

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

**O PAPEL PREPONDERANTE DO BANCO
MUNDIAL NA GESTÃO DE RECURSOS
HÍDRICOS NA AMÉRICA DO SUL**

ANÁLISE DO PERÍODO 1993-2004

RODRIGO DE SOUZA CORRADI

PORTO ALEGRE, 2007

RODRIGO DE SOUZA CORRADI

**O PAPEL PREPONDERANTE DO BANCO
MUNDIAL NA GESTÃO DE RECURSOS
HÍDRICOS NA AMÉRICA DO SUL:**

ANÁLISE DO PERÍODO 1993-2004

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito final para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

ORIENTADORA: PROF^a. DR^a. MARTHA OLIVAR JIMENEZ

PORTO ALEGRE

Julho de 2007

Aos meus pais,
Sonia e Celso Elias,
minhas fontes de inspiração e amor,
dedico este trabalho.

Agradecimento

Eu sempre pude me considerar uma pessoa de muita sorte. Em momentos como esses, quando tenho que sentar e pensar no bem que as pessoas fizeram e ainda fazem para mim, eu normalmente me vejo com a feliz dificuldade de ter muito o que falar e pouco espaço para escrever. Neste período de pouco mais de dois anos que agora se encerram, eu tenho muitas pessoas a quem agradecer.

Em primeiro lugar, minha orientadora, Prof^a Dr^a Martha Olivar Jimenez. Eu estava no meu primeiro ano de graduação quando tive uma palestra da professora Martha, e desde aquele momento até agora eu enxergo nela uma intelectual comprometida com o conhecimento que difunde. Eu tive o privilégio de ser seu orientando, e rendo todos os méritos deste trabalho as intervenções da minha orientadora, que tornou este trabalho, mesmo que apresente falhas, muito mais claro e direto. Todas as falhas, com certeza ficaram ao meu encargo.

Também agradeço a Prof^a Dr^a Susana Soares. Desde o primeiro momento em que entrei neste curso de mestrado, a professora Susana acreditou na potencialidade de meu trabalho e foi pessoa fundamental para o desenvolvimento de minhas idéias quanto às relações internacionais e meu crescimento como profissional.

Agradeço minha amiga querida, Beatriz Accorsi. Minha convivência nestes últimos dois anos somente tornou mais forte o sentimento que tenho desde a minha infância, que é a grande amizade e o amor que unem as nossas duas famílias há duas gerações.

Não poderia deixar de estender meu agradecimento para a Martha Accorsi, que, mesmo que não tenhamos estado próximos com a frequência que gostaríamos, sempre soube que podia contar com seu apoio. E em especial, agradeço a Mônica Accorsi. À minha amada Môm, somente posso agradecer todo o carinho e empenho que foi dispensado comigo e eu dedico os frutos deste trabalho a ti.

Agradeço a todos do CEDEP, Vera Lúcia, Vera, Rafael e Juliana. O apoio e atenção de vocês sempre auxiliou o rendimento da pesquisa e me ajudou a me sentir mais em casa no Vale.

Agradeço a Comissão de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, que com a concessão da bolsa de incentivo a docência, tornou possível minha permanência em Porto Alegre.

Presto meu agradecimento a minha “fonte” mais estimada, com quem tive o prazer de me tornar amigo. Roberto Kirchheim demonstrou, não somente um conhecimento sobre o tema do Aquífero Guarani condizente com o papel que já teve junto ao Projeto, como se mostrou uma pessoa generosa e sempre disposta a compartilhar esse conhecimento comigo.

Agradeço aos meus bons colegas e amigos que fiz neste curso. Lucas, Patrícia, Daniel, Mônica, Alexandre, Maíra, Mathias, Alessandro e Carol; todos vocês foram os melhores colegas que eu poderia querer e tenho o prazer de tê-los como amigos.

Agradeço aos meus amigos que me acompanharam nestes dois anos à distância, de diferentes lugares, mas que sempre estiveram por mim. André, Sergio e Laurence, irmãos de todo o sempre das terras do Rio Grande. Minhas amigas Melina e Livia, que estavam sempre perto do meu coração e fizeram minha vinda para Porto Alegre mais feliz. Os meus amigos que me receberam aqui desde que estava me preparando para o mestrado, Maurem, Marcelo e Andrei, meu grande abraço e meu agradecimento pelas noites de vinho, pelas conversas e pela amizade. Meus colegas de trabalho e amigos, Tibério, Diego e Bartira, que apesar de estarmos juntos há tão pouco, são o motivo do trabalho na Giordano Bruno ser cada dia melhor.

Meus amigos queridos, Tiago, que sempre foi minha casa quando eu precisei; Valério, que sempre esteve perto, mesmo sempre longe; Adriano, o melhor companheiro para assistir um futebol e dividir um apartamento e as angústias do dia; e Lílian, que sempre foi minha companheira, não importando a embalagem, e que tem um coração do tamanho do mundo.

Agradeço a minha irmã, Lílian, com quem passei um ano maravilhoso em Porto Alegre e que todo o dia me ensina a sorrir de uma forma diferente.

Por último, agradeço aqueles que são a razão de eu ser quem eu sou. Meu pai, Celso Elias; minha mãe, Sonia, minha avó, Ilca; minha irmã, Lílian; meus primos, André e Paulo e minha tia Analaura. Minha família sempre me deu amor desmesuradamente, e eu devo tudo que sou a esse amor.

ÍNDICE

Folha de Rosto	I
Folha de Aprovação	II
Dedicatória	III
Agradecimentos	IV
ÍNDICE	1
Resumo	4
Abstract	5
Relação de Siglas.....	6
INTRODUÇÃO	7

Parte I

RECURSOS HÍDRICOS E AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS.....	12
Introdução	12
A – O papel da Água no Cenário Internacional	13
A. 1 A Análise de recursos naturais para as relações internacionais	14

A.1.1 No Ambiente interestatal.....	14
A.1.2 Para as Organizações Internacionais	16
A.2 A situação da água no mundo	19
A.2.1 A água nas relações internacionais	27
B – A cooperação internacional na gestão de recursos hídricos	28
B.1 Participação estatal – o maior ator na gestão da água	28
B.2 A percepção das organizações internacionais	32
C – A teoria crítica das relações internacionais	42
C.1 Aplicação da teoria no caso estudado	44

Parte II

O BANCO MUNDIAL E SUA AÇÃO NA GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS NA AMÉRICA DO SUL	48
Introdução	48
A - O Banco Mundial e a Gestão de Recursos Hídricos	49
A.1. Estrutura e Histórico do Banco Mundial	49
A.2. A Evolução no Papel do Banco Mundial na Gestão da Água	53
A.3. Ponto de Mudança	54
A.3.1. Uma Nova Perspectiva na Gestão dos Recursos Hídricos	54
A.3.2. O Documento de Gerenciamento de Recursos Hídricos de 1993	60
A.4. As Formas de influência do Banco Mundial com Estados em Desenvolvimento	65

B. A América do Sul e a gestão de água	72
B.1 Descrição do contexto de análise	72
B.2 Argentina	74
B.2.1. Processo Argentino	75
B.2.2. Resultados das mudanças	78
B.3 Bolívia	81
B.3.1 Processo Boliviano	81
B.3.2 Resultados Obtidos	84
B.4. Brasil	85
B.4.1 Processo Brasileiro	86
B.4.2 Resultados obtidos	89
B.5 Chile	92
B.5.1 Processo Chileno	92
B.5.2 Resultados Obtidos	94
C - Os resultados da experiência sul-americana e as perspectivas na gestão da água na região	96
C.1 A análise dos resultados nos países estudados.....	96
C.2 A política do Banco Mundial para gestão da água em 2004	99
C.3 Projeto Aquífero Guarani – uma nova perspectiva de gestão integrada de recursos hídricos	103
C.3.1 Definição do Aquífero Guarani	103
C.3.2 O Projeto Aquífero Guarani	104

CONCLUSÕES 109

BIBLIOGRAFIA..... 114

Resumo:

O Banco Mundial é uma organização de desenvolvimento que, ao longo do final da década de 1980 e ao longo da década de 1990, teve um papel ativo na modificação das políticas públicas de gestão de água na América do Sul. Ao longo desse período, no entanto, mostrou-se que o modelo de construção de um mercado de água na região, estratégia preconizada pelo Banco, não obteve os resultados planejados. Para realização dessa análise, foram estudados Argentina, Bolívia, Brasil e Chile. Desses países, somente o Chile encontrou resultados positivos e duradouros na construção de um mercado nacional de água. Entretanto, apesar da iniciativa original do Banco Mundial de projeto de gestão de recursos hídricos não ter sido bem sucedida, o Banco é parte de uma nova forma de olhar sobre o recurso: a gestão integrada. Essa forma de gestão abrange todas as utilizações do recurso em escala internacional, determinando que deve ser uma obrigação de países que dividem um mesmo recurso o seu aproveitamento conjunto. O primeiro grande projeto de gestão integrada realizado no mundo é o Projeto Aquífero Guarani, sendo ele somente possível por terem os dois maiores países do aquífero, objetos de modificação nas suas políticas de gestão de água (Argentina e Brasil). Sendo o Banco Mundial o gestor do Projeto Guarani, identifica-se que, apesar da malfada tentativa de estruturação de um mercado de água na América do Sul, as estruturas desse mercado – as modificações das políticas nacionais de gestão – foram o caminho para novas intenções do Banco, que são expostas na forma de projetos de gestão integrada dos recursos hídricos da região – um dos maiores potenciais mundiais nesse recurso.

Palavras-chave: gestão de recursos, organizações internacionais, Banco Mundial, Aquífero Guarani.

Abstract:

The base concept of this paper is the relation between water management and development. The first part is led to stand the importance of this subject to international relations. It is explained the concepts of States and international relations concerning water management. Due this explanation, it is stated the prevalence of international organizations on this field nowadays, especially concerning projects in developing and less developed countries. Among other organizations, the World Bank sustains a greater influence in this subject. In the second part of the paper it is exposed the project of the World Bank to create a water market based in South America experience in the 1980's e 1990's. The conclusion is that this project was not successful, considering that, among all four countries analyzed (Argentina, Bolivia, Brazil and Chile), only one, Chile, achieved success in create a water market. Although the World Bank did not achieve its goal, it is part of a new initiative, the Guarani Aquifer Project. Due to this action, the Bank increases its force not only in the water sector of South America, but all over the world, creating a new model of water management.

Key-words: water management, international organizations, World Bank, Guarani Aquifer.

SIGLAS

ADI - Associação de Desenvolvimento Internacional;
AGII - Agência de Garantia ao Investimento Internacional;
ANA – Agência Nacional das Águas (Brasil);
BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento;
CFBolívia – Constituição Federal da Bolívia;
CFBrasil – Constituição Federal do Brasil;
CFI - Corporação Financeira Internacional;
CISDI - Centro Internacional de Solução de Disputas sobre Investimentos;
DMAE – Departamento Municipal de Água e Esgoto (cidade de Porto Alegre, Brasil);
ETOSS – Ente Tripartite de Obras e Serviços Sanitários (Argentina);
MMA – Ministério do Meio Ambiente (Brasil);
OEA – Organização dos Estados Americanos;
PNRH – Plano Nacional de Recursos Hídricos (Brasil).

INTRODUÇÃO

O presente estudo pretende analisar a gestão dos recursos hídricos dentro das relações internacionais. Apesar de ter destaque em diversas ciências, a gestão da água é relegada a um segundo plano nas relações internacionais, quando não, desconsiderada.

Identificamos como completamente equivocada a visão de não dar relevância para um estudo que está diretamente ligado ao tema da soberania e desenvolvimento.

Soberania por que a gestão da água sempre esteve diretamente ligada a utilização por um grupo político dos recursos que dispõem seu território. E de vários recursos, não poderia ser outro mais identificado como fundamental para a constituição de um povo.

Por sua relação com as necessidades básicas dos indivíduos, que a gestão dos recursos hídricos está tão vinculada ao tema do desenvolvimento. Como abordaremos, é impossível construir a idéia de desenvolvimento (econômico, político etc) se não existem recursos básicos para a sobrevivência. A água é o mais fundamental desses

recursos, tornando-se inviável desconsiderar que a escassez e a gestão da água no mundo não é um problema para ser tratado internacionalmente.

