

ISSN 2056-4856 (Print)  
ISSN 2056-4864 (Online)



# **WATERLAT GOBACT**

**NETWORK**

## **WORKING PAPERS**

**Student Prize 2018**



**Vol. 6, N° 5**

**(in Portuguese and Spanish)**

Newcastle upon Tyne, Reino Unido, and Zacatecas, Mexico, December 2019

Cover Picture: Iron mining waste lake in Itabira, the “iron city”, Minas Gerais, Brazil, 22 March 2014.

Source: [WATERLAT-GOBACIT Flickr collection](#) (Attribution-NonCommercial Creative Commons)



ISSN 2056-4856 (Print)  
ISSN 2056-4864 (Online)

# **WATERLAT-GOBACIT NETWORK WORKING PAPERS**

Vol. 6, N° 5

Student Prize Series

WATERLAT-GOBACIT Student Prize 2018

Antonio Rodríguez Sánchez (Ed.)  
Newcastle upon Tyne and Zacatecas, December 2019



## **WATERLAT-GOBACIT Research Network**

5th Floor Claremont Bridge Building, NE1 7RU Newcastle upon Tyne, United Kingdom

E-mail: [waterlat@ncl.ac.uk](mailto:waterlat@ncl.ac.uk)

Web page: [www.waterlat.org](http://www.waterlat.org)

## **WATERLAT-GOBACIT NETWORK Working Papers**

### **General Editor**

Jose Esteban Castro

Emeritus Professor,  
Newcastle University  
Newcastle upon Tyne, United Kingdom  
E-mail: [esteban.castro@ncl.ac.uk](mailto:esteban.castro@ncl.ac.uk)

**Editorial Commission:** ([click here](#))



ISSN 2056-4856 (Impreso)

ISSN 2056-4864 (En línea)

# **Cuadernos de Trabajo de la Red WATERLAT-GOBACIT**

Vol. 6, N° 5

Serie Premio de Estudiantes

WATERLAT-GOBACIT Premio de Estudiantes 2018

Antonio Rodríguez Sánchez (Ed.)  
Newcastle upon Tyne y Zacatecas, México, diciembre de 2019



## Student Prize Series

WATERLAT-GOBACIT  
Student Prize 2018

### Corresponding Editor:

Antonio Rodríguez Sánchez

Autonomous University of Zacatecas  
Zacatecas, Mexico  
Email: handle\_tony@hotmail.com

### Corresponding authors:

For comments or queries about the individual articles, contact the relevant authors. Their email addresses are provided in each of the articles.

## Serie Premio de Estudiantes

Premio de Estudiantes  
WATERLAT-GOBACIT 2018

### Editor Correspondiente:

Antonio Rodríguez Sánchez

Universidad Autónoma de Zacatecas  
Zacatecas, México  
Email: handle\_tony@hotmail.com

### Autores Correspondientes:

Para enviar comentarios o consultas sobre los artículos individuales incluidos, por favor contacte a los autores relevantes, cuyos datos de contacto son provistos en cada uno de los artículos.

## Tabla de Contenidos

	Página
Presentation of the Student Prize Series .....	1
Presentación de la Serie Premio de Estudiantes .....	2
Introducción .....	3
“A gestão dos recursos hídricos em Minas Gerais, Brasil, durante as políticas neoliberais (1995-2014)” <i>Hildelano Delanusse Theodoro</i> .....	5
“Hacia una política de lo común. Experiencia de gestión comunitaria del agua en el municipio de Támesis, Antioquia, Colombia” <i>María Alejandra Villada Ríos</i> .....	32
“A água no contexto geoeconômico: recurso territorial estratégico traduzido em recurso hídrico para o agronegócio e a consequente geração de conflitos” <i>Renato de Toledo Peres</i> .....	56

## Presentation of the Student Prize Series and the issue

This issue of the WATERLAT-GOBACIT Network Working Papers is a product of the 2018 edition of the [Student Prize Competition](#), granted annually to master and doctoral thesis submitted by students who are members of the Network. This is the fourth issue of the Student Prize Series, and features three articles based on doctoral and master dissertations on public policy, anthropology and geography, successfully defended in universities from Brazil and Mexico. The papers reflect the work done by the students in our [Thematic Areas](#), in this case contributing particularly to [TA2, Water and Megaprojects](#) (Article 3), [TA3, Urban Water Cycle and Essential Public Services](#) (Article 2), and [TA6, Hydrosocial Basins, Territories, and Spaces](#) (Article 1).

Antonio Rodríguez Sánchez, from the Autonomous University of Zacatecas, Mexico, is the Co-ordinator of the Series and the editor of this issue. We are delighted to present the work of our students to the readers, and wish you a fruitful experience.

Jose Esteban Castro

General Editor

Newcastle upon Tyne and Buenos Aires, December 2019



## Presentación de la Serie Premio para Estudiantes y del número

Este número de los Cuadernos de Trabajo de la Red WATERLAT-GOBACIT es producto de la edición 2018 del Concurso [Premio para Estudiantes](#), otorgado anualmente a tesis de maestría y doctorado de estudiantes miembros de la Red. Este es el cuarto número de la Serie Premio para Estudiantes e incluye tres artículos basados en tesis de doctorado y maestría en políticas públicas, antropología y geografía, que fueron defendidas exitosamente en universidades de Brasil y México. Los trabajos incluidos reflejan la labor realizada por nuestros estudiantes en nuestras [Áreas Temáticas](#), en este caso contribuyendo particularmente al [AT2, Agua y Megaproyectos](#) (Artículo 3), [AT3, Ciclo Urbano del Agua y Servicios Públicos Esenciales](#) (Artículo 2) y [AT6, Cuencas, Territorios y Espacios Hidrosociales](#) (Artículo 1).

Antonio Rodríguez Sánchez, de la Universidad Autónoma de Zacatecas, México, es el Coordinador de la Serie y editor del número. Con placer les presentamos el trabajo de nuestras y nuestros estudiantes y les deseamos una experiencia fructífera.

José Esteban Castro

Editor General

Newcastle upon Tyne y Buenos Aires, diciembre de 2019

## Introducción

La presente publicación está integrada por artículos que surgieron de tesis presentadas a la edición 2018 del Concurso Premio para Estudiantes de la Red WATERLAT-GOBACIT. El objetivo del número es exponer, en forma de artículos, los resultados más relevantes de tesis participantes que no resultaron ganadoras del premio pero cuyos aportes teórico-metodológicos e investigativos ameritan ser difundidos y utilizados como fuentes de referencia. El número cuenta con tres artículos, uno de doctorado y dos de maestría. Dos de las investigaciones se realizaron en Brasil y otra, sobre Colombia, fue realizada en México.

El autor del primer artículo es Hildelano Delanusse Theodoro, de la Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG), Brasil. El objetivo del trabajo es analizar la forma en que los procesos de discusión y toma de decisiones influyeron en la gestión de recursos hídricos durante el período 1995-2014 en el Estado de Minas Gerais, Brasil, colocando el énfasis en el caso de la Cuenca hidrográfica del Rio das Velhas. La investigación se desarrolló mediante una revisión documental relacionada con cuestiones jurídicas, legislativas y modelos de gestión ambiental, con trabajo de campo que incluyó investigación participante y entrevistas con actores clave. El autor destaca entre sus principales conclusiones que, a pesar del discurso oficial sobre una gestión hídrica democrática y participativa en Minas Gerais, se verifica una fuerte presencia y control estatales en la toma de decisiones. Por lo tanto, propone trabajar en el fortalecimiento de un sistema organizacional que conduzca hacia una gestión eficiente, efectiva y eficaz, con énfasis en mejorar los mecanismos de soporte a través de la incorporación e interacción de las diversas experiencias y realidades existentes en la cuenca, principalmente a nivel local.

El segundo artículo es una contribución de María Alejandra Villada Ríos, del Colegio de San Luis (COLSAN), San Luis Potosí, México, quien plantea el objetivo de analizar críticamente los procesos de gestión comunitaria del agua en contextos locales. Como técnicas investigativas, la autora utilizó observación participante, entrevistas etnográficas y recorridos territoriales con la finalidad de conocer los procesos de comunalidad de la gestión del agua impulsada por la Asociación de Juntas Administradoras de Acueductos del Municipio de Támesis (ACUATAMESIS), en el Departamento de Antioquia, Colombia. Entre sus principales hallazgos, la autora destaca los conflictos y las situaciones tensas derivadas del choque de racionalidades entre las políticas estatales y la política de lo común, cuyos fundamentos difieren en cuanto a visiones y perspectivas relacionadas con el manejo y uso del agua. La autora destaca la relevancia actual de las prácticas comunitarias en la gestión del agua, debido a su importante relación con los procesos de territorialización, la defensa de tradiciones campesinas e indígenas y el reconocimiento a la participación política y comunitaria de las mujeres en las juntas administradoras, entre otros aspectos.

El tercer y último artículo corresponde a Renato de Toledo Peres, de la Universidad Estatal Paulista (UNESP), San Pablo, Brasil. El objetivo del trabajo, de tipo conceptual, es contextualizar al agua como un recurso territorial estratégico dentro de una realidad geopolítica internacional transformada desde la segunda parte del Siglo XX. El autor inicia con una reflexión sobre la tendencia a un viraje de la Geopolítica Clásica a la Geoeconomía y sus consecuencias para la "hidropolítica" en Brasil. Discute

la transformación del agua en un recurso territorial estratégico, particularmente a partir del desarrollo del “hidroagronegocio” como forma dominante de producción de alimentos y sus consecuencias, como los conflictos causados por el avance de este modelo productivo. El autor argumenta que estos conflictos son una expresión del proceso de transición de la Geopolítica clásica a la Geoeconomía, en la que los procesos de apropiación y uso del agua ocupan un lugar central, en un proceso desigual que perjudica a las clases menos favorecidas de la población.

Los tres artículos reflejan la diversidad temática, de enfoque y territorial, el compromiso con abordajes teóricos y con investigaciones con sustento empírico, a la vez que la visión crítica y a la vez propositiva que caracteriza a los trabajos de investigación que realizan los estudiantes de posgrado de la Red. Este número cumple la importante tarea de contribuir a su difusión ampliada.

Antonio Rodríguez Sánchez

Coordinador de la Serie Premio para Estudiantes

Unidad Académica de Ciencias Sociales, Universidad Autónoma de Zacatecas,  
Zacatecas, México

Diciembre de 2019

## Artigo 1

# A gestão dos recursos hídricos em Minas Gerais, Brasil, durante as políticas neoliberais (1995-2014)<sup>1</sup>

*Hildelano Delanusse Theodoro*<sup>2</sup>, Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, Brasil

### Resumo

A gestão de recursos hídricos tem se consolidado como uma questão de destaque nas agendas políticas regionais no Brasil, mas o entendimento sobre os limites das suas práticas e das suas escolhas políticas ainda estão por acontecer. Nesse sentido, o artigo apresenta uma análise da gestão ambiental no Estado de Minas Gerais durante o período 1995-2014, caracterizado por um enfoque político e econômico neoliberal, de forma a identificar possíveis tendências, limites e possibilidades para o desenvolvimento institucional e administrativo relacionados ao tema. Para tanto, foi realizada uma seleção de documentos que tratam sobre a inserção das políticas públicas nas agendas institucionais vinculadas direta ou indiretamente com a gestão de recursos hídricos. Estes documentos perpassam tanto as questões jurídicas, legislativas e executivas de atuação estatal, como também possuem informações que são relativas aos modelos de gestão ambiental que foram colocados em prática no Estado de Minas Gerais, no período de estudo. Assim, concluiu-se que as práticas de gestão de recursos hídricos no Estado foram muito influenciadas por prerrogativas de ações neoliberais, tanto pelo aumento do déficit público institucional do setor ambiental ou pelas dificuldades contextuais e políticas para se fazer uma gestão integrada, de longo prazo, dos recursos hídricos.

**Palavras-chave:** gestão de recursos hídricos; bacias hidrográficas; políticas públicas; institucionalização; neoliberalismo.

Recebido: outubro de 2019

Aceito: dezembro de 2019

---

<sup>1</sup> Artigo realizado a partir das pesquisas realizadas para completar a tese "Análise da gestão de recursos hídricos: Um estudo de caso do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas, Minas Gerais, Brasil". Doutorado em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos, Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil, 2017.

<sup>2</sup> E-mail: hildelano@yahoo.com.

## Abstract

Water resources management has become a prominent issue in Brazil's regional political agendas but understanding the limits of its practices and policy choices is yet to be achieved. This article presents an analysis of environmental management in the state of Minas Gerais during 1995-2014, a period characterized by a neoliberal political and economic approach. It seeks to identify possible trends, limitations, and possibilities for institutional and administrative development in this area. The research included a revision of documents dealing with the insertion of public policies in the institutional agendas linked directly or indirectly with the management of water resources. These documents cover legal, legislative, and executive aspects of State performance in this sector, as well as information related to the models of environmental management implemented in the State of Minas Gerais, during the period of study. The conclusions suggest that the practices of water resources management in the State were greatly influenced by neoliberal prescriptions, whether by the increase in the institutional public deficit of the environmental sector or by the contextual and political difficulties facing the implementation of long-term integrated management of water resources.

**Keywords:** waterresourcesmanagement; watersheds; publicpolicies; institutionalization; neoliberalism.

Received: October 2019

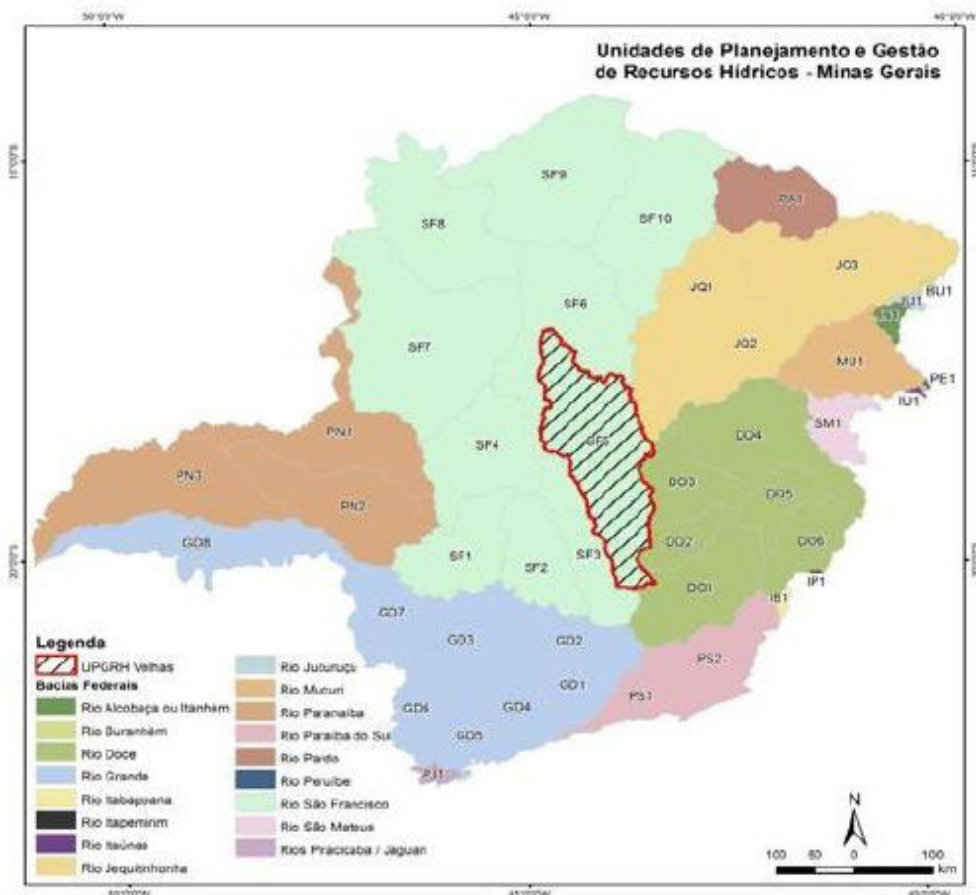
Accepted: December 2019

## Introdução

O Estado de Minas Gerais é caracterizado dentro do cenário político brasileiro como aquele que detém uma série de características muito próprias de atuação quanto ao seu aspecto institucional e de suas formas de atuação partidária. No caso da gestão de seus recursos hídricos, os desafios pela implementação dos mecanismos administrativos para a integração organizacional do sistema também são grandes, uma vez que:

- a. Minas Gerais possui atualmente 36 Comitês de Bacias Hidrográficas (CBH) que são organizados via Unidades de Planejamento e Gestão de Recursos Hídricos (UPGRHs<sup>3</sup>) e que contêm todos os 853 municípios mineiros (IGAM, 2010; CBHRV, 2015a; THEODORO, MARQUES, 2014). Eles foram organizados a partir de suas semelhanças geográficas, políticas e administrativas, essencialmente (Mapa N° 1). Os municípios podem pertencer a mais de uma bacia hidrográfica, visto que sua área territorial pode ocasionar essa situação (IGAM, 2014). Na prática, entretanto, as prefeituras optam, administrativamente, a participar mais ativamente de um comitê, visto os custos operacionais, temporais e políticos envolvidos (THEODORO, 2002; COSTA, 2008).

Mapa N° 1. Unidades de Planejamento e Gestão de Recursos Hídricos (UPGRHs) em Minas Gerais, 2010.



Fonte: CBHRV (2015a).

b. Minas Gerais possui duas importantes regiões metropolitanas:

1) Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH): é a terceira mais importante do país, constituída por 34 municípios, que abrigam 23,86% da população mineira e concentra 34% do Produto Interno Bruto (PIB) estadual. Belo Horizonte, capital do Estado é cidade polo da RMBH. É uma região predominantemente urbana, com 97,5% de sua população em área urbana e apenas 2,5% em área rural.

2) Região Metropolitana do Vale do Aço (RMVA): é constituída por quatro municípios, com 2,20% da população de Minas Gerais. A taxa média de urbanização da RMVA é de 98% (ADMBH, 2016).

c. Minas Gerais possui também duas regiões denominadas com o conceito de “Colar Metropolitano”, que significa, de acordo com AMDBH (2016), o conjunto dos municípios da região metropolitana, mas que não fazem parte desta. Existe o da RMBH (14 municípios) e o da RMVA (22 municípios).

d. O estado mineiro possui, no sistema federativo e republicano brasileiro, a função de agir como elemento de desenvolvimento e intermediação entre município e poder federal (JÚNIOR, 2006). O que demanda uma capacidade de articulação e desenho institucional descentralizado (JÚNIOR, 2013), o que nem sempre se constitui na prática (CAMARGOS, 2008), muitas vezes não sendo alcançado o nível local de intervenção socioambiental (BONTEMPO *et al.*, 2012; BORBA *et al.*, 2007; BRANNSTROM, 2004).

Em si, cada bacia hidrográfica possui um contexto histórico e institucional próprio, cabendo dizer que o período de ocupação das regiões relativo aos vários dos atuais CBHs mineiros, assim como os brasileiros, remontam basicamente entre os séculos XVI e XIX. Como destaque temos o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas (CBHRV) (Século XVII), CBH do Rio Araçuaí (Século XVII), CBH do Rio Pará (Século XVII); do Rio Araguari (Século XVIII), em território mineiro somente, e dois que partilham a bacia com outros estados: o CBH do Rio Paracatu (Século XVIII), compartilhado com o Distrito Federal (DF) e o Estado de Goiás (GO), e o CBH dos Rios Piracicaba e Jaguari (Século XVIII), compartilhado com o Estado de São Paulo.

Dessa forma, o propósito da realização da investigação aqui colocada é o de identificar possíveis tendências, limites e potencialidades destinadas ao desenvolvimento administrativo relacionado com o período 1995-2014, caracterizado por um modelo de desenvolvimento da perspectiva neoliberal, com grande atuação dos interesses setoriais da produção no Estado de Minas Gerais. Busca-se analisar então como os processos de discussão política e técnica e suas decisões influenciaram no planejamento estabelecido para os recursos hídricos estaduais. Em termos metodológicos, foi realizada uma seleção de documentos que tratam sobre a inserção das políticas públicas nas agendas institucionais vinculadas direta ou indiretamente com a gestão de recursos hídricos. Estes documentos perpassam tanto as questões jurídicas, legislativas e executivas de atuação estatal, como também possuem informações que são relativas aos modelos de gestão ambiental que foram implementados no Estado durante o período de estudo.



## A institucionalização regional mineira para a gestão hídrica

Com Já em termos de constituição de organismos de bacia, o território mineiro registrou um aumento dos mesmos, como em todo o território brasileiro, a partir da década de 1990, com a implementação do suporte jurídico e institucional para tanto. Institucionalmente, em Minas Gerais, no ano de 1987 foi criada a Fundação Estadual do Meio Ambiente (FEAM), através da Lei Estadual n° 9.525 (MINAS GERAIS, 1987)). Esse órgão surgiu como resultado das discussões das áreas técnicas da gestão ambiental mineira que visavam a existência de um órgão autônomo o suficiente para tentar formular e aplicar mecanismos de gestão, inclusive com a captação de recursos nacionais e internacionais “e, neste sentido, a criação de uma fundação seria a escolha mais congruente” (THEODORO, 2002, p. 50). Mais adiante, em 1995, via a Lei Estadual n° 11.903 (MINAS GERAIS, 1995), e como forma de tentar fazer interagir as agendas e órgãos ambientais que estavam em atividade, foi criada a Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD), vinculada com a FEAM, mas responsável pelo controle das atividades poluidoras, principalmente mineradoras; o Instituto Estadual de Florestas (IEF), vinculado com políticas de biodiversidade; e o Departamento de Recursos Hídricos do Estado de Minas Gerais (DRH), que era o órgão responsável pela gestão de recursos hídricos. Esse último foi anterior ao Instituto Mineiro de Gestão das Águas (IGAM), criado posteriormente em 1997, pela Lei Estadual n° 12.584 (MINAS GERAIS, 1997).

Juridicamente, a base de orientação se deu via a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) introduzida em 1997 (Lei Federal n° 9.433, BRASIL, 1997) e, logo após, a Política Estadual de Recursos Hídricos de Minas Gerais (PERH-MG), de 1999 (Lei Estadual n° 13.199, MINAS GERAIS, 1999). Essa última veio como substitutiva à antiga Lei Estadual n° 11.504, de 1994 (MINAS GERAIS, 1994), ampliando-a em relação aos instrumentos de gestão e ao conceito de gestão mais descentralizada e compartilhada. Essa base legal indicava um direcionamento da gestão na direção de uma descentralização administrativa via instrumentos jurídicos e administrativos de âmbito macro, tanto que em 1995 foi criado o Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERH) para dar suporte à temática hídrica em crescimento (CAMARGOS, 2008; FEAM, 1998). No referido período, as questões relacionadas aos usos dos recursos hídricos estavam sob a responsabilidade do Comitê Especial de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas (CEEIBH)<sup>4</sup> que era apenas de caráter consultivo, e não deliberativo, como se tornou o CERH (CBH ARAGUARI, 2016). Especificamente na Lei Estadual n° 13.199, realizada justamente em um momento de incremento de medidas de planejamento e controle ambiental no cenário nacional (NEDER, 2015; THEODORO, 2002), há destacadamente a indicação de medidas de subsidiariedade<sup>5</sup> que podem ser consideradas ainda mais rígidas do que a própria legislação federal. Cabe destaque, porém, do fato de que apenas em 2014, via o Decreto n° 46.636, de 28 de outubro do referido ano, o governo do Estado

---

4 É de interesse citar que essa sigla também pode ser encontrada na pesquisa de Kettelhut et al. (1998), quando os autores discutem as formas institucionais de implantação do modelo brasileiro via o modelo francês de gestão. Eles demonstram como que esses órgãos administrativos iniciais funcionaram mais como acompanhantes do que como dirigentes das políticas hídricas da época, identificando a criação do primeiro Comitê Especial de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas (CEEIBH) em março de 1978.

5 Pelo princípio da subsidiariedade, toda ação jurídica, institucional e administrativa que puder ser ordenada ao nível mais próximo do evento ambiental ocorrido deve ser realizada, de forma a poder conter cada problema em sua base local.



de Minas Gerais decretou o “Regulamento do Instituto Mineiro de Gestão das Águas – IGAM” (MINAS GERAIS, 2014). Tal Decreto também alterou outro, de nº 41.578, de março de 2001 (MINAS GERAIS, 2001), que regulamentava até este momento a própria Lei nº 13.199/99.

Por outro lado, a perspectiva do desenvolvimento desses mesmos arranjos, em bases mais descentralizadas e com apoio jurídico mais ágil ainda se encontra em construção. Nesse momento, a perspectiva de uma atuação de maior âmbito ao nível local foi iniciada dentro do desenho institucional público mineiro, inclusive como forma de incentivar/controlar a participação dos seus municípios no gerenciamento dos recursos naturais (AVRITZER, 2008). Da mesma forma, conta o fato de que pelo novo arcabouço jurídico, os comitês são órgãos normativos e deliberativos que tem como função a promoção das bacias hidrográficas via o gerenciamento integrado entre o poder local, regional e nacional.

