre dos Estados mediante un tratado de protección de inversiones. Afectado el sistema jurídico de esta manera, los efectos del régimen de protección de inversiones provocan un desdoblamiento del concepto de “seguridad jurídica” que se aplica solamente al sector específico interesado sin obstar la seguridad jurídica que merece el conjunto de la sociedad en relación a sus derechos laborales, sociales, ambientales, etc. En suma, los derechos garantizados por el sistema jurídico como *totalidad* exceden los derechos de un sector determinado, como son derechos de las ETN, las cuales sin embargo, gracias al régimen de protección de inversiones, pueden beneficiarse en el corto plazo en desmedro de los beneficios sociales de largo plazo que corresponden al conjunto de la comunidad. En consecuencia, y si bien los efectos jurídicos a instancias casi inmediatas pueden causar resultados positivos para el sector de las inversiones privadas, en el largo plazo

acaban por debilitar el estado de derecho y la seguridad jurídica que tanto se desea proteger.

Actualmente el CIADI es el centro de arbitraje más acudido por parte de las empresas para resolver sus litigios en materia de inversiones (Eberhardt y Olivet, 2012). Los motivos de estas demandas pueden ser por expropiación, por medidas “asimilables” (como la “expropiación indirecta”), por un menoscabo del trato justo y equitativo esperado por parte del Estado, o porque se presume que alguna medida estatal ha sido “discriminatoria” contra la empresa. Las definiciones de estos conceptos son tan vagas en los TBI que las mismas han permitido que los tribunales arbitrales del CIADI realicen interpretaciones amplísimas sobre los alcances de estas cláusulas, lo cual ha favorecido a las ETN en sus reclamos, así como también ha aumentado las posibilidades del CIADI para ejercer su jurisdicción en los casos que se plantean (Solanes, 2011). El CIADI también ha venido adquiriendo un ritmo de trabajo en aumento, habiendo batido en 2012 su récord histórico en cantidad de nuevas demandas presentadas. A partir del año 1997, el CIADI ha recibido en forma incrementada la cantidad de casos planteados por las ETN pasando de un promedio histórico de tres casos nuevos anuales (1996) a cincuenta casos nuevos en un año (2012), con picos que resultan notorios en 2001-2002 (durante la crisis argentina) y en 2007 (inicio de la crisis internacional). Estos datos ponen de relieve que el CIADI es un mecanismo que sirve para indemnizar a los inversionistas en tiempos de crisis, pasando recursos que son públicos a manos privadas. Y la práctica demuestra que esta

actividad ha ido en aumento, aunque no sin dejar de despertar polémicas.

Figura No 2: Número de casos en el CIADI



Fuente: CIADI (2013)

La polémica entre el régimen de inversiones y los derechos humanos

Una de estas polémicas despertadas está dada en que el régimen del CIADI y de los TBI se ha desarrollado de forma aislada del resto de las normas del derecho internacional, del derecho local o de cualquier otra norma jurídica vigente. Este desarrollo aislado se ha basado en que los laudos de los tribunales arbitrales solamente toman como normativa de referencia a los TBI y, en algunas oportunidades, los contratos de concesión entre la empresa y el Estado que son partes en la controversia planteada por la primera. En ningún caso los diferendos son

resueltos o analizados bajo la luz de la constitución política del Estado demandado, sus normativas internas, los principios generales de derecho aplicables al caso, como tampoco las obligaciones que el Estado haya asumido ante el resto del derecho internacional mediante la firma de otros tratados. En otras palabras, el régimen del CIADI –y similares– intenta resolver si, ante una denuncia por parte de una empresa multinacional de que ha sido perjudicada por algún motivo, el Estado ha protegido debidamente o no la inversión de dicha empresa según la obligación que asumió en el tratado de protección de inversiones que firmó con otro Estado o de acuerdo a lo celebrado dentro del contrato de concesión. Nunca se pone en tela de juicio el accionar de la empresa. Y para resolver el caso, el derecho aplicable ha de ser solamente el del TBI vigente, sin importar el resto de las obligaciones jurídicas que el Estado haya asumido en el universo del derecho público (internacionalmente frente a la comunidad internacional o hacia sus ciudadanos mediante la Constitución Nacional).

Este aislamiento ha servido para aducir que este régimen goza de una “plena autonomía” dentro del derecho, lo cual es absolutamente falso: el régimen de protección de inversiones es una sub-rama del derecho internacional y le caben todas sus generalidades, entre las que se encuentra la superioridad de las llamadas normas imperativas del derecho internacional y las obligaciones *erga omnes* hacia toda la comunidad de Estados. Ello determina una jerarquía relativa⁷ de normas en

7 Decimos que esta jerarquía es relativa dado que todavía no se ha reconocido un orden jerárquico de normas en el derecho internacional que le sea

el derecho internacional y que simples acuerdos bilaterales no pueden derogar. Esto es central dado que los derechos humanos se encuentran dentro de esta categoría prioritaria de normas internacionales ya que es la comunidad internacional de Estados la que debe velar por el cumplimiento de las normas de derechos humanos. Resulta contradictorio entonces apoyar tratados internacionales cuya aplicación pueda repudiar obligaciones que involucran el correcto comportamiento de todos los Estados, sean estos firmantes o no de TBI, así como convalidar derechos adquiridos por particulares (en este caso del inversionista) que vayan en contra del interés público, como puede ocurrir en un caso que afecte los derechos humanos.

Otro punto polémico son las normas aplicables por el CIADI. Muchas veces las interpretaciones sobre “lo que los tratados dicen” por parte de los árbitros del CIADI van mucho más allá de la letra de los TBI. El derecho internacional no contempla lo que se denomina “derecho pretoriano”, esto es, la capacidad del juez de poder imponer medidas que no figuran dentro de la norma para así cubrir los vacíos legales existentes. Las fuentes de la norma internacional están dadas básicamente por la voluntad de los Estados. Esto es porque el Estado es un sujeto soberano capaz de crear normas de derecho internacional, mientras que las empresas y los árbitros del CIADI

impuesto a los Estados como entes soberanos que son. Si se admite la soberanía de los Estados, resulta complejo poder hablar de normas que les son “impuestas”, aunque la doctrina y la jurisprudencia en la materia ha avanzado en este punto, reconociendo en la actualidad los bloques jurídicos mencionados.

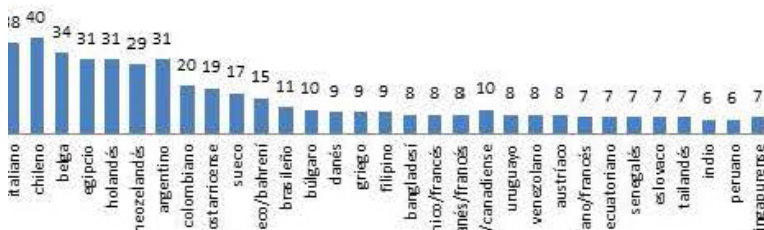
carecen del atributo de la soberanía.⁸ Por ende, los árbitros del CIADI no tienen capacidad jurídica suficiente como para crear nuevas normas más allá de lo que estrictamente establecen los tratados firmados por los Estados, sin embargo lo hacen. Conceptos como el que las empresas sean indemnizadas no sólo por las expropiaciones sino por las “expectativas legítimas” de sus negocios cuyas ganancias aún se encuentran indeterminadas a futuro –lo que no puede constituir las en un derecho *adquirido*– o interpretaciones como que el tratamiento justo y equitativo incluya una obligación de estabilidad del clima legal para las inversiones, es decir, exigir al Estado la garantía de que las condiciones materiales de la inversión no variarán, tanto aquellas condiciones que dependen de las políticas económicas como aquellas que no se hallan bajo el control del accionar del Estado, como ser las crisis financieras externas o las revueltas sociales, son creaciones pretorianas que pasan por sobre las decisiones soberanas tomadas por los Estados al momento de asumir las obligaciones sancionadas por los tratados que celebraron.

La razón de este abuso puede estar dada por los criterios empleados por los árbitros del CIADI: la mayoría de los árbitros provienen de Europa Occidental (46%) o de América del Norte (22%) (CIADI, 2013), con lo que además se torna evidente una fuerte tendencia a pretender formar

8 Esto está dado por el Art. 38 del Estatuto de la CIJ, que enumera las fuentes del derecho internacional y que otorga a las sentencias judiciales (y laudos arbitrales por su similitud) el rango de meros “medios auxiliares” de interpretación de la norma jurídica, pero no como medio de *creación* de las mismas (Turyn, 2009. Echaide, 2012).

una “jurisprudencia arbitral” dentro del CIADI –favorable al sector privado–, con un criterio propio del sistema jurídico anglosajón y dejando de lado el derecho internacional. Así, mantener en forma acrítica un sistema basado en precedentes judiciales a nivel internacional con una práctica jurídica específicamente británica o estadounidense es un total absurdo.

Figura No 3: Nacionalidad de los árbitros en los tribunales del CIADI



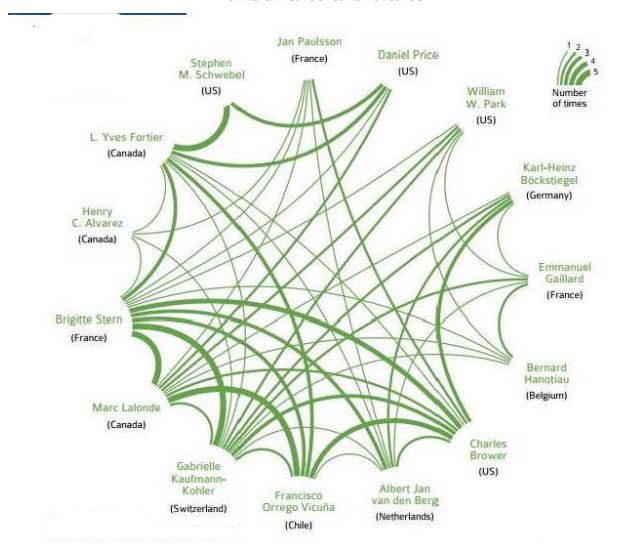
Fuente: Elaboración propia en base a CIADI (2013)

Esta realidad, enmarcada tanto en el derecho aplicable, en la *rationae materiae* [naturaleza de la materia] del régimen y su visión desbalanceada entre el accionar del Estado y de los inversionistas –en favor de estos últimos–, y la composición jurídica mayoritariamente de raíz anglosajona que intenta dar nacimiento a una situación en donde la doctrina del *stare decisis* [los antecedentes jurisprudenciales] resulta esencial para el establecimiento de los laudos (Turyn, 2009), se refleja en el resultado estadístico de las decisiones de los tribunales: el 62% de los casos que se presentan ante el CIADI llega a un

laudo arbitral final, mientras que el 38% restante es resuelto por un acuerdo negociado entre las partes. Del total de los casos presentados ante el CIADI, el 48% acaban siendo total o parcialmente favorables a las empresas demandantes y solo un 28% de los casos no dan lugar a las reclamaciones, mientras que el tribunal declina su jurisdicción en un 23% de casos y solamente en un 1% el caso es rechazado *in limine* [entramente] por carecer manifiestamente de mérito jurídico. Esto significa que, de aprobarse la jurisdicción por parte de los tribunales del CIADI –lo cual ocurre en un 76% de las ocasiones–, la empresa demandante tendrá cerca de dos tercios de posibilidades de obtener un laudo favorable (CIADI, 2013).

Adicionalmente al hecho de que la orientación jurídica del CIADI se encuentra fuertemente influenciada por la tradición del *common law* –derecho consuetudinario] y que la nacionalidad de los árbitros tiene una sobrerepresentación de los países desarrollados anglosajones, sino que también se destaca la alta concentración de la resolución de casos en manos de unos pocos árbitros. Un reciente informe indica que, según las estadísticas oficiales del CIADI, el 55% de los casos han sido resueltos por solamente un puñado de tan solo quince árbitros (Eberhardt y Olivet, 2012).

Figura No 4: Frecuencia de los principales árbitros que han compartido tribunales arbitrales



Fuente: Eberhardt y Olivet (2012)

El caso del derecho al agua

La mayoría de los casos en el CIADI se relacionan con recursos naturales: petróleo, gas y minería (25% de los casos), electricidad y energía (12%), agua y saneamiento (6%), agricultura, pesca e industria forestal (5%), que conforman casi la mitad del total de demandas (CIADI, 2013). Pero quizás sea dentro del sector del agua potable en donde los casos hayan tomado una relevancia especial por el nivel de movilizaciones populares que ocasionaron y por el bien común afectado. Basta recordar las “guerras del agua” en Bolivia en Cochabamba y La Paz. La primera se trató de la demanda que la empresa

norteamericana Bechtel ganó contra el Estado boliviano ante el CIADI en el año 2000, mientras que la segunda fue la demanda que presentó la empresa francesa Suez pero que luego retiró por negociaciones con el entonces recién asumido gobierno de Evo Morales. Ambos casos convocaron a manifestaciones sociales de alta intensidad. Menos conocido es, en cambio, que de los once casos sobre agua laudados, nueve fueron contra la Argentina. En el caso “Suez y otros c/ Argentina” (ARB/03/19)⁹ por la privatización de Aguas Argentinas la empresa sostuvo que “*la importancia pública del caso no existe*” (sic)¹⁰ aun cuando se trataba del servicio de agua potable de los tres distritos de mayor población del país con un total aproximado de 17 millones de personas afectadas (casi la mitad de la población argentina). El tribunal del CIADI admitió que el caso involucraba “potencialmente cuestiones de interés

9 Debido a un concurso entre las partes demandantes (las empresas Suez, Aguas de Barcelona y Vivendi Universal) y la demandada (la República Argentina) en tres casos diferentes, esto es: Aguas Argentinas (Caso CIADI Nro. ARB/03/19), Aguas Provinciales de Santa Fe (Caso CIADI Nro. ARB/03/17) y Aguas Cordobesas (Caso CIADI Nro. ARB/03/18, presentado para resolverse según las reglas UNCITRAL y con una demandante no incluida en los casos anteriores: Anglian Water). Aunque fueron presentadas como tres demandas diferentes, las tres fueron resueltas por el mismo tribunal, con los mismos tres árbitros y con laudos casi idénticos, o en laudos unificados, lo cual muestra que, aunque formalmente los tribunales del CIADI se conforman *ad hoc*, la práctica puede resultar muy diferente.

10 Disponible en: https://icsid.worldbank.org/ICSID/FrontServlet?requestType=CasesRH&actionVal=showDoc&docId=DC516_Sp&caseId=C19 párrafo 18 (consultado en julio 2013).

público”,¹¹ que era un servicio público básico para millones de personas que “podían plantear una amplia gama de cuestiones complejas en materia de derecho público e internacional, incluidas consideraciones relativas a los derechos humanos.”¹² Dentro de todos los casos planteados en el CIADI en materia de agua potable y saneamiento, éstos fueron los únicos párrafos que contuvieron alguna alusión directa al tema de los derechos humanos. Sin embargo, ni este tribunal ni ningún otro dentro del CIADI tomaron los tratados internacionales de derechos humanos como norma a considerar al momento de analizar las medidas tomadas por el Estado en una controversia sobre agua. Las únicas normas para resolver los litigios son los TBI y, eventualmente, los contratos de concesión. De hecho, lo que se juzga no es “quién tiene la culpa” en el litigio, sino si el Estado es o no responsable por no haber protegido la inversión de la empresa transnacional frente a una medida tomada por el mismo Estado. Ello ha causado un “enfriamiento regulatorio” (Bohoslavsky, 2010) en materia de servicios públicos por el temor de los Estados a ser demandados ante el CIADI, lo cual hace que las poblaciones no puedan gozar de la protección necesaria que debería darles la regulación adecuada de los servicios que reciben de mano de empresas privatizadas extranjeras, ya que como hemos visto la actuación del CIADI

11 Disponible en: https://icsid.worldbank.org/ICSID/FrontServlet?requestType=CasesRH&actionVal=showDoc&docId=DC519_Sp&caseId=C19 párrafo 3 (consultado en julio 2013).

12 *Ibidem*.

asume claramente un perfil “pro-empresa” que se observa en los datos objetivos (CIADI, 2013).

El otro punto preocupante se observa en términos prácticos comparando el régimen de protección de inversiones con el régimen de protección de derechos humanos. Al tratarse de sub-sistemas que se han desarrollado en forma separada dentro del derecho internacional, se observa un nivel de eficacia y de coacción más fuerte para la protección de las inversiones, una asimetría normativa (Hernández Zubizarreta, 2009) favorable al derecho internacional de las inversiones, lo cual contradice la escala de valores sostenida por el derecho internacional y la CDI en cuanto a que las obligaciones *erga omnes* en materia de derechos humanos poseen una prioridad mayor que el resto de las obligaciones internacionales.

Los montos de las demandas y el nivel creciente de las mismas que se plantean dentro del CIADI muestran una fuente cada vez más fuerte de condicionamiento de los recursos públicos cuando un Estado decide rescindir un contrato de concesión de un servicio de provisión de agua potable y saneamiento ante el incumplimiento de los compromisos de inversión y demás metas asumidas por la empresa en dicho contrato. Nuevamente los casos experimentados por la Argentina muestran este ejemplo: en 2006 el gobierno argentino rescindió el contrato de concesión con la empresa Aguas Argentinas (consorcio conformado por las transnacionales Suez, Aguas de Barcelona y Vivendi Universal) por el hallado de altos niveles de nitrato en el agua distribuida en el municipio de Lomas de Zamora, así como por el incumplimiento de los niveles de inversión fijados en un contrato de concesión a

treinta años que era permanentemente renegociado por solicitud de la empresa. Por los altos niveles de nitratos en el agua distribuida, la empresa había sido multada repetidamente por el ente regulador del sector: el Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS). No obstante ello, las empresas inversionistas, encabezadas por Suez, ratificaron la demanda realizada contra la Argentina ante el CIADI por entre US\$ 1.200 millones y US\$ 1.700 millones que habían iniciado en 2003 por la negación del gobierno a un reajuste tarifario (que la privatización había fijado en valor dólar) tras la salida de la convertibilidad cambiaria y la devaluación del peso producto de la crisis de 2001-2002.

Siguiendo este ejemplo, un Estado bien puede hallarse en la disyuntiva de tener que escoger entre garantizar la protección de la inversión de la empresa concesionaria del servicio de agua potable o decidir optar por rescindirle la concesión en virtud de que su falta de inversión o la mala calidad de su servicio ponen en peligro la salud de la población. Si el Estado opta por la segunda opción, seguramente deberá enfrentar la demanda que el inversionista extranjero presente ante el CIADI. Pero debido a la cantidad de demandas en aumento, así como por los montos de las mismas, los Estados se ven cada vez más condicionados a la hora de “tener que optar” por la defensa del derecho humano al agua. Por ejemplo: la sola demanda de la transnacional Suez contra la Argentina por el caso individual de la rescisión del contrato de Aguas Argentinas es el equivalente a casi el 4% de su presupuesto nacional en salud y al 6% de su presupuesto nacional en educación. Pero en el acumulado del importe global comprometido ante el CIADI se alcanza a

ver la dimensión de lo que se ve involucrado: el monto total de las demandas activas en contra de la Argentina asciende a US\$ 65.000 millones¹³, equivalente al 13,7% de su Producto Interno Bruto (PIB), al 144% del presupuesto nacional en salud y al 228% de su presupuesto nacional en educación.¹⁴¹⁵

13 Diario Infobae: <http://www.infobae.com/notas/683551-Argentina-afronta-demandas-ante-el-CIADI-por-65000-millones-de-dolares.html> (27/11/2012); diario Clarín: http://www.clarin.com/politica/organismo-internacional-demandas-US-millones_0_822517753.html (4/12/2012); revista Fortuna: <http://fortunaweb.com.ar/2012-12-04-111621-se-reaviva-el-debate-en-torno-de-si-argentina-deberia-retirarse-del-ciadi/> (4/12/2012); diario El Cronista: <http://www.cronista.com/economiapolitica/El-Gobierno-impulsa-un-proyecto-para-evitar-someterse-a-los-fallos-en-el-CIADI-20130121-0061.html> (21/01/2013).

14 Si se tomara el total de montos tanto de los casos activos como de los discontinuados (un total de 51 casos registrados contra la Argentina desde su entrada en 1994 hasta el presente) la suma ascendería a US\$ 982.000 millones.

15 Del total histórico de casos (51): 18 han sido discontinuados con acuerdo entre las partes; 6 han terminado pero conservan procesos de anulaciones pendientes o han sido presentados nuevamente por las empresas; 17 de ellos se encuentran pendientes (3 de ellos con suspensiones procesales para permitir negociaciones entre partes); y 14 se hallan terminados. De estos últimos, 6 casos ya poseen montos condenatorios: Saur International c/ Argentina (ARB/04/04) por US\$ 144 millones, Continental Casualty Co. c/ Argentina (ARB/03/09) por US\$ 2.8 millones, Aguas del Aconquija c/ Argentina (ARB/97/03) por US\$ 105 millones (aunque con un nuevo proceso de nulidad pendiente), National Grid c/ Argentina (por reglas UNCITRAL) por US\$ 54 millones, y los casos más conocidos Azurix Co. c/ Argentina (ARB/01/12) –por el suministro de agua potable y saneamiento en la ciudad de Bahía Blanca en la provincia de Buenos Aires– por US\$ 185 millones, y CMS Gas. Co. c/ Argentina (ARB/01/08) –por servicios de transporte de gas– por US\$ 133 millones. Los casos de Azurix y de CMS (actualmente en manos de la empresa Blue Ridge) están en instancia de ser cobrados por las demandantes y la Argentina demora su pago aduciendo temas procesales

Es ante este panorama que los Estados dudan en tomar decisiones que afecten los intereses de las empresas inversionistas, lo cual congela la capacidad estatal de generar políticas públicas decisivas para contrarrestar la conducta de concesionarios privados deficientes; y es ese “enfriamiento regulatorio” el contexto para que la inacción del Estado acabe siendo violatoria de los derechos humanos.

Conclusión

El hecho de que el agua sea un recurso único para la vida no resiste críticas. Pero se trata de un bien escaso y la falta de un sustituto como elemento natural convierte al agua en un bien *único*, de un altísimo valor, pero... ¿con precio? Desde los economistas clásicos como Adam Smith el empleo de los conceptos de *valor* y *precio* no es indistinto: la colocación de un precio al agua implica su tratamiento en tanto mercancía transable en el mercado. Si se aplican las reglas de mercado para el agua como una simple *commodity*, inmediatamente estaremos

(según el Art. 518 del Código Procesal argentino la ejecución del laudo debe ser presentada ante un juez de primera instancia de los tribunales nacionales), argumento que las demandantes entienden inadmisibles. Por estas dos indemnizaciones demoradas, EEUU quitó a la Argentina de su Sistema General de Preferencias arancelarias (SGP) en marzo de 2012: <http://www.cronista.com/economiapolitica/La-Argentina-ya-no-tendra-beneficios-arancelarios-para-exportar-a-EE.UU.-20120327-0070.html>. Un caso más, Siemens Ag. c/ Argentina (ARB/02/08) también finalizó con un monto condenatorio contra la Argentina por US\$ 237.8 millones, pero al conoerse actos de corrupción entre la empresa alemana y funcionarios actuantes durante la privatización de la agencia oficial de elaboración de documentos nacionales de identidad, motivaron a que Siemens abandonara el caso.

frente a un sector muy redituable puesto que se trata de un bien sin sustitución asimilable y por el que cualquier ser humano, al menos teóricamente, estaría dispuesto a pagar lo que fuera con tal de adquirirlo. Ello puede significar que, en un juego de libre oferta y demanda, puedan quedar excluidas grandes porciones de población que en la práctica no puedan pagar el “precio” del agua que se le aplicaría, con lo cual estarían condenadas a morir de sed.

Esto relaciona al acceso al agua con los derechos humanos por cuanto ninguna persona puede subsistir sin un consumo mínimo indispensable de agua potable para múltiples usos.¹⁶ El derecho al agua ha sido tratado como base para el cumplimiento de otros derechos humanos esenciales, y ello forma parte del *hard law* internacional incluido en tratados de derechos humanos como la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre varios otros, y que en el caso de varios países latinoamericanos han sido incorporados en sus constituciones nacionales. En tanto *soft law*, el reconocimiento del acceso al agua potable y al saneamiento como un derecho humano autónomo se dio recién en el año 2010 con la Resolución 64/292 de la ONU. Esta evolución normativa sobre el derecho al agua potable como un derecho humano básico y universal evidencia la importancia creciente del tema, no solamente por la crisis existente sobre la conservación del agua como elemento natural, sino además por la importancia

16 Estimados en 50 litros diarios por persona según la Organización Mundial de la Salud (OMS).

que demanda considerar con delicadeza este tema dado que hace a la calidad de vida de todos los habitantes del planeta.

Más allá de tal consideración, existen intereses contrapuestos reflejados en las demandas por cientos de millones de dólares que las ETN plantean ante organismos como el CIADI por sentirse perjudicadas por las políticas de los Estados para garantizar, por ejemplo, el acceso al agua más allá de una lógica mercantil. Los tribunales arbitrales del CIADI no han considerado a los derechos humanos (como el acceso al agua potable) en sus laudos, ni en forma individualizada ni como precondition para el cumplimiento de los otros derechos. La cuestión del derecho humano al agua no se limita a la ampliación nominal de los derechos, sino que también requieren un aumento de la capacidad regulatoria del Estado para que pueda garantizarse su goce, lo cual va a contrapelo del enfriamiento regulatorio que se comprueba como efecto de las demandas contra los Estados en el CIADI. Esta situación pone de manifiesto el aislamiento de este sistema jurídico internacional, que se ha desarrollado en contradicción con las normas más elementales que garantizan la vida y la dignidad humanas. Cuando se ven comprometidos montos tales como el total del presupuesto en salud para todo un año en un país como Argentina (la tercer economía más grande de América Latina), está claro que las consecuencias del régimen de protección de inversiones del CIADI pueden afectar seriamente la capacidad real del Estado de invertir activamente en el bienestar de su población, además de verse constreñido en su capacidad de regulación de sectores esenciales como es el del agua potable y saneamiento.

Hasta el momento, los tribunales del CIADI no han entendido esta relación y favorecen un desarrollo aislado del régimen de protección de las inversiones incluso en casos como los de agua potable y saneamiento. Este evidente conflicto de intereses entre regímenes jurídicos internacionales debe resolverse a la luz de los principios generales del derecho internacional en lo que hace al problema de su fragmentación. Es necesario, por ende, adecuar el régimen existente de protección de inversiones de acuerdo a los parámetros generales de las obligaciones *erga omnes*, de jerarquía jurídica mayor, si es que todavía no consideramos a los derechos humanos como normas imperativas del derecho internacional (*ius cogens*) que vuelven nulas a cualquier otra norma internacional que le sea contraria (Art. 53 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969).

El riesgo de conservar al régimen de protección de inversiones de los TBI y del sistema del CIADI como un régimen aislado, “autónomo” (*self-contained regime*) dentro del derecho internacional causa un debilitamiento del estado de derecho por cuanto posee una aplicación (*enforcement*) asimétrica a su favor en desmedro de normas de prioridad mayor como son los derechos humanos y que hacen al interés de toda la comunidad internacional y no solamente de las partes interesadas en un conflicto jurídico. A su vez, el enfriamiento regulatorio de las políticas públicas causado por el efecto de las demandas presentadas por las empresas privadas en el CIADI, impide el desarrollo de mayores y mejores regulaciones sobre los servicios públicos como el del agua potable y saneamiento. Esa falta de regulación adecuada que pueda garantizar el acceso al agua potable configuraría un caso de violación de los derechos

humanos por los cuales el Estado es responsable. Pero tratar de evitar dicha violación puede poner en aprietos al Estado al verse demandado ante el CIADI por interferir potencialmente con el interés de protección de las inversiones de las empresas transnacionales instaladas en el sector dentro de su territorio. Frente a esta virtual situación que deja a los Estados entre la espada y la pared, existen dos posibles alternativas: adecuar el régimen de inversiones dentro de los cánones del derecho internacional general y de acuerdo a los estándares de protección de los derechos humanos –lo cual implica revisar los TBI y las normas del CIADI a fin de entrecruzar el derecho internacional de las inversiones con los derechos humanos–, o bien advertir a los Estados sobre los riesgos que implica permanecer dentro de un régimen favorable a las inversiones extranjeras cuyas consecuencias pueden causar un deterioro del respeto a los derechos humanos de la población local, con las responsabilidades que ello conllevaría hacia el Estado.

El establecimiento de una la relación cruzada entre el derecho internacional de las inversiones y el de los derechos humanos es una demanda creciente por parte de la sociedad civil así como de sectores académicos comprometidos con la defensa de los derechos humanos. Ello resulta así dado que el actual estado de situación aquí descrito resulta en un serio condicionante sistémico para el avance del proceso de democratización del agua como un bien común, es decir un proceso que conduzca al goce pleno del derecho al agua, dentro de una relación armónica con la naturaleza para permitir su preservación, que evite el derroche y al mismo tiempo garantice la realización plena del ser humano dentro de los estándares propios de la dignidad civilizada.

Bibliografía

Aspiazu, Daniel; Schorr, Martín; Crenzel, Emilio; Forte, Gustavo y Marín, Juan Carlos (2005), “Agua potable y saneamiento en Argentina. Privatizaciones, crisis, inequidades e incertidumbre futura”, Cuadernos del CENDES, No 59, pgs. 45-68.

Barlow, Maude y Clarke, Tony (2004), *Blue gold. The fight to stop the corporate theft of the world’s water*, Nueva York: The New Press.

Bohoslavsky, Juan Pablo (2010), *Tratados de protección de las inversiones e implicaciones para la formulación de políticas públicas (especial referencia a los servicios de agua potable y saneamiento)*, Santiago de Chile: CEPAL.

Castro, José Esteban (2009), “Apuntes sobre el proceso de mercantilización del agua: un examen de la privatización en perspectiva histórica”, en Delclós, Jaume (comp.), *Agua, un derecho y no una mercancía. Propuestas de la sociedad civil para un modelo público de agua*, Barcelona: Icaria, pgs. 35-55.

CDESC, Observación General Nro. 15, 2003. Disponible en: <http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/epcomm15s.html> (consultado en agosto 2012).

CDI (2006), Informe “Fragmentación del Derecho Internacional: Dificultades derivadas de la diversificación y expansión del Derecho Internacional”. Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/>

UNDOC/LTD/G06/610/80/PDF/G0661080.pdf?OpenElement (consultado en agosto 2012).

CIADI (2013), Carga de casos del CIADI – Estadísticas (Edición 2013-1), Washington. Disponible en: <https://icsid.worldbank.org/ICSID/FrontServlet?requestType=ICSIDDocRH&actionVal=ShowDocument&CaseLoadStatistics=True&language=Spanish41> (consultado en julio 2013).

Dellapenna, Joseph W. (2000), “The importance of getting names right: The myth of markets on water”, en William & Mary Environmental Law & Policy Review, Número 317.

Dellapenna, Joseph y Gupta, Joyeeta (2009), “The evolution of global water law”, en Dellapenna, Joseph y Gupta, Joyeeta, The evolution of the law and politics of water, Amsterdam: Springer & Villanova.

Eberhardt, Pia y Olivet, Cecilia (2012), Cuando la injusticia es negocio. Cómo las firmas de abogados, árbitros y financiadores alimentan el auge del arbitraje de inversiones, Bruselas y Amsterdam: CEO & TNI,. Disponible en: http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/cuando_la_injusticia_es_negocio-web.pdf (consultado en julio 2013).

Echaide, Javier (2011), “¿Un mercado para los bienes comunes? Inclusión y liberalización del agua como mercancía de la OMC”, en Capaldo, Griselda (ed.), Gobernanza y Manejo Sustentable

del Agua – Governance and Sustainable Management of Water,
Buenos Aires: Mnemosyne.

Echaide, Javier (2012), El derecho humano al agua potable y los
tratados de protección recíproca de inversiones, Tesis Doctoral de la
Facultad de Derecho (UBA), Buenos Aires, (mimeo).

Hernández Zubizarreta, Juan (2009), Las empresas transnacionales
frente a los derechos humanos: historia de una asimetría normativa,
Bilbao: Hegoa – Universidad del País Vasco.

ONU, Resolución 64/292 de la Asamblea General, 2010.
Disponible en: [http://www.un.org/ga/search/view_doc.
asp?symbol=A/RES/64/292&Lang=S](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292&Lang=S).

Ortíz, Ricardo (2006): Los tratados bilaterales de inversiones y las
demandas en el CIADI: la experiencia argentina a comienzos del
siglo XXI. Disponible en: [http://www.inpade.org.ar/documentos/
Documentos%20de%20trabajo/La_Argentina__los_BITs_y_el_
CIADI.pdf](http://www.inpade.org.ar/documentos/Documentos%20de%20trabajo/La_Argentina__los_BITs_y_el_CIADI.pdf) (consultado en mayo 2011).

Petersmann, Ernst-Ulrich (2009), “Introduction and Summary:
‘Administration of Justice’ in International Investment Law and
Adjudication?”, en Dupuy, PM.; Fracioni F. & Petersmann, EU.,
Human Rights in International Investment Law and Arbitration,
Oxford: Oxford University Press.

Rosatti, Horacio (2010), “La inconsistencia del CIADI como
régimen jurisdiccional internacional: reflexiones a partir del caso

argentino”, en Saulino, Florencia, *Tratados internacionales de protección a la inversión y regulación de servicios públicos*, Santiago de Chile: CEPAL.

Solanes, Miguel (2011), “Riesgos para el interés público: acuerdos de inversión, agua y sus servicios”, en Capaldo, Griselda (ed.), *Gobernanza y Manejo Sustentable del Agua – Governance and Sustainable Management of Water*, Buenos Aires: Mnemosyne.

Thielbörger, Pierre (2009), “The human right to water versus investors rights: Double-dilemma or pseudo-conflict?”, en Dupuy, Pierre-Marie; Francioni, Francesco & Petersmann, Ernst-Ulrich, *Human rights in international investment law and arbitration*, Oxford: Oxford University Press.

Turyn, Alejandro (2009), “Comentarios sobre las fuentes del Derecho Internacional en la protección de inversiones extranjeras”, en Pinto, Mónica (comp.), *Las Fuentes del Derecho Internacional en la era de la Globalización*, Buenos Aires: Eudeba.

UNCTAD (2009), *El papel de los acuerdos internacionales de inversión en la atracción de inversión extranjera directa hacia los países en desarrollo*, ONU, Nueva York y Ginebra. Disponible en: http://unctad.org/es/Docs/diaeia20095_sp.pdf (consultado en julio 2013).

Encogimiento del mundo y un proyecto de gran escala: el complejo hidroeléctrico Garabí

Elisangela Soldatelli Paim

La construcción de grandes hidroeléctricas, en Brasil, se intensificó en la década de 1970, durante la dictadura cívico-militar (1964-1985). Dicho proceso ocurrió en un contexto de industrialización, urbanización acelerada y del consecuente aumento de la demanda de energía eléctrica. Simultáneamente, en el país se desarrolló un sector empresarial vinculado con la construcción de grandes obras de infraestructura planificadas por empresas estatales -como Eletronorte y Eletrobras- y financiadas con préstamos internacionales. En ese período, diversas hidroeléctricas de gran envergadura fueron construidas, incluyendo Balbina, Tucuruí (ambas en la región Amazónica) y la represa binacional de Itaipú (río Paraná, en la frontera de Brasil y Paraguay). Proyectos que ocasionaran impactos negativos sobre el medio ambiente y desalojaron innumerables poblaciones locales (SEVÁ, 1990).

Hasta fines de los años 1970, el sistema eléctrico brasileiro generaba los recursos de su propia expansión. Con las crisis de los años 1980 – deuda externa e inflación – los sucesivos gobiernos pasaron a usar la capacidad de endeudamiento de las empresas eléctricas para pagar los intereses exigidos por

los acreedores externos y evitaron hacer reajustes en las tarifas para contener la inflación. Esas decisiones ocasionaron el endeudamiento de las empresas estatales, deuda que, a mediados de la década de 1990, alcanzó 50 mil millones de dólares. Ese endeudamiento fue el argumento utilizado para defender el desmonte del sistema eléctrico brasileiro, iniciado durante la gestión de Fernando Henrique Cardoso como ministro de Hacienda (1993-1994) (BENJAMIN, 2001).

En la Argentina, instalada la última dictadura cívico-militar (1976-1983), se produjo la consolidación de un reducido grupo de empresas que experimentaron un proceso acelerado de expansión gracias a su vinculación preferencial con el Estado (CASTELLANI, 2010). Uno de los casos más significativos es el de Techint S.A., que además de expandirse en el rubro de la siderurgia y de las grandes obras de infraestructura (hidroeléctricas, centrales nucleares, destilerías de petróleo), se asoció con otros grupos -extranjeros y nacionales- para actuar en la instalación de centrales telefónicas y diversificó sus áreas productivas hacia la exploración de petróleo, minería y gas (AZPIAZU et al., 2004). En ese período, los principales procesos impuestos fueron la concentración y centralización del capital, la distribución regresiva del ingreso, la precariedad laboral y la creciente desindustrialización (AZPIAZU, 2005). Las bases para la imposición de las reformas neoliberales de los años 1990 fueron implantadas a partir de estas radicales transformaciones socioeconómicas. Ya durante el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989), el proceso inflacionario desencadenado fue el punto de partida para que el Presidente Carlos Menem (1989-1999) llevara a cabo una serie de reformas

neoliberales (PIERBATTISTI, 2008). El sector eléctrico fue totalmente privatizado, al contrario del caso de Brasil donde las dos mayores empresas de energía (Eletrobrás y Petrobrás) permanecieron bajo el control estatal.

Las privatizaciones en Argentina y Brasil, aliadas a las crisis económicas de inicios de los años 2000, ocasionaron crisis energéticas en ambos países. En diferentes momentos, diversos países sudamericanos también enfrentaron serios problemas de abastecimiento y recurrieron a distintas medidas para reducir el consumo o diversificar las fuentes de energía. Como veremos, estos problemas impulsaron algunos debates en torno a las formas de superar las debilidades de la integración energética regional (HONTY et al, 2005).

Considerando el contexto expuesto, el objetivo del capítulo es analizar el rol de los grandes proyectos de infraestructura y sus impactos negativos sobre las poblaciones y el medio ambiente. El texto está dividido en tres partes. En la primera, presentamos un breve resumen del proceso de creación e implementación de la Iniciativa de Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) y el rol protagonista de Brasil en ese proceso. En la segunda parte, relacionamos la construcción de grandes obras con los procesos de compresión del espacio y del tiempo, a partir de las reflexiones teóricas de David Harvey (1989 y 2000). En la tercera parte, se toma el caso del Complejo Hidroeléctrico Garabí –planificado para ser instalado en la cuenca del río Uruguay, en la frontera entre Argentina y Brasil– como ejemplo de un proyecto de gran escala, concepto ampliamente desarrollado por Ribeiro (1985 y 1999). Se destaca que las discusiones sobre dicho

aprovechamiento empezaron en los años 1970. Durante las últimas cuatro décadas, las negociaciones atravesaron distintas etapas de desarrollo e interrupciones. A partir del año 2007, los gobiernos nacionales deciden reelaborar los estudios del tramo compartido del río Uruguay y desde 2010 avanzan en los estudios de dos proyectos hidroeléctricos: Garabí y Panambí, con una potencia combinada prevista de 2.200MW y la previsión de inundar 730 km², afectando directamente a más de 9.000 personas en el área rural y más de 3.000 mil personas en el área urbana.

La integración regional física en Sudamérica y el protagonismo de Brasil

En agosto de 2000, una de las formas visualizadas por los presidentes sudamericanos para superar la crisis energética en la región fue lanzar –con el apoyo de instituciones financieras regionales– la Iniciativa de Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA)¹. El objetivo de la Iniciativa era integrar físicamente América del Sur a través de más de quinientos proyectos en las áreas de energía, transportes y telecomunicaciones, insertos en diez ejes de integración

1 Entre las instituciones que apoyan la IIRSA están el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA). Más recientemente, el Banco Nacional de Desarrollo (BNDES) de Brasil también comenzó a financiar proyectos que forman parte de la Iniciativa que, desde su lanzamiento, tiene a Brasil como gran impulsor.

y desarrollo². Uno de los ejes más importantes es el Eje MERCOSUR-Chile, porque incluye los principales centros industriales de Sudamérica. Entre las obras que forman parte de ese eje están la construcción de las represas binacionales de Garabí (río Uruguay, Argentina-Brasil) y de Corpus Christi (río Paraná, Argentina-Paraguay).

Aunque fue presentada como una iniciativa recién elaborada, la IIRSA es la reformulación de un estudio realizado por el ex-presidente de la empresa brasilera de minería Vale do Rio Doce –privatizada en la década de 1990– Eliézer Batista da Silva. Dicho estudio, solicitado por la Corporación Andina de Fomento (CAF) en 1996, muestra la vinculación entre la construcción de proyectos de infraestructura en América del Sur con las posibilidades de inserción de la región en el comercio internacional (PAIM, 2003).

Es importante señalar que años antes del lanzamiento de la IIRSA, las instituciones financieras regionales –como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la CAF– asumieron la integración regional como una de sus principales metas. Sin embargo, Gudynas (2008) indica que las acciones de estas instituciones están destinadas a financiar conexiones físicas y

2 Eje Andino (Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia); Eje Central del Amazonas (Colombia, Ecuador, Perú y Brasil); Eje Interoceánico Central (Perú, Chile, Bolivia, Paraguay y Brasil); Eje Interoceánico de Capricornio (Chile, Argentina, Paraguay y Brasil); Eje del Escudo Guayanés (Venezuela, Brasil, Surinam y Guayana); Eje MERCOSUR-Chile (Brasil, Uruguay, Argentina y Chile); Eje Interoceánico Meridional (Chile y Argentina); Eje Amazónico del Sur (Perú, Brasil y Bolivia); Eje de la Cuenca del Plata (Brasil, Bolivia, Paraguay, Argentina y Uruguay) e interconexiones de las Cuencas del Orinoco, Amazonas y del Plata (PAIM, 2003).

no procesos de integración. Lander (2004) también afirma que el hecho de denominarse integración latinoamericana o sudamericana no garantiza que los intereses de los pueblos sean contemplados. Según el autor, todo depende del modelo de integración, de quiénes lo impulsan y cuáles son sus objetivos. Dentro de la misma perspectiva, Carvalho (2004) argumenta que la integración regional involucra diversas dimensiones de las relaciones entre los países: económicas, políticas, culturales y socio ambientales. De acuerdo con Carvalho (2004), se trata de un tema complejo pues implica la intervención de los Estados Nacionales y sus respectivas sociedades, además de vincular a los diferentes intereses de actores sociales en disputas internas al interior de y entre los países.