Ademais, as grandes fontes de recursos hídricos estão localizadas em regiões que não respeitam fronteiras territoriais. Com isso, o entendimento que gerir esse recurso é uma ação exclusivamente interna somente pode ser aplicado para um número cada vez mais reduzido de países.

Entender a importância de gerir um bem que é a base de qualquer ação humana, e compreender que essa gestão não pode descuidar de uma reflexão internacional é a base desta análise. Indo mais além, a questão levantada neste trabalho é justamente um dos aspectos da gestão de recursos hídricos, qual seja, a forma com a qual uma organização internacional pode exercer influência nesse gerenciamento.

Apresentaremos os dados que comprovam a relação cada vez mais presente entre a gestão de recursos hídricos e a ação de organizações internacionais. Tentaremos analisar como essa relação vem atingindo os Estados, naturais agentes da gestão da água em seus territórios.

Nesse sentido, analisaremos essa situação de ação de uma organização internacional na gestão de recursos hídricos em Estados em desenvolvimento, especificamente na região da América do Sul.

Especificamente, nossa hipótese é que o Banco Mundial influenciou Estados Sul-Americanos na constituição de um mercado de água na região entre 1993 e 2004. A escolha do período é devida a criação, pelo Banco, de documentos fundamentais para o entendimento da política de gestão de recursos hídricos da instituição. Esses dois documentos foram criados em 1993 e 2004, sendo os dois a base de nossa análise.

Para desenvolver esse estudo, nos apoiaremos na concepção teórica da teoria crítica das relações internacionais.

Como em toda a análise de um fenômeno social, a pesquisa de Relações Internacionais tem a necessidade de ser identificada e fundamentada no campo teórico. Essa necessidade não vem à toa, mas surge do papel da teoria em uma pesquisa de objetivo investigativo.

A definição teórica é o norte de uma investigação que necessita analisar dados empíricos produzidos em por um determinado fenômeno social. A identificação de uma teoria norteia os objetivos e os métodos de análise, atores analisados e fontes pesquisadas.

No presente momento, para a análise das relações internacionais, a discussão teórica tem ficado de lado do grande debate. Motivo principal de debate na área na década de 1980, os contrapontos entre teóricos perdem espaço para a discussão de dados sobre parâmetros quase que homogêneos: coleta de dados estatais, de organizações internacionais e organizações não-governamentais; Esses dados são analisados sob critérios de enquadramento ou não a conceitos ideológicos, não teóricos (como o apoio ou crítica do processo de globalização).

Essa perspectiva de negligência teórica é devida, em parte, à incapacidade de resposta, por parte dos grandes articulistas teóricos, dos fenômenos das relações internacionais dos últimos 20 anos. Os neorealistas não conseguiram prever o fim da União Soviética e a quebra do antigo paradigma de segurança; os neoliberais não conseguiram prever os perigos ao processo de liberalização mundial (globalização), como a reação violenta, contra o sistema internacional, de um grupo cada vez maior de excluídos do processo de divisão de riqueza mundial.

As impropriedades não retiram a importância que o referencial teórico apresenta para a pesquisa empírica. Dados não possuem significado por si próprios, esse significado é conferido pelo pesquisador, que se vale de elementos valorativos para construir sua “rede” particular de significados. Para a construção dessa “rede”, a teoria se mostra fundamental.

Tentaremos fundamentar a relevância da concepção teórica defendida por Robert W. Cox, em especial sua grande capacidade de explicar as ações das organizações internacionais no cenário internacional.

Com base nessa aceção teórica, para tentarmos comprovar nossa hipótese de pesquisa, estabelecemos uma estrutura para o presente trabalho dissertativo.

Dividiremos o presente trabalho em duas Partes. Iniciaremos Parte I com a unidade A, apresentando a relevância da análise da gestão de recursos hídricos pelas relações internacionais. Identificaremos alguns dos antecedentes históricos quanto a visão dos recursos naturais e a situação desse recurso natural.

Na unidade B, apresentaremos como Estados e organizações internacionais evoluíram ao longo do tempo suas relações com a gestão dos recursos hídricos. Pretendemos identificar a forma com a qual as organizações internacionais começaram a ocupar maior espaço na gestão da água e por que o Banco Mundial merece ser o ator escolhido para esta análise.

Na unidade C, trataremos com maior detalhe da fundamentação da teoria crítica das relações internacionais como base teórica para esta análise.

Na Parte II iniciará com um estudo do Banco Mundial como ator internacional (unidade A). Através de um estudo do histórico do Banco, apresentaremos como que essa instituição tornou-se a grande agência de desenvolvimento que é hoje. Da mesma forma, tentaremos identificar como que a gestão de recursos hídricos entrou como

política do Banco e como que essa organização pode influenciar Estados na tomada de decisão de políticas internas.

Na unidade B, trataremos de estudar os casos de Argentina, Bolívia, Brasil e Chile, como exemplos da influência do Banco na criação de um mercado de água na América do Sul. Da mesma forma, analisaremos, se presente essa influência, a efetividade da mesma.

Ao final, unidade C, apresentaremos os reflexos desse período para a política de gestão de água do Banco Mundial. Dessa forma, apresentaremos uma indicação do que entendemos ser uma das novas formas de ação do Banco Mundial nesse setor.

Parte I

Recursos Hídricos e as Relações Internacionais

Introdução:

A primeira parte deste trabalho tem por objetivo a introdução em um tema não recorrente nas relações internacionais: a água como objeto de estudo. Especificamente, tentaremos demonstrar a relevância da ação das organizações internacionais na gestão de recursos hídricos.

Estudos preliminares que tratam da questão de gestão de recursos hídricos estão, em geral, inseridos em outras áreas do conhecimento¹, com reflexo em uma bibliografia rica nessas sobre o tema.² Tendo em vista que não existem muitas

1 Em especial, dentro de estudos das áreas de Geologia e Economia.

2 Como exemplo: BISWAS. Management of international waters; WOLF. Conflict and cooperation along water ways.

referências na área³, fundamental é determinar a relevância desse objeto de estudo. Como parte fundamental dessa análise, haverá o estudo de como é fundamental entender o papel das organizações internacionais nessa gestão internacional.

Como forma de trabalhar esse assunto, dividiremos esta parte do trabalho em duas unidades. Na primeira (unidade A), tentaremos realizar uma análise da relevância do estudo da gestão da água pelas relações internacionais. Para isso, serão apresentados antecedentes históricos da relação entre recursos naturais e decisões políticas de agentes de Estado. Avançaremos, depois, para a tensão internacional que é causada pela situação de escassez de água no mundo.

A pretensão dessa primeira unidade é demonstrar a forma como a problemática da gestão da água existe, e somente pode ser tratada eficientemente, no cenário internacional.

Na segunda unidade desta parte do trabalho (unidade B), o objetivo, já tendo sido defendida a necessidade de uma visão internacional dos recursos hídricos, será apresentar como Estados e organizações internacionais agem na gestão desse recurso.

Depois da apresentação de um histórico da conexão entre a gerência de recursos hídricos a evolução das organizações internacionais, será analisada a ação de diferentes organizações internacionais em relação a essa gestão.

Ao final da unidade B será apresentado o fundamento de escolha do Banco Mundial como ator principal entre as organizações internacionais que tratam da temática da gestão da água.

³ É necessário, contudo, fazer a referência a trabalhos específicos e inovadores sobre o tema, em especial no Brasil. Dentre esses, deve-se ressaltar COUBET, Água Doce nas Relações Internacionais.

Após essa descrição da problemática da gestão dos recursos hídricos no plano internacional, tentaremos desenvolver e fundamentar o aspecto teórico que fundamenta a ação das organizações internacionais na gestão de recursos naturais.

A) O Papel da Água no Cenário Internacional

Para definir o papel da água para as relações internacionais, um trabalho anterior deve ser realizado: identificar a importância dos recursos naturais para essa área do conhecimento. Sendo assim, apresentaremos a forma como Estados e Organizações Internacionais entenderam a relação com seus recursos naturais.

Após, apresentaremos, especificamente, a necessária descrição da situação da água no mundo. Serão apresentados dados quanto a necessidade desse recurso, assim como, da forma como a falta de instrumentos internacionais de gestão pode acabar por impedir um aproveitamento efetivo do mesmo para futuras gerações.

A.1 A análise de recursos naturais para as relações internacionais.

A.1.1 No ambiente interestatal

O meio ambiente foi o primeiro limite das civilizações e constituiu, por muito tempo, no delimitador das fronteiras dos povos que eram criados. Não é sem motivo que a maioria das atuais fronteiras internacionais não costeiras são delimitadas por rios, lagos ou cordilheiras.

A necessidade dos homens terem um fácil acesso à água é motivo da localização das primeiras aglomerações humanas na volta de rios ou lagos. Da mesma forma, vários povos foram beneficiados por estarem em terras mais altas e

acidentadas, mais difíceis de serem conquistadas. Também foi fonte de desenvolvimento de várias civilizações a possibilidade de cultivarem terras em melhores condições do que a de outros povos.

Desde os primeiros escritos sobre relações internacionais, a análise das potencialidades dos recursos naturais de uma região é fundamental para o entendimento das capacidades de um povo, nação, Estado, não importa a denominação da unidade de poder. Tucídides⁴, na sua descrição da Guerra do Peloponeso, é enfático ao indicar a necessidade de reconhecer as capacidades de utilização da água por uma Cidade-Estado, considerando um conhecimento fundamental para o planejamento de um cerco, ou na identificação do valor estratégico dessa posição.

Tanto Sun Tzu⁵, como Maquiavel⁶ apresentam recomendações aos generais e políticos de suas épocas para se aterem à necessidade de ter ciência dos seus próprios recursos naturais e conhecer os recursos de seus adversários. Ao longo do tempo, vários estudos se debruçaram sobre a análise das relações de poder entre as forças internacionais de sua época. Os exemplos acima demonstram que nessas análises, o vetor dos recursos naturais de um Estado é considerado fundamental para identificar suas potencialidades no cenário internacional.

Depois da criação das relações internacionais como área própria do conhecimento humano, o texto fundamental para o entendimento da análise dos recursos naturais para os Estados foi “Forças Profundas”, de Renouvin⁷. Nesse artigo,

4 TUCÍDIDES. História da Guerra do Peloponeso. pg 156.

5 SUN TZU. A arte da guerra, p. 73.

6 MAQUIAVEL. O príncipe, p. 17.

7 RENOUVIN. Introdução à história das relações internacionais, p.75.

incluído no livro *Introdução às Relações Internacionais*, Pierre Renouvin defende que os vários elementos que compõem os recursos naturais de um Estado sejam considerados fundamentais para a definição das potencialidades desse Estado no cenário internacional. Esses elementos naturais seriam somados a fatores culturais intrínsecos do povo em questão e formariam essa “força” que demonstraria a real identidade de um Estado.

A análise de Renouvin apresenta que os Estados sempre seguiram os mandamentos dos estudiosos apresentados acima. Sempre foi considerado fundamental o entendimento dos limites dos Estados pelas capacidades que esses possuem de gerir seus próprios recursos naturais.

Nas palavras de Hans Morgenthau, também é apresentado o entendimento que os Estados demonstram-se atentos à gestão dos seus recursos:

Con el incremento de la mecanización de la tecnología bélica, que desde la revolución industrial ha avanzado a un ritmo mucho más rápido que en toda la historia precedente, el poder nacional se ha tornado más y más dependiente del control de las materias primas tanto en tiempos de paz como de guerra. No es por accidente que las dos naciones más poderosas de la actualidad, Estados Unidos y la URSS, hayan llegado prácticamente al autoabastecimiento de las materias primas necesarias para la moderna producción industrial y que controlen al menos el acceso a las fuentes de aquellas de las que no son productores⁸

A.1.2. Para as organizações internacionais

Os argumentos acima comprovam que os Estados sempre trataram especialmente os seus recursos naturais. Na tentativa de gestão desses recursos, uma verdade não pode ser negada: o caráter trans-fronteira desses recursos. Os Estados,

⁸ MORGENTHAU. *Política entre las Naciones*, p. 146.

para melhor gerirem suas próprias riquezas naturais acabaram por incitar a cooperação internacional. Faz-se notar que a primeira organização internacional do mundo surgiu justamente para a gestão de um recurso natural de caráter trans-fronteira.