Todavia, de acordo com as entrevistas realizadas e o estudo documental, essa pretensão, porém nunca se efetivou realmente para além do minimamente necessário e obrigatório para o cotidiano das decisões municipais. E tal cenário somente começou a mudar, regionalmente, com a implantação mais efetiva dos instrumentos de controle, principalmente a cobrança<sup>6</sup> pelo uso múltiplo dos recursos hídricos, sendo o CHBRV considerado como um exemplo direto dessa situação. O que remete a uma entrevista realizada na pesquisa com um representante do Comitê, para o qual “a cobrança é um processo a ser avançado, mas está onde deveria estar nesse momento”<sup>7</sup>.

Cabe explicar: em termos legais<sup>8</sup>, uma vez que os comitês de bacia hidrográfica no país e nos estados federados não possuem personalidade jurídica, eles não podem receber recursos diretamente para sua manutenção. Essa situação os leva a depender dos repasses a serem exercidos, no caso de Minas Gerais, da SEMAD e do IGAM. O problema é que nem sempre essas transposições de recursos alocados foram feitas adequadamente em relação aos percentuais estabelecidos nas leis. A saber, de acordo com o arcabouço jurídico mineiro, para a cobrança cabem duas destinações:

1) 7,5% desses recursos serão utilizados no pagamento das despesas com o custeio da agência de bacia hidrográfica ou da entidade a ela equiparada que ficará responsável por prestar apoio administrativo técnico e financeiro ao comitê de bacia hidrográfica;

2) 92,5% dos recursos serão investidos em estudos, programas, projetos e obras indicados no Plano Diretor de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica (SEMAD, 2016; IGAM, 2015).

---

<sup>6</sup> “A cobrança é um instrumento econômico de gestão das águas previsto na Política Nacional de Recursos Hídricos e na Política Estadual de Recursos Hídricos de Minas Gerais, tendo sido regulamentada nesse Estado pelo Decreto 44.046, de 13 de junho de 2005”, SEMAD (2016).

<sup>7</sup> As entrevistas no artigo são anonimizadas. Ver Lista de Entrevistas.

<sup>8</sup> Lei Federal nº 9.433/1997; Lei Estadual nº 13.199/1999; Lei Estadual nº 20.311/2012 (MINAS GERAIS, 2012); Decreto nº 44.046/2005 (MINAS GERAIS, 2005); Decreto nº 45.230/2009 (MINAS GERAIS, 2009).

## Métodos

Para a realização deste estudo, foi realizada uma seleção de diversos documentos que tratam sobre a questão da inserção das políticas públicas nas agendas institucionais vinculadas direta ou indiretamente com a gestão dos recursos hídricos. Assim, foram analisadas 62 Deliberações Normativas, 2 Planos de Recursos Hídricos, 69 Atas de Reuniões de CBHs, além dos registros de 26 entrevistas. Estes documentos perpassam tanto as questões jurídicas, legislativas e executivas de atuação estatal, como também possuem informações que são relativas aos modelos de gestão ambiental que foram colocados em prática em Minas Gerais, primordialmente no período entre 1995 e 2014.

Este recorte de tempo se refere ao início das tentativas de implantação de políticas econômicas caracterizadas por cortes nos gastos públicos, aproximação do setor estatal ao setor privado e a investimentos econômicos sobretudo para a infraestrutura de bens e serviços, em detrimento, muitas vezes, dos interesses sociais envolvidos. A busca por tal evidência se deu pela aplicação da triangulação de métodos de pesquisa de forma a integrar os dados e informações teóricas e empíricas acerca da gestão hídrica mineira. O que significa que a pesquisa aqui relacionou: 1) Pesquisa documental, baseada em leis, decretos, deliberações normativas etc.; 2) Pesquisa de campo, baseada na participação em eventos, cursos e reuniões relacionadas a organismos de recursos hídricos variados; 3) 26 entrevistas realizadas com lideranças de 17 instituições ativas no setor hídrico de Minas Gerais, para possibilitar a inclusão das variadas impressões dos segmentos envolvidos na gestão hídrica no Estado.

## Discussões e resultados

### A história política da região

A região pertencente ao Rio das Velhas só pode ser verdadeiramente conhecida a partir de sua história social e política e suas interações. Por estar localizada em uma larga e longitudinal extensão territorial que alcança algumas regiões do Estado de Minas Gerais, é uma bacia de perfil diferenciado no tempo e espaço. Sua ocupação se originou a partir da segunda metade do século XVII (BURTON, 1977; JOHNSON e LOPES, 2003), com um perfil que foi construído primeiramente a partir do ciclo da exploração do ouro até o século XVIII, quando houve o seu declínio. Simultaneamente houve o incremento dos setores de agricultura e pecuária, com destaque para a produção cafeeira do século XIX e leiteira do início do século XX (LISBOA, 2012). O ressurgimento da exploração mineral, que deu nome ao Estado "das minas gerais", ocorreu apenas na primeira metade do século XX, principalmente a partir da mineração do ferro, cobre, magnesita, ouro, dentre outros.

Esse caráter de várias culturas e setores de produção também pode ser encontrado no campo político na medida em que, tal como indica uma liderança entrevistada "os mineiros têm caráter de conciliação, negociação, gostam de conversar com todo mundo, mas pouco" (Lista de Entrevistas). Isso significa que a cultura política, considerada por alguns autores como fundamentais para ações de mobilização e participação sociais bem sucedidas (ABERS e KECK, 2004; FRÉROT, 2009; CUNHA, THEODORO, 2014),

foi aqui construída pela agregação e negociação (JOHNSSON, LOPES, 2003; LISBOA, 2012; GIL, 2008). E apesar da maior influência de sua Região Metropolitana e da capital do Estado (GARSON, 2009), “[a] vida política mineira é bastante federativa, ou seja, Belo Horizonte não centraliza a política estadual” (JOHNSSON, LOPES, 2003).

De fato, o Estado de Minas Gerais é local de origem de vários presidentes da República e histórico de possuir tendências políticas diversas, tendo o estado sido gerenciado por vários partidos. Em termos estaduais, a partir da redemocratização do país em 1985, o Estado teve tanto governadores de tendência liberal como também trabalhista. Foram todos eles efetivados via processos eletivos que foram iniciados nas eleições gerais de 1986 e que iniciaram um novo perfil dos políticos modernos brasileiros e suas relações com a sociedade civil e o setor privado (ALMEIDA, 2007).

Entre 1997, ano da implantação da Lei das Águas, e 2014, quando fecha o período da pesquisa, foram eleitos (ou assumiram por serem vice) como governadores 4 políticos de 2 diferentes partidos (TSE, 2015), sendo o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) eleito por 3 vezes e o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) uma vez no período. Cabe ressaltar que esses partidos encabeçaram alianças políticas junto a vários partidos menores e que dos governadores, dois deles, Aécio Neves e Antônio Anastasia, exerceram o cargo por mais de um mandato:

- 1) Eduardo Brandão de Azeredo, engenheiro mecânico, Partido da Social Democracia Brasileira, PSDB (1995-1999);
- 2) Itamar Augusto Cautiero Franco, engenheiro civil, Partido do Movimento Democrático Brasileiro, PMDB (1999-2003);
- 3) Aécio Neves da Cunha, economista, Partido da Social Democracia Brasileira, PSDB (2003-2007), (2007-2010);
- 4) Antônio Augusto Junho Anastasia, advogado, Partido da Social Democracia Brasileira, PSDB (2010-2011) (assumindo por ser vice-governador), (2011-2014) (assumindo por eleição).

Como é identificado, o período de implantação das legislações mais pertinentes sobre recursos hídricos em âmbito nacional e estadual se iniciaram no período de governo de Eduardo Azeredo com o PNRH 9.433/97, e Itamar Franco com a PERH 13.199/99, respectivamente. Já o período de formação do CBHRV (1998) se encontra ligado ao mandato de Eduardo Azeredo, porém sua efetiva aplicação se deu durante o primeiro governo de Aécio Neves (2003-2007), principalmente. Em seu primeiro mandato Aécio Neves garantiu a inclusão de políticas públicas de recursos hídricos ligadas ao Rio das Velhas, sobretudo a partir da influência da liderança exercida pelo Projeto Manuelzão (2017) na época. Essa influência se deu tanto pela presença da figura histórica de Apolo Heringer Lisboa, da Faculdade de Medicina da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), como pela proximidade de diálogo deste e do Projeto Manuelzão junto ao governo de Aécio Neves e de seu vice-governador, Antônio Anastasia, ambos do PSDB.

Esse perfil de tendência tradicionalista e ao mesmo tempo incorporador de políticas regionais tem seguido a lógica das articulações e coligações políticas de governo em Minas Gerais. Ao mesmo tempo, esse formato articulador é também observado principalmente a partir da redemocratização do país, e de forma crescente na maioria

dos estados da federação (ABERS, 2010; JOHNSON E LOPES, 2003). Da mesma forma, Minas Gerais também se caracteriza por ter uma economia de indústrias e serviços muito dinâmica e bastante variada, com foco em diversas áreas de atuação, de mineração a tecnologia de ponta (FEAM, 1998). E isso se revela no fato de que, ainda que não haja uma identidade única por toda a bacia hidrográfica do Rio das Velhas, por outro lado permite que haja identidades regionais em seu vasto território de 51 municípios. E isso foi proposto a ser reproduzido nas inúmeras subdivisões administrativas apresentadas durante o tempo de existência do CBHRV (THEODORO, 2002; CUNHA, THEODORO, 2014; IGAM, 2014; CAMARGOS, 2005, 2008). Essa diversidade regional acabou por caracterizar também a forma como o próprio CBHRV foi se criando, uma vez que foi construindo redes de colaboração de micro para macro abrangência via seu principal ator social e político inicial, o Projeto Manuelzão. Esse projeto foi o responsável por unir vários dos interessados na gestão hídrica em um grupo próprio de discussões e com metas concretas de ação, ao invés das políticas tradicionais na área, dispersivas: *"The Velhas experience moved in the opposite direction, starting by organizing dozens of small groups, the Manuelzão Committees, and connecting them together under one umbrella"* (ABERS, 2007, p. 1459).

Tais relatos, contrapostos às documentações e trabalho de campo identificaram problemas institucionais citados principalmente a partir do segundo mandato (2004-2008) do governador Aécio Neves, do PSDB. Ele conseguiu polarizar sua agenda pública pelo cunho supostamente desenvolvimentista no Estado mineiro pautado em políticas econômicas consideradas neoliberais e de forte relação com os setores privados. Simultaneamente, porém, fez uma aproximação com os setores da sociedade civil vinculados com a gestão ambiental e hídrica no sentido de incorporar algumas das demandas destes, destacadamente a "Meta 2010". A meta foi a proposta da recuperação da navegabilidade e da volta dos peixes ao Rio das Velhas como sinal de recuperação socioambiental da região. O tempo, no entanto, demonstrou que o apoio dado à gestão ambiental e hídrica foi menos do que o esperado, pois, segundo uma liderança entrevistada, "as opções e prioridades do governo estadual e municipal, de Belo Horizonte, para o meio ambiente, mudaram ou nunca foram essas na verdade, sabe?" (Lista de Entrevistas). Um dos exemplos mais citados durante a pesquisa foram as ações relativas às intervenções na infraestrutura urbana de Belo Horizonte e sua região metropolitana, que possui uma rede de bacias hidrográficas variadas. Especificamente, foram canalizados diversos trechos do Ribeirão Arrudas (dentre outros), afluente do Rio das Velhas, inclusive na região central da cidade, para a criação do que foi denominado como "Boulevard Arrudas". Esse foi um projeto de intervenção urbana com forte impacto de controle dos cursos de água para possibilitar a suposta revitalização de vias de alta densidade de tráfego na área central da metrópole. Tal ação foi considerada na contramão das propostas de desenvolvimento sustentável existentes na capital, destacadamente o Programa de Recuperação Ambiental de Belo Horizonte (DRENURBS) (BONTEMPO, *et al.*, 2012).

Este programa tem um histórico em relação às tentativas da gestão institucional local em melhorar e controlar os recursos hídricos da capital mineira, com a reversão dos seus córregos não canalizados. É uma proposta, distinta da utilizada tradicionalmente pelos governos, o que faz dela alternativa para questões de drenagem urbana convencionais. O Programa DRENURBS / NASCENTES foi lançado pelo Município de Belo Horizonte, por meio da extinta Secretaria Municipal de Política Urbana. Elaborado para ser

implementado em fases sucessivas, o DRENURBS visa promover a despoluição dos cursos d'água, a redução dos riscos de inundação, o controle da produção de sedimentos e a integração dos recursos hídricos naturais ao cenário urbano. A Prefeitura de Belo Horizonte, ao criar o Programa DRENURBS, trouxe como inovação a proposta de inclusão dos cursos d'água na paisagem urbana, evitando-se as tradicionais canalizações. Há, também, o desafio da despoluição de suas águas, o que leva à busca de projetos que possam integrar serviços urbanos como a coleta de lixo e de esgotos ao serviço de drenagem das águas pluviais. Portanto, a área de trabalho deixa de ser apenas o leito do córrego para abranger toda sua bacia de drenagem.

Essas formas antagônicas de se lidar com os recursos hídricos na bacia hidrográfica do Rio das Velhas demonstram como integrar a gestão municipal, metropolitana e regional é um tema complexo no país (FREY, 2012). São visões de mundo (propostas convencionais e alternativas) que poderiam coabitar o mesmo espaço e serem discutidas conjuntamente. Mas, na realidade, elas são vistas como antagônicas em termos da aplicação técnica versus a concepção mais socioambiental, como salienta Moreira (2013). Existem críticas gerais em relação às políticas públicas de recursos hídricos não só na bacia hidrográfica do Rio das Velhas como também na bacia hidrográfica do Rio Pará, que é limítrofe e semelhante em algumas demandas (por melhoras na quantidade/qualidade de água, por exemplo) e de origem de formação técnica (com presença de lideranças reconhecidas como fortes em termos técnicos e sociais (JOHNSSON e LOPES, 2003). Após 12 anos de governo consecutivos da coligação liderada pelo PSDB no Estado de Minas Gerais, em 2014 foi eleita a coligação de oposição, liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT). O Governador eleito foi o ex-Prefeito de Belo Horizonte (2005-2008) e ex-Ministro de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (2011-2014) do primeiro mandato da Presidente Dilma Vana Rousseff, o economista Fernando Damata Pimentel (com mesma formação de Aécio Neves). Foi a primeira vez que o Partido dos Trabalhadores (PT) assumiu o governo mineiro como líder da coligação partidária da qual fez parte, com um discurso de investimentos consistentes na área de infraestrutura estadual, para o período 2015-2018. Esse período, entretanto, não é abarcado na presente pesquisa, o que impossibilita uma análise comparativa entre as linhas de atuação dos planos de governo e ações das duas coligações (lideradas pelo PSDB e o PT respectivamente). Tidas como adversárias em pleitos anteriores para o setor de recursos hídricos, apenas a partir de 2019 parecia que tal exercício será passível de ser realizado. Porém, adiante é realizada uma série de identificações sobre de quais formas as políticas públicas do Estado mineiro e do CBHRV em particular, ocorreram. Todavia, tal análise longitudinal pôde ser realizada, por exemplo, no caso do CBH-Santa Maria, no Estado do Rio Grande do Sul (RS), ou no caso do Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Sustentável da Bacia do Rio Taquari (COINTA), nos Estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, ambos no final dos anos 1990 e início dos anos 2000. Nesses locais as mudanças político-administrativas estaduais modificaram as perspectivas de ação dos órgãos ambientais e geraram novas formas de interação entre os atores institucionais envolvidos (JOHNSSON E LOPES, 2003; ABERS, 2010).

Em essência, a história política da região do Rio das Velhas é mais caracterizada por laços de colaboração municipal inter-regional. Um exemplo dessa interação é a RMBH, formada por 34 municípios e que possui uma crescente experiência na criação e gestão de espaços de interação social e política em sua área de abrangência. Essa



região possui um conjunto de organismos de gestão usualmente pouco vistos em áreas urbanas, tais como: Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano; Agência de Desenvolvimento Metropolitano; Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte (GRANBEL); Grupo de Governança Metropolitana; Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte; Assembleia Metropolitana e de um Fórum Metropolitano (FREY, 2012; PBH, 2013; AMDBH, 2016; SEDRU, 2011). Especificamente em relação ao gerenciamento hídrico é preciso analisar que há relação complexa que se dá na região, sendo que o CBHRV não pode ser compreendido apenas em si mesmo, mas como parte de um sistema maior de interferências, como pode ser visualizado comparativamente no Quadro N° 1 (no Apêndice) adiante. Nele fica mais identificada que não são somente os municípios da bacia hidrográfica do Rio das Velhas que são impactos na gestão desse rio. Ao contrário, na região do comitê há também os municípios da RMBH e também os municípios do já citado “colar metropolitano”, o que totaliza um conjunto de 75 municípios que sofrem diferentes influências das políticas públicas que vão sendo realizadas, dadas as suas possíveis interfaces (SEDRU, 2011; OLIVEIRA, 2006; REZENDE e HELLER, 2008; MOREIRA, 2013).

Todavia, mesmo com uma forte presença do aparelho estatal ao nível metropolitano, ainda não se consolidou uma efetiva participação social pública nos processos de tomada de decisões (FREY, 2012; BONTEMPO *et al.*, 2012), o que favoreceria o surgimento de novas possibilidades de lideranças, aprendizagens institucionais etc., tal como já destacou GARSON (2009). E ao mesmo tempo em que há uma crescente institucionalização na gestão hídrica desta área, ela sofre dos mesmos problemas encontrados em outras RMs brasileiras, tais como a da bacia do Rio Gravataí (RS), que abarca o Município de Porto Alegre, ou a bacia do Alto Tietê (SP), que abarca São Paulo: complexidade das interações institucionais; níveis variados de demandas sociais; problemas ambientais crescentes etc. (TUCCI, 2001). E esse cenário de maior colaboração municipal inter-regional identificado no CBHRV é diferente, por exemplo, do CBH Litoral Norte (SP) ou CBH da bacia do Rio Itapicuru, no Estado da Bahia (BA). Nesses organismos de bacia há um histórico mais concorrencial e clientelista, mas não tanto ao nível “de algumas alianças, independentes de posições partidárias” (entrevista com liderança; Lista de Entrevistas), da maneira como é encontrado no CBH-PCJ (Minas Gerais e São Paulo) – já citado como exemplo sobre a construção de uma identidade regional. Isso porquê, ao retomar a análise sobre o contexto político de Minas Gerais, vale lembrar que no recorte temporal sobre a atuação do CBHRV, Minas Gerais foi governada pelo PMDB durante 4 anos no governo de Itamar Franco (com apoio dos setores de centro-esquerda) e pelo PSDB via os governos de Eduardo Azeredo, Aécio Neves e Antônio Anastasia (com apoio do PMDB e de suas lideranças em quase todo o período) durante 10 anos.

Por outro lado, o desenho institucional do CBHRV delimitou objetivamente desde seu início (CUNHA, THEODORO, 2014), via Deliberações Normativas (DNs)<sup>9</sup>, um viés de gestão mais favorável à atuação da sociedade civil, mesmo que sua origem tenha sido claramente influenciada pelo Estado. Isso demonstra, por um lado, uma tentativa dos movimentos sociais se contraporem a tal postura política desenvolvimentista e de racionalização do Estado e, por outro lado, a capacidade das lideranças do CBHRV em se

---

9 O Colar Metropolitano tem recebido propostas para a incorporação de novos municípios em sua formação, tanto em relação aos impactos advindos das atividades produtivas do Município de Belo Horizonte, como também por conta das possibilidades políticas de tal adesão.

articularem nos bastidores das políticas públicas para se posicionarem conjuntamente ao governo estadual. Isso tornou esse comitê com menos conflitos identificados do que, por exemplo, os que ocorreram no Comitê de Gerenciamento da Lagoa da Conceição no Estado de Santa Catarina (SC), onde os poderes municipal/estadual e usuários estiveram em conflito por várias vezes desde sua formação em 2001. Em Minas Gerais, e, sobretudo, no CBHRV, a política de negociação entre pares (GIL, 2008) se tornou uma característica recorrente mais do que conflitos explicitamente estabelecidos (THEODORO, 2002; COSTA, 2008; MOREIRA, 2013; THEODORO e MARQUES, 2014).

Mas para se ampliar uma reflexão sobre o cenário político envolvido na gestão do Rio das Velhas, vale identificar que durante o período de pesquisa estabelecido, 1998-2012, o país possuiu três diferentes governantes federais, e dois partidos de coligações partidárias diferentes:

1) Fernando Henrique Cardoso, sociólogo, Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) (1995-1999), (1999-2003);

2) Luís Inácio Lula da Silva, metalúrgico, Partido dos Trabalhadores (PT) (2003-2007), (2007-2011);

3) Dilma Vana Rousseff, economista, Partido dos Trabalhadores (PT) (2011-2015).

Ao se fazer uma comparação entre os cenários políticos dos governos nacionais e regionais expostos, em termos práticos o panorama é que entre os anos de 1998 e o final de 2002, o Estado de Minas Gerais, via Eduardo Azeredo e Aécio Neves (PSDB) esteve na mesma base governista federal (Fernando Henrique Cardoso, PSDB) e que entre 2003 até 2012, via Aécio Neves e Antônio Anastasia (PSDB), esteve na base oposicionista ao governo federal (Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Vana Rousseff, do PT).

### O período de gestão institucional neoliberal

Como anteriormente colocado, a base de atuação para políticas públicas ambientais a partir da segunda metade da década de 1990 foi primordialmente moldada a partir das perspectivas de atuação das coligações coordenadas pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e ao nível estadual:

[p]olíticos de características tradicionalmente neoliberais e que promovem medidas tradicionais de gestão ambiental, baseadas em alto nível de controle institucional e político das organizações, fortes laços com o setor industrial (no caso, FIEMG, principalmente) e projetos de infraestrutura urbana passíveis de críticas (BONTEMPO *et al.*, 2012, p. 12).<sup>10</sup>

Essa configuração acabou por estabelecer uma histórica política regional onde a presença governamental se consolidou por todas as esferas de decisão sobre os recursos naturais e os recursos hídricos, em particular. Mais ainda, o modelo desenvolvimentista,

---

<sup>10</sup> FIEMG: Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais.

com foco em subsídios industriais de largo porte e aparelhamento técnico, ajudou também a moldar um sistema de tomada de decisões igualmente técnico e com possibilidades aquém das demandas para a participação efetiva da sociedade civil organizada e do público comum em geral.

Uma possível explicação para esse contraste entre a demanda por maior participação e deliberação dentro das políticas públicas participativas emergentes após as décadas de 1980 e 1990 e o posicionamento refratário e desenvolvimentista mineiro pode ser encontrado no modelo de racionalidade institucional, inicialmente aplicada no governo de Eduardo Azeredo (1995-1999). Esse posicionamento está adequado, inclusive, ao alerta de Swyngedouw (2005) e Castro (2005) de que a racionalidade governamental cada vez mais acontece pela reformulação do Estado em um contexto de atuação neoliberal. Tanto que, nesse período começou a implantação de políticas de privatização dos sistemas de serviços do Estado de Minas Gerais, inclusive em seu sistema financeiro, como o Banco de Crédito Real de Minas Gerais (CREDIREAL) e, principalmente, o Banco do Estado de Minas Gerais (BEMGE).

Em relação a instituições vinculadas ao meio ambiente, Eduardo Azeredo tentou privatizar empresas do setor elétrico, tais como Furnas e, com destaque, a Companhia Energética de Minas Gerais (CEMIG), onde houve venda de ativos que alcançaram mais de um terço de suas ações transferidas ao setor privado. Essa situação foi posteriormente modificada pela atuação do Governador Itamar Franco que, sendo do PMDB e com apoio dos setores de centro-esquerda, conseguiu reverter e anular esse acordo de acionista via justiça, uma vez que ele não havia sido discutido e aprovado na Assembleia Legislativa do Estado. Da mesma forma, Itamar Franco se posicionou fortemente contrário ao movimento de privatização de Furnas e dos setores públicos como um todo. Ele se posicionou na direção de uma recuperação dos serviços públicos, com base em uma melhor organização do desenho institucional existente e que havia sido parcialmente atingido pela perda de patrimônio oriunda das ações dos últimos dois anos de mandato de Eduardo Azeredo.

Outro fato relevante é analisar o que representou longitudinalmente os 12 anos sequenciais de governos do PSDB e suas coligações (Aécio Neves, Antônio Anastasia, Alberto Pinto Coelho) em Minas Gerais. Como descrito, baseados destacadamente sob o viés de uma racionalização da máquina pública pelo “choque de gestão” iniciado inclusive anteriormente, no governo de Eduardo Azeredo, a partir de 1995, os modelos de cunho neoliberais em bens e serviços públicos foram formalmente implantados em seus planos, programas e projetos. Ao discurso da implantação de políticas anticíclicas para contenção de gastos e, também, estimular a economia mineira, adicionou-se o pressuposto estímulo ao setor industrial.