En 2003, la llegada a la presidencia de Brasil de Luiz Inácio Lula da Silva –sindicalista y fundador del Partido dos Trabalhadores (PT)– alimentó las expectativas respecto al posible abandono de las políticas neoliberales en los procesos de integración regional. No obstante, los compromisos asumidos antes de su elección –como queda manifiesto en la Carta al Pueblo Brasileño que presentó Lula durante la campaña electoral de 2002, la cual legitimó los acuerdos pre-existentes con los organismos financieros internacionales y asumió el compromiso de respetar las políticas de equilibrio fiscal implementadas por el gobierno brasileño del momento– y las coaliciones políticas de su primer mandato lo “imposibilitaron” de cumplir con dichas expectativas, principalmente aquellas de los movimientos sociales que apoyaron su proyecto de gobierno. Situaciones análogas pueden ser observadas en los casos argentino y boliviano, donde respectivamente los presidentes Néstor Kirchner

(quien asumió el poder en el año 2003) y Evo Morales (quien asumió la Presidencia en el año 2006) tampoco cuestionaron el modelo neoliberal de integración basado en obras de infraestructura física propuesto por la IIRSA, una situación que se repitió en el resto de los países sudamericanos.

De esa forma, con el aval de todos los presidentes de la región se implantó una serie de reformas jurídicas en los distintos países que facilitaron el movimiento del capital en la ejecución de los proyectos y desconsideraron los posibles impactos sobre las poblaciones y el medio ambiente (CARRION e PAIM, 2006). A pesar de las protestas de las poblaciones locales, de las Organizaciones no Gubernamentales (ONGs) y de los movimientos sociales sobre las violaciones de derechos humanos y la destrucción del medio ambiente causados por las obras, la Iniciativa fue incorporada a distintos procesos de integración de los bloques regionales. En diciembre de 2004, la Declaración del Cuzco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) adoptó a la IIRSA como parte de la estrategia política y económica regional. En la misma reunión, los presidentes sudamericanos aprobaron treinta y un proyectos, considerados por ellos y por las instituciones financieras como prioritarios para la región³. En 2008, con la substitución de la CSN por la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), fue creada una Secretaría para coordinar el cumplimiento de las decisiones de los gobiernos de la región relacionadas con

3 Las inversiones previstas para los treinta y un proyectos totalizaba un monto de 6,4 mil millones de dólares. Entre los proyectos están: la duplicación de la Ruta 14 (Argentina) y el proyecto ferroviario Los Andes-Mendoza (Chile-Argentina).

la integración. Más recientemente, durante la Cumbre de la Unidad, constituida por la XXI Cumbre del Grupo de Río y la II Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (que tuvo lugar en la Riviera Maya, México, en febrero de 2010), los programas elegidos para interconectar físicamente América Latina y Caribe fueron la IIRSA y el Proyecto Mesoamérica⁴. Finalmente desde el año 2011, el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN), en el ámbito de la UNASUR, es el responsable por la cartera de emprendimientos de la IIRSA. Según datos oficiales (COSIPLAN, 2014), de los 579 proyectos, 179 –equivalente al 44,7% del total– se encuentran en etapa de ejecución; 137 proyectos (11,8%) están en etapa de perfil; 157 se encuentran en pre-ejecución (31,1%) y 106, o sea, 12,4%, están concluidos.

4 El Proyecto Mesoamérica es un espacio político que articula diez países: Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana. Desde abril de 2007 fue lanzado como una reestructuración del Plan Puebla Panamá. Es dividido en dos programas: “desarrollo económico” (energía, transporte, telecomunicaciones, facilitación comercial y competitividad) y “desarrollo social” (desarrollo sustentable, salud, desastres naturales y vivienda). Los recursos vienen de los propios países y también de instituciones financieras multilaterales, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco Centro Americano de Integración económica (BCIE), la Comisión Económica para América Latina y Caribe (CEPAL), el Sistema de Integración Centroamericano (SICA), la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) y el Programa de Naciones Unidas para el (PNUD). No son divulgados los datos acerca de las obras ejecutadas en el Proyecto Mesoamérica.

Considerando la cantidad de proyectos de infraestructura que Brasil está impulsando en Sudamérica y la creciente actuación en el comercio exterior y de su diplomacia en las cumbres regionales, es posible afirmar que Brasil tiene un rol protagonista en la región. Internamente, desde la mitad de la década de 1990, las conexiones físicas del país con sus vecinos fueron ampliadas con la implementación de los Ejes Nacionales de Desarrollo y, actualmente, con obras del *Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 1 y 2)*⁵. Según Verdum (2008), el PAC forma parte de una estrategia más amplia de las elites que orientan el proceso de expansión y modernización de la economía brasilera, sea en el territorio nacional, sea en dirección a los países vecinos.

Las obras del PAC 2, divulgadas en fines de marzo de 2010 por el gobierno Lula, tenían un presupuesto de 1,5 trillones de reales, valor correspondiente a la mitad del Producto Bruto Interno (PBI) de Brasil, siendo que 70% de los recursos serán destinados al área de energía⁶. Entre los emprendimientos de generación de energía binacionales están dos proyectos con la Argentina el Complejo Hidroeléctrico Garabí, que tiene

5 Los Ejes Nacionales de Desarrollo fueron implementados durante los dos mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998; 1999-2002) y en el primer mandato de Lula (2003-2006). El *Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 1 y 2)* fue lanzado en el segundo mandato de Lula (2007-2010).

6 Están incluidas en el PAC 2 54 hidroeléctricas con capacidad de producir 47.856MW (Jornal do Comércio, <http://jcrs.uol.com.br/site/noticia.php?codn=24193> y MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO http://imprensaacervo.planalto.gov.br/download/pdf/pac2_relatorio_5.pdf, consultados en abril de 2015.

un costo estimado en U\$S 5.200 millones y que, a través de la inclusión en el PAC 2, podrá ser implementado con recursos provenientes del BNDES, entidad que, según Ribeiro y Lima (2008), administra una línea de préstamos especial hacia las empresas brasileras que realicen inversiones o proyectos en el exterior. De acuerdo con Álvarez y Flórez (2008), se estima que en Sudamérica los préstamos del banco alcanzan U\$S 18.000 millones de dólares para la implementación de proyectos de interconexión física⁷.

Así que a través del BNDES, el gobierno brasilerero está financiando la transnacionalización de grandes grupos económicos nacionales involucrados en los estudios de factibilidad-viabilidad y en la implementación de los proyectos de interconexión en la región. No obstante, la mayor parte de esos emprendimientos evidencian un acelerado proceso de cambios socio culturales y ambientales, que supera el tiempo de construcción de las obras y que son distribuidos de forma desigual entre la población.

Las grandes obras de infraestructura y su relación con la compresión del espacio y del tiempo

Los procesos intensivos de construcción de grandes obras de infraestructura, como los integrantes del PAC y de la IIRSA,

7 En el caso de Argentina, el BNDES ya financió diversos gasoductos y carreteras. También está involucrado en los proyectos de Petrobrás Argentina, donde exigió del gobierno local garantías para los préstamos, además de estipular que los contratos deben cobrar tarifas mayores para compensar las fluctuaciones de las monedas o del precio del gas (GUDYNAS, 2008).

buscan redefinir el espacio regional objetivando nuevas inserciones en la economía global. Harvey (1989) subraya que las diferencias que el espacio contiene –por ejemplo diferencias regionales en la oferta de mano de obra, de recursos naturales, de infraestructuras– asumen una importancia creciente en la competencia capitalista debido a la reducción de las barreras espaciales, lo que permite nuevas formas de explotación. Estos procesos de reconfiguración del espacio y del tiempo, acelerados a partir de los años 1970 a nivel internacional, han ocasionado un impacto desorientador y disruptivo sobre las prácticas político-económicas, el equilibrio del poder de clase y de la vida social y cultural.

Aún según Harvey (2000), el capitalismo construye un paisaje geográfico a su propia imagen. Para eso, destruye y reconfigura el espacio a fin de seguir su proceso de acumulación en una fase posterior, ya que dicho sistema no puede mantenerse sin crear sus propias condiciones espaciales. Al observar el proceso de eliminación de las barreras espaciales, Harvey (2000) identifica algunas de sus características: a) la reducción de los costos y tiempos para moverse en el espacio, basados en las innovaciones tecnológicas; b) la construcción de infraestructuras para facilitar el movimiento de mercancías y personas o para apoyar actividades de producción, distribución y consumo; y c) el establecimiento de la organización territorial de los poderes estatales que regulan el dinero, el derecho y la política y monopolizan los medios de coerción y de violencia.

De acuerdo con Altvater (2010), el proceso de acumulación capitalista está directamente relacionado con el espacio y

el tiempo, ya que su lógica es la aceleración de los procesos de acumulación. El autor subraya que la globalización es un proceso de valorización interminable que avanza sobre aquellas áreas de la naturaleza que no han sido aún subordinadas a la lógica del sistema capitalista. Además señala que la naturaleza ya no puede reproducirse en un tiempo comparable al que toma su explotación y destrucción. En esa misma línea, Ribeiro (1999) considera que los *proyectos de gran escala* (por ejemplo la construcción de ferrocarriles, de represas hidroeléctricas, etc.) se hallan conectados con la expansión de sistemas económicos y políticos. De esta manera involucran gigantescos movimientos de capital y de fuerza de trabajo para interconectar regiones relativamente aisladas del sistema de mercado. También, según el autor, dichos proyectos están insertos en un contexto de determinaciones e interacciones entre los niveles local, regional, nacional e internacional.

Considerando lo anterior, la construcción de grandes represas es un ejemplo sugerente para observar cómo se materializa la compresión del espacio y del tiempo en la actual etapa del capitalismo. El hecho de que las represas sean planificadas en regiones relativamente aisladas de los grandes centros de consumo de energía no implica problemas para su implementación. La instalación de obras complementarias, como carreteras y líneas de transmisión, viabiliza la interconexión con los mercados consumidores, facilitando el acceso para la llegada de mano de obra, equipamientos y materiales necesarios para la construcción⁸.

8 En relación a la contratación de mano de obra y adquisición de tecnología, actualmente, en la mayoría de los casos, ya están previstas en los contratos

La comprensión del espacio y del tiempo también puede ser verificada en la vida de las personas que habitan los lugares elegidos para la construcción de una represa. Los Estados y las empresas involucrados en el proceso de planificación de las obras justifican los proyectos argumentando que se dará una mejoría de las condiciones de vida de las poblaciones locales afectadas, por ejemplo mediante su reubicación en mejores viviendas, con acceso a fuentes de energía de bajo costo y a servicios públicos de calidad. Sin embargo, eso ni siempre se concreta durante la implementación de los proyectos. Las represas de Itaipú (río Paraná, frontera de Brasil y Paraguay) y Yaciretá (río Paraná, frontera de Argentina y Paraguay) son ejemplos de que las grandes hidroeléctricas no reproducen mínimamente las condiciones de vida que las personas tenían antes de la construcción de dichos emprendimientos, cuando vivían cerca del río, con acceso fácil al agua y a la pesca abundante, además de otros aspectos no contemplados como los socioculturales, que incluyen las redes sociales locales en las que estaban insertos y la relación con la naturaleza y con el territorio.

Según Santos (1996), cuando se afirma que las represas traen para una región la seguridad del progreso y la integración en el mundo, se están realizando operaciones simbólicas que

firmados entre los Estados Nacionales o las Provincias y los agentes financiadores. Un ejemplo son los préstamos del BNDES para proyectos de infraestructura en países sudamericanos, muchas veces, los contratos condicionan los recursos a la obligatoriedad de contratación de empresas brasileras (por medio de suministro de equipamientos o de trabajadores, o ambos) para la ejecución de dichas obras.

buscan hacer aceptables la racionalidad de un proceso que puede, en realidad, destruir la relación de las poblaciones afectadas con la naturaleza e imponerles nuevas relaciones de desigualdad:

La destinación prioritaria de recursos para atender las necesidades geográficas de las grandes empresas, acaba por afectar a toda la sociedad, ya que de ese modo el gasto público gana un perfil ampliamente desfavorable a la solución de problemas sociales y locales (SANTOS, 1996, p. 270, traducción de la autora).

En otras palabras, la mayor parte de los proyectos de construcción de represas está directamente relacionada con los intereses políticos de las élites locales y nacionales que, entre otras cuestiones, elaboran leyes para facilitar la instalación de emprendimientos que se apropian de bienes estratégicos como el agua y la energía. En esa misma perspectiva, McCully (2001) subraya que la construcción de represas ocasiona la expropiación de los ríos y su traspaso de un grupo de usuarios (riberaños) a otro (empresas públicas y/o privadas).

En ese contexto, la rediscusión y firma de acuerdos para la construcción del Complejo Hidroeléctrico Garabí entre los gobiernos de Argentina y Brasil nos permite realizar un análisis de los procesos de apropiación de territorios y del agua así como también de la relación desigual existente entre los intereses empresariales, públicos o privados, y los intereses de las comunidades que viven en la región donde se construirán los proyectos.

Planificación de un Proyecto de Gran Escala: el Complejo Hidroeléctrico Garabí

Las discusiones sobre el aprovechamiento energético del trecho internacional del río Uruguay, compartido entre Argentina y Brasil, empezaron a mediados de los años 1970 entre los gobiernos militares de ambos países. Los primeros estudios de análisis del potencial energético de ese trecho fueron elaborados en 1974 por las consultoras Hidrened (Argentina) e Hidroservice (Brasil), contratadas por las estatales Agua y Energía (AyE) de Argentina y Eletrobrás de Brasil. Desde entonces, el Complejo Hidroeléctrico Garabí se convirtió en el mayor proyecto hidroeléctrico planeado en conjunto por los dos países. En ese mismo período, el gobierno brasileño anunciaba la construcción de las primeras represas en el trecho nacional del río Uruguay, los proyectos de Itá y de Machadinho. Como consecuencia de ese anuncio y del resultante aumento de conflictos socioambientales, en 1978 fue creada la Comisión Regional de los Afectados por Represas (CRAB), en el sur de Brasil. En la frontera de Brasil con Argentina, pequeños agricultores organizados a través de los sindicatos rurales y con el apoyo de la Iglesia Católica conformaron la CRAB Región Cinco, en las orillas del río Uruguay.

Desde fines de la década de 1970 hasta la mitad de los años 1990, el proyecto Garabí atravesó distintas etapas de desarrollo e interrupciones, debido a factores como cambios en las legislaciones nacionales y protestas de las poblaciones posiblemente afectadas por las obras. En aquella época, los habitantes de la región no tenían acceso a los datos oficiales

sobre los impactos socioambientales de la posible construcción de Garabí. La propuesta de Eletrobrás en 1990, era construir una represa con una potencia de 1800 MW que inundaría un área aproximada de ochenta y un mil hectáreas y desalojaría a más de siete mil familias, solamente en el territorio brasileiro (PAIM e ORTIZ, 2006). Según relatos de agricultores de la ciudad brasileira de XVI de Novembro, las movilizaciones en contra de Garabí consiguieron parar el emprendimiento en 1991⁹.

Sin embargo, en el año 2000 el proyecto retornó a la agenda internacional al ser incluido entre los 91 proyectos del eje MERCOSUR-Chile de la IIRSA, junto con el proyecto de la represa de Corpus Christi (en la frontera de la Argentina con el Paraguay) y la expansión de la represa de Yaciretá. No obstante, fue a partir de mediados de 2007 que los gobiernos de Argentina y Brasil deciden rehacer los estudios del área compartida para evaluar la viabilidad técnica y económica de posibles emprendimientos hidroeléctricos. En noviembre del mismo año, los dos gobiernos acordaron la creación del Mecanismo de Integración y Cooperación Bilateral (MICB), que es una instancia liderada por los presidentes de ambos países y prevé la realización de dos cumbres por año para repasar asuntos en común y analizar el cumplimiento de

9 Relatos sobre la movilización de la población contra el proyecto Garabí integran el documental “Futuro do rio Uruguai: pela democratização da energia”, realizado bajo mi coordinación, entre julio de 2007 y marzo de 2008, en el ámbito del Programa Instituciones Financieras y alternativas a los proyectos planificados en la Iniciativa de Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), de la ONG Núcleo Amigos da Terra, Brasil.

metas establecidas previamente. La primera reunión realizada en el ámbito del MICB ocurrió en febrero de 2008, en Buenos Aires, donde fue firmada la Declaración de la Casa Rosada, con 17 acuerdos de cooperación que incluyen un cronograma con plazos y responsables definidos. El octavo artículo del acuerdo aborda la decisión de los gobiernos de construir la represa de Garabí y definió las fechas para licitación de los estudios (abril-septiembre de 2008), conclusión de los estudios de viabilidad (septiembre 2009-agosto 2010) y conclusión de los estudios ambientales e informe de impacto ambiental (diciembre 2009-marzo 2011)¹⁰.

Cumpliendo con las determinaciones acordadas en la Declaración de la Casa Rosada, las empresas Eletrobras y Ebisa, controladas, respectivamente, por los Estados de Brasil y de Argentina, finalizaron el proceso de licitación de los estudios de viabilidad en diciembre de 2008. El consorcio privado formado por las empresas CNEC Engenharia (brasileira), Esin y Proa (argentinas) fue el vencedor de la licitación disputada con otros dos consorcios privados, conformado también por empresas argentinas y brasileras¹¹. En octubre de 2010, fueron

10 La versión completa de la Declaración de la Casa Rosada, disponible en: <http://www.amersur.org.ar/Integ/CFK-Lula.htm>, consultada en abril de 2015.

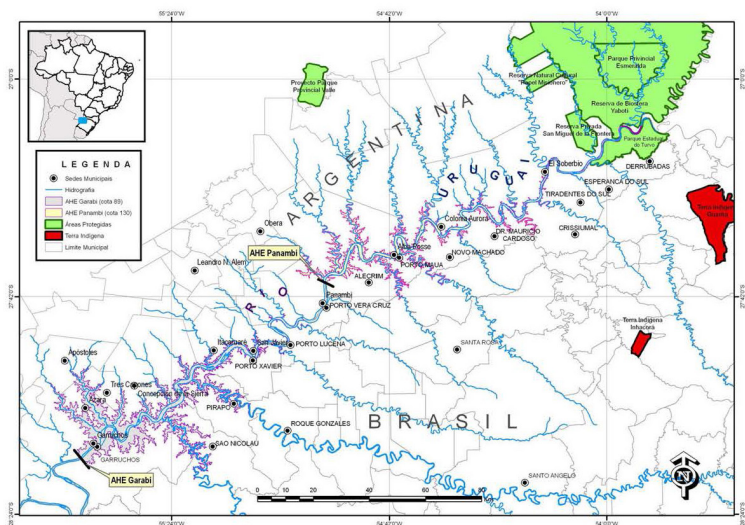
11 Los otros dos consorcios eran: 1) Consorcio Internacional de Empresas del río Uruguay integrado por: Consultoría Oscar Grimaux y Asociados S.A.T., INCONAS S.A. y ATEC S.A. (Argentina) y Themag Engenharia e Gerenciamento Ltda. y Andrade& Canellas Energia S.A. (Brasil) y 2) Consorcio Energético del Río Uruguay integrado por las empresas argentinas CONSULAR Consultores Argentinos Asociados S.A., Grupo Consultor Mesopotámico S.R.L., I.A.T.A.S.A. Ingeniería y Asistencia

finalizados los estudios de viabilidad con la indicación de la construcción de dos emprendimientos: Garabí (cuota 89, entre las ciudades de Garruchos, Rio Grande do Sul, Brasil y Garruchos, Corrientes, Argentina) y Panambi (cuota 130, entre las ciudades de Alecrim, Rio Grande do Sul, Brasil y Oberá, Misiones, Argentina). De acuerdo con los estudios elaborados la potencia estimada de los dos emprendimientos es de 2200MW y el área de inundación sería de aproximadamente 730 km², afectando directamente a más de 9.000 personas en el área rural y a más de 3.000 mil personas en el área urbana. Por ejemplo, los municipios de Garruchos (Argentina), Garruchos (Brasil), Alba Posse (Argentina) y Porto Mauá (Brasil) serían afectados en más del 50% de su superficie. Aún de acuerdo con estos estudios, un área de aproximadamente 60 hectáreas del Parque Estadual do Turvo, en la Provincia del Rio Grande do Sul, podría ser inundado con la construcción del embalse de Panambi. La inundación de las áreas del Parque, cualquiera sea su tamaño, sería una violación de la legislación brasilera porque se trata de una unidad de conservación. En el territorio argentino serían inundadas cerca de 34 hectáreas de la Reserva de Biosfera Yabotí, hecho que también sería una violación a la legislación argentina¹².

Técnica Argentina Sociedad Anónima de Servicios Profesionales y LATINOCONSULT S.A. y por las empresas brasileras Engevix Engenharia S.A. e Intertechne Consultores S.A..

12 En enero de 2015 una acción civil pública, iniciada por la Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente de Porto Alegre en conjunto con el Ministerio Público de Santa Rosa, paralizó la realización de los estudios

Mapa No 1. Ubicación de los proyectos Garabí y Panambí, en el trecho del río Uruguay compartido entre Argentina y Brasil



Fuente: Eletrobras y Ebisa (2010)

Sin embargo, en diciembre de 2010, desconsiderando hechos como los descritos y también la resistencia de las poblaciones locales, los gobiernos nacionales autorizaron el seguimiento de la última etapa de los estudios económicos, ambientales y del plan de comunicación social, convocando la segunda licitación internacional, que tuvo como vencedor, en abril de 2012, el Consorcio Energético del Río Uruguay, conformado por las empresas privadas brasileras Engevix e Intertechne y por las argentinas Consular, Grupo Consultor

ambientales relacionados con el proyecto de Panambí porque poseen una serie de fragilidades y por la posible inundación de área del Parque do Turvo.

Mesopotámico, I.A.T.A.S.A y Latinoconsult. Dichos estudios fueron iniciados en mayo de 2013 y deberían haberse entregado a las empresas estatales en febrero de 2015, sin embargo en esta fecha muchos informes técnicos no habían sido aprobados por las estatales y diversos permisos para la realización de trabajos de campo no habían sido emitidos por los gobiernos provinciales, sobre todo el de la Provincia de Misiones en Argentina.

Considerando lo arriba descripto, es importante presentar algunas críticas hechas por organizaciones ambientalistas de Argentina y Brasil y de ciudadanos de Puerto Azara y Apóstoles (Misiones, Argentina) acerca del actual proceso de toma de decisiones sobre la construcción de Garabí y de Panambí¹³. Estos actores subrayan que las decisiones están siendo tomadas por los presidentes de los dos países y por las empresas involucradas en la elaboración de los estudios, sin la participación de la población a ser afectada por las obras. Además, afirman que las únicas informaciones a las que tienen acceso sobre el proyecto son las provenientes de la prensa. Por otra parte, según afirman algunos habitantes de Puerto Azara, un pueblo de 65 familias que probablemente será totalmente desplazado de su territorio, no hay interés político en construir una escuela en el pueblo, no hay transporte público para que los niños vayan al colegio (el más cercano se encuentra a 8 kilómetros de distancia) y el centro de salud no posee los

13 Entrevistas realizadas en noviembre de 2009 en Santo Tomé (Corrientes, Argentina) y en enero de 2010 (Apóstoles y Puerto Azara, Misiones, Argentina) con representantes de organizaciones ambientalistas, de movimientos sociales y habitantes de Apóstoles y Puerto Azara.

equipamientos necesarios y tampoco cuenta con una ambulancia para emergencias.

Podemos relacionar esos hechos con las reflexiones de McCully (2001) sobre los procesos de planificación de represas. Según el autor, las personas de la región que será afectada por el embalse comienzan a sufrir la retirada del gobierno, no se construyen más escuelas ni hospitales, generalmente los servicios existentes desaparecen mucho antes que se desaloje la gente del área.

Aparte de la supresión progresiva de los servicios e inversiones, está la incertidumbre de no saber si la represa será o no construida, cuántas casas, campos y lugares de trabajo quedarán bajo agua, quienes serán indemnizados y cuánto dinero recibirán en compensación. (MCCCKLY, 2001, p. 86)

Según el autor, el dolor por el desplazamiento debido a la construcción de una represa es la culminación de muchos años o décadas de esperar, escuchar rumores y recibir amenazas. Eso es lo que viene ocurriendo desde mediados de los años 1970 en la frontera de Argentina y Brasil. Desde 2008, los ciudadanos de la región donde están planificados los proyectos de Garabí y de Panambí escuchan una nueva serie de rumores con respecto a la ubicación de dichos emprendimientos y acerca del inicio de las obras, que les llegan a través de las declaraciones de alcaldes, concejales y empresarios de las Provincias de Misiones, de Corrientes y de Rio Grande do Sul. Por una parte, ciertos documentos como los convenios firmados entre las empresas estatales de ambos países, la síntesis de los estudios de inventario, los términos de referencia de la segunda etapa

de los estudios y otros informes están disponibles en la página de Internet de las empresas estatales y también en la página creada para divulgar las actividades realizadas en el marco de la ejecución del Plan de Comunicación Social de las obras. Por otra parte, dichos vehículos de información son de utilidad limitada, ya que debido a su modo de vida muchos campesinos que viven en la ribera del río Uruguay o en sus alrededores no tienen la costumbre de utilizar la Internet como medio de información y, por lo tanto, una parte de la información no les es accesible.

Directamente relacionado con la implementación del Plan de Comunicación Social y cumpliendo con lo previsto en los términos de referencia, en el año 2014 el Consorcio Energético del Río Uruguay instaló Centros de Información y Participación Pública (CIIP) en las ciudades argentinas de Azara y Santa Rita y en las ciudades brasileras de Porto Xavier y Alecrim, además de dos centros móviles, uno por país. Según informaciones del Consorcio, también fueron realizadas aproximadamente 200 reuniones en 2013 y 2014, en ambos países, para brindar información a la población urbana y rural sobre los proyectos y también para recoger el conocimiento y la experiencia de los habitantes locales sobre diversos aspectos de los estudios en proceso de elaboración¹⁴. Sin embargo, dichas reuniones vienen siendo muy cuestionadas por las organizaciones

14 Es importante aclarar que si bien el caso de los CIIP está directamente relacionado con el consorcio privado que está realizando los estudios, los trabajos en el territorio son realizados en nombre de las estatales Ebisa y Eletrobras. En el lado brasiler, Eletrobras tiene un rol de protagonista en la realización de dichas reuniones.

sociales y sindicales que forman parte de la Mesa Provincial por el No a las Represas, de Misiones, y también por integrantes de los sindicatos rurales del Estado de Rio Grande do Sul, que solicitan informaciones precisas sobre los territorios que serán inundados, el lugar donde está planificada la implantación de las obras, y la instalación de los campamentos de trabajadores, entre otros temas.

Acorde a lo expuesto, consideramos el Complejo Garabí como un *proyecto de gran escala* (RIBERIO, 1985; 1999) porque está conectado con la expansión de los sistemas económicos y políticos, involucra gigantescos movimientos de capital y fuerza de trabajo y se ubica en una región relativamente aislada, más bien en términos socioeconómicos (carencia de infraestructura) que geográficos. Además, el proyecto está inserto en un contexto de determinaciones e interacciones entre los niveles local, regional, nacional e internacional. Asimismo podemos relacionar la actual rediscusión de los proyectos con los intereses de las élites locales y nacionales, las cuales desde los años 1970 están impulsando la construcción de represas en la región a través de la reelaboración de los estudios de viabilidad y de la implementación de leyes en las provincias afectadas. La falta de informaciones sobre los avances de las negociaciones binacionales torna evidente la desconsideración con las poblaciones locales y con el medio ambiente que caracteriza al proyecto.

Dicha desconsideración también puede ser verificada en el proceso de planificación y de construcción de las ocho represas ya instaladas en la cuenca del río Uruguay¹⁵. Asimismo la

15 Para más informaciones consultar: PAIM y ORTIZ (2006).

realización, de forma separada, de los estudios de evaluación del potencial energético de los trechos nacional (Brasil) e internacional (de Argentina con Brasil y de Argentina con Uruguay) revela la ausencia de un análisis que considere la totalidad de los impactos sociales y ambientales de todos los proyectos existentes y planificados en la cuenca hidrográfica.

Consideraciones finales

Considerando lo expuesto, señalamos que la intensificación de la extracción y explotación de los recursos naturales a través de grandes proyectos de infraestructura pone de relieve el avance hacia nuevas fronteras de exclusión y de dominación motorizado por la participación activa de los gobiernos de la región, que siguen implementando políticas favorables a los intereses del capital privado en detrimento de las poblaciones y del medio ambiente. En el caso de la Argentina, esto se puede ejemplificar con los beneficios gubernamentales concedidos a las empresas mineras y petroleras y, recientemente, a través de la búsqueda de fuentes de inversión para la construcción de obras hidroeléctricas. En Brasil, los beneficios para los capitales privados parecen ser aún más amplios e intensos que en el caso argentino. Por medio de los préstamos del BNDES, las gestiones del PT vienen financiando la expansión del agrobusiness, de la minería y concediendo préstamos millonarios a los grandes grupos económicos, por ejemplo a las empresas constructoras brasileñas directamente ligadas a los proyectos de grandes represas en construcción en la Amazonía, pero

también en diversas cuencas hidrográficas nacionales o compartidas con países limítrofes como la Argentina.

Acentuando aún más estos hechos, los avances tecnológicos alcanzados en las últimas décadas hacen posible que un gran proyecto de infraestructura sea planificado y ejecutado con mucha rapidez, acelerando los procesos de inserción de nuevas regiones en el mercado mundial. Por otra parte, dentro de ese contexto de compresión del tiempo y del espacio, el gran número de proyectos construidos que violan las legislaciones existentes han producido una intensificación de los impactos sociales, culturales y ambientales sobre los actores sociales afectados directamente por dichos emprendimientos. Los Estados y las empresas –públicas o privadas– interesados en los proyectos frecuentemente toman decisiones arbitrarias sobre el destino de miles de personas que viven en las áreas de los emprendimientos planificados, alterando para siempre sus condiciones de vida y, consecuentemente, sus identidades, para privilegiar intereses económicos y promover la expansión de la acumulación capitalista.

Referencias

ALTVATER, E. **La Ecología desde una óptica marxista**. CLASE, en curso: Ecología política en el capitalismo contemporáneo. Programa Latinoamericano de Educación a Distancia. Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, 2010.

ÁLVAREZ, J. E.; FLÓREZ, M. Tendências recentes do investimento do capital brasileiro na Colômbia. In: VERDUM, R. (Org.). **Financiamento e megaprojetos. Uma interpretação da dinâmica regional sul-americana**. Brasília: INESC, 2008. p. 133-159.

ARGENTINA e BRASIL (Estados). Declaración de la Casa Rosada. 21-23 Febrero de 2008. Disponible en: <<http://www.amer-sur.org.ar/Integ/CFK-Lula.htm>>. Acceso en: 20 mar. 2010.

AZPIAZU, D. **Las privatizadas I – Ayer, hoy y mañana**. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2005.

AZPIAZU, Daniel et al. **El nuevo poder económico en la Argentina de los años ochenta**. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2004.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONOMICO E SOCIAL (BNDES). **O FAT e o BNDES**. Disponible en: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/Fundos/Fat/fat_bndes.html>. Acceso en: 29 mar. 2010.

BENJAMIN, C. O porquê do apagão. Foi loucura, mas houve método nela: gênese, dinâmica e sentido da crise energética brasileira. **Revista Caros Amigos**, São Paulo, junho 2001. N° 51, p. 10-13.

CARRION, M. C.; PAIM, E. S. **IIRSA: Desvendando os interesses**. Disponible en: <http://www.natbrasil.org.br/Docs/instituicoes_financeiras/documento_iirsa_desvendando_interesses.pdf>. Acceso en: 02 abr. 2010

CARVALHO, G. **A integração Sul-americana e o Brasil: o protagonismo brasileiro na implementação da IIRSA**. Belém: FASE, 2004.

CASTELLANI, A. **Ámbitos privilegiados de la acumulación y restricciones al desarrollo. La relación estados-empresarios en la Argentina (1966-1989)** (mimeo).

CONSEJO SURAMERICANO DE INFRAESTRUCTURA Y PLANEAMIENTO (COSIPLAN). **Cartera de proyectos 2014**. Disponible en: <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cn25_montevideo14_Cartera_COSIPLAN_2014.pdf>. Acceso em: 10abr.2015

ELETROBRAS; EBISA. **Estudios de Inventário Hidroelétrico da BACIA DO RIO URUGUAI no trecho compartilhado entre Argentina e Brasil**. [S.l.] 2010.

FILGUEIRAS, L; GONÇALVES, R. Classes sociais, Estado e bloco de poder. In: FILGUEIRAS, L; GONÇALVES, R. **A economia política do governo Lula**. Rio de Janeiro: Contraponto Editora, 2007. p. 175-196.

GUDYNAS, E. As instituições financeiras e a integração na América do Sul. In: VERDUM, R. (Org.). **Financiamento e megaprojetos. Uma interpretação da dinâmica regional sul-americana**. Brasília: INESC, 2008. p. 21-47.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna: Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. São Paulo: Edições Loyola., 1989.

_____. **Espacios de esperanza**. FLACSO. Madrid: Akal ediciones, 2000.

HONTY, G. **Energía, Ambiente y Desarrollo en el MERCOSUR**. Montevideo: CLAES, 2002.

HONTY, Gerardo et al. **Energía 2025. Escenarios energéticos para el MERCOSUR**. Montevideo: CLAES, 2005.

INICIATIVA DE INTEGRACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA REGIONAL SUDAMERICANA (IIRSA). **Planificación territorial indicativa. Grupos técnicos ejecutivos – GTE 2007. Resultados y cartera de proyectos 2007**. Montevideo 4/12/2007. Disponible en: <http://www.iirsa.org/bancomedios/documentos%20PDF/doc_cartera_2007.pdf>. Acceso en: 02 abr. 2010.

LANDER, E. ¿Modelos alternativos de integración? Proyectos neoliberales y resistencias populares. **Revista del Observatorio Social de América Latina**, Buenos Aires, n. 15, p. 45-56, sept.-dic. 2004.

LARRAÍN, S.; AEDO, M. P. **Política Energética en América Latina: presente y futuro**. Críticas y propuestas de los pueblos. Santiago de Chile: Programa Chile Sustentable, 2008.

MCCULLY, P. **Ríos Silenciados**. Ecología y política de las grandes represas. Santa Fé: Proteger Ediciones, 2001.

MELO, Ana Cristina et al. **Normas para apresentação de trabalhos acadêmicos da Universidade Federal do Ceará**. Disponible en: <http://www-ufc.br/biblioteca/imagens/stories/arquivos/bibliotecauniversitaria/guianormalizacao_ufc.pdf>. Acceso en: 03 jul. 2011.

MINISTERIO DE ECONOMÍA FINANZAS PÚBLICAS (MECON). **Reseña histórica de Agua y Energía Eléctrica S. A.** Buenos Aires. Disponible en: <http://mepriv.mecon.gov.ar/Agua_y_Energia/ResHist-Agua.htm>. Acceso em: 17 maio. 2010.

MINISTERIO DO PLANEJAMENTO. **PAC Energia 2010**. Disponible en: <http://imprensaacervo.planalto.gov.br/download/pdf/pac2_relatorio_5.pdf><http://imprensaacervo.planalto.gov.br/download/pdf/pac2_relatorio_5.pdf>. Acceso en: 5abr.2015

PAC 2 prevê projetos no valor de R\$ 1,5 trilhão. Jornal do Comércio. Desenvolvimento. Porto Alegre, 30 mar. 2010. Disponible en: <<http://jcrs.uol.com.br/site/noticia.php?codn=24193>> Acceso en: 16 jul.2011.

PAIM, E. **IIRSA: é esta a integração que nós queremos?** Porto Alegre: Núcleo Amigos da Terra/Brasil, 2003. Disponible en: <<http://www.riosvivos.org.br/arquivos/2118962134.pdf>>. Acceso en: 02 abr. 2010.

PAIM, E. S.; ORTIZ, L. S. **Hidrelétricas na bacia do rio Uruguai: guia para ONGs e movimentos sociais.** Porto Alegre: Núcleo Amigos da Terra/Brasil, 2006.

PIERBATTISTI, D. **La privatización de los cuerpos: la construcción de la proactividad neoliberal en el ámbito de las telecomunicaciones, 1991-2001.** Buenos Aires: Prometeo Libros, 2008.

RIBEIRO, F. J.; LIMA, R. C. **Investimentos brasileiros na América do Sul: desempenho, estratégias e políticas.** Rio de Janeiro: Funcex, 2008. Disponible en: <<http://funcex.com.br/material/semandinavos/Brasil%20final.pdf>>. Acceso en: 29 jun. 2011.

RIBEIRO, G. L. Proyectos de gran escala: hacia un marco conceptual para el análisis de una forma de producción temporaria. In: BARTOLOMÉ, Leopoldo. **Relocalizados: Antropología Social de las Poblaciones Desplazadas.** Buenos Aires: Ediciones IDES, 1985.p. 23-47.

_____. **Capitalismo transnacional y política hidroenergetica en la Argentina - La represa de Yaciretá.** Posadas: Universidad Nacional de Misiones, 1999.

SANTOS, M. **A natureza do espaço. Técnica e tempo, razão e emoção.** São Paulo: Hucitec, 1996.

SEVÁ, O. Intervenções e armadilhas de grande porte. **Travessia,** São Paulo, Ano II, n.º 6, p.5-11, abr. 1990.

SVAMPA, M. Las fronteras del gobierno de Néstor Kirchner. Entre la consolidación de lo viejo y las aspiraciones de lo nuevo. In: SVAMPA, M. **Cambio de época. Movimientos sociales y poder político.** Buenos Aires: Siglo XXI Editores-CLACSO, 2008. p. 43-73.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA.

Citação em documento (padrão ABNT) – tutorial html.

Disponível em: <http://www.bu.ufsc.br/design/Citacao.html>.

Acesso em: 03 jul. 2011.

VERDUM, R. Introdução. In: VERDUM, R. **Financiamento e megaprojetos. Uma interpretação da dinâmica regional sul-americana.** Brasília: INESC, 2008. p. 7-17.

Potenciales conflictos por el uso del agua en la producción de flores en la Región Metropolitana de Bogotá

Nancy Aida Buitrago Bermúdez

Claudio Di Mauro

Oscar Buitrago Bermúdez

La producción de flores en la Sabana de Bogotá, Colombia, nació a mediados de la década de 1960 con la inversión de capital estadounidense. Posteriormente, con las dificultades propias del sistema productivo de flores, los capitales extranjeros se fueron retirando y sus espacios económicos pasaron a ser ocupados por capitales nacionales. La producción de flores bajo invernadero, dirigida a la exportación principalmente a los Estados Unidos, comenzó en áreas tradicionalmente ocupadas por actividades pecuarias lecheras.

Hay hechos geográficos que favorecen la floricultura en la Sabana de Bogotá: 1) topografía plana que facilita las actividades agronómicas, reduciendo los costos de producción; 2) temperaturas relativamente estables con variaciones anuales entre 17°C y 25°C; 3) luminosidad continua durante todo el año; 4) suelos porosos con horizonte A profundo; 5) recursos hídricos abundantes con posibilidad de aprovechamiento de las aguas de lluvia, freáticas y subterráneas; 6) localización en el área de influencia del mayor polo económico del país,

la Región Metropolitana de Bogotá, con acceso a abundante mano de obra barata y al aeropuerto internacional El Dorado.

A pesar de los factores que favorecen la floricultura, las presiones nacionales e internacionales para eliminar el abuso a los trabajadores, hacer uso racional de los recursos naturales y controlar los contaminantes ambientales, llevaron a los productores a buscar formas más eficientes y sustentables en los sistemas productivos. Además de lo anterior, la intensificación en la última década del siglo XX de los fenómenos de El Niño y La Niña, generó condiciones climáticas extremas, particularmente asociadas a la distribución de las precipitaciones pluviales con extensos períodos de sequía, que afectaron directamente la producción agrícola del país, a los cuales los floricultores tuvieron que adaptarse mediante cambios en las técnicas de producción.

Actualmente la Región Metropolitana de Bogotá enfrenta una fuerte expansión inmobiliaria para vivienda e industria, generando una presión sobre los recursos naturales, en general, y sobre los cuerpos de agua, en particular. Así, los humedales (áreas de amortiguamiento de las crecientes de los ríos) pasan por un intenso proceso de relleno, especialmente de residuos sólidos provenientes de la construcción urbana. Las prácticas de impermeabilización de suelos vienen modificando la regulación natural del ciclo hidrológico y alterando los procesos de infiltración, de absorción de humedad del suelo y de alimentación natural de los cuerpos de agua. Además, generan inundaciones y consecuentemente riesgos para la población y las actividades productivas, en particular, las agrícolas. En este contexto de conflicto entre los procesos de urbanización y las

actividades características del medio rural, se sitúa la producción de flores en la Región Metropolitana de Bogotá, así como la producción de leche y hortalizas de la que se abastece la capital colombiana. Tales disputas territoriales son potencialmente productoras de conflictos que demandan la intervención inmediata y la apertura de diálogos. En este sentido, es necesario buscar pactos entre usuarios de los recursos naturales, especialmente del agua, con la indispensable implementación de un sistema de regulación de los usos múltiples de los recursos hídricos sustentado en bases legales, que estimule el diálogo entre los sectores usuarios, el gobierno y la sociedad civil. En esta perspectiva, el presente capítulo tiene por objeto presentar un esbozo, basado en la experiencia brasileña, de una propuesta de organización institucional pública, cuyo fin esencial sería la de vincular a los actores de la producción y el consumo a los procesos de planificación y regulación de la gestión del agua en la Región Metropolitana de Bogotá.

En este orden de ideas, el capítulo inicialmente muestra las particularidades asociadas al crecimiento descontrolado del área de estudio, donde la consolidación de diversas actividades económicas y productivas, entre ellas el cultivo de flores, genera presiones sobre los recursos naturales como el agua, y otras que afectan directamente a la población a raíz de este proceso de ocupación. Seguidamente, se describe cómo se desarrolla la actividad agrícola de la floricultura en la región, destacando los principales factores que contribuyen a su consolidación y posicionamiento en el mercado nacional e internacional. Posterior a ello, se mencionan los principales instrumentos de gestión ambiental vigentes en la normatividad colombiana para el

manejo de los recursos naturales, y a través de los cuales el sector floricultor ha encaminado esfuerzos para ordenar el recurso agua y orientar un manejo eficiente del mismo que permita mejorar esta práctica productiva. Finalmente, basándose en el caso de Brasil, se ponen a discusión nuevas alternativas que en Colombia y específicamente en el sector floricultor de la sabana y de la Región Metropolitana de Bogotá, facilitarían la organización para el manejo eficiente del agua, con la participación de los distintos usuarios, instituciones del Estado y sociedad civil implicada.