O ato final do Congresso de Viena de 1815, no seu artigo 116, é o instrumento normativo que cria a Comissão Internacional Reguladora do Estatuto do Rio Reno. Essa é, formalmente, considerada a mais antiga organização internacional do mundo⁹. Seu objetivo era regulamentar as ações dos Estados que eram banhados pelas margens do Rio Reno. Mas esse foi apenas o princípio das relações entre organizações internacionais e recursos naturais.

Na primeira fase da criação das organizações internacionais (entre 1815 e 1918), houve uma grande proliferação de organizações internacionais de caráter técnico. Muitas dessas organizações tinham como objetivo regulamentar as profissões de pesquisadores que começavam a mapear o estudo dos recursos naturais ao longo do globo. São exemplos dessas organizações: Organização Geográfica Internacional, União Meteorológica Internacional, Organização Hidrográfica Internacional, etc.

É de se ressaltar também que as organizações de gestão de recursos também tiveram um papel pioneiro na cooperação internacional. Não apenas o rio Reno, mas também os rios Danúbio e Volga foram objetos de organizações internacionais que apresentavam o objetivo de gerir internacionalmente um recurso natural, no caso, as águas dos respectivos rios.

Depois da II Guerra Mundial, foi cada vez mais acelerado o processo de atuação das organizações internacionais em questões envolvendo recursos naturais.

⁹ MARTINS. Direito das Organizações Internacionais, p. 35.

Essa situação aconteceu, em especial, pela criação das Nações Unidas e se deu de duas maneiras.

A primeira foi o processo de tornar positivo o direito internacional costumeiro. Essa vocação das Nações Unidas é caracterizada pela necessidade de construir marcos internacionais que apresentassem direitos que não haviam sido determinados no âmbito internacional. Mesmo aqueles direitos que estavam sobre o abrigo do costume internacional passaram a serem alvo de tratados internacionais que propunham a clareza na definição das normas internacionais.

Foi com o abrigo das Nações Unidas e de suas agências especializadas (como o Banco Mundial, Organização Mundial da Saúde e Organização Marítima Internacional, para exemplificar) que foram possíveis vários tratados internacionais que pressionaram a identificação de padrões mínimos de direitos em relação a gestão de recursos internacionais.

Dessa forma, duas importantes fases se deram início: a primeira, caracterizada pela positivação de instrumentos já reconhecidos pela comunidade internacional; a segunda, definida como a criação de direitos para a proteção dos recursos naturais, direitos esses que não haviam sido reconhecidos amplamente pelos Estados.

A segunda maneira de atuação das organizações internacionais quanto aos recursos naturais se deve, justamente, na participação dessas organizações na gestão desses bens.

Como analisado anteriormente, os recursos naturais tinham na seara estatal sua definição de políticas. Quando da construção de organizações internacionais especializadas às Nações Unidas, começou um processo contínuo de auxílio por parte dessas organizações internacionais na forma dos mais variados Estados tratarem seus recursos naturais.

Sendo assim, várias organizações internacionais começaram um processo de vinculação de suas atividades na gestão de determinados recursos naturais. Hoje, um Estado produtor de determinados produtos que possam ser utilizados na indústria nuclear (tanto no campo civil ou militar), não possui a liberdade de livre comercializar suas comodites sem o aval da Agência Internacional de Energia Atômica.

Para o presente trabalho de análise, essa atuação das organizações internacionais será de vital importância, tendo em vista a necessidade de analisar o papel de uma organização internacional – o Banco Mundial – na gestão de um recurso natural – água. A próxima seção deste capítulo cuidará de fazer identificação da necessidade do estudo da gestão da água para as relações internacionais, assim como, da importância da análise do papel de Estados e organizações internacionais nessa gestão.

Com a impossibilidade de conter um determinado curso de água em seu território, os Estados tiveram a necessidade de construir pontes de cooperação para o aproveitamento mútuo do recurso. Como já apresentado acima, existem aproximadamente 263 cursos internacionais de água, sendo que esses cursos de água são fonte de obtenção desse recurso em no mínimo dois países. Acima também já foi apresentado o dado que 145 tratados internacionais foram constituídos no século XX discutindo a gestão internacional da água. Na unidade B deste trabalho será feita a devida identificação de como as organizações internacionais desenvolveram essa relação com os recursos hídricos através de diferentes ações.

A.2. A situação da água no mundo

Quando se diz que a água é o “elemento da vida”, não se está fazendo um exagero. As ligações químicas fundamentais para a constituição de qualquer organismo vivo têm a água como componente básico. Ela é fundamental em todo o ciclo de sobrevivência de um ser vivo, tanto no seu processo reprodutivo, quanto na mais simples manutenção da sua constituição fisiológica.

O mundo possui, hoje, aproximadamente, 1 bilhão de pessoas que sofrem de doenças provocadas por alguma forma de escassez de água. Isso corresponde a 80% das doenças em escala mundial. Essa situação acarreta uma média de 3 milhões de mortes/ano, em consequência da falta de distribuição e tratamento adequado de água para as populações. A maioria dessas mortes se dá entre crianças¹⁰.

Em termos quantitativos, não obstante a água constituir 70,7%¹¹ da superfície terrestre, a quantidade de água necessária para a manutenção do consumo humano não se mostra tão abundante. A maior parte de toda a água existente no planeta (aproximadamente 97,5%¹²) é salgada e imprópria para o consumo. Restam 2,5% de água doce, o que significa 34.649.615 Km³ de água.

Entretanto, esse volume de água não é de fácil alcance aos seres humanos. Desse total de água doce, 68,7% situa-se nas calotas polares; 30,1%, estão em aquíferos profundos; 0,8%, está na umidade do solo ou em regiões pantanosas. Somente 0,4% do volume de água doce existente na Terra, ou seja, 0,008% do total de água do planeta, está situada em rios e lagos, os meios mais utilizados para obtenção

¹⁰ OLIVEIRA FILHO. Aquífero Guarani, p. 39

¹¹ SHIKLOMANOV, World water resources, p.37.

¹² SECOND WORLD WATER REPORT. 2006, p.137.

de água pelo ser humano. Isso quer dizer que o total de água doce existente no planeta, que pode ser utilizada pelo homem, esteja estimado o total de 92.168Km³ de água¹³.

Dessa quantidade de água, entretanto, especialistas como Shiklomanov analisam que tão somente entre 9.000Km³ a 14.000Km³ devem estar efetivamente disponíveis para o consumo humano¹⁴. Tal situação deve-se ao fato de que mais da metade do total de água doce do planeta atinge os oceanos antes de ser aproveitada. Outra expressiva proporção dessa água está em locais de difícil acesso e onde não há ocupação humana (aproximadamente 1/8 do total de água doce existente).

E além dessa questão de quantidade, ainda existe o aspecto que se relaciona à distribuição. Conforme dados da FAO¹⁵, 27% dos recursos hídricos renováveis da Terra localizam-se na América do Sul; 26%, na Ásia; 17%, na América do Norte; 15%, na Europa; 9%, na África; 4%, na Oceania; e 2%, na América Central.

No entanto, a divisão entre os continentes não é suficiente para identificar o problema quanto ao efetivo acesso à água no planeta, pois a quantidade de população e seu posicionamento nesses continentes são fundamentais para a caracterização do problema.

Adotamos a tabela da UNESCO de classificação dos graus de disponibilidade hídrica social (DHS)¹⁶. Considerando que o referencial ideal de disponibilidade de água é de 10.000m³ de água/habitante/ano, é importante sublinhar que a divisão

¹³ SHIKLOMANOV, op. cit. p.15.

¹⁴ SHIKLOMANOV, World water resources, p.11.

¹⁵ BOSCARDIN BORGHETTI. Aquífero Guarani, p.51

¹⁶ A DHS utiliza como referencial a quantidade de metros cúbicos de água que um habitante de uma determinada região tem acesso por ano.

continental de água, por si, não é garantia para que haja uma situação favorável na distribuição de água nos países do continente.

Grau	m ³ /hab./ano
Inferior Crítico	< 500
Catastrófico	1.000
Crítico	2.000
Baixo	5.000
Médio	10.000
Alto	20.000
Muito Alto	> 20.000

O continente com a segunda maior quantidade de água em seu território, (Ásia) é também o local com a pior disponibilidade hídrica social¹⁷ (3.196 m³/hab/ano). Por seu turno, a Oceania, que detém a segunda menor porcentagem na divisão de recursos hídricos no planeta, apresenta, ao mesmo tempo, uma extraordinária disponibilidade desse recurso per capita¹⁸ (55.110 m³/hab/ano).

Essas proporções indiciam que: ter a água não é suficiente se existem muitos que tem sede. Mas outro fator relevante é que a ter a água em seu território no nível adequado para a sua população não basta, é necessário, isso sim, possibilitar o alcance a essa água. Essa é a exata situação que ocorre na América do Sul. Não obstante possuir uma taxa DHS invejável (35.808 m³/hab/ano), o continente sul-

17 BOSCARDIN BORGHETTI. Aquífero Guarani, p.51.

18 Ibidem. p. 52.

americano tem, aproximadamente, 150 milhões de pessoas que sofrem com a escassez de água.

Essa situação se dá por vários motivos. Um deles é a concentração geográfica das águas superficiais do continente. Grande parte delas situa-se na parte norte da América do Sul, ao largo da bacia amazônica.

Como referência, vale citar que o Brasil, o maior detentor de recursos hídricos do planeta, apresenta 69% de seus recursos hídricos renováveis na sua região norte¹⁹. Sendo assim, não é absurdo constatar que 12 dos 27 estados brasileiros apresentam DHS inferior ao nível de 10.000 m³/hab/ano²⁰.

Mas o principal fator responsável pela má distribuição dos recursos hídricos do continente à população relaciona-se à urbanização desenfreada, ocorrida particularmente nos últimos 40 na totalidade dos países da América do Sul. Essa é uma realidade comum não somente aos países sul-americanos, mas a todos os países em desenvolvimento, que encontram dificuldades em gerir seus próprios recursos hídricos.

Na busca de soluções para essa questão, alguns pontos são muito importantes de serem investigados. Há que, inicialmente, identificar o problema quanto ao recurso hídrico em si. É necessário entender se um determinado país (ou região) passa por escassez do recurso (se ele não possui água para sua população); ou se está analisando um país com recurso suficiente, mas com má gestão do mesmo.

Em todas as duas situações (escassez ou má gestão), enfrenta-se o mesmo dilema: dificilmente essas questões podem ser solucionadas dentro das fronteiras

19 BOSCARDIN BORGHETTI. Aquífero Guarani p. 76.

20 Ibidem, p. 76.

nacionais. Isso ocorre devido às fontes de água doce não respeitarem as fronteiras criadas pelo homem.

Dentre os maiores rios e lagos do planeta, 263 são transnacionais²¹. Ou seja, essas fontes de água são fronteiras entre países, ou simplesmente ultrapassam suas fronteiras. Por esse motivo, alguns analistas identificam que as águas transnacionais representam um motivo de integração; no entanto, outros defendem que essas águas configuram-se na causa de conflitos²².

Para Aaron Wolf,²³ os recursos hídricos internacionais são uma fonte de cooperação entre os países. Para chegar a essa constatação, Wolf identifica que, quantitativamente, existem raros registros de conflitos que tenham sido iniciados em função de disputas por água entre Estados (somente sete conflitos de pequena escala no século XX²⁴). Para esse autor, é muito mais apurado entender que foi a necessidade de gestão de um recurso causador de interdependência entre os Estados envolvidos que acabou por determinar, tanto a criação de tratados para identificar direitos sobre esse mesmo recurso, quanto organismos de gerência desse bem de maneira conjunta.

Essa conclusão de Wolf resultou da extensa análise do Atlas de Acordos sobre Água Doce Internacional, organizado por ele mesmo e financiado pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (GEF) e a Organização das Nações Unidas para

21 GIORDANO; WOLF. The World's International Freshwater Agreements. *In*: http://www.transboundarywaters.orst.edu/publications/atlas/atlas_html/foreword/internationalAgreements.html. Disponível em 20/12/2006.

22 Podemos citar Asit K. Biswas, Peter H. Gleick e Joyce R Starr como exemplos.

23 WOLF. Conflict and Cooperation Along International Water Ways, p. 256.

24 Ibidem. p. 252.

a Agricultura e Alimentação (FAO)²⁵. Esse mesmo autor coordena o Banco de Dados sobre Conflitos Transfronteiriços de Água Doce. Essa vasta pesquisa (organizada pela Universidade Estadual do Oregon, Estados Unidos), é uma referência internacional na análise de casos de conflitos e cooperação que envolvem água e Estados.