Mas, por outro lado, de acordo com a Secretaria de Estado do Meio Ambiente, em relatório do Governo de Minas Gerais em 2015<sup>11</sup> e também na mídia (GOVERNO DE MINAS GERAIS, 2015) em Minas Gerais havia, para o ano de 2015, numerosos processos administrativos parados: 2.700 processos de licenciamento, 5.300 processos para intervenção florestal e 110.000 autos de infração, equivalentes a mais de 150 milhões de dólares. Mais ainda, especificamente para a área de recursos hídricos, existiam mais de 14.000 outorgas para uso da água não liberadas. De acordo com tal documento,

---

<sup>11</sup> Vide ASSUVE (2005).



as principais atividades afetadas incluem as relacionadas com mineração, indústria química, serviços e comércios em geral. Mesmo que publicado a partir da atuação do novo governo do Estado eleito pelo Partido dos Trabalhadores, na gestão de Fernando DAMATA Pimentel (2015-2018), os números podem ser considerados fortes indicadores das práticas neoliberais utilizadas nos anos precedentes. O déficit público instalado, ao redor de 2.5 bilhões de dólares, para valores de 2015 foi identificado pela Controladoria-Geral do Estado, que também constatou a perda da capacidade de gerenciamento em Minas Gerais, com aumento considerável no custeio administrativo e contratos sem gerenciamento integrado, com comprovação de gastos. O que dota de nexos as afirmações recorrentes nas entrevistas realizadas de que há um crescente desmantelamento do IGAM em especial, e dos órgãos ambientais, em geral, no território mineiro. Mais ainda, houve uma ênfase grande em que nos últimos anos do período do estudo, principalmente com o advento do governo de Antônio Anastasia (2010-2014; PSDB), tal desestruturação foi acentuada e que os programas de governo não estabeleceram uma participação mais ativa da temática de recursos hídricos na agenda estatal.

Esse cenário de revisão sobre os anteriores mandatos realizados em Minas Gerais de certa forma reforçam a crítica de Swyngedouw, citando a Bob Jessop, de que, conceitualmente separados, na realidade, Estado e mercado estão intimamente interconectados e essa proximidade deve ser acompanhada de perto pelos setores sociais, já que *"the social relations that produce and sustain capitalist economic forms require extra-economic rules and institutions to function"* (SWYNGEDOUW, 2005: 1995). O que indica que há realmente um descompasso entre as políticas de nível micro e macrorregional para a gestão hídrica no país, o que salienta a importância de processos integrados de longo prazo. De forma geral o que se identificou é que a gestão integrada de recursos hídricos ainda é uma política em construção nas agendas municipais e estadual e seus impactos ainda são, segundo Biswas (2008), marginais, seja em relação à sua inclusão nas discussões nas agendas públicas e, principalmente, nas implantações de políticas que são para além de projetos de infraestrutura. Os desafios para a consolidação de uma gestão participativa e integrada dos recursos hídricos não residem simplesmente nos tamanhos e/ou localizações geográficas das bacias hidrográficas em questão. Eles estão também no tamanho dos seus respectivos governos, que poderiam gerar menos ou mais conflitos de interesses, mas sim como esses possíveis conflitos são gerenciados para consensos coletivos futuros. Tanto que, para Rothstein e Teorell (2008), o tamanho que um governo possui não seria capaz de determinar a qualidade que este governo exerceria sobre seus cidadãos, mas sim sua capacidade em seguir as regras do jogo institucional estabelecido.

Consequentemente, as diferenças existentes entre os diversos organismos de bacia em termos de suas atuações, processos e resultados, podem estar vinculadas diretamente ao fato que Abers (2007; 2010); Johnsson e Lopes (2003); e Luchini (2000) identificam como leituras e aplicações distintas da Política Nacional de Recursos Hídricos – Lei Federal 9.433/97 e, também, das leis estaduais efetuadas pelos diferentes grupos de interesses envolvidos<sup>12</sup>. Isso se dá não só pelas distintas configurações

---

12 O CBHRV ou o CBH Paracatu, por exemplo, estão entre as maiores bacias hidrográficas do Estado de Minas Gerais e, mesmo assim, têm apresentado gestão mais consistente e capacidade de interação institucional do que outros comitês regionais. O CBHRV, inclusive, é atualmente (2016), o comitê com maior capacidade de arrecadação de recursos advindos da aplicação do instrumento de cobrança pelo

políticas existentes em cada bacia hidrográfica, como também pelas diferentes relações formais e informais envolvidas. E no Brasil essa situação pode ser quase que definidora do sucesso ou não de uma dada política pública ao nível municipal ou regional. Para o exercício de políticas hídricas mais bem estruturadas e com maior capacidade de permanência no tempo (efetividade) e no espaço (descentralização), a capacidade dos CBHs pesquisados, em gerar e manter alianças se mostra fundamental para tal sucesso. Pois por um lado essas alianças formalizadas ou de bastidores (ABERS, 2007; LISBOA, 2012), criam novos ambientes de interações e, por outro lado, possibilitam (re)arranjos institucionais inerentes aos processos de gestão e ao diversificado contexto brasileiro (ALMEIDA, 2007). Como salientam Johnsson e Lopes (2003), as instituições formais brasileiras são historicamente frágeis e pouco abertas para a participação do cidadão comum, salvo a partir do período-pós ditadura<sup>13</sup>. E como também destacam Abers *et al.* (2009) e Theodoro (2002), essa característica de um “engessamento institucional” deve ser considerada para a gestão compartilhada das políticas públicas, uma vez que o país possui um alto índice de descentralização fiscal, fragmentação política e fortes elites locais.

Nesse sentido, os CBHs e consórcios podem ser compreendidos mais como espaços para a formação de acordos (consultivos) sobre questões essencialmente públicas do que como mecanismos (deliberativos) para o controle do Estado e do setor privado pela sociedade em geral (ABERS *et al.*, 2009; CUNHA; THEODORO, 2014; LISBOA, 2012). Conseqüentemente, os níveis de influência nos processos institucionais por parte desses organismos de bacia serão proporcionais ao(s) nível(is) organizacional(is) que possuem em termos formais e informais. Em termos de suas possibilidades de exercerem colaboração entre as partes internas e externas aos seus processos de decisão (ANSELL e GASH, 2007). Os CBHs demonstram-se como novas propostas e práticas de participação que só recentemente foram incorporadas às políticas de gestão pública. Tais como, por exemplo, os conselhos de políticas presentes, por exemplo, na Lei Orgânica de Saúde (LOS) e da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) – como visto em Avritzer (2008), assim como de planejamento público (Planos Diretores Municipais, Orçamentos Participativos, etc.) – como discutidos em Menegat (2000), Abers (2010), Cunha e Theodoro (2014) e Avritzer (2008). Na verdade, as críticas ao real alcance e influência que arenas de consulta e deliberação em geral, e organismos de bacia em particular, conseguem exercer no cotidiano dos processos de tomada de decisão encontra suporte em crescente bibliografia nacional e internacional sobre o tema (FURLONG, 2010; FUNG e WRIGHT, 2003; COSTA, 2008; GUERRERO *et al.*, 2015; SWYNGEDOUW, 2005; EMPINOTTI, 2011; CASTRO, 2005). Isso foi também identificado em trabalhos comparativos sobre a literatura de políticas públicas e/ou meio ambiente (GREEN, 2007; TRAWICK, 2005; TOTTI e AZEVEDO, 2013; OLIVEIRA, 2006; THEODORO e MATOS, 2015; BRANNSTROM *et al.*, 2004). É uma tendência que deve ser considerada como um indicativo sobre o longo caminho que as políticas públicas de recursos hídricos ainda devem avançar rumo ao aumento da descentralização administrativa e da participação social.

Como pode ser visto em FUNG e WRIGHT (2003), existem muitas dificuldades na consolidação de perspectivas de participação mais justa e democrática. O Brasil, por exemplo, se caracteriza como um país com forte autonomia municipal em um estado

---

uso múltiplo dos recursos hídricos de sua bacia hidrográfica (IGAM, 2016; PIH, 2016).

<sup>13</sup> Vide Veiga e Magrini (2013) sobre situações similares no contexto internacional.

federativo que é omissa com as Regiões Metropolitanas (FREY, 2012), em um cenário que acaba por dificultar ações locais recorrentes. Por outro lado, pode ser identificado o incremento de estruturação desse desenho institucional pela gradativa incorporação de instrumentos econômico-financeiros baseados em cobrança por uso múltiplo de recursos hídricos, tanto em termos internacionais como nos estados brasileiros. Esse contexto se assemelha bastante aos achados de Harpham e Boateng (1997) que já indicavam que as tendências sobre desenvolvimento no mundo atual, a partir dos anos 2000s (incluindo o Brasil) estariam muito baseadas na emergência de uma economia de mercado que estaria cada vez mais inserida em sistemas políticos pluralistas. O que indica que a interação entre as dimensões políticas, institucionais e econômicas são um caminho a ser frequentemente trilhado pelas políticas públicas em geral. O problema, como indica Abers *apud* Fung e Wright (2003) é que os governantes têm pouco interesse em transferir poderes deliberativos para grupos formados por cidadãos comuns, com pouca ou nenhuma experiência além de votar, em processos que são complexos, frustrantes e que consomem variados recursos de seus participantes. De forma geral os estudos de casos indicam que essa inclusão ainda precisa acontecer.

No caso específico dos CBHs mineiros, e tal como destaca a discussão clássica de Putnam (1998), a inclusão da sociedade civil nas discussões políticas dos recursos hídricos se mostrou fundamental para o nível de capilaridade dos CBHs mineiros. Isso significa que aqueles comitês que souberam se articular politicamente junto aos poderes constituídos, e não apenas se mostraram resistentes aos mesmos, obtiveram um reconhecimento e legitimidade mais amplos do que naqueles onde houve pouca interação política-administrativa. O que leva à afirmação de uma liderança entrevistada do setor dos usuários de que “longe da sociedade não se gerencia recursos hídricos. Ainda mais em uma área onde acontece omissão do Estado” (Lista de Entrevistas). Nessa mesma linha de raciocínio, a questão da transparência no acesso a informações sobre o cotidiano dos comitês é bastante diferente entre os CBHs mineiros, o que demonstra diferentes estruturas de funcionamento. Enquanto alguns possuem páginas na Internet com muitas informações, atualizadas, de seus cotidianos. Em outros, essa possibilidade de acompanhamento social é mais difícil, ao menos virtualmente. Porém ao se verificar as datas de fundação, história de formação e até também notícias na mídia e eventos realizados, é possível se identificar que os CBHs mais recentes têm demonstrado maior capacidade de comunicação social juntos aos seus parceiros e comunidade em geral.

## Conclusões

Cabe aqui reforçar, primeiramente, a ainda necessária consolidação dos processos de participação e controle social que são vinculados ao gerenciamento de recursos hídricos em Minas Gerais e no Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas (CBHRV), em particular. Devido aos fatos relatados, a estrutura de acompanhamento e influência de um CBH frente à estrutura de atuação e controle do Estado ainda é díspar e se encontra em processo de consolidação. A autonomia tão desejada pelos atores sociais, principalmente aqueles oriundos da sociedade civil, é reprimida em nome dos interesses de atuação estatal que, eventualmente, não exerce um reconhecimento das demandas desses atores em suas definições de agenda ambiental, tal como relatado sobre alguns conflitos de interesses existentes.

O estudo revelou que há realmente uma relação paradoxal entre as demandas governamentais que visam ao desenvolvimento de um modelo mais integrado e descentralizado de gestão, mas que, ao mesmo tempo, deixa que o mesmo aconteça apenas na medida em que não dificulte seus interesses de agenda política, inclusive com foco neoliberal. O que indica que há mesmo lacunas na gestão presente no cenário da gestão presumidamente democrática e participativa no comitê estudado, uma vez que a influência estatal se faz presente quando há resistência aos seus interesses.

Objetivamente, há uma autonomia para a gestão democrática e participativa no discurso, mas o que se identificou de fato foi uma relevante presença do Estado nas práticas do comitê pesquisado. Exemplos para isso não se prendem somente ao controle sobre as ações do CBHRV no que tange às determinações de outorgas ou cobranças por uso de recursos hídricos, mas também na estruturação de mobilização social e projetos de intervenção da bacia. Ao mesmo tempo, o CBHRV foi o gerador da estrutura de gestão de recursos hídricos em Minas Gerais, e dentro de uma lógica exógena de desenho institucional, o Estado também se comporta como seu definidor de atuação, mesmo que, pretensamente, se tenha um contexto democrático e participativo de gerenciamento.

Significa, por um lado, uma demonstração do imenso caminho a ser ainda trilhado pelos atores sociais institucionais envolvidos com a gestão hídrica estadual em busca de uma autonomia real de consulta e deliberação de ações e, por outro lado, denota como a boa governança também se encontra inserida em uma realidade de controle institucional muito presente, a confirmar o pressuposto original deste trabalho. O que pode ser identificado a partir desta interação poderia ser traduzido, ao nível de um desenvolvimento institucional, em três aspectos que precisariam ser fortalecidos: 1) consolidar um sistema organizacional que se conduza por meio de uma gestão eficiente, efetiva e eficaz; 2) melhora dos mecanismos de suporte de decisão por meio da incorporação e interação das diversas experiências e realidades existentes na bacia, principalmente ao nível local, e 3) fortalecer as propostas institucionais para utilização da água em vários níveis (municipal, estadual, federal), através de uma gestão participativa e com planejamento integrado de longo prazo.

No caso do CBHRV, por um lado, o aumento e manutenção do diálogo com os setores estatais terá de ocorrer, mesmo à custa de vários embates, como, por outro lado, a recuperação de uma visão de desenho institucional sólida e mais autônoma em relação aos interesses da agenda política governamental é provavelmente muito necessária. Assim, percebe-se que o tradicional modelo de gestão adormece nas mãos dos expertos e a ampliação participativa é um processo que demanda multidimensionalidade e intersetorialidade. Mas o grande atrativo dos CBHs não se relaciona apenas por sua proposta de inserção de atores e sim por: 1) se compor como um modelo alternativo de resolução de conflitos; 2) poder ser considerado como um modelo de gerenciamento adaptativo; 3) ser um caminho para possibilitar maior democratização da gestão hídrica.

Se tal irá se confirmar é uma interrogação que somente será superada na medida em que a autonomia dos processos de gestão de recursos hídricos no CBHRV for mais assegurada por meio de planejamento e a execução adequada de ações, principalmente quando se tratam os impactos dos interesses setoriais envolvidos em políticas de intervenção neoliberais que possam afetar as funções do Comitê.

## Apêndice

Quadro N° 1. Comparação entre as vinculações municipais e o CBHRV, RMBH e CMBH

Cidades CBHRV	Cidades RMBH	Cidades CBHRV e RMBH	Cidades CMBH	Cidades CBHRV e CMBH
Araçaí	Baldim	Baldim	Barão de Cocais	Funilândia
Augusto de Lima	Belo Horizonte	Belo Horizonte	Belo Vale	Itabirito
Baldim	Betim	Caeté	Bom Jesus do Amparo	Prudente de Moraes
Belo Horizonte	Brumadinho	Capim Branco	Bonfim	Sete Lagoas
Buenópolis	Caeté	Confins	Fortuna de Minas	
Caeté	Capim Branco	Contagem	Funilândia	
Capim Branco	Confins	Esmeraldas	Inhaúma	
Conceição do Mato Dentro	Contagem	Jaboticatubas	Itabirito	
Confins	Esmeraldas	Lagoa Santa	Itaúna	
Congonhas do Norte	Florestal	Matozinhos	Moeda	
Contagem	Ibirité	Nova Lima	Pará de Minas	
Cordisburgo	Igarapé	Nova União	Prudente de Moraes	
Corinto	Itaguara	Pedro Leopoldo	Santa Bárbara	
Curvelo	Itatiaiuçu	Raposos	S.Gonçalo R. Abaixo	
Datas	Jaboticatubas	Ribeirão das Neves	S.José da Varzinha	
Diamantina	Juatuba	Rio Acima	Sete Lagoas	
Esmeraldas	Lagoa Santa	Sabará		
Funilândia	Mário Campos	Santa Luzia		
Gouveia	Mateus Leme	Taquaraçu de Minas		
Inimutaba	Matozinhos	Vespasiano		
Itabirito	Nova Lima			
Jaboticatubas	Nova União			
Jequitibá	Pedro Leopoldo			
Joaquim Felício	Raposos			
Lagoa Santa	Ribeirão das Neves			
Lassance	Rio Acima			
Matozinhos	Rio Manso			

Monjolos	Sabará			
Morro da Garça	Santa Luzia			
Nova Lima	São Joaquim de Bicas			
Nova União	São José da Lapa			
Ouro Preto	Sarzedo			
Paraopeba	Taquaraçu de Minas			
Pedro Leopoldo	Vespasiano			
Pirapora				
Presidente Juscelino				
Presidente Kubitschek				
Prudente de Moraes				
Raposos				
Ribeirão das Neves				
Rio Acima				
Sabará				
Santa Luzia				
Santana de Pirapama				
Santana do Riacho				
Santo Hipólito				
São José da Lapa				
Sete Lagoas				
Taquaraçu de Minas				
Várzea da Palma				
Vespasiano				
<b>51 Municípios</b>	<b>34 Municípios</b>	<b>20 Municípios</b>	<b>16 Municípios</b>	<b>4 Municípios</b>

Fonte: Elaboração própria, com base em CAMARGOS (2005), IBGE (2010); IBGE (2015); ADBMH (2016); CBHRV (2015a).



## Referências

ABERS, R. N. Organizing for governance: building collaboration in brazilian river basins. **World Development**. Vol. 35 N° 8. 2007.

ABERS, R. N. **Água e Política: atores, instituições e poder nos Organismos Colegiados de Bacia Hidrográfica no Brasil**. São Paulo: Annablume. 2010.

ABERS, R. N.; JOHNSON, R. M. F.; FRANK, B.; KECK, M. E.; LEMOS, M. C. Inclusão, deliberação e controle: três dimensões de democracia nos comitês e consórcios de bacias hidrográficas no Brasil. **Ambiente e Sociedade**. Vol. XII, N° 1, Jan-Jun. 2009.

ABERS, R. N.; KECK, M. E. Comitês de bacia no Brasil: uma abordagem política no estudo da participação social. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. Vol. 6. N° 1. 2004.

AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO METROPOLITANO DE BELO HORIZONTE (ADMBH). Dúvidas frequentes. Disponível em: <http://metropolitana.mg.gov.br/pagina/duvidas-frequentes>. Acesso em 30 mar. 2016.

ALMEIDA, A. C. **A cabeça do brasileiro**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Record, 2007.

ANSELL, C.; GASH, A. Collaborative governance in theory and practice. **Journal of Public Administration Research and Theory**. Vol. 18. N° 4. 2007.

ASSOCIAÇÃO DE USUÁRIOS PRÓ-GESTÃO DAS ÁGUAS DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO DAS VELHAS (ASSUVE). Ata de Constituição do Estatuto Social. Belo Horizonte. 2005.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**. Vol. 14. N° 1. Jun, 2008.

BISWAS, A. K. Integrated water resources management: Is it working? **International Journal of Water Resources Development**. Vol. 24, N° 1. 2008.

BONTEMPO, V. L.; OLIVIER, C.; MOREIRA, C. W. de S.; OLIVEIRA, G. Gestão de águas urbanas em Belo Horizonte: avanços e retrocessos. **Revista de Gestão de Água da América Latina**. Vol. 9, N° 1, jan/jun 2012.

BORBA, M. L.; THEODORO, H. D.; NASCIMENTO, A., PORTO, M. Atenção do PNRH à integração, à descentralização e à participação. **VII Simpósio de Hidráulica e Recursos Hídricos dos Países de Língua Oficial Portuguesa**. São Paulo, Brasil, novembro, 2007.

BOURLON, N.; BERTHON, D. Desenvolvimento sustentável e gerenciamento das bacias hidrográficas na América Latina. **Revista Técnica e Informativa da CPRM**. Vol. 2. N° 10. 1998.

BRANNSTROM, C.; CLARKE, J.; NEWPORT, M. Civil society participation in the

decentralization of Brazil's water resources: assessing participation in three states. **Singapore Journal of Tropical Geography**. Vol. 25, N° 3. 2004.

BRASIL, Governo de, Lei n° 9.433 de 08 de janeiro de 1997 "Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, [...]". Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9433.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9433.htm). Acesso em: 14.jul.2019.

BURTON, Richard Francis. **Viagem de canoa de Sabará ao Oceano Atlântico**. São Paulo/Belo Horizonte: Editora da USP/Itatiaia, 1977.

CAMARGOS, L. de M. M. (Coord.). Plano diretor de recursos hídricos da bacia hidrográfica do rio das Velhas: resumo executivo - dezembro 2004. Belo Horizonte: Instituto Mineiro de Gestão das Águas, Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas, 2005.

CAMARGOS, L. de M. M. Governança de recursos hídricos: um estudo das percepções dos stakeholders sobre a gestão das águas no Estado de Minas Gerais. Dissertação de Mestrado. Fumec. Belo Horizonte, Brasil. 2008.

CASTRO, J. E. Agua y gobernabilidad: entre la ideologia neoliberal y la memoria histórica. **Cuadernos del CENDES**. Vol. 22, N° 59. Ma-Ag. 2005.

COMITÊ DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO ARAGUARI (CBH ARAGUARI). A bacia. Disponível em: <http://www.cbharaguari.org.br/a-bacia/rio-araguari>. Acesso em: 15 jan. 2016.

COMITÊ DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO DAS VELHAS (CBHRV). Plano diretor de recursos hídricos da bacia hidrográfica do Rio das Velhas. Resumo Executivo. Belo Horizonte. 2015(a).

COSTA, Maria Angélica Maciel. Reflexões sobre a política participativa das águas: o caso do CBH Velhas (MG). Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, Brasil. 2008.

CUNHA, E. S. M.; THEODORO, H. D. **Desenho institucional, democracia e participação: conexões teóricas e possibilidades analíticas**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido. 2014.

EMPINOTTI, V. L. E se eu não quiser participar? O caso da não participação nas eleições do comitê de bacia do Rio São Francisco. **Ambiente e Sociedade**. Vol. XIV. N° 1. Jan-Jun. 2011.

FREY, K. Abordagens de governança em áreas metropolitanas da América Latina: avanços e entraves. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**. Vol. 4. N° 1 Jan-Jun. 2012.

FRÉROT, A. **L'eau – Pour une culture de la responsabilité**. Éditions Autrement. Paris. 2009.

FUNDAÇÃO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE (FEAM). **A questão ambiental em Minas Gerais: discurso e política**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1998.



FUNG, A.; WRIGHT, E. O. (Orgs). **Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance**. Verso Editions. Nova York. 2003.

FURLONG, K. **Neoliberal water management: trends, limitations, reformulations. Environment and society: advances in research**. Berghahn Books. Nova York. 2010.

GIL, D. L. L. **Negociação e gestão de conflitos**. Instituto Politécnico de Engenharia de Coimbra. Dezembro, 2008.

GARSON, S. **Regiões metropolitanas: por que não cooperam?** Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles. Belo Horizonte, 2009.

GOVERNO DE MINAS GERAIS, "Diagnóstico", Belo Horizonte, 2015. Disponível em: <http://www.diagnostico.mg.gov.br/>. Acesso em 30 mar. 2016.

GREEN, C. **Mapping the field: the landscapes of governance**. Flood Hazard Research Center. Middlesex University. London, 2007.

GUERRERO, T. A.; FURLONG, K.; ARIAS, J. Complicating neoliberalization and decentralization: the non-linear experience of Colombian water supply, 1909–2012, **International Journal of Water Resources Development**. Vol. 32, N° 2. 2015.

HARPHAM, T.; BOATENG, K. A. Urban governance in relation to the operation of urban services in developing countries. *Habitat International*. Vol. 21. No 1. 1997.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Dados populacionais**. 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Área territorial brasileira em 2014. (2015). Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/areaterritorial/principal.shtm>. Acesso em: 15 jan 2016.

INSTITUTO MINEIRO DE GESTÃO DAS ÁGUAS (IGAM). **Unidades de Planejamento e Gestão de Recursos Hídricos em Minas Gerais, 2010**. Belo Horizonte. 2013.

INSTITUTO MINEIRO DE GESTÃO DAS ÁGUAS (IGAM). **2º Relatório de gestão e situação dos recursos hídricos em Minas Gerais**. Belo Horizonte. 2014.

INSTITUTO MINEIRO DE GESTÃO DAS ÁGUAS (IGAM). **3º Relatório de gestão e situação dos recursos hídricos em Minas Gerais**. Belo Horizonte. 2015.

Planos de Recursos Hídricos (2016). Disponível em: <http://www.igam.mg.gov.br/gestao-das-aguas/plano-de-recursos-hidricos>. Acesso em: 24 Abr. 2016.

JOHNSSON, R. M. F.; LOPES, P. D. (Orgs). **Projeto Marca D'água: seguindo as mudanças na gestão das bacias hidrográficas do Brasil: caderno 1: retratos 3 x 4 das bacias pesquisadas**. Brasília, DF: FINATEC. 2003.

JÚNIOR, G. D. **Direito Constitucional**. 11ª Ed. Brasília: Vestcon, 2006.