Bogotá: crecimiento urbano descontrolado

Bogotá, la capital colombiana, por su tamaño e importancia nacional y regional, es una ciudad que se expande sobre suelos de alta potencialidad agrícola, desbordando los límites de su propio municipio y promoviendo el crecimiento urbano de los municipios vecinos. El proceso de metropolización liderado por Bogotá se reproduce y afianza por la presencia de actividades industriales, comerciales y agroindustriales, cada vez más tecnificadas, que exigen, en la organización territorial, redes que sostengan el creciente intercambio de flujos regionales y alimenten la red global a la que pertenece la ciudad. La metropolización de la sabana de Bogotá ha propiciado que la floricultura funcione como un conglomerado comercial e industrial con el que se benefician, por el efecto de proximidad, empresas que ofrecen bienes y servicios complementarios ligados al sector. Se trata de una actividad central desarrollada por la floricultura generadora de un importante y complejo

sistema de empresas satélites que gravitan en su entorno. La Fotografía N° 1 muestra algunos invernaderos que alcanzan incluso a ocupar espacios de aislamiento de la carretera Bogotá – Tunja, llamada también la Autopista Norte, por comunicar a la capital con el norte del país.

Fotografía N° 1. Invernaderos de producción de flores a las márgenes de la Carretera Bogotá - Zipaquirá.



Fuente: Leonardo Antonio Di Mauro, 23 de Enero de 2010.

Hoy por hoy, en la Región Metropolitana de Bogotá hay una fuerte expansión inmobiliaria para residencias e industrias. Los humedales y áreas inundables están pasando por un intenso proceso de relleno, especialmente con residuos sólidos y desperdicios (escombros) provenientes del sector de la construcción civil. En este proceso de expansión de las áreas urbanas, se substituyen áreas de pastoreo y cultivo de hortalizas, que atienden las demandas de

la metrópoli bogotana, por edificaciones que impermeabilizan los suelos, modificando la infiltración y el aporte de humedad natural al suelo (BARCO, 1998). Cada día es mayor el alcance de las inundaciones que afectan a los poblados y a las áreas urbanas o en proceso de urbanización. El desenfrenado proceso de impermeabilización de humedales y áreas de amortiguación natural de inundaciones, consecuencia de la expansión urbana incontrolada e inadecuadamente planificada, son factores que intervienen en la alteración regional del ciclo hídrico, propiciando crecidas y desbordamientos en las cuencas. En este caso, no se considera que la planeación esté ausente, sino que se identifica una práctica de la planeación que prioriza los intereses privados de las industrias y del sector inmobiliario (Fotografía N° 2).

Fotografía No 2. Conflicto entre la preservación de los humedales y la expansión urbana con rellenos y construcción de edificios. Humedal de Córdoba en Bogotá.



Fonte: Gabriel Ferraz Di Mauro, 30 de Enero de 2010.

El Estado queriendo corregir estas tendencias, creó instrumentos de planificación y gestión cuya aplicación ha dado poco resultado. A escala municipal el Estado promulgó la Ley 388 de 1997 que obliga a elaborar el plan de ordenamiento territorial; sin embargo, sus alcances no superan los problemas de carácter intramunicipal. Por otro lado, a escala regional aparece la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas, Ley 128 de 1994, que se constituye en un intento más de planificar espacios intermunicipales; desafortunadamente este instrumento jurídico ha sido mal interpretado por las administraciones municipales y la creación de áreas metropolitanas en el país no ha dado los resultados esperados.

La floricultura en la sabana de Bogotá

La floricultura en la sabana de Bogotá nace a mediados de la década de los años 1960, cuando inversionistas estadounidenses¹, luego de evaluar las ventajas comparativas con las que contaba la región, establecieron cultivos de flores bajo invernadero con orientación al mercado externo, en lo que era una zona de explotación ganadera por tradición. Obedeciendo a esas ventajas comparativas es que la floricultura se asienta originalmente en el municipio de Mosquera, desde donde se irradia por toda la Sabana, influyendo fuertemente en las

1 Es el experto estadounidense, Edgar Wells, quien observando las ventajas naturales del altiplano para la producción de flores, en 1966 logró convencer a algunos propietarios de tierra para que iniciaran el cultivo de claveles.

profundas transformaciones espaciales, sociales y económicas que ha tenido la región en los últimos cuarenta años.

La sabana, además de poseer condiciones agroambientales ideales para la floricultura bajo invernadero, también cuenta con una buena malla vial que conecta las áreas rurales a los centros urbanos y a la capital del país. Además, ofrece la ventaja de contar con una amplia red transportadora de energía eléctrica cuyo uso, a la vez que permite simular durante la noche las condiciones de luminosidad diarias en algunos cultivos para acelerar sus ciclos vegetativos, viabiliza el establecimiento de cuartos fríos para la conservación en óptimas condiciones del producto cosechado. De igual manera, la cercanía a la capital colombiana facilita el acceso a los servicios bancarios, a partir de los cuales se desarrollan importantes operaciones financieras y de inversión.

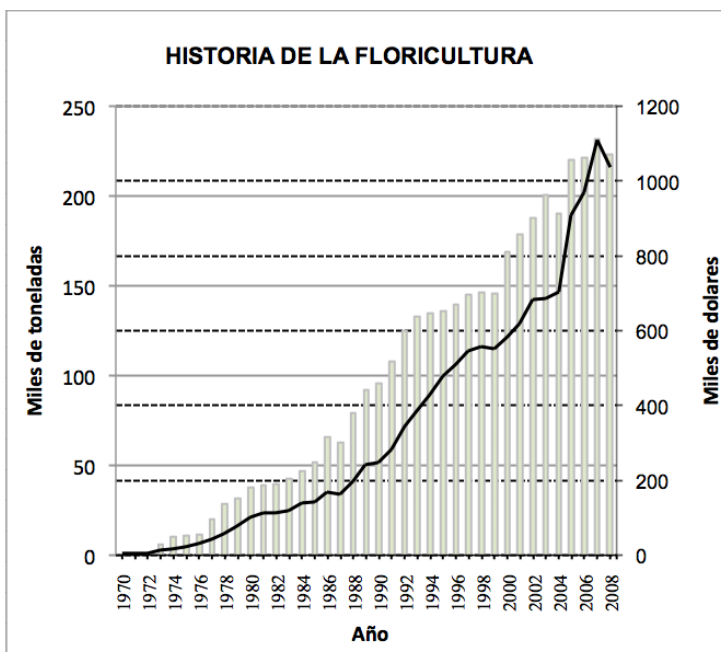
De acuerdo con González (2007), otro factor que propició la instalación del cultivo de flores en Colombia está relacionado con la creación, en la década de los años 1950, de un ambiente económico favorable para la inversión. En esa década la economía del país se encontraba en crisis por una balanza negativa entre importaciones y exportaciones. Es así como el gobierno militar de la época crea el Plan Vallejo con el cual se pretendió reducir las importaciones y estimular las exportaciones y las inversiones privadas extranjeras (Kalmanovitz, 1989, citado por González, 2007). A partir de este plan y junto con la creación del Fondo de Promoción para las Exportaciones (PROEXPO), toma impulso el cultivo de flores bajo invernadero. Los empresarios se beneficiaron de los incentivos fiscales ofrecidos, de los sistemas especiales de importación y exportación (Plan Vallejo, para la década de 1960 y 1970)

que permitían importar materias primas, insumos y bienes de capital para la elaboración de productos de exportación sin el pago de aranceles, del certificado de Abono Tributario (hoy CERT), del crédito de PROEXPO, de la exención tributaria preferencial otorgada por las administraciones municipales y de la favorable coyuntura del mercado externo.

Otro factor fundamental para el establecimiento de la floricultura en la sabana de Bogotá es la disponibilidad abundante y de bajo costo de mano obra no especializada, hecho que colocó a los empresarios colombianos en una situación privilegiada frente a sus competidores de Kenia, Holanda y Estados Unidos. Según Montañés (1997), para la década de 1990, la demanda de mano de obra de la floricultura sabanera ascendía a 40.000 obreros. Para finales de la misma década, la producción de flores absorbía 75.000 empleos directos y 50.000 indirectos (URRUTIA et al, 2001). También, la presencia de la Universidad Nacional de Colombia en Bogotá aporta mano de obra técnica especializada en investigación y generación de conocimiento para el manejo técnico de los cultivos de flores bajo invernadero.

El desarrollo exportador del sector floricultor ha sido de tales proporciones, que hoy en día el 98% de la producción va a los mercados externos, cuyo principal destino es Estados Unidos (80%), seguido por la Unión Europea (10%). El Gráfico N° 1 muestra el comportamiento de las exportaciones de flores tanto en toneladas como en dólares. El crecimiento sostenido del valor de las exportaciones ha permitido que hoy en día represente uno de los renglones más importantes de las exportaciones colombianas.

Gráfico No 1. Comportamiento de las exportaciones de flores entre 1970 y 2008.



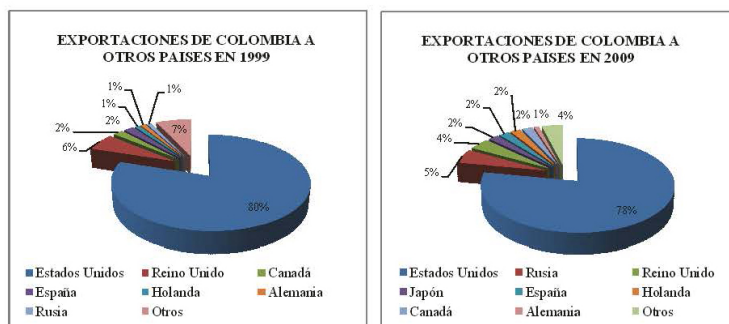
Fuente: Revista Acopaflor Agroindustrial, 2008.

Con la primera exportación realizada en 1965 por un valor de US\$20.000, comienza el desarrollo de una agroindustria que ha tenido mucho peso en la generación de divisas, después del petróleo y el café (ASOCOLFLORES, 1993). Según Urrutia (2001), para el período comprendido entre 1984 y 1999, las exportaciones de flores aportaron el 5% al crecimiento de las exportaciones colombianas, mientras que exportaciones tradicionales como el café tuvieron un retroceso del 7%.

El crecimiento del valor de las exportaciones ha sido una constante desde el inicio del negocio y es así como en el año 1975 las exportaciones alcanzaron los US\$20 millones. En 1985, la cifra se colocó en los US\$140 millones y en 1992, alcanzó los US\$340.8 millones. En el periodo de 1994 a 2002, el valor de las exportaciones pasó de US\$445 millones a US\$635 millones. A pesar del negativo impacto que ha tenido la revaluación del peso, es en el año 2007 cuando las exportaciones superan los US\$1.000 millones, colocándose en US\$1.114 millones frente a los US\$ 967 millones de 2006.

La tendencia de la participación de las exportaciones a los países europeos y a Japón es levemente creciente, debido a que su población cuenta con mayores ingresos per cápita, que le permite acceder a bienes de lujo. Sin embargo, en este momento es muy probable que la crisis mundial esté reduciendo notoriamente los niveles de consumo. El Gráfico N° 2 muestra la distribución del total de exportaciones de flores colombianas por países en 1999 y 2009. Se observa cómo las exportaciones a Rusia tuvieron un incremento importante al pasar de 1% en 1999 a 4% en 2009, mientras que países como España, Holanda y Alemania tienen un porcentaje de participación constante. El Reino Unido, en los años 1999 y 2009, llega a ser el primer importador de flores colombianas de la Unión Europea, con 6% y 4% respectivamente. Japón, que en 1999 no figuraba en la participación, en 2009 reporta un 2%, lo que representa el interés de los floricultores por abrir nuevos mercados. Resalta el volumen de exportaciones hacia los Estados Unidos el cual no varía significativamente en los dos periodos observados.

Gráfico No 2. Distribución del total de exportaciones de flores colombianas por países en 1999 y 2009.



Fuente: ASOCOLFLORES, Floricultura Colombiana, Estadísticas 1999 y 2009.

La producción de flores en Colombia es un sistema agrícola intensivo en uso de capital y mano de obra. Se estima que la inversión para la producción de rosas asciende a 25.000 dólares por hectárea². La producción de flores se caracteriza por tener altos requerimientos de capital y de fuerza de trabajo y un bajo componente de importaciones. La cadena productiva está compuesta por importadores, importadores-productores de esquejes, productores y, por último, productores-exportadores.

El avance de la floricultura ha continuado sostenidamente y en términos de superficie ocupada. Según ASOCOLFLORES (2008), en el año 2007 existían en el país cerca de 7.200 hectáreas de cultivos de flores, de las cuales el 79% se ubicaban en la sabana de Bogotá, 17% en el

² Datos para 2006.

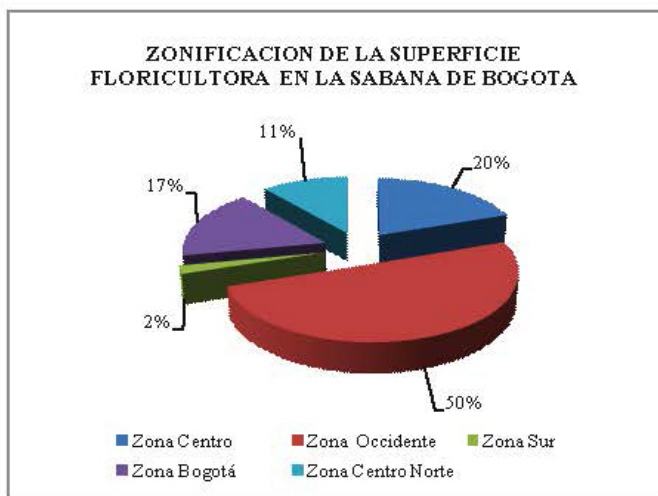
departamento de Antioquia y el porcentaje restante en la Zona Centro - Occidente del país. La presencia de la floricultura en las regiones del país ha aportado a su desarrollo económico y social, y a la configuración de nuevos fenómenos como el proceso de metropolización en el caso de la sabana de Bogotá. Por cuenta de la floricultura, los movimientos pendulares entre la capital colombiana y los municipios vecinos se acentúan notablemente. Si bien no se tiene discriminada su participación en la consolidación del proceso, es evidente que su aporte debe ser significativo cuando se observa en las principales salidas de la ciudad una cantidad importante de autobuses llevando y trayendo trabajadores y la localización de un gran número de almacenes y empresas de servicios del sector agrícola.

En los primeros años, la expansión de la floricultura en la sabana de Bogotá fue lenta. Después de diez años de establecida solo se contaba con 58 cultivos que ocupan 555 hectáreas. Para 1981, el sector floricultor contaba con 300 cultivos que ocupaban 911 hectáreas, lo cual representó un crecimiento significativo. Sin embargo, es a finales de la década de 1980, cuando se presenta un período de crecimiento acelerado, alcanzando los 450 cultivos con un área sembrada de 3.172 hectáreas. Para comienzos de la primera década del milenio, el sector floricultor en la Sabana contaba con más de 500 cultivos que ocupaban unas 4.800 hectáreas. Es a finales de esta década cuando el crecimiento de la floricultura se estabiliza, ya que los inversionistas no encuentran las mismas condiciones de años atrás para establecer nuevos cultivos. Contrariamente, algunos floricultores se declaran en quiebra y cierran sus cultivos debido a los efectos negativos que sobre estos han tenido,

entre otros aspectos, la crisis mundial, el cambio desfavorable del peso colombiano con respecto al dólar, la entrada de otros países oferentes, el hecho de que las flores sean bienes suntuarios y cuenten con una demanda elástica, la tendencia mundial a reducir la demanda de flores cortadas y, por último, el equilibrio entre la oferta y la demanda indicando que el mercado llegó a su límite (CORPORACIÓN CACTUS, 2004).

De acuerdo con el Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá (CAR, 2006), el área destinada a invernaderos en la cuenca pasó de 1.478 hectáreas a 6.198 hectáreas entre 1985 y 2003, las cuales en su mayoría corresponden a cultivos de flores. Según ASOCOLFLORES, mencionado por González (2007), para el 2006 la actividad floricultora tenía presencia en 46 municipios de Cundinamarca, ocupando un área total de 5.100 hectáreas, con elevada concentración de empresas en el centro y occidente de la Sabana de Bogotá, 33.8% y 40.9% respectivamente. La mitad del área ocupada por cultivos de flores se encuentra en la Zona Occidente de la Sabana (50.3%), mientras que el 19% se encuentra en la Zona Centro. El Gráfico N° 3 muestra la distribución por zonas en la sabana de Bogotá.

Gráfico No 3. Porcentaje de área ocupada en flores según las diferentes zonas de la Sabana de Bogotá.

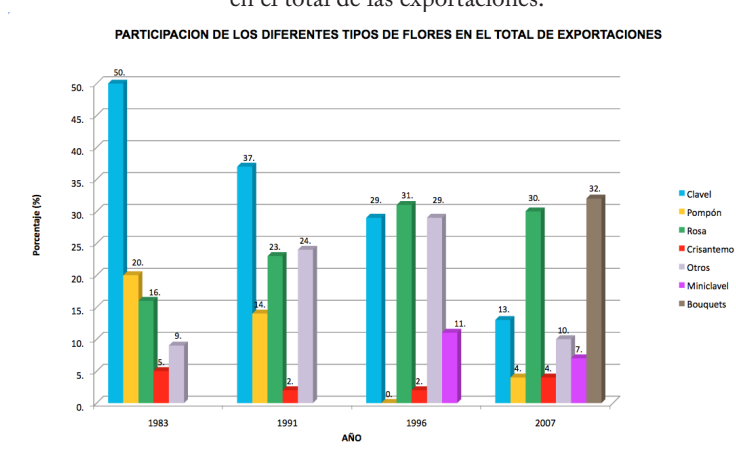


Fuente: Montañez, et al. (1997).

Es así como para el año 2001, el 57% de la producción de flores se encontraba concentrada en seis municipios de la sabana: Madrid (1.028 hectáreas, que corresponde al 20% del total de área sembrada), Subachoque (520 hectáreas), Facatativá (368 hectáreas), Bogotá D.C. (365 hectáreas), Funza (344 hectáreas) y Tocancipá (307 hectáreas). Pasados varios años, esta tendencia se mantiene; sin embargo, debido a la demanda de agua y al deseo de disminuir costos, algunos cultivos se han trasladado hacia el norte de la sabana a municipios como Ubaté, Cogua, Tausa o Villapinzón, en los que la oferta de agua aún no sufre la misma presión que en otras regiones de la sabana.

La posibilidad de cultivar gran diversidad de flores en la sabana de Bogotá juega también un papel importante en el desarrollo de este renglón, ya que es factible satisfacer un amplio mercado que tiene preferencia por determinadas flores y colores según la temporada del año. Es así como se cultivan más de 50 tipos diferentes de flores, entre los cuales se destacan la rosa, el clavel, el crisantemo, el pompón, el miniclavel, la gypsophila, la alstroemeria y la statice. Otras especies se cultivan en menor proporción y se utilizan, en particular, para la elaboración de ramilletes, también denominados *bouquets*, los cuales están ganando participación en las exportaciones. La contribución de los diferentes tipos de especies sobre el volumen total de flores exportado ha tenido importantes variaciones como muestra el Gráfico N° 4.

Gráfico No 4. Participación de los diferentes tipos de especies de flores en el total de las exportaciones.



Fuente: ASOCOLFLORES. Estadísticas de Exportación de Flores años 1983, 1991, 1996 y 2007. Elaboración: autores.

Es evidente que en los comienzos de la floricultura, la exportación de clavel era muy importante, superando la mitad del total de las exportaciones (58% en la década de 1970), debido a factores tanto de oferta como de demanda y a que es menos exigente en requerimientos de inversión de capital por unidad de superficie. A partir de la década de 1980, comienzan a tener mayor importancia las exportaciones de otras especies como el pompón, la rosa y el crisantemo. Sin embargo, el clavel presenta un descenso continuo en la participación de las exportaciones, llegando a un 29% en 1996 y a un 13% en 2007, esto debido a problemas fitosanitarios causados por el patógeno *Fusarium oxysporum* f.sp. *dianthi*, que afecta notablemente su productividad. Por esta razón, muchos productores se vieron obligados a sustituir el cultivo de clavel por el de rosa y otras especies que no son susceptibles a la enfermedad. A pesar de la disminución considerable en el área cultivada en clavel, para el año 2008, Colombia se clasificó como el primer exportador de claveles en el mundo (ASOCOLFLORES, 2009), en tanto que la importancia de la rosa en el volumen total de las exportaciones se ha mantenido (31%), lo cual indica la preferencia del mercado por la rosa de origen colombiano.

En la primera década del nuevo milenio, se observó un cambio importante en las exportaciones. Se introdujo de manera significativa el concepto de *bouquet*, el cual se manejaba desde años atrás, pero que tomó mayor fuerza en la manera de exportar la flor. Es tal el gusto por esta presentación que en el año 2007 alcanzó una participación del 32% del volumen total exportado (valor que incluye la exportación de orquídeas, gypsophila, aster y gerberas). De acuerdo con la información, las variedades que se están exportando son las mismas, pero al

exportarlas en forma de *bouquets*, adquieren un valor agregado que beneficia altamente al exportador.

Esfuerzos por ordenar el recurso agua en el sector floricultor

La amplia oferta hídrica para las actividades productivas de la sabana de Bogotá proviene de fuentes superficiales y subterráneas; sin embargo, su uso indiscriminado e inapropiado junto con la creciente demanda de suelo urbano genera escenarios de conflictos entre los distintos consumidores del recurso. Diversos trabajos, en los que se menciona de alguna manera la producción de flores y la agrícola, en general identifican la vulnerabilidad en la que se encuentra el recurso hídrico en la sabana de Bogotá, principalmente ocasionada por su extracción excesiva e incontrolada y la contaminación por agroquímicos (Lobo-Guerrero, 1995; García, 1998; CAR, 2006).

A raíz de estas perspectivas y considerando el interés del sector productor de flores, se desarrolla una relación interinstitucional público-privada con la que se propende por el manejo ambientalmente adecuado del recurso; no obstante, es importante destacar que la presencia activa de los diferentes usuarios del agua en la sabana de Bogotá debe darse para que los compromisos de conservación sean duraderos y efectivos. Para comprender este escenario es importante comenzar por describir la estructura de la gestión ambiental colombiana en sus diferentes niveles y destacar la entrada en escena del sector floricultor.

En general, el manejo ambiental en Colombia, incluido el del agua, obedece a políticas de Estado y a normativas de

carácter sectorial, lo que tiene como resultado una alta fragmentación institucional casi imposible de cohesionar tanto horizontal como verticalmente. Las instancias nacionales se encargan de formular las políticas, planes y directrices generales, mientras que la ejecución le corresponde a las escalas regional y local. Para efectos de la coordinación intersectorial existe el Consejo Nacional Ambiental, presidido por el Ministro del Medio Ambiente, el cual al parecer no ha dado los resultados esperados. La verticalidad descendente ha tratado de romperse con la exigencia de la participación comunitaria en los diversos procesos de toma de decisiones, de tal manera que se generen acciones desde la base social, pero también esto ha tenido pocos alcances.

El Sistema Nacional Ambiental, además de conformarse por el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos y programas, cuenta con las instituciones necesarias, en las diversas escalas territoriales y sectores, para la ejecución de los principios generales ambientales contenidos en la profusa legislación ambiental. Las instituciones están encabezadas por el Ministerio del Medio Ambiente, el cual es el organismo rector de la planificación y la gestión ambiental y al que compete definir las políticas y regulaciones sobre recuperación, conservación, ordenamiento, uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales y del medio ambiente del país.

En el orden regional, las Corporaciones Autónomas Regionales son la máxima autoridad ambiental en su área de jurisdicción y las ejecutoras de las políticas, planes, programas y normas trazados por el Ministerio del Medio Ambiente y, por tanto, las responsables de la administración, uso sostenible,

aprovechamiento, protección, vigilancia y control de los recursos naturales renovables, entre ellos el agua, actividades que debe realizar en estrecha colaboración con las entidades territoriales (Departamentos, Municipios y Entidades Territoriales Indígenas) de su jurisdicción. Entre sus funciones, las más relacionadas con el manejo del recurso hídrico, son: 1) otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que puedan afectar el medio ambiente; otorgar concesiones y permisos para el uso de aguas superficiales y subterráneas, 2) fijar en el área de su jurisdicción, los límites permisibles de descarga de sustancias, productos, compuestos o cualquier otra materia que puedan afectar el medio ambiente o los recursos naturales renovables y prohibir, restringir o regular la fabricación, distribución, uso, disposición o vertimiento de sustancias causantes de degradación ambiental. Estos límites, restricciones y regulaciones en ningún caso podrán ser menos estrictos que los definidos por el Ministerio del Medio Ambiente, 3) ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos a las aguas en cualquiera de sus formas, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos; estas funciones comprenden la expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos, concesiones

y autorizaciones, 4) promover y ejecutar obras de irrigación, avenamiento, defensa contra las inundaciones, regulación de cauces y corrientes de agua, y de recuperación de tierras que sean necesarias para la defensa, protección y adecuado manejo de las cuencas hidrográficas del territorio de su jurisdicción, en coordinación con los organismos directores y ejecutores del Sistema Nacional de Adecuación de Tierras, y 5) ordenar y establecer las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas ubicadas dentro del área de su jurisdicción, conforme a las disposiciones superiores y a las políticas nacionales (CAR, 2002).

La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) tiene la jurisdicción en toda la sabana de Bogotá y en casi todo el territorio del Departamento de Cundinamarca. Esta Corporación, así como todas las del país, está en la obligación de elaborar y llevar a cabo, en el marco de las políticas y legislación ambiental nacional, el Plan de Gestión Ambiental Regional, tradicionalmente llamado PGAR (CAR, 2002). En el PGAR vigente de la CAR Cundinamarca (2001 – 2010), la producción de flores es considerada como una de las actividades productivas de mayor impacto en la sabana de Bogotá. La presencia de la floricultura en la región ha forjado un proceso de desarrollo local asociado principalmente a la construcción inmobiliaria, comercio de agroinsumos y gran ocupación de mano de obra que aporta significativamente al crecimiento poblacional de la sabana; sin embargo, los impactos ambientales negativos derivados aportan al desequilibrio ambiental. El diagnóstico presentado en este documento destaca a la

floricultura como uno de los macrovectores³ que actúa fuertemente sobre la calidad y cantidad de los recursos hídricos de la sabana de Bogotá, lo que se expresa, en primer lugar, en contaminación con agroquímicos y, en el segundo, en el descenso del nivel freático y piezométrico de los acuíferos.

Como respuesta a las exigencias normativas, nacionales e internacionales, el gremio floricultor representado por la Asociación Colombiana de Exportadores de Flores (ASOCOLFLORES) se ha motivado para mejorar ambientalmente los procesos productivos de las empresas afiliadas. ASOCOLFLORES y el Ministerio del Medio Ambiente desarrollaron la Guía Ambiental para la Floricultura (ASOCOLFLORES. MIMAMBIENTE, 2002) para avanzar en la adopción de nuevos esquemas de producción eficiente, amigables con el medio ambiente y acordes con los lineamientos de desarrollo sostenible. Las exigencias de los consumidores de flores colombianas han llevado al gremio a establecer un sistema de gestión ambiental para ofrecer productos de calidad, por lo que ASOCOLFLORES creó su programa de gestión ambiental denominado FLORVERDE, el cual apunta a la incorporación de avances en la racionalización del uso de plaguicidas, manejo de residuos, consumo de agua y calidad de vertimientos. FLORVERDE es una certificación gremial con la cual se garantiza que las flores cultivadas en la empresa certificada cumplen con estrictos estándares sociales y ambientales,

3 En el PGAR se entiende como macrovector aquella fuerza socioeconómica que actúa en la región y sobre la que es prioritario intervenir porque su tendencia temporal indica que permanecerá activa durante los próximos diez años.

por tanto, pertenecer al programa FLORVERDE, es cumplir con esta guía ambiental. El sector también se rige por las normas ISO 14.000, las cuales son incorporadas a través del referido programa.

La Guía Ambiental para la Floricultura establece una serie de medidas para el manejo ambiental, entre las cuales aparece el ahorro y uso eficiente del agua, que cuenta con los siguientes criterios fundamentales:

- Determinación de las necesidades de agua con base en la evaporación
- Asignación de concesiones
- Utilización de sistemas de riego de alta eficiencia
- Control del consumo en diferentes procesos
- Aprovechamiento de agua lluvia
- Medición del consumo de agua
- Reutilización de agua
- Capacitación en ahorro de agua

Otro instrumento de gestión vigente en la región es el Plan de Ordenamiento y Manejo de Cuenca Hidrográfica (POMCH)⁴. En este sentido, la CAR Cundinamarca realizó

4 En el año 2002, el Ministerio del Medio Ambiente promulgó el Decreto 1279, con el cual se establecen los lineamientos y fases para la ordenación de cuencas hidrográficas y se define que el proceso de ordenación de una cuenca tiene por objeto principal el planeamiento del uso y manejo sostenible de sus recursos naturales renovables, de manera que se consiga mantener o restablecer un adecuado equilibrio entre el aprovechamiento económico de tales recursos y la conservación de la estructura físico-biótica de la cuenca y particularmente de sus recursos hídricos. A partir de ese momento, las

el POMCH para la cuenca del río Bogotá, instrumento en el que también se destaca el papel de la floricultura en el actual estado ambiental de la sabana de Bogotá. En respuesta a las presentes condiciones de producción de flores en la sabana, el Plan estableció dos programas estratégicos: por un lado, el monitoreo continuo de los procesos agroindustriales, y por otro, la conservación de cuerpos de agua, donde el recurso hídrico se constituye en tema central de la gestión ambiental y del ordenamiento territorial.

Como instrumento de gestión ambiental local se cuenta con los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT)⁵, según sea el tamaño del municipio. Para efectos de indicar el papel de estos instrumentos en el comando de la gestión ambiental municipal se hace una lectura al POT del municipio de Madrid (CONSEJO MUNICIPAL DE MADRID-.COLOMBIA, 2006), por ser éste el de mayor cantidad de hectáreas sembradas en flores en el país. Este PBOT⁶ cuenta con una serie de disposiciones para el manejo de cultivos bajo invernadero, algunas de las cuales

Corporaciones Autónomas Regionales comenzaron a elaborar los Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas, los cuales se convierten en orientadores y determinantes de los planes de ordenamiento territorial municipal.

5 A partir de la promulgación de la Ley 388 de 1997, todos los municipios del país que tengan entre 30.000 y 100.000 habitantes tienen la obligación de hacer un Plan Básico de Ordenamiento Territorial, el cual es el principal instrumento de gestión ambiental, ya que debe seguir los lineamientos ambientales emanados de la Ley 99 y del Sistema Nacional Ambiental.

6 Por ser un municipio con población entre 30.000 y 100.000 habitantes la ley pide hacer un Plan Básico de Ordenamiento Territorial.

están relacionadas directamente con el manejo del agua, por ejemplo:

- La autoridad ambiental municipal ejercerá control sobre el manejo de agroinsumos, captación y usos del agua, vertimientos y efectos contaminantes apoyados en conceptos técnicos de profesional idóneo cuando así se requiera.
- No se admite la ampliación de los cultivos bajo invernadero en las áreas no permitidas para tal uso, para lo cual se tendrá en cuenta lo designado en el PBOT.
- Todos los cultivos bajo invernadero deben introducir, en el proceso productivo, tecnologías que minimicen el impacto ambiental negativo.
- Las empresas del sector floricultor asentadas en el Municipio deberán presentar su respectivo informe de implementación de la Guía Ambiental para el sector floricultor del Ministerio del Medio Ambiente y ASOCOLFLORES; además de las disposiciones y exigencias de la autoridad ambiental, deben proponer la implementación de un mecanismo de autogestión (FLORVERDE a través de la implementación de estándares, norma ISO 14.000), el cual deberá ser radicado ante la Gerencia para la Planeación y la Gestión Integral, Secretaria de Desarrollo Urbanístico y Ordenamiento Territorial. El municipio, en coordinación con la entidad ambiental competente, realizará la inspección del cumplimiento e implementación de la Guía Ambiental.

Como se ve, existen instrumentos de gestión ambiental encaminados a mejorar el manejo del agua en la floricultura colombiana. Lo más significativo es el deseo del gremio de participar en la gestión ambiental al respaldar la elaboración de la Guía Ambiental y proponer el sello de calidad propio FLORVERDE, instrumentos que se van fortaleciendo cuando las administraciones municipales los asumen como su medida de control ambiental para las empresas de flores.

Al hacer una lectura de las normas ambientales, se evidencia la presencia de conflictos entre los diferentes usuarios del agua. A pesar de que estos no están claramente establecidos, no tardarán en ser más visibles. Por ejemplo, la Corporación Autónoma Regional Cundinamarca, ente regulador, al limitar la extracción de agua hasta en 0,30 litros por segundo por hectárea de producción, permite identificar un potencial conflicto entre los productores de hortalizas y leche con los floricultores e industriales asentados en la región.

Es preciso propiciar procesos de negociación entre los diversos usuarios (horticultores, ganaderos, floricultores, empresas de abastecimiento de agua, empresas de acueducto y alcantarillado, industriales, sector ambiental, entre otros) para que ingresen democráticamente en la planificación del uso del agua en la región, antes de que los sectores más organizados comiencen a sacar ventajas del actual sistema de gestión del agua, y su retroceso cueste más tiempo, recursos y desgaste social, en general. La situación se vuelve más difícil si las instancias gubernamentales se encuentran deliberadamente apoyando a algún sector privado en particular.

Por eso, resulta de gran importancia la creación o valoración de instancias e instrumentos de regulación para los usos múltiples del agua, con base en los principios de la democracia, la descentralización y la participación, capaces de garantizar la satisfacción y los derechos de los diversos usuarios, en el marco de los intereses públicos. Tales instancias e instrumentos deben respetar la participación de todos los sectores de usuarios, representantes de los gobiernos nacional, departamental, distrital y municipal, con destacada presencia de la sociedad civil. Este es un camino recomendable para que se tenga la garantía de que los intereses colectivos e individuales sean tenidos en cuenta.

Esbozos para la organización eficiente del uso del agua en la sabana y la Región Metropolitana de Bogotá

En Colombia no hay cobro por el uso del agua en diversas actividades, por ejemplo para la producción de flores. Con todo, para los sectores productores de arroz y sorgo se han organizado los denominados distritos de riego en los que, para efectos del funcionamiento de la infraestructura y su propia administración, se realiza un cobro. Cuando se hace referencia al cobro por el uso del agua, éste debe ser entendido como un instrumento de gestión y nunca como un impuesto o tasa. El cobro por el uso del agua debe tener un carácter administrativo en el que los usuarios del agua, en conjunto con otros sectores gubernamentales y de la sociedad organizada, pacten la cantidad y calidad del agua que debe prevalecer en la región. Así, conforme a los tipos de usos que responden a los intereses

sociales, se planifica y gestiona el agua de la región, pactándose los valores a ser pagados para producir el escenario que se desea construir. Por tanto, se trata de un acuerdo entre los usuarios capaz de garantizar que todos los recursos recogidos sean obligatoriamente invertidos en la región en donde se hace el cobro del agua.

La tendencia mundial de los países a cuidar adecuadamente el agua se expresa en la comprensión de su importancia para la vida, en sus diversas formas conocidas, y en el deseo de hacer que su gestión armonice con los sistemas productivos a través de relaciones consensuadas. De esta manera, muchos países están organizando sus estructuras administrativas y creando instrumentos de gestión que garanticen la protección del agua. En general, las estructuras administrativas que tratan la gestión del agua son órganos de Estado y no de gobierno. Los gobiernos definen, a través de sus Ministerios, las políticas públicas que organizan los sectores involucrados. Sin embargo, la gestión y regulación son instrumentos de Estado. En el caso brasileño, fue creada la Agencia Nacional de Aguas (ANA), que tiene como función regular los usos múltiples del agua y de implementar el Sistema Nacional de Gerenciamiento de los Recursos Hídricos (SINGREH). En esta concepción del Sistema de Recursos Hídricos, hay un total vínculo con el principio de subsidiaridad, es decir, la Unión tiene la responsabilidad de realizar aquellas actividades que no pueden ser realizadas por las regiones. Aquellas acciones que se puedan realizar en las regiones serán de su responsabilidad, siempre considerando que la legislación nacional establecerá los límites mínimos de aquello que allí será realizado. Esto es que la

legislación regional no podrá transgredir la legislación nacional vigente.

La implementación de esas estrategias, algunas de ellas ya conocidas en antiguas organizaciones sociales, está considerando las nuevas formas de relacionamiento con el agua. De este modo, por ejemplo, aparece el reconocimiento de que el agua es uno de los elementos fundamentales para el sistema ambiental, con lo cual se estima que no solo las actividades humanas requieren de agua sino que los ecosistemas también precisan de ella. Lo anterior implicaría entonces reemplazar la visión tradicionalmente antropocéntrica que el ser humano tiene con respecto a la vida, por una nueva visión en donde se reconozcan y respeten las otras formas de vida existentes. De igual manera, las estructuras estatales creadas para la administración del ambiente se tornan usuarias del agua, al ser responsables por el suministro de agua y la conservación de ecosistemas estratégicos. Todas estas condiciones devienen en la tendencia mundial de crear instancias de Estado e instrumentos de gestión dirigidos específicamente para la planificación y la gestión del uso del agua.

Es así como en Francia, Alemania, España, México y Brasil, existen instancias específicas para la planificación y manejo del agua. El ejemplo brasileño tuvo su inicio de implementación en el año 1982, cuando se inició el proceso de creación de sectores administrativos específicos; sin embargo, se consolida a partir de la promulgación de la Ley 9.433 de enero de 1997. En el caso de la Región Metropolitana de Bogotá se considera importante el conocimiento consolidado de la experiencia brasileña. No se trata de copiar experiencias sino de evaluar

las condiciones en que se han presentado y mirar las particularidades del territorio donde se piensan implementar. Para el caso de Colombia, se deben reconocer las dificultades. Por ejemplo, la implementación de una autoridad reguladora del agua para la cuenca del río Magdalena se torna difícil por su gran extensión y la diversidad de usos del agua que se presentan. En ese sentido, es necesario plantear una regionalización de cuencas hidrográficas o regiones hidrográficas a una escala geográfica mayor, en la que se destaquen singularidades regionales, caso en el que la Región Metropolitana de Bogotá y su sabana podrían considerarse como una unidad. De este modo, sería interesante el diseño e implementación de procesos de organización territorial que puedan materializarse a través de asociaciones, consorcios u otras formas jurídicas, según sean las necesidades e intereses regionales. Lo más importante en estas organizaciones jurídico-territoriales debería ser entender y comprender el agua como un bien público y para uso colectivo y no como un bien privado. En este sentido, esta comprensión podría consolidarse como eje estructurante y principio rector, recordando que el agua es un bien público que adquiere un valor económico en los procesos económicos, pero no debe ser considerado así cuando se trata de reproducir las formas de vida del planeta Tierra y mejorar la calidad de vida de las poblaciones más vulnerables.

El diseño de principios como el anteriormente referido debe estar soportado en el verdadero sentido por las leyes que se promulguen. Además de eso, la organización social debe tener competencias consultivas y deliberativas, con total respaldo de la estructura estatal y gubernamental. No puede haber recelo

de que tales nuevas estructuras sustituyan cualquier instancia del Estado o del gobierno. Por el contrario, ellas ayudarán en la definición de aquello que se constituye en el interés colectivo y, por tanto, en la mejoría de las prácticas gubernamentales. La integración entre los principios normativos, la estructura organizacional regional y los intereses de los diversos usuarios conforman el escenario necesario para la preparación del Plan Regional de Aguas, cuya elaboración requerirá de amplia participación, constituyéndose en un pacto construido colectivamente. Tal plan supone un escenario futuro al que todos los actores le apostaron. De este modo, el plan se constituye en un instrumento en el que se establecen las prioridades y las formas de materializarlas; entre ellas, los responsables y las inversiones necesarias. Por tanto, el Plan de Aguas debe priorizar los objetivos que fueron pactados colectivamente. La coordinación de la elaboración del Plan de Aguas debe estar bajo responsabilidad del organismo regional, llámese Comité, Consorcio o Asociación, y desde luego, es fundamental la participación en su confección de las instituciones estatales y gubernamentales. La aprobación del plan debe hacerse en plenaria y asumido por las instancias gubernamentales, es decir, debe tener articulación con los demás instrumentos de gestión territorial, tanto en sentido horizontal como vertical. En el caso de que exista un Comité Nacional de Recursos Hídricos o un organismo equivalente, cabrá a éste la aprobación final del plan. Para dar credibilidad a esta tarea, cabe al Consejo Nacional de Recursos Hídricos o la instancia que haga este papel, mantener coherencia con los principios de la política nacional de recursos

hídricos, lo que hace indispensable que su composición obedezca a los mismos principios de participación.

La claridad de los principios y del proceso de organización en el manejo del agua debe ser objeto de amplio debate social y divulgación. Para que el proceso tenga éxito es necesario que las comunidades y la sociedad en general reconozcan su legitimidad y le atribuyan credibilidad. La participación y el control social en todas las situaciones es tarea inalienable, indiscutible y obligatoria.

Para que estos objetivos sean alcanzados y para que se garantice la participación de todos los usuarios, se vuelve necesaria la preparación de un catastro de usuarios, el cual es un instrumento de gestión indispensable y que debe ser liderado por los órganos de gobierno, que en el caso colombiano podrían ser las corporaciones autónomas. Para que ese catastro sea bien elaborado, se debe garantizar al usuario que esta información no generará ningún tipo de castigo en el proceso, lo cual representaría pérdida de credibilidad y generaría situaciones de riesgo al proceso democrático y participativo.

En el primer momento se puede promover el catastro voluntario, en el que los usuarios por su propia iniciativa busquen al órgano encargado de efectuar el registro. Con eso se facilitará la obtención de permisos de aquellos productores que se encuentren en la clandestinidad. Facilitar que todos los usuarios sean legalizados es un objetivo indispensable que garantiza las condiciones de ciudadanía, escenario ciertamente deseable por aquellos que se encuentran en situación irregular. Estos procesos deben estar siempre acompañados de la confirmación y de actos que sean coherentes con los objetivos

de planear y gestionar colectivamente, para lo cual todas las informaciones obtenidas en el sector deben estar disponibles y publicadas, sin costos financieros para los interesados que deseen consultar tales datos. Esta actitud garantiza que ningún usuario o sector tendrá privilegios y con eso la credibilidad social de todo el sistema se sostiene. Ahora con el uso de internet la disponibilidad de datos es algo que se puede garantizar de manera rápida y eficaz.

Para garantizar en la práctica tales principios, se vuelve indispensable la creación de instrumentos de gestión que den legitimidad a las estructuras organizadas por la sociedad, en las formas que sean adecuadas a las regiones específicas.