As informações contidas nesses bancos de dados²⁶ corroboram com a tese desse autor, na direção que, entre Estados que compartilham uma mesma bacia hidrográfica (ou um rio), quase não há violência armada. Porém, é apresentado pelos estudos de Wolf que pode haver tensão, “normalmente como resultado de relações políticas degradadas, de uma ineficiente utilização da água e de um ecossistema negligenciado²⁷”.

O autor apresenta, ainda, que, no século XX, foram realizados 145 Tratados que relativos à gestão de recursos hídricos; além disso, aproximadamente 3600 tratados teriam sido firmados sobre o tema desde as primeiras datações da antiguidade²⁸.

Todavia, há analistas que são contrários às teses de Wolf, sob fundamentos variados, tanto quanto os motivos de suas sustentações. Uma parte relevante dos articulistas transparece pouco acuro metodológico; eles estão mais interessados em denunciar ações contrárias aos seus respectivos posicionamentos ideológicos²⁹. Essa

²⁵ Atlas of International Freshwater Agreements. UNEP/FAO/Oregon State University, 2005.

²⁶ Quanto aos raros casos de conflitos ocasionados pela luta pela água.

²⁷ WOLF et al. *Managing Water Conflict and Cooperation*, p. 83 (tradução livre do autor).

²⁸ Idem. *Conflict and Cooperation Along International Water Ways*, p. 252.

²⁹ O posicionamento ideológico desses analistas, e das organizações que muitos representam, é claramente contrário ao processo de globalização financeira internacional. Para esses articulistas, toda a forma de difusão de modelos de mercado é uma maneira de aderir a essa forma de globalização. Como veremos na Segunda Parte deste trabalho, a difusão de estruturas de mercado está diretamente ligada às formas de cooperação na gestão internacional de água nos últimos anos.

situação encontra-se desenhada em vários trabalhos de autoria de Organizações Não-Governamentais, ou, então, de veículos de divulgação de movimentos sociais.

Contudo, cumpre destacar que existem trabalhos acadêmicos que adotam recursos metodológicos compatíveis com os de Wolf. Nessa vertente, podemos citar Asit K. Biswas³⁰, Peter H. Gleick³¹, Joyce R Starr³².

Tais autores são quase unânimes quando identificam que os problemas decorrentes da gestão da água podem escapar da forma de análise de Wolf, em função de ele ter-se fundamentado na pesquisa de tratados e conflitos nos quais a água tenha sido o principal referencial.

Em outras palavras, isso significa que, primeiramente, os conflitos analisados tinham, como único objetivo, o uso da água. Em segundo lugar, denota que os casos analisados exemplificam conflitos exclusivamente entre Estados, dando origem a tratados internacionais ou conflitos entre países.

Essa base de análise (o estudo de tratados e ações de conflitos entre Estados), não é capaz, segundo esses analistas, de abarcar os problemas relacionados à gestão da água no planeta. Os fundamentos para essa discordância referem-se, primeiramente, às questões vinculadas à gestão da água, que são um problema atual e, em especial, um grande problema futuro. O fato de supor que a gestão de água não seja uma questão conflituosa em função de não existirem dados históricos não faz com que o problema não exista hoje, ou que não possa vir a existir em breve.

30 BISWAS, A.K. Management of international waters, p. 173.

31 GLEICK. Water and conflict, p.85.

32 STARR. Water Wars, p. 19.

O que fundamenta essa análise de contradição aos dados históricos de cooperação, são os dados identificados por organismos internacionais que tratam da gestão desse recurso e do desenvolvimento em geral. Essas informações, como os coletados no Relatório da Água³³ (em sua segunda edição e que compila as pesquisas de mais de quinze agências da Organização das Nações Unidas sobre o tema), demonstram que existe um problema de acesso à água em uma grande quantidade de países no mundo, e que esse problema tende a se agravar nos próximos anos, caso não sejam tomadas medidas mitigadoras.

O 2º Relatório da Água apresenta algumas dos exemplos³⁴ que, apesar de fazerem parte de uma estrutura de tratados internacionais sobre o tema, continuam a apresentar a água como problemática nas relações entre Estados que compartilham esse bem. Entre os casos citados estão os países que dividem as bacias do Jordão e do Rio da Plata³⁵.

O segundo elemento de sustentação usado pelos autores que analisam os problemas da gestão da água refere que os conflitos existentes quanto à gestão da água estão, muitas vezes, mascarados sob outros motivos. A situação no Oriente Médio constitui um exemplo dessa questão.

Daniel Hillel ³⁶defende esse enfoque quando apresenta que questões como o nacionalismo (árabe e/ou judaico), disputas religiosas e a busca por petróleo, encobrem uma temática muito clara para os estrategistas do Oriente Médio: o acesso à

³³ SECOND WORLD WATER REPORT. 2006, p.385.

³⁴ Ibidem, p. 379

³⁵ Respectivamente, Israel, Jordânia, Síria e Líbano; Uruguai e Argentina.

³⁶ HILLEL. Rivers of Éden, p. 38.

água doce. Vale lembrar que nessa região está uma das menores taxas DHS do mundo.

O terceiro argumento desses analistas aponta que vários conflitos na gestão da água não chegam a ser conflitos interestatais. Sendo assim, a forma de coleta de dados de Wolf acaba por não considerá-los um problema internacional. Entretanto, apesar de serem contidos dentro de fronteiras nacionais, a natureza do recurso acaba determinando que exista uma extensão de efeitos para a esfera internacional.

Um exemplo dessa situação é a disputa das regiões Wad Madani e Atbara, no Sudão³⁷. Atbara exige que seja realizada uma maior fiscalização da qualidade do rio que passa na região de Wad Madari e que contribui na formação do Rio Nilo (que tem Atbara nas suas margens). Mesmo estando essa disputa dentro das fronteiras do Sudão, o Egito, próximo país banhado pela águas do Nilo, é diretamente atingido. Além da questão da imposição de efeitos internacionais para questões internas, outro ponto é fundamental quanto a esse terceiro argumento: a participação de organizações internacionais na gestão da água.

Mesmo sendo uma questão nacional a administração de recursos hídricos pelos países, não pode ser negada uma crescente participação de organismos internacionais na construção das políticas nacionais de gestão de água. Na parte seguinte desta Unidade, tentaremos abordar essa questão.

Da mesma forma que os Estados foram, e continuam a ser, os principais gestores das políticas hídricas, tentaremos apresentar a dinâmica por trás da cada vez mais presente atuação das organizações internacionais na gestão da água.

A.2.1 A água nas relações internacionais

³⁷ KLARE. Resource Wars, p. 154.

As relações internacionais cresceram como uma área do conhecimento disposta a entender as relações de poder entre as partes do sistema internacional. Várias determinações para essas “partes” foram apresentadas, por diversos entendimentos teóricos. Não importando quais fossem essas unidades do sistema internacional, definimos que essas sempre estiveram interessadas em como exercer poder, tanto dentro de seus territórios, quanto entre as demais unidades de poder internacional.

Definir poder é, em si, debate extenso. Para a presente discussão, poder deve ser entendida como a forma com a qual uma parte do sistema internacional consegue apresentar suas demandas nesse sistema.

O que apresentaremos neste capítulo é a discussão de como a água é um elemento de poder para as relações internacionais. Para isso, será feita uma análise do papel deste recurso no cenário internacional e um diagnóstico da sua situação em um nível global. Depois, uma evolução da forma de entendimento da água para os Estados, acompanhada por uma análise do papel das organizações internacionais na modificação da abordagem para a água na segunda metade do século XX.

B) A Cooperação Internacional na Gestão dos Recursos Hídricos

Na unidade acima, foi apresentado um breve relato da problemática da água no nosso planeta. Tentou ser defendido o argumento de que essa temática somente pode ser tratada no plano internacional.

Sendo assim, foi traçado um paralelo da origem histórica e importância desse tema, tanto para Estados, quanto para organizações internacionais. Nesta unidade, será avançado o estudo dessa relação, tentando compreender como a ação de cooperação internacional na gestão de recursos hídricos é empreendida por esses dois agentes internacionais.

B.1. Participação estatal – o maior ator na gestão da água

As principais cidades, de qualquer sistema político, sempre foram as detentoras de uma posição privilegiada no acesso à água, em relação às demais. Essa relação de dependência sempre esteve cunhada na forma com a qual o Estado se colocou, no grau de interesse e pela gestão desse recurso natural; ele próprio se outorgando a responsabilidade pela captação e distribuição da água à população.

Essa realidade não é uma novidade do Estado nacional como conhecemos, derivado dos ideais liberais dos séculos XVIII e XIX. Como atesta Vandana Shiva³⁸, nas sociedades indianas (que datam de mais de três mil anos), a gestão de água já era organizada pelas entidades pré-estatais locais.

Como reflexo da experiência de cada região, no momento em que foram sendo formados, os Estados nacionais determinaram a forma interna de gestão dos seus

38 SHIVA. Water Wars: Privatization, Pollution and Profit, p. 75.

recursos hídricos. Há mais de trinta anos, prevalece a gestão descentralizada, com organizações municipais e provinciais sendo responsáveis pela gestão do recurso, ainda que sejam tuteladas pelo Estado no âmbito da distribuição de recursos e elaboração de leis³⁹.

Ao final da década de 1980, em especial nos países latino-americanos, ocorreu um processo de retirada do Estado de determinadas áreas do mercado interno. Com auxílio de consultores de algumas organizações internacionais, vários Estados optaram pela doutrina identificada como Consenso de Washington, a qual constituía-se de uma lista de ações aos governos de Estados em desenvolvimento para se tornarem mais competitivos no cenário internacional.⁴⁰

Ao final da década de 1980, e, em especial, no início da década de 1990, esse discurso de desestatização alcançou a gestão da água. Alguns Estados, com exemplos de décadas de experiências⁴¹, já utilizavam empresas privadas ou organizações comunitárias para gerir a água em comunidades específicas⁴². A grande modificação situou-se no investimento externo nos países em desenvolvimento para a abertura de um (então inexistente, para esses Estados), mercado de água e saneamento.⁴³

O período enfocado neste estudo (1993-2004), foi exatamente um momento de modificação no investimento de empresas estrangeiras na América do Sul quanto à

³⁹ GLEIK. The World's Water 2004-2005, p. 47

⁴⁰ Algo sobre Consenso de Washington

⁴¹ Exemplo da França, EUA, e demais europeus (canadá tb)

⁴² Material sobre mercado de água no mundo (doc do BM)

⁴³ Existiu um aumento significativo no investimento externo, comprovando pelo pico global de quase 300 milhões de dólares anuais de investimento em 1997, num mercado que era de menos de 50 milhões antes de 1990.

⁴⁴ WORLD BANK, Public Policy for the Private Sector, p. 6.

gestão da água. Isso deu com o aumento da participação dos investimentos na gestão de água, de uma taxa de 5% para 11% no total de investimento estrangeiro na região⁴⁵.

Deve-se ressaltar que esse investimento abarca todas as searas da gestão de água: irrigação, energia hidroelétrica, saneamento e distribuição de água tratada⁴⁶. Mesmo assim, é nítida a importância do saneamento e da distribuição de água nesse aumento, visto que os dois são responsáveis por metade dos investimentos no setor de água na região⁴⁷.

Essa situação de investimentos na região deu-se com a permissibilidade da atuação de empresas privadas nas mais variadas partes do processo de gestão de água. Para entender como que essas empresas começaram a participar do gerenciamento de recursos hídricos, devemos identificar como esse processo de gerencia ocorre.

De acordo com uma classificação feita por diversas organizações internacionais⁴⁸ e analistas da área⁴⁹, o processo de gestão da água é composto por quatro fases⁵⁰: definição política dos objetivos; gerenciamento dos instrumentos de gestão; desenvolvimento e gerenciamento da estrutura; e processo de controle.

A definição política dos objetivos da gestão é a fase inicial da gestão; ela compreende o momento de definição dos projetos que deverão ser realizados em

⁴⁵ Idem, 2004 Water Resources Sector Strategy, p. 35.

⁴⁶ Ibidem, p.72.

⁴⁷ Ibidem, p. 42.