JÚNIOR, Tarcísio Tadeu Nunes. As múltiplas territorialidades do planejamento e gestão das águas: olhares cruzados entre as regiões metropolitanas de Belo Horizonte e Paris. Tese (Doutorado). Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, Brasil. 2013.

KETTELHUT, J. T. S.; AMORE, L.; LEEUWESTEIN, J. M. A experiência brasileira de implementação de comitês de bacias hidrográficas. **Simpósio Internacional sobre Gestão de Recursos Hídricos**. Gramado, Brasil. 1998.

LISBOA, Apolo Heringer. Projeto Manuelzão: uma estratégia socioambiental de transformação da mentalidade social. Tese (Doutorado). Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, Brasil. 2012.

LUCHINI, A. de M. Os desafios à implementação do sistema de gestão dos recursos hídricos estabelecido pela Lei nº 9.433/97. **Revista de Administração Pública**. Vol. 34. Nº 1. 2000.

MENEGAT, R. Participatory democracy and sustainable development: integrated urban environmental management in Porto Alegre, Brazil. **Environment & Urbanization**. Vol 14. Nº 2. 2000.

MINAS GERAIS, Governo de. Decreto nº 46.636 de 28 de outubro de 2014. "Contém o Regulamento do Instituto Mineiro de Gestão das Águas – IGAM – e altera o Decreto nº 41.578, de 8 de março de 2001". Disponível em: [https://cdn.agenciapeixe vivo.org.br/files/uploads/2010/02/images\\_arquivos\\_legislacaoambiental\\_recursoshidricos\\_DECRETO\\_FEDERAL\\_46.636\\_2014.pdf](https://cdn.agenciapeixe vivo.org.br/files/uploads/2010/02/images_arquivos_legislacaoambiental_recursoshidricos_DECRETO_FEDERAL_46.636_2014.pdf). Acesso em: 14.jul.2019.

MINAS GERAIS, Governo de. Lei Estadual nº 20.311 de 27 de julho de 2012. "Altera a Lei nº 15.910, de 21 de dezembro de 2005, que dispõe sobre o Fundo de Recuperação, Proteção e Desenvolvimento Sustentável das Bacias Hidrográficas do Estado de Minas Gerais – FHIDRO, criado pela Lei nº 13.194, de 29 de janeiro de 1999, e dá outra providência". Disponível em: <http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=36115>. Acesso em: 14.jul.2019.

MINAS GERAIS, Governo de. Decreto nº 45.230 de 03 de dezembro de 2009. "Regulamenta a Lei nº 15.910, de 21 de dezembro de 2005, que dispõe sobre o Fundo de Recuperação, Proteção e Desenvolvimento Sustentável das Bacias Hidrográficas do Estado de Minas Gerais". Disponível em: <http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=13290>. Acesso em: 14.jul.2019.

MINAS GERAIS, Governo de. Decreto nº 44.046 de 13 de junho de 2005. "Regulamenta a cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio do Estado". Disponível em: <http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=4771>. Acesso em: 14.jul.2019.

MINAS GERAIS, Governo de. Decreto nº 41.578 de 08 de março de 2001. "Regulamenta a Lei nº 13,199 de 29 de janeiro de 1999, que dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos". Disponível em: <http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=689>.

Acesso em: 14.jul.2019.

MINAS GERAIS, Governo de. Lei Estadual n° 13.199 de 29 de janeiro de 1999. "Dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos e dá outras providências". Disponível em: <http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=5309>. Acesso em: 14.jul.2019.

MINAS GERAIS, Governo de. Lei Estadual n° 12.584, de 17 de julho de 1997. "Altera a denominação do Departamento de Recursos Hídricos do Estado de Minas Gerais - DRH - MG -, para Instituto Mineiro de Gestão das Águas - IGAM, dispõe sobre sua reorganização e dá outras providências". Disponível em: <http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=2342>. Acesso em: 14.jul.2019.

MINAS GERAIS, Governo de. Lei Estadual n° 11.903 de 06 de setembro de 1995. "Cria a Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, altera a Denominação da Secretaria de Estados de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente e dá Outras Providências". Disponível em: <http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=2303>. Acesso em: 14.jul.2019.

MINAS GERAIS, Governo de. Lei Estadual n° 11.504 de 20 de junho de 1994. "Dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos e dá outras providências". Disponível em: <https://cdn.agenciapeixe vivo.org.br/media/2019/06/Lei-n-11-504-de-20-de-junho-de-1994-Disp%C3%B5e-sobre-a-Pol%C3%ADtica-Estadual-de-Recursos-H%C3%ADricos-e-d%C3%A1-outras-provid%C3%Aancias.pdf>. Acesso em: 14.jul.2019.

MINAS GERAIS, Governo de. Lei Estadual n° 9.525 de 29 de dezembro de 1987. "Dispõe sobre a instituição da Fundação Estadual do Meio Ambiente e dá outras providências". Disponível em: <http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=2210>. Acesso em: 14.jul.2019.

MOREIRA, Carla Wstane de Souza. Gestão de águas urbanas: mobilização social em torno de rios invisíveis. Dissertação de mestrado. Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, Brasil. 2013.

NEDER, R. T. Bloqueios ao funcionamento de um fundo estadual de recursos hídricos no Brasil. 2001. Disponível em: [http://www.anppas.org.br/encontro\\_anual.pdf](http://www.anppas.org.br/encontro_anual.pdf). Acesso em: 01 maio 2015.

OLIVEIRA, J. A. P. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **Revista de Administração Pública**. Vol. 40. N° 1. Mar-Abr. 2006.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE (PBH). Programa DRENURS/NASCENTES – Planejamento de ações. Belo Horizonte. 2013.

PORTAL INFO HIDRO (PIH). Gestão das águas e cobrança. Disponível em: <http://portalinfohidro.igam.mg.gov.br/gestao-das-aguas/cobranca>. Acesso em: 19 abr. 2016.

PROJETO MANUELZÃO, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Brasil, 2017. Disponível em: <https://manuelzao.ufmg.br/sobre/>. Acesso em: 19 abr. 2016.

PUTNAM, R. D. **How democracy works**. Cambridge Press. 1998.

REZENDE, S. C.; HELLER, L. **O saneamento no Brasil: políticas e interfaces**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

ROTHSTEIN, B.; TEORELL, J. What is quality of government? A theory of impartial government institutions. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*. Vol 21 N° 2. 2008.

SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E POLÍTICA URBANA (SEDRU). **Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte**. Belo Horizonte. 2011.

SUSTENTÁVEL (SEMAD). Pela primeira vez, CBHs receberão total de 7,5% do FIDRO para estruturação (2016). Disponível em: <http://www.meioambiente.mg.gov.br/>. Acesso em: 18 Abr. 2016.

SWYNGEDOUW, E. Governance innovation and the citizen: the Janus face of governance-beyond-the-State. *Urban Studies*. Vol. 42. N° 11. 2005.

THEODORO, H. D. Instituições e gestão de recursos hídricos em Minas Gerais. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, Brasil. 2002.

THEODORO, H. D.; MARQUES, D. Análise de modelos institucionais de recursos hídricos, com foco em Minas Gerais, Brasil. *Revista Sustentabilidade em Debate*. Vol. 5, N° 1, p. 117-135, jan/abr. 2014.

THEODORO, H. D.; MATOS F. **Governança e recursos hídricos: experiências nacionais e internacionais**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2015.

TORTAJADA, C; CASTELÁN, E. Water Management for a megacity: Mexico City Metropolitan Area. *A Journal of the Human Environment*. Vol 32. N° 2. 2003.

TOTTI, M. E.; AZEVEDO, S. Gestão de recursos naturais de uso comum: peculiaridades e abordagens teóricas. *Revista Brasileira de Recursos Hídricos*, Vol. 18. N° 3. 2013.

TRAWICK, P. B. Going with the flow: the state of contemporary studies of water management in Latin America. *Latin American Research Review*. Vol. 40. No 3. 2005.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). Partidos políticos registrados no TSE (2015). Disponível em: <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>. Acesso em: 23 jan 2016.

TUCCI, C. E. M. **Gestão da Água no Brasil**. Brasília: UNESCO. 2001.

VEIGA, L. B. E.; MAGRINI, A. The Brazilian water resources management fifteen years of success and challenges. *Water Resources Management*. Vol. 27. N° 7. 2013.

## Lista de Entrevistados (anonimizados)

26 entrevistas em 17 instituições

### Organismos de gestão de bacias

1. *Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas (CBHRV)*  
4 entrevistados (4 ex-Presidentes).

2. *Associação Executiva de Apoio à Gestão de Bacias Hidrográficas Peixe Vivo (AGBPV)*  
3 entrevistados (Diretores: Geral; Técnica; Integração).

### Poder Público Estadual

3. *Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais (EMATER)*  
1 entrevistado (Gerente de Meio Ambiente).

4. *Instituto Mineiro de Gestão das Águas (IGAM)*  
2 entrevistados (Ex-Presidente e Diretor).

5. *Secretaria Estadual de Educação (SEE)*  
1 entrevistado (Gerente).

### Poder Público Municipal

6. *Prefeitura de Belo Horizonte (PBH)*  
1 entrevistado (Gerente de Planejamento e Monitoramento Ambiental).

7. *Agência de Desenvolvimento Metropolitano de Belo Horizonte (ADMBH)*  
1 entrevistado (Gerente).

### Usuários

8. *Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG)*  
2 (Gerente de Meio Ambiente; Consultora Sênior).

9. *Companhia de Saneamento de Minas Gerais (COPASA)*  
1 entrevistado (Gerente).

### Sociedade Civil

10. *Projeto Manuelzão*  
2 entrevistados (Grupo de Educação e Mobilização).

11. *Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES)*  
2 entrevistados (Presidente; Gerente).

12. *Associação de Desenvolvimento de Artes e Ofícios (ADAO)*

1 entrevistado (Presidente).

13. *CONVIVERDE (empresa)*

1 entrevistado (Presidente).

14. *Associação Comunitária dos Chacareiros do Maravilha (ACOMCHAMA)*

1 entrevistado (Presidente).

15. *Associação dos Proprietários das Chácaras da Rua Nossa Senhora da Piedade (ANSP)*

1 entrevistado (Presidente).

#### Universidades

16. *Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)*

1 entrevistado (Docente).

17. *Universidade de Brasília (UnB)*

1 (Docente).

## Artículo 2

# Hacia una política de lo común. Experiencia de gestión comunitaria del agua en el municipio de Támesis, Antioquia, Colombia<sup>1</sup>

María Alejandra Villada Ríos<sup>2</sup>, El Colegio de San Luis (COLSAN), San Luis Potosí, México

### Resumen

El presente artículo es el resultado de una investigación sobre las prácticas, aprendizajes, desafíos, resistencias y luchas de los miembros de la Asociación de Juntas Administradoras de Acueductos<sup>3</sup> del municipio de Támesis (ACUATAMESIS), Departamento de Antioquia, Colombia, en relación con los conflictos socioambientales generados por la instalación de modelos de privatización y extractivos de gestión del agua y del territorio. El objetivo es analizar críticamente los procesos de comunalidad de la gestión del agua en contextos locales. En este trabajo se discute la política de la gestión del agua en América Latina, el marco regulatorio de la gestión del agua en Colombia y los procesos de movilización en torno al agua, particularizando el caso de las comunidades organizadas en torno a sus acueductos en el municipio de Támesis, Antioquia.

**Palabras clave:** gobernanza del agua; gestión comunitaria; política de agua; Támesis.

Recibido: octubre de 2019

Aceptado: diciembre de 2019

---

1 El artículo presenta una síntesis de la tesis "Hacia una Política de lo Común. Experiencia de Gestión Comunitaria del Agua en el municipio de Támesis, Antioquia, Colombia", Maestría en Gestión Sustentable del Agua, El Colegio de San Luis (COLSAN), San Luis Potosí, México (Villada Ríos, 2017).

2 E-mail: aleja.rios88@gmail.com.

3 En Colombia y otras regiones de América Latina se denomina "acueductos" a los sistemas de provisión de agua.

## Abstract

This article is the result of research on the practices, learning, challenges, resistances and struggles of the members of the Association of Water-services Administrative Boards of the municipality of Támesis (ACUATAMESIS), Department of Antioquia, Colombia) in relation to the socio-environmental conflicts generated by the implementation of privatization and extractivist management models of water and territory. The objective is to critically analyze the processes of community water management in local contexts. The article discusses water management policy in Latin America, the regulatory framework for water management in Colombia, and the mobilization processes around water issues, particularly in the communities organized around their local water services in the municipality of Támesis, Antioquia.

**Keywords:** water governance; community management; water policy, Támesis.

Received: October 2019

Accepted: December 2019



## Introducción

Históricamente, en Colombia los procesos de gestión, manejo, uso y apropiación del agua en manos comunitarias han permeado la construcción de barrios populares y zonas rurales en todo el territorio (Quintana Ramírez, 2010; Tobón, 2013; Villada Ríos, 2017). Este proceso de apropiación hídrica ha generado epistemologías comunitarias del agua, entendidas como formas diversas de conocimientos y prácticas que parten de los saberes tradicionales y ancestrales y de los contextos históricos, geográficos y ecológicos donde las comunidades van construyendo maneras heterogéneas de gestión del agua. Ahora bien, las políticas hídricas, especialmente las de gestión del agua, se implementan en los territorios locales a partir de los fundamentos de lo que denomino “la episteme de la gobernanza global del agua”, es decir, la configuración de un conocimiento especializado que sustenta la implementación de políticas estado-céntricas que impulsan la competitividad, la eficiencia, la eficacia y el lucro son los valores y principios por seguir en la gestión del agua. Esta episteme hegemónica invisibiliza otras formas de conocimiento, como las que desarrollan las comunidades, que, si bien han estado marginadas, emergen como una alternativa o camino posible de gestión basado en valores y principios ligados a la solidaridad, el apoyo mutuo, el respeto y las prácticas que se orientan al “buen vivir”. En relación con esto, a nivel comunitario se construyen políticas que se centran en el cuidado, mantenimiento e impulso de prácticas de economía solidaria, cooperación y apoyo entre las diferentes familias y vecinos que conforman la comunidad. En contraste, las instituciones del Estado encargadas del control y vigilancia de la gestión del agua en el país<sup>4</sup>, a partir del discurso y la práctica de esa episteme hegemónica, realizan intervenciones que debilitan, confunden e impiden que las comunidades puedan expresarse a partir de sus visiones, principios y prácticas sobre los contenidos y las aspiraciones que tienen con respecto a la política del agua comunal. Esto genera que algunas comunidades sean obligadas por el aparato jurídico de los servicios públicos en Colombia a transformarse en empresas, perdiendo su autonomía y la capacidad de organizar sus servicios de agua de acuerdo con los valores y principios cimentados desde las economías solidarias comunales.

En este contexto, este trabajo pretende evidenciar las tensiones y conflictos que se generan entre las políticas estatales y la política de lo común, a causa de las diferentes visiones y perspectivas en las que se fundamentan. La primera se fundamenta en el diseño e implementación de políticas de agua centrada en socios público-privados, con una visión centralista y homogénea de la gestión, donde priman las formas de construcción de conocimiento científico y especializados y los discursos hegemónicos de privatización y mercantilización del líquido vital. La segunda política se basa sobre la concepción del agua como un elemento común y sagrado para la vida de las comunidades donde los esfuerzos y los mecanismos comunales defienden construcciones conjuntas ligadas a lo histórico, lo social, político, cultural y ambiental de la reproducción de la vida comunal.

El proceso investigativo sobre el que baso este artículo no transcurrió de manera

---

4 El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT); el Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS); la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD); la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA); los Gobiernos Departamentales y las Corporaciones Autónomas Regionales (CARs).

armoniosa y lineal; por el contrario, como cualquier investigación social con enfoque cualitativo, se caracterizó por ser cambiante y flexible, sin perder de vista su objetivo principal: analizar críticamente los procesos de comunalidad de la gestión del agua en la experiencia de la Asociación de Juntas Administradoras de Acueductos del Municipio de Támesis (ACUATAMESIS), en el Departamento de Antioquia, Colombia, contribuyendo así a sus procesos de articulación, lucha y resistencia frente a las políticas extractivistas y de privatización del agua. La ruta metodológica estuvo orientada por la etnografía reflexiva (Guber, 2015), la observación participante, la entrevista etnográfica y los recorridos territoriales. Estas fueron las técnicas investigativas que nos permitieron reflexionar sobre las diferentes problemáticas y amenazas a las cuales se enfrenta la gestión comunitaria del agua y caracterizar los diferentes mecanismos comunitarios que se han constituido para la defensa del agua y del territorio. También sirvieron como fuente de investigación documentos de las diferentes narrativas estatales con relación al tema del agua. Discutirlos y analizarlos, yuxtaponiéndolos a los conocimientos y saberes comunales, fue importante para evidenciar cómo se confrontan las epistemes de la gobernanza global contenida en los documentos institucionales con las epistemes comunitarias del agua. Es importante resaltar que durante el proceso etnográfico, me adentré en la cotidianidad de las comunidades gestoras del agua en el territorio tamesino<sup>5</sup> durante cuatro meses, posibilitando el proceso de autoaprendizaje y construcción conjunta, combinando de manera sinérgica investigación-aprendizaje-acción. Esta triada dinamizó la construcción de conocimiento conjunto a través del diálogo de saberes y el intercambio de experiencias.

## La política hídrica de la gestión del agua en América Latina

La gestión del agua en el mundo y en América Latina se ha convertido en un campo de disputa y tensión política, económica, cultural, social y epistémica en el que entran en juego diferentes intereses, una multiplicidad de actores involucrados en su gestión y diversas formas de construcción de conocimiento y saberes que la fundamentan. Según Castro, el discurso dominante de privatización del agua se estructura a partir de estos cinco elementos:

- Los recursos hídricos deben ser asignados a través del mercado, para lo cual deben crearse derechos privados de agua, libremente comercializables, que reemplacen los derechos colectivos o públicos preexistentes.
- Los servicios de agua deben ser considerados un bien económico, es decir, un bien privado que debe ser adquirido en el mercado. Por definición, una vez que adquieren ese estatus, es posible excluir de su uso a quienes no los pagan, y se abandona así la noción de que son un bien público o social.
- Los servicios de agua deben ser provistos por operadores privados, que son inherentemente más eficientes que los públicos. De ser posible, deben autorregularse mediante mecanismos de mercado y la intervención estatal debe ser minimizada o incluso totalmente anulada.

---

<sup>5</sup> Oriundo del municipio de Támesis.

- Los servicios de agua no son un monopolio natural, como argumentan quienes defienden la intervención estatal, por lo que la mayor parte de las operaciones, con algunas excepciones básicas, pueden abrirse a la competencia. Sin embargo, la existencia de altos costos de transacción puede dificultar la competencia, en cuyo caso es preferible un monopolio privado antes que uno público. Lo mejor es mantener la regulación al mínimo o, de ser posible, anularla por completo.
- Los usuarios del agua deben ser convertidos en consumidores y los tenedores de derechos, en clientes (Castro, 2007: 97).

Estos principios determinan las lógicas bajo las cuales se mueven las políticas de privatización del agua a nivel internacional bajo las orientaciones de instituciones financieras internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), entre otras, que desde la década de 1980 han impuesto estas políticas, como parte de los procesos de ajuste estructural neoliberal en América Latina. Para legitimar la representación y los discursos que caracterizan a los procesos de privatización de los bienes comunes estas instituciones, conjuntamente con otras organizaciones, como las agencias de cooperación internacional, han venido realizando conferencias, cumbres, eventos, foros y otros eventos similares (Menjivar y Figueroa, 2003; del Castillo, 2009; Sanz González, 2012; Hidalgo García, 2012; Bárcena y Prado, 2016) que contribuyen a consolidar la episteme de la gobernanza global del agua, estableciendo tendencias dominantes en los discursos sobre la gestión del agua en gran medida determinados por una globalización asimétrica y excluyente.

A partir de la década de 1990, narrativas sobre el agua que tendían a relacionarse con prácticas sobre el cuidado del medio ambiente, a la satisfacción de las necesidades básicas humanas y al fortalecimiento de las relaciones entre las naciones fueron dando lugar a nuevos discursos, particularmente a partir de la Conferencia Internacional sobre Agua y Medio Ambiente (ICWE, por sus siglas en inglés), realizada en Dublín en enero de 1992. La Declaración resultante de este evento, que contiene los así denominados "Principios de Dublín", se convirtió en un hito en los temas de gestión del agua, en la medida que en sus postulados conciben al líquido vital como un bien escaso y, por ende, un bien económico (ICWE, 1992). Esta perspectiva impulsó una serie de acciones ligadas al establecimiento de precios y mercados para los usos del agua, donde la escasez, rentabilidad, costos de oportunidad y eficiencia económica eran los principios y herramientas para un manejo integrado de los recursos hídricos, basados en la demanda. Otro ejemplo importante, ya hacia fines de la década, concierne las declaraciones del Primer Foro Mundial del Agua realizado en Marruecos en 1997 (del Castillo, 2009), cuyo discurso indicaba que el agua debe ser considerada como un bien público global y que es necesario que los países en vías de desarrollo, muchos de los cuales cuentan con una gran oferta hídrica, reciban financiamiento para la gestión de estos recursos a través de la cooperación que debería estar articulada por el Consejo Mundial del Agua, organismo organizador de los Foros Mundiales (WWC, por sus siglas en inglés) y la Asociación Mundial del Agua (GWP, por sus siglas en inglés). Estas organizaciones, juntamente con las instituciones financieras internacionales y otras redes, asociaciones, etc., se han convertido en voceros e impulsores de una serie de políticas orientadas al fortalecimiento de la "gestión integrada del agua", para lo cual incentivan la creación de asociaciones público-privadas, que consisten en:

[u]na coalición voluntaria de actores públicos y privados, nacionales e internacionales, gubernamentales y no gubernamentales, que mediante una división del trabajo y de las responsabilidades entre los miembros participantes, tiene como su propósito constitutivo el diseño, implementación y monitoreo de intervenciones específicas acordadas consensualmente y encaminadas a la provisión de un bien público global y/o a la contención de un mal público global (Terán, 2005: 124).

A través de esta premisa y sobre la base de la cooperación, las políticas son diseñadas, implementadas y monitoreadas a través de este tipo de alianzas como mecanismo para fomentar la participación de empresas nacionales y transnacionales. Según informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) preparado para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), conocida como Segunda Cumbre de la Tierra, que tuvo lugar en Johannesburgo en septiembre de 2002, para entonces ya se habían constituido 264 asociaciones público-privadas de esta naturaleza (Terán, 2005: 125), un modelo de política pública que sería fuertemente impulsado en los años subsiguientes en diversos países, incluyendo a Colombia.

En este orden de ideas, es importante recordar brevemente cuáles son los lineamientos de políticas de agua que impulsan las instituciones financieras internacionales y cómo ello se articula con propuestas de privatización del agua en la región. Para América Latina, el modelo de desarrollo imperante es el neoliberal, que se comenzó a instaurar desde las décadas de 1970 y 1980, impulsado por las dictaduras militares y por los programas de ajuste económico del FMI y se consolidó en 1989 con el proceso conocido como el Consenso de Washington. Como reflexiona Tejedor Estupiñán, “[l]as primeras reformas neoliberales planeaban reducir el papel del Estado en su intervención social, la privatización de instituciones públicas, el auge del poder del mercado y el fortalecimiento de la propiedad y la empresa privada” (Tejedor Estupiñán, 2012: 56). Según Castro, por el impacto de estas reformas en el sector de servicios de agua y saneamiento básico, la crisis real que experimentan estos servicios en muchos países fue utilizada y, en algunos casos, hasta provocada para promover su privatización (Castro, 2007). En relación con esto, el apoyo económico y financiero que se promueve a través de la banca internacional para introducir estas reformas en el sector del agua se ha venido impulsando con la iniciativa de Agua Potable y Saneamiento, elaborada y propuesta por el BID en el año 2007 con el propósito de

apoyar a los países de Latinoamérica y el Caribe en el logro de acceso universal a los servicios de agua potable y saneamiento en forma sostenible, con calidad y confiabilidad y teniendo en cuenta la capacidad de pago de la población (BID, 2007: 16).

Como sugiere la cita, el apoyo para las reformas se brinda, siempre y cuando los “beneficiarios” tengan capacidad económica de responder a la propuesta. En este marco, en el año 2012 el BID aprobó un préstamo por 60 millones de dólares a Colombia para incrementar la cobertura de servicios eficientes y sostenibles de abastecimiento de aguas y favorecer el manejo correcto de las aguas residuales en las comunidades rurales (MVCT y VAPSB, 2013). Para la concreción de los propósitos del préstamo, el

BID elaboró los lineamientos orientados al diseño e implementación de políticas de agua. Tales lineamientos estaban dirigidos al fortalecimiento de la inversión en: I) Infraestructura; II) Desarrollo Comunitario y Fortalecimiento Institucional del prestador, III) Asistencia técnica y modelos de apoyo post-construcción en zonas rurales, y IV) Administración, seguimiento y evaluación.