Bibliografía

ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE EXPORTADORES DE FLORES, ASOCOLFLORES. **Floricultores promueven la responsabilidad social.** Acopaflor Agroindustrial, Bogotá D.C, 2008, n° 2, p. 22-28.

_____. **Programa de conservación socio ambiental Florverde, preservación y sostenibilidad del suelo y del agua.** Agricultura de las Américas, Bogotá D.C, 30 oct, 2003, p. 16-17.

_____. **Orígenes de la floricultura en Colombia.** Asocolflores: Bogotá, 1993.

ASOCOLFLORES. MIMAMBIENTE. **Guía ambiental para la floricultura.** Asocolflores: Bogotá, 2002.

ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE EXPORTADORES DE FLORES, ASOCOLFLORES.

Floricultura Colombiana, Estadísticas años 1983-2009.
Asocolflores: 2009.

BARCO, C. (Coord.) **Bogotá-Sabana: un territorio posible.** Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, Facultad de Economía, Universidad de los Andes - Cámara de Comercio de Bogotá: Bogotá, D.C, 1998.

BARRERA SILVA, P. **La Sabana de Bogotá se está secando.**

Periódico Universidad Nacional, Bogotá D.C., n° 114, p. 11, ago. 2008. Disponible en: <<http://www.biodiversityreporting.org/article.sub?docId=30244&c=Colombia&cRef=Colombia&year=2009&-date=August%202008>>. Acceso en: 21 Mar. 2010.

BUITRAGO, O; CARVAJAL, N. **La dimensión regional de los planes de ordenamiento territorial del área metropolitana de Bogotá.** Actas Latinoamericanas de Varsovia, Varsovia, 2005, tomo 28, p 93 – 122.

COLOMBIA. CONCEJO MUNICIPAL DE MADRID.

Acuerdo No.017 de 2006. “por el cual se revisa y ajusta el plan básico de ordenamiento territorial del municipio de Madrid”. Madrid, Cundinamarca.

CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA. 2004. **Car presenta alarmante inventario de usuarios de pozos de agua, Sabana de Bogotá extrae al año más de 42 millones de metros cúbicos de aguas subterráneas.**

Disponible en: http://www.car.gov.co/paginas.aspx?cat_id=161&pub_id=319&pag=1. Acceso en: 21 Mar. 2010.

CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA. **Plan de Gestión Ambiental Regional 2002 – 2010.** CAR: Bogotá, 2002.

CORPORACIÓN CATUS. 2004. **Rentabilidad de la floricultura: ¿para quién?.** Disponible en: <<http://www.cactus>>.

org.co/ingles/paginas/publicaciones/Investigaciones %20y%20 Documentos%20anteriores%20al%202011/Rentabilidad%20 Flocricultura%202004.pdf>. Acceso en: abr. 2010.

GARCÍA, A. **Florverde: Auto gestión en aguas subterráneas.** **Asocolflores**, Bogotá D.C. n° 55, p. 7-17, dic. 1998.

GONZÁLES CUBILLOS, Roberto Emilio. **Implicaciones del cultivo de las flores en las transformaciones espaciales del municipio de Madrid (Cundinamarca), a partir de la década de 1970. 2007.** Tesis (Magister en Geografía). Convenio Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia–Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Bogotá, 2007.

LOBO-GUERRERO, A. **Descenso de Niveles de Agua Subterránea en la Sabana de Bogotá.** En: JORNADAS GEOTÉCNICAS DE LA INGENIERÍA DE COLOMBIA, 8., FORO SOBRE GEOTECNIA DE LA SABANA DE BOGOTÁ, 2., 1996, Bogotá. Sociedad Colombiana de Ingenieros – Sociedad Colombiana de Geotecnia. Bogotá, 1996.

MONTAÑÉZ, G et al. **¿Hacia dónde va la sabana de Bogotá?: Modernización, conflicto, ambiente y sociedad.** Universidad Nacional de Colombia - Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA: Bogotá, 1997. p. 120-141.

MONTERO, H.F.; FRANCO, X. **Florverde, logrando una floricultura competitiva y sostenible con responsabilidad social.** Asocolflores, Bogotá D.C., n° 73, p. 20-24, sep.-dic. 2009.

URRUTIA et al., 2001. **El crecimiento económico colombiano en el siglo XX. Exportaciones no tradicionales de Colombia.**

Disponible en: <<http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra170.pdf>>. Acceso en: abr. 2010.

A questão do risco nos estudos sobre a problemática da água no Brasil¹

Myriam Mitjavila
Bruno Grah

A ideia de risco tem se convertido em elemento nuclear da vida social contemporânea, o que pode ser observado, de maneira especial, no campo da análise, gestão e avaliação de ameaças e perigos associados a problemas ambientais. O presente capítulo tem o propósito de examinar o papel que desempenha a noção de risco nos estudos científico-técnicos sobre a problemática da água, do ponto de vista do seu estatuto conceitual na estruturação de modelos e estratégias interpretativas sobre a gestão dos recursos hídricos no Brasil.

A pesquisa, de caráter exploratório, examinou 15 artigos científicos, publicados em periódicos brasileiros, os quais foram selecionados de acordo com critérios de pertinência e relevância temática, a partir de consultas em bases referenciais de dados bibliográficos, mediante a utilização de palavras-chave

1 O presente capítulo constitui uma versão ampliada do artigo intitulado A ideia de risco nos estudos sobre a problemática da água no Brasil, publicado na Revista Ambiente & Sociedade, Vol. XIV, n. 2 p. 139 -151, 2011.

(risco, ameaça, vulnerabilidade, perigo, incerteza) para a filtração dos textos sobre gestão de recursos hídricos². Predomina uma intencionalidade basicamente “topográfica” de pesquisadores que vêm desenvolvendo esse mesmo olhar em outros “territórios” da vida social (nos campos da saúde e da criminalidade), não diretamente vinculados a questões ambientais (MITJAVILA, 2010).

É preciso fazer duas observações a respeito do material escolhido: uma sobre as características do universo e outra com relação à amostra de textos utilizada. No que se refere ao universo de textos, faz-se necessário advertir a relativa escassez de textos que abordam a problemática da água no Brasil, considerando o amplo escopo de tópicos e pontos de vista disciplinares potencialmente envolvidos. Por meio de consultas a bases referenciais de dados, o amplo levantamento inicial de textos que se referiam à questão da água no Brasil permitiu detectar apenas 32 trabalhos, os quais compreendiam artigos publicados em periódicos, *papers* apresentados em eventos científicos, além de um reduzido número de dissertações e teses acadêmicas. Contudo, deve-se destacar que não se teve a pretensão de realizar um levantamento exaustivo de toda a produção nacional sobre o tema para o período escolhido, e sim de realizar um mapeamento básico que indicasse suas dimensões aproximadas. Por outro lado, e em função dos objetivos da pesquisa, optou-se por delimitar como universo específico deste estudo o conjunto de textos referidos à gestão

2 A relação completa dos artigos analisados pode ser consultada ao final do capítulo.

(política, administrativa) da água, excluindo, portanto, todos aqueles cujo foco de análise fosse diferente³.

Na definição da amostra de textos, o principal critério de inclusão consistiu na presença de referências explícitas a condições ou situações caracterizadas pela presença de riscos, ameaças e incertezas identificadas ou mencionadas pelos autores na análise de tópicos vinculados à gestão de recursos hídricos, compondo assim o conjunto textual dos 15 trabalhos examinados.

Esse material empírico foi submetido a uma análise categorial de conteúdo organizada em torno dos seguintes tópicos: (i) tipo de perigo, ameaça, risco ou vulnerabilidade; (ii) causas ou determinantes dos riscos; (iii) caracterização e ou papel dos sistemas de prevenção e gestão de riscos hídricos; (iv) principais conflitos sociais na gestão da água; e (v) propostas para a gestão de riscos hídricos. Essas categorias foram escolhidas com o propósito de realizar uma primeira indagação que, longe de pretender examinar o material em si mesmo, proporcionasse um solo empírico para a formulação de hipóteses e problemas suscetíveis de orientar futuros trabalhos de pesquisa em torno do tema.

O ponto de vista que orientou a análise da material parte do seguinte pressuposto: em contextos de modernidade tardia, a definição de ameaças e perigos de diversas índoles apóia-se, crescentemente, em argumentos e conhecimentos

3 Nesse sentido, foram excluídos do universo os textos que se referiam a aspectos físico-químicos da água, epidemiológicos, tecnológicos e de engenharia hidráulica.

científico-técnicos ao mesmo tempo em que responde a determinantes de caráter sócio-político e cultural (DOUGLAS, 1985; BECK, 1992; GIDDENS, 1990). Trata-se de um pressuposto que se encontra na base da maior parte das pesquisas e estudos que desempenharam um papel relevante na bastante recente constituição da sociologia e da antropologia do risco como verdadeiras sub-disciplinas, e que outorgou firme sustentação à afirmação, bastante compartilhada nessa área de estudos, de que os conteúdos e as formas de codificação social dos perigos proporciona uma janela, privilegiadamente localizada, para observar o funcionamento e as transformações experimentadas pelas sociedades contemporâneas.

Essa convicção foi firmando-se no bojo da teoria social, alicerçada nos trabalhos de alguns pioneiros da análise do risco nas ciências sociais, entre os quais se destacam os realizados pela antropóloga Mary Douglas (DOUGLAS & WILDAVSKY, 1982; DOUGLAS, 1985) e pelos sociólogos Ulrich Beck (1992) e Anthony Giddens (1990), entre outros, que examinaram o papel da problemática do risco nas formas tardo-modernas que assumem as relações dos seres humanos com a natureza, com a sociedade e com a cultura. Nos três casos, estamos diante de um tipo de produção intelectual caracterizado por olhares que, sendo divergentes em vários aspectos, coincidem no que diz respeito à centralidade e ao alcance sistêmico da questão do risco nas sociedades contemporâneas.

Por outro lado, no conjunto de trabalhos que examinam aspectos sócio-culturais do risco em relação com problemáticas mais específicas, se encontram aqueles que resultam

de interseções entre a sociologia do risco e a sociologia ambiental. Trata-se de estudos que acabaram demonstrando a importância das relações entre fenômenos naturais e fenômenos sociais na produção, distribuição e politização dos riscos na área ambiental (JASSANOFF, 1993; BARRIOS, 2008).

Do ponto de vista do presente trabalho, não se trata de apresentar uma síntese nem de realizar um balanço das principais contribuições desses dois grupos de produção intelectual. Pretendemos, sim, resgatar algumas de suas contribuições em matéria de dimensões e categorias de análise e a partir delas empreender um trabalho de mapeamento da produção bibliográfica brasileira sobre a gestão dos recursos hídricos do ponto de vista da questão do risco, as que podem ser agrupadas em torno dos seguintes eixos: (i) perfil das definições e formas de classificação dos riscos nos trabalhos sobre gestão da água, de acordo com sua natureza, fontes e determinantes; e (ii) o estatuto conceitual que assume a noção de risco e suas derivações sociopolíticas e culturais.

O campo semântico da noção de risco nos estudos sobre gestão de recursos hídricos

No segmento de bibliografia que está sendo aqui considerado, o termo risco é extensamente utilizado para denotar diversos significados, além de funcionar como sinônimo de termos tais como “perigo”, “ameaça”, “vulnerabilidade”, “incerteza”. Esse universo de significados remete, invariavelmente, à ocorrência futura de eventos adversos ou indesejáveis,

característica do significado da ideia de risco que se tornara universal com o advento da modernidade⁴.

Outra característica que merece ser registrada refere-se à ausência de trabalhos que abordem a problemática do risco, em si mesma, seja em nível teórico ou empírico. Dessa forma, poder-se-ia dizer que a referência aos riscos, neste tipo de produção escrita, adota um caráter bastante difuso, por vezes implícito e geralmente mais acessório que estruturante dos argumentos e estratégias de análises utilizadas pelos autores.

Por outro lado, o amplo campo de problemas e referentes discursivos envolvidos na gestão dos recursos hídricos, tanto em termos quantitativos quanto qualitativos, preanunciaria a existência de uma igualmente ampla lista de riscos identificados e analisados no conjunto de artigos científicos aqui considerados. No entanto, essa expectativa não resultou plenamente confirmada, na medida em que o escopo temático dos textos e as estratégias de abordagem dos problemas apresentavam uma proporção bastante significativa de confluências.

Isso não significa que o conjunto de riscos registrados na literatura pertença a um único tipo de evento adverso, e sim que dentro de cada grande tipo de riscos apenas algumas categorias de riscos são objeto da atenção dos pesquisadores. Os riscos relatados nos artigos examinados podem ser agrupados

4 Entre outros autores, Mary Douglas (1985) observou que, em suas origens mais remotas, a ideia de risco possuía um significado neutro, servindo para denotar as chances de ocorrência de eventos futuros tanto positivos (como no caso dos jogos de azar) quanto negativos. Com o advento da modernidade, a noção de risco foi perdendo esse caráter, passando a ser quase exclusivamente utilizada para indicar eventos indesejáveis.

em três grandes categorias, de acordo com a distribuição que se expõe no Quadro N° 1.

Quadro No 1. Distribuição dos riscos associados à gestão de recursos hídricos segundo áreas de impacto dos danos

Áreas de risco	Tipos de risco
Fontes e processos de abastecimento	Falta de água/ racionamento / Contaminação e poluição de mananciais./ Inundações/ deslizamento de terra/ áreas poluídas/. Contaminação aguda dos cursos d'água/ contaminação da água subterrânea.
Espaço geográfico e condições sociais da população	Distribuição desigual da exposição aos riscos ambientais, com maior exposição dos trabalhadores./ saúde/ conforto/ qualidade de vida / patrimônio.
Processos sociopolíticos em torno da posse e da gestão d'água	Abuso de poder na gestão da água e decisões / Conflitos internacionais pelo uso da água.

A maior parte dos textos examinados faz referência a mais de um dos tipos de risco mencionados no Quadro 1, a partir de análises bastante abrangentes sobre a situação dos recursos hídricos no Brasil. Predominam estudos de natureza tecnológica sobre a gestão da água, a partir de enfoques que provêm das áreas das engenharias e da administração. Os trabalhos de cunho sociológico, além de serem minoritários (GUIVANT e JACOBI, 2003; RUCHENSKY, 2004; JACOBI, 2007; JACOBI e BARBI, 2007; MARTINS, 2007), caracterizam-se por privilegiar a análise de riscos vinculados aos processos sócio-políticos e, em particular, à participação da sociedade civil na gestão dos recursos hídricos.

No que diz respeito à identificação de fontes e fatores determinantes dos riscos, os trabalhos exibem uma maior concordância, podendo ser agrupados em duas grandes estratégias interpretativas: uma que aponta a urbanização como a principal variável explicativa de um conjunto de danos e de eventos adversos e outra que privilegia o papel dos fatores inerentes à governança nesta área.

Ambas as estratégias permeiam, em graus diversos, a quase totalidade dos trabalhos. As considerações a respeito da urbanização como fator de risco inscrevem-se, amplamente, em perspectivas que ressaltam seu impacto negativo nas condições do ambiente físico urbano, principalmente em função da baixa qualidade da infra-estrutura e equipamentos utilizados na gestão dos recursos hídricos. Os seguintes excertos de artigos exprimem esse tipo de olhar sobre a urbanização como fonte de riscos:

A ocupação urbana descontrolada em suas áreas de proteção é a maior ameaça aos mananciais. Tal ocupação traz esgoto doméstico, lixo e carga urbana difusa de poluição, levando ao comprometimento da qualidade da água bruta e à possível inviabilização de uso do manancial, dado o aumento do custo do tratamento e também a ameaça de redução da qualidade da água a ser distribuída para a população, devido à possível presença de substâncias tóxicas associadas à poluição urbana. (SILVA; PORTO, 2003, p. 133)

A urbanização generalizada que marca o presente momento da humanidade – um mundo eminentemente urbano –, ao pro-

mover a acumulação de homens e atividades em espaços restritos, faz das cidades lugares altamente vulneráveis a qualquer agente perturbador, quer seja exógeno ou endógeno, natural ou técnico. (MENDONÇA; LEITON, 2008, p. 148)

O Brasil apresenta 80% da população em áreas urbanas. Nos estados mais desenvolvidos, esses números chegam à vizinhança de 90%. Devido à grande concentração urbana, vários conflitos e problemas têm sido gerados nesse ambiente, tais como a degradação ambiental dos mananciais; o aumento do risco das áreas de abastecimento com a poluição orgânica e química; a contaminação dos rios por esgotos doméstico, industrial e pluvial; as enchentes urbanas geradas pela inadequada ocupação do espaço e pelo gerenciamento inadequado da drenagem urbana; e a falta de coleta e disposição do lixo urbano. (TUCCI; HESPANHOL; NETTO, p. 360)

Dimensões sociopolíticas e culturais dos processos de urbanização que poderiam ser abordadas como fatores de risco – tais como as que se referem ao papel do Estado e do sistema político na organização do espaço urbano – são apenas mencionadas ou encontram-se praticamente ausentes na maior parte dos artigos aqui considerados.

Com efeito, os trabalhos que abordam dimensões sociopolíticas da gestão de riscos hídricos adquirem caráter excepcional no conjunto do material examinado e tendem a aparecer apenas em textos cujo principal objetivo é discutir as formas de gestão da água no espaço público e não especificamente a questão dos riscos em matéria de recursos hídricos.

Inserem-se nesta categoria, por exemplo, os trabalhos voltados para a análise da participação da sociedade civil nos conselhos de meio ambiente, nos comitês de bacias hidrográficas e nas áreas de proteção ambiental (JACOBI; BARBI, 2007).

Porém, o meio urbano e a urbanização como o processo que o constrói tendem a aparecer frequentemente como dados, como dimensões naturalizadas ou desprovidas de caráter sociopolítico e cultural. Percebe-se, nesse sentido, a ausência de instrumentos analíticos que a teoria social contemporânea vem acunhando nas últimas décadas e que têm demonstrado sua validade para a análise dos riscos de natureza ambiental. O caráter social da produção de riscos ambientais constitui hoje um assunto largamente estudado nos campos da sociologia do risco e da sociologia ambiental. Nesse sentido, a consideração de os riscos ambientais serem em grande parte, ou fundamentalmente, induzidos e introduzidos pela experiência da modernidade e pelo desenvolvimento do sistema capitalista de produção tem se tornado uma afirmação quase axiomática dos estudos sociológicos nesta área. Esse reconhecimento está na base da definição formulada por Beck (1994) da sociedade pós-industrial como uma sociedade do risco. Nela, este autor distingue duas fases: (i) sociedade do risco residual, caracterizada pela produção sistemática de efeitos e auto-ameaças sem suscitar debates públicos, legitimando (justificando) os riscos como efeitos residuais do desenvolvimento e da modernidade; e (ii) sociedade do risco propriamente dita, em que os conflitos e ameaças introduzidos pela própria modernidade se tornam social e politicamente problemáticos, uma vez que fogem dos esquemas institucionais de controle e proteção da sociedade industrial, deflagrando novos conflitos.

No segmento da produção científica sobre a problemática da água que está sendo aqui examinada percebe-se, ainda, a escassa presença de olhares analíticos a respeito desse descompasso, certamente existente, entre a produção de riscos na área dos recursos hídricos e a capacidade dos suportes institucionais da sociedade brasileira para administrá-los na direção de um desenvolvimento sustentável. No entanto, em alguns casos, o problema é registrado, fundamentalmente do ponto de vista das instituições vinculadas aos processos de gestão dos recursos hídricos, como pode ser observado em um dos artigos que integram a amostra:

Este processo ocorre, entre outros fatores, porque os municípios não possuem capacidade institucional e econômica para administrar o problema enquanto os Estados e a União estão distantes demais para buscar uma solução gerencial adequada que os apoie. (TUCCI; HESPANHOL; NETTO, p.360)

Sobre o estatuto conceitual da noção de risco

O termo “risco” pode adquirir diversos significados, dependendo de quem o empregue e com que fim. A proliferação de diferentes usos, tanto no nível profano quanto profissional, revela a existência de sentidos que chegam a ser confusos e de considerável complexidade (LUPTON, 1993).

Na teoria social contemporânea, a própria noção de risco tem sido problematizada do ponto de vista epistemológico. A socióloga australiana Deborah Lupton (1999) classifica as definições do conceito de risco de acordo com o grau de realismo ou de construtivismo em que se apóiam. Distingue, assim, três

tipos de definições ou de posicionamentos quanto ao estatuto epistemológico do conceito: (i) objetivista, (2) construtivista moderada e (iii) construtivista forte ou radical.

A perspectiva objetivista corresponde a uma visão dos perigos e ameaças como entidades que possuem existência real, independentemente da percepção dos observadores. Devido a isso, os riscos podem ser medidos, embora sua percepção possa experimentar distorções, em virtude dos marcos sócio-culturais que influenciam as interpretações. O objetivismo é uma característica fortemente instalada nas abordagens das ciências naturais e nas áreas tecnológicas que se apóiam em perspectivas decididamente positivistas acerca dos riscos. Nesse contexto analítico, as principais perguntas de pesquisa se organizam em torno da identificação dos riscos verdadeiros (e a exclusão dos falsos riscos); da formulação de mecanismos e tecnologias de administração ou controle de riscos e, não menos importante, da percepção (distorcida) dos riscos (cientificamente identificados) por parte dos leigos.

A perspectiva que Lupton (1999) define como “construtivista moderada”, embora também reconheça a existência objetiva ou real dos riscos, considera que essa existência e sua percepção encontram-se indissociavelmente ligadas a processos socioculturais. Entre as principais perguntas que orientam as pesquisas que se apoiam nessa perspectiva, Lupton (1999) destaca aquelas que pretendem explicar por que alguns perigos são socialmente codificados como riscos enquanto outros não são assim percebidos, em virtude não de “erros de percepção” como pressupõem os enfoques objetivistas, mas sim de processos socioculturais que sustentam essa codificação seletiva.

Na área dos riscos ambientais, as obras de Mary Douglas (DOUGLAS & WILDAWSKY, 1982.) e de Ulrich Beck (1992) representariam duas versões, embora distantes entre si em outros aspectos, desse tipo de enfoque.

Por último, de acordo com a perspectiva que Lupton (1999) define em termos de um “construtivismo forte”, nada constitui um risco em si mesmo, na medida em que as próprias definições acerca do que constitui ou não um risco são produtos histórica, social e politicamente contingentes. Entre outros, inscrevem-se neste tipo de enfoque os estudos de cunho foucaultiano que analisam a questão do risco do ponto de vista da governamentalidade e dos dispositivos biopolíticos que participam nos processos de construção da vida social e das trajetórias biográficas na contemporaneidade (TAYLOR-GOOBY, 2006).

Evidentemente, cada uma dessas perspectivas representa não somente um tipo de olhar a respeito dos riscos, mas, também, uma maneira de conceber e justificar as práticas e processos sociopolíticos mais apropriados para administrá-los.

No contexto do material examinado, predominam enfoques que, de acordo com a classificação de Lupton, podem ser considerados do tipo objetivista. Com efeito, os riscos vinculados à gestão de recursos hídricos são geralmente definidos como episódios, condições, eventos que possuem uma existência real, independentemente da nossa percepção e avaliação. Esse tipo de definições se auto-valida por meio de uma retórica estruturada em torno de referências a “externalidades naturais” que costumam se manifestar sob a forma de “catástrofes” ou “calamidades”, como ilustra o seguinte trecho de um dos artigos:

Uma calamidade previsível é o rompimento de barragens devido às enchentes, apesar do pequeno risco. Atualmente, não existe regulamentação para bacias de grande porte quanto a programas preventivos de segurança das barragens. Essa situação é preocupante, na medida em que um evento dessa natureza, em um sistema de cascata de barragens, poderá produzir um cenário desastroso caso não existam programas preventivos de minimização de impactos. (Tucci; Espanhol; Netto, 2003, p.362)

Na área de análise dos recursos hídricos também resulta frequente a utilização dos termos “acidente” e “eventualidade” para se referir aos “riscos ambientais urbanos”, os quais podem englobar uma grande variedade de eventos em diversas dimensões (MENDONÇA; LEITÃO, 2008).

A relevância atribuída às externalidades naturais corresponderia à definição dessas ameaças e eventos adversos mais em termos de perigo que de risco, uma vez que se aceite como válida a hoje bastante conhecida distinção sociológica entre perigo e risco. Ambas as formas de defini-los podem ser diferenciadas de acordo com diferentes critérios, destacando-se, entre outros, os aspectos de abrangência, origem e fontes que participam na sua produção, conforme sintetizamos no Quadro N° 2:

Quadro N° 2. Diferenças entre risco e perigo

Atributos	Perigo	Risco
Abrangência	Local/individual	Global/ planetária
Origem	Causas externas/ambientais	Decisões
Fontes	Naturais	A própria modernidade

Se considerarmos os riscos em sentido amplo, eles não constituem uma invenção da modernidade. Mas os riscos pré-modernos podem ser definidos em maior grau como riscos pessoais do que perigos globais (para toda a humanidade), como seria o caso dos de origem nuclear. No primeiro caso, o mundo do risco possuía traços de bravura e de aventura e não da ameaça de autodestruição da vida na sua totalidade (BECK, 1992).

Para Luhmann (1992), essa distinção corresponde aos termos perigo e risco, de acordo com o nível de observação ao qual remete cada um deles. Em ambos os casos existe uma insegurança com relação aos danos futuros, de acordo com duas possibilidades: (i) se considerarmos que o eventual dano é consequência de uma decisão (individual ou coletiva), estamos falando de risco; (ii) quando o possível dano é provocado exteriormente, ou seja, é atribuído à natureza, falamos de perigo. Assim, o risco vai se converter em umas das marcas de distinção da modernidade.

Do ponto de vista das fontes de risco, interessa assinalar a atual perda de vigor do papel que representavam, no passado, os perigos de origem natural e aqueles associados a insuficiências no controle tecnológico do ambiente. O resultado seria a configuração do que Giddens (1990: 112) denomina o novo "perfil de risco" na modernidade, baseado numa renovação e transformação das fontes e dos fatores de risco. Neste caso, trata-se de perigos e inseguranças induzidos e introduzidos pela modernidade em si mesma (GIDDENS, 1990; BECK, 1992). Como assinala Giddens (1990), aceitar a ideia de risco equivale a reconhecer que praticamente não existem áreas da

vida social que sigam uma direção predeterminada, pois todas elas são suscetíveis de serem afetadas por eventos contingentes. Viver nesse tipo de circunstância, “(...) significa viver com uma atitude de cálculo no que respeita às favoráveis ou desfavoráveis possibilidades de ação que confrontamos continuamente em nossa existência social contemporânea tanto individual quanto coletivamente” (GIDDENS, 1990: 44).

Finalmente, deve-se acrescentar que, em termos de abrangência, uma característica dos riscos em contextos tardo-modernos consiste na expansão e incremento de seu alcance, em função de uma tendência à globalização, impulsionada tanto pela intensidade dos efeitos dos fatores de risco (ameaça de catástrofe nuclear, por exemplo) quanto pela difusão generalizada de eventos contingentes (mudanças climáticas, por exemplo).

Outro elemento que chama a atenção na matriz de análise que predomina nesta área de estudos refere-se ao escasso grau de formalização que adotam as definições objetivistas de risco, no sentido de desempenhar funções mais de adjetivação do que de conceituação (MITJAVILA, 2005). As definições de risco que respondem à lógica e aos imperativos da racionalidade científico-técnica caracterizam-se precisamente por uma formalização e “técnicalização” (AYRES, 1995) da linguagem e dos instrumentos utilizados, tendo como um dos seus suportes fundamentais o cálculo de probabilidades. Sob essas condições, o risco passa a ser definido como a probabilidade de ocorrência futura de um evento adverso. No entanto, na produção científica examinada, não foram encontradas análises probabilísticas de risco nem outras modalidades que sugeriram certo nível de formalização na abordagem do conceito.

Conforme anteriormente apontado, a idéia de risco neste segmento da produção científica sobre o tema permanece muito próxima das noções que predominam no pensamento do senso comum, no sentido de denotar situações de ameaça, perigo ou vulnerabilidade definidas em termos genéricos do ponto de vista da gestão dos recursos hídricos, como pode ser apreciado no seguinte segmento de um dos textos examinados:

As cidades brasileiras crescem a altas taxas e, com a elevação da demanda de água por uma vasta gama de usuários, geram diversificados riscos e vulnerabilidades socioambientais relacionados à escassez desse recurso (MENDONÇA, 2004c). A população de renda mais baixa, mais vulnerável à escassez da água e pelas insuficientes políticas públicas de habitação, acaba por construir suas moradias onde a fragilidade ambiental é maior, como áreas de mananciais, áreas de riscos de inundação adjacentes a rios, etc. Assim sendo, a questão da gestão dos recursos hídricos nas cidades brasileiras não pode ser tratada de forma desvinculada da questão da habitação e da ocupação do território. (MENDONÇA; LEITON, 2008, p. 148).

Esse caráter inespecífico do tratamento outorgado à questão do risco pela literatura brasileira aqui examinada mereceria em si mesmo ser problematizado. A esse respeito, Beck (1992) afirma que pelo fato de o risco ser uma construção que surge do campo da probabilidade, está investido de certo nível de invisibilidade. Possui assim um caráter contrafactual (GIDDENS,

1990), orientado para o futuro e baseado em interpretações causais. Isso significa que, inicialmente, os riscos adquirem existência só no conhecimento (em princípio, científico), momento a partir do qual eles podem ser transformados, magnificados, dramatizados ou minimizados (BECK, 1992).

A relativa invisibilidade dos riscos e sua dependência do saber científico-tecnológico indicam que a existência e distribuição social dos riscos estão mediatizadas por princípios inteiramente argumentativos que não fazem parte da experiência quotidiana do saber profano (Beck, 1992). Da mesma maneira que outros produtos do conhecimento, os enunciados científicos sobre risco costumam ocultar, atrás de uma cortina de termos técnicos, um conjunto de crenças sociais, valores ou ideais políticos que, devido a sua inacessível sintaxe, resistem a qualquer forma de contraposição. Gera-se, assim, a possibilidade de que os discursos sobre o risco se percam, como adverte Norbert Elías se referindo a todas as formas de abstração modernas, num labirinto de símbolos, “(...) pois os símbolos de um elevado nível de síntese não são em nossas sociedades frequentemente mais do que palavras vazias de conteúdo, palavras que perderam seu referente” (ELIAS, 1994, p. 37).

Essas características estariam na base dos fatores responsáveis pela transformação do conceito de risco num instrumento extremamente versátil para a gestão do social em geral, através de uma classe de linguagem que garante a opacidade das dimensões axiológicas dos discursos e das práticas que organizam as respostas aos problemas sociais. São atributos que fazem do risco um tipo de construção móvel, suscetível de circular de forma abrangente no espaço social: o

que fundamenta a possibilidade de um conjunto infinito de decisões e intervenções sobre a vida, tanto em nível individual como coletivo, não é simplesmente o que acontece e sim a probabilidade de que alguma coisa possa acontecer (seja ela ou não definida com base no cálculo de probabilidades).

Em certa medida isto ocorre devido à ideia de risco ter-se transformado num instrumento aberto à construção de múltiplos significados sociais. Na verdade, acabam sendo as próprias características discursivas do risco as que geralmente introduzem um toque de opacidade para a análise sociológica. Sendo o risco uma construção primordialmente sócio-histórica, é geralmente concebido em termos não históricos. Assim, a ideia de risco tende a exibir a representação de um espaço social reduzido, na medida em que transporta uma fala despolitizada, isto é, no sentido da construção de imagens naturalizadas das múltiplas manifestações da realidade social.

Os usos sociopolíticos da ideia de risco revelam como, também no campo da gestão dos recursos hídricos, não há *experts* em riscos. Neste terreno, o monopólio do conhecimento científico evidencia fissuras, em virtude da dupla dependência e das interseções entre saberes peritos e saberes leigos: a abordagem científica dos riscos responde, inevitavelmente, a expectativas e valores sociais, ao mesmo tempo em que o debate e percepção social dos riscos depende de argumentos científicos (também para criticá-los).

No caso brasileiro, pode-se, ainda, somar outro fator vinculado à escassez relativa de quadros profissionais, conforme aponta os autores de um artigo que aborda o assunto:

O desenvolvimento e a preservação dos recursos hídricos dependem de profissionais qualificados, tanto para a execução de vários tipos de atividades, como para a tomada de decisões. A maioria dos profissionais que trabalha na área adquiriu seu conhecimento exercendo a função, sendo que apenas um grupo reduzido se capacitou por meio de Mestrado e Doutorado. Atualmente, existe falta de pessoal qualificado no setor, principalmente na medida em que ocorrer a implementação da regulamentação com a criação de comitês e agências para as bacias. No entanto, a falta de institucionalização dos mecanismos de gerenciamento dos recursos hídricos resulta em um mercado de trabalho ainda indefinido, por mais paradoxal que possa parecer essa situação (TUCCI; HESPANHOL; NETTO, 2003, p. 362).

Em períodos recentes, a criação de espaços de governança dos recursos no Brasil vem favorecendo um novo contexto de interação entre saberes leigos e peritos, como aponta o seguinte trecho de um dos artigos analisados, ao referir-se às mudanças políticas introduzidas pela legislação ambiental:

A mudança de perspectiva na lei 9.433/1997 (BRASIL, 2007) envolve uma politização da gestão dos recursos hídricos. Este uso do conceito de política não se refere à política partidária, mas fundamentalmente a uma política abrangente, envolvendo a sociedade civil em processos de consulta e decisórios na gestão da água. (...) O estilo de gestão se transforma. A influência de fatores não apenas técnicos, mas também de caráter político, econômico e

cultural torna o processo muito mais complexo, e o estilo de gestão que tende a prevalecer obedece a uma lógica sociotécnica (JACOBI; BARBI, 2007, p.241).

Esse tipo de convivência entre saberes leigos e peritos cria condições para o desenvolvimento de conflitos caracterizados pelo que Beck (1992) denomina “lutas definicionais”, ou seja, confrontos entre diferentes racionalidades que disputam definições opostas a respeito do que pode ou não ser considerado um risco, sendo a área de riscos ambientais uma das que apresenta com maior nitidez esse perfil.

Embora essa questão seja pouco explorada nos textos que fazem parte da amostra examinada no presente trabalho, faz-se necessário salientar a relevância deste tópico, cujo tratamento encontra interessantes antecedentes de pesquisa no âmbito nacional (GUIVANT, 1998; MARTINS, 2007).

O desenvolvimento de linhas de pesquisa sobre esse tema pode trazer contribuições significativas para a necessária politização dos discursos e das práticas de governança em torno da problemática da água (CASTRO, 2007), assunto que, julgamos, ainda parece permanecer protegido pela blindagem que proporcionam os moldes de uma linguagem subordinada à racionalidade tecnocrática.

Considerações finais

O percurso analítico do presente trabalho respondeu ao interesse em identificar as modalidades e o alcance da inserção da problemática do risco como uma das perspectivas relevantes para o exame das dimensões sociopolíticas e culturais dos

processos de gestão dos recursos hídricos. Reconhecemos o caráter preliminar dessa indagação, principalmente levando em consideração que se baseou na análise de um segmento reduzido – embora substantivamente eloquente – da produção científica no campo temático dos estudos sobre a água.

O perfil desses trabalhos mostrou o caráter ainda tênue, bastante difuso e ambíguo da utilização da noção de risco nos artigos publicados em periódicos científicos no Brasil durante a última década. O mapeamento dos conteúdos que, nessa produção textual, aparecem associados à ideia de risco revela alguns traços que predominam na organização do campo semântico e do estatuto conceitual da noção de risco.

O propósito fundamental do presente trabalho não foi avaliar o tipo de tratamento que a questão do risco recebe nesse material e sim identificar questões que merecem ser problematizadas do ponto de vista da contribuição das ciências sociais aos estudos sobre a problemática da água no âmbito nacional. Nesse sentido, e para concluir, podem ser destacados alguns tópicos e questões que, em nossa opinião, deveriam ser aprofundados e orientar a análise do tema em futuros trabalhos de investigação. Podem ser sinteticamente formulados nos seguintes termos:

- A abordagem das dimensões sociopolíticas e culturais da gestão de riscos vinculados à problemática da água envolve um conjunto bastante heterogêneo de fenômenos e isso representa um verdadeiro desafio para a formulação de problemas de investigação que se afastam das clivagens temáticas e teóricas mais estabelecidas no campo da pesquisa social, com tudo o que isso implica em termos de riscos (neste caso para os

resultados da investigação), mas, também, em matéria de desafios intelectuais.

- Trata-se de um tipo de perspectiva que pode fazer contribuições teórico-empíricas relevantes para a indagação de dimensões pouco exploradas, no contexto brasileiro, entre as quais destacaríamos as que se referem à participação conflituosa de diferentes racionalidades, saberes, interesses e estratégias nas áreas de governança e ação coletiva vinculadas à problemática da água.

- Por último, para poder imprimir-lhe esse tipo de orientação às atividades de pesquisa sobre risco nesta área, será preciso, no nosso entendimento, encontrar pontos de articulação entre as especificidades que os assuntos vinculados à questão da água colocam e uma agenda de investigação que, a partir da ótica específica das ciências sociais, possa analisar essas peculiaridades com suas próprias lentes.

Referências

AYRES, J.C.R.M. *Epidemiologia e emancipação*. São Paulo: Hucitec, 1995.

BARRIOS, L. Conflictividad y desarrollos de contingencia em la sociedad del riesgo: el conflicto de la celulosa. *Prismas Dir., Pol., e Mundial.*, 5(1): 6581, 2008.

BECK, U. *Risk society*. Towards a new modernity. Londres: Sage Publications, 1992a.

_____. The reinvention of politics: towards a theory of reflexive modernization. In BECK, U., GIDDENS, A.; LASH, S. *Reflexive Modernization*. Politics, tradition and aesthetics in the modern social order. Cambrdige: Polity Press, 1994.

CASTRO, J. E. Water governance in the twentieth-first century. *Ambiente & Sociedade* 10 (2): 97-118, 2007.

DOUGLAS, M. *Risk acceptability according to the social sciences*. Russel Sage Foundation: New York, 1985.

DOUGLAS, M. & WILDASKY, A. *Risk and culture*. An essay on the selection of technical and environmental dangers. Berkeley, CA: University of California Press, 1982.

ELIAS, N. *Conocimiento y poder*. Madri: La Piqueta, 1994.

GIDDENS, A. *The Consequences of Modernity*. Cambridge: Polity Press, 1990.

GUIVANT, J. A trajetória das análises de risco: da periferia ao centro da teoria social. *Revista Brasileira de Informações Bibliográficas – ANPOCS*, n. 46, 1998: 3-38.

JASANOFF, S. Bridging the two culture of risk analysis. *Risk Analysis* 13 (2), 1993: 123-129.

LUHMANN, N. *Sociologia del riesgo*. Guadalajara: Universidad Iberoamericana / Universidad de Guadalajara, 1992.

LUPTON, D. *Risk*. London: Routledge, 1999.

MITJAVILA, M. Percepción social y prácticas institucionales de gestión de riesgos en el área materno-infantil. *Libro de Ponencias. II Congreso Iberoamericano de Investigación Cualitativa en Salud*. Madrid: Instituto de Salud Carlos III - Unidad de coordinación y desarrollo/Investén-isciii, 2005. p.46 – 48.

_____. Medicalização do crime: olhares e estratégias da psiquiatria forense na avaliação da periculosidade criminal. In: Caponi, S; Verdi, M; Brzozowski, F; Hellmann, F. **Medicalização da vida, ética, saúde pública e indústria farmacêutica**. Palhoça: Ed. da UNISUL, 2010, p. 165-182.

_____. *O risco e as estratégias de medicalização do espaço social: medicina familiar no Uruguai (1985-1994)*. 1999, Tese

(Doutorado). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1999.

RUSCHEINSKY, A. **Novos fatores sociais na luta pelo direito à água.** In: *Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade*, Encontro da Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade. São Paulo, ANPPAS, 2004.

SILVA, R.T.; PORTO, M. Gestão urbana e gestão das águas: caminhos da integração. *Estud. av.*, São Paulo, v. 17, n. 47, Abr. 2003.

TAYLOR-GOOBY, P. Social and Public Policy: Reflexive Individualization and Regulatory Governance. In: TAYLOR-GOOBY, P & ZINN, J. *Risk in Social Science*. .New York: Oxford, 2006.

Lista de textos analisados

ALÉM, F. A. R.; SILVA, A. P. Água e meio ambiente: disponibilidade e demanda dos recursos hídricos. *Revista de Cultura*, São Paulo (SP) v. 2, n. 4, p. 19-24,

ALMEIDA, L. Q.; CARVALHO, P. F. Rios e Riscos - Ameaças e Vulnerabilidades Socioambientais da Relação entre Rios e Cidades. Disponível em: <<http://www.rc.unesp.br/igce/planejamento/gpapt/Artigos%20pdf%20final/Artigos%202007/Lutiane%20>

Almeida%20-%20Rios%20e%20riscos_2007.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2010.

ALVIM, A. M.; CARRARO, A. Cobrança pelo uso da água na sub-bacia hidrográfica do Rio Pardinho: perspectivas e impactos econômicos sobre os usuários. *Redes: Desenvolvimento Regional*, Santa Cruz do Sul, v. 11, n. 1, p. 83-98, jan./abr. 2006.

CORAZZA, R. I. Gestão ambiental e mudanças da estrutura organizacional. *Rae Eletrônica*, São Paulo/SP, v. 02, n. 02, jul./Dez. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S167656482003000200006&script=sci_arttext&tlng=pt>. Acesso em: 11 abr. 2010.

GUIVANT, J.; JACOBI, P. Da hidro-técnica à hidro-política: novos rumos para a regulação e gestão dos riscos ambientais no Brasil. *Cadernos de Pesquisa Interdisciplinas em Ciências Humanas*, n. 43, jul. 2003.

IORIS, A. Desenvolvimento nacional e gestão de recursos hídricos no Brasil. *Revista Crítica de Ciências Sociais* n. 85, p. 23-41, jun. 2009.

_____. Democracia e participação na gestão dos recursos hídricos no Brasil. *Revista Katálysis*, Florianópolis/sc, v. 10, n. 02, jul./Dez. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=s1414-49802007000200012&script=sci_arttext&tlng=e>. Acesso em: 11 abr. 2010.

_____. ANAIS DO 2º SEMINÁRIO NACIONAL "MOVIMENTOS SOCIAIS, PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA". Governança dos recursos hídricos e participação da sociedade civil. Florianópolis: Núcleo de Pesquisa em Movimentos Sociais – Npms, 2007.

FERREIRA, L. C. Conflitos sociais e uso de recursos naturais: breves comentários sobre modelos teóricos e linhas de pesquisa. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 4, n. 7, p. 106-118, out. 2005.