⁴⁸ WORLD BANK. 1993 Water Resources Management, p. 17

⁴⁹ GLEICK. Water and conflict. p. 38.

⁵⁰ WORLD BANK. Op cit. pg 13

determinada região. Ao longo do período de pesquisa, essa fase sempre esteve identificada com a ação do Estado que possui a titularidade dos recursos hídricos a serem geridos. Porém, o fator de aconselhamento de organizações internacionais mostra-se cada vez mais presente nessa fase.

A segunda fase da gestão engloba o gerenciamento administrativo do serviço. Essa fase corresponde a criação e manutenção de uma estrutura permanente para a administração do recurso hídrico.

A terceira fase, o desenvolvimento e gerenciamento da estrutura, significa a implementação do projeto. A quarta e última fase, relaciona-se ao processo de fiscalização das fases dois e três. Essa fiscalização é empreendida, em grande maneira, por agências estatais que têm uma estrutura diferenciada em cada país.

A segunda e a terceira fases são, hoje, após o processo de desestatização (ocorrido na década de 1990), abertas à participação privada em vários Estados latino-americanos. Esse processo modificou a forma de atuação estatal na gerência desse recurso. Ao invés de uma participação em todas as fases do processo de gestão, o Estado deveria deixar de cumprir certas tarefas para deixar para agentes mais qualificados⁵¹. Essa perspectiva foi muito difundida entre os governos dos Estados em desenvolvimento estudados por esta análise⁵².

Essa perspectiva fundamentava-se na tese que a água é um bem escasso, que somente pode ser gerida através de instrumentos que combatam a escassez com a

51 Segundo o posicionamento defendido pelo Banco Mundial no Documento 1993, o Estado não teria condições de gerir a água como um bem comercial, tendo em vista a inépcia desse com a relação de mercado.

52 Exemplo disso foi a legislação desenvolvida ao longo da década de 1990 com intenção de criação de instrumentos de mercado na gestão de recursos hídricos. Essa legislação foi levantada neste trabalho na II Parte de trabalho, Unidade A.

restrição ao consumo e melhor aproveitamento do recurso⁵³. A estrutura proposta para implementar essa dinâmica seria a criação de um mercado água, em especial nos países em desenvolvimento⁵⁴.

Esse projeto determina uma menor participação do Estado na gerência dos recursos hídricos. O questionamento que surge é: de que forma surgiu esse plano, como ele obteve tamanha difusão nos Estados em desenvolvimento, como se deu essa experiência.

Para iniciar a responder esses questionamentos, podemos começar entendendo a forma de atuação de um outro ator fundamental no gerenciamento da água e na construção da tese de mercado de recursos hídricos: as organizações internacionais.

Apesar de ser o Estado o responsável pelas decisões finais nas questões de recursos hídricos, veremos como as organizações internacionais começaram a ocupar um papel fundamental nessa questão. Ao longo dos anos, a participação desses organismos tornou-se cada vez maior, como tentaremos apresentar na seqüência deste trabalho.

B.2 A percepção das Organizações Internacionais

Não analisaremos nesta unidade a já comprovada vinculação histórica entre as primeiras organizações internacionais e a gestão de recursos hídricos⁵⁵. Será nossa

⁵³ WORLD BANK. 1992 World Development Report, p. 107.

⁵⁴ Toda essa tese está contida na Declaração de Dublin, como o quarto princípio da Declaração. Da mesma forma, pode ser mais bem entendida dentro do Documento 1993 do Banco Mundial.

preocupação a identificação de como as organizações internacionais interagem com a gestão dos recursos hídricos.

Para isso, passaremos agora para a identificação dos diferentes papéis que as organizações internacionais exercem na gestão da água. O primeiro desses papéis é o de gestora direta do recurso.

Organizações internacionais que gerem recursos hídricos apresentam características distintas⁵⁶. São estruturas técnicas, que vinculam uma região específica – banhada por uma determinada bacia hidrográfica. O objetivo desse tipo de instituição é tornar viável a gestão de determinado recurso hídrico, de forma a aproveitar todo o potencial desse bem, que pode estar limitado pelas fronteiras nacionais.

A natureza desse tipo de organização é verdadeiramente única. Criadas por Estados que partilham uma mesma fonte de água, uma organização de gestão possui uma estrutura voltada somente para questões de facilitação na cooperação entre os órgãos nacionais de gestão. Essa cooperação, contudo, pode crescer ao nível da integração regional, criando espaço para que essa organização seja, hierarquicamente, superior aos órgãos nacionais⁵⁷.

⁵⁵ Como apresentado em página 13, a primeira organização internacional surgiu da necessidade de gestão da Bacia do Rio Reno.

⁵⁶ Em termos de classificação, em regra, essas organizações são regionais. Da mesma forma, elas são organizações específicas, limitadas somente à matéria de cooperação na gestão de recursos hídricos. Podemos colocar como exemplo histórico, a Organização para a Gestão do Rio Danúbio; e como exemplo atual, a Organização para Gestão do Lago Vitória.

⁵⁷ Nota-se que essa característica somente vai começar a fazer parte das organizações internacionais com o pós-II Guerra e o início do processo europeu de integração regional.

Essa forma de instituição é entendida, como citado anteriormente⁵⁸, como a referência histórica para o conceito de organização internacional. A Organização para a Gestão da Bacia do Reno foi a primeira organização internacional do mundo.

O exemplo da Organização para o Reno demonstra, contudo, como era rudimentar a ação para a gestão de recursos hídricos por uma organização internacional. Essa organização dependia da ação coordenada de Estados que estavam ainda em formação. Sem a constituição de nenhuma forma de supranacionalidade na gestão desse recurso, a Organização do Reno tornou-se uma comissão limitada a pareceres. Mas esse não foi um caso isolado sendo, sim, um resultado do seu tempo.

Em tempos de solidificação do modelo estatal, o século XIX não foi um ambiente propício para a construção de instituições que atacassem essa nova estrutura. Nesse sentido, a experiência com organizações internacionais somente tornou-se mais efetiva, tanto na gestão de recursos hídricos quanto em outras áreas, com o final da II Guerra Mundial.

Com o pós-II Guerra, houve uma reestruturação do sistema de organizações internacionais. Se antes essas organizações tinham características assessorias e esparsas na ação internacional, cada vez mais houve a intenção de uma coordenação sistêmica de ações dessas instituições⁵⁹.

Da mesma forma que se mantinha a estrutura de poder nas relações internacionais⁶⁰, um mínimo de hierarquia se criou com a constituição da Organização

⁵⁸ Cf. p. 13.

⁵⁹ SEINTENFUS. Manual de Organizações Internacionais, p. 23

⁶⁰ No sentido de demonstrar que o Estado continuava, assim como continua, a manter papel de preponderância no sistema internacional. Nessa referência, podemos identificar o marco já defendido de Robert Cox, ao apontar a ação das organizações internacionais como instrumento

das Nações Unidas. Pela primeira vez na história, havia um órgão internacional que coordenava diferentes organizações internacionais pelo mundo.

Através dessa nova estrutura de ação internacional⁶¹, duas principais ações foram desenvolvidas nas décadas seguintes do século XX em relação à gestão da água. A primeira é a organização do conhecimento de até então, através da promoção de encontros com os Estados interessados e criação de princípios e normas de gestão desse bem. O segundo papel foi apresentar meios de aplicação desses preceitos pelos Estados.

Quanto a organização da discussão sobre a gestão da água, é indubitável como as organizações internacionais, em especial aquelas entendidas como parte do Sistema das Nações Unidas, foram responsáveis pelo levantamento da informações sobre a gestão de recursos hídricos nos Estados. Da mesma forma, a ação das organizações internacionais foi fundamental em todas as tomadas de decisão a respeito desse tema.

O primeiro grande evento que pode ser atribuído às organizações internacionais para tratar do tema foi o encontro de Punta Del Este, em 1977⁶². A Unesco organizou esse evento, denominado de Conferência das Nações Unidas para a Água Doce. Desse encontro, foram propostos vários temas de discussão para serem tratados na década seguinte, que recebeu a denominação de “década da água”. O fundamental desse encontro foi que criação dessa década dedicada ao estudo da água doce no

de interesses estatais, da mesma forma que apresentam um grau limitado de autonomia na atuação.

⁶¹ MARTINS. O Direito das Organizações Internacionais, p. 47.

⁶² CEPAL, La Gestion de los Recursos Hídricos, p. 22.

mundo obrigou que várias organizações internacionais produzissem, ao longo dos anos de 1980, trabalhos relativos ao tema.

Da mesma maneira, foi através dessa forma de obrigações leves, que foi iniciada a primeira forma de pressão internacional para que os Estados partes do sistema das Nações Unidas fizessem uma avaliação dos seus recursos hídricos. Pode ser claramente identificado que somente através do levantamento de dados efetuados na década de 1980 (tanto por organizações internacionais quanto por Estados) que as análises quanto a gestão da água poderiam ser feitas nos idos dos anos de 1990 e ao longo dessa década⁶³.

Como preparação para a Convenção das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio 92), foi realizada pelas Nações Unidas a mais importante conferência sobre a gestão da água até então: a Conferência Internacional sobre Água e Desenvolvimento, em Dublin, no ano de 1992. A importância dessa conferência reside nela ser um local de discussão das mais diferentes visões quanto à gestão da água. Essas visões tinham sido cunhadas justamente nesse período de uma década de discussões sobre o tema.

Ao final das discussões, foram determinados quatro princípios para a gestão da água, princípios que seriam debatidos na Rio 92. O primeiro é que a água doce é “um recurso finito e vulnerável, essencial para o suporte da vida, para o desenvolvimento e ao meio ambiente”. O segundo determina que quanto a gestão da água deveria ser partes “usuários, planejadores, e políticos de todos os níveis”. O terceiro, determina

⁶³ Uma comparação que esta pesquisa utiliza para convalidar essa tese é justamente que somente depois da metade da década de 1980 que foram construídos os primeiros índices referencias quanto à utilização da água. Esse fato é clara decorrência da falta de relevância que era dada ao tema e a pouca informação disponibilizada.

que “as mulheres cumprem um papel central na provisão, gerenciamento e defesa da água”.

O quarto, e com certeza o princípio mais discutido até hoje, determina que “a água tem um valor econômico em todos os seus usos competitivos e deve ser reconhecida como um bem econômico⁶⁴”.

Esse quarto princípio foi a vitória da tese de uma das oitenta organizações internacionais presentes na conferência. O Banco Mundial vinha defendendo (conforme será desenvolvido na próxima parte deste trabalho) a identificação da água como um bem econômico desde o final da década de 1980⁶⁵.

Sob os auspícios das Nações Unidas, os pontos defendidos em Dublin foram levados para a Rio-92. Na Rio-92 nada foi acrescentado de substancial e os quatro princípios de Dublin tornaram-se a referência internacional quanto a parâmetros de gestão de água.

Em 1997, tendo em vista os debates ocorridos quanto aos regulamentos correspondentes à projetos de barragens que estavam sendo financiados pelo Banco Mundial, foi criada a Comissão Mundial de Barragens. Sua missão foi construir critérios internacionais únicos para a construção de grandes barragens. Ao final, no ano de 2000, foi criado um documento que indicou os caminhos a serem seguidos para a construção e gestão de grandes barragens. Essa comissão foi estruturada com componentes de organizações não governamentais, Estados e organizações internacionais, contudo, a liderança do projeto coube ao Banco Mundial⁶⁶.

64 Dublin Statement....1992, princípio 4°

65 WORLD BANK. 1991. World Development Report, p. 83.

66 Idem. Water Resources Sector Strategy, p. 76-78.

No ano de 2000 coube às Nações Unidas organizar um encontro de reflexão sobre os rumos do planeta quanto a qualidade de vida da população mundial, quanto ao estado dos recursos da Terra. A Cúpula do Milênio serviu de avaliação dos objetivos tratados pela Rio-92, da mesma forma que criou um novo conjunto de objetivos, os denominados Objetivos do Milênio.

Dentre os 18 objetivos traçados na Cúpula, existe o objetivo de diminuir a metade o número de pessoas sem acesso a água até 2015. Entretanto, vários outros objetivos somente serão alcançados com uma melhora na gestão dos recursos hídricos em escala mundial. Exemplo disso é a desnutrição infantil, o objetivo de diminuir a metade o número de crianças desnutridas até 2015 somente pode ser alcançado com o aumento ao acesso à água potável para as crianças que vivem na pobreza.