Los breves ejemplos anteriores ilustran lo que considero en este artículo como gobernanza, entendida como la reconfiguración de las relaciones entre el Estado, las instituciones financieras internacionales, las empresas y las comunidades, una reconfiguración materializada en la forma, contenido y espacios en los cuales se diseñan e implementan políticas y proyectos para la gestión del agua. La gobernanza del agua se basa en un punto de vista particular que se impone como universal: un modelo global y totalitario que, aunado a la episteme de la gobernanza global del agua, "niega otras formas de conocimiento que no se pautaran por sus principios epistemológicos y por sus reglas metodológicas" (de Sousa Santos, 2009: 21). En este sentido, la episteme de la gobernanza del agua genera conflictos y tensiones con relación a los saberes y prácticas de las comunidades por causa de la tensión, intrínseca a la modernidad, entre el conocimiento-regulación y el conocimiento-emancipación (*Ibid.*, 2009). Es decir, la episteme de la gobernanza global del agua viene procurando, desde la configuración de un conocimiento especializado, regular la gestión del agua de forma homogénea, marginando otras formas de conocimiento, como la epistemología comunitaria del agua que, si bien ha estado marginada, emerge como una alternativa o camino posible de gestión, cuyo momento y forma de saber es la solidaridad.

Cabe aclarar, por otra parte, que, con relación a la gestión del agua, el conflicto no es solo epistémico, sino también social, ambiental, económico y cultural. Por una parte, como argumenté previamente, las políticas internacionales del agua dominantes son reflejadas en discursos y prácticas orientados por una episteme global que se materializa en las políticas hídricas nacionales y se despliega por medio de préstamos de la banca mundial, la creación de socios público-privados con participación de empresas multinacionales y la ejecución de programas y proyectos para implementar reformas neoliberales. Sin embargo, en este contexto también emergen luchas y reivindicaciones que confrontan a ese modelo neoliberal dominante que se busca imponer. Esas luchas y reivindicaciones son realizadas por sectores sociales que promueven la concepción del agua como un derecho y como un elemento común de las comunidades humanas y no humanas. En este sentido las luchas, resistencias y espacios de reflexión de las alternativas, se visibilizan en una amplia serie de ejemplos que van desde la así llamada Guerra del Agua en Bolivia, en el año 2000 (Olivera Foronda, 2004), los procesos de desprivatización de empresas de agua y saneamiento que habían sido privatizadas en Europa y en otras regiones (Pigeon *et al.*, 2013), el reconocimiento por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas de que el acceso al agua y al saneamiento es un Derecho Humano (AGNU, 2010), además del surgimiento y consolidación de diferentes espacios alternativos de producción de conocimiento, plataformas sociales y académicas como la Red de Vigilancia Interamericana para la Defensa y Derecho al Agua (Red VIDA), la Plataforma de Acuerdos Público-Comunitarios de las Américas (PAPC), la Red WATERLAT-GOBACIT y la Alianza Justicia Hídrica, por nombrar algunos ejemplos.

Ahora bien, este panorama internacional en torno a la gestión del agua permite evidenciar conflictos que se constituyen a partir, por un lado, de la consolidación de



la episteme de la gobernanza global del agua a causa de la implantación del modelo económico neoliberal y, por otro lado, por las luchas y acciones promovidas a partir de las plataformas sociales, políticas y académicas que emergen para resistir y construir caminos alternativos a la episteme hegemónica. Colombia no se escapa de este panorama y en la década de 1990 comenzó el intento de implantar en el país el modelo hegemónico de gobernanza del agua, a partir de una serie de procesos como la desregulación, la privatización y el ajuste estructural propio de las reformas neoliberales, como se verá a continuación.

## Marco legal de la gestión hídrica en Colombia

En ACon la aprobación de la Constitución Política de 1991 el Estado colombiano introdujo cambios en la gestión del servicio de agua permitiendo la participación de tres tipos de prestadores: 1) el Estado, de forma directa e indirecta, a través de las entidades territoriales (empresas de servicios públicos de las alcaldías), 2) empresas privadas y 3) otras organizaciones autorizadas. En la normatividad no se hace una referencia directa a las comunidades organizadas que gestionan sus acueductos, pues como lo indica Valencia Agudelo,

estas comunidades organizadas han sido olvidadas como alternativa para la provisión de servicios públicos domiciliarios en el actual modelo económico que impide la generalización de la lógica costo-beneficio y pone en riesgo el sistema, pues no actúa de forma rentable y competitiva (Valencia Agudelo, 2006: 84-85).

Posteriormente, con la Ley 142 de 1994, de Servicios Público Domiciliarios (SPD),

se reformaron los mercados, se crearon y diseñaron nuevas instituciones que se encargan de planificar, regular, vigilar y controlar los servicios; y, para algunos la más importante, se le dio participación al sector privado en el suministro de todos los servicios" (Moncada Mesa *et al.*, 2006: 132).

A partir de esta ley, se impulsó la transformación de las empresas públicas municipales en empresas industriales y comerciales, dándole mayor entrada al sector privado. En contraste, la existencia de las comunidades organizadas de acueductos y el papel de los acueductos comunitarios como entidades sin ánimo de lucro pasó a ser desconocido, incluso señalado como ineficiente, por las instituciones públicas. El objetivo de la ley era promover ante todo la transformación empresarial de todos los prestadores, bajo el pretexto de buscar una mayor eficiencia en la prestación.

En el año 2006, el Gobierno Nacional adoptó como política sectorial la implementación de los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento (PDA). Esta política estaba orientada a la creación de empresas regionales de carácter mixto, el fortalecimiento del manejo empresarial de los servicios y la

articulación de los recursos de inversión provenientes de la Nación, departamentos<sup>6</sup>, distritos, municipios y Corporaciones Autónomas Regionales (CAR); los cuales han concentrado su atención en la población urbana brindando apoyo para la ejecución de inversiones y pago de subsidios. En el Departamento de Antioquia, la implementación de los PDA dio como resultado la creación de seis empresas regionales: Aguas de Oriente, Empresas Públicas de Oriente, Aguas de Urabá, Aguas de Occidente, Aguas del Nordeste y Aguas del Bajo Cauca, en las que el accionista mayoritario es Empresas Públicas de Medellín (EPM). EPM es una empresa que se fundó a inicios del siglo pasado en la ciudad de Medellín, capital del departamento, y que en los últimos 20 años ha transformado su visión de la gestión pública, para insertarse como competidora en los mercados de servicios públicos a nivel latinoamericano, incluyendo los servicios de agua y saneamiento. Como describe López,

En 2010, EPM inició la búsqueda de nuevas fronteras internacionales con el fin de ampliar sus redes de acumulación de capital. Hoy en día se ha convertido en el proveedor líder de energía en América Central después de hacerse cargo de los servicios públicos de electricidad en Panamá, El Salvador y Guatemala. Más recientemente, la compañía adquirió la operación de tres plantas de tratamiento de agua en México y un parque eólico en Chile y llevó a cabo una controversial fusión con la empresa de telecomunicaciones sueca Millicom. Fuera del país EPM se comporta como una multinacional privada, que opera en un entorno altamente competitivo y con una estructura de capital cada vez más internacionalizada. Esta expansión geográfica se ha convertido en un punto importante para la consolidación de EPM como una de las multilatinas más exitosas en la esfera de los servicios públicos domiciliarios (López, 2014: 5).

### Las implicaciones de la Ley para las zonas rurales

Acorde a los PDA y su despliegue normativo, el gobierno del Presidente Juan Manuel Santos (2010-2014) implementó acciones para la provisión de agua potable y saneamiento básico en zonas rurales a través del Consejo de Política Económica y Social (CONPES). Estas acciones se enmarcaron en una iniciativa denominada "Aguas para la Prosperidad", que planteaba promover el acceso al agua potable y al saneamiento básico en las zonas rurales, a través de soluciones acordes con las características de dichas áreas y contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Sin embargo; como indicó Martínez Zambrano, esta política "recae en los mismos esquemas de financiación [de los PDA] privilegiando a los operadores especializados para su ejecución [...] desconociendo el sujeto campesino y los acueductos comunitarios al no mencionarlos ni tenerlos en cuenta en la planeación" (Martínez Zambrano, 2016: 31). En la práctica, la política de 'Aguas para la Prosperidad' incluyó al sector rural, pero lo hizo conservando las mismas directrices del PDA. Esto quiere decir que esta política responde netamente a objetivos económicos, puesto que desde su funcionamiento, "la

---

<sup>6</sup> Colombia está organizada territorialmente por departamentos (32), municipios (1123) y distritos (5) principalmente.



estrategia se dirige al compromiso o pignoración de vigencias futuras excepcionales giradas a fiducias, durante tiempos prolongados que van desde 10 hasta 20 años” (Veeduría Gestión del Agua, 2014: 29), dejando de lado la preservación de las fuentes hídricas, la adecuada gestión territorial del agua y la garantía universal en términos equitativos para las poblaciones ubicadas en zonas rurales históricamente olvidadas.

Dentro del despliegue normativo que fundamenta la política de agua para las zonas rurales, en el año 2016 la Presidencia de la República expidió el decreto 1898 para la creación de esquemas diferenciales<sup>7</sup> para la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en zonas rurales. Este decreto reforzó el proceso de transformación empresarial de la gestión comunitaria del agua. En varios de sus artículos afirma que “los prestadores que deseen acogerse a cualquiera de las condiciones diferenciales, deberán formular un plan de gestión que debe ajustarse a los contenidos, exigencias y plazos que defina el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio” (MVCT, 2016: 6). Este decreto se articula a los documentos realizados por el BID (2007), mencionado en párrafos anteriores, afirmando que el fortalecimiento de la gestión comunitaria del agua requiere conocimiento técnico y especializado para el manejo del líquido y se liga a los valores y principios de la episteme de la gobernanza global, como la eficiencia, la eficacia, la rentabilidad y la calidad. Estándares sobre los cuales la episteme hegemónica, marginaliza e invisibiliza la episteme comunitaria del agua.

Un ejemplo claro de la implementación de estas políticas a nivel de las comunidades organizadas de acueducto es el caso del Acueducto Comunitario San Antonio de Pereira, ubicado en el municipio de Rionegro, Antioquia, fundado en 1967. En el año 2013, este acueducto fue multado por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios por no reportar información contable y financiera a una plataforma virtual con la que cuenta la institución. En general, a través de las reformas introducidas se ha intentado obligar a las entidades comunitarias que gestionan sus acueductos a transformarse en empresas que deben cumplir con los mismos requisitos que otro tipo de empresas, aún sin recibir el apoyo necesario para realizar esa transformación, por ejemplo para la capacitación del personal y para acceder a los medios técnicos requeridos. En este ejemplo, la multa ascendió a 6.800 USD, lo que generó un proceso de debilitamiento de la gestión comunitaria, ocasionando una pérdida paulatina de su autonomía, lo que se reflejó específicamente en la definición de la tarifa del acueducto comunitario: históricamente la tarifa se definía en una Asamblea de la comunidad, pero a partir de este evento pasó a definirse a partir de una metodología tarifaria que decide a nivel nacional la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA). El impacto fue inmediato, causando un alza en las tarifas de hasta un 90 por ciento (Villada Ríos y Arias Henao, 2017).

---

7 Artículo 2.3.7.2.1.3. “Esquema diferencial. Un esquema diferencial de prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado o aseo es un conjunto de condiciones técnicas, operativas, jurídicas, sociales y de gestión para permitir el acceso al agua apta para el consumo humano y al saneamiento básico en un área o zona determinada del suelo urbano, atendiendo a sus condiciones particulares” (MVCT, 2017).

## Comunidades en movimiento: el Referendo por el Derecho Humano al agua

Ahora bien, mientras se instauraba en Colombia esta episteme global de la gobernanza del agua a través de las políticas y reformas normativas neoliberales que comenzaron a afectar incluso a los pequeños servicios de agua locales, desde el año 2006 emergió en el país un movimiento social que pasó a liderar una lucha por declarar el acceso al agua como Derecho Humano fundamental en la Constitución Política, para lo cual se implementó una iniciativa popular para realizar un Referendo por el Agua<sup>8</sup>. En el caso específico del Departamento de Antioquia, este proceso tuvo como eje la participación de organizaciones de gestión comunitaria del agua que, con el acompañamiento de Organizaciones no Gubernamentales (ONGs), organizaron talleres, marchas, foros y encuentros regionales, departamentales y nacionales para sensibilizar y comunicar a la población sobre las problemáticas del agua en el país ligadas a su privatización y motivar la participación de las personas en la iniciativa popular. Se recolectaron más de 2 millones y medio de firmas, que representaron el 5 por ciento del censo electoral, requisito legal exigido para someter el proyecto a debate y obtener su aprobación en el Congreso de la República, aunque, finalmente, en junio de 2010 la Cámara de Representantes rechazó la iniciativa popular y el Referendo no se realizó (Referendo por el Agua, 2007; Colmenares, 2014).

A pesar de este rechazo de la iniciativa popular, que bloqueó la realización del Referendo, son muy importantes las ganancias de orden normativo, social, político y comunitario que dejó dicha acción. En términos legales, la experiencia ayudó a identificar mecanismos que permitan lograr que las reivindicaciones de organismos y movimientos sociales internacionales y nacionales por el reconocimiento del acceso al agua como un derecho humano fundamental sean incorporados en la Carta Magna. En relación con la dimensión social, la iniciativa generó una movilización en todo el país, acompañada de actividades de formación y sensibilización en torno a los derechos en discusión, como el derecho al agua, a la vida, a una vivienda digna, a gozar de un ambiente sano, etc. En el orden político, la experiencia tuvo un importante efecto, ya que la propuesta de reforma constitucional buscaba promover la construcción participativa de una nueva política del agua, que frenara las iniciativas de privatización implementadas por el Estado, lo cual contribuyó a generar una mayor comprensión de este proceso por parte de la población. Finalmente, en el orden comunitario el Referendo marcó un precedente importante para el desarrollo del trabajo mancomunado y colaborativo de organizaciones a nivel local,

---

8 El Referendo se proponía "consagrar en la Constitución Nacional que el agua en Colombia es un elemento común y de uso público que pertenece por tanto a la Nación colombiana, que es un derecho fundamental y que en consecuencia toda persona puede acceder a ella en todas sus formas, lo cual incluye el derecho a disponer de agua limpia o potable para el consumo doméstico es decir para beber y para satisfacer las necesidades de higiene y preparación de alimentos y que el consumo humano es prioritario frente a otros usos permitidos por la Ley [...]. Esto implica el establecimiento de una cantidad necesaria para cada hogar, en forma gratuita, independientemente de su situación cultural, religiosa, social, geográfica, económica [...]. En consecuencia con lo anterior y para garantizar plenamente tales derechos solo el Estado, mediante entidades de prestación de servicios públicos y sin ánimo de lucro, deberá realizar la prestación y la gestión directa e indelegable del servicio de acueducto y alcantarillado. [...] Los acueductos comunitarios deberán contar con el apoyo del Estado para la prestación de un servicio adecuado y de buena calidad a las comunidades que así se organizan para satisfacer sus necesidades. [...] . Para garantizar todo lo anterior se dará especial protección a los cuerpos de agua superficiales y subterráneas y a los ecosistemas estratégicos para el ciclo hidrológico, en particular a las zonas de los mismos necesarias para la recarga de los acuíferos" (Referendo por el Agua, 2007).

tanto en las zonas urbanas periféricas como rurales, sobre todo porque una demanda importante de la iniciativa era lograr que la prestación del servicio de agua en Colombia estuviera en manos públicas y comunitarias.

En relación con este último punto, las mismas comunidades, acompañadas por ONGs, iniciaron una serie de acciones para fortalecer su posición en diversos aspectos: en primer lugar, el reconocimiento y caracterización de las necesidades y fortalezas de las comunidades organizadas de acueductos; en segundo lugar, el impulso a procesos asociativos a nivel municipal, departamental y nacional; en tercer lugar, procesos de formación que rescatan los conocimientos y saberes locales (epistemologías comunitarias) y, finalmente, la construcción de políticas públicas para la gestión del agua impulsadas por las mismas comunidades y fundamentadas por los valores y principios que configuran la política de lo común. Estos procesos comunitarios han logrado resultados muy importantes.

En este sentido, en el Departamento de Antioquia, a nivel municipal las organizaciones han logrado incidir en la construcción de las siguientes políticas comunitarias de agua:

- Acuerdo Municipal O37 de 2009, por el cual se establece una política pública de fortalecimiento a las comunidades organizadas que prestan servicios públicos en el municipio de Girardota.
- Acuerdo Municipal O2 de 2012, por el cual se establece una política pública para el fortalecimiento a las comunidades organizadas que prestan el servicio de agua y saneamiento básico en el municipio de la Unión.
- Acuerdo Municipal O16 de 2012, por el cual se establece una Política Pública para la gestión ambiental y social del agua en el Municipio de Támesis.

Aunque con desarrollos desiguales, estos Acuerdos sancionados por los Concejos Municipales buscan defender la gestión pública y comunitaria del agua a través de políticas públicas de fortalecimiento organizativo, técnico, administrativo y económico, y mediante acciones de apoyo, articulación y participación entre las comunidades organizadas de acueductos, la administración municipal y otras entidades que tengan asignadas funciones y competencias específicas en la materia de abasto del agua. Las comunidades los denominan “acuerdos comunitario-comunitarios” y “público-comunitarios” (Villada Ríos, 2012).

A continuación, a modo de ilustración más detallada de estos procesos, se presenta la experiencia del municipio de Támesis, resaltando los saberes, las prácticas y los desafíos que tienen las comunidades organizadas de acueductos en los procesos de uso, manejo, gestión, apropiación y defensa del agua, el territorio y la vida. Para las comunidades indígenas y campesinas que se asientan en territorio tamesino, y en toda la subregión del suroeste de Antioquia, estos tres elementos, el agua, el territorio y la vida se encuentran anudados por un significado común: son sagrados<sup>9</sup>.

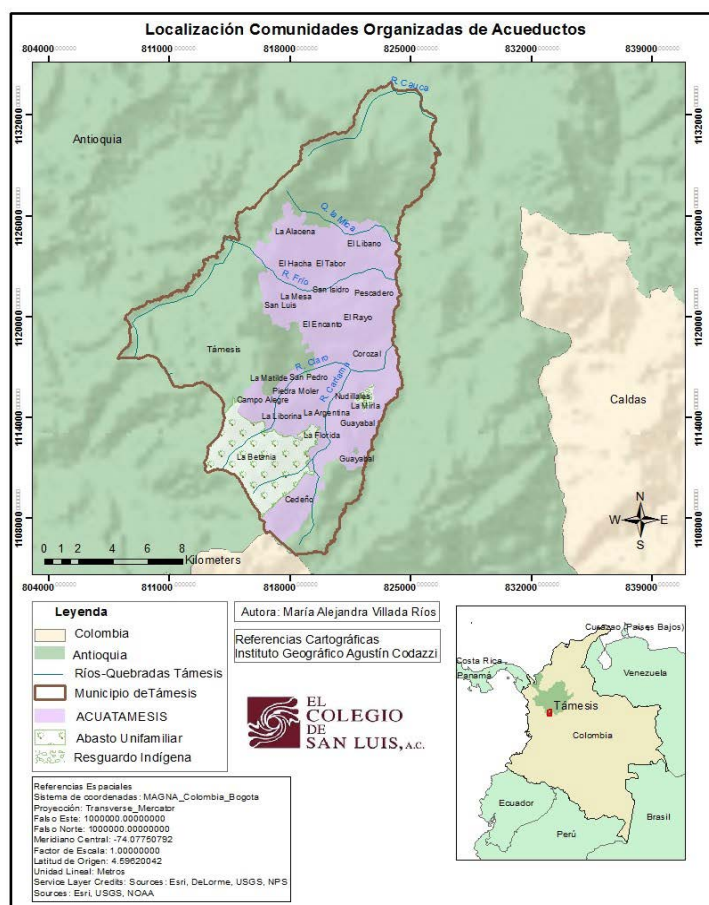
---

<sup>9</sup> Se retoma este término de “sagrado” a propósito de las reivindicaciones de las organizaciones indígenas, campesinas, sociales y ambientales del suroeste antioqueño, que confluyen en el denominado Cinturón Occidental Ambiental (COA) (COA, 2011).

## Las comunidades organizadas de acueductos: la experiencia del municipio de Támesis

El Municipio de Támesis se encuentra localizado en el Departamento de Antioquia, Colombia, en la subregión del Suroeste Antioqueño. Esta región se encuentra ubicada en las vertientes de las cordilleras central y occidental, en la cuenca del río Cauca, y está integrada por 23 Municipios (Mapa N° 1). Támesis está localizado sobre la ladera oriental de la cordillera occidental, delimitado por las estribaciones de los Farallones del Citará y el Río Cartama. Posee una extensión territorial de 246 km<sup>2</sup>, su altura es de 1.600 metros sobre el nivel del mar (m.s.n.m.), con una temperatura promedio de 21°C, la cual varía de 27°C a orillas del Río Cauca a 17° en las partes altas. La división política administrativa del municipio incluye dos corregimientos<sup>10</sup>: San Pablo y Palermo, así como el resguardo indígena Miguel Cértiga, más conocido como la Mirla, y 37 veredas<sup>11</sup>.

### Mapa N° 1. Localización de Comunidades Organizadas de Acueductos



Fuente: Datos del trabajo etnográfico, Villada Ríos (2017).

10 En Colombia los Corregimientos son un tipo de subdivisión del área rural al interior de un Municipio, el cual incluye un núcleo de población. Los corregimientos a su vez pueden estar conformados por veredas.  
11 Las veredas son un tipo de subdivisión del área rural de un municipio, comúnmente con población dispersa

Es importante resaltar que el agua ha cumplido un papel fundamental para la constitución del territorio y de las dinámicas sociales, culturales y económicas tamesinas. El agua estructura la producción y reproducción de las formas de vida, tanto del casco urbano como de la zona rural, centradas en torno a la economía campesina de tradición agrícola y pecuaria con cultivos de café, plátano, maíz, caña, cítricos, hortalizas, entre otros, actividades potenciadas por la variedad de pisos térmicos<sup>12</sup>. En palabras de uno de los líderes de la Asociación de Juntas Administradoras de Acueductos del Municipio de Támesis (ACUATAMESIS),

el agua en esta región ha tenido un manejo asociativo, mire que hay pequeños microacueductos, digamos microcuencas, que son llevadas de nacimientos a tres o cuatro familias. El agua es la vida, es la base de la vida y por defender la vida, se da ese fenómeno tan extraordinario de la unidad y de la defensa del agua, pero nosotros somos invisibilizados por el mismo sistema, por las instituciones gubernamentales, porque estamos desarrollando una labor que no es elitista, que no discrimina, que trata de llegar a todo mundo, sin tener en cuenta ninguno de los temas discriminatorios, por edades, por política, por religiones por absolutamente nada, el agua le llega y le debe llegar a todo el mundo (G. Chaparro, Entrevistas).

El agua también es un elemento común y articulador de comunidades organizadas de acueducto que utilizan el agua para diferentes usos, incluyendo domésticos, pecuarios y agrícolas. Como señalamos antes, el agua es también un elemento que, junto con el territorio, es sagrado para la vida de comunidades indígenas y campesinas, factor que dinamiza las luchas y resistencias de organizaciones que se asientan en el municipio y la región. Las comunidades organizadas de acueductos son una forma de respuesta colectiva a las necesidades de los territorios relacionados con la diversidad en los usos y las formas de apropiación, gestión y cuidado del agua. Estas comunidades campesinas e indígenas desarrollan capacidades colectivas que se caracterizan por principios y valores ligados a la solidaridad, la autonomía y la justicia, bases que sustentan las apuestas e intencionalidades político-comunales que, en esencia pretenden crear y recrear estrategias de defensa y apropiación del agua y el territorio. Se articulan a partir de espacios como las asambleas, los convites<sup>13</sup> y actividades formativas. A nivel organizativo configuran sus propios reglamentos basados en el cuidado y la comunalización de las fuentes de agua y la biodiversidad, y la autogestión. En el caso específico del Municipio de Támesis son denominados Juntas Administradoras de Acueductos, como lo muestra la Figura N° 1.

---

<sup>12</sup> Se refieren al relieve como el factor modificador del clima, sobre todo en la zona intertropical, por lo que los distintos tipos climáticos están relacionados principalmente con la altitud relativa determinada por ese relieve. Surge así el concepto de pisos térmicos, también llamados pisos climáticos, pisos ecológicos o pisos altitudinales.

<sup>13</sup> Llamadas a participar en trabajo comunitario, también denominados mingas, una práctica ancestral.