MARTINS, R. Ruralidade e governança ambiental no estado de São Paulo. *Estudos : Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, v.15, n.2, p. 233-267, out. 2007.

MENDONÇA, F. A.; LEITÃO, S. A. M. Riscos e Vulnerabilidade socioambiental humana: uma perspectiva a partir dos recursos hídricos. Disponível em: <<http://www.portalseer.ufba.br/index.php/geotextos/article/viewFile/3300/2413>>. Acesso em: 11 abr. 2010.

RUSCHEINSKY, A. Novos atores sociais na luta pelo direito à água. Disponível em: <<http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd25/aloisio.pdf>>. Acesso em: 11 abr. 2010.

SCARTAZZINI, L. S.; SILVA, J. T. V.; AVILA CONSUL, Renato de. Sustentabilidade energética em pequenos e grandes municípios do RS. *Estudo & Debate*, Lajeado, v. 11, n. 2, p. 73-84, 2004.

SILVA, R. T.; PORTO, M. F. A. Gestão urbana e gestão das águas: caminhos da integração. *Estud. av.*, São Paulo, v. 17, n. 47, Apr. 2003 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000100007&lng=en&nrm=iso>. access on 15 Aug. 2011. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142003000100007>.

TUCCI, C. E. M.; HESPANHOL, H.; NETTO, O. M. C. Cenários da gestão da água no Brasil: uma contribuição para a "visão mundial da água. *Rbrh - Revista Brasileira de Recursos Hídricos*: Porto Alegre/RS, v. 5, n. 3, p.31-43, 01 Julho/Set 2000.

Águas e democratização no Brasil

Elisabete Santos

Luiz Roberto Santos Moraes

Renata Rossi

Maria Valesca Damásio de C. Silva

O Significado Político da Regulação das Águas

Esse texto tem como objetivo discutir a experiência de implementação da Lei das Águas (Lei nº 9.433/1997) no Brasil, e discute, particularmente, se a implementação dos comitês de bacia (*parlamentos das águas*), democratiza a sua gestão, considerada como direito universal e como bem econômico. Discutiremos a tese de que a Lei das Águas descentraliza (parcialmente, é preciso que se diga), mas não democratiza a sua gestão o que, do ponto de vista ambiental e social, em realidades socialmente e regionalmente desiguais como a brasileira é extremamente problemático.

A análise dessa experiência é eivada de controvérsia. Os dissensos são marcantes quando confrontamos, por exemplo, a abordagem de implementadores da política com a reflexão teórica gestada no âmbito das instituições de pesquisa (ainda que seja, também, muito marcante a adesão, pouco crítica, ao paradigma da Lei das Águas no âmbito da pesquisa acadêmica). A

Lei das Águas, que implementa no Brasil o padrão de regulação instituído pelo Banco Mundial nos anos noventa, suscita um rico debate sobre a complexa relação entre água como direito e como bem econômico, sobre a relação entre descentralização da gestão por bacia (a partir da criação dos comitês de bacia) e a efetiva democratização da sua gestão e do seu acesso. Ao longo da última década o governo federal vem desenvolvendo esforços no sentido de avaliar a implementação da referida lei, com o objetivo de ajustá-la aos desafios colocados pela sua implementação nos distintos contextos regionais.

Essa reflexão tem como pano de fundo um certo *deslocamento* do lugar que as questões ambientais e relativas às águas ocuparam na agenda política no plano nacional e internacional, apesar de autores como Dourojeanni e Jouravlev ressaltarem o destaque que a problemática das águas assume no Brasil e no México (DOUROJEANNI; JOURAVLEV, 2002). Ao analisarem o processo de implementação de políticas das águas na América Latina, Dourojeanni e Jouravlev ressaltam o caráter setorial e a descontinuidade das ações em curso (que se configuram como propostas de governo e não políticas de Estado); a indeterminação em termos da institucionalidade da gestão das águas e a indefinição em relação ao modelo de gestão, ao papel do Estado, dos entes privados, da sociedade civil e do mercado. Adicionalmente, se observa o pouco interesse no tratamento de questões que apresentam pouca visibilidade política, a exemplo do controle da contaminação das águas, drenagem urbana e controle de risco (que permanecem em pauta apenas enquanto perdura a situação de crise), sendo precisamente a necessidade de articular as atividades de preservação

e conservação com as demandas do setor produtivo ou da “indústria da água”. Falar nos dias atuais em uma crise de governabilidade da água significa, para os referidos autores, enfrentar a contradição entre a determinação de descentralizar a gestão e a falta de ação efetiva no sentido de assegurar a implementação de gestão na escala da bacia hidrográfica. Tal situação de indeterminação suscita questões sobre *quem governa a quem na gestão da água*. Esse questionamento nos remete às estruturas de poder e de interesse que determinam os usos das águas como também aos distintos interesses que fundamentam os modelos de gestão mais ou menos descentralizados. Assim, o equacionamento dos problemas de escassez e da natureza do padrão de regulação das águas não depende tão somente da existência de conhecimento sobre o tema, ao contrário, depende de decisão política, nesse sentido a escassez das águas tem um significado ambiental, social, econômico, mas, sobretudo, tem significado *político*, uma vez que diz respeito ao modo como as sociedades produtoras de mercadorias se apropriam dos recursos ambientais e, principalmente, diz respeito à radicalização dos processos de mercantilização da natureza e da água. Desse modo, é preciso questionar em que medida o debate em torno dos usos das águas no comitê de bacia hidrográfica conduz à superação de práticas marcadas pela setorialização (que se legitima com um discurso multisetorial) e avança na construção de usos múltiplos e democráticos das águas. É preciso perguntar-se ainda como romper com os limites da descentralização e participação meramente instrumentais (voltada tão somente para a implementação do modelo de regulação estabelecido) e avançar no sentido da partilha de

poder, ou seja, na efetiva democratização da gestão das águas. Nesse capítulo, destacamos o significado político da regulação das águas e, conseqüentemente, do seu processo de avaliação – do debate ou embate entre alguma das abordagens teóricas que discutem o referido tema. Considerando esse debate, faremos uma breve reflexão sobre o conceito de democracia, como também sobre algumas das atuais abordagens teóricas sobre a escassez das águas e às suas possibilidades de gestão, reportando-nos ao neoinstitucionalismo como também a perspectivas teóricas que adotam uma postura crítica em relação ao paradigma instituído pela Lei das Águas. A metodologia utilizada articula dados e indicadores quantitativos e qualitativos apresentados em relatórios oficiais, particularmente em textos de avaliação de política, como o *GEO Brasil: Recursos Hídricos* (2007), o *Plano Nacional de Recursos Hídricos* (2006), o Relatório de Conjuntura de 2009 - “Marco Zero”, o Relatório de Conjuntura de 2013 e Informes (de 2010, 2011, 2012 e 2014), o *Pacto Nacional pela Gestão das Águas I e II* (2013) e o *Plano Nacional de Recursos Hídricos: Prioridades 2012-2015* (2011), além da bibliografia especializada sobre o tema. A adequada articulação entre aspetos ou elementos de natureza quantitativa e qualitativa, nesse trabalho, é de fundamental importância, uma vez que possibilita uma análise de caráter estrutural (referida a indicadores e processos socioambientais), como também de processos de natureza subjetiva, em especial no que diz respeito ao conteúdo ideológico da análise do processo de implementação da política das águas (FLICK, 2009). A recorrência a autores como Jürgen Habermas (1995), Joachim Hirsch (2010), Elinor Ostrom (2005), Friedrich

Hayek (2009), Esteban Castro (2007) e Rebecca Abers e Margaret Keck (2010) se justifica pela centralidade do conceito de democracia nesse debate, pela relevância que as abordagens de cunho institucionalista adquirem na análise da relação das águas e pela necessidade de construção de uma reflexão crítica aos pressupostos e fundamentos do paradigma que institui o referido padrão de regulação. O presente texto se estrutura da seguinte forma: o item *Água, Escassez e Democracia* discute o significado político da escassez das águas, em Geopolítica das Águas e Democratização da Gestão traz uma reflexão sobre a participação no processo da gestão nas águas no contexto do novo paradigma instituído pela Lei das Águas no Brasil e, finalmente, concluí que a Lei das Águas, no Brasil, avança no sentido da descentralização mas não democratiza o acesso à água, ou seja, nesse caso particular não existe uma correlação necessária entre descentralização e democratização.

Águas, Escassez e Democracia

Muitas são as matrizes teóricas e múltiplos são os interesses que têm consubstanciado o debate em torno da democratização do acesso à água e da sua condição de bem comum (*commons* ou *common good*). A concepção de democracia que fundamentou a Lei das Águas, apesar de genericamente marcada pelo discurso democratizante gestado ao longo dos anos 1980, que associava descentralização e democratização, esteve profundamente influenciada pela compreensão de que a descentralização da gestão se constitui em recurso necessário à implementação de um modelo de gestão eficaz, no qual

o Estado seria o *primus inter pares*. O governo social democrata passou e a política das águas ficou, sem que, efetivamente, fossem feitas modificações em relação ao modelo de gestão produzido no contexto do projeto político neoliberal, com o apoio das agências bilaterais de financiamento.

É, portanto, atual o questionamento sobre as possibilidades de construção de modelos de gestão que incorporem interesses que, historicamente, estiveram à margem da gestão da *res publica* e que sejam capazes de construir instrumentos e fóruns capazes de decidir, de forma coletiva, sobre o uso de bens considerados como de uso comum e universal. A elaboração dos planos de bacia hidrográfica, o enquadramento de corpos de água, a outorga dos direitos de uso, a cobrança, a criação de um sistema de informações e a instituição de comitês de bacia contribuíram para a construção de fóruns de *debate*, mas não têm conduzido ao pretendido *combate da escassez*, nem levado a avanços no enfretamento do desafio de construção de um modelo de gestão democrático das águas.

O debate sobre o tema da democracia é hoje muito mais complexo do que era nos anos de ditadura militar, quando a arena política encontrava-se mais claramente delineada e os contrastes eram acentuados. Com o fim da experiência autoritária, o conceito de democracia (como também os de descentralização, participação e sustentabilidade) se universaliza e, em contrapartida, perde densidade e substância, sendo incorporado pelos mais distintos e contraditórios projetos políticos. Entretanto, como afirma Simone Goyard-Fabre (2003, p.1), “o fato de o mundo moderno e contemporâneo assistir ao avanço explosivo do ‘fato democrático’ não significa

que a perenidade da sua ideia implique na constância identitária do seu conceito, nem a abertura de uma censura, como se costuma dizer, entre as formas antigas e as figuras atuais da democracia”. De qualquer modo, encontramos-nos diante do imperativo da construção de uma genealogia, ainda que atormentada, de “categorias que sustentam seu edifício e balizam a sua história”. Não pretendemos, nesse capítulo, dar conta desse debate, mas, tão somente, delimitar o campo teórico no qual nos movimentamos na tentativa de construir uma reflexão crítica sobre a política das águas no Brasil. A noção de democracia que se constitui como referência nesse debate diz respeito à perspectiva teórica que coloca a economia como requisito da democracia, concepção centrada, portanto, na dimensão propriamente coletiva da vida social. Desse modo, distanciamos-nos de formulações como a de Friedrich Hayek, que qualifica a democracia como um instrumento de salvaguarda das liberdades individuais (HAYEK, 2010); de Joseph Schumpeter, para quem a democracia se traduz como disputa entre lideranças políticas rivais, que disputam o direito de governar (SCHUMPETER, 1961); como também de formulações como as de Robert Dahl, para as quais a democracia pode ser compreendida como um estímulo e garantia da competição entre grupos de interesse (DAHL, 1985).

Outro campo teórico fértil, mas que traz limitações para pensar o desafio democrático na realidade dos países como o Brasil, é o delineado por Jürgen Habermas. Seu modelo normativo de democracia, inspirado no resgate de elementos dos modelos republicano e liberal, apesar de apontar na direção de construção de processos inclusivos de formação

da opinião e da vontade política, nos quais cidadãos livres e iguais se entendem acerca de quais fins e normas correspondem ao interesse comum, efetivamente, termina por situar-nos na esfera da comunicação, distanciando-nos, sobremaneira, do mundo do trabalho e das determinações estruturais que conformam o capitalismo flexível. Em Habermas (1995), conceitos como os de verdade (compreendido como coerência interna dos enunciados) e de democracia (que termina por ser reduzido a enunciados, cujos pressupostos não estão dados) nos distanciam dos seus respectivos conteúdos substantivos e mergulha-nos no universo dos procedimentos, sendo a tarefa da teoria a reconquista do mundo vital, por meio da razão comunicativa e a transformação da ordem normativa da vida cotidiana. Em síntese, a racionalização da ação comunicativa separa-se analiticamente da economia e da política. Como pensar a democracia sem levar em conta as condições (e cada vez mais difíceis condições) que a tornam possível, principalmente, quando deparamo-nos com um cenário no qual projetos políticos que originalmente associavam igualdade e liberdade se esvaem e se perdem no truculento jogo de interesses de grupos e classes?

Enfim, o desafio da construção de modelos de gestão democráticos coloca a necessidade de refletir sobre as condições estruturais e político-institucionais necessárias ao exercício pleno da democracia – que não estiveram presentes quando da instituição da Lei das Águas e que também não foram construídas ao longo dos últimos quinze anos. Recuperemos, então, alguns elementos estruturantes no sentido de avançar no delineamento de um conceito de democracia mais próximo de

vertentes teóricas vinculadas à teoria crítica, particularmente, a vertente crítica sugerida por Joachim Hirsch, que associa democracia à liberdade e à igualdade - ainda que pareça estranha essa vinculação em tempos de flexibilização produtiva (HIRSCH, 2010). Isso significa, em certa medida, pensar a regulação dos recursos ambientais tendo como pano de fundo uma teoria do Estado - afinal, temos como desafio não apenas produzir uma reflexão sobre o modo *como* o Estado funciona, bem como sobre o que efetivamente ele é e como em cada momento histórico se constitui e conforma (a não ser que estejamos preocupados tão somente com a operação do sistema).

Trabalhar com uma noção de democracia que tem como um dos seus pressupostos a economia, coloca dificuldades quando se trata de avaliar processos de implementação de política pública. Sem pretender reeditar os argumentos do debate travado na década de 1970 entre economistas e conservacionistas sobre os limites do uso dos recursos naturais, é importante chamar a atenção para o argumento de Barnett e Morse (1963) de que a escassez não é um dado absoluto. Ainda que a problemática ambiental indique a necessidade imperiosa de reconhecer que a natureza impõe limites ao processo de desenvolvimento, é preciso levar em conta que a noção de escassez deve ter como referência o conhecimento disponível em determinada época, afinal, o ser humano seria capaz de romper com as barreiras impostas pela escassez e superar limites e limitações.¹ Essa formulação, quando referida às águas,

1 "Flexibility, not rigidity, characterizes the relationship of modern man to the physical universe in which he lives. Nature imposes particular scarcities, not

tem um duplo sentido: o primeiro, de que a escassez é resultado de um conjunto de ações degradadoras que podem ser revertidas e o segundo, de que a degradação e a consequente escassez devem conduzir à construção de políticas e modelos alternativos de uso das águas – e assim, de novos padrões de desenvolvimento. O que atualmente se observa é que o debate em torno da escassez, que se universaliza, tem resultado na proposição de políticas que partem do pressuposto de que a solução para a escassez é a precificação da água (ainda que não existam dados que possam indicar que a cobrança contribuía para a redução da escassez) e isso se traduz na consideração de que a água é um bem dotado de valor econômico, devendo sua gestão incorporar aqueles que são diretamente interessados, ou seja, gestores, usuários das águas e sociedade civil organizada (o elo politicamente mais frágil desse conjunto).

Mas a água também pode ser qualificada como um bem universal, um recurso de uso comum, um bem de domínio público, um *res communis omnium*, ao qual todos têm direito, independente da disposição individual ou possibilidade de pagar. Como afirma de forma enfática Elinor Ostrom (2005), situando-nos no território de confronto e confluência de teses de inspiração neoclássica, particularmente formulações da escola de Virginia (*public choice*, de Roscheter - *social choice* e de Indiana, a qual é vinculada), a gestão de recursos, mesmo em situação de escassez, não nos conduz, necessariamente, à

an inescapable general scarcity. Man is therefore able, and free, to choose among an indefinitely large number of alternatives" (BARNETT; MORSE, 1963, p.11).

privatização, precificação ou estatização dos recursos ambientais. Para Ostrom (2005), a questão fundamental relativa ao uso de determinados elementos da natureza é sua *estrutura de governança*, que torne possível o manejo *coletivo* da propriedade e dos recursos ambientais. No entanto, para além do que a autora qualifica como recursos comuns (que não é o mesmo que recursos de livre acesso), ela propõe a tipificação daqueles bens cujo uso por um indivíduo implica na inviabilidade de ser consumido por outro, podendo ser criados mecanismos de regulação que torne possível (ou não) a exclusão. Esta característica tornaria o bem apto a ser regulado pelas leis de oferta e demanda, conforme rezam os princípios da microeconomia, que tem no problema da formação de preços no mercado seu principal objeto. A formulação de Ostrom, portanto, (forjada no calor do debate em torno da *tragedy of the commons*, formulada por Garret Hardin) nos remete ao território do neoinstitucionalismo, à discussão de como, procedimentos, normas e convenções oficiais ou oficiosas determinam o comportamento do indivíduo, reportando-se, por exemplo, as assimetrias de poder, a natureza do desenvolvimento institucional e aos elementos que asseguram a manutenção das instituições². Tal reflexão situa-nos no contexto da construção e implementação da *policy*, na possibilidade de constituição de

2 De acordo com Elinor Ostrom “broadly defined, institutions are the prescriptions that humans use to organize all forms of repetitive and structures interactions including those within families, neighborhoods, markets, firms, sports leagues, churches, privates associations and government at all scales” (OSTROM, 2005, p. 3).

contratos, de acordos em torno de usos e tipos de propriedade dos recursos ambientais.

Ostrom (2005) discute, então, como instituições, influenciam a vida política e, efetivamente, regulam a vida social. Essa vertente opera com o pressuposto de que as *instituições* têm um papel determinante na conformação da ação social. Ostrom tem o grande mérito de indicar que, para além do cenário dicotômico indicado por Hardim (Estado ou mercado), existe a possibilidade de uma terceira via, ou seja, a apropriação e gestão comunitária dos recursos ambientais. No entanto, a “visão romântica” atribuída à Ostrom por considerar a possibilidade de auto-organização da sociedade se limita à gestão dos bens comuns de modo que para os demais – como por exemplo, os bens ambientais em profundo processo de degradação e escassez - seguem valendo os princípios do mercado. Além disso, mesmo revisando experiências exitosas de auto-organização na gestão de bens ambientais, trata-se de questionar as reais possibilidades e o real significado do pretenso rompimento com a lógica da regulação pelo estado e pelo mercado, como sugere a autora, sobretudo em contextos de acirramento das desigualdades políticas e econômicas, de flexibilização de direitos e de conflitos. Assim, mesmo que a leitura de Ostrom ilumine a possibilidade de ir além dos puros e simples instrumentos de mercado na gestão da natureza o fato é que, como sugere Esteban Castro (2002)

a principal consideração continua sendo a estabilidade e continuidade dos sistemas socioeconômicos e políticos existentes,

mesmo quando evidentemente os mesmos constituem uma das causas fundamentais da exclusão e desigualdade social. (CASTRO, 2002, p.8).

Um exemplo interessante e rico de abordagem centrada na qualificação da natureza da ação individual e na dimensão institucional é o trabalho de pesquisa desenvolvido pelo Marca d' Água (grupo de pesquisa constituído por pesquisadores e operadores da política das águas), que discute problemas e potencialidades da gestão descentralizada das águas, como também a viabilidade política da constituição de comitês, estruturas qualificadas como descentralizadas e participativas, no contexto político brasileiro (ABERS, 2010). O trabalho discute ainda o dilema que resulta da existência de contextos institucionais similares e resultados políticos diferentes – o que é explicado a partir da preexistência de redes e de lideranças com capacidade de mobilização de recursos políticos, sociais e econômicos.

A referida pesquisa se contrapõe a compreensão de que a gestão participativa tem encontrado limites na falta de compromisso ou de preparo dos seus integrantes (a pesquisa revela que os membros dos comitês são capacitados, apesar de não conseguirem converter competência pessoal em projeto coletivo, uma vez que falta uma “cultura de trabalho colaborativo”) e afirma a tese de que é o contexto institucional que efetivamente “limita a capacidade dos colegiados de utilizarem os recursos que mobilizam”, enfim, estão na estrutura, na máquina estatal, as principais limitações relativas à implementação de um sistema de decisão realmente participativo (ABERS, 2010, p.28-30). Enfim, apesar do papel que os comitês

desempenham no estímulo ao diálogo intersetorial, efetivamente eles têm pouco impacto na política pública (ABERS, 2010). Assim, compreender a política significa explicitar como os indivíduos promovem novas ideias e como as “estruturas institucionais recebem ou resistem àquelas ideias ao longo do tempo” (ABERS, 2010, p.20). É preciso discutir então como a disseminação de novas ideias influenciam na gestão das águas e como podem resultar em mudanças reais

Para Abers, o requisito para que o sistema cumpra com a sua função é que existam mecanismos para disseminação de tais ideias e que existam instituições que “apóiem tais práticas inovadoras”, enfim, que “a implementação de políticas das águas mais eficazes depende quase totalmente da existência de lideranças comprometidas e de sua capacidade de mobilizar recursos locais” (ABERS, 2010, p. 19). Um dos pressupostos dessa formulação é que a política deve ser percebida a partir da articulação entre indivíduos, grupos e instituições, sendo o papel político desempenhado pela liderança (articulada em rede) um elemento decisivo para o seu sucesso.

Um dos grandes méritos desse tipo de contribuição teórica é tornar possível compreender a implementação da política das águas “por dentro” e uma das suas maiores limitações é a dificuldade em romper a barreira da relação indivíduo-organização, ou seja, o pressuposto de que a instituição, compreendida como norma e como regra são sobretudo elementos determinados e não determinantes no contexto da política. Como afirma Hirsch (2010, p. 20) “trata-se, portanto de compreender as instituições e os processos políticos como expressão das relações de domínio e de exploração, bem como os conflitos e

as lutas delas resultantes, e que lhes são opacas”. Por caminhos diversos, mas da mesma forma que as concepções de democracia de inspiração procedimentalista, o neoinstitucionalismo, em suas várias vertentes, termina por situar-nos no campo do formalismo, não conseguindo explicar como e porque, apesar da existência de gestores qualificados e estruturas descentralizadas, não conseguimos democratizar o acesso a água, como demonstram os dados oficiais a seguir analisados.

Geopolítica das Águas e Democratização da Gestão

A análise do processo de implementação da Lei das Águas, produzidos pela Agência Nacional de Águas, coloca como um dos principais problemas da implementação do novo paradigma de gestão a existência de certo descompasso entre o que a legislação de recursos hídricos institui e o ordenamento do Estado brasileiro.³ Isso se explicita, por exemplo, na dificuldade em romper com práticas setorializadas, historicamente consolidadas, além das dificuldades na construção de um modelo de gestão que integre as várias esferas de governo – resultado de um tipo de dominialidade dos corpos hídricos, concentrada na União e nos estados e que exclui o poder público municipal (não incorporado na condição de gestor, mas apenas na de usuário). Desse modo, segundo os referidos documentos oficiais, a construção de uma política integrada,

3 *Relatório GEO Brasil: Recursos Hídricos*, de 2007 e textos de *Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil* (consolidados e anuais) de 2009 a 2013.

de fato, tem requerido um trabalho sistemático de articulação das distintas instâncias de governo e o combate a setorização.

Os textos oficiais registram ainda o desvio de conceitos e fundamentos na implementação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH). Considera-se que os conceitos que norteiam a política das águas não foram suficientemente assimilados e não são plenamente aplicados. Em síntese, muitas dessas dificuldades são explicadas pela existência, no âmbito da máquina estatal, de resistência aos processos de reforma e modernização do Estado (o que coloca como pano de fundo o conhecido embate entre práticas de cunho burocrático e gerencialista). Os relatórios concluem afirmando que em nenhum estado brasileiro são encontradas as condições necessárias para o pleno funcionamento do SINGREH. As deficiências relacionadas dizem respeito à capacidade de aplicação dos instrumentos de gestão e abrangem, principalmente, os órgãos gestores de recursos hídricos, seja pela insuficiência de quadro pessoal; pela limitação das bases técnicas e instrumentos requeridos para a gestão; pela precariedade no funcionamento de conselhos e comitês; pela precariedade dos instrumentos de planejamento; falta de sustentação financeira dos sistemas de gestão; ou pela ausência de mecanismos de avaliação dos sistemas de gestão, de modo a proporcionar os ajustes e correções de rumo necessários a novos avanços (GEO Brasil, 2007).

Segundo dados da ANA, nos seis anos posteriores à promulgação da Lei das Águas, 24 estados e o Distrito Federal instituíram suas políticas estaduais de recursos hídricos – processo concluído com a edição da política de recursos hídricos

no estado de Roraima. O avanço na mudança de padrão de regulação dos recursos hídricos no âmbito dos estados a partir da Lei das Águas, segundo a ANA, contribuiu para o alinhamento técnico-ideológico com a política nacional, entretanto, a sua implementação não levou em conta “as peculiaridades regionais [diferenças de natureza ambiental, social econômica e política], o que tem trazido dificuldades” (ANA, 2009, p. 115). Quando se observa a dimensão territorial do processo de implementação, o que se constata é que a Lei das Águas avança da macrorregião Sudeste para a Sul e a Nordeste, expandindo-se posteriormente em direção a Centro-Oeste e ao Norte, ou seja, a Lei se estabelece inicialmente onde os conflitos relacionados com a disponibilidade são mais intensos ou estão mais politizados. O que significa que existem demandas específicas relativas à gestão das águas que ocupam espaço privilegiado nas formulações das políticas públicas. Demandas suscitadas pela emergência em atender ao princípio da escassez ou pela possibilidade de aplicar as leis do mercado a um bem que, a princípio, possui, sobretudo, um valor de uso. Vejamos como esse sentido de urgência se traduz no modo como os instrumentos da política são implementados e as suas consequências em termos de democratização da gestão das águas, particularmente, levando em conta um conceito de democracia e de gestão qualificados como substantivos, ou seja, capazes de romper com os limites das formulações de caráter formal ou institucional.

Os planos de recursos hídricos ou de bacia (em escalas diferentes) são instrumentos que definem as prioridades de uso da água na bacia, assim como a destinação dos recursos

financeiros disponíveis, o que significa que um plano é, na verdade, um acordo político, um pacto sobre o uso das águas (serão as prioridades definidas nos planos que determinarão a concessão de outorgas e o valor da cobrança). Segundo a Lei das Águas, a elaboração dos planos de bacia deve ser um processo participativo, sendo o comitê de bacia o fórum no qual esse debate deve ser travado. Em tese, o comitê é o parlamento responsável pela negociação em torno de questões relacionadas ao uso, à recuperação e à preservação das águas. Cabe ao comitê aprovar o plano de bacia e acompanhar sua execução; definir metas de qualidade de água dos corpos d'água; bem como, os limites, critérios e prioridades de outorga, além de definir os mecanismos (sugerir valores) da cobrança pelo uso da água. O enquadramento define a qualidade da água desejável, a outorga administra a demanda, o sistema de informação subsidia a gestão e a cobrança viabiliza financeiramente o SINGREH (BRASIL, 1997).

Segundo os referidos relatórios, e de acordo com o que preconiza a Lei das Águas, o plano de bacia é o instrumento que tem como objetivo “definir uma agenda de recursos hídricos nacional, estadual ou de determinada bacia hidrográfica, buscando-se estabelecer um grande pacto pelo uso da água no País” (ANA, 2009, p.190). Segundo levantamento do Geo, “na esfera dos Estados, 16 das 27 Unidades da Federação já elaboraram seus Planos Estaduais e outros 4 estão em fase de elaboração. Na escala das bacias hidrográficas, foram identificados 100 estudos de planejamento de recursos hídricos de rios de domínio da União e dos estados (ANA, 2013); a maioria é anterior à criação dos Comitês de Bacia, não

tendo sido, portanto, acompanhados e validados pelos atores regionais envolvidos, como estabelece a Lei nº 9.433/97” (Geo Brasil, 2007, p.41). O Relatório da Conjuntura de Recursos Hídricos destaca a construção, a partir do processo de elaboração dos planos de bacia, de um processo de planejamento participativo, com a construção do Plano Nacional de Recursos Hídricos e de planos estaduais, quais sejam: SP, BA, PE, PB e CE (com a atualização dos planos estaduais já existentes), nas bacias dos rios São Francisco, Paraíba do Sul, Piracicaba, Capivari e Jundiá (PCJ), Tocantins-Araguaia, Amazonas e Doce (com a elaboração de planos de bacias), além da elaboração de planos nas bacias do Alto Tiete e Guandu (ANA, 2009).

Dados de 2010 registram avanço nesse processo de elaboração de planos de recursos hídricos em suas várias escalas, com a finalização dos trabalhos de elaboração dos planos estaduais no “Paraná, Mato Grosso do Sul e Mato Grosso e o avanço dos estados do Acre, Tocantins, Alagoas, Sergipe e Piauí, que estão em fase de elaboração dos seus planos, além do estado do Pará, que se encontra em fase de contratação do Plano”. Além disso, o relatório de 2010 registra a elaboração do “Plano Estratégico de Recursos Hídricos da Região Hidrográfica Tocantins-Araguaia, a elaboração dos Planos das Bacias dos rios Doce e Verde Grande e dos afluentes da margem direita do rio Amazonas. Além disso, foi iniciado o processo de contratação do Plano da Bacia do Rio Paranaíba”, como também o avanço nos trabalhos de detalhamento e operacionalização do Plano Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) (ANA, 2010, p.47).

São as seguintes as necessidades identificadas no processo de elaboração dos planos, segundo os referidos documentos:

- “A definição do foco e de modelos de gestão diferenciados em função da diversidade e complexidade da bacia/região e de seus problemas prioritários.
- A elaboração de previsões e cenários racionais em função das indefinições do quadro macroeconômico e do conjunto de “ações externas” com rebatimento direto sobre os recursos hídricos, tais como ações de reflorestamento, controle de erosão e poluentes, preservação de áreas de recarga de aquíferos etc.
- A estruturação dos diversos níveis de gestão (federal, regional, estadual, bacia, municipal), o aprimoramento dos mecanismos de articulação intersetorial e o estímulo à ação em cooperação por parte dos setores e instituições envolvidas.
- A disponibilidade de recursos tanto financeiros, em quantidade suficiente para seu desenvolvimento, quanto técnicos (capacitação e infraestrutura técnica).
- A garantia de participação efetiva com representatividade de todas as partes interessadas e a partir do desenvolvimento de meios de comunicação com não especialistas.
- A definição clara da autoridade legal para a implementação, o acompanhamento e a atualização do Plano, de forma a se evitar um vácuo pós-plano, em que não existe a figura do ‘dono do plano’ responsável por articular e viabilizar as ações programadas” (Relatório da Conjuntura de Recursos Hídricos, 2009, p.190).

A avaliação da participação no processo de elaboração e implementação dos planos de recursos hídricos, explicitadas, sobretudo, nos relatórios de 2007 e 2009, destaca a necessidade de resgate da atividade de planejamento como *processo de participação e interação*. Entretanto, segundo os referidos textos, essa demanda está posta, sobretudo, no plano da implementação, acompanhamento, monitoramento e revisão da política. Desse modo, o convite à participação no pacto das águas, materializado na figura do plano, apesar do discurso dos defensores da Lei das Águas, diz respeito propriamente à implementação e não à formulação da política. Segundo seus próprios termos: “para que o plano efetivamente cumpra seus objetivos, deve-se resgatar o conceito de planejamento como um processo dinâmico em que a constante auscultação, percepção, interações e concretização das oportunidades e da materialização do plano através de negociações político-institucionais e gestão participativa constituam a sua mais importante estratégia de implementação, acompanhamento, monitoramento e revisão” (ANA, 2009, p.190). Os referidos documentos não fazem nenhuma referência à natureza da participação pretendida e nem mesmo uma avaliação como tem se dado a participação da sociedade nos processos relacionados – a avaliação oficial tem um caráter sobretudo quantitativo e poucos elementos agregam à reflexão sobre o significado, desafios e dificuldades relativas à participação social na construção dos planos de bacia no Brasil.

Outra peça importante desse modelo de regulação é o *enquadramento das águas*, instrumento que viabiliza a construção de metas de qualidade e define um conjunto de ações

para que sejam alcançadas. O enquadramento implica na seleção de parâmetros e na incorporação de elementos de caráter propriamente técnico, de caráter ambiental e socioeconômico – sendo seu principal objetivo a redução da carga poluente e melhoria da qualidade da água. Segundo levantamento feito pelo relatório, “apesar de o enquadramento existir no País há 31 anos, há poucos resultados de sua aplicação no País”. O relatório de 2009 registra que “somente 10 estados apresentam algum rio com águas de seu domínio enquadradas.” Em apenas três bacias hidrográficas com dupla dominialidade dos corpos d’água, existem o instrumento legal de enquadramento. Na maior parte dos casos, o processo de enquadramento contou com pouca ou nenhuma participação da sociedade civil e dos usuários” (ANA, 2009, p.190). Dados de 2010 destacam o trabalho de enquadramento das águas em rios do estado da Bahia, a existência de discussões relativas a metas de enquadramento nas bacias dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiá e a finalização de proposta de enquadramento dos corpos d’água das bacias dos rios Tocantins e Araguaia, das bacias afluentes da margem direita do Rio Amazonas, da bacia do Rio Doce e da bacia do Rio Verde Grande (ANA, 2010).

Nas bacias da União, o enquadramento foi feito nas bacias dos rios Paranapanema, Paraíba do Sul e São Francisco. Segundo os referidos relatórios, os motivos que justificam a baixa implementação do enquadramento são “o desconhecimento sobre o instrumento, as dificuldades metodológicas para sua aplicação e a prioridade de aplicação de outros instrumentos de gestão em detrimento dos instrumentos de planejamento”. O enquadramento tem como seus pressupostos

a capacitação técnica dos comitês de bacia, órgãos gestores e representantes da sociedade civil, além da implantação de redes de monitoramento da qualidade das águas. Esse é um elemento indicativo da não prioridade dos instrumentos de comando e controle diante da premência da implementação de instrumentos econômicos, a exemplo da cobrança (ANA, p.191). Não existe uma avaliação oficial da participação no processo de construção do enquadramento dos corpos d'água, em suas várias escalas.

A **outorga** é o instrumento por meio do qual o usuário é autorizado a fazer uso da água. Segundo o Relatório da Conjuntura de Recursos Hídricos de 2010, a emissão de outorgas no período tem aumentado sistematicamente. Segundo dados de 2010, o número total de outorgas no país em 2007 era de 135.680 e em 2009 era de 162.208 – o que atesta um crescimento de 26.528 novas outorgas e aumento de vazão outorgada em $1.558\text{m}^3/\text{s}$. Esses números refletem um aumento da demanda, mas também o avanço no registro e disponibilização da informação. “No âmbito dos estados, destaca-se que, no estado do Espírito Santo e da Bahia houve um crescimento em termos de vazão total outorgada superior a 150%. Ademais, é importante enfatizar que os estados de Santa Catarina e Roraima iniciaram a implantação desse instrumento no período de 2008/2009” (ANA, 2010, p.50). Vale registrar a realização da primeira Parceria Público-Privada (PPP), objetivando contratar uma empresa de Concessão Patrocinada de Serviço Público de Irrigação, vinculada ao Projeto Pontal, no Rio São Francisco em Petrolina, Pernambuco. Tal PPP, embora encontre respaldo legal na Lei nº. 11.079/2004, representa uma

forma de privatização de serviço público de irrigação, ou seja, as decisões políticas e seu controle passam, na prática, para o parceiro privado e a água passa a ser tratada como *commodity*. O avanço no controle da emissão da outorga, por si só, é um dado relevante, porém, precisa ser levado em conta se as vazões outorgadas, de fato, estão levando em conta as determinações, que deveriam ser construídas coletivamente, do enquadramento e do plano de bacia. Nesse sentido, é preciso perguntar-se sobre o grande descompasso entre o processo de construção do enquadramento e dos planos e as autorizações de uso das águas, ou seja, efetivamente, quem decide sobre o uso das águas no país?

O **sistema de informações** sobre recursos hídricos é um sistema de coleta, tratamento, armazenamento e recuperação de informações sobre recursos hídricos e tem como objetivo reunir, dar consistência e divulgar os dados e informações sobre a situação qualitativa e quantitativa dos recursos hídricos no Brasil. O Relatório da Conjuntura de Recursos Hídricos de 2009 aponta para a necessidade de avançar na estruturação da base tecnológica necessária a implementação do SINGREH e da Lei das Águas. Destaca-se a atividade de atualização de redes de pesquisa, a exemplo dos aplicativos para tratamento de “séries de dados hidrológicos, denominado SISCAH; prosseguimento do desenvolvimento de um aplicativo para a identificação de regiões hidrologicamente homogêneas; regionalização de vazões; extração automática de informações métricas, topológicas e de vazão, a partir da rede hidrográfica na escala do milionésimo; e foi desenvolvido um aplicativo para integração com o Hidro e análises dos

dados hidrológicos, denominado Sistema de Vazões Naturais – SisVazNat. No âmbito dos estados, verifica-se que 14 unidades da Federação possuíam sistemas de informações estaduais de recursos hídricos” (ANA, 2009, p.193). Segundo a referida fonte, tais sistemas, entretanto, “padecem de limitações como lacunas na cartografia básica, cadastros de usuários, sistemas de apoio à decisão e outros elementos, o que dificulta a integração da política nacional e aquisição de elementos para análises e diagnósticos” (ANA, 2009, p.193). Em sendo assim, é preciso chamar a atenção para as condições sob as quais as decisões relativas aos usos das águas estão sendo tomadas. Ademais, do ponto de vista da democratização do acesso à informação, cabe questionar a publicização dos dados relativos à demanda e à oferta e, sobretudo, sobre os critérios utilizados na priorização dos seus usos.

Uma peça importante na configuração da política das águas em curso é a **cobrança** da água bruta. São os seguintes os argumentos que têm justificado a implementação desse instrumento: (i) seu *caráter didático*, ou seja, é preciso que o cidadão, o usuário reconheça o valor econômico da água; (ii) a racionalização, ou seja, se gasta menos quando se paga pelo bem consumido; (iii) a necessidade de recursos para investimento no setor – particularmente de despoluição dos corpos da água; e (iv) o combate ao desperdício e o estímulo ao desenvolvimento de novas tecnologias. Segundo o Relatório Geo Brasil, “considerada o instrumento de maior grau de complexidade em sua implementação, a cobrança pelo uso da água foi implementada até o momento nos Estados do Ceará, Rio de Janeiro e São Paulo, no âmbito das águas de domínio da

União. A cobrança está sendo implantada em todas as bacias do estado do Rio de Janeiro, nas bacias dos rios Paraíba do Sul, Piracicaba, Capivari e Jundiaí (PCJ), tendo sido aprovada, em 2009, na bacia do São Francisco” (ANA, 2010, p. 65). Segundo o Relatório da Conjuntura de Recursos Hídricos (2013), a arrecadação por meio da cobrança pelo uso da água em 2012, em rios de domínio da União e dos estados foi de R\$ 60,4 milhões (ANA, 2013). O argumento de que a cobrança pode assegurar a sustentabilidade do sistema pode ser contestado com dados do próprio relatório quando afirma que “comparando-se os valores cobrados em 2009 com as demandas anuais de investimentos necessários para as bacias PCJ e Paraíba do Sul, previstas nos seus respectivos planos de bacia, nota-se que o montante arrecadado representa 4% da demanda total anual para a bacia do Paraíba do Sul e 11% para as bacias PCJ” (ANA, 2010, p.57).

A experiência internacional tem colocado questões interessantes em relação à implementação de instrumentos econômicos na gestão das águas, com desdobramentos em relação à universalização do acesso a água. Em primeiro lugar, é preciso ressaltar que, em geral, o reconhecimento da dimensão econômica da água tem se convertido na sua mercantilização e isso independe da natureza pública ou privada do agente prestador do serviço.⁴ Um dos principais paradigmas desse modelo

4 Afinal, como afirma Castro (2008, p.28), “this process is well under way in Latin America, including some countries currently governed by nominally left-of-the centre political actors, which demonstrates that the commodification of water is largely autonomous from the public or private character of the agents in charge of delivering these services. For instance,

é a experiência chilena, considerada como uma das mais liberais do mundo, por qualificar a outorga das águas como um bem patrimonial do concessionário, sendo esse direito registrado em cartório e podendo ser vendido, cedido, passado como herança ou objeto de qualquer tipo de transação, não havendo inclusive limite na sua validade (CARRERA, 2002). No Chile, as outorgas (controladas pela Direção Nacional de Águas) estão praticamente esgotadas, sobretudo para a área considerada mais desenvolvida. “Essa sistemática criou um mercado de águas, em que os títulos de direito sobre o uso são vendidos a preço que variam de acordo com a disponibilidade, a necessidade e a rentabilidade do uso que se pretenda dar a água” (CARRERA, 2002, p. 82). Segundo Carrera, a experiência chilena resultou na especulação em torno do direito de uso, na constituição de reservas de “direitos da água” e no aumento de preços em mananciais estrategicamente localizados. Tem-se tentado equacionar tais problemas instituindo taxas progressivas pelo não uso das águas e a cobrança pela água bruta. A participação dos usuários, por meio das Juntas de Vigilância (compostas por representantes dos distintos segmentos dos usuários), tem a atribuição de fiscalizar a obediência às outorgas, o combate a poluição e resolução de conflitos relacionados aos usos das águas. Segundo defensores do modelo chileno, o

in contemporary debates over water privatization in Latin America there is often a reification of the tension between ‘public’ and ‘private’ which tends to obscure the fact that despite the apparent contradictions between public and private agents, overall both ‘sides’ may be fostering the advance and consolidation of capitalist forms of water management grounded on merely formal and not substantive democratic governance and citizenship”.

principal objetivo da adoção da cobrança foi induzir os usuários a controlar o consumo e reduzir a poluição. Considera-se, entretanto, a falta de mecanismos de participação, de transparência das informações, critérios claros na implementação do sistema e a fragilidade do Estado para regular e intervir na gestão, o que têm levado a ineficiência do sistema e baixa arrecadação.