Em 2002, dez anos depois da Rio-92, foi realizada em Johannesburgo, África do Sul, a Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Sustentável⁶⁷. O principal objetivo da Cúpula foi analisar se estavam sendo cumpridos as metas criadas na Rio-92 e revisar, quando necessário, os regramentos criados. Na área da gestão da água, foi estabelecido o Gerenciamento Integrado de Água até 2005. Esse plano concebe a criação de um banco de dados de recursos hídricos em todos os países membros, assim como a troca de informação sobre os cursos de águas internacionais.

Logo a pós a Cúpula de Johannesburgo, em novembro de 2002, o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, através de seu Comentário nº15, modificou os artigos 11 e 12 da Convenção sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, acrescentando o direito à água no seu rol, sendo o mesmo definido como o “direito

⁶⁷ Também chamada de Rio+10 ou Cúpula de Johannesburgo.

humano a que todos tenham acesso à água suficiente, boa, aceitável, fisicamente acessível para uso doméstico e pessoal”.

Estabelecer regras e princípios, como acima apresentado, foi, e continua sendo, um dos principais papéis das organizações internacionais na gestão de recursos hídricos. Entretanto, o ponto fundamental desta pesquisa se relaciona ao terceiro papel dessas organizações nessa gestão: a interação entre as políticas criadas nas organizações internacionais e a ação dos Estados.

Como visto acima, as organizações internacionais têm obtido uma participação muito grande na discussão das políticas de gestão de recursos hídricos. Entretanto, outro papel fundamental das organizações internacionais na questão do gerenciamento de água é, justamente, a participação dessas organizações direta e indiretamente na gestão desse recurso.

Nesse sentido, várias organizações são exemplos nessa atuação. Porém, basicamente podemos dividir essa participação de organizações internacionais em duas categorias: a primeira é o financiamento de projetos a serem perpetrados por governos ou outras organizações internacionais; a segunda categoria é, justamente, a participação na execução de um determinado projeto de gestão de água.

Na categoria de financiador, o Fundo Mundial para o Meio Ambiente (GEF na sua sigla em inglês) e o Banco Mundial possuem um papel fundamental. Com uma fonte de recursos para projetos ambientais superior a qualquer outra organização internacional⁶⁸, O GEF é hoje responsável por projetos envolvendo a gestão da água em todos os continentes, desde o Aquífero Guarani na América do Sul à construção da

⁶⁸ Os fundos do GEF são doados por Estados (Alemanha, Holanda e Japão são os maiores financiadores) e por empresas privadas. Esses dados são retirados da página da organização: <http://www.gef.org/>

barragem das Sete Gargantas na China, num valor total de XXX anual de investimento⁶⁹.

A segunda categoria, a da execução dos projetos, é parte essencial dos grandes projetos hídricos no planeta. Organizações como a Organização dos Estados Americanos (OEA), ou o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento são responsáveis nas Américas pelos grandes projetos de gestão de água.

É preciso, com isso, enfatizar a importância nada retórica das organizações internacionais em projetos de gestão de água. Essa importância nasce dos alicerces do projeto, visto que se instituições são os órgãos financiadores. Sendo assim, as políticas dessas instituições necessitam estar presentes desde o momento de proposição dos projetos.

Da mesma maneira, essa importância chega ao executor do projeto, muitas vezes também uma organização, que exercerá sua influência, competindo com Estados ou entidades infra-estatais na tomada de decisões relativas aos detalhes do projeto de gestão.

Como apresentado no início desta unidade, os Estados, naturais detentores dos poderes de gestão de recursos naturais, começaram a compartilhar diferentes níveis de ações com organizações internacionais. Na questão da gestão de recursos hídricos, essa situação se deu em um crescente no final da década de 1970. Com o estabelecimento da primeira década para a água⁷⁰, as ações de diversas

⁶⁹ O Projeto Aquífero Guarani com custo para o GEF de 13.943 milhões de dólares. In: World Bank. Report ID 974. 2001.

⁷⁰ CEPAL. Água Potable... p. 3.

organizações se deram com a produção de conhecimento sobre a situação do abastecimento de água e do saneamento básico no mundo⁷¹.

Com efeito, anteriormente a essa iniciativa não existia um banco de dados confiável sobre essa área. Também a cerca de métodos de mensuração, não existia um critério estabelecido. Os poucos países que tinham dados coletados sobre o acesso de água em seus territórios, e quanto a distribuição de saneamento básico para a população, não apresentavam métodos semelhantes, ou no mínimo, equivalentes⁷².

Com a sinergia do marco institucional da Década para a Água com a ação das organizações internacionais envolvidas, alguns pontos puderam ser alcançados. O primeiro deles foi a criação de uma sistemática internacional de coleta de dados sobre gestão de recursos hídricos. Foi através dos primeiros relatórios da UNESCO⁷³ que foi sistematizada a forma de coleta de dados nos países.

Um segundo ponto, foi a obrigação criada aos Estados que votaram à favor da Década da Água, para que esses apresentassem dados sobre o tema e que implementassem iniciativas institucionais em seus países sobre o matéria. Apesar do tênue condão obrigacional de uma resolução da Assembléia Geral da ONU, foi possível uma verdadeira mudança na existência de dados e regulamentações nacionais sobre o tema da gestão da água⁷⁴.

Dessa maneira, analisamos que as organizações internacionais estão presentes em vários segmentos da gestão dos recursos hídricos. Desde a fomentação

71 Neste sentido, podemos fazer notar a relevância da ação inicial da UNESCO e da CEPAL (para sua região de atuação). No período da Década para a Água, essas organizações produziram documentos específicos e periódicos de informação.

72 WOLF. Conflict and cooperation...p.12.

73 CEPAL. op cit. p. 9.

74 CEPAL. La gestion... p. 16.

da discussão pelos Estados, passando pela coleta de informações sobre a área e chegando ao financiamento e gerência de projetos de gestão de água.

O ponto que nos leva a instituição do Banco Mundial é que essa organização consegue ser a única a reunir todas essas características. Desde a discussão até a aplicação de dinheiro financiado (pelo próprio Banco, muitas vezes), o Banco Mundial pode estar envolvido em todos os passos do projeto. Por essa característica única de poder estar envolvido em todas as fases de um projeto de gestão de recursos hídricos, estudar a influência do Banco nas políticas de gestão da água resulta em uma ação mais rica para entender a dinâmica do setor, especificamente, na América do Sul.

Na parte seguinte deste trabalho, será delineado o papel do Banco Mundial na gestão de água na América do Sul. Apresentaremos como essa organização consegue ser tanto uma entidade financiadora como gestora de projetos hídricos e será demonstrado todo o efeito dessa influência ao longo deste trabalho.

Mas para entender a ação dessa organização internacional, deve ser apresentada a forma com a qual entendemos a ação dessas instituições no cenário internacional. Essa visão já foi apresentada na Introdução deste estudo, e na próxima parte deve ser mais bem fundamentada e explorada.

C) A Teoria Crítica das Relações Internacionais

O referencial teórico utilizado neste trabalho é a teoria Crítica, na concepção apresentada por Robert W. Cox. Esse autor defende uma adaptação do conceito de hegemonia gramsciana para as relações internacionais.

A hegemonia, segundo Gramsci, é uma forma de entender as relações de poder dentro do Estado. O diálogo entre os blocos históricos (grupos de poder construídos dentro de uma sociedade) determina não somente o grupo no poder, mas a forma de diálogo entre esses grupos. O Estado surge como uma forma conciliadora, tratando de apaziguar a relação entre o bloco dominante (hegemônico) e os blocos dominados⁷⁵.

Cox adapta o conceito de hegemonia de Gramsci para as relações entre os Estados do sistema internacional. Ele defende que as relações entre Estados são muito semelhantes às relações entre os blocos históricos⁷⁶.

Não é feita, por Cox, uma relação entre a exploração de classes, como feita em Gramsci, mas sim a identificação que os Estados do sistema internacional possuem capacidades de ação diferenciadas, criando diferenças de exercício de poder. Para Cox, os Estados vão criar meios de convivência “razoavelmente pacífica”⁷⁷. Se, para Gramsci, o Estado era esse meio de coexistência entre os blocos, Cox vai defender que as organizações internacionais do pós-II Guerra Mundial vão fazer esse papel no sistema internacional⁷⁸.

⁷⁵ GRAMSCI. Diários do Cárcere, p. 87.

⁷⁶ COX, Social Forces... p. 32.

⁷⁷ Idem, Production, Power... p. 28

⁷⁸ COX, Social Forces... p. 37.

Essas organizações seriam os ambientes onde os Estados mais poderosos do sistema internacional poderia diminuir seus custos de manutenção de poder. Isso acontece porque as organizações internacionais acabam por criar vínculos normativos entre os Estados, culminando na construção de normas internacionais que facilitam o exercício de poder pelo Estado, ou do grupo de Estados, que exerce o papel de dominância na determinação dos rumos do sistema internacional. Para Cox, é válida a relação com o conceito de hegemonia gramsciana, recebendo esse Estado dominador a alcunha de Estado hegemônico⁷⁹.

Da mesma forma, essa estrutura também permite que os Estados periféricos do sistema consigam alguma forma de barganha. Se a situação de combate individual (tanto na área econômica, tecnológica, bélica, etc.) entre o Estado hegemônico e um Estado periférico é claramente favorável ao primeiro, a discussão que pode ser obtida em um grande fórum internacional pode trazer alguma vantagem para o Estado periférico.

Dessa forma, Cox determina que a estrutura de hegemonia internacional baseada no uso de organizações internacionais fundamenta-se no uso desses ambientes na coordenação e coerção entre os interesses dos Estados. Inicialmente, a coordenação tem o efeito de apresentar propostas que conciliem os interesses do bloco hegemônico e do bloco periférico.

Inobstante a isso, a estrutura das organizações internacionais também apresenta elementos de coerção. Dessa forma, existe uma alternativa mais eficaz para o exercício dos interesses do bloco hegemônico quando a coordenação com o bloco periférico não for possível.

⁷⁹ COX, Social Forces... p. 28.

Acima de tudo, essa visão do exercício do poder no sistema internacional apresenta duas vantagens para o bloco hegemônico.

A primeira é a diminuição dos custos do exercício do poder. Na utilização da coordenação esse elemento é evidente. Ao invés de um exercício constante e desgastante de poder (na esfera política e militar) o bloco hegemônico pode utilizar-se do convencimento diplomático de maneira mais abrangente, através da coordenação de esforços entre Estados e organizações internacionais.

Mesmo nas formas de coerção, existe uma diminuição de custos para o bloco hegemônico. Ao invés de arcar com todos os custos de uma ação militar, esses gastos podem ser divididos entre outros Estados, através dos compromissos que esses possuem com as organizações internacionais que fazem parte.

A segunda vantagem é a diminuição, tanto no plano interno quanto internacional, do “custo moral” da dominação. Quando comparado com o exercício do império, a hegemonia apresenta a clara vantagem de não impor ao poder hegemônico as responsabilidades de uma dominação. As capacidades de coordenação do sistema hegemônico apresentam claramente mais acessíveis, tanto para o público interno dos Estados - que não verificam a utilização de seus recursos no exterior; quanto no público externo, que não vincula a imagem de determinado Estado hegemônico com a de um dominador estrangeiro.

C.1 Aplicação da teoria no caso estudado

Tendo em vista o que foi definido como a visão teórica de Cox, é importante apresentar a ligação entre o escopo teórico e a análise empírica. Como analisado, são fundamentais alguns elementos para a teoria crítica: a relação de influência dos

Estados centrais com os Estados periféricos na construção de um sistema hegemônico internacional e o papel desempenhado pelas organizações internacionais no exercício dessa influência.

Outro trabalho que analisa a temática ambiental apresenta outro referencial teórico. Em sua tese de doutorado, Wagner Ribeiro⁸⁰ defende o assim conhecido realismo aroniano, fundamentado na ação racional dos Estados em defender seus interesses soberanos no sistema internacional.

A análise feita neste trabalho não concorda com o entendimento teórico defendido por Ribeiro. Fundamentalmente, por não ser possível entender a presente ordem ambiental internacional, especialmente na questão da gestão de recursos hídricos, sem levar em conta o papel fundamental exercido pelas organizações internacionais.