Figura N°1. Características de las formas de organización y apropiación hídrica territorial

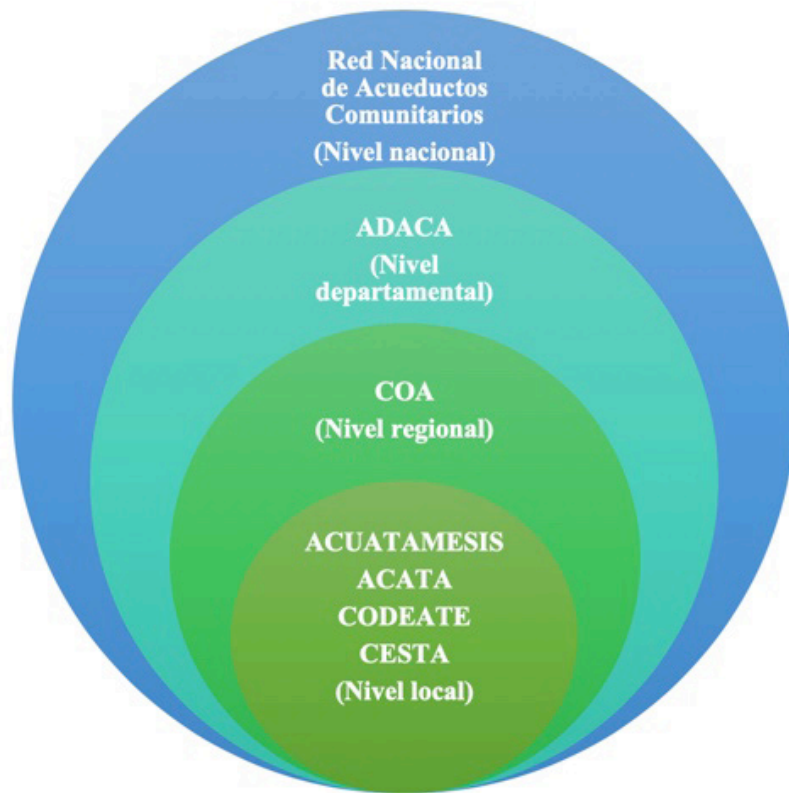


Fuente: Datos del trabajo etnográfico, Villada Ríos (2017).

A nivel local (municipal), ACUATAMESIS articula 13 comunidades organizadas de acueducto y su objetivo principal es velar por el respeto al derecho de la gestión comunitaria del agua. Asimismo trabaja en red por la defensa del agua y del territorio con la Asociación de Caminantes de Támesis (ACATA) y con el Comité por la Defensa Ambiental y del Territorio de Támesis (CODEATE). A su vez, estas tres organizaciones, junto con el Circuito Económico Solidario de Támesis (CESTA) se articulan a nivel regional con el Cinturón Occidental Ambiental (COA), que articula comunidades indígenas, campesinas, grupos de jóvenes, entre otros sectores, con el propósito de hacer frente a los proyectos extractivos que se despliegan en el suroeste de Antioquia.

En relación específica con la gestión del servicio de agua, a nivel departamental ACUATAMESIS trabaja en red con la Asociación de Acueductos Comunitarios de Antioquia (ADACA), y a nivel nacional con la Red Nacional de Acueductos Comunitarios de Colombia. En la investigación realizada, si bien la mirada estuvo centrada en ACUATAMESIS, se dio atención a la dinámica de trabajo en red de esta entidad, que desarrolla con otras comunidades organizadas de acueductos y con otras organizaciones de base campesinas, indígenas y juveniles, tanto a nivel local, regional, departamental y nacional, ya que el eje común de articulación y resistencia es la defensa del agua y del territorio, como lo representa la Figura N° 2.

Figura N° 2. Escalas de articulación de las organizaciones en el Municipio de Támesis



Fuente: Datos del trabajo etnográfico, Villada Ríos (2017).

Como lo ilustra la Figura N° 2, estas comunidades han apostado fuertemente a los procesos asociativos y de articulación en las diferentes escalas, respetando la autonomía de cada organización, con el propósito de unir esfuerzos. Por un lado, este enfoque les facilita construir estrategias que permitan fortalecer sus modos y formas de vida comunal. Por otro lado, les permite enfrentar juntas las arremetidas de los procesos extractivistas, como el avance de la minería, la política de privatización del agua y los proyectos de reconfiguración regional, como la creación de la Provincia de Administración y Planificación del Cartama, que agrupa once municipios en el suroeste del Departamento y es la primera Provincia administrativa del país (Senado de Colombia, 2017), cuya creación trae consigo un paquete de megaproyectos. En este orden de ideas, los relatos y la memoria histórica de líderes y lideresas de las comunidades organizadas de acueducto con respecto al manejo, gestión, usos y apropiación del agua han permitido identificar varios aspectos que caracterizan este tipo de organización, en particular 1) la variedad en la infraestructura hidráulica, 2) la diversidad en las formas de denominación organizativa, 3) los diferentes usos y apropiación del agua para las formas de vida comunitaria y 4) la configuración del espacio político-comunitario ligado a procesos de autonomía que impulsan la justicia hídrica y ambiental.



Históricamente, incluso antes de la fundación del Municipio de Támesis en 1858, los usos y apropiación del agua se daba a través de la perforación de pozos o la conducción del agua superficial por acequias, guaduas<sup>14</sup> u otros mecanismos hasta lugares próximos a las viviendas. El agua se usaba para cocinar, alimentar a los animales y para los huertos. Ya el lavado personal y de la ropa se realizaba directamente en las quebradas o arroyos. El desarrollo de los usos y formas de apropiación del agua en las fases de poblamiento de las veredas se caracterizó principalmente por el desarrollo de lazos familiares y vecinales que permitía la acción unida para construir espacios comunales como iglesias, caminos, sedes comunales y acueductos comunitarios. La organización de la comunidad contribuyó a la construcción de acueductos, pues unirse y abrir espacios asamblearios para solucionar los conflictos, organizar convites y romerías<sup>15</sup> para recaudar fondos y gestionar recursos con la administración municipal o con actores privados, como el Comité de Cafeteros, fueron algunas de las actividades que las comunidades realizaron en pro del desarrollo y mantenimiento de sus acueductos.

Sin embargo, los procesos de formalización instaurados por el Estado desde la década de 1950 hasta la fecha, pero sobre todo desde la década de 1990, ha insertado lógicas empresariales en las dinámicas de las comunidades organizadas de acueductos. Estas lógicas están ligadas a la episteme de la gobernanza global del agua y han configurado tensiones entre las formas de gestión comunitaria y las formas de gestión pública y privada. Una de ellas es la relacionada con la generación de lucro a través del recaudo de las tarifas de servicio. Dentro de las narraciones de los líderes y lideresas de los acueductos comunitarios entrevistados, surgía como característica fundamental de la gestión comunitaria el de ser organizaciones sin ánimo de lucro, donde los recaudos o cuotas familiares son distribuidos para el cuidado del agua, de los sistemas, de la organización y de la comunidad. Como afirmó G. Pérez, otro de los entrevistados,

en los [entes] privados, después del balance se sabe qué quedó para repartirlo a los accionistas; en los públicos, después del balance, se sabe qué quedó, para que el Estado local disponga de ello como esté en los estatutos; en lo comunitario, después del balance se sabe qué quedó para mantener el acueducto, mejorarlo, tener las reservas necesarias para emergencias, potenciar y conservar la cuenca y el acueducto. No hay dinero para repartirle a nadie, ese no es el objetivo del acueducto comunitario, el objetivo es mantener el acueducto. Por ejemplo: no se reparte dinero, porque el agua para nosotros no es un medio para enriquecer a nadie, el agua para nosotros es la satisfacción de una necesidad, para los humanos, los animales y los cultivos pequeños, porque el acueducto comunitario sirve para todo, por eso nuestras cuotas de administración las fijamos en una Asamblea o delegamos a la Junta Administradora para que las fije, pero ojo, nunca serán exorbitantes (Pérez, Entrevistas).

La máxima instancia para la toma de decisiones en las comunidades organizadas de acueductos es la Asamblea, como un espacio deliberativo donde confluye toda la comunidad. Allí se definen conjuntamente los medios, reglas y mecanismos de control que dotan de sentido a la organización. Dichas reglas o mecanismos se resguardan en

---

14 Tipo de caña de la familia del bambú.

15 Fiestas populares de origen religioso colonial.

los Estatutos escritos u orales de cada comunidad. Por otra parte, la administración y operación de la infraestructura suele estar a cargo de un fontanero, que usualmente es miembro de la misma comunidad. Este tipo de comunidades organizadas de acueductos y sus sistemas hidráulicos normalmente abastecen una vereda o un barrio. En un monitoreo ambiental que se hizo durante el trabajo etnográfico, la Corporación Autónoma Regional concluyó que las aguas de la zona de estudio son de buena calidad y aptas para el consumo humano. En otros aspectos, sin embargo, algunas comunidades cumplen con dificultad con algunos de los requerimientos de las leyes y normativas introducidas desde la década de 1990, por ejemplo, los reglamentos de concesión de aguas y las formas estatutarias y, en la práctica, funcionan bajo una diversidad de denominaciones, como las de Juntas Administradoras, Juntas de Acción Comunal o Asociaciones de Usuarios de Acueductos y Acueductos Veredales. Bajo estas múltiples formas que asumen las comunidades organizadas de y utilizando diferentes tipos de sistemas hidráulicos, los acueductos comunitarios han garantizado el acceso al agua de sus comunidades durante décadas, generando bienestar y calidad de vida a sus beneficiarios. Más allá de diversidad de formas organizativas, las comunidades organizadas afirman que el agua las une, que es un elemento común y articulador de las prácticas comunitarias y asociativas.

En este contexto, desde el año 2012 ACUATAMESIS ha incidido en la construcción de una política pública local para lograr su fortalecimiento, a pesar de que los sucesivos gobiernos locales se han caracterizado por la rigidez, inflexibilidad y resistencia a las demandas y propuestas realizadas por las organizaciones comunitarias. En este sentido, los aspectos socio-jurídicos han sido un campo de disputa entre, por un lado, los intereses del Estado y las instituciones financieras internacionales, que conciben el agua como un bien económico, como una mercancía, y, por otro lado, los intereses de las comunidades organizadas de acueductos, que defienden el agua como la "sustancia" que permite la existencia de sus vidas, las de los animales y las montañas que rodean el territorio tamesino. La experiencia de ACUATAMESIS permite comprender que las comunidades organizadas de acueducto no sólo están unidas por las redes hidráulicas, sino por los lazos y entramados comunitarios de solidaridad y cooperación para la reproducción de la vida cotidiana y de sus territorios y territorialidades. El territorio y la territorialidad, según Haesbaert, son categorías de análisis y categorías prácticas que se configuran a través de los procesos de producción/apropiación y/o dominación, a partir de relaciones de poder. Conforme las relaciones de poder, se generan procesos de territorialización, desterritorialización y reterritorialización (Haesbaert, 2013: 806). En ese marco de territorialidades diversas, se construyen epistemologías alternativas en torno al agua, que alimentan los procesos organizativos de las comunidades. De manera dialógica, estas han impulsado y configurado una epistemología comunitaria del agua y una política de lo común, que puede sintetizarse en los siguientes aspectos:

- Apropiación comunitaria de los conocimientos y saberes campesinos e indígenas sobre la gestión territorial y del agua.
- Reconocimiento de las características sociales, ambientales y culturales del territorio, reflejadas en recorridos territoriales, monitoreos ambientales, visitas a los sistemas de acueductos.
- Fortalecimiento organizativo a través del intercambio de experiencias, de los acuerdos comunitario-comunitarios y del trabajo en red.

- Comunalización de las fuentes de agua, reflejando el derecho de inclusión de todas las personas sin discriminación.
- Priorización de las formas de organización no patriarcal, lo que se refleja en el reconocimiento de la participación de las mujeres, en su incidencia en la toma de decisiones y en su ocupación de cargos de representación en las diferentes comunidades de acueductos.
- Diversificación de los usos del agua, incluyendo usos domésticos y para la agricultura, el cuidado de los animales, entre otros, respetando los caudales naturales que posibilitan la vida de los ecosistemas.
- Promoción de procesos de asociatividad entre comunidades organizadas de acueducto a nivel municipal, departamental y nacional, para la defensa del derecho a la gestión comunitaria del agua.
- Articulación y confluencia con otros actores y organizaciones del municipio y la región en pro de la defensa del agua, la vida y el territorio frente a las políticas extractivistas y de privatización del agua.
- Comunicación popular y comunitaria como estrategia de visibilización de las problemáticas ambientales, pero también de sus soluciones.
- Reconocimiento de la importancia de construir políticas para la vida, que emerge desde las propuestas comunitarias, a partir de las experiencias de vida campesinas e indígenas, sus historias y sus prácticas cotidianas.
- Organización de la gestión, manejo, usos y apropiación del agua sobre la base del respeto y la importancia de los bienes comunes en la realización de lo comunal, es decir, del agua, los ecosistemas y el territorio como potenciadores de la práctica comunalizada.
- Potenciación de la economía solidaria como comunidades organizadas que han sido sostenibles en el tiempo, en la medida que generan sus ingresos a través de moderadas cuotas familiares, que en varios casos han permitido obtener ahorros y garantizar la sostenibilidad del sistema.

## A modo de corolario

El discurso de la gobernanza global del agua ha permeado las políticas hídricas en Colombia, favoreciendo la incursión de proyectos extractivistas y de privatización que vienen amenazando los procesos de gestión comunitaria del agua, desconociendo las construcciones sociales, políticas, culturales y ambientales que históricamente estas comunidades han configurado en sus procesos de apropiación del agua y de sus territorios. Estas amenazas se materializan en los regímenes normativos que se vienen estableciendo desde el gobierno nacional para la incursión de proyectos mineros, hidroeléctricos, de creación de empresas regionales de servicios públicos, entre otros. En general, estos marcos legales responden a los intereses y lineamientos de instituciones financieras internacionales que tienen como fin último la mercantilización

del agua para la acumulación del capital.

Frente a la arremetida de la gobernanza global del agua, las comunidades organizadas vienen configurando estrategias de articulación y defensa territorial, rescatando las epistemologías comunitarias del agua, luchando por la justicia ambiental e hídrica y construyendo procesos autónomos de gestión del agua y del territorio. La gestión comunitaria del agua aparece como una de las alternativas al modelo hegemónico global, porque desde sus apuestas político-comunitarias, hay una fuerte vinculación entre el agua y el territorio como elementos sagrados que posibilitan la permanencia de la vida. Asimismo, han construido estrategias de asociatividad y trabajo en red para defenderse y luchar por el reconocimiento de sus derechos, de sus diferencias, de sus saberes locales y de sus múltiples formas de gestionar el agua, que altera el status quo de la eficiencia, la eficacia, la rentabilidad y la competitividad de la política global del agua.

La experiencia de ACUATAMESIS ilustra cómo la política de lo común fortalece el respeto por los procesos de organización y gestión comunitaria. Sin embargo, los marcos legales nacionales (en complicidad con algunos gobiernos locales) buscan someter este ordenamiento comunal al modelo neoliberal que se viene implementando en el país. A pesar de esto, a partir de la investigación pensamos que la política de lo común va más allá de la capacidad de incidencia en las políticas públicas, en la medida en que la misma potencia el autorreconocimiento y la expresión de las prácticas y saberes que se tejen entre las organizaciones comunitarias, lo que en definitiva fortalece los procesos de defensa territorial contra el avance de los proyectos hegemónicos.

En este orden de ideas, si bien se ha constituido una episteme global de la gobernanza del agua, también se puede afirmar que desde los procesos de comunalidad de la gestión del agua se configuran epistemes alternativas, que se ligan a los procesos de territorialización relacionados con la defensa de las tradiciones campesinas e indígenas, el reconocimiento y la participación política comunitaria de las mujeres, por ejemplo en las juntas administradoras de acueducto, y más generalmente la defensa de la relación con el agua y el territorio como elementos sagrados para la reproducción de todas las formas de vida.

## Referencias

AAGNU – Asamblea General de las Naciones Unidas (2010), “El derecho humano al agua y el saneamiento”, Resolución 64/292. Disponible en: [https://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/64/292&Lang=S](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292&Lang=S). Consultado en julio de 2017.

BID – Banco Interamericano de Desarrollo (2007), “Iniciativa de Agua Potable y Saneamiento”. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1090009>. Consultado en julio de 2017.

Bárcena, Alicia y Antonio Prado (2016), Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible Una oportunidad para América Latina y el Caribe. Naciones Unidas y CEPAL. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible en: <http://www.sela.org/media/2262361/agenda-2030-y-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible.pdf>. Consultado en julio de 2017.

Castro, José Esteban (2007), “La privatización de los servicios de agua y saneamiento en América Latina”, Nueva Sociedad, No 207, págs. 93-112. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/la-privatizacion-de-los-servicios-de-agua-y-saneamiento-en-america-latina/>. Consultado en julio de 2017.

Colmenares, Rafael (2014), “Las lecciones del referendo por el derecho humano al agua en Colombia”, Cuadernos de Trabajo de la Red WATERLAT-GOBACIT, Vol. 1 N° 2, págs. 65-83. Disponible en: <http://waterlat.org/WPapers/WPSATCUASPENo2.pdf>. Consultado en julio de 2017.

COA – Cinturón Occidental Ambiental (2011) “Suroeste de Antioquia, territorio sagrado para la vida!”. Disponible en: <http://coaterritoriosagrado.org>. Consultado en mayo de 2017.

de Sousa Santos, Boaventura (2009), Una Epistemología del Sur. La reinención del conocimiento y la emancipación social. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.

del Castillo, Liliam (2009), Los Foros del Agua. De Mar del Plata a Estambul 1977-2009. Buenos Aires: Consejo argentino para las relaciones internacionales (CARI). Disponible en: <http://www.cari.org.ar/pdf/forosdelagua.pdf>. Consultado en agosto de 2017.

Guber, Rosana (2015), La Etnografía Reflexiva. Método, campo y reflexividad. México: Siglo XXI editores.

Haesbaert, Rogério (2013), “De espaço e território, estrutura e processo”, Economía, Sociedad y Territorio, Vol. 13, N° 43, págs. 805-815. Disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-84212013000300011&lng=es&tlng=pt](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-84212013000300011&lng=es&tlng=pt). Consultado en agosto de 2017.

Hidalgo García, María del Mar (2012), “Río+20: un comienzo hacia el desarrollo sostenible. Documento Informativo”, Instituto español de estudios estratégicos. Disponible en: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_informativos/2012/DIEEEI37-](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_informativos/2012/DIEEEI37-). Consultado en junio de 2017.

ICWE – International Conference on Water and the Environment (1992), “The Dublin Statement on Water and Sustainable Development”. Disponible en: <https://www.wmo.int/pages/prog/hwrp/documents/english/icwedece.html>. Consultado en agosto de 2019.

López, Marcela (2014), “¿Qué es lo público de Empresas Públicas de Medellín?”, Revista Agua Bien Común, N° 2. Disponible en: <https://corpenca.org/2015/que-es-lo-publico-de-empresas-publicas-de-medellin/>. Consultado en junio de 2017.

Martínez Zambrano, Diego Andrés (2016), Aguas: entre la privatización y las alternativas. CENSAT Agua Viva- Amigos de la tierra Colombia. Bogotá. Disponible en: <https://censat.org/es/publicaciones/aguas-entre-la-privatizacion-y-las-alternativas>. Consultado en junio de 2017.

Menjivar, Gladys Elizabeth y David Alexander Figueroa (2003), “Tendencias de la cooperación internacional sobre agua saneamiento”, Revista Población y Desarrollo, Vol. 1, págs. 135-144. Disponible en: <https://www.camjol.info/index.php/PDAC/article/view/846>. Consultado en junio de 2017.

MVCT – Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y VAPSB – Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico. (2013), Programa de Abastecimiento de Agua y Manejo de Aguas Residuales en Zonas Rurales, Préstamo BID 2732/OC-CO. Manual Operativo. Bogotá: MVCT y VAPSB.

MVCT – Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2017), “Decreto 1272 por el cual se adiciona el Capítulo 2, al Título 7, de la Parte 3, del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015, que reglamenta parcialmente el artículo 18 de la Ley 1753 de 2015, en lo referente a esquemas diferenciales para la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en zonas de difícil acceso, áreas de difícil gestión y áreas de prestación, en las cuales por condiciones particulares no puedan alcanzarse los estándares de eficiencia, cobertura y calidad establecidos en la ley. Bogotá: MVCT.

Municipio de Támesis (2012), “Acuerdo municipal 016 por medio del cual se establece una política pública para la gestión ambiental y social del agua en el municipio de Támesis”. Támesis, Antioquia, Colombia.

Olivera Foronda, Oscar (2004), “Bolivia. La Guerra por el Agua en Cochabamba y la construcción de espacios de rebelión y recuperación de nuestras voces”, en Robert Grosse, Carlos Santos, Javier Taks y Stefan Thimmel (Eds.), Las Canillas Abiertas de América Latina II. La lucha contra la privatización del agua y los desafíos de una gestión participativa y sustentable de los recursos hídricos, págs. 103-105. Disponible en: <https://www.redes.org.uy/wp-content/uploads/2006/02/las-canillas-abiertas-de-america-latina-ii.pdf>. Consultado en junio de 2017.

Pigeon, Martín, David McDonald, Oliver Hoedeman, y Satoko Kishimoto (Eds.) (2013), Remunicipalización: El retorno del agua a manos públicas. Amsterdam: Transnational Institute. Disponible en: [https://www.tni.org/files/download/pigeon-mcdonald-hoedeman-kishimoto\\_remunicipalizacion\\_retorno\\_del\\_agua\\_a\\_manos\\_publicas\\_2013\\_0.pdf](https://www.tni.org/files/download/pigeon-mcdonald-hoedeman-kishimoto_remunicipalizacion_retorno_del_agua_a_manos_publicas_2013_0.pdf). Consultado en junio de 2017.



Quintana Ramírez, Ana Patricia (2010), "La gestión del acueducto en dosquebradas risaralda, una historia de autogestión y privatización", Revista Luna Azul, N° 30, págs. 164-173. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/luaz/n30/n30a09.pdf>. Consultado en junio de 2017.

Referendo por el Agua (2007), "Exposición de motivos. Referendo por el agua". Disponible en: [http://www.corpenca.org/images/stories/documentos/expomotivos\\_referendo.pdf](http://www.corpenca.org/images/stories/documentos/expomotivos_referendo.pdf). Consultado en febrero de 2017.

República de Colombia y MVCT – Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2016). "Decreto 1898 Por el cual se adiciona el Título 7, Capítulo 1, a la Parte 3, del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015, que reglamenta parcialmente el artículo 18 de la Ley 1753 de 2015, en lo referente a esquemas diferenciales para la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en zonas rurales". Disponible en: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%201898%20DEL%2023%20DE%20NOVIEMBRE%20DE%202016.pdf>. Consultado en febrero de 2017.

Sanz González, Daniel (2012), "6a Edición del Foro Mundial del Agua", documento informativo", Instituto Español de Estudios Estratégicos. Disponible en: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_informativos/2012/DIEEEI152012\\_ForoMUndialAgua\\_DPero-Sanz.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_informativos/2012/DIEEEI152012_ForoMUndialAgua_DPero-Sanz.pdf). Consultado en julio de 2017.

Senado de Colombia (2017), "Cartama, primera provincia oficialmente constituida en Colombia". Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=zZmWmm86oG4>. Consultado en diciembre de 2018.

Tejedor Estupiñán, Joan Miguel (2012), "El modelo económico y su relación con los derechos humanos en Colombia. Una aproximación", Revista Finanzas y Política Económica, Vol. 4, N° 1, págs. 55-82.

Terán, Juan Fernando (2005), La Sequedad del Ajuste. Implicaciones de la gobernanza global del agua para la seguridad humana en Ecuador. Quito: Corporación Editorial Nacional, Centro Andino de Estudios Internacionales y Universidad Andina Simón Bolívar.

Tobón Giraldo, Diana María (2013), Aguas para Todos o Todos por el Agua. Espacialidades de resistencia frente al plan departamental de aguas en el Carmen de Viboral, Antioquia. Tesis de Maestría, Instituto de Estudios Regionales (INER), Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.

Valencia Agudelo, German Darío (2006), "Los servicios públicos domiciliarios en Colombia a la luz del modelo de Salida, voz y lealtad de Albert Hirschman", Lecturas de Economía, N° 65, págs. 117-142.

Jhonny Moncada Mesa, Carolina Pérez Muñoz, y German Darío Valencia Agudelo (2006), "Comunidades organizadas y el servicio público de agua potable en Colombia: una defensa de la tercera opción económica desde la teoría de recursos de uso común", Ecós de Economía, Vol. 17, N° 37, págs. 125-159.



Veeduría Gestión del Agua (2014). "Informe N° 1 sobre la Política Departamental de Agua, Aguas para la Prosperidad y la destinación de los recursos del Sistema General de Participaciones en otros municipios de Antioquia". Medellín, Antioquia.

Villada Ríos, María Alejandra y Juan David Arias Henao (2017), "El 'desarrollo' y sus impactos en la gestión comunitaria del agua. Análisis de un caso en la ciudad de Rionegro-Antioquia", Revista (in) justicia hídrica. Resistencias y Alternativas en América Latina, N° 3, págs. 39-45.

Villada Ríos, María Alejandra (2017), Hacia una Política de lo Común. Experiencia de Gestión Comunitaria del Agua en el municipio de Támesis – Antioquia – Colombia, Tesis de Maestría, El Colegio de San Luis, San Luis Potosí, México.

Villada Ríos, María Alejandra (2012), "Acuerdos Públicos-comunitarios, Municipio de la Unión en Antioquia. Corporación Ecológica y Cultural Penca de Sábila". Disponible en: [http://www.plataformaapc.org/noticiasDetalles.php?tipo\\_noticia=Noticias&cod\\_noticia =51](http://www.plataformaapc.org/noticiasDetalles.php?tipo_noticia=Noticias&cod_noticia =51). Consultado en mayo de 2017.