A implementação da cobrança no Brasil tem sido lenta e tem despertado a reação, sobretudo, dos grandes produtores. Um dado importante a ser observado é o peso conferido à efetivação da cobrança em detrimento, e não em consonância, com instrumentos de comando e controle. Ademais, a tese que associa “racionalização do uso da água” à cobrança é questionada pela própria ANA (2010) quando afirma:

Considerando o objetivo da cobrança de estimular o uso racional da água, verificou-se que, entre o ano de 2008 e 2009, de forma em geral, praticamente não houve redução nas captações de água na bacia do Rio Paraíba do Sul e nas bacias PCJ. Particularmente na Bacia do Paraíba do Sul essa redução é fundamental uma vez que a demanda hídrica vem se confrontando com uma situação de escassez. A grande maioria dos municípios que a compõe não possui sistemas de tratamento de esgoto e, ao longo do seu corpo d’água, é expressiva a contaminação das águas por lançamentos esgoto sem tratamento, é preocupante o esgotamento da capacidade produtiva do solo, a erosão generalizada, além da destruição da cobertura vegetal – a escassez

hídrica devido à transposição (montante e jusante) são ainda problemas prementes. Cabe registrar que estão sendo realizadas avaliações mais detalhadas para identificar as *causas desse fato* (grifos nossos) (ANA, 2010, p.55).

Além disso, como resultado do primeiro estudo sobre o impacto da cobrança realizado na Bacia do Rio Paraíba do Sul, que abrange os estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, observou-se que no universo de 149 empreendimentos que foram cobrados desde 2003 (e que correspondem a aproximadamente de 85% do volume captado e 85% do valor da cobrança), não houve alterações significativas no volume captado. Em relação ao volume de água consumido entre os anos de 2003 e 2011 o relatório aponta que “com relação ao setor Industrial, houve um crescimento de 90%. Quanto ao Setor de Saneamento, pode-se observar uma tendência de pequena redução no consumo” (CEIVAP, 2014). Cumpre ressaltar que, nesta análise, os usos pesquisados dividem-se de forma aproximadamente paritária entre o setor industrial e o setor de abastecimento. Já em relação ao lançamento de carga orgânica, o setor de saneamento contribuiu com 91% e o setor industrial foi responsável por 9% do total lançado. Segundo o relatório neste caso, com a implementação da cobrança, obteve-se uma redução de 36% no lançamento pelo primeiro setor e uma redução de 23% no mesmo período pelo segundo (CEIVAP, 2014). Como conclusão o estudo, aponta que “embora haja crença de que a Cobrança induzirá os usuários a adotarem medidas para racionalizar o uso da água, ela ainda não é fator indutor ao uso racional” (AGEVAP, 2014). Este estudo é

revelador da contraditória afirmação da eficiência da cobrança no estímulo ao que se convencionou chamar de uso racional, e põe em questão a validade do velho ditado de que quando pesa no bolso, pesa na consciência.

Nesse sentido, é preciso recuperar aqui o conceito de democracia e se perguntar sobre as estruturas que efetivamente decidem sobre a política das águas. Segundo avaliação da ANA, em 2010 registrou-se a existência de 165 comitês de bacia em funcionamento no país, sendo 157 estaduais e 8 federais. O relatório de 2010 destaca a “intensificação do processo de criação de comitês na Bahia e a instalação do primeiro comitê de bacia no Piauí, como também a criação do modelo de *comitê único*, que cria uma única instância deliberativa para o conjunto da bacia (ainda que existam águas de mais de um estado)”. Esse modelo já foi instituído nos rios Verde Grande (bacia compartilhada entre os estados da Bahia e Minas Gerais) e Piranhas-Açu (bacia compartilhada entre os estados da Paraíba e do Rio Grande do Norte) e o seu objetivo, segundo texto oficial, é fazer com que a competência do comitê se estenda por toda a bacia, sem diferenciação entre os estados e destes para com a União. “Para tanto, foi necessária a construção de um acordo entre as partes, de modo que o comitê fosse reconhecido como integrante dos sistemas de gerenciamento de todos os entes com domínio sobre as águas nas respectivas bacias” (grifos nossos) (ANA, p.55).

Segundo os referidos relatórios, a constituição dos Conselhos de Recursos Hídricos e Comitês de Bacia Hidrográfica têm apresentado uma grande variedade na sua composição e *se constituem em importantes elementos na*

democratização da gestão da água. Particularmente em relação à participação, os referidos textos oficiais destacam, sobretudo, os aspectos quantitativos, não sendo feita uma análise propriamente política das implicações relativas à democratização da gestão das águas.

A referida ausência é, nesse caso, reveladora do lugar que ocupa o parlamento das águas no processo de gestão, apesar da sua citada importância. Assim, a iniciativa de descentralização da gestão deve ser avaliada no contexto do debate sobre o significado da inserção da sociedade civil e dos usuários no processo de reforma do Estado instituído ao longo dos anos 1990 e que se consolida na última década. O discurso entusiasta e ufanista da participação termina por esquecer sua dimensão propriamente política e a necessidade de que ela perpassasse todas as suas dimensões – não apenas na sua operacionalização da política. Desse modo, é preciso sempre questionar os fundamentos da política das águas ou pelos menos o(s) conteúdo(s) ideológico(s) que a inspira(m). É preciso lembrar que a política das águas foi forjada sob a hegemonia do modelo neoliberal, cuja tônica era a necessidade de reestruturação do Estado burocrático e implementação de um modelo gerencialista de gestão, sendo reafirmada e consolidada ao longo da última década. É preciso levar em conta as possibilidades de convergência e dissensos, por exemplo, entre os interesses de corporações transnacionais e grandes produtores para as quais a água constitui-se em objeto de acumulação e interesses de pequenos produtores ou do cidadão comum. Afinal, o que os unifica e o que os separa no que diz respeito ao acesso a água?

A implementação da política das águas segue o caminho traçado pelos conflitos e pela escassez – o que é perfeitamente compreensível tendo em vista o fator gerador de crise, mas também é preciso lembrar que o que está em jogo aqui não é apenas a iniciativa de enfrentamento da crise, mas o modo como a crise é equacionada. Nesse contexto, a situação de escassez é o elemento mobilizador da política como também o argumento necessário à constituição de uma política voltada à transformação desse bem escasso em bem econômico – o que pode se contrapor aos princípios de democratização da gestão da água. Mas, afinal, por que essa política chega depois, por exemplo, na Amazônia? É preciso primeiro produzir a escassez para depois definir padrões “racionais” de uso das águas?

Considerações Finais

É preciso discutir a apressada associação entre a Lei das Águas e democratização do acesso à água. A análise feita do processo de implementação dos instrumentos de gestão a partir dos relatórios oficiais revela a pouca relevância da participação e controle social no comitê e no conjunto do SINGREH (que continua a ser considerado como centralizado e autoritário), mesmo em tempos de redemocratização. A exemplo do que acontece no Chile, nas décadas de 1980 e 1990 no Brasil, com a Lei das Águas, define-se um modo de regulação das águas fundada no princípio do usuário poluidor-pagador, que transfere para o mercado e para os segmentos sociais (particularmente os usuários) a responsabilidade pela gestão desse recurso. Nesse caso, torna-se difícil conceber um

tipo de regulação que concilie a condição de bem público (e, conseqüentemente, interesses qualificados como universais) e a condição de bem econômico (por extensão, os interesses privados e de mercado). Trata-se, ainda de aprender com as experiências internacionais de modo que a Lei das Águas no Brasil não reproduza equívocos vivenciados - e em alguns casos em vias de superação - em outros países.

Recorrendo a reflexão teórica desenvolvida em torno do conceito de democracia substantiva e a necessidade de superar abordagens de cunho meramente formal e práticas instrumentais, constata-se que os dados apresentados e a própria avaliação feita pelos referidos relatórios colocam em um plano absolutamente secundário a participação e o controle social no processo de regulação das águas no país. A pouca relevância dada à participação nos documentos oficiais é indicativo de que parcela significativa de pesquisas vem revelando no Brasil, ou seja, de que a participação da sociedade civil no Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos é incipiente, melhor dizendo, restrita às deliberações e decisões operacionais de processos já consolidados - sendo a política das águas definida nos fóruns centralizados do sistema (que o diga a histórica experiência de deliberação acerca da transposição das águas do rio São Francisco para o Nordeste Setentrional). Particularmente no que diz respeito aos comitês de bacias, o processo político que vem sendo construído nestes espaços, segundo as referidas pesquisas, ainda traz os vícios, do antigo e ainda atual patrimonialismo.

Nas experiências na quais a sociedade civil tem tido um papel mais ativo do debate sobre os usos das águas, o comitê de

bacia não tem conseguido fazer valer a sua força, se a posição assumida se contrapõe a interesses econômicos regionais ou nacionais – que não precisam do comitê para fazer valer os seus interesses. O embate em torno da implementação da cobrança das águas é ilustrativo do dilema da participação na gestão das águas no país. Em várias situações o comitê, convencido dos argumentos dos defensores da Lei das Águas, aprova a cobrança, mas ainda assim ela não se implanta. Outro exemplo emblemático das limitações da participação social no âmbito do sistema é a transposição das águas do Rio São Francisco – veementemente negada pelo comitê de bacia e cujas obras estão em curso.

A discussão da participação e controle social no processo de gestão das águas no Brasil, com seus distintos desdobramentos regionais requer, portanto, o esforço de identificar os múltiplos interesses que encontram assento no genérico discurso acerca da escassez e sobretudo da democratização, que não pode ser concebido apenas de uma perspectiva procedimentalista ou neoinstitucional. Os aspectos centrais desta discussão reportam-nos hodiernamente à dimensão política da problemática das águas e da crise ambiental, uma vez que apenas esta (concebida não apenas a partir da relação entre indivíduo e instituição) poderá equacionar a contradição entre o valor de uso e valor de troca, entre a condição de bem econômico e elemento de uso universal da água.

Referências

AGEVAP – Agência da Bacia do Rio Paraíba do Sul. **Avaliação da Implementação da Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos de Domínio da União na Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul.** Disponível em <http://arquivos.ana.gov.br>. Acesso em 22/11/2014.

ANA. **Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil – Marco Zero (2009).** Brasília: MMA; Agência Nacional de Águas, 2010.

ANA. **Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil – Marco Zero (2009).** Brasília: MMA; ANA, 2010.

ANA. **Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil – Quadrienal (2013).** Brasília: MMA; ANA, 2014.

ANA. **Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil – Informe 2010.** Brasília: MMA; ANA, 2011.

ANA. **Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil – Informe 2011.** Brasília: MMA; ANA, 2012.

ANA. **Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil – Informe 2012.** Brasília: MMA; ANA, 2013.

ANA. **Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil – Informe 2014.** Brasília: MMA; ANA, 2015.

ANA. **Pacto Nacional pela Gestão das Águas I**. Brasília: MMA, ANA, 2013.

ANA. **Pacto Nacional pela Gestão das Águas II**. Brasília: MMA, ANA, 2013.

ANA. **Plano Nacional de Recursos Hídricos: Prioridades 2012-2015**. Brasília: MMA, ANA, 2011.

ANA. **GEO Brasil: Recursos Hídricos**: Resumo Executivo. Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. Brasília: MMA; ANA, 2007.

Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Recursos Hídricos. **Plano Nacional de Recursos Hídricos**. Brasília: MMA, 2006.

BARNETT, H.; MORSE, C. **Scarcity and Growth**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1963.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **GEO Brasil: Recursos Hídricos: Resumo Executivo**. Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. Brasília: MMA; ANA, 2007.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Recursos Hídricos. **Plano Nacional de Recursos Hídricos**. Brasília: MMA, 2006.

CARRERA, Fernandes José. **Economia dos recursos hídricos**. Salvador: Edufba, 2002.

CASTRO, Esteban. La privatización de los servicios de agua y saneamiento em América Latina. **NUEVA SOCIEDAD** n.207, ene./feb. 2007. Disponível em: www.nuso.org. Acesso em: 12 ago. 2009.

CASTRO, Esteban. **Water Struggles, Citizenship and Governance in Latin America**. *Development*, v.51, p.72-76, 2008. **Society for International Development** 1011-6370/08. Disponível em: www.sidint.org/development. Acesso em: 17 jun. 2009.

CHRISTOFIDIS, Demetrios **Olhares sobre a Política de Recursos Hídricos no Brasil**. Brasília: Universidade de Brasília, Centro de Desenvolvimento Sustentável, 2001.

CRESPO, J. Enrique Castelán. **Análisis y Perspectiva del Recurso Hídrico en México**. México: Centro del Tercer Mundo para el Manejo del Agua, A. C. – CTMMA, 2008.

DAHL, Robert. **Um Prefácio à Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1989.

FLICK, Uwe. **Introdução a Pesquisa Qualitativa**. Porto Alegre: Artmed Editora SA, 2007.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito de Águas**. Atlas. Brasília: ANA, 2001.

HABERMAS, Jürgen. Três Modelos Normativos de Democracia. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 36, 1995.

HIRSCH, Joachim. Globalização e mudança social: o conceito da teoria materialista do Estado e a Teoria da Regulação. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v.19, n.1, p.9-31, 1998.

HIRSCH, Joachim. La globalización del capitalismo y la transformación del Estado: hacia el Estado nacional competitivo. In: **Globalización, Transformación del Estado y Democracia**. Córdoba, 1997.

HIRSCH, Joachim. Democracia, ciudadanía y sociedad civil. In: **Globalización, Transformación del Estado y Democracia**. Córdoba, 1997.

HIRSCH, Joachim. **Teoria Materialista do Estado**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2010.

JACOBI, Pedro Roberto. A gestão participativa de bacias hidrográficas no Brasil e os desafios do fortalecimento de espaços públicos colegiados. In: COELHO, Vera Schattan P.;

JACOBI, Pedro Roberto. Comitês de bacias hidrográficas: o que está em jogo na gestão compartilhada e participativa. In: DOWBOR, Ladislau; TAGNIN, Renato (Org.). **Administando a água como se fosse importante**. São Paulo: Editora Senac, 2005. p. 81-88.

JACOBI, Pedro Roberto. The challenges of multi-stakeholder management in the watersheds of São Paulo. **Environment and Urbanization**, Londres, v. 16, n. 2, p. 199-211, 2004.

KLINK, Federico Aguilera. Agua, medio ambiente y la evaluación de los costes en la Directiva Marco Europea. **Cuadernos del Cendes**, año 24, n. 66, Tercera Época, sep./dec. 2007.

MORENO, Luis Alberto. (Presidente del BID) **Agua y Saneamiento en el Mundo. Una asignatura pendiente**. Zaragoza, 2008.

MOTTA, Ronaldo Seroa da; RUITENBEEK, Jack; HUBER, Richard. **Uso de instrumentos econômicos na gestão ambiental da América Latina e Caribe: Lições e recomendações**. Rio de Janeiro: IPEA, 1996.

MOTTA, Ronaldo Seroa da. **Utilização de Critérios Econômicos para a Valorização da Água no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 1998. (Textos Para Discussão n. 556)

NOBRE, Marcos (Org.). **Participação e Deliberação - Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 270-289.

PETRELLA, Riccardo. **O Manifesto da Água – Argumentos para um Contrato Mundial**. Petrópolis: Editora Vozes, 2004.

OSTROM, Elinor. **Understanding Institutional Diversity**. Princeton University Press, 2005. Disponível em: <http://press.princeton.edu/chapters/s8085.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2009.

OSTROM, Elinor. **Governing the Commons** - The Evolution the Institutions for Coletive Action. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PROZATO, Carlos. **Bolivia: La Guerra Del Agua**. Vídeo. 2008.

RODRIGUES, Fernando Antonio (Coord.). **Gerenciamento de Recursos Hídricos**. Tradução de Henrique Chaves. Brasília: Banco Mundial; Secretaria de Recursos Hídricos, 1998.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A Reinvenção Solidária e Participativa do Estado. In: Seminário Internacional Sociedade e a Reforma do Estado**. Disponível em: www.planejamento.gov.br/arquivos_down/seges/publicacoes/reforma/seminario/Boaventura.pdf. Acesso em: 21 mai. 2007.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

Tribunal Latinoamericano del Agua. Pronunciamento del Tribunal Centroamericano del Agua, 2008. Disponível em: <http://www.tragua.com/es>. Acesso em: 10 ago. 2010.

VARGAS, Marcelo Coutinho. **O Negócio da Água**. São Paulo: FAPESP; Annablume, 2005.

A sociogênese da crise hídrica global e da proposta de gestão racional: as tramas da questão hídrica global

Jairo Bezerra Silva

Lemuel Dourado Guerra

Antonio A. R. Ioris

Marcionila Fernandes

Ramonildes Alves Gomes

Abraão Batista Costa

O objetivo central deste capítulo é discutir os efeitos dos discursos formulados por instituições multilaterais sobre a *crise hídrica mundial* na formatação das políticas de gestão de recursos hídricos, focalizando trechos de documentos em que os efeitos são mais evidentes. Em termos de metodologia fazemos isso sob a inspiração da ecologia política, buscando pela análise do conteúdo de documentos produzidos, principalmente pela ONU e pelo Banco Mundial, demonstrar como eles estão carregados de metáforas inclusivas e globalizantes, o que dificulta eventuais formulações que os critiquem. Ainda sob a inspiração da ecologia política que faz uso do método de transdisciplinaridade, buscamos aqui, responder perguntas, tais como, quais as formas pelas quais os recursos hídricos são utilizados e apropriados e

a quem interessa a construção da *invenção* da ‘escassez’ mundial de recursos hídricos no atual processo de capitalização da natureza? A nossa análise acerca da sociogênese da produzida crise hídrica global focaliza: a) o cenário da conferência mundial sobre água, realizada na Holanda, na qual se estabeleceu a Declaração de Haia (2000), em que ficou acordado que a água passaria a ser considerada um bem de domínio público e um recurso natural limitado e dotado de valor econômico; b) os elementos ideológicos que perpassam a *invenção* da escassez de água nos âmbitos global e local, associada a uma discussão dos símbolos, dos mitos e das crenças construídos acerca da *crise hídrica mundial*; c) o discurso apocalíptico formulado pelo Banco Mundial relativo à situação hídrica mundial, caso não seja implementado o processo de valoração que objetiva estabelecer a racionalização dos diferentes tipos de uso em relação aos recursos hídricos por meio da institucionalização da cobrança; d) as argumentações postas para o estabelecimento da precificação dos recursos hídricos, bem como os desdobramentos em termos de gestão estatal, traduzidos em políticas públicas tidas como a instalação dos comitês de bacias e da operacionalização das agências reguladoras, objetivando, alcançar a universalização do acesso aos recursos hídricos. Para dar conta da análise dos pontos acima mencionados, fazemos um levantamento de dados com base nos documentos-referências na conformação desse discurso sobre a crise hídrica mundial, tais como a Declaração de Haia (2000), o Relatório Água, Redução da Pobreza e Desenvolvimento Sustentável (2003); o Relatório O Banco Mundial e os Recursos Hídricos (1998) Também argumentamos que a defesa da precificação

dos recursos hídricos como estratégia para evitar a iminente *crise hídrica mundial* tem como objetivo criar as condições necessárias à emergência de um *mercado internacional de águas*, possibilitando a remoção de eventuais obstáculos nacionais ao controle corporativo das águas.

A invenção da crise hídrica mundial

A ideia da escassez de água começou a ganhar visibilidade na agenda política internacional no final da década de 1970, graças à disseminação de discursos elaborados no âmbito da ONU e do Banco Mundial, nos quais afirmava-se que para a água continuar sendo um recurso natural capaz de atender às demandas da humanidade, deveria ser redefinida, passando a ser de domínio público e a ser objeto de valoração econômica. Uma síntese desses discursos – em que se relacionam escassez e cobrança – é apresentada no texto da Declaração de Haia (2000):

A água é vital para a vida e saúde das pessoas e manutenção dos ecossistemas, sendo um requisito básico para o desenvolvimento de países. Porém, no mundo todo, mulheres, homens e crianças não têm acesso à água adequada para suas necessidades básicas. Os recursos hídricos e os ecossistemas relacionados que os mantêm, estão ameaçados pela poluição, pelo uso insustentável, pelas mudanças no uso do solo e pelas mudanças climáticas, entre outras. A ligação entre estas ameaças e a pobreza é clara, pois os pobres são os primeiros a serem afetados e, com mais intensidade. Isto leva a uma

simples conclusão: a solução não é a usual. Apesar da enorme diversidade de necessidades e situações em todo o mundo, há um objetivo comum: fornecer água em quantidade adequada às populações no século 21. Isso significa assegurar a proteção e melhoria da água doce, costeira e ecossistemas relacionados; promover o desenvolvimento sustentável e a estabilidade política, para que todos tenham acesso à água em qualidade e quantidade suficiente **por um custo acessível** para uma vida saudável e produtiva; e que as populações vulneráveis sejam protegidas de riscos e perigos relacionados à água (DECLARAÇÃO DE HAIA, 2000)

Verifica-se que a Declaração de Haia (2000) busca estabelecer sistematicamente a mudança no *status* da água, situando sua redefinição nos quadros de uma sintaxe de capitalização, de valoração econômica como um dos meios mais eficazes para assegurar a oferta de recursos hídricos às gerações atuais e futuras. Vejamos um resumo das justificativas para reformulação do marco institucional da água, incluindo a nova proposta de cobrança como uma forma de colocar em prática o princípio da universalização do acesso ao recurso:

(...) Maiores avanços no setor água exigirão reforma e inovação em diferentes esferas: jurídica, institucional, financeira e técnica. (...) De modo a atender os desafios financeiros dos setores de saneamento e gerenciamento dos recursos hídricos, será necessária a implementação de reformas para assegurar que os subsídios sejam adequadamente direcionados aos mais pobres;

a adoção de padrões ambientais e técnicos realistas; **a reforma das estruturas tarifárias e a cobrança pela água bruta a fim de incentivar a racionalização do consumo e práticas de conservação**; o estabelecimento de programas inovadores de financiamento para criar incentivos e aumentar a eficiência operacional na prestação dos serviços; e a constituição de um claro marco jurídico com vistas a estimular os investimentos. (BANCO MUNDIAL, 2003:4, negritos dos autores deste capítulo)

O enunciado acima apresenta um conteúdo programático associado ao campo da modernização ecológica, no qual se defende a necessidade de reformulação de modelos de gestão em âmbito global, incluindo mudanças na estrutura tarifária, a cobrança pelo uso da *água bruta* (termo que designa o estado da água nos rios, lagos e aquíferos em geral, antes que seja submetida a tratamento químico destinado a prepará-la para consumo humano), a redefinição do financiamento – que deve passar de apenas estatal/público para misto e aberto para o capital privado em alguns países –, o que resultaria na efetivação da *sustentabilidade e segurança hídricas*, propugnadas pelo ONU e pelo Banco Mundial.

A maneira como o chamamento à necessidade de reformulação das políticas hídricas vem sendo anunciado aparentemente promete assegurar um atendimento especial aos mais pobres, por considerar que esses são os mais prejudicados em termos do acesso regular aos recursos hídricos. Um exemplo prático desta nova proposta de cobrança relativa ao uso dos recursos hídricos pode ser assim sinteticamente observado, em termos de Brasil:

Na maior parte do Brasil, **há uma tarifa baixa** referente à primeira faixa de consumo ou uma taxa mínima aplicada a todas as conexões domésticas – e às vezes também a conexões comerciais e institucionais – beneficiando muitos consumidores que não necessitam de subsídios e reduzindo os recursos disponíveis para atender os que de fato precisam. Esse modelo desestimula a expansão dos serviços para áreas de baixa renda onde o consumo é muito pequeno. Seria mais conveniente **criar uma tarifa verdadeiramente social** (cobrindo minimamente os custos de operação e manutenção) a ser aplicada apenas aos consumidores de baixa renda. Os demais usuários teriam de pagar pelo menos o custo total do serviço para toda água consumida, e alguns (ou até mesmo todos) pagariam mais do que o custo total de modo a cobrir o déficit gerado pela tarifa social. (BANCO MUNDIAL, 2003: 27, negritos dos autores deste capítulo)

Esta argumentação, baseada em elementos tais como a criação de uma *tarifa social* como um meio para adequar a relação entre a oferta e a demanda hídrica humana em termos atuais e para as futuras gerações, bem como enquanto estratégia para a redução da pobreza em termos planetários, torna quase impossível qualquer oposição, pelo caráter humanitário, igualitário e globalizante que apresenta.

Todavia, argumentamos aqui que tanto os discursos que apresentam como iminente a *crise hídrica mundial*, quanto as propostas formuladas para seu eventual enfrentamento podem representar o delineamento de um mercado internacional de

águas, orquestrado através de dispositivos que cumprem um papel ideológico, ao aludir questões sociais e ambientais como argumentos para tornar possível o enquadramento neoliberal da água como uma das suas áreas de investimento. Em termos práticos, a ideologia da modernização ecológica favorece a adoção de instrumentos baseados em livre mercado e reduz a oportunidade de críticas mais profundas aos problemas de gestão de recursos hídricos, como no caso das causas político-ecológicas da escassez de água.

Nessa direção, aliados à precificação da água enquanto instrumento da racionalização do uso dos recursos hídricos, o Banco Mundial e a ONU contribuem para a disseminação da crença de que os desdobramentos daquilo que foi pautado como prioritário para esse setor no mundo só será alcançado a partir da *gestão integrada* destes recursos. Essa proposta toma como base o reconhecimento da necessidade de se elaborar políticas públicas articuladas nos níveis nacional, regional e internacional, com o objetivo de superar a fragmentação e poder contar com a ação de instituições transparentes e com credibilidade em termos globais. Vejamos como o cenário e as ações na área hídrica aparecem, por exemplo, em mais esse trecho da *Declaração de Haia* (2000):

Nós, Ministros e Chefes de Nações, reconhecemos que este encontro e esta Declaração fazem parte de um processo mais abrangente, ligados a um grande espectro de iniciativas em todos os níveis. Reconhecemos o papel central que os governos desempenham na implementação de ações

para enfrentar os desafios ligados à questão da água. Reconhecemos a necessidade de mudanças institucionais, tecnológicas e financeiras para superar as abordagens convencionais e, assim, enfrentar os desafios. As ações aqui mencionadas baseiam-se na **gestão integrada** de recursos hídricos, que inclui o planejamento e a gestão dos recursos hídricos e do solo. Isto leva em conta fatores sociais, econômicos e ambientais integrando a água de superfície, subterrânea e dos ecossistemas correspondentes. Especial atenção deve ser dada às populações pobres, ao papel, habilidades e necessidades das mulheres e a áreas vulneráveis tais como países situados em pequenas ilhas, países confinados e áreas desertificadas. A **gestão integrada** de recursos hídricos depende da colaboração e do estabelecimento de parcerias em todos os níveis, desde os cidadãos até os organismos internacionais, baseados no compromisso político, e numa ampla conscientização social, sobre a necessidade da segurança hídrica e da **gestão integrada** dos recursos hídricos. Para obter a **gestão integrada** dos recursos hídricos, são necessárias políticas coerentes em nível nacional, regional e internacional para superar a fragmentação, e poder contar com instituições transparentes e com credibilidade em todos os níveis. (DECLARAÇÃO DE HAIA, 2000 – negritos dos autores deste capítulo)

Essa proposta de *gestão integrada de recursos hídricos* significa, na prática, a abertura dos diferentes países a um controle hídrico internacional, o qual, mediado por instituições como o Banco Mundial e a ONU, derrubaria as eventuais barreiras à constituição do mercado internacional de águas, eliminando os

entraves devidos à localização das decisões a eles referidos na esfera pública nacional/local.

A alusão à questão social e ambiental nos discursos sobre a iminente crise hídrica mundial, como colocada no trecho acima citado, funciona como apanágio dos interesses geopolíticos e econômicos implícitos à proposta da *gestão integrada* de recursos hídricos, a qual significa em termos pragmáticos a abertura do controle público e nacional ao ritmo e à dinâmica do mercado internacional de águas.

A padronização das políticas de gestão dos recursos hídricos formuladas em nível mundial pelas instituições citadas, em muitos casos, se direciona a contextos socioambientais em que não se encontram situações de escassez hídrica, os quais, mesmo assim, são ‘incentivados’ a adotar o modelo de referência de gestão hídrica proposto pela Declaração de Haia, segundo o qual fora da precificação e da gestão integrada, o *caos hídrico* estaria posto para toda a humanidade.

A ênfase na definição da água enquanto um bem público com valor econômico, na precificação da água bruta e na necessidade de uma gestão integrada (globalizada, o que significa a abertura das fronteiras e controles nacionais - passo sem o qual um mercado internacional de água não pode ser operacionalizado) é mediada pela disseminação da crença de que as ações sustentáveis no campo dos recursos hídricos se voltam para os *mais descapitalizados* nas nações de todo o mundo. Mobilizam-se duas justificativas discursivas poderosas: o combate à pobreza e a preocupação com a perpetuação dos recursos hídricos para as gerações futuras (aqui diluídas as diferenças de classe e de nação).

A *Declaração de Haia* (2000) anuncia como seu objetivo principal o de assegurar meios de fornecer *água boa* para o século 21, a partir da ampla participação e discussão entre especialistas, usuários e representantes governamentais de várias regiões do mundo, apresentando como seus desafios principais os seguintes:

- a) Attingir a segurança hídrica como meio de satisfazer as necessidades básicas e reconhecer que o acesso à água e ao saneamento em quantidade e qualidade são necessidades humanas básicas essenciais à saúde e ao bem-estar do indivíduo; b) Assegurar a manutenção dos ecossistemas através da gestão sustentável dos recursos hídricos e gerenciá-los racionalmente; c) Assegurar uma administração competente que considere o envolvimento da população e os interesses de todos os atores na gestão dos recursos hídricos; d) **Valorar a água e gerenciá-la como forma de se levar em conta o seu valor econômico, social, ambiental e cultural para todos os usos, objetivando avançar na cobrança dos serviços, de modo a refletir o custo do fornecimento;** e) Reconhecer que a gestão integrada de recursos hídricos depende da colaboração e do estabelecimento de parcerias em todos os níveis, desde o dos cidadãos até os dos organismos internacionais, baseados no compromisso político, e numa ampla conscientização social, sobre a necessidade da segurança hídrica e da gestão integrada de recursos hídricos. (DECLARAÇÃO DE HAIA, 2000 – negrito dos autores deste capítulo)

A orientação geral contida na *Declaração de Haia* (2000) no sentido de que seja efetivado um conjunto de diretrizes visando fazer com que uma possível crise mundial de recursos hídricos seja evitada, por meio da adoção de uma nova regulamentação para o setor hídrico, é confirmada também pelo Banco Mundial, que produz relatórios em que coloca outro elemento fundamental para a operacionalização do mercado internacional de águas: a disseminação da representação do Estado enquanto gerenciador ineficiente dos recursos em vários países. Em relação ao Brasil, por exemplo, argumenta que a tensão hídrica é resultante principalmente de dois fatores básicos: a ineficiência do Estado na condução de políticas públicas e as diversas implicações relativas às relações entre os grupos humanos e a natureza.

Como em relação a outros países com altos níveis de pobreza, o discurso do Banco Mundial sobre a crise hídrica para o Brasil faz recorrentes referências à ‘preocupação’ em *proteger* os descapitalizados economicamente’, apresentando como um dos resultados da adoção da gestão internacional integrada a melhoria do acesso destes aos recursos hídricos:

A fim de assegurar que as companhias de saneamento das regiões mais pobres tenham acesso a linhas de crédito, e como parte de um enfoque mais integrado para reduzir a pobreza, o governo federal poderia estabelecer um escritório central com o propósito de facilitar a canalização dos fundos para uma série de iniciativas que beneficiaria diretamente **as populações de baixa renda**, sem criar incentivos perversos

para os prestadores de serviços. Uma fonte potencial de recursos para os subsídios aos serviços de saneamento poderia ser o **Fundo de Combate à Pobreza**. (BANCO MUNDIAL, 2003: 27 – negrito dos autores deste capítulo)

O problema nessa argumentação é o caminho preferencial por instrumentos de mercado sugeridos para fazer frente às desigualdades no acesso à água e aos serviços de saneamento básico. Na visão do Banco Mundial, a saída seria o governo brasileiro recorrer a empréstimos do Fundo de Combate à Pobreza, bem como a facilitação do crédito às companhias de saneamento das regiões Norte e Nordeste. Na argumentação apresentada, não encontramos nenhuma referência, por exemplo, à mobilização social para que o Estado nacional garanta o que estabelece, inclusive, sua constituição federal. Como vemos as soluções formuladas pelo discurso do Banco Mundial se estruturam em torno de uma lógica mercadológica.

A ênfase na situação de *baixa cidadania hídrica* nos países subdesenvolvidos também é significativa no *Relatório do Desenvolvimento Humano da ONU* (2006, p.3):

(...) Esta privação pode ser medida por estatísticas, mas os números não mostram os rostos humanos dos milhões de pessoas a quem é negada a oportunidade de realizar o seu potencial. A água, essência da vida e um direito humano básico, encontra-se no cerne de uma crise diária que afeta vários milhões das pessoas mais vulneráveis do mundo – uma crise que ameaça a vida e destrói os meios de subsistência a uma escala arrasadora. Ao con-

trário das guerras e das catástrofes naturais, a crise global da água não ocupa lugar de destaque nos títulos da imprensa. Também não galvaniza uma ação internacional concentrada. Tal como a fome, a privação do acesso à água é uma crise silenciosa suportada pelos pobres e tolerada por aqueles que dispõem dos recursos, da tecnologia e do poder político para acabar com ela. No entanto, esta é uma crise que está a bloquear o progresso humano, condenando uma considerável parte da humanidade a vidas de pobreza, vulnerabilidade e insegurança. Esta crise ceifa mais vidas por doença do que qualquer outro conflito armado.

De modo semelhante ao observado nos trechos dos documentos anteriormente citados, a ONU também apresenta como proposta de solução dos problemas de acesso à água pelas populações pobres do mundo, bem como para evitar a crise hídrica global, o caminho da precificação do recurso e da gestão integrada em nível internacional.

A ONU (2006) considera ainda que, prevalecendo a conjuntura na qual o Estado exerce um modelo de gestão centralizada na área dos recursos hídricos, por meio da qual os investimentos visando à universalização do acesso não conseguem avançar e os subsídios beneficiam os consumidores mais capitalizados, brevemente um quarto da população mundial viverá em lugares afetados pela escassez de água doce no planeta. Tal argumentação pode ser melhor entendida quando a lógica das Parcerias Público-Privadas (PPP's) deixa de representar uma possível ameaça à universalização da água:

O debate sobre a privatização desviou algumas vezes a atenção da questão mais urgente da reforma dos serviços públicos de abastecimento. Os fornecedores públicos dominam o abastecimento de água, respondendo por mais de 90% da água fornecida através de redes de abastecimento nos países em desenvolvimento. Muitos serviços de abastecimento se encontram em má situação, resultante de uma combinação de ineficiência e desresponsabilização na gestão com as desigualdades no financiamento e na fixação de preços. Mas alguns serviços públicos de abastecimento - Porto Alegre, no Brasil, é um exemplo notável - conseguiram tornar a água acessível a todos e a bom preço. Existem agora algumas oportunidades reais de aprender com os fracassos e construir com base nos sucessos. O critério para avaliar a política não deve ser público nem privado, mas de bom desempenho ou de mau desempenho relativamente às pessoas carentes. (RELATÓRIO DO DESENVOLVIMENTO HUMANO, ONU 2006:10)

No entendimento da ONU, para que haja a implementação da proposta de universalização do acesso à água, é necessário elevar o nível dos investimentos destinados à área de recursos hídricos, o que representaria algo em torno de US\$ 40 bilhões de dólares anuais, com a atribuição de US\$ 2 bilhões suplementares à África Subsaariana; e que a cobrança pelo acesso e uso estabelecida em Haia (2000) seja gradativamente implementada nos países que já sancionaram a lei de recursos hídricos e naqueles que estão em vias de sancioná-la

(RELATÓRIO DO DESENVOLVIMENTO HUMANO - ONU, 2006).

Nesse cenário, o Banco Mundial, atestando que deve crescer o investimento na gestão hídrica, apresenta-se como a alternativa de captação de financiamento internacional para a aplicação no setor de recursos hídricos. Como observado em relação a outros setores – alvos da privatização, orchestra-se um discurso em que se dissemina a ideia de incompetência estatal na gestão da atividade, para, depois, articular a abertura da atividade para o capital privado. Vejamos como tal argumentação aparece:

O Brasil investe mais de R\$ 2 bilhões por ano em abastecimento de água e esgotamento sanitário. Ao que parece, entretanto, essas verbas não são **consistentemente direcionadas** para ações que visem à melhoria dos serviços para populações de baixa renda ou ao aumento da eficiência na prestação dos serviços. Serão necessários investimentos da ordem de R\$ 44 bilhões no período 1999-2010 para atender a meta da universalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário proposta pelo governo. A captação dos recursos não é o principal desafio. Mais importante é como alocá-los e utilizá-los para promover a melhoria da eficiência da viabilidade financeira. (BANCO MUNDIAL, 2003:27 – negrito dos autores deste capítulo)

As questões colocadas durante a realização do segundo **Fórum Mundial da Água**, em Haia (2000), ecoam como

símbolos a serem absorvidos, tendo destaque a indicação da adoção da nova proposta de cobrança (pelo uso da água bruta), apresentada como *uma forma de se alcançar um cenário de equilíbrio no campo de acesso e uso aos recursos hídricos para a humanidade* (*idem*, p. 28).

A situação é apresentada pela ONU em termos que apontam para uma crise global e para uma responsabilização igual para todas as nações no que se refere ao seu enfrentamento. As instituições multilaterais articulam um discurso que dilui as diferenças entre nações, regiões, setores, classes de indivíduos, no que se refere aos atuais níveis de apropriação e uso dos recursos hídricos, mobilizando uma abordagem que inclusive supõe responsabilidades iguais pela resolução do que se anuncia como uma iminente crise hídrica mundial:

A urgência de alcançar o Objetivo de Desenvolvimento do Milênio para a água e o saneamento nunca poderá ser exagerada. Mesmo que as metas sejam atingidas, continuarão a existir mais de 800 milhões de pessoas sem água e 1, 8 mil milhões sem saneamento em 2015. No entanto, apesar dos progressos, o mundo está a conseguir resultados aquém dos que são necessários, especialmente nos países mais pobres. Para alterar este cenário, será necessária uma ação sustentada ao longo da próxima década, aliada a um corte decisivo com o atual modelo que privilegia a opção de deixar tudo como está. A data-alvo de 2015 é importante por razões práticas e simbólicas. Ao nível prático, recorda-nos que o tempo está a esgotar-se – e que o

prazo para os investimentos e políticas necessários traduzirem resultados está a aproximar-se rapidamente. Ao nível simbólico, 2015 tem uma importância mais profunda. O estado do mundo naquele ano constituirá um julgamento do estado atual de **cooperação internacional**. Será um reflexo da geração de líderes políticos que assinou o compromisso do Objetivo de Desenvolvimento do Milênio e pronunciará o veredicto sobre o descumprimento ou a observância do compromisso. (ONU, 2006:4, negrito dos autores deste capítulo)

Os símbolos da preocupação anunciada pela ONU, acima destacados, relacionam-se à necessidade de se estabelecer, em termos de discurso, uma política universal de recursos hídricos que convirja no sentido de considerar a água não mais como um bem disponível em abundância na natureza, mas sim, como um recurso natural finito e como um bem público dotado de valor econômico, numa conjuntura internacional entendida como sendo de crescente escassez hídrica, motivada pelo desperdício e pelo crescimento populacional, sem que se considerem as assimetrias no uso dos recursos, bem como as diferentes responsabilidades em questões como a poluição das águas em nível mundial.

A visão da ONU (2006) indica que a situação requer cuidados especiais, uma vez que há dúvidas de que os *Objetivos do Desenvolvimento do Milênio* serão alcançados. Um resumo daquilo que a ONU (2006) coloca como necessário a fim de se universalizar o acesso aos recursos hídricos num contexto em que há uma crescente escassez é assim apresentado:

(...) Entre as estratégias nucleares para ultrapassar as desigualdades nacionais no acesso à água contam-se: a) estabelecer metas claras para a diminuição da desigualdade enquanto parte integrante da estratégia nacional de redução da pobreza e do sistema de notificação do Objetivo de Desenvolvimento do Milênio, incluindo a redução à metade das disparidades de cobertura entre ricos e pobres; b) estabelecer tarifas subsidiadas que ofereçam água suficiente para as necessidades básicas gratuitas ou a taxas acessíveis, tal como na África do Sul; c) assegurar que nenhuma família tenha de despendar mais de 3% do seu rendimento para satisfazer as suas necessidades de água; d) orientar os subsídios das ligações e da utilização de água para as famílias carenciadas, tal como se fez no Chile e na Colômbia; e) aumentar os investimentos no fornecimento de fontes públicas como estratégia transitória para disponibilizar água potável e a preços acessíveis às pessoas carentes; f) promulgar legislação que legitime as pessoas obrigarem os fornecedores a prestarem contas; g) incorporar nos contratos de parceria público-privados indicadores de referência claros relativos à equidade na extensão do acesso a bom preço às famílias carenciadas; h) desenvolver sistemas de regulação que sejam eficazes e politicamente independentes, cujo alcance não se limite à rede de abastecimento público mas que abranja os fornecedores paralelos. (RELATÓRIO DO DESENVOLVIMENTO HUMANO, 2006: 11)

Pelo que observamos do trecho acima e da análise dos relatórios do Banco Mundial para o setor de recursos hídricos, constatamos que há três elementos sendo sugeridos para fazer frente à alegada crescente escassez de recursos hídricos em nível global: a cobrança pelo uso da água bruta, defendida pelo Banco Mundial (a ser estabelecida, no caso do Brasil, na instância dos comitês de bacias hidrográficas); a gestão integrada em nível global e a privatização da gestão dos recursos hídricos, inicialmente, por meio do estabelecimento de parcerias entre o Estado e a iniciativa privada.

O Banco Mundial tem recorrentemente afirmado a ideia de que o processo de valoração representa o instrumento mais adequado a fim de fazer com que os diferentes consumidores [advertidos pela precificação] passem a adotar um tipo de comportamento baseado no princípio do uso racional. Embora apresente sinais de contradição, a argumentação do Banco Mundial e de outras instituições multilaterais ganha ampla aceitabilidade no campo científico e através dele [ver, por exemplo, TUNDISI (2003) e REBOUÇAS (2003)]¹.