Nesse sentido, os instrumentos apresentados por Cox são plenos ao explicar a realidade analisada. O problema do presente estudo é analisar a forma com a qual uma organização internacional consegue ou não influenciar a modificação nas políticas públicas de determinado país. Especificando, é analisar se o Banco Mundial conseguiu modificar a política sul americana de gestão de água no período estudado.

Segundo Cox, a ação de organizações internacionais funciona tanto para os Estados hegemônicos como para os Estados periféricos. Para os Estados hegemônicos é uma forma de diminuição de custos de influência juntos aos demais membros do sistema internacional. Para os Estados periféricos, é uma maneira de ter acesso a recursos financeiros e técnicos que podem resultar na melhora da capacidade de gestão nesses países.

⁸⁰ RIBEIRO. A ordem ambiental internacional. p. 13.

Não existe maniqueísmo para o entendimento Coxiano, existem interesses que podem se completar. No entanto, também não existe o altruísmo difundido pelas propagandas das organizações internacionais, independente da natureza de suas ações.

O que é importante na questão em tela é entender quais os interesses de organizações como o Banco Mundial na modificação da política de gestão de recursos hídricos nos Estados da América do Sul. Entendendo essas razões, podem ser analisados se os resultados da política do Banco Mundial na região foram alcançados ou não.

O que torna relevante a abordagem de Robert Cox sobre as relações internacionais é justamente o ponto mais instrumental salientado neste trabalho: a visão do autor sobre as organizações internacionais. Nesta pesquisa, o entendimento da importância dos grupos de influência na tomada de decisões dentro de uma organização internacional⁸¹, assim como o papel das organizações internacionais dentro do sistema hegemônico internacional será fundamental para entender a gênese das políticas do Banco Mundial quanto a gestão da água e a forma com a qual o Banco utiliza para fazer essas medidas serem efetivas para seus membros.

Especificamente, são relevantes alguns pontos de análise de Cox para entender a forma de análise que é utilizada neste trabalho para estudar o papel do Banco Mundial na gestão de água na América do Sul. O primeiro ponto é a forma não “endemonizada” que o autor se refere ao papel das organizações internacionais para o atual sistema de nações.

Para Cox as ações de uma organização internacional podem vir a beneficiar todos os seus membros. É sob essa base que a presente pesquisa é construída. Seria

81 COX. Production, Power... p. 21.

ingenuidade ter como base que os Estados da América do Sul são pobres vítimas de um sistema internacional exploratório. Fundamental para realizar a análise da gestão dos recursos hídricos na América do Sul é compreender que os Estados estudados foram participantes do processo de gestão desse recurso. Da mesma forma, esses Estados, que não possuíam, grande produção científica sobre os seus recursos hídricos, e em todos os casos, não possuíam recursos financeiros para a gestão desse bem, obtendo benefício do acesso ao Banco Mundial como financiador e promotor de produção científica.

Esse benefício se deu para os Estados, tanto na produção de um conhecimento sobre seus próprios recursos naturais, ainda mais um bem de tamanho poder estratégico, quanto na obtenção de crédito em condições de juros não diferentes das cobradas pelo mercado financeiro internacional.

Um segundo ponto fundamental para o posicionamento de Cox, apresentando também relevância na construção desse trabalho, é a identificação que as organizações internacionais são o espaço de construção de políticas internacionais de gestão⁸².

É inegável que o Banco Mundial é um local de construção de idéias sobre os mais variados temas relacionados ao desenvolvimento e à erradicação da pobreza. A gestão de recursos hídricos é um desses temas, e será desenvolvido, ao longo da próxima parte deste trabalho como o Banco Mundial atem-se a criação de políticas públicas de gestão desse recurso.

O terceiro ponto do entendimento de Cox que afeta este trabalho é a identificação que as organizações internacionais não são instituições desprovidas de

⁸² COX. Social Forces...p. 27.

propósitos intrínsecos⁸³. O autor defende que as organizações internacionais, mesmo podendo beneficiar países periféricos, possuem a função de coordenar esforços internacionais em prol dos objetivos dos Estados hegemônicos⁸⁴.

Apesar de ser poder ser entendida como uma contradição com o primeiro ponto, essa definição trabalha em conjunto com o conceito de não maniqueísmo do autor. Não existem atores internacionais desprovidos de interesses, existe apenas a questão se os interesses desses diversos atores podem ser conciliados.

Relacionando com este estudo, a ação do Banco Mundial é um caso típico da aplicação do pensamento de Cox para o entendimento das ações das organizações internacionais. Para a presente trabalho, é fundamental o pensamento que o Banco Mundial apresenta um projeto de gestão de recursos hídricos que não foi construído nos Estados periféricos – onde essas políticas devem se aplicadas. Para a análise da teoria crítica, esse é o contexto da aplicação de políticas geradas ou planejadas por Estados hegemônicos para serem implementadas em Estados periféricos, com o auxílio das organizações internacionais.

Como pôde ser exposto, Robert Cox defende uma análise que corresponde a uma visão efetivamente crítica do sistema internacional. Essa crítica, contudo, não é desprovida de método. Da mesma forma, possui o objetivo de qualquer teoria com base científica: apresentar claramente, de maneira a ser contestada, uma forma de interpretação da realidade.

83 No texto *Production, Power and World Order*, Cox analisa que organizações internacionais apresentam os interesses dos vários Estados que a compõe. Em “*Social Forces...*”, desenvolve esse conceito ao dizer que as organizações internacionais são elementos institucionais utilizados pelos Estados centrais na implementação dos interesses desses no sistema internacional.

84 COX. *Social Forces*. p. 31.

Parte II

O Banco Mundial e sua Ação na Gestão de Recursos Hídricos na América do Sul

Introdução

Ao longo da primeira parte deste trabalho, tentamos defender a água como um objeto de análise para as relações internacionais. Da mesma forma, apresentamos como entendemos que as ações em relação a gestão dos recursos hídricos ficou cada vez mais focada nas ações de organizações internacionais.

Nesta parte, pretendemos apresentar como o Banco Mundial tornou-se uma dessas organizações internacionais, focando em exemplos da América do Sul. Em um primeiro momento (unidade A), pretendemos demonstrar a estrutura básica do Banco Mundial e como se deu a ação do mesmo na questão da gestão dos recursos hídricos.

Posteriormente (unidade B), será analisada a forma com a qual o Banco apresentou sua política de gestão de água nos países selecionados para estudo.

Com essa apresentação, também será feita a avaliação dos resultados dessas políticas em cada um desses exemplos.

Após isso, a unidade C será dedicada para o Projeto Aquífero Guarani, e suas possíveis repercussões como modelo de gestão de recursos hídricos no plano regional.

A. O Banco Mundial e a Gestão de Recursos Hídricos

A.1. Estrutura e Histórico do Banco Mundial

O Banco Mundial não é uma organização, mas sim um grupo de organizações interligadas. O Grupo Banco Mundial é composto de cinco organizações: o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), a Corporação Financeira Internacional (CFI), A Associação de Desenvolvimento Internacional (ADI), A Agência de Garantia ao Investimento Internacional (AGII) e o Centro Internacional de Solução de Disputas sobre Investimentos (CISDI).

A primeira organização internacional do Grupo Banco Mundial foi o BIRD, tendo sido fundado em 27 de dezembro de 1945, como consequência da ratificação dos acordos de Bretton Woods, construídos na Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas. Seu objetivo é constituir empréstimos de dívida para Estados, para o fim de prover o desenvolvimento desses Estados.

Em 1956 foi criada a CFI, com o objetivo realizar empréstimos diferenciados para o setor privado. Em 1960 foi constituída a ADI, organização que serve como fonte de empréstimos mais simplificados a países muito pobres.

Depois, em 1966, foi criada o CISDI, como forma de criar uma instituição que pudesse concentrar as discussões internacionais quanto aos projetos de investimento.

Efetivamente, o Banco Mundial é a junção do BIRD e a ADI. Essas duas organizações e as demais três compõem o Grupo Banco Mundial. O objetivo deste trabalho é estudar as ações do Banco Mundial na gestão de recursos hídricos na América do Sul, sendo assim, as ações das demais três organizações serão excluída deste estudo.

Apesar do Banco Mundial ser uma junção de duas instituições (BIRD e ADI), as ações identificadas neste trabalho serão, na sua quase totalidade, somente resultados das ações do BIRD. Será feita a utilização do termo “Banco Mundial” ou “o Banco” de maneira generalizada, e toda a vez que esses termos forem mencionados, será um exemplo de uma ação do BIRD. Sendo assim, quando for o caso se ação da ADI, será especificamente mencionada neste trabalho sua atuação, sendo denominada de “a Agência”.

Essa preponderância de ação do Banco se dá pela diferença de ação do BIRD e da ADI. Enquanto o BIRD possui um largo campo de objetivos, que vão do empréstimo para projetos de desenvolvimento em países em desenvolvimento à coordenação dos esforços financeiros em tempos de guerra⁸⁵; A ADI é responsável pelo empréstimo facilitado a países muito pobres⁸⁶.

⁸⁵ Artigo 1º, Ato Constitutivo do BIRD

⁸⁶ Artigo 1º, Ato Constitutivo da ADI

Como os países estudados neste trabalho não estão classificados como recebedores de investimentos da ADI⁸⁷, os projetos analisados para a gestão de recursos hídricos na América do Sul encontram-se geridos pelo BIRD.

O Banco é gerido por um órgão colegiado, o Conselho de Governadores. Esse conselho se reúne uma vez por ano, e é composto de um representante por Estado membro. Nessa reunião são aprovadas as contas da Diretoria executiva, assim como outras questões principais para a organização (como o aumento do capital do Banco ou a inclusão de um novo membro). Com a aprovação das contas e os projetos da Diretoria Executiva, torna-se competência do Conselho a decisão final sobre as principais linhas políticas do Banco.

Mas, apesar de serem representados pela mesma quantidade de governadores, os países membros do Banco Mundial não possuem o mesmo peso nas decisões do Conselho. Isso se deve ao fato que a representatividade no Grupo Banco Mundial é medida pelo valor substabelecido por cada um dos Estados membros. Isso quer dizer que cada Estado vota na proporção do dinheiro que investiu no Banco. Isso acaba por determinar o peso de determinados países nas decisões finais da organização. Uma regra do Banco é a necessidade de 85% dos votos para a aprovação de membros da Diretoria e grandes projetos. Como os Estados Unidos são detentores de 16,4% dos votos do Banco, nenhum projeto que envolva o dinheiro do Banco ou qualquer alocação de pessoal pode ser tomada sem a concordância dos Estados Unidos. Os países que seguem os Estados Unidos na quantidade de votos são Japão, com 7,9%, Alemanha, com 4,5% e França, com 4,3% dos votos.

⁸⁷ Com exceção da região nordeste do Brasil e projetos de desenvolvimento da população indígena na Bolívia. In: www.worldbank.org/ida

A Diretoria Executiva é responsável, com a supervisão e direção do Presidente do Banco, pelas ações ordinárias do Banco, sendo composta por doze membros. Os cinco membros com maior parcela de votos (atualmente Estados Unidos, Japão, Alemanha, França e Reino Unido), devem indicar cinco diretores, sendo os outros sete, encaminhados pelos demais Estados (porém, com a anuência dos cinco Estados com maior participação).

O Presidente do Banco Mundial é indicado pela Diretoria Executiva para um mandato de e deve ser aprovado pelo Conselho de Governadores. Uma tradição, respeitada desde o Acordo de Bretton Woods, é que o Presidente do Banco Mundial sempre é uma indicação do governo estadunidense, enquanto que a presidência do Fundo Monetário Internacional resta a um europeu.

O Presidente do Banco Mundial responde como presidente do BIRD e da ADI. É responsável por seguir as determinações do Conselho e, com o auxílio da Diretoria Executiva, gerir o dia-a-dia do Banco.

A estrutura do Banco Mundial nasceu, como acima descrito, com o objetivo de reconstruir um mundo devastado pela II Guerra Mundial. Com o passar dos anos, essa necessidade cessou de ser a prioridade da instituição.

Apesar do Banco seguir como gerenciador de esforços de reconstrução de países que se encontram ou saíram de conflitos⁸⁸, houve uma modificação clara nos objetivos do Banco Mundial. Como é descrito na própria página inicial da instituição, o “o objetivo do BIRD e da ADI é acabar com a pobreza do mundo”.

Essa mudança ocorreu na década de 1960, como uma consequência do término da reconstrução da Europa e o aquecimento da Guerra Fria. As potências

⁸⁸ Como o caso dos países que se desmembraram da antiga Iugoslávia, que receberam apoio do Banco para a reconstrução de parte da infra-estrutura dos novos Estados (em especial, Bósnia e Croácia).

ocidentais identificaram que o aumento de influência do bloco soviético devia-se, grandemente, a forma com a qual o ideário socialista conseguia atrair Estados pobres.

O processo de descolonização dos continentes africano e asiático e resultou em uma gama de Estados com pouquíssima infra-estrutura básica, e com as piores condições de competição no mercado internacional.

A situação dos países da América Latina não era muito melhor. Após um certo prestígio e aumento de sua importância no comércio internacional durante a II Guerra⁸⁹, o restabelecimento dos países europeus retornou a maioria dos Estados latino-americanos à sua condição pré-guerra.

Diversos países que enfrentavam a pobreza identificavam que o bloco socialista (com influência da União Soviética ou da China) apresentava um projeto de supressão da pobreza que o bloco ocidental (com os Estados Unidos e aliados) não possuía.

A indicação de Robert McNamara para a presidência do Banco Mundial em 1968 foi uma modificação dos principais referenciais da instituição. Foi ele o responsável pela mudança do Banco de agência de reconstrução para banco de desenvolvimento.

Com essa modificação dos objetivos ocorreu uma mudança de estruturas. Com a criação de instituições internas que focariam mais em ações de propagação do desenvolvimento de países pobres⁹⁰.

Dessa forma, o Banco Mundial deixa a reconstrução e volta-se para o desenvolvimento. Nesse momento que surgem questões que vão permear a ação

⁸⁹ SILVA, Heloisa Conceição Machado da. Da substituição de importações... p. 91.

⁹⁰ A criação do Departamento de Meio Ambiente e Departamento de Desenvolvimento Urbano são exemplos dessas modificações

do Banco até os dias de hoje. A instituição redirecionou seu portfólio de investimentos para privilegiar projetos que tenham relação com as possibilidades de auxiliar os países em desenvolvimento à coordenar esforços para saírem da pobreza.

O lema “lutar por um mundo sem pobreza”⁹¹, se tornou um norte para os projetos do Banco. Dessa maneira que surge a questão da gestão da água. Como os documentos do Banco indicavam, assim como diversos analistas, a gestão coerente dos recursos hídricos de um Estado é fundamental para o desenvolvimento de qualquer economia.

A.2. A Evolução no Papel do Banco Mundial na Gestão da Água

No momento da modificação do objetivo principal do Banco, a questão da gestão da água já estava sendo discutida no meio internacional, conforme já visto no capítulo anterior. O Banco Mundial começou a tratar o tema de maneira difusa.

Participou de inúmeras atividades de pesquisa realizadas com o incentivo de agências das Nações Unidas em várias regiões do globo. Todavia, Banco não possuía uma única área que tratasse da questão de gestão de recursos hídricos de maneira exclusiva. Para a instituição, eram problemas ainda muito diferentes e com possibilidades muito diversas: os agentes que planejavam projetos de irrigação não tinham conexão institucional com os responsáveis por saneamento básico, ou por projetos de utilização de potencial hidroelétrico.

Mas na década de 1970, esse entendimento mudou. Isso se deve ao entendimento que o aproveitamento hídrico é parte do manejo ambiental de

⁹¹ Frase atribuída à MacNamara e que compõe o lema do Banco Mundial

determinada região. Nessa mesma década, começavam a serem criadas as primeiras iniciativas que identificaram os problemas ambientais como uma questão internacional e de grande importância. O Protocolo de Estocolmo, em 1972, afirmou a necessidade de utilização responsável dos recursos hídricos.

Depois desse evento, o Banco Mundial iniciou um processo de troca de informações entre suas unidades de pesquisa para que os esforços sobre a gestão de recursos hídricos fossem feitos de maneira coordenada. A criação de metodologias únicas em todos os setores acabou por transformar o Banco Mundial no maior centro de referência para projetos de gestão da água no mundo.

A.3. Ponto de Mudança

A.3.1. Uma Nova Perspectiva na Gestão dos Recursos Hídricos

Um ponto fundamental para o entendimento da ação do Banco Mundial na gestão da água recai na criação da Divisão Ambiental do Banco. Com a criação dessa unidade, vários referenciais foram unificados. As divisões que possuíam correlação com a temática da gestão de recursos naturais acabaram por conciliar suas agendas. Apresentariam assim, mesmos posicionamentos, para que esses pudessem ser levados para os grandes encontros internacionais que estariam para acontecer no início da década de 1990.

A gestão de recursos hídricos não ficou de fora dessa questão. Dividida entre a divisão de agricultura e recursos naturais e com a divisão de infraestrutura e desenvolvimento urbano, ao final da década de 1980, esses dois departamentos tiveram de fechar certos pontos de entendimento.

Mas deve ser entendido que, somente houve necessidade de uma coordenação de esforços para uma nova política de gestão de água pelo diferente papel que essa área teve dentro do Banco.

É claramente identificado o valor dado à gestão de recursos hídricos. Citando publicação do Banco⁹² “[...] para o 1 bilhão de pessoas em países em desenvolvimento sem acesso à água limpa, e para o 1,7 bilhão de pessoas nesses países sem saneamento básico, esses são os problemas mais importantes de todos.”

A situação é que a água recebeu uma modificação vital para a sua gestão nesse final da década de 1980 e início de 1990. Ela deixou de ser apenas uma parte fundamental na vida dos indivíduos, condição normal que é considerada por qualquer ciência da terra; deixou de ser também um elemento de autodeterminação de povos. Esses elementos ficariam, para as determinações do Banco, atrás da principal característica da água: sua vinculação com a pobreza. Isso quer dizer que uma boa gestão da água é fundamental para um Estado sair da pobreza.

Claro que, na realidade, as questões da água como elemento fundamental da vida é a base de qualquer análise. Mas o importante para este estudo é que o Banco incluiu a gestão da água como um elemento fundamental para o “tratamento para a pobreza”. Somente através de uma efetiva gestão desse recurso que seria possível diminuir a pobreza de um país e que esse pudesse galgar uma maior estabilidade no presente sistema internacional.

O primeiro dos pontos de acordo que deveriam ser criados dizia respeito ao papel do Estado na gestão da água. Antes entendido como o principal gestor da água, essa posição precisou ser revista. O que se propagava naquela época era a

⁹² WORLD BANK. World Development Report 1992, pg 78 (tradução livre do autor)

necessidade de retirada do Estado da concentração dos serviços públicos. Assim como as áreas de energia, telecomunicações, educação, a gestão de recursos hídricos deveria ser repensada, deixando de ser uma exclusividade estatal. Era assim identificado pelo Banco todo e qualquer programa de desenvolvimento, e a gestão da água acabou adaptando-se a essa linha de desenvolvimento.

Mas o Banco não indicava que o Estado deveria deixar totalmente a gestão do recurso. Para demonstrar o papel do Estado, foi feita uma classificação quanto aos passos da gestão da água na Parte I deste trabalho, e identificados os agentes que deveriam ser responsáveis por cada etapa do gerenciamento.

Dentro dessa classificação de ações de gestão de água, o Estado não mais deveria exercer monopólio. Contudo, as ações de planejamento e regulação dos procedimentos de gestão do recurso deveriam continuar a serem atribuições do Estado. Os outros estágios da exploração da água deveriam ser, aos poucos, passados para alguma forma de gestão privada.

Neste trabalho a análise de gestão da água não se relaciona com a gestão de água para irrigação ou para a produção de energia, mas sim, com a distribuição de água e saneamento⁹³.

Entretanto, se existiam alguns modelos de investimento privado na questão de gerenciamento urbano da água, a problemática da irrigação sempre esteve direcionada à atenção do Estado. Essa área sempre foi fonte de investimento e protecionismo estatal, pelo referencial estratégico de prover a alimentação do seu povo.

Mas esse argumento não mais encontrava suporte no posicionamento do Banco. A defesa era que um mercado internacionalmente aberto deve possuir na

⁹³ Introdução, p. 3

livre concorrência uma de suas bases. Como a livre concorrência se baseia na ausência de proteções artificiais do Estado à produção dos seus cidadãos, todos os elementos da produção deveriam deixar de receber o auxílio estatal. A água utilizada pelos agricultores estava nessa seara.

Os documentos criados pelo Banco, neste final da década de 1980 e início da década de 1990⁹⁴, são efusivos ao indicar que o ingresso do setor privado deveria ser encarado como lógico para a melhor gestão de um recurso tão escasso.

A lógica vem ao encontro de princípios muito caros aos fundamentos do Banco Mundial. O primeiro é a função fundamental que deve ter a iniciativa privada no processo de desenvolvimento. É claro em projetos do Banco Mundial, ou em documentos que exponham elementos das políticas do Banco, que a iniciativa privada não deve ficar afastada do processo de saída da pobreza de um Estado. É fundamental entender o papel que essa relação com a iniciativa privada possui na história do Banco. Como acima foi descrito, o Banco Mundial serviu de baluarte da defesa da viabilidade econômica do “mundo ocidental” durante a Guerra Fria.

Parte dessa proposta era composta pela defesa da economia liberal de mercado, onde existe a evidência da participação de uma iniciativa privada atuante. Sendo assim, o Banco sempre teve um histórico de incentivar a participação de grupos privados nos seus projetos, assim como, estimular que seus países membros tivessem suas plataformas de gestão alinhadas com os objetivos do Banco.

Exemplo disso é a própria criação, em 1956, da Corporação Financeira Internacional, organização parte do Grupo Mundial. O objetivo da CFI é justamente

⁹⁴ WORLD BANK, FY92 Sector Review – water supply and sanitation. p. 1

realizar empréstimos sem garantia de soberania, direcionados para grupos privados investirem em regiões em desenvolvimento⁹⁵.

Mas quanto a participação da iniciativa privada, restava em um ponto a ser definido: como cobrar pela água? Como um recurso tão fundamental poderia ser identificado com a lógica do mercado?

Para o Banco, essa questão somente pôde ser clareada com a Conferência de Dublin sobre Água e Desenvolvimento Sustentável⁹⁶. Ao final dessa conferência, um posicionamento que já havia sido defendido dentro do Banco Mundial⁹⁷ se fez presente em um dos princípios da Declaração de Dublin: “Princípio 4°. [...] Gerenciando a água como um bem econômico é um caminho importante para alcançar a eficiência e o uso igualitário desse recurso, da mesma forma, encorajando a conservação e proteção dos recursos hídricos⁹⁸.”

Essa declaração corrobora com a tese defendida em trabalhos anteriores do Banco, determina um status para a água que favorece seus projetos. Com a definição da água como um bem econômico, fica clara a possibilidade de apreciação pecuniária desse bem, indicando que o uso da água pode e deve ser cobrado, como medida de melhor eficiência do aproveitamento desse recurso.

A lógica defendida pelo Banco para a cobrança da água é clara. Como um bem escasso, somente a cobrança de algum valor pecuniário pelo uso desse bem poderia evitar o desperdício. Da mesma forma, a cobrança possibilitaria uma fonte confiável de investimento na área, através do retorno do valor cobrado.

⁹⁵ Ato Constitutivo da Corporação Financeira Internacional, artigo 2°

⁹⁶ Como já indicado na Parte I, essa Conferência foi ato preparatório para a Rio 92.

⁹⁷ WORLD BANK. Water resources institutions.

⁹⁸ Declaração de Dublin sobre Água e Desenvolvimento Sustentável, Princípio 4

Um documento é fundamental para entender essa fase do processo de formação de uma nova política de gestão de água do Banco Mundial, que é o Documento de Gestão de Recursos Hídricos, de 1993⁹⁹. Esse documento apresenta toda uma coletânea do que foi produzido pelo Banco entre o final dos anos de 1980 e o início de 1990.

Em especial, é um documento que retoma os principais pontos que o Banco defendeu em conferências internacionais (com especial relevância para Dublin e a Rio92). O Documento 1993 (sempre referenciado em inglês como the 1993 Paper), tornou-se o manual de aplicação dos princípios do Banco para a gestão de água nos anos de