### Entrevistas citadas

G. Chaparro, Miembro líder de la Asociación de Juntas Administradoras de Acueductos del Municipio de Támesis (ACUATAMESIS), 8 de diciembre de 2016, Támesis, Colombia.

G. Pérez, Miembro líder de la Asociación de Juntas Administradoras de Acueductos del Municipio de Támesis (ACUATAMESIS), 3 de noviembre de 2016, Támesis, Colombia.

## Artigo 3

# A água no contexto geoeconômico: recurso territorial estratégico traduzido em recurso hídrico para o agronegócio e a conseqüente geração de conflitos<sup>1</sup>

*Renato de Toledo Peres<sup>2</sup>*, Universidade Estadual Paulista (UNESP) Rio Claro, São Paulo, Brasil

### Resumo

Este trabalho busca mostrar que a água tem um papel fundamental na geopolítica mundial. Para tanto, busca-se partir da lógica geoeconômica, que vêm gradualmente substituindo a lógica da geopolítica clássica. Com o avanço contínuo do capital, representado pela paulatina substituição do Estado por megacorporações privadas, a água, um bem vital para todos, foi transformada em um recurso econômico, além de territorial e estratégico, o recurso hídrico. A importância desta reflexão reside na permissividade e na naturalização do conceito de "recurso hídrico", já amplamente difundido, mas que oculta uma característica prejudicial à população mundial, especialmente às classes menos favorecidas, a partir de práticas empresariais que levam um direito a ser progressivamente interpretado como um recurso econômico e comercial precificável. A partir deste estudo foi possível identificar que, além de conflitos históricos pelo acesso à água, temos hoje, no Brasil, um país reconhecido como abundante do recurso, conflitos não menos violentos que afetam negativamente a vida de milhares de famílias. Isto nos mostra a fragilidade da população frente a postura de empresas privadas que se utilizam da passividade do Estado para impor seus objetivos mercadológicos em detrimento dos direitos humanos.

**Palavras-chave:** geopolítica; água; geoeconomia; hidroagronegócio; conflitos.

Recebido: setembro de 2019

Aceito: dezembro de 2019

---

<sup>1</sup> Este trabalho foi concebido a partir de dissertação de mestrado em Geografia do autor, intitulada "A Água como Recurso Territorial na Agricultura: o Caso de Holambra, São Paulo" (Peres, 2017). No artigo objetivou-se apenas o enfoque nos aspectos geopolíticos vinculados à água, não sendo abordados os aspectos físicos nem os empíricos da pesquisa desenvolvida durante o curso de mestrado. A defesa da dissertação foi realizada em 2017 na Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, campus Rio Claro/SP - Brasil (UNESP), sob a orientação do Prof. Dr. José Gilberto de Souza. A pesquisa foi financiada pelo Fundo Estadual de Recursos Hídricos de São Paulo - Brasil (FEHIDRO/SP) com a aquisição e implantação de uma estação meteorológica em Holambra/SP. A bolsa de pesquisa de mestrado concedida ao autor foi proporcionada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), Brasil.

<sup>2</sup> E-mail: renatperes@yahoo.com.br.

## Abstract

This paper aims to show that water plays a fundamental role in global geopolitics. It discusses the logic of geoeconomics, which has gradually replaced the logic of classical geopolitics. With the continuous advance of capital, represented by the gradual replacement of the State by private megacorporations, water, a vital asset for all, has been transformed into an economic, in addition to territorial and strategic resource, the water resource. The importance of this reflection lies in the permissiveness and in the naturalization of the concept of "water resources", which is widely disseminated and conceals its detrimental impact for the world population, especially for the less favoured classes, owing to business practices that induce the progressive interpretation of a right as a priceable economic and commercial resource. The study made it possible to identify that, in a water-rich country like Brazil, in addition to historical conflicts over the access to water there exist other and no less violent conflicts that negatively affect the lives of thousands of families. It exposes the fragility of the population facing the position of private companies that take advantage of the State's passivity to impose their market-oriented objectives in detriment of human rights.

**Keywords:** geopolitics; water; geoeconomics; hydro-agribusiness; conflicts.

Received: September 2019

Accepted: December 2019

## Introdução

Atualmente a guerra geoeconômica passa a ser o novo paradigma geopolítico internacional, onde armamentos atômicos são gradualmente substituídos por ações econômicas de Estados, blocos econômicos transnacionais e megacorporações. Esta tendência ocorre principalmente devido ao risco do fim da vida no planeta caso uma guerra nuclear mundial venha a ocorrer (CORREIA, 2010). Estando as elites dominantes limitadas ao não uso pleno da força, as ações econômicas passam a ser a principal forma de atuação no mundo. Com isso, no tocante à necessidade de água, inegavelmente fundamental a qualquer relação humana, surge o hidroagronegócio, com manifestações, muitas vezes perniciosas, com a finalidade de atingimento de metas de megacorporações (THOMAZ JÚNIOR, 2010). Esta forma de apropriação do líquido por parte das grandes empresas, implica na geração de conflitos locais, que revelam já existir uma guerra pela água.

Por exemplo, no documentário “Vida engarrafada: O Negócio da Nestlé com a Água”, o jornalista Res Gehriger investigou como esta corporação suíça se apropriou de recursos hídricos em muitos países” (GEHRIGER, SCHNELL, 2012). Em relação com isto, em 2013 foi publicado um vídeo em que o Presidente do Conselho da Nestlé, Peter Brabeck, declarou abertamente que “a água não é um direito humano básico” e que a privatização seria a solução dos problemas globais com a água (BRABECK, 2013). O trabalho jornalístico de Gehriger e colegas gerou um impacto relativamente intenso na mídia, e nos faz refletir a respeito do direito humano a vida, e como e até que ponto os interesses econômicos podem afetar negativamente sobre as condições de vida e a dignidade das classes menos favorecidas.

Minha preocupação com o enorme poderio econômico das megaempresas, aliado ao potencial destrutivo de uma guerra nuclear, motivam este artigo, que traz, como objetivo principal, contextualizar a água como recurso territorial estratégico, dentro de uma realidade geopolítica marcada pela disponibilidade de ferramentas bélicas de destruição em massa e dos impactos das forças econômicas na transformação do espaço. A importância desta contextualização reside na necessidade de compreender a água como recurso territorial estratégico em contraposição com sua conceitualização como recurso hídrico, tendo em vista que ao definir a água como recurso hídrico se favorece e naturaliza o processo de precificação da água, cujo acesso constitui um direito humano fundamental para a vida. Para tanto, o artigo explora aspectos da geoeconomia vinculados ao conceito de territorial estratégico, mostrando como a água se encaixa nesta interpretação, para depois observar como a indústria, e, principalmente, o agronegócio fazem uso do conceito de recurso hídrico para poder se apropriar do mesmo, justificando a prática mercadológica geradora de conflitos.

Com isso, o artigo se divide em três partes: a primeira analisa a mudança da geopolítica clássica para a geoeconomia; a segunda discute o hidroagronegócio e a hidropolítica como expressões desta mudança; e, finalmente, a terceira argumenta que os conflitos pela água são uma prova desta tendência de mudança na geopolítica, que tem um impacto negativo sobretudo sobre as classes mais desfavorecidas.

## Da geopolítica clássica à geoeconomia

Com o fim da Segunda Grande Guerra em 1945, o grande paradigma histórico das teorias geopolíticas clássicas foi quebrado. Esse paradigma era herdeiro das contribuições de Johan R. Kjellén (Suécia, 1864-1922), criador do conceito de "geopolítica", quem junto com Friedrich Ratzel (Alemanha, 1844-1904) consideravam o Estado como um "organismo vivo", teve entre outros aportes destacados os de Karl E. Haushofer (Alemanha, 1869-1946), que construiu a base conceitual da visão geopolítica da Alemanha nazista, Alfred T. Mahan (Estados Unidos, 1840-1914), que pregava a importância da força naval como grande diferencial geoestratégico e de Halford J. Mackinder (Reino Unido, 1861-1947), que reconhecia as áreas centrais dos países (*heartlands*) como centros estratégicos das disputas territoriais, entre outros. Não que os conceitos clássicos dessa herança foram abandonados, mas aos poucos foram perdendo força frente aos novos fatores geoestratégicos emergentes, a bomba atômica e a economia mundial da etapa da pós-guerra iniciada em 1945, dois novos elementos centrais nos confrontos entre nações (CORREIA, 2010).

A evolução da tecnologia bélica levou ao desenvolvimento de armamentos atômicos que foram efetivamente utilizados no final da segunda guerra mundial contra o Japão. Estas armas fizeram com que uma possível guerra plena entre os países detentores desta ferramenta, ora considerados "superpotências nucleares", fosse inviável, devido às desastrosas consequências para todo o globo terrestre, como a radiação atômica persistente e a possibilidade de um inverno nuclear, ameaças que dominaram o período da Guerra Fria (1947-1991) mas que ainda seguem, latentes. Ou seja, a guerra plena mundial entre superpotências passou a ser praticamente inconcebível, e representa o primeiro fator de quebra de paradigma geopolítico. Como segundo fator, temos uma nova visão de mundo, regido também muito intensamente por aspectos econômicos. A capacidade de intervenção política das nações dominantes sobre outras nações deixou de se basear somente, ou principalmente, no poderio militar, para ser fundamentada em grande parte pela dominação comercial. O fenômeno da mundialização da economia capitalista, principalmente por meio de blocos econômicos nacionais, ou "megablocos" de mercados regionais, e, também, por meio do aumento da influência de grandes corporações privadas, passou a atuar de maneira relevante nos processos geopolíticos. Grandes grupos econômicos, de Estado ou privados, ou ainda instituições formadas a partir de parcerias entre estes setores, começaram a exercer força de ação, ou decisão, sobre diversas partes do mundo, de maneira política, econômica ou social, na etapa mais avançada do que Immanuel Wallerstein denominara como Sistema-Mundo (CORREIA, 2010; VESENTINI, 2000).

Neste contexto, voltando ao tema do início, meu interesse é analisar o papel da água como recurso territorial estratégico nas confrontações geopolíticas da etapa histórica atual. Diante disso, faz-se imprescindível primeiro conceituarmos o que entendemos como "guerra", suas modalidades e intensidades. Segundo Correia (2010), "guerra" é um tipo de conflito. De acordo com o autor, conflitos são formas de afrontamento intencional entre atores, que por vezes fazem uso de violência física para se conquistar algum direito, recurso ou poder. Podem se apresentar de quatro formas:

1. conflito de “não guerra” – situações de crise sem violência;
2. conflito de “violência sem guerra” – onde há o uso de violência, porém sem chegar-se à guerra, como é o caso de sabotagem ou terrorismo;
3. conflito de “guerra sem violência” – com manobras militares de prontidão, mas sem o confronto, como foi o caso da Guerra Fria, e, por último;
4. conflito de “guerra violenta” – ou seja, coação violenta, propriamente caracterizada como “guerra”, ou seja, “situação de luta armada entre Estados” (CORREIA, 2010: 54).

Se aceitamos essa definição, então, guerra é, sobretudo, uma disputa pelo poder, de maneira violenta ou não. Neste sentido, sob uma teoria geopolítica clássica, as feições geográficas, mais propriamente as físicas ou geomorfológicas, são extremamente importantes na lógica do campo de batalha. Porém, o desenvolvimento da capacidade de deslocamento aéreo em grandes altitudes por meio de aviões a jato, aliado à possibilidade de ataques com bombas atômicas ou nucleares, fazem com que as características do terreno deixem de ter a mesma relevância, que teriam, tipicamente, em táticas militares de ocupação clássicas. Na nova geopolítica, outros fatores se tornam mais representativos, como a concentração e infraestrutura urbana, a distribuição populacional, e a presença de **recursos naturais** (CORREIA, 2010). No contexto atual nas primeiras décadas do Século XXI, a noção de guerra “mundial” parece ter passado a ser considerada uma situação extrema que deve ser evitada porque coloca em risco ao próprio planeta e, as formas predominantes de confrontação tomam formas diferenciadas de dominação, particularmente as de caráter econômico. A economia mundial em crescimento acelerado passa a ter capacidade de alteração da lógica econômica local e global, e, portanto, como era característica da guerra convencional, passa a ter capacidade de dominar e alterar o espaço ao qual se apresenta. É possível dizer que este novo cenário geopolítico aponta para a interação das forças econômicas, que por sua vez partilham do *modus operandi* do sistema capitalista. Na etapa histórica atual do capitalismo a guerra não é mais apenas uma ação que objetivaria a resolução de um conflito, mas, também é uma oportunidade pela demanda ativadora da produção mercantil, no caso, da produção de armamentos. Não é por acaso que desde os anos 1990 a indústria bélica tem representado cerca de 3 a 4 por cento do Produto Interno Bruto (PIB) em nível mundial (SIPRI, 2012). Além disso, por meio da implantação de grandes complexos industriais, pela apropriação de espaços gigantescos para a implantação do agronegócio, e por intermédio da exploração de mão de obra barata em países subdesenvolvidos, além de outras ações, a dinâmica econômica característica do Século XXI passou a ser modificadora de todos os fatores geográficos, sejam eles naturais ou antrópicos. Tal contexto nos leva a compreender que as competições econômicas manifestam a capacidade de dominação e ocupação de território, aspectos antes típicos da lógica geopolítica das guerras, e perfazem uma nova realidade, a geoeconômica. Com isso, a geografia econômica também sofreu mudanças paradigmáticas a partir da ordenação mundial pós Segunda Guerra Mundial e pós-Guerra Fria, no mesmo sentido da mudança de paradigmas da geopolítica. Com a transformação das guerras, até então caracterizadas pelo uso de ferramentas bélicas, em guerras econômicas, que utilizam armas comerciais ou de marketing, a Geoeconomia representa “o poder a serviço da geografia econômica” (CORREIA, 2010: 279).



Foi a partir desta concepção geoeconômica, contudo, que surgiu, um pouco depois, a conturbada ideia de “globalização”, que, por sua vez, nas versões neoliberais do conceito, apontava para o fim do Estado e de suas intervenções na economia dos países. Neste compasso, a geoeconomia fomentou também a elaboração das teorias neoliberais desde as décadas de 1970 e 1980 (BATISTA JÚNIOR, 1998). A partir de então, blocos econômicos transnacionais, Estados ou grandes corporações passaram a fazer uso principalmente do capital para a dominação do espaço. Similarmente às estratégias de guerra, mas sem o embate armado, estes novos elementos geopolíticos passaram a travar verdadeiras batalhas comerciais, jurídicas e de imagem no mercado. A tônica do conflito, então, passa a recair sob a dinâmica mercadológica, que está baseada fundamentalmente no objetivo de segurar o ganho de capital, ou lucro. Apesar de o ganho financeiro também ter sido uma grande motivação dos conflitos armados, principalmente com a possibilidade de reconstrução das regiões afetadas ou destruídas, esta motivação financeira, agora, não é apresentada de forma direta, ou seja, é normalmente disfarçada pela busca da “paz”. No entanto, um ponto em comum que apresentam ambos os enfoques, tanto o clássico como o econômico, é a necessidade de recursos. Na guerra armada sempre se busca algum recurso no território inimigo, nem que este seja o próprio território. Na guerra econômica, o uso de recursos, sejam espaciais, materiais ou humanos, também são semelhantemente necessários (CORREIA, 2010). Um dos principais recursos, se não o principal, é a presença e disponibilidade de água, por se tratar de uma substância inegavelmente necessária à vida e a todos os tipos de relações humanas: da produção de alimentos ao transporte fluvial; da bebida à geração de energia. Diante de tal situação, podemos dizer que a água é um **recurso territorial estratégico**, por nele serem estabelecidas relações de poder, e, sobretudo, também, pois sua presença é imprescindível para a vida. Outra comprovação deste fato é o grande número de conflitos, inclusive armados, e até guerras, motivados pela má distribuição natural ou geográfica da água (RIBEIRO, 2008; Di MAURO, 2014).

## O hidroagronegócio

As megacorporações, ao se tornarem grandes agentes político-econômicos, têm hoje um papel fundamental na transformação do espaço, construindo e delimitando territórios, e se apropriando dos recursos ali presentes, sejam eles a própria terra ou a água, traduzidas, então, em recursos territoriais. A ação destes agentes econômicos é movida pela união de empresas de capital privado, ou se inicia com a parceria destes grandes grupos com representantes das empresas públicas ou dos Estados. Nesta lógica, a força de trabalho, ou seja, a própria população que habita o território, e que deveria ser representada e defendida pela figura do Estado, é traduzida como recurso humano, e se torna refém dos interesses de minorias (SOUZA, 2015). Nos últimos duzentos anos, a partir da Revolução Industrial e com o modelo capitalista se espalhando rapidamente pelo mundo, a água deixou de ser apenas um recurso natural para se tornar “recurso hídrico”, bem fundamental aos processos industriais e agroindustriais. O consumo dos produtos manufaturados se acelerou, e, com ele, o consumo de água recrudescer exponencialmente. Os processos de urbanização desde fins do Século XVIII levou ao desenvolvimento de uma infraestrutura de serviços de água que transformou o meio urbano em grande consumidor de recursos hídricos. A água também cumpre um



papel fundamental como fonte de energia para os processos produtivos (COGGIOLA, 2007: 7). A evolução tecnológica, particularmente a partir da Segunda Guerra Mundial, entrou numa nova etapa com maquinários agrícolas derivados de tanques de guerra e pesticidas criados a partir de estudos voltados para a elaboração de armas químicas, com o Estado financiando o investimento maciço desses avanços na produção agrícola. O desenvolvimento da tecnologia agrícola mudou os padrões produtivos em toda a esfera planetária, notadamente com a chamada “Revolução Verde”, que teve início nos EUA nos anos de 1950 e se espalhou internacionalmente. Com isso, em muitos países a agricultura camponesa perdeu espaço para a produção tecnificada, que passou a gerar um mercado consumidor induzido pela introdução desse “pacote tecnológico e financeiro” (MENDONÇA, 2013). Já desde as últimas décadas do Século XX pode-se dizer que a água passou a formar parte de um processo econômico intenso onde ela é parte fundamental de uma lógica em que a exportação de produtos primários é a chave para o crescimento de muitos países.

Estes processos deram lugar ao desenvolvimento do que hoje denominamos o “agronegócio”, termo que deriva do inglês “agribusiness”, ou seja, negócio ou empreendimento feito a partir da agricultura, com uso de máquinas que substituem o trabalho humano e que, além da mecanização, conta com uma infraestrutura de abastecimento de suprimentos que configuram a atividade agrícola em um modelo industrial ou agroindustrial (MENDONÇA, 2013). O que este conceito carrega de mais relevante, entretanto, é a forma com que se estabelece, pois, visa, a princípio, o lucro financeiro, atendendo demandas crescentes por produtos agrícolas voltados principalmente para a indústria alimentícia. No caso do Brasil, esta se transformou em uma das atividades econômicas mais importantes do país, sendo este um recordista na produção de vários produtos, principalmente aqueles chamados *commodities*<sup>3</sup> (CONAB, 2015). Resumidamente, podemos dizer que o agronegócio representa a mecanização, o aumento do volume de produção e a especialização produtiva para o mercado, com a transformação do espaço, levando a impactos negativos sociais, ambientais e até econômicos, pois com a especialização produtiva crescendo rapidamente o PIB de países como o Brasil, se torna cada vez mais dependente de um número reduzido de produtos primários. Esta situação de mercado leva à dependência de determinados setores da economia do país por algumas atividades econômicas específicas, que estão à mercê das volatilidades do mercado.

No Brasil, a produção agrícola tem-se intensificado nas últimas duas décadas. Com a liberalização e abertura da economia do país a partir do início dos anos 1990, ocorreu um salto quantitativo no agronegócio brasileiro, em detrimento de certos setores industriais (SOUZA, BORGES, TEIXEIRA NETO, 2010). A aceitação de políticas neoliberais, adequada à lógica das empresas, leva à tendência de financeirização da produção e exportação de produtos primários, gerando “uma verdadeira comoditização da economia e do território” (FREDERICO, 2012). Como resultado, o Brasil vem batendo recordes nas exportações de produtos caracterizados pelo alto índice de utilização de água em sua produção (PERES, 2017). Segundo informações do Relatório Anual de Agricultura (AGRIANUAL, 2011), o país aumentou de 20,6 bilhões de dólares em 2000 para 63,9 bilhões de dólares em 2010 no valor das exportações de produtos agrícolas.

---

<sup>3</sup> *Commodity* é o produto primário, agrícola ou não, de baixo ou nenhum valor agregado, com preços fixados internacionalmente negociados em bolsa de valores (FREDERICO, 2012; SOUZA, et al, 2010; SOUZA, 2015).

Um dos carros-chefes das exportações brasileiras, a soja, elevou sua produção de aproximadamente 40 milhões de toneladas de grãos nas safras de 2000/2001 para mais de 85 milhões de toneladas nas safras de 2013/2014, sendo que as exportações deste grão representaram em 2014 cerca de 50 por cento do total de grãos exportados (EMBRAPA, 2015). Outro produto importante para a economia brasileira, a laranja, seja como fruto ou processada como suco, também tem um volume significativo tanto de produção como de exportação. De acordo com a Associação Nacional dos Exportadores de Sucos Cítricos (CITRUS BR, 2015), foram exportados apenas neste século, ou seja, das safras de 2000/2001 às safras de 2014/2015, o volume de 715,7 mil toneladas de laranja (fruta), 10,1 mil toneladas de suco de laranja não concentrado (NFC), e 11,3 milhões de toneladas de suco de laranja concentrado (FCOJ). Segundo informações do Departamento de Água e Energia Elétrica do Estado de São Paulo (DAEE/SP), a produção de suco de laranja faz uso de água irrigada de poços artesianos que é inserida como um ingrediente ao produto final após passar por análises de qualidade, mas que é taxada a um valor “simbólico” de apenas R\$ 0,01/m<sup>3</sup> (um centavo de real por mil litros<sup>4</sup>) conforme valores de cobrança em vigor estabelecidos pela Agência de Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí (AGÊNCIA PCJ, 2015). Já a cana-de-açúcar, produto agrícola que se espalhou a ritmos acelerados a partir do ano 2000, tendo em vista os mercados internacionais de açúcar e o mercado interno de etanol (questionavelmente aclamado como biocombustível “ecologicamente responsável”<sup>5</sup>) teve um incremento no período de 2000 a 2010 de quase 800 por cento em sua produção. Além disso, é importante destacar que a área plantada de cana-de-açúcar no estado de São Paulo já atinge mais de um quarto do total do território do estado, segundo dados do Instituto de Economia Agrícola (IEA, 2013). Este crescimento afeta inclusive, de forma intensa, o índice de homogeneização – iH (SOUZA, 2008) das regiões rurais paulistas (divididas por Escritórios de Desenvolvimento Rural – EDRs), gerando homogeneização do território, com possíveis reflexos no microclima local (SOUZA, 2015). A hegemonia da cana é caracterizada também pela substituição dos processos tradicionais camponeses por pacotes tecnológicos, que, no caso da cana, fazem uso de seu próprio subproduto, a vinhaça ou vinhoto, como fertilizante, num processo chamado de “fertirrigação”. Este subproduto é responsável pela contaminação de mananciais hídricos subterrâneos (SOUZA, PERES, 2012).