1 Como é possível observar nas falas de representantes da universidade no CBRHPB-PB (Cf. SILVA, 2010). Ao invés de priorizar análises das eventuais associações entre a nova proposta de cobrança e o avanço da iniciativa privada no que tange ao processo de parcerias e financiamentos voltados para a implementação de projetos na área de recursos hídricos, tais como a construção de barragens e açudes, canais de irrigação, e até de cisternas – para as populações de menor poder aquisitivo, enquanto os mais abastados continuam possuindo direito à água encanada e a altos níveis de utilização do recurso – eles atuam como canais de transmissão do discurso que apaga as diferenças de apropriação dos recursos hídricos e coloca a precificação como estratégia para a racionalização do uso da água, inclusive para regiões nas

Mesmo para as regiões sem estresse hídrico atual e populações já submetidas a padrões insuficientes de consumo hídrico – a exemplo da região abrangida pela bacia hidrográfica do Rio Paraíba, na Paraíba –, um dos destaques da pauta estabelecida pelas instituições multilaterais para o enfrentamento da *crise hídrica mundial* é a proposta de consolidação da nova proposta de cobrança pelo uso da água bruta, ou seja, aquela que é captada diretamente dos rios e que, segundo Macedo *et al* (2005), ainda não é paga pelos consumidores agrícolas, industriais ou comerciais, os quais, a partir da aprovação da Lei 9.433, passarão a fazê-lo, tão logo os comitês de bacias hidrográficas a ratifiquem e regulamentem.

Para o Banco Mundial, a resistência à nova proposta de cobrança e à possível adoção de vieses mercadológicos para implantação de um modelo de gestão inovador tende a diminuir, à proporção em que a visão a respeito da *ineficiência* do Estado vai sendo disseminada. A visão do banco sobre essa nova proposta de cobrança é expressa da seguinte maneira:

A cobrança pela água bruta traz à tona uma série de mudanças fundamentais e saudáveis, ao sinalizar ao usuário o valor econômico das águas e, assim, ajudar a promover seu uso mais racional; ao disponibilizar recursos financeiros de modo a assegurar a administração, operação e manutenção adequadas da infra-estrutura hídrica; e ao financiar (pelo menos parcialmente)

quais justamente o preço da água é que produz a baixa cidadania hídrica para amplos setores da população.

o desenvolvimento e gerenciamento dos recursos hídricos. Embora tenham sido realizados muitos estudos em vários estados e em diversas bacias hidrográficas de modo a estimar o preço ótimo da água – aquele capaz de captar os valores econômicos dos diversos usos alternativos –, as duas iniciativas de maior êxito adotaram valores fixados com base em extensas negociações políticas com os principais usuários. A primeira teve lugar no Ceará, atualmente o único estado que cobra pela água bruta, e a segunda na bacia hidrográfica do Paraíba do Sul, onde a introdução da cobrança foi recentemente aprovada pelo comitê da bacia hidrográfica. O público em geral, no entanto, ainda considera o pagamento pela água bruta como mais um imposto governamental – fato que representa uma séria limitação política em épocas de incerteza econômica ou social. O desafio, agora, parece ser convencer os usuários de que a introdução da cobrança pela água bruta, o desenvolvimento de um sistema de alocação de direitos de uso da água, a aplicação de uma gestão participativa, descentralizada nas bacias e a implantação de marcos regulatórios institucionais adequados aumentarão a confiabilidade dos sistemas hídricos. (BANCO MUNDIAL, 2003:23)

No nosso entendimento, quando a nova proposta de cobrança pelo uso da água bruta começar a valer na instância dos comitês de bacias hidrográficas o objetivo do BM estará se consolidando e nós consumidores passaremos a ser taxados com uma cobrança adicional em relação à água, porque anterior à introdução da cobrança pelo uso da água bruta, já temos

de cumprir com a obrigação de quitar o uso diário de água que é regulado pela quantidade utilizada. No entanto, os defensores da nova proposta de cobrança, ‘guiados’ pelas argumentações do BM enquanto instituição que produz, reproduzem e disseminam a crença nessa alternativa como meio de universalizar o acesso [através da equação valoração = regulação do uso] tendem a ‘ignorar’ que já haja uma precificação que impõe um acesso estratificado no mundo real, mediado pela ‘conta de água’ a ser paga mensalmente.

É nesse novo cenário que os novos tratados internacionais que reconhecem agora a água como um bem de domínio público, dotado de valor econômico [e a proposta de cobrança da água bruta], são constituídos principalmente para promover sua nova precificação em âmbito mundial, mesmo que muitas realidades não se enquadrem nas situações de escassez descrita na argumentação sobre a crise hídrica mundial (*cf.* PETRELLA, 2003).

Instituições multilaterais e a formatação de gestão de recursos hídricos

Devemos nos concentrar, ao considerar os discursos que delineiam a crise hídrica mundial, na parte oculta das estratégias sugeridas para seu enfrentamento. Por exemplo, os bilhões de dólares necessários à universalização do acesso, segundo o Banco Mundial e outras instituições multilaterais, só poderão ser assegurados pelo mercado internacional de capitais de acordo com o objetivo da lucratividade, induzindo a um

princípio de racionalidade instrumental comum à lógica de qualquer tipo de mercado.

Nos documentos da Conferência de Haia, bem como nos relatórios produzidos pelo BM, as transformações nas políticas de águas vinculam-se explicitamente ao acesso dos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento a investimentos e se referem à capacidade de produzir lucros, deixando implícita e velada a discussão acerca das maneiras pelas quais as principais empresas ou corporações de água poderiam se beneficiar com a abertura mercadológica do acesso aos recursos (porque podem pagar pela água bruta) e a venda de água para os mercados mundiais².

Questionando a argumentação sobre a escassez de recursos hídricos no mundo, Swyngedouw (2004) considera o conjunto de suas proposições como sendo constituído por princípios ‘imaginários’ que não se adéquam à dinâmica do mundo real. E a forma como a referida lógica vem sendo disseminada se molda a partir de uma ideia de crise que é controversa, por não ser possível de se aplicar tanto à diversidade quanto às necessidades dos diferentes contextos sociais em nível global.

A constatação da iminência de um desastre ‘hidrossocioecológico’ é útil no sentido de facilitar futuros investimentos no processo de expansão do fornecimento de água, alimentando o conjunto de requisitos estabelecidos pela lógica que propõe a mercantilização do referido recurso natural. Exemplos emblemáticos nessa direção acontecem em

2 Dentre os autores que reconhecem a instrumentalidade comercial da referida conferência, ver, por exemplo, Petrella (2003).

Atenas, Guaiacuil ou Sevilha. À proporção em que a precificação passa a ser entendida como o principal mecanismo para solucionar e gerenciar as situações de ‘escassez’, a construção discursiva da água como um bem que é de natureza escassa, contribui em grande medida para legitimar as principais estratégias de mercantilização e de privatização, que ocorrem de acordo com a lógica proposta pelo mercado, como um pré-requisito a ser inserido no corpo da burocracia estatal (Cf. SWYNGEDOUW, 2004).

À proporção em que somente o caminho da precificação é entendido como capaz de produzir a racionalização do uso dos recursos hídricos e de evitar a ‘escassez’, potencializa-se o conjunto de estratégias de mercantilização engendrando um imaginário favorável à privatização na esfera hídrica. Nesse contexto, forjam-se alianças entre a iniciativa privada e setores do movimento ambientalista (SWYNGEDOUW, 2004). A preocupação dos ambientalistas com a escassez de água é socialmente construída ou imaginada e vai sendo disseminada para toda a sociedade, contribuindo para que a mesma se coloque à disposição para se engajar, sem manifestar maiores resistências, ao serem colocadas diante de descrições apocalípticas referidas à água.

É preciso entender que os princípios da economia de mercado requerem que a ideologia da escassez funcione midiaticamente para que os interesses de abertura do setor ao capital privado sejam assegurados (Cf. SWYNGEDOUW, 2004).

O Banco Mundial, a União Européia e companhias privadas celebram a disseminação e aceitação da ideia de “água” como um bem escasso, útil para o estabelecimento das

condições para a constituição de mercados internacionais de águas públicas. Por esse caminho trilham as estratégias que retiram a atenção da natureza política da ‘escassez’, como ‘produzida’ social e politicamente, passando a priorizar o conjunto de soluções tecnológicas disponíveis.

Para realizar uma discussão acerca dos mitos, valores e crenças mobilizados na versão segundo a qual viveríamos na iminência da escassez de recursos hídricos, partimos de perspectivas teóricas que examinam a proposta de gestão racional através do estabelecimento de uma nova institucionalidade, sobressaindo, principalmente, o estabelecimento da cobrança e da alternativa da privatização da gestão dos recursos hídricos.

A inquietação com a escassez aumenta quando começam a ser apresentadas previsões de falta d’água em países desenvolvidos, tais como os Estados Unidos, a França, a Itália, dentre outros (*cf.* RIBEIRO, 2003). É essa cartografia, a que passam a se referir as previsões catastróficas sobre o acesso à água, que pode nos ajudar a entender o porquê da disseminação em nível mundial da preocupação com a gestão dos recursos hídricos na última década, a realização de diversos Fóruns Mundiais da Água e a definição de 2003 como *Ano Internacional da Água*.

De acordo com as discussões da ECO-92 e da Conferência de Haia, se os países *centrais* não promoverem alterações no estilo de vida de suas populações, o que parece cada vez mais difícil de ser alcançado, terão de conseguir água doce em outros países. Não é à toa que um dos temas que mais despertou atenção em Kyoto foi justamente o comércio da água doce, sendo o Brasil e outros países da América do Sul e da África, os quais possuem e manterão excedente hídrico (o que não se verifica

da mesma maneira em países europeus e nos Estados Unidos), alvos da atenção mundial (Cf. RIBEIRO, 2003).

Uma questão lateral que aparece com destaque no debate acima mencionado é a ausência de políticas públicas pontuais no sentido de universalizar o abastecimento de água de boa qualidade, o que se reflete no fato de mais de dois bilhões de pessoas não terem acesso à água potável e mais de três bilhões não terem acesso a serviços de saneamento básico no mundo (Cf. RIBEIRO, 2003; UDAETA, 2005).

Um dos principais limites do discurso apocalíptico em torno da escassez de água no mundo, anunciado pelos relatórios da Conferência de Haia e do Banco Mundial *Água, Redução da Pobreza e Desenvolvimento Sustentável* (2003), é o fato de não expor o problema da competição existente entre os diversos setores da atividade econômica pela água, a exemplo da indústria, da agricultura e do comércio, como sendo um dos principais fatores que geram situações de escassez hídrica para alguns consumidores.

Conclusões

A discussão acerca da relação entre sociedade e natureza, tendo por base as abordagens da ecologia política e da capitalização da natureza nos conduziram à focalização do que denominamos aqui de *invenção* discursiva da *crise hídrica mundial* e das estratégias apresentadas para seu enfrentamento. Foi nossa intenção contribuir para o questionamento da *naturalização* das argumentações, as quais centralizam as explicações acerca da anunciada problemática hídrico-ambiental nos

âmbitos nacional e mundial, priorizando os aspectos técnicos relativos à questão da água, deixando de lado as implicações existentes em termos de arranjos sociais nos quais as formas de apropriação dos recursos naturais são moldadas.

Assim, buscamos analisar as *teses apocalípticas em relação à escassez de água*, buscando compreender os usos implícitos do que é anunciado como sendo verdadeiro para todos no contexto atual, em que a água assume o *status* legal de *bem público, dotado de valor econômico*, o que para nós implica numa mudança que aponta para transformações estruturais referidas à esfera dos recursos naturais em geral e aos hídricos em particular, relacionadas com a emergência de um mercado internacional de águas públicas e com um conjunto de articulações que pretendem *abrir* caminhos para a ingerência internacional na gestão dos recursos hídricos nacionalmente localizados.

Em termos sintéticos, deparamo-nos com um consenso em torno da ideia de que (a) ‘vivemos na iminência de uma crise hídrica mundial e que se não fizermos a nossa parte, em breve assistiremos a guerras mundiais em torno do controle dos recursos hídricos planetários’; e que (b) para enfrentar e evitar essa *crise hídrica* mencionada, dependemos exclusivamente da precificação do recurso, traduzida na adoção do instrumento de cobrança pelo uso da água bruta a ser moldada e gerenciada na instância dos comitês de bacias hidrográficas (o que já foi referendado, em termos de Brasil, pela Lei 9.433/97).

Na contramão do consenso acima resumido, argumentamos que a anunciada *crise hídrica mundial* é, na verdade, uma construção social, baseada numa sintaxe que dilui as diferenças existentes em termos de acesso e de consumo dos recursos

hídricos, tanto no que se refere ao uso individual quanto na produção de mercadorias, entre os diversos países e dentro desses, entre as classes de indivíduos.

Essa planetarização da abordagem das questões relativas à apropriação dos recursos hídricos serve para estabelecer um imaginário que esconde os privilégios de nações e de grupos de indivíduos, desdobrando-se, inclusive, numa inaceitável *democratização* do Trabalho Ecológico Internacional a ser realizado, das responsabilidades a serem eventualmente assumidas pelas diversas nações/economias no sentido de evitar a catástrofe hídrica mundial. O estranho pressuposto que subjaz aos discursos sobre a *crise hídrica mundial* e sobre as estratégias para seu enfrentamento é o de que os que consomem e poluem **mais** as águas do planeta têm responsabilidade **igual** aos que consomem e poluem **menos**.

Um segundo ponto, que decorre da nossa análise das relações entre política e apropriação da natureza, é o de que a nova proposta de cobrança pelo uso da água bruta, apresentada no bojo de um discurso de preocupação com a situação de escassez hídrica que atinge populações pobres dos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento como panacéia para a universalização do acesso e uso satisfatório à água, relaciona-se com o processo de enxugamento do Estado neoliberal, agora se manifestando na área dos recursos hídricos.

A eficiência daquilo que o Banco Mundial coloca como prioritário para enfrentar as *situações de escassez hídrica no mundo* teria como uma das conseqüências implícitas a remoção de um obstáculo fundamental à instalação de uma lógica de mercado na área das águas, a saber, seu *status* de bem e serviço públicos.

A precificação da água significa sua entrada no mundo das mercadorias e abre caminho para a emergência do que chamamos aqui de *mercado internacional de águas públicas* que passa a fazer parte da agenda neoliberalizante, cujo fortalecimento vai sendo estabelecido com a expansão do comércio de água virtual, entendido, segundo Ioris (2009), como sendo um mecanismo de equalização hidrológica que transfere desequilíbrios e carências sicionaturais politicamente criados, apresentando em si baixo poder de resolução dos problemas hídricos.

Esse processo acontece junto com a indicação do Banco Mundial enquanto instituição financiadora de projetos nacionais de gestão de recursos hídricos, numa conjuntura em que aumenta incessantemente o poder das grandes corporações internacionalizadas de comércio de água.

A ideologia que dá lastro à disseminação dessa proposta de concepção da gestão internacional de recursos hídricos, a ser operacionalizada por meio da introdução da nova proposta de cobrança pelo uso da água bruta, teve sua gestação iniciada na Conferência de Haia (2000), na Holanda, sendo ratificada posteriormente pela divulgação dos *Relatórios Água, Pobreza e Desenvolvimento Sustentável*, do Banco Mundial (2003) e *Água para la escassez*, da ONU (2006).

Em termos de Brasil, materializa-se na aprovação da Lei n. 9.433/97, acoplada aos preceitos de gestão integrada, preconizada pelas agências multilaterais, cujo fundamento não ultrapassa o universo de uma resposta neoliberal, com concessões democráticas restritas, ao conjunto de contradições causadas pela dinâmica da atividade econômica capitalista (IORIS, 2009).

A anunciada *crise hídrica mundial* ‘*existe*’ enquanto uma produção de símbolos, discursos, crenças e mitos que lhes dão sustentação, cujos vieses e nuances omitem pontos relevantes que contribuem para conformação de um modelo anunciado como sendo de *insustentabilidade hídrica*, o qual contribui para uma abordagem que retira de pauta os aspectos sociais e políticos da estratificação do acesso e uso da água, em termos internacionais e nacionais, legitimando uma ordem que se apresenta como genérica em termos de escassez hídrica e que é praticamente incabível para contextos a exemplo do brasileiro, marcado pela abundância de recursos hídricos.

Outro ponto que também constatamos como nevrálgico se refere à ineficiência da estratégia proposta pelas instituições multilaterais para o enfrentamento da *crise hídrica mundial*, em termos de produção de melhoria do acesso universal. Fazemos tal inferência porque os dispositivos básicos que são anunciados como sendo resolutivos no sentido de equalizar o acesso à água de boa qualidade não priorizam uma articulação de políticas públicas capaz de enfrentar a situação real da estratificação no uso dos recursos hídricos, pelo menos no caso do Brasil.

A nova proposta de cobrança da água bruta aprovada pela Lei n. 9.433/97 não é, reconhecemos, sinônimo de privatização das companhias estaduais de água, mas não podemos desconsiderar que, para as corporações que desejam adquirir a concessão para gerir companhias estaduais de abastecimento de água, a mesma representa um instrumento positivo através do qual as corporações internacionais estabelecem estratégias ditas racionais com o intuito de potencializar o setor a ser posteriormente alvo de disputa do capital.

Diante do que vem sendo desenhado para a esfera dos recursos hídricos a partir da introdução da nova proposta de cobrança, constatamos que o elemento que vai sendo aperfeiçoado nessa nova conjuntura é aquele que se refere à materialização dos instrumentos mercantis, construídos de maneira hábil por agências multilaterais e pelo Banco Mundial, colocando como indispensável o conjunto das exigências de produção e consumo que satisfaça às necessidades do sistema capitalista.

Enquanto estratégia discursiva, promete-se a preservação das reservas hídricas mundiais para as futuras gerações e para as populações pobres; em termos concretos, atende-se à lógica sistêmica mais confortável ao mercado, cujo reprodução se dá quase que automaticamente, por meio da circulação de uma ideologia da crise e da precificação enquanto estratégia mais eficiente e racional para seu enfrentamento.

Referências

Agência Nacional de Água. *Plano Nacional de Recursos Hídricos*. Brasília, ANA, (2002).

Brasil. Presidência da República – *Lei Federal n.9437*, de 08 de janeiro de 1997 - Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do artigo 21 da Constituição Federal e altera o artigo 1 da Lei n. 8001 de 13 de março de (1990).

Banco Mundial. *Gerenciamento de recursos hídricos*. Brasília: Secretaria de Recursos Hídricos, (1998).

Banco Mundial. *Água, Redução da Pobreza e Desenvolvimento Sustentável*. 1ª edição – Brasília (2003).

CONFERÊNCIA SOBRE SEGURANÇA HÍDRICA NO SÉCULO XXI. Haia 2000,. *Documentos Internacionais*. Disponível em: <http://www.clickagua.com.br/noticias/docs/haia.asp>. Acesso em 05 de Junho de 2006.

IORIS, Antônio A. R. *Virtual Water in an Empty Glass: The Geographical Complexities behind Water Scarcity*. In *Water Internacional, Volume 29, Number 1, Pages 119-121*, March, (2004).

IORIS, Antônio A. R. *Água, Exclusão, Mercado e Cobrança: um debate necessário*. In *I Simpósio de Recursos Hídricos do Sul-Sudeste* (2006).

IORIS, Antônio A. R. *Os Limites Políticos de uma Reforma Incompleta: a implementação da Lei de Recursos Hídricos na Bacia do Paraíba do Sul*. In *Revista Brasileira Estudos Urbanos e Regionais* v. 10, N. 1/ Maio (2008).

IORIS, Antônio A. R. Desenvolvimento nacional e gestão de recursos hídricos no Brasil. In *Revista Crítica de Ciências Sociais* v.85, junho: pp. 23-41 (2009).

MACEDO, Renato M. *et al.* Cobrança pela Retirada da água bruta e impactos no usuário urbano. In: XVI Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos, João Pessoa, 2005.

PETRELLA, Ricardo. *O Manifesto da Água: argumentos para um contrato mundial*, tradução de Vera Lúcia Mello Joscelyne. Petrópolis,RJ: Vozes, (2003).

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Relatório do Desenvolvimento Humano, 2006. *A água para lá escasse: poder, pobreza e a crise mundial da água*. Nova Iorque: PNUD: Lisboa: Trivona, 2006.

REBOUÇAS, Aldo. O paradoxo brasileiro. In: A disputa pelo ouro azul. Cadernos Diplô: *Le Monde Diplomatic*. São Paulo: Instituto Aboporu S/C, n.3, 2003. p. 38-41.

REBOUÇAS, Aldo. *O paradoxo brasileiro*. In: *A disputa pelo ouro azul*. Cadernos Diplô: *Le Monde Diplomatic*. São Paulo: Instituto Aboporu S/C, n.3, pp. 38-41, (2003).

SILVA, Jairo B. *AS TRAMAS DA QUESTÃO HÍDRICA GLOBAL: uma análise da transformação da água num bem público dotado de valor econômico e dos comitês de bacias hidrográficas no Brasil*. Tese de Doutorado, defendida junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Campina Grande (2010).

SWYNGEDOUW, Eric. *Privatizando o H²O: Transformando Águas Locais em Dinheiro Global*. Tradução de Diogo Lana Monte-Mór, *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais/ V. 6, nº 1*, (2004).

TUNDISI, José G. *Água no Século XXI: enfrentando a escassez*. –São Carlos: RiMa, 2003.

UDAETA, Maria E. *Os Donos da Água*. <http://resistir.info>, acesso em 23/06/05 Tradução de Margarida Ferreira, (2005)

El conflicto por el Proyecto Multipropósito Baba. Desarrollo, sustentabilidad y naturaleza en debate¹

María Jimena Sasso Rojas

El conflicto surgió por la construcción del Proyecto Multipropósito Baba (PMB) en tierras campesinas de la parroquia Patricia Pilar, en la provincia de Los Ríos, en Ecuador, sin haber pasado por un proceso de información y consulta previa entre los habitantes de la zona. La imposición del proyecto abrió reflexiones relacionadas con la vida campesina, con el impulso de un desarrollo oficial poco –o nada– incluyente, con la sustentabilidad de un proyecto con importantes impactos socioambientales no considerados a cabalidad. ¿Cómo comprender estas diferentes posturas sobre la relación con la naturaleza, sobre el desarrollo y la sustentabilidad? La propuesta es analizar los argumentos desplegados por los actores involucrados en el conflicto con el fin de comprender desde qué “universos de justificación legítima” (Tavares y Anjos, 2006: 5) se expresan, lo que permitiría ofrecer una explicación respecto a las pocas posibilidades de

1 La información de este artículo fue elaborada anteriormente por la autora en: Sasso Rojas, M. J. 2009. “El Proyecto Multipropósito Baba: disputas sobre desarrollo y sustentabilidad”. Quito: Serie Tesis. FLACSO-Abya-Yala.

diálogo y acuerdo entre actores que disputan no solo el uso y acceso de un recurso natural, como el agua, sino formas opuestas de definir el desarrollo, la naturaleza, la vida misma.

En la primera parte analizo el conflicto a través del marco teórico de la sociología de la crítica, explicando la manera en que cada grupo de actores construye sus argumentos desde una y otra “ciudad” (Boltansky, 2000), dando lugar a visiones diferentes e incluso opuestas respecto al desarrollo, la sustentabilidad y la naturaleza. Los argumentos ligados a estas nociones se analizan en la segunda parte tratando de hacer explícitas las posturas opuestas. La tercera parte corresponde a las reflexiones finales sobre las posibilidades de acuerdos. La recopilación de información se hizo, en el marco de la elaboración de tesis de maestría en la FLACSO Ecuador en el años 2007, mediante entrevistas semiestructuradas a campesinos afectados, activistas contra el PMB y representantes de gobierno (cuando fue posible), así como a través del seguimiento del conflicto en la prensa nacional y local.

El conflicto por el PIM a la luz de la sociología de la crítica

El proyecto² está integrado por tres elementos principales: un embalse de 1,100 ha (11km²), una central hidroeléctrica

2 Forma parte de un proyecto anterior, el “Complejo Jaime Roldós Aguilera”, cuya construcción comenzó en 1982, durante el gobierno de Osvaldo Hurtado y terminó hacia 1990. Dado el contexto histórico en el que se inició la obra –inmediatamente después del fin de la dictadura- fue presentada como “la gran obra de la democracia” –a pesar de que había sido planeada por

con una capacidad de 42 megawatts (MW) –equivalente a 161 gigawatts hora/ año (GWh/año) y un trasvase de agua al sistema Daule-Peripa un canal de 8 kilómetros de longitud con un caudal de diseño de 234 metros cúbicos por segundo (m³/s). (PMB, portal citado). Está ubicado en la subcuenca del río Vinces –formada por el sistema hidrográfico de los ríos Baba, Quevedo y Vinces– que forma parte de la gran cuenca del Guayas, una de las más grandes de América del Sur. Se localiza administrativamente en la provincia ecuatoriana de Los Ríos, en la parroquia rural de Patricia Pilar, del cantón Buena Fe.

La provincia de Los Ríos se caracteriza tiene alta productividad agrícola gracias a su clima y abundante agua (se calcula que tiene unos 379 afluentes que bajan desde la Cordillera Occidental de los Andes), lo que la convierte en una de las cinco provincias del litoral ecuatoriano que en el 2006,

el gobierno que terminaba. En un inicio se tenía planeada la construcción de una refinería petrolera y dos plantas de fertilizantes para la península de Santa Elena. Sin embargo, Hurtado decidió su sustitución por una inmensa represa, ahora conocida como Dalue-Peripa que fue inaugurada en 1990, cuando se inició una etapa no planificada: la construcción de una central hidroeléctrica que adquirió el nombre de “Marcel Laniado de Wind”. La Daule-Peripa es una obra cuestionada en la actualidad por los pobladores que se vieron desplazados por su construcción, y por sus consecuencias sociales y ambientales: migración de gente a cinturones de miseria de centros urbanos de la costa, aislamiento de comunidades, contaminación del agua, disminución de caudales, pérdida de diversidad de flora y fauna y enfermedades de la piel y hepáticas entre los pobladores más cercanos a la represa. Estos antecedentes, conocidos en la zona de Patricia Pilar, sirvieron para prevenir a la gente sobre los impactos negativos de aquella, que son considerados por los afectados, como un crimen ecológico y social (Chum y Landívar; 2006)

generaron el 55% de las divisas no petroleras (GPLR, 2006). Los principales productos de la zona son cacao, banano, maracuyá, palma africana y café, todos ellos de exportación y en manos de pocas empresas que se han hecho de tierras a través del despojo a los pequeños y medianos campesinos³ (Naranjo Villavicencio, 2004).

El PMB fue presentado en el 2006 como un proyecto para “promover el desarrollo social y económico de la Cuenca del Guayas [...] para poder hacerle frente a la globalización” (PIGSA, 2006) mediante el impulso al modelo agroexportador (PIGSA www.cedege.gov.ec consultada 30 agosto 2007). La polémica alrededor del PMB surge de los cuestionamientos respecto a quienes serían los verdaderos beneficiarios, si los empresarios o los campesinos. En este sentido, la oposición al PMB no es una lucha contra el desarrollo o las represas *per se*, sino que plantea una discusión específica a favor de un desarrollo equitativo con justicia ambiental y social (CATV, 2007)

En el lapso de cinco años (entre 2002 y 2007), se consolidaron organizaciones sociales como el Comité Biprovincial por la No Construcción de la Represa Baba-Vinces, la Coordinadora por la Defensa de la Vida y la Naturaleza en la Cuenca del Río Guayas (COORDENAGUA) y el colectivo Agua Tierra y Vida (ATV). Estas estuvieron conformadas

3 La forma de tenencia de la tierra en Los Ríos es definida por Zapatta (2007:5) como “sistema de multipropiedad” en el cual un solo dueño puede tener decenas de pequeñas o grandes propiedades que van desde 0.6 hasta 10 hectáreas, manteniendo la individualidad de cada una de ellas, de modo que en el catastro bananero aparece un sinnúmero de unidades de producción pero que en realidad pertenecen a una sola empresa o propietario.

por campesinos de la parroquia Patricia Pilar y pescadores de la zona, y apoyadas en diversos momentos por actores como representantes de la iglesia católica, de las escuelas y centros de salud de Patricia Pilar, el Centro Agrícola de Quevedo, Juntas Parroquiales Rurales, damnificados de la represa Daule Peripa, organizaciones externas como FIAN Internacional, Instituto de Derecho Ambiental de México y la Asociación Mundial de Derecho Ambiental (ELAW por sus siglas en inglés) y, con la entrada del gobierno de Rafael Correa, el que pronto se convirtió en ex Ministro de Energía Alberto Acosta y ex presidente de la Asamblea Constituyente.

Entre los que apoyaban y promovían el PMB encontramos a instituciones públicas como la Comisión de Estudios para el Desarrollo de la Cuenca del Guayas y la Península de Santa Elena (CEDEGE)⁴, la Prefectura, la Gobernación y algunas alcaldías de Los Ríos -como Salitre, Baba, Ventanas, Quevedo, Babahoyo y Vinces-, el Ministerio del Ambiente y la Presidencia Nacional, y por otra los grupos empresariales como la constructora brasileña Odebrecht, las empresas que conformaron al CHL (Nirsa, Papelera Nacional, Cartopapel, Grupo Wong) y la consultora Efficácitas. Todos estos actores

4 Fue creada en 1965 por decreto supremo 2672, con el objetivo de fomentar el “desarrollo integral de la Cuenca y la Península, mediante el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, especialmente hídricos, en mancomunidad para el ordenamiento territorial, el mejoramiento de la infraestructura económica y energética, la planificación, ejecución, dirección y control de proyectos, contando con personal altamente calificado y comprometido con el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de su área de influencia”. www.cedege.gov.ec consultada 30 enero 2007). A partir del 2009 se convirtió en administradora de la cuenca del Guayas.

se caracterizan por defender el proyecto ya que lo consideran (en términos generales) benéfico para el desarrollo económico de la región, e incluso de la nación, aunque no toman en cuenta posibles impactos negativos, sociales y ambientales que serían causados por el represamiento del río y el trasvase del agua.

El análisis del conflicto se realizó a partir de la comprensión de los argumentos de los actores involucrados, los cuales fueron organizados según su posicionamiento y el tipo de “universo de justificación legítima” (Tavares y Anjos, 2006, p. 5) en el que se enmarcaron. El mencionado “universo” también llamado “ciudad” en la sociología de la crítica, es un modelo en el que se encuentran los fundamentos que dan legitimidad a las argumentaciones, así, cada ciudad se define por un principio de equivalencia el cual establece un orden entre las personas y las cosas, y al cual están sujetos los individuos mientras permanecen en ella (Boltanski, 2000).

Para esta investigación resultaron útiles tres tipos de ciudad a partir de cuyos principios fue posible analizar los argumentos: la “ciudad cívica o colectiva”, la mercantil y la industrial. La primera está basada en “El contrato social” de Rousseau, y se trata de aquella en la cual el bien común constituye el principio de equivalencia al cual se sujetan todos los individuos. Es decir, todos y cada uno de los ciudadanos que renuncian a su condición de particular a favor del bien común y que conforman así, al pueblo soberano (Boltanski, 2000, p. 33). En este sentido, la denuncia ha sido manifestada por individuos que son reconocidos como representantes de un colectivo social, unidos por la percepción común de que su sentido de justicia está siendo amenazado por aquellos que promueven el PMB, entre los que

se encuentra paradójicamente, el Estado –pues se supone que su objetivo es lograr el bien común– representado por instituciones como CEDEGE o el Ministerio del Ambiente.

En efecto, el papel de los colectivos es fundamental en esta ciudad, pues solo a través de ellos un individuo puede hacer válida su expresión, por ello, las personas importantes en esta ciudad son las organizaciones, las federaciones, las comunidades, los representantes o los delegados cuyas cualidades consisten en que son oficiales, basadas en estatutos o aprobados por los representados (Boltanski y Thévenot, 1999, p. 372). Aquí, los objetos pueden ser inmateriales como las reglas, los códigos o los procedimientos, o materiales como el local donde se reúnen los afiliados a un colectivo o las casillas de votación a las cuales acuden en el momento de elegir un representante. En este contexto, las relaciones valiosas entre los actores son aquellas que implican la movilización de personas para una acción colectiva (Ídem).

Este tipo de ciudad referido al ámbito social nos sirve como escenario en el que se desarrolla la conformación de un actor denunciante, como fueron en un primer momento, los campesinos organizados de la Parroquia Patricia Pilar y posteriormente el Comité Biprovincial por la No Construcción de la Represa Baba-Vinces, la Coordinadora por la Defensa de la Vida y la Naturaleza en la Cuenca del Río Guayas (COORDENAGUA) y finalmente el colectivo denominado Agua Tierra y Vida (ATV). La denuncia de estos actores surgió como consecuencia de su discernimiento acerca de que un principio de justicia era violentado. Es decir, tal como lo percibieron los afectados, el hecho de no ser consultada su opinión

–fuera ésta favorable o no- acerca del PMB, trascendió para ellos como una violación a su derecho a la información y la participación en la toma de decisiones que se supone garantizado en un sistema democrático.

De esta manera, la conformación de ATV –la última organización formada- es resultado de un largo proceso de organización social y campesina cuyo objetivo principal es la suspensión permanente del PMB y para lo cual se elaboraron pruebas y argumentos legales, ambientales y sociales para, en palabras de Boltanski, reclamar un cambio en el estado de las cosas. Es en este sentido que el ámbito social y ambiental de la sustentabilidad está inmerso en el proceso, en tanto la organización colectiva y la argumentación desplegada por ésta tiene demandas relacionadas con la cuestión fundamental del acceso a los recursos naturales, en particular al agua y la tierra.

Por otro lado, el Ecuador está inserto en un sistema económico capitalista de alcance mundial que corresponde con la “ciudad mercantil” de Boltanski. Esta ciudad se sustrae del análisis de “La riqueza de las naciones” de Adam Smith, y está basada en el intercambio de bienes escasos y la pugna por obtener el mayor beneficio de esa transacción, por ello, las personas importantes aquí son los acaudalados compradores y vendedores, quienes por sus características principales, pueden ser definidos como oportunistas, desligados de vínculos personales y controlados emocionalmente, lo que determina a su vez la forma competitiva en que se relacionan con otros (Boltanski y Thévenot , 1999, p. 373).

En el mundo actual, la lógica de la ciudad mercantil se ha convertido en la dominante, superponiéndose a la que

podríamos llamar “lógica democrática” de la ciudad cívica, y evidentemente ha permeado todas las demás, incluso convirtiendo en mercancía aquello que no es producido por el hombre: la naturaleza. Esta es una de las razones que dieron existencia a una colectividad organizada en contra de la represa, debido a que como explica Périlleux (2007, p. 12), si una lógica o principio de justicia extiende sus límites y se superpone a otro, “se corre el riesgo de suscitar profundos sentimientos de injusticia” y en consecuencia abrir el camino para la expresión de una crítica o denuncia.

Lo anterior tiene especial importancia para el análisis del caso del PMB pues entre las argumentaciones en su contra, está aquella que sostiene que el PMB –así como otros proyectos de represas hidroeléctricas en América Latina- es un intento por privatizar y mercantilizar el recurso hídrico mediante su represamiento y con ello abrir la posibilidad de controlar el acceso y distribución del agua de acuerdo con intereses particulares, así como de otros elementos relacionados como la tierra agrícola o la energía producida por la hidroeléctrica. En este orden de ideas, Castro Soto (2007, p. 160) sostiene que

“el control de la producción de energía [...] implica el control y apropiación de aquello que la genera: tecnología, ríos, agua, embalses, carbón, monocultivo de oleaginosas para la producción de etanol, gas o calor del subsuelo. En otras palabras: también implica el control y apropiación de la tierra.”

Rompiendo de esta manera con el objetivo de bien común que prevalece en la ciudad cívica. Por lo anterior, es fundamental incluir en nuestro análisis la manera en que la lógica mercantil ha rebasado sus límites en la actual fase del capitalismo, misma que desde la perspectiva ambiental se caracteriza por la cada vez más insistente mercantilización de la naturaleza⁵.

Finalmente, en la “ciudad industrial” el principio de equivalencia está definido por la eficacia, misma que, asociada a la producción de bienes materiales y orientada hacia el futuro, determina una escala en las capacidades profesionales (Boltanski 2000: 82) que otorgan la mayor relevancia a los expertos, y en este caso tanto ellos como los objetos -herramientas, métodos, criterios, planes, figuras, gráficas, entre otras- pueden ser definidos por las mismas cualidades de eficiencia, productividad y operatividad. Respecto a esta ciudad industrial resulta importante recordar que en el contexto de proyectos de desarrollo, las represas hidroeléctricas y los proyectos de uso múltiple como

5 Respecto al tema de la mercantilización de la naturaleza, la cuestión central se orienta al fenómeno que tiene lugar dentro del sistema capitalista, en el cual las relaciones que los seres humanos establecen entre si y con la naturaleza están mediadas por las leyes de la oferta y la demanda. Se supone, en este contexto, que éstas leyes son las adecuadas para otorgarle valor a un recurso natural, tal como sucede con productos exportados por el Ecuador como el petróleo, la madera, los camarones, las flores o los bananos. En los últimos años, el debate ha alcanzado a un recurso que históricamente se ha concebido como bien común y que en la actualidad se ha transformado en una mercancía: el agua. Así, al concebirla como una necesidad antes que como un derecho humano, el agua es objeto de compra-venta y su distribución se sujeta a la capacidad que tengan unos y otros, para pagar (Barlow y Clarke, 2006; Larrea, 2006).

el PMB forman parte de un modelo industrial -basado en el uso intensivo de recursos naturales- con vistas a, por medio de la eficacia en el diseño hidráulico, generar beneficios futuros tales como la producción de energía eléctrica “limpia”⁶, contar con infraestructura para controlar inundaciones y ampliar canales de riego, entre otros. No obstante, debemos señalar que en el contexto actual de crisis ambiental y necesaria búsqueda de sustentabilidad, esos beneficios deberían ser siempre relativizados por los altos costos sociales y ambientales de semejante manifestación desarrollista, los cuales suelen ser menospreciados cuando de represas se trata⁷, tal como sucedió con el PMB.

En suma, considerar las interrelaciones que existen entre las ciudades mercantil, industrial y cívica resulta fundamental para nuestro estudio, dado que en el contexto actual “el crecimiento económico, la industrialización, el incremento del nivel de vida; en una palabra, el ‘desarrollo’, figura como causa de la degradación del medio humano” (Gligo, 2006, p. 12) y ello es a su vez crucial para el análisis de un caso que tiene como eje un proyecto de desarrollo, como el PMB, que hará uso intensivo del agua y afectará otros recursos naturales y ecosistemas enteros además de una gran cantidad de personas.

6 Sobre el debate de la hidroelectricidad como fuente de energía limpia, uno de los principales argumentos en contra de la construcción de más represas en el mundo, es el hecho de que la acumulación y estancamiento del agua en embalses produce gases de efecto invernadero –contribución estimada entre 1% y 28%– que abonan al cambio climático, por lo tanto, no es una forma de generación de energía cien por ciento limpia (CMR, 2000).

7 La Comisión Mundial de Represas (CMR) considera que para el año 2000 había entre 40 y 80 millones de personas desplazadas por la construcción de represas.

De acuerdo con cada una de estas ciudades, las argumentaciones de los actores involucrados en el conflicto por el PMB pudieron ser organizadas según la lógica en que se manifestaron, ya sea cívica, mercantil o industrial. Además, para facilitar el análisis de esos argumentos los actores fueron caracterizados según su posición a favor o en contra del proyecto, lo que dio como resultado dos grupos de actores que denominamos como “promotores” y “opositores” respectivamente.

A continuación revisamos brevemente las posiciones que los actores en disputa manifiestan en torno al PMB para referirse al desarrollo, la naturaleza y la sustentabilidad. Como veremos, cada grupo de actores se posiciona frente al otro, haciendo uso no solo de principios diferentes, sino también —lo que es igual o más trascendente para nuestro caso— partiendo de concepciones opuestas referentes a la naturaleza, el desarrollo y la sustentabilidad. Lo cual genera a su vez, posibilidades limitadas de acuerdos que funcionen como salidas al conflicto que permitan la construcción de una sociedad más justa y sustentable.

La sustentabilidad, la naturaleza y el desarrollo desde los diversos actores

Los opositores

Tenemos en primer lugar, a los actores que se oponen al proyecto, los cuales parten evidentemente, de formas particulares de concebir y relacionarse con la naturaleza. Consideran desde una visión cívica (Boltanski, 2000), su derecho a vivir en el lugar y de la manera en que lo han hecho siempre. Para

ellos, su relación con el río, el agua y la tierra, son aspectos fundamentales para la supervivencia personal y familiar. Como explica un campesino del recinto La Morena, “ellos [los del pueblo Patricia Pilar] no son campesinos; [los que sí somos campesinos] queremos la tierra para nosotros seguir trabajando, para mañana pasarle algo a nuestros hijos, ésta es nuestra herencia...eso es lo que nosotros ambicionamos y queremos” (E2: 6 octubre 2007).

Además, para estos actores, el desarrollo no puede ser entendido “a secas, en el sentido estrecho de lograr mayor crecimiento de la producción de bienes o servicios con una inversión dada” (Urquidi, 2002, p. 33) sino que debe ser un desarrollo con “beneficios recíprocos” que deberían ser decididos mediante procesos legítimos de consulta y participación (E1: 28 septiembre 2007).

En este sentido, podemos decir que desde los ojos de los campesinos y sus aliados, se está partiendo de una perspectiva que interpreta al desarrollo como un proceso necesariamente sustentable y equitativo (Urquidi, 2002). Que los incluya como actores con voz y voto, a decir de un campesino de los recintos de Patricia Pilar, para realizar el PMB “compraron a los alcaldes, a las juntas parroquiales, a los dirigentes y a la gente del pueblo le daban banderitas para que fueran a manifestarse a favor de la represa, esa es gente pagada... nosotros reclamamos porqué hacen una consulta sin consultarnos a los campesinos, solo a los del pueblo, porque los del pueblo no son campesinos” (E2, 6 octubre 2007). Como sostiene Peña (2004), la manera en que los campesinos entienden el desarrollo es distinta a la forma capitalista de concebirlo, para ellos hay una exigencia

histórica de “ser incluidos en la modernidad, sobre garantías que preserven sus recursos” (Peña, 2004, p. 56).

Es así que, al exigir ser consultados, los campesinos están haciendo referencia no solo a un derecho constitucional⁸, sino también, a una demanda social orientada a la construcción de un espacio político en el cual ellos puedan ser partícipes de las decisiones acerca del uso de los recursos naturales de su territorio y la distribución de los beneficios que tal o cual utilización produzca –la generación de energía eléctrica, el agua trasvasada o los posibles canales de riego. Ante la escasez de información entregada por los promotores del PMB, los campesinos y las organizaciones sociales que los apoyaron, se

8 La Constitución Política de la República del Ecuador de 1998, que todavía estaba vigente durante la realización de la investigación (2006-2007) señala, en su artículo 88 que “Toda decisión estatal que pueda afectar al medio ambiente, deberá contar previamente con los criterios de la comunidad, para lo cual ésta será debidamente informada. La ley garantizará su participación.” Y en complemento, la Ley de Gestión Ambiental en su Artículo 28, señala que “Toda persona natural o jurídica tiene derecho a participar en la gestión ambiental, a través de los mecanismos que para el efecto establezca el Reglamento, entre los cuales se incluirán consultas, audiencias públicas, iniciativas, propuestas o cualquier forma de asociación entre el sector público y el privado. Se concede acción popular para denunciar a quienes violen esta garantía, sin perjuicios de la responsabilidad civil y penal por acusaciones maliciosamente formuladas. El incumplimiento del proceso de consulta al que se refiere el artículo 88 de la Constitución Política de la República tornará inejecutable la actividad de que se trate y será causal de nulidad de los contratos respectivos.” Y en el Artículo 29: “Toda persona natural o jurídica tiene derecho a ser informada oportuna y suficientemente sobre cualquier actividad de las instituciones del Estado que conforme al Reglamento de esta Ley, pueda producir impactos ambientales. Para ello podrá formular peticiones y deducir acciones de carácter individual o colectivo ante las autoridades competentes.”

dieron a la tarea de buscar la necesaria. “La información que tenemos es de información que hemos sacado por gente que nos ha colaborado por fuera, no porque CEDEGE haya dicho ‘les damos esto’. A pesar de que en el país rige una Ley de Transparencia” (E3, 28 septiembre 2007).

La desigualdad en el acceso a la información, así como en la distribución de los riesgos de afectación socioambiental forman parte característica de este conflicto, el desarrollo que parece demandarse desde estos actores es uno que les permita decidir y reproducir sus formas de relacionarse con la naturaleza, es uno que les permita gozar del “*derecho de ser*, [es decir] el derecho a existir, a reafirmar una cultura, a reapropiarse un patrimonio natural, a fraguarse un desarrollo sustentable” (Leff, 2002, p. 120).

Hablar de un desarrollo sustentable y equitativo implica, por tanto, distribuir tanto la riqueza como los derechos económicos, políticos y sociales, además de los bienes y servicios producto de un proyecto de desarrollo (Funtowicks y De Marchi, 2003). Ello, con el fin de “contribuir, mediante políticas y programas económicos y sociales articulados, a reducir las gruesas desigualdades del siglo XX [pues] el desempleo y la miseria no tienen cabida en un desarrollo sustentable y equitativo” (ídem).

En el conflicto por el PIM se hizo evidente que la exclusión social en nombre del desarrollo no es única de la actualidad, para los mismos opositores era claro que ella forma parte de una larga y penosa historia de desigualdad y marginación social, producida por “las formas oligopólicas de producción, que son las que alientan este tipo de proyectos,

porque van en la línea de sus intereses [de los grandes terratenientes], obviamente, no van en la línea de los intereses del pueblo” (E1: 28 septiembre 2007). Y sirven para consolidar la extrema concentración de la tierra que existe en diversas zonas del país, entre las cuales se encuentra la provincia de Los Ríos.

Un proyecto que excluye a la gente y fortalece la polarización social como el PMB no tiene visos de ser sustentable socialmente, y tampoco cuando los opositores son desconocidos como interlocutores por los mismos que promueven el proyecto. Al respecto, las referencias que en el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) se hacen respecto a éstos son, poco menos que despectivas, pues consideran que es necesario que los verdaderos “afectados tengan realmente una voz y no se escuche solamente aquellas de *supuestos afectados* o *supuestos representantes comunitarios* que en algunos casos pueden adoptar posiciones dogmáticas y tener intereses de tipo político electoral” (Efficácitas, 2006, p. X: 5 subrayado nuestro). Hemos subrayado las palabras “supuestos afectados” y “supuestos representantes comunitarios” porque resulta significativo que se utilicen para ignorar como interlocutores a quienes a lo largo del proceso de oposición se han ganado el reconocimiento de los campesinos como legítimos representantes, de aquellos quienes se consideran afectados. En este sentido, la descalificación que en el EIA se hace de estos actores anula la posibilidad de algún tipo de reconocimiento, y de esta manera desconocen en ellos todo tipo de “igualdad moral” (Boltanski, 2000) que les permita ubicarse en un plano de “iguales” dentro del cual puedan negociar.

Aquí, la desigualdad se plantea no sólo en términos de distribución de los beneficios del proyecto, sino especialmente, como característica definitoria del proceso en el que se desarrolla el conflicto. En este sentido, es poco probable que existan condiciones para una salida negociada al conflicto y satisfactoria para todas las partes, por el contrario, se manifiesta más probable, la opción de un tipo de arreglos locales en los que solo unos cuantos actores se pongan de acuerdo en la medida en que ello les convenga coyunturalmente. Esto es, lo que en palabras de Perilleux (2003 y 2007), se denomina un “acuerdo entre nosotros” y que revisaremos más adelante.

En síntesis, podemos decir que el desarrollo por el que apuestan los campesinos que se oponen al PMB está desvinculado del tipo de desarrollo que se propone, e impone, a través de este proyecto desde el gobierno. Como sucede en muchos conflictos relacionados con las represas, el debate en torno a ellas se refiere al tipo de desarrollo que los actores afectados están dispuestos a asumir y construir. Cada vez más, los proyectos de este tipo se ven cuestionados por sus impactos negativos al ambiente y a las relaciones sociales, y el caso del PMB es tan solo una muestra de ello.

Lo anterior hace manifiesta la necesidad de establecer nexos de comunicación entre los actores, reforzados por la disponibilidad de negociar, pues “la sustentabilidad está [...] en el campo de los comportamientos de los actores, de la ética de los actores, de la capacidad de los mismos para entenderse entre ellos” (Santana, 2005, p. 73). Precisamente en este sentido es que Gallopin (2003, p. 22) sostiene que el desarrollo sustentable debería estar orientado a “mantener no sólo la

base ecológica del desarrollo y la habitabilidad sino también a aumentar la capacidad social y ecológica de hacer frente a los cambios”.

Los promotores

Del otro lado de la moneda, se ubican los promotores del proyecto. Estos actores se localizan en posiciones diametralmente opuestas a las de los campesinos. Si bien tanto CEDEGE, como el gobierno nacional y la Odebrecht coinciden en su posición respecto al PMB al apoyarlo –y en este sentido se trata de un acuerdo local (Perilleux, 2003 y 2007)– entre estos actores existen algunas características que definen la relación entre ellos, que vale hacer notar. Aunque la Odebrecht es el único actor empresarial que aparece en el escenario del conflicto del PMB, en los últimos meses del análisis (segundo semestre del 2008) mantuvo un perfil bajo en todo lo que a éste incumbe. Desde que se tomó la decisión estatal de asumir el proyecto en manos públicas, realizó pocas declaraciones y poco se logró averiguar, ya que es usual que la empresa se niegue a proveer de información sobre el proyecto. Como los campesinos y la Veeduría lo denunciaron constantemente, ellos no recibieron información que fuera entregada voluntariamente por la constructora.

Por otro lado, los representantes de CEDEGE asumieron un papel poco claro respecto a la constructora, pues ante la cuestión de que la Odebrecht continuaba las obras a pesar de que el PMB había entrado en revisión estatal, Luis Piana Bruno, presidente del Directorio de CEDEGE, señaló que “lo que se está haciendo ahora es responsabilidad de Odebrecht, porque el inicio oficial de la obra ni siquiera se ha dado todavía”

(El Comercio, 25 mayo 2007). Lo que nos da pie a suponer que existía un acuerdo local entre ésta institución pública y la constructora, suposición que se basa también, en la histórica alianza entre estos dos actores que data de hace poco más de 20 años, es decir, desde 1987. (Odebrecht, 2007).

Por su parte, tenemos al gobierno nacional y CEDEGE. Ambas instituciones del Estado se mueven a partir de una lógica cívica, a veces con tendencia hacia la lógica industrial –como cuando posan su confianza en una represa para a través de ella, servir a la población. De igual manera, la tendencia hacia la lógica mercantil se hace presente sobre todo en el caso de CEDEGE, puesto que hay una relación histórica e implícita entre los empresarios y esta institución. No obstante, estos dos actores no pueden ser vistos como uno solo, pues las diferencias entre ellos fueron manifiestas en todo momento, hasta antes de que las inundaciones en el invierno de 2007-2008 invadieran a la costa ecuatoriana. La CEDEGE así como otros organismos regionales de desarrollo deberían ser -a decir del gobierno nacional- reestructuradas y reguladas. La revisión de la labor de corporaciones e institutos públicos como CEDEGE, PREDESUR, CREA, CRM, CORCICEN, CORSINOR, CODERECH, CODELORO, INGALA y ECORAE⁹ fue defendida por el presidente Rafael Correa

9 PREDESUR: Programa de Desarrollo del Sur; CREA: Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago; CRM: Corporación Reguladora del Manejo Hídrico de Manabí; CORCICEN: Corporación Regional de la Sierra Centro; CORSINOR: Corporación Regional de la Sierra Norte; CODERECH: Corporación de Desarrollo Regional del Chimborazo; CODELORO: Corporación de Desarrollo

desde la época de campaña electoral, y para cuando llegó a la presidencia, sostuvo que debían ser reguladas financieramente así como en lo referente a sus funciones (Prensa Presidencial, 19 diciembre 2007 <http://www.presidencia.gov.ec/noticias.asp?noid=12097&chl=true> consultada 24 marzo 2008).

A pesar de ello, la coyuntura emergente que presentaron las inundaciones en el litoral sirvieron como catalizador de la tensión que parecía estar surgiendo entre Guayas (sede de la CEDEGE) y el gobierno central a consecuencia de las intenciones de éste de establecer regulaciones o incluso desaparecer a las corporaciones regionales de desarrollo y las fundaciones. La necesidad de atención a las zonas afectadas por las fuertes lluvias requirió de la alianza de facto entre el gobierno nacional y la CEDEGE para responder ante la emergencia. Tal alianza puede ser comprendida como un acuerdo local (Perilleux, 2003 y 2007) entre estas dos instituciones, que resulta de la conveniencia coyuntural y que no cuestiona los principios a partir de los cuales se mueve cada una de ellas.

Por otro lado, sendas instituciones estatales han manifestado a través de sus representantes, cierta concepción de la naturaleza que se encuentra enraizada en una compleja mezcla de principios de la ciudad mercantil, industrial y cívica. Para ellos, la naturaleza y los elementos que la componen son solamente recursos naturales que están ahí para que los seres humanos, a través de diversas instituciones de gobierno, sociales o empresas dispongan de ellos para no desaprovecharlos. En

Regional del Oro; INGALA: Instituto Nacional Galápagos y ECORAE: Instituto para el Desarrollo Regional Amazónico.

otras palabras, “para el Estado y el capital, los recursos naturales de las comunidades son un desperdicio mercadológico” (Peña, 2004, p. 53). Y para su aprovechamiento, desde esa perspectiva, resulta fundamental construir infraestructuras como el PMB, capaces de detener el curso de los ríos para utilizar el agua en beneficio de la sociedad moderna. Es decir, a favor del crecimiento urbano que demanda cada vez más agua y suelo para ampliar sus fronteras; a favor también del riego en los amplios campos de cultivos dedicados a la exportación –como hortalizas y productos no tradicionales que demandan grandes cantidades de agua, especialmente si se ubican en zonas áridas como la recientemente instituida Provincia de Santa Elena; a favor de la producción industrial de productos como papel, agua embotellada y refrescos, empacadoras de atún, etc.

De acuerdo con el presidente Rafael Correa, “tenemos que hacer las represas [...] nosotros estamos dejando ir cada año 600 millones de metros cúbicos al mar, sin utilizarlos, y peor aún que nos haga daño, eso no puede ser [...] es necesario [construir] represas para controlar inundaciones en el invierno y para proveer de agua en el verano [para agricultura].” (Correa, 2008). Al respecto, es cierto que el invierno desde enero de 2008 generó una grave situación de emergencia por las inundaciones en la zona costera del Ecuador. Por ello es necesario implementar y elaborar medidas novedosas para prevenir los daños ocasionados por las inundaciones que ocurren casi cada año en la costa. No obstante, es un hecho que el PMB no puede ser considerado como un medio adecuado para ello. Contrariamente a lo que sostiene el presidente Rafael Correa, quien defiende firmemente el PMB como un proyecto

que tiene la finalidad de controlar las inundaciones, éste no ha sido en ningún momento de su planeación, objetivo del PMB. Como lo define el mismo EIA, el PMB “incluye la creación de un embalse y de un sistema de derivación del agua hacia el embalse Daule-Peripa. Además, incluye la construcción de una central hidroeléctrica y sus obras asociadas de generación y transmisión” (Efficácitas, 2006, p. III).

El argumento del gobierno combina una concepción industrial –de aprovechamiento del agua para que no llegue al mar sin ser utilizada por el hombre- con una cívica, que supone trabajar para lograr el acceso a los recursos del mayor número de ciudadanos. Sin embargo, la lógica que se maneja desde esta posición no apuesta por la construcción de espacios políticos de debate y participación como demandan los campesinos, ni garantiza que los recursos naturales estarán en posibilidad de ser utilizados libre o equitativamente por éstos. Es, más bien, una concepción utilitarista de la naturaleza que considera que todos los recursos son limitados por lo tanto, con valor monetario y sujetos a ser poseídos (Escobar, 1995).

Las radicales divergencias que existen entre los dos grupos de actores involucrados en el conflicto en torno al PMB parecen indicar una nefasta imposibilidad para el acuerdo. En términos de la sociología de la crítica, existen tres tipos de acuerdos posibles como salida pacífica a un conflicto, de los cuales, según nuestra perspectiva, solo uno aparece factible a futuro –y de hecho actualmente- en el escenario, como veremos a continuación.

Reflexiones finales: sobre las posibilidades de acuerdos

El primero de los acuerdos propuestos por Boltanski, es el acuerdo legítimo, mismo que tiene lugar cuando la disputa se desarrolla dentro de un solo mundo y donde la crítica está dirigida a cuestionar el principio que allí rige. Los actores en disputa se mantienen dentro del marco de este principio superior común y buscan la salida del conflicto mediante pruebas que él mismo les ofrece como válidas y a las cuales están dispuestos a sujetarse. En realidad, el desacuerdo aquí se refiere al cuestionamiento que se hace de un cierto orden de cosas establecido pero que puede ser reestructurado dentro de la misma lógica que mueve a la ciudad en que se desarrolla. Así, los actores están de acuerdo en someterse a una prueba que el autor llama “purificadora”, y cuyos resultados serán de este modo, legítimos para todos. Tal tipo de acuerdo, es por lo demás, ajeno a las posibilidades de solución al conflicto por el PMB pues, como hemos visto, los actores que se confrontan pertenecen a ciudades diferentes, incluso opuestas, y desde ellas elaboran sus argumentos y justificaciones.

En cambio, ha sido notoria la realización de acuerdos de tipo local, instituido solamente entre algunos de los personajes de nuestro escenario, y que no abarca a todos ni vela por el bien común, tal es el caso de las alianzas entre el gobierno nacional y CEDEGE y la Odebrecht. Estos acuerdos se han realizado entre actores proveniente de varios mundos (cívico, mercantil, industrial), son de corto plazo y en ellos convergen intereses particulares, en un momento específico en el

que a todos les resulta conveniente aliarse. En otras palabras, el arreglo al que se llega no resuelve la disputa, más bien la suspende porque los actores aceptan un “arreglo local, contingente y circunstancial”, o lo que es lo mismo, un “arreglo entre nosotros” (Perilleux, 2003 y 2007) que no presupone la convergencia en un principio superior ni tampoco un arreglo con vistas del bien común.

El tercer tipo de acuerdo considerado por la sociología de la crítica es el compromiso. Éste es, podríamos decir, el tipo ideal de salida a un conflicto –y en particular al que nos interesa– pero, precisamente por sus características e implicaciones, es poco probable que suceda. En efecto, el compromiso es “un medio de apaciguamiento del diferendo que busca respetar los ‘planos de referencia’ de las diversas partes involucradas” (Perilleux, 2007, p. 38). De esta manera, se construye un acuerdo que combina los principios de varias ciudades haciendo énfasis en el bien común y adquiriendo así legitimidad.

Por otro lado, si bien este tipo de compromiso tiene un aspecto de fragilidad por estar basado en el concierto de principios con orígenes diferentes, mantiene a la vez una fortaleza que ningún otro acuerdo incluye, misma que nace y tiene lugar en el respeto que profesa a valores éticos que permiten la interlocución entre actores diferentes, en un contexto de pluralidad cultural. En este sentido, el compromiso implica que cada una de las partes reconozca en la otra su derecho de acceso a la palabra y, al mismo tiempo, el derecho a apegarse a la justicia. En este orden de ideas, el respeto a la posibilidad de expresión de cada uno de los actores permite que haya comunicación y un cierto grado de confianza en el otro, las cuales son condiciones

necesarias para la negociación en condiciones de igualdad. Sobre este último aspecto, otras condiciones favorables para lograr un compromiso, son a decir de Perilleux, una actitud de cooperación, lealtad hacia el otro y sobre todo, reconocimiento de que las partes son iguales en un plano moral. Al respecto, “la posición moral igualitaria en la negociación significa que cada una de las partes da cierto ‘crédito’ o cierta ‘legitimidad moral’ a la otra parte, sobrepasando una concepción moral puramente estratégica en la negociación” (Perilleux, 2007, p. 40).

De acuerdo con lo conocido hasta ahora, referente a las circunstancias y la evolución de eventos que se han desarrollado en el conflicto por el PMB, podemos aventurarnos a decir que es poco probable que los diferentes actores implicados construyan un escenario que permita llegar a un compromiso, pues en sus raíces, el conflicto nos muestra una ausencia de respeto entre actores. Al respecto, podemos mencionar en particular el caso de la CEDEGE, institución que no goza de credibilidad entre las comunidades ya que históricamente ha fallado en las promesas realizadas a los afectados de la Daule Peripa y, en el caso del PMB, no realizó consultas ni proveyó de información previa a los futuros afectados por el proyecto. Con ello además de fracturar la confianza de los campesinos, faltó a una obligación legal y no respetó los derechos de los habitantes de Patricia Pilar a la información y la participación.

Aún más, las relaciones entre los actores han tendido poco hacia la aceptación de una posible “igualdad moral”, y por el contrario, han estado marcadas por relaciones de poder que han llevado a enfrentamientos, incluso violentos, para lograr el reconocimiento de los opositores en el espacio público, ante la

inminente construcción del proyecto por parte del gobierno y la empresa constructora.

En este sentido, las declaraciones presidenciales a favor del PMB el cual, según el presidente Rafael Correa, “permitirá controlar las inundaciones, [pues] en invierno controlará las aguas y en verano tendrá un embalse de 75 millones de metros cúbicos para poder proveer agua” y al cual se oponen “ecologistas radicales que dicen ‘no más represas!’” (Correa, 2008), nos permiten pensar que no habrá acuerdos necesariamente legítimos. Más bien, continuarán los arreglos locales sumados a la imposición del proyecto, a pesar de la oposición, basados en argumentos industriales que defienden su calidad de indispensable para el control de inundaciones.

En este sentido, cabe preguntarse acerca de un nuevo escenario que puede configurarse en el futuro, de no existir negociación o posibilidades de acuerdos legítimos. Dicho escenario, el de un “régimen de disputa violenta” (Boltanski, 2000) parece posible –mas no deseable– en tal contexto. En un escenario como éste, se pierden todas las posibilidades de acuerdo porque se eliminan los principios básicos de equivalencia y, las personas y las cosas¹⁰ dejan de estar asociadas entre sí y quedan desvinculadas de las convenciones básicas que normalmente les dan un orden. Por el contrario, las cosas adquieren importancia sobre las personas, éstas dejan de serlo, y ya no se conocen más que como fuerzas opuestas y desconocidas a

10 La importancia de las cosas en el mundo de las personas, es que aquellas le dan sentido, estabilizan la vida humana, pues retomando a Arendt, la condición humana está condicionada por los objetos del exterior.

prueba unas de otras y por su parte “las cosas ya no están sujetas por la equivalencia y por eso mismo ya no están obligadas a respetar las convenciones preestablecidas ni a satisfacer las expectativas puestas en ellas, la gente pierde toda influencia sobre ellas” (Boltanski, 2000, p.110).

Este escenario, desafortunadamente, ya se ha presentado. Si bien han sido momentos particulares, han sido definitorios del carácter de la lucha contra el PMB, pues como sucedió con la represión del paro de noviembre de 2005, marcó un hito para la organización social. Fue, si se puede definir como tal, el clímax de la historia, después del cual muchos se rindieron por miedo o resignación, mientras que otros se fortalecieron en sus demandas.

Así, cuando se cerró esta investigación (fines de 2007) se tenía por un lado la noticia en el diario virtual BNAméricas de que el PMB reiniciaría las obras en marzo del 2008 mientras que por el otro, en el interior del país, no se había dado inicio oficial a las obras ni anunciado su proximidad, era poco acertado suponer que el conflicto no seguiría.

Dos eventos a fines del 2008 modificaron el escenario de disputa. En primer lugar, en octubre de ese año el gobierno nacional decidió hacerse cargo de los cuatro proyectos (el aeropuerto del Tena, la hidroeléctrica Toachi-Pilatón, el canal de riego Carrizal-Chone y el PMB) que estaban en manos de la Odebrecht, tras su expulsión del país en septiembre por incumplimiento de funciones en la hidroléctrica San Francisco. Este acontecimiento ocasionó incertidumbres respecto a la ejecución del proyecto, sin embargo, ello significó simplemente

el traslado de responsabilidades al Estado ecuatoriano, y no su suspensión definitiva.

En segundo lugar, en diciembre de 2008, la Corte Constitucional del Ecuador ordenó al Ministerio del Ambiente revisar y reformular los términos de la licencia ambiental que le fue otorgada al PMB y dispuso que la Contraloría General audite los procedimientos de realización y aprobación de los estudios y evaluaciones de impacto ambiental, lo cual fue la respuesta a un amparo interpuesto por los opositores en el 2007. Si bien esta aprobación de la apelación pudo ser considerada como un nuevo hito en la lucha por la defensa de sus derechos, por sí misma no logró garantizar modificaciones importantes al proyecto y mucho menos la suspensión del mismo.

Tras la salida de Odebrecht del país, el proyecto quedó en manos de la empresa estatal Hidronación, la cual fue recientemente sustituida por la brasileña OAS para terminar la construcción de diques, vertederos, canales, estructuras, vías y puentes entre otros. Aunque hubo irregularidades constantes como el aumento del costo global en un 130% sobre el planificado originalmente¹¹ y también hubo cuestionamientos sobre la asignación de contratos “a dedo”, el PMB fue inaugurado en junio del 2013.

La lenta e irregular construcción del PMB evidenció un problema de sustentabilidad económica y técnica, además de la social y ambiental que se discutió en este artículo. Más allá de que haya sido terminado el proyecto, el conflicto que

11 Pasó de \$182'058.512 de dólares a \$418'480.356 (Diario La Hora, 17 julio 2011).

hubo a su alrededor representó la reproducción de la lógica industrial, mercantil y cívica impuesta por el gobierno. Es la materialización de lo que Boltanski define como régimen de violencia, pues su imposición significa no solamente violaciones a los derechos humanos por la ilegitimidad y nula consulta en el proceso; sino que también abre la puerta al desarrollo de actividades agrarias de exportación y para la producción de agrocombustibles, que desplazarían a los cultivos alimentarios, vulnerando así la soberanía alimentaria del país.

La comprobada imposibilidad de acuerdo entre las partes nos permite al menos cuestionar la sustentabilidad social de un proyecto que ignoró a los afectados como sujetos de derechos, eliminando su capacidad de decidir sobre el desarrollo que consideran adecuado a su contexto y transformando inevitablemente su manera de relacionarse con la naturaleza. Por otro lado, éste no es un proyecto que esté combinando equilibradamente los criterios económicos con los sociales y tampoco con los ambientales, como se supone que debería ser para aspirar a la sustentabilidad. De hecho no previene, tal como lo explicó en entrevista un ingeniero que colaboró en la elaboración del EIA, qué consecuencias podrá tener en algunos aspectos ambientales fundamentales para las represas, como la sedimentación del embalse o la libre circulación de peces. Tampoco se evalúa en comparación con alternativas energéticas y de uso de agua para riego como las pequeñas hidroeléctricas, manejadas comunitariamente, o los usos tradicionales para riego como las albarradas o las acequias.

En este contexto, la paradoja que representan las represas se hace evidente: la implantación de un supuesto proyecto

de desarrollo, que debería traer bienestar y equidad social, mediante el uso sustentable de los recursos naturales, genera desigualdades sociales, destrucción ambiental y concentración de los beneficios en grupos de poder, los cuales generalmente, no se localizan en la zona afectada, sino en otras regiones.

Referencias

BOLTANSKI, Luc. **El Amor y la Justicia como competencias. Tres ensayos de sociología de la acción.** Buenos Aires: Amorrortu editores. 2000.

BOLTANSKI, L. y Thénevot L. The sociology of critical capacity. **European Journal of Social Theory.** Agosto 1999 Vol. 2 No. 3. 359-377. (1999) [citado: 25/10/2007] <http://est.sagepub.com/cgi/content/abstract/2/3/359>

CORREA, Rafael. Cadena Radial del Presidente Rafael Correa. Ambato, Tungurahua. 3 febrero 2008. http://ia902604.us.archive.org/18/items/Cadena54/Cadena020208Ambato_64kb.mp3 (consultada 5 febrero 2008)

DIARIO LA HORA. Proyecto Baba Una luz al final del túnel. **Diario La Hora.** 17 julio 2011 http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101174248/-1/Proyecto_Baba_Una_luz_al_final_del_t%C3%BAnel.html (Consultada 17 julio 2011)

EL COMERCIO. El proyecto hidroeléctrico Baba entra en una fase de revisión. **El Comercio,** Quito, 25 mayo 2007. http://www.elcomercio.com/solo_texto_search.asp?id_noticia=73740&año=2007&m=5&d=25 (consultada 31 ago. 07)

EFFICÁCITAS. **Estudio de Impacto Ambiental Definitivo Proyecto Multipropósito Baba.** Consorcio Hidroenergético del Litoral. 2006.

ESCOBAR, Arturo. El desarrollo sostenible: diálogo de discursos. **Ecología política. Cuadernos de debate internacional.** Junio 1995. No. 9 p. 7- 25.

FALCONÍ, Fander. La construcción de una economía con cimientos ecológicos. En ACOSTA, A. y Falconí, F. (eds) **Asedio a lo imposible. Propuestas económicas en construcción.** Quito: FLACSO- ILDIS-FES. 2005 p. 179- 198.

FIERRO CARRIÓN, Luis Alberto. **Los grupos financieros en el Ecuador.** Ecuador: CEDEP. 1991.

FUNTOWICZ, Silvio y Da Marchi Bruna. Ciencia posnormal, complejidad reflexiva y sustentabilidad. En LEFF, Enrique (Coord.) **La complejidad ambiental.** México: Siglo XXI editores -UNAM-PNUMA. 2002.

LEFF, Enrique. **Saber Ambiental. Sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder.** Siglo XXI-CIICH-PNUMA. México. 2002.

ODEBRECHT, 2007. <http://www.odebrecht.com/> (consultada el 12 diciembre 2007)

PEÑA RAMÍREZ, Jaime (Coord.) **El agua, espejo de los pueblos. Ensayos de ecología política sobre la crisis del agua en México en el umbral del milenio.** México: FES Acatlán-Plaza y Valdés. 2004.

PERILLEUX, Thomas. **Sociología de las organizaciones. La organización como ‘montaje articulado de componentes’ según la sociología de regímenes de acción.** Documento inédito. 2003.

PERILLEUX, Thomas. **Vivir y actuar en una pluralidad de mundos. La organización como “montaje” de lógicas de acción. Según la sociología de regímenes de acción.** Documento inédito. 2007.

PRENSA PRESIDENCIAL, El Gobierno regulará a las fundaciones, corporaciones y asociaciones. **Prensa Presidencial.** 19 diciembre 2007 <http://www.presidencia.gov.ec/noticias.asp?noiid=12097&chl=true> consultada 24 marzo 2008

SANTANA, Roberto. Los actores de la construcción territorial, desarrollo y sustentabilidad. **Ecuador Debate.** Quito, Agosto 2005. No. 65 p. 67 -82.

TAVARES, F. B. y Anjos, J. C. G. **As disputas por legitimidades envolviendo a utilizacao de recursos naturais: um estudo de caso no Litoral Norte do Río Grande do Sul.** 2007 http://www.cnpat.embrapa.br/sbsp/anais/Trab_Format_PDF/121.pdf [citado: 9/10/2007]

URQUIDI, Víctor. **Los desafíos del desarrollo sustentable en la región latinoamericana.** México: El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano. 2002.

Entrevistas

Entrevistados	CÓDIGO	FECHA	CARACTERÍSTICAS
Entrevistado 1	E1	28 septiembre 2007	Mujer activista y líder rural de Los Ríos
Entrevistado 3	E3	28 septiembre 2007	Hombre activista y líder rural de Los Ríos
Entrevistado 2	E2	6 octubre 2007	Campeño de Recinto La Morena, afectados y opositores

Sobre os autores

NANCY BUITRAGO BERMÚDEZ, Engenheira Agrônoma, Universidade Nacional de Colômbia. Tem ampla experiência na produção de flores de exportação na Sabana de Bogotá. Assessora da Cooperativa de Trabalho Associado COSET, para pesquisa, produção e comercialização de cogumelos comestíveis Shiitake e Oyster. Participação no desenvolvimento de programas de controle da qualidade para a produção agrícola.

OSCAR BUITRAGO BERMÚDEZ, Professor Titular do Departamento de Geografia da Universidade do Vale (UNIVALLE), Cali, Colômbia. Doutor em Geografia pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Presidente Prudente, Brasil. Mestre em Geografia com ênfase em ordenamento territorial, pela Universidade Pedagógica e Tecnológica de Colômbia em convenio com o Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Engenheiro Agrícola pela Universidade Nacional de Colômbia, sede Bogotá. Líneas de pesquisa: água e cidade, gestão da água, e produção social do território.

JOSÉ ESTEBAN CASTRO, Investigador Principal, Conselho Nacional de Pesquisas Científicas e Técnicas (CONICET), Argentina. Professor Emérito da Universidade de Newcastle, no Reino Unido, e doutor em Ciência Política pela Universidade de Oxford. Fez amplas pesquisas sobre sociologia de conflitos em torno da água, sobre água e cidadania e sobre as configurações de poder em relação ao controle e gestão da água e dos serviços hídricos na Europa e na América Latina. Entre outros trabalhos no tema, publicou os livros *Water Power and Citizenship. Social Struggle in the Basin of Mexico* (2006) e *Água e Democracia na América Latina* (2016). É Coordenador da Rede WATERLAT-GOBACIT.

IAN COOK, Profesor no Departamento de Ciências Sociais da Universidade de Northumbria, Reino Unido. Completou seu Doutorado na Universidade de Manchester em 2008. Previamente foi professor nas universidades de Manchester, Portsmouth, e Liverpool. Ian também foi Pesquisador Visitante na Universidade de Estocolmo.

ABRAÃO BATISTA COSTA, Licenciado em Ciências Agrárias pela Universidade Estadual da Paraíba. Atualmente desenvolve pesquisa na área da sociologia política, que tem como foco, o Programa de Transferência de Renda Bolsa Família.

LUIS HENRIQUE CUNHA, Doutor em Desenvolvimento Socioambiental pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará (UFPA). É Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG) e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). Realiza pesquisas sobre processos de mudança socioambiental no semiárido nordestino. Coordenou o componente Mobilização Social do Programa Água Doce, articulado pelo Ministério do Meio Ambiente e voltado ao aproveitamento de águas subterrâneas salobras e salinas para abastecimento humano nas comunidades rurais do Nordeste.

JAVIER ECHAIDE, Doutor em Direito (Universidade de Buenos Aires -UBA), Advogado (UBA), especializado em direito internacional público, e Mestre em Relações Internacionais. Docente universitário na Universidade de Buenos Aires y na Universidade Nacional de Lomas de Zamora. Pesquisador do Instituto A. Gioja (Faculdade de Direito, UBA) e membro da Rede internacional de Pesquisadores WATERLAT-GOBACIT e de ATTAC-Argentina.

MARCIONILA FERNANDES é doutora em sociologia pela Universidade Federal de Pernambuco e pós-doutorado em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília professora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e do Mestrado em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba. Tem escrito sobre os

discursos do desenvolvimento e também na área de sociologia política, políticas internacionais e meio ambiente, estando agora finalizando uma pesquisa sobre a atuação de agências de promoção do desenvolvimento no semiárido do nordeste do Brasil. Organizadora do livro Gilberto Freire: região, tradição, trópicos e outras aproximações.

RAMONILDES ALVEZ GOMES, possui bacharelado em Serviço Social pela Universidade Estadual da Paraíba (1992), mestrado em Sociologia pela UFSCAR (1998), doutorado em Sociologia pela Universidade Federal de Pernambuco (2005) e pós-doutorado pela École des Hautes Études en Sciences Sociales (CRBC/EHESS - 2010) e pós-doutorado Université Paris Ouest Nanterre La Défense (2010) na França. Desde 2006 é professora permanente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Campina Grande. Com experiência de pesquisa, orientação (em nível de mestrado e doutorado), tendo se dedicado aos estudos sobre agricultura familiar, ruralidades contemporâneas, políticas públicas para o desenvolvimento rural, processos de enquadramento institucionais, sociologia rural e do desenvolvimento, agroecologia e dinâmicas sociais no semiárido nordestino.

BRUNO GRAH, Graduado em Serviço Social pela Universidade Federal de Santa Catarina (2013). Foi assistente social residente do programa de Residência Integrada Multiprofissional em Saúde (Alta Complexidade) no Hospital Universitário Polydoro Ernani de São Thiago, HU/UFSC entre 2013 e 2014. Atualmente é mestrando no Programa de Pós-Graduação em

Serviço Social (PPGSS) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

LEMUEL DOURADO GUERRA é professor Associado da Universidade Federal de Campina Grande e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Estadual da Paraíba. Atualmente é bolsista da CAPES, em estágio pós-doutoral na Universidade de Cambridge, UK. Tem discutido os discursos do Desenvolvimento e abordado o tema dos recursos hídricos sob uma perspectiva da Ecologia Política.

ANTÔNIO AUGUSTO ROSSOTTO IORIS, Engenheiro agrônomo pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Mestre em Gestão Ambiental pela Universidade de Oxford e Doutor em Geografia pela Universidade de Aberdeen, Reino Unido. Professor de Geografia da Universidade de Edimburgo. Tem como principais áreas de pesquisa neoliberalismo ambiental, desenvolvimento nacional e reformas do Estado e ecologia política da água. Foi editor do livro *Tropical wetland management: the South American Pantanal and the international experience* (2012) e autor de *The political ecology of the State: the basis and the evolution of environmental statehood* (2014).

JOAN MARTÍNEZ-ALIER, Catedrático em Economia e História Econômica e pesquisador do Instituto de Ciência e Tecnologia Ambientais (ICTA), da Universidade Autônoma de Barcelona. Autor de *Ecological Economics: Energy, Environment and Society* (1987) e *The Environmentalism of the Poor: A Study*

of Ecological Conflicts and Valuation (2002). Membro fundador e ex-Presidente da International Society for Ecological Economics. Foi membro (2000-08) do Comité Científico da Agencia Europeia do Meio Ambiente. É coeditor de *Getting down to earth: practical applications of Ecological Economics* (1996), *Rethinking Environmental History. World-System History and Global Environmental Change* (2007), *Recent Developments in Ecological Economics* (2008), e da série *Ecological Economics and Human Well-Being* publicada por Oxford University Press.

RODRIGO CONSTATE MARTINS, Professor do Departamento de Sociologia e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). É coordenador do Grupo de Pesquisa CNPq Ruralidades, Ambiente e Sociedade (RURAS). Tem experiência em estudos sobre governanças das águas, teoria social e meio ambiente e conflitos socioambientais em contextos de ruralidade.

CLÁUDIO ANTONIO DI MAURO, é docente e Diretor do Instituto de Geografia da Universidade Federal de Uberlândia, Estado de Minas Gerais. Docente aposentado pela Universidade Estadual Paulista Julio de Mesquita Filho –UNESP Campus de Rio Claro, São Paulo. Atuou como Geógrafo no mapeamento Geomorfológico do Brasil pelo Projeto Radam e RadamBrasil. Prefeito de Rio Claro de 1997 até 2000 e reeleito para o período de 2000 até 2004. Presidente dos Comitês das Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá (CBH-PCJ Paulista e Federal) pelo período de 1998 até o final

de 2004. Consultor pela UNESCO e Assessor na Agência Nacional de Águas (ANA) nos anos de 2005 2006 e 2007. Presidente Interino do Conselho de Curadores da Fundação de Apoio (FAU), Universidade Federal de Uberlândia. Professor do programa de Pós Graduação, Mestrado Profissional na UNESP, Campus de Presidente Prudente, São Paulo.

MYRIAM MITJAVILA, é Doutora em Sociologia (USP). Atualmente é Professora Associada do Departamento de Serviço Social e integrante do corpo docente permanente do Doutorado Interdisciplinar em Ciências Humanas da Universidade Federal de Santa Catarina. É coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Profissões e Instituições (UFSC/CNPq), Editora Associada do periódico Saúde e Sociedade (USP) e Pesquisadora Associada da Agencia Nacional de Investigación e Innovación – ANII (Uruguai). Áreas de pesquisa: risco, medicalização e biopolítica.

LUIZ ROBERTO SANTOS MORAES, Pesquisador e Professor Titular em Saneamento e Participante Especial do Mestrado em Meio Ambiente, Águas e Saneamento da Escola Politécnica, do Programa de Pós-graduação em Saúde, Ambiente e Trabalho da Faculdade de Medicina da Bahia e da Residência em Arquitetura, Urbanismo e Engenharia da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal da Bahia. Ph.D. em Saúde Ambiental (LSHTM/University of London), realizou estágio pós-doutoral em Gestão do Saneamento Básico na Universidade do Minho-Portugal e em Saneamento e Saúde Ambiental na Universitat de Barcelona-Espanha.

ELISANGELA SOLDATELLI PAIM, Pesquisadora, Instituto de Pesquisas Gino Germani (IIGG), Faculdade de Ciências Sociais - Universidade de Buenos Aires (UBA)

RENATA ROSSI, Administradora (ADM/UFBA), Mestre em Ciências Sociais e Doutora em Administração (UFBA), Pesquisadora do CIAGS/NEPOL da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia e do Grupo AGUAS do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), Brasil.

ALICE POMA, Doutora em Ciências Sociais (UPO y EEHA-CSIC, Espanha). Bolsista pós-doutoral DGAPA-UNAM (México) 2015-2016. Membro da Rede WATERLAT-GOBACIT, do Seminário Água, Território e Meio Ambiente (ATMA), e da Rede Mexicana de Estudos dos Movimentos Sociais. Seu interesse principal de pesquisa é a dimensão emocional e subjetiva da protesta, que ela estuda por meio da análise de experiências de conflitos ambientais auto organizados, utilizando técnicas de pesquisa qualitativa.

ELISABETE SANTOS, Socióloga (FFCH/UFBA), D.Sc. em Ciências Sociais (UNICAMP), Pesquisadora e Professora da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, Coordenadora do Grupo AGUAS do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), Brasil.

MARÍA JIMENA SASSO ROJAS, cientista política Universidade Nacional Autónoma de México (UNAM), Mestre em Estudos Socioambientais (FLACSO Equador) e candidata a Doutora em Ciências Políticas e Sociais, orientação Sociologia, pela Faculdade de Ciências Políticas e Sociais da UNAM. Seus temas de interesse são conflitos socioambientais associados com megaprojetos, água e território.

JAIRO BEZERRA SILVA é Doutor em Sociologia pela Universidade Federal de Campina Grande e professor adjunto de Sociologia da Universidade Estadual da Paraíba. Realizou pesquisas sobre os Comitês de Bacias Hidrográficas no Brasil, o Programa 1 Milhão de Cisternas e sobre os discursos das agências multilaterais relativos à Crise Hídrica Mundial e às estratégias de seu enfrentamento.

CIDOVAL MORAIS DE SOUSA, Bacharel em comunicação social e especialista em sociologia pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB) e doutor em geociências pela Universidade Estadual de Campinas. Professor dos programas de pós-graduação em Desenvolvimento Regional e Ensino de Ciências e Matemática da UEPB. Dirige a Editora Universitária EDUEPB. Integra grupos de pesquisas com interesse nos seguintes temas: mídia regional; comunicação pública da ciência; relações CTS (ciência, tecnologia e sociedade); educação e ciência; e ciência, tecnologia e desenvolvimento regional. Colabora com o PPGCTS da Universidade Federal de São Carlos. Autor e organizador de vários livros e artigos.

MARIA VALESCA DAMÁSIO DE C. SILVA, Doutora em Administração (UFBA), Mestre em Economia (UFBA), Pós-graduada em Metodologia do Ensino Superior (CEPOM), Graduada em Economia (UCSal) e Ciências Contábeis (UNEB), Maria Valesca Damásio de Carvalho Silva é Professora Adjunta da Faculdade de Ciências Contábeis da Universidade Federal da Bahia com atuação na graduação e mestrado, Vice chefe do Departamento de Ciências Contábeis, Integrante do grupo de implementação do Bacharelado em Ciências Contábeis- EAD na FCC-UFBA e Membro do Conselho Superior de Pesquisa e Extensão da Universidade (CAPEX). Também é Pesquisadora do grupo Aguas/CNPq e do PIBIC/UFBA e estudiosa da área de gestão pública, ciência política e metodologia científica e da pesquisa. Tem artigos publicados na área Contábil, Orçamento e Finanças Públicas, Metodologia da Pesquisa, Meio Ambiente e Gestão das Águas, Educação à Distância e Gestão/Política Pública.

ERIK SWYNGEDOUW, Catedrático em Geografia da Faculdade de Meio Ambiente e Desenvolvimento da Universidade de Manchester. Anteriormente, lecionou Geografia Humana na Universidade de Oxford. Escreveu inúmeros textos sobre ecologia política da água, governança urbana e economia política do desenvolvimento desigual. Entre seus livros recentes estão *Social Power and the Urbanization of Nature* (2004), *In the Nature of Cities* (2006) and *Liquid Power* (2015).

MÁRCIO JUNIOR TEIXEIRA DE LIMA, Mestre em sociologia pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar).

Os impactos socioambientais passaram a ocupar um lugar de destaque na emergência de graves conflitos sociais na América Latina, fazendo surgir movimentos sociais que deram sustentação às lutas populares e revelando as tensões e contradições resultantes das políticas macroeconômicas e de desenvolvimento. Uma análise destes processos parece confirmar a existência de um aparente paradoxo nos projetos de transformação social liderados por setores progressistas das sociedades latinoamericanas durante as últimas duas décadas: o princípio de que os avanços no plano da justiça social devem ter prioridade sobre as questões de justiça ambiental.