Adaptando-se às condições mercadologicamente impostas pela lógica geoeconômica neoliberal, os grandes grupos agrícolas se posicionam espacialmente de forma a conseguir um acesso facilitado aos recursos hídricos em demanda crescente, dando origem ao conceito de hidroagronegócio (THOMAZ JÚNIOR, 2010). Este autor procura analisar os processos de uso da água em que as empresas se posicionam estrategicamente em localidades onde exista abundância do recurso. Isto fica claro quando observamos o “polígono do hidroagronegócio”, que segundo ele, em caso estudado, compreende a região no Brasil que se estabelece no Oeste do Estado de São Paulo, Leste do Estado de Mato Grosso do Sul, Noroeste do Estado de Paraná, o “Triângulo Mineiro” no Estado de Minas Gerais, e o Sul-Sudoeste do Estado de Goiás, e representa uma territorialidade com características próprias da disputa pela água entre

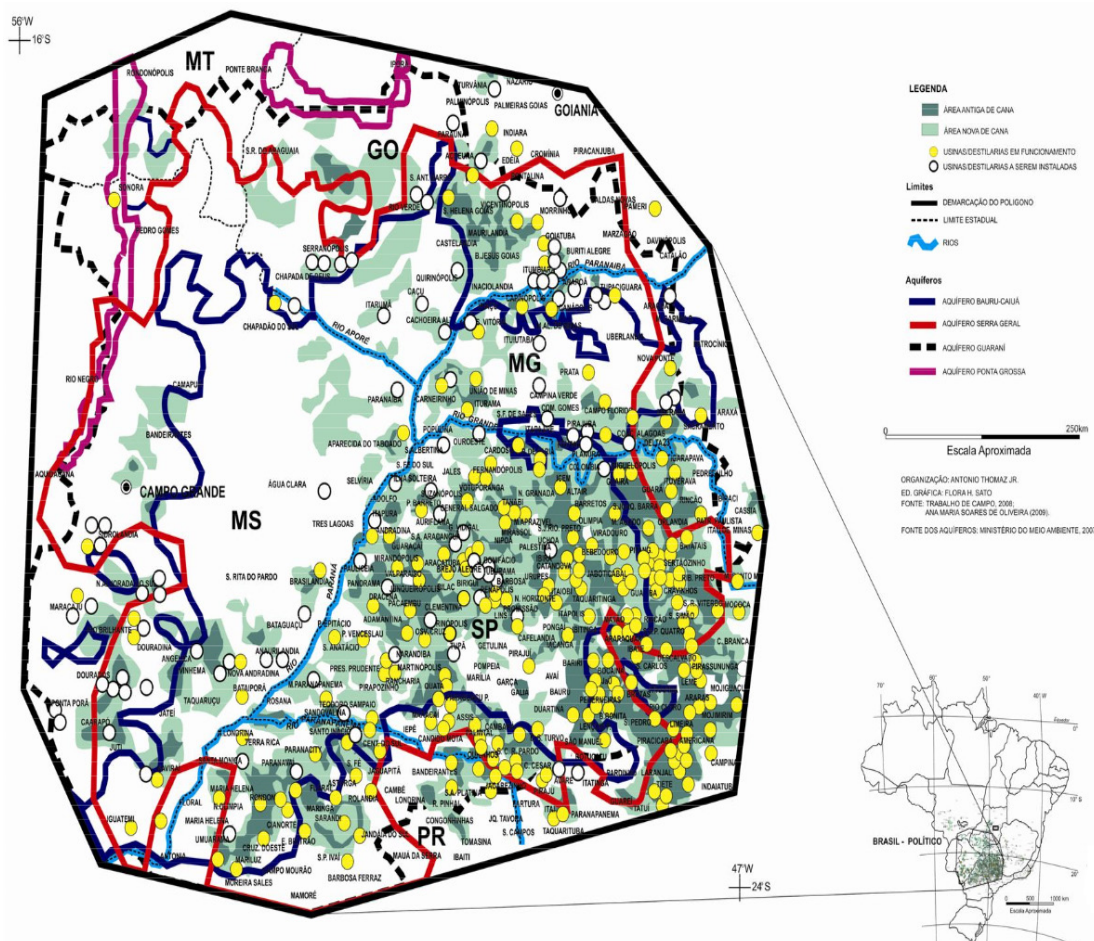
---

4 Aproximadamente 0.003 centavos de dólar dos Estados Unidos (USD), a uma taxa de câmbio média para o ano 2015 de 1 USD = 3.3345 Reais (R\$).

5 Segundo Peres (2017) o uso do etanol como combustível veicular produz quantidades de CO<sub>2</sub> próximas das expelidas pelo uso da gasolina, porém causa maior prejuízo ambiental devido à contaminação gerada em seu processo produtivo.

grandes grupos capitalistas e trabalhadores, num contexto de terras planas, férteis e aptas à mecanização. Nesta região, grandes grupos empresariais como Coca-Cola, Pepsi, Nestlé e Danone se destacam pela obtenção de vantagens no acesso aos territórios ricos em recursos territoriais hídricos, especificamente na região do aquífero Guarani (THOMAZ JUNIOR, 2010).

Mapa N° 1. Polígono do hidroagronegócio



Fonte: Thomaz Júnior, 2010.

A água, então, revela-se claramente como um recurso econômico e territorial, na forma de recurso hídrico, indispensável para a manutenção da lógica produtiva do capital, que, por sua vez, por possuir condições materiais (financeiras) favoráveis, tem capacidade concreta de se estabelecer privilegiadamente nas localidades com maior abundância de recursos naturais, tomando o espaço que historicamente tem sido o território da atividade camponesa. Portanto, devido às condições materiais e financeiras, grandes empresas têm, além de acesso às áreas mais bem posicionadas, um ganho financeiro real garantido por lei, conforme citação anterior referindo-se à cobrança simbólica pela água de poços artesianos no valor de R\$ 0,01/m<sup>3</sup> (um centavo de real por metro cúbico ou mil litros) de água. Esta mesma água retirada por valores irrisórios pode ser vendida

ao consumidor final, no caso estudado de suco de laranja, por até R\$ 5<sup>6</sup> por litro (ou mais depende do local de aquisição) de suco embalado com água inserida<sup>7</sup> na mistura, ou seja, um ganho financeiro cerca de 100 mil vezes maior, podendo atingir quase um milhão de vezes maior (AGÊNCIA PCJ, 2015). Estas vantagens passam então a gerar ganho de escala, conforme fica claro neste exemplo do hidroagronegócio. Esse tipo de benefício se deve, entre outras coisas, às facilidades que o governo brasileiro propicia para o estabelecimento de grandes grupos internacionais, subtraindo, com isso, o espaço que outrora seria utilizado por pequenos produtores. Além disso, para a maximização dos lucros pelos grandes empreendimentos, uma análise locacional detalhada é elaborada por esses grupos, visando principalmente comparar os benefícios do posicionamento geográfico das empresas com os custos envolvidos na transação, entre eles é claro, o custo para obtenção dos insumos de produção, como os recursos hídricos, além dos custos de logística, armazenagem e transporte (THOMAZ JUNIOR, 2010).

## Hidropolítica

Explorando-se um pouco mais o contexto geopolítico ligado à água, nos remetemos a Hidropolítica. Queiroz (2011) aborda as relações estatocêntricas relativas aos recursos hídricos, e as interações conflituosas ou cooperativas entre agentes relacionados ao uso da água, em suas diversas formas, como questões que merecem especial atenção no ordenamento político. De acordo com o autor, estas são questões sensíveis, já que

o equilíbrio de poder, a estabilidade política, o grau de desenvolvimento econômico dos atores envolvidos, e, conseqüentemente, a segurança de cada um daqueles que, em alguma medida, dependem desses recursos comunais, o que, igualmente, revela uma ligação peculiar com a lógica da contiguidade física (QUEIROZ, 2011: 40-41).

Em outras palavras, são questões de segurança e soberania de Estado (portanto sensíveis<sup>8</sup>) aquelas relativas ao uso e distribuição do recurso que é compartilhado entre países. Tal autor se utiliza do conceito de Complexo Regional de Segurança (CRS) e recorre às contribuições da Escola de Copenhague que, "a partir de uma perspectiva amplamente baseada no Construtivismo Social, propõe o alargamento do conceito de segurança de forma a nele contemplar a existência de ameaças não militares e a atuação de atores não estatais" (QUEIROZ, 2011: 40-41). Neste sentido, observamos que

---

6 Aproximadamente 1.5 dólares dos Estados Unidos (USD), a uma taxa de câmbio média para o ano 2015 de 1 USD = 3.3345 Reais (R\$).

7 Conforme informações obtidas em pesquisa com pessoal da Agência PCJ, a maioria das fábricas de suco de laranja inserem a água retirada de poços diretamente na composição do suco de laranja, para diluição do mesmo, enquadrando o produto final nos termos legais de "refresco", diferente de "néctar" ou "suco" propriamente dito (AGÊNCIA PCJ, 2015).

8 "Conhecimento Sensível é todo conhecimento sigiloso ou estratégico, cujo acesso não autorizado pode comprometer a consecução dos objetivos nacionais e resultar em prejuízos ao país, necessitando de medidas especiais de proteção (Portaria n° 42 GSIPR, 19 de agosto de 2009)" (ABIN, 2015).



os grandes empreendimentos de infraestrutura tanto energética quanto de transporte se subjugam à lógica empresarial. Grandes corporações multinacionais se alinham a interesses de Estado, conseguindo vantagens competitivas com relação ao recurso hídrico. Além da situação do Brasil, segundo Queiroz a água também se configura em objeto de conflitos geopolíticos mundiais. O autor discute as tensões referentes ao uso da água, a exemplo do que ocorre nas bacias do Prata e Amazônica, onde o líquido representa principalmente interesses multinacionais à matriz hidroenergética e à navegação fluvial respectivamente, conformando tais regiões em Complexos Hidropolíticos (CH) ou Complexos Hidropolíticos de Segurança (CHS). Nestes processos, a água se articula a problemas centrais de uso, de qualidade, de disponibilidade, de empreendimentos e de conflitos, entre outros. Desta forma, o autor nos chama a atenção para outros usos da água, que além de ser alimento (bebida) e fonte de alimento (agricultura, dessedentação animal), também é um meio de transporte a partir da navegação, e, portanto, objeto de ligação entre espaços, fundamentais na lógica geoestratégica, além de ser também uma fonte de energia, através das hidrelétricas. Outro aspecto pertinente à questão hidropolítica diz respeito às privatizações dos serviços de água e esgoto. De acordo com o relatório de pesquisa do projeto PRINWASS sobre as experiências de privatização dos serviços de água e esgotamento sanitário em várias regiões do Brasil (a cidade de Limeira, no Estado de São Paulo e a cidade de Niterói e a região dos Lagos no Estado de Rio de Janeiro), apesar da possibilidade da melhoria na qualidade da prestação do serviço, as tarifas cobradas têm recebido aumentos significativos, se comparados à taxa média da inflação e aos valores pagos em municípios com o serviço público (VARGAS, 2014). Esta é uma situação que caminha na direção da mercantilização da água, contrária à noção de que o acesso a água para serviços essenciais é um direito.

### Conflitos atuais

Dentro de um contexto histórico, alguns fatos nos revelam a gravidade da questão da disputa pelos recursos hídricos, comprovando o pensamento de que a água é um recurso territorial estratégico, alvo de disputas, inclusive em guerras. Tais conflitos emergiram, e ainda ocorrem, em diversas partes do mundo. Por exemplo, conforme análise apresentada por Cláudio Di Mauro, disputas foram travadas entre Irã e Iraque, para controle do rio Chatt-El-Arab; entre México e Estados Unidos disputando águas superficiais e subterrâneas transfronteiriças; entre Espanha, Portugal e França, para o uso de transporte fluvial; na África, entre Mauritânia e Senegal, para controle do Rio Senegal; e no Oriente Médio, entre Israel, Líbano, Síria e Jordânia, onde há uma guerra não declarada pela água das Colinas de Golan, do Mar da Galileia, do Rio Jordão e da Cisjordânia; além das bacias dos rios Tigris e Eufrates, que configuram uma disputa milenar entre Turquia, Síria e Iraque. Já em relação às políticas de privatização dos serviços de saneamento básico, também foram observados intensos conflitos na América do Sul, como por exemplo a “Guerra da Água” em Cochabamba, Bolívia, no ano 2000 ou uma série de conflitos na Colômbia a causa das políticas neoliberais do Estado que visava a privatização dos sistemas de abastecimento hídrico (Di MAURO, 2014; DRUMMOND, 2015).

No Brasil, a situação à primeira vista parece favorável, pois o país conta com quase 12 por cento da água doce do planeta. Entretanto, devido a problemas de

distribuição espacial, este imenso volume não está disponível a todos. A maior parte dos mananciais hídricos do país se encontra nas regiões Norte e Centro-Oeste, regiões estas com a menor concentração populacional do país, devido aos processos históricos de ocupação. As regiões brasileiras mais populosas, que são o Sudeste e o Nordeste, apresentam disponibilidade hídrica per capita muito baixa se comparadas à média do país, com cerca de apenas 10 por cento da vazão total em cada região (PEREIRA JÚNIOR, 2004; AB'SABER, 1977). No caso do Nordeste, isto ocorre principalmente devido ao clima da região ser o semiárido (AB'SABER, 1977), enquanto no Sudeste ocorre uma grande concentração populacional, com vazão total abaixo da média nacional (PEREIRA JÚNIOR, 2004; PERES, 2017). Diante disso, e segundo a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e a Comissão Pastoral da Terra (CPT), entre 2005 e 2014 ocorreu uma quantidade de conflitos que atingiram 314.838 famílias, ressaltando que 2014 foi um ano recorde, com mais de 42 mil casos de conflitos que sugere também uma tendência de crescimento. Conforme análise feita pela CPT, a construção de barragens gera tensões no campo, principal motivo dos conflitos. Segundo representante da pastoral, Roberto Malvezzi,

Os conflitos por barragens e açudes se dão sobretudo por projetos de construção hidrelétricas - grandes, médias ou pequenas - ou por outros projetos que não cumprem os devidos procedimentos legais, ou quando expropriam famílias de pequenos proprietários, assentados, posseiros, ribeirinhos, indígenas, quilombolas, pescadores. Ou quando estes projetos não cumprem uma política de reassentamento, ou fazem reassentamentos inadequados, ou simplesmente se negam a efetuar o reassentamento das famílias (CPT, 2015: 15).

Ainda de acordo com Malvezzi, os conflitos relacionados ao uso e preservação da água são aqueles ligados à destruição de matas ciliares, com conseqüente perda das fontes d'água, ou devido à poluição dos mananciais pela mineração ou por agrotóxicos. Destaca ainda, como origem de conflitos, a pesca predatória e a cobrança pela água. No caso de conflitos por apropriação particular, Malvezzi explica que esta situação se dá, quando são feitos barramentos ou desvios de cursos d'água, dificultando o acesso por parte das famílias. A CPT mostra ainda que nas pesquisas que compõe o relatório dos conflitos pela água constam os seguintes registros:

diminuição ou impedimento de acesso água (quando um manancial ou parte dele é apropriado em benefício privado, impedindo o acesso da população); desconstrução do aspecto histórico-cultural dos atingidos; ameaça de expropriação; falta de projetos de reassentamento, ou reassentamento inadequado, ou não reassentamento; não cumprimento de procedimentos legais (ex.: relatórios de licenciamento ambiental EIA-Rima, audiências públicas, licenças diversas e/ou ambientais); divergências na comunidade



por problemas como a forma de evitar a pesca predatória, ou quanto aos métodos de preservar rios e lagos, etc.; destruição e/ou poluição (quando há destruição das matas ciliares, ou uso de agrotóxicos e outros contaminantes que tornam a água imprópria para o consumo); e cobrança pelo uso da água (CPT, 2015, p.15).

Os estados brasileiros mais atingidos por conflitos pela água são Pará, Rio de Janeiro e Minas Gerais, sendo que os três juntos representam mais da metade da totalidade dos casos no Brasil.

No caso brasileiro fica, então, evidente a existência de um tipo de conflito já categorizado, a “violência sem guerra”. Estes conflitos, locais ou pontuais, tanto os brasileiros como os de outras partes do mundo, nos revelam que a guerra pela água não tem sido suficientemente abordada até o momento desde um enfoque geopolítico, e com frequência segue sendo tratada apenas como uma questão política local. Entretanto, com a evolução do agronegócio, com o conseqüente aumento da demanda hídrica, concomitante com a diminuição da disponibilidade de água boa para o consumo, assistimos a uma tendência, não só do agravamento dos conflitos, mas também, para o desdobramento destes para escalas de maior alcance, sejam continentais ou mundiais (PERES, 2017).

## Considerações finais

Diante do que foi apresentado, podemos afirmar que presenciamos hoje uma guerra geoeconômica velada, onde a água se apresenta como um dos recursos territoriais centrais da disputa, a despeito do que vem sendo constantemente observado com outros recursos territoriais, como, por exemplo, conflitos por territórios propriamente ditos, conflitos históricos por metais nobres, ou ainda os tradicionais conflitos pelo petróleo. A geoeconomia está tomando o espaço da geopolítica clássica desde o fim da segunda guerra mundial, quando foi demonstrado o perigo de uma guerra nuclear. Portanto, no contexto de dominação a partir da finança, ou seja, pelo poderio econômico de corporações privadas aliadas a instituições públicas, foi estabelecida a relação de exploração econômica da água, tratada atual e massivamente como recurso hídrico. Entretanto este conceito de recurso hídrico tem caráter mercadológico e atende objetivos empresariais comerciais, a partir da possibilidade de privatização e precificação do precioso líquido. A água, porém, é inicialmente um direito humano natural, por ser fundamental à vida e a praticamente todas as relações humanas e naturais. Além disso, no âmbito geopolítico, a água se mostra como um recurso territorial estratégico, portanto, não sendo assim adequadas para os interesses públicos ou de soberania nacional sua privatização ou precificação.

Observando como a tendência geopolítica se apresenta no pós-Guerra Fria, justifica-se o conceito de guerra geoeconômica em relação à água. O Hidroagronegócio é um exemplo dos processos que podem-se estudar desde este enfoque, pois, como

foi mostrado, o agronegócio se apropria da água com fins de lucro (ganho econômico e financeiro) e, portanto, deve ser considerado em maior profundidade em pesquisas e análises futuras, especialmente com foco em suas implicações e consequências. Entretanto, muitos conflitos atualmente ativos, muitas vezes naturalizados pela *mass media*, são prova de que a água é, há séculos, um elemento central disputado em guerras de diversos tipos e proporções. Conflitos no Brasil mostram que a disputa pela água, neste caso categorizado como “violência sem guerra”, vai muito além de países considerados tipicamente carentes do recurso, principalmente porque tal tipificação não considera muitas vezes a irregularidade da distribuição do líquido dentro dos países. Portanto, podemos argumentar que a água é um recurso territorial estratégico central que está sendo disputado nesta guerra geoeconômica de proporções mundiais, que vai do local ao global em diversas escalas e intensidades.

## Referências

ABIN – AGÊNCIA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA. Programa Nacional de Proteção ao Conhecimento Sensível (PNPC), Brasília, 2015. Disponível em: [http://www.abin.gov.br/conteudo/uploads/2015/05/pnpc\\_box.jpg](http://www.abin.gov.br/conteudo/uploads/2015/05/pnpc_box.jpg). Acesso em 29 de junho de 2016.

AB'SABER, A. N. **Potencialidades Paisagísticas Brasileiras**. São Paulo, Instituto de Geografia da USP, 1977. (Série Geomorfologia, 55).

AGÊNCIA PCJ. Cobrança pelo Uso da Água. Agência das Bacias PCJ, 2015. Disponível em: <http://www.agenciapcj.org.br/novo/instrumentos-de-gestao/cobranca-pelo-uso-da-agua>. Acesso em 2 de setembro de 2015.

AGRIANUAL - ANUÁRIO DA AGRICULTURA BRASILEIRA. **Relatório Anual de Agricultura**. São Paulo: FNP. 2011.

BATISTA JÚNIOR, P. N. Mitos da "globalização". **Estudos Avançados**, v.12 n. 32, 1998.

BRABECK, PETER, "Água não é um direito humano básico", **Canal Humanae Libertas**, 2013. Disponível em: <https://youtu.be/5a8qzsM9Kqg>. Acesso em agosto de 2019.

CITRUS BR, Estatísticas de Exportação. Associação Nacional dos Exportadores de Sucos Cítricos, 2015. Disponível em: <http://www.citrusbr.com/mercadoexterno/?me=01>. Acesso em 28 de maio de 2015.

COGGIOLA, O. L. A. "Da Revolução Industrial ao movimento operário – as origens do mundo contemporâneo", Grupo de Pesquisa História e Economia Mundial Contemporâneas, Universidade de São Paulo, 2007. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/287205625\\_Revolucion\\_Industrial\\_e\\_Movimento\\_Operario\\_As\\_origens\\_do\\_mundo\\_contemporaneo](https://www.researchgate.net/publication/287205625_Revolucion_Industrial_e_Movimento_Operario_As_origens_do_mundo_contemporaneo). Acesso em agosto de 2019.

CONAB – COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. Pesquisa de Safras e Informações Geográficas da Agricultura Brasileira, 2015. Disponível em: <http://www.conab.gov.br/conteudos.php?a=1534&t=2>. Acesso em 1 de setembro de 2015.

CORREIA, P. P. **Manual de geopolítica e geoestratégia**. 2 v. 1º v.: Conceitos, Teorias, Doutrinas. Ed. CES/Almedina, Coimbra, 2010.

CPT – COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. Conflitos no Campo, Brasil 2014. Goiânia, CPT Nacional, abril de 2015. 214p. Disponível em: <http://www.cptnacional.org.br/index.php/component/jdownloads/finish/43-conflitos-no-campo-brasil-publicacao/2392-conflitos-no-campo-brasil-2014?Itemid=23>. Acesso em 29 de agosto de 2015.

Di MAURO, C. A. CONFLITOS PELO USO DA ÁGUA. **Caderno Prudentino de Geografia**, Presidente Prudente, n. 36, Volume Especial, p. 81-105, 2014.

DRUMOND, N. A guerra da água na Bolívia: a luta do movimento popular contra a privatização de um recurso natural. **Revista NERA**, Presidente Prudente, Ano 18, n. 28 – Dossiê, p 186-205, 2015.

EMBRAPA – EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. Soja em Números. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, 2015. Disponível em: <https://www.embrapa.br/web/portal/soja/cultivos/soja1/dados-economicos>. Acesso em 1 de setembro de 2015.

FREDERICO, S. Imperativo das Exportações e Especialização Agrícola do Território Brasileiro: Das Regiões Competitivas à Necessidade de Regiões Cooperativas. **Revista Geografia**, v.37, p.5-18, Rio Claro, 2012.

GEHRIGER, R; SCHNELL, U. Bottled Life: Nestle’s Business with Water, documentário, 2012. Disponível em: <https://www.bottledlife.com/home>. Acesso em agosto de 2019.

IEA – INSTITUTO DE ECONOMIA AGRÍCOLA, Banco de Dados. Instituto de Economia Agrícola, Estado de São Paulo, 2013. Disponível em: <http://www.iea.sp.gov.br/out/bancodedados.html>. Acesso em: 18 de dezembro de 2013.

MENDONÇA, M. L. R. F. Modelo Capitalista de Produção e Agricultura: A construção do conceito de Agronegócio. Tese de Doutorado, USP, São Paulo, 2013.

PEREIRA JÚNIOR, J. S. Recursos Hídricos – Conceituação, Disponibilidade e Usos. Consultoria Legislativa. Brasília – DF, 2004. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1625>. Acesso em 30 de março de 2015.

PERES, R. T. A Água como Recurso Territorial na Agricultura: O Caso de Holambra/SP. Dissertação de Mestrado em Geografia, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Unesp), Rio Claro, São Paulo 2017.

QUEIROZ, F. A. Hidropolítica e Segurança: As Bacias Platina e Amazônica em Perspectiva Comparada. Tese de Doutorado, UnB, Brasília/DF, 2011.

RIBEIRO, W. C. **Geografia Política da Água**. Annablume, São Paulo, 2008.

SIPRI - STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE. Databases, 2012. Disponível em: <https://www.sipri.org/databases>. Acesso em 12 de abril de 2019.

SOUZA, J.G. Questões de Método: a homogeneização do território rural paulista. Trabalho para obtenção do título de Livre Docência, Universidade Estadual Paulista. Ano de obtenção: 2008.

SOUZA, J.G.; BORGES, A.C.G.; TEIXEIRA NETO, J. Commoditização da economia brasileira e a exportação física de água: análise das exportações de soja. In: “A Tensão entre Justiça Ambiental e Justiça Social na América Latina: o Caso da Gestão da Água”, Conferência Internacional da Rede WATERLAT, 2010, São Paulo - SP. Disponível em: <http://200.144.254.127:8080/iea/textos/waterlat/trabalhos/37.pdf>. Acesso em agosto de 2019.

SOUZA, J.G.; LOPES, A.P.; PERES, R.T.; VELOSO, V.Q. Modelo de avaliação de balanço hídrico na bacia do rio Jaguari, município de Holambra/SP. Rio Claro: IGCE/UNESP/

FEHIDRO, 2011, 20 ps.

SOUZA, J.G.; PERES, R.T. Commodities e água: fundamentos ambientais da questão agrária. In: XVII Encontro Nacional de Geógrafos - XVII ENG, 2012, Belo Horizonte-MG. Anais do XVII Encontro Nacional de Geógrafos - XVII ENG. Belo Horizonte-MG: AGB-Nacional, 2012. v. 1. p. 1-1.

SOUZA, J.G. COMMODITIES E ÁGUA ELEMENTOS DE UMA NOVA GEOPOLÍTICA: a exportação virtual e física e seus efeitos sobre os regimes hidroclimáticos no estado de São Paulo. Rio Claro: UNESP/IGCE-FAPESP, 2015. 235p. (Relatório de Pesquisa).

THOMAZ JÚNIOR, A. O AGROHIDRONEGÓCIO NO CENTRO DAS DISPUTAS TERRITORIAIS E DE CLASSE NO BRASIL DO SÉCULO XXI. Campo-Território: **Revista de Geografia Agrária**, v.5, n.10, Uberlândia, EdUFU, agosto de 2010. (p.92-122).

VARGAS, M. Um Exame da Política de Privatização dos Serviços de Saneamento na América Latina. A Experiência de Brasil. **Cadernos de Trabalho da Rede WATERLAT-GOBACIT**, v.1, n. 4, dezembro de 2014. Disponível em: <http://waterlat.org/WPapers/WPSPIPRWNo4.pdf>. Acesso em agosto de 2019.

VESENTINI, J. W. **Novas Geopolíticas**. São Paulo: Contexto, 2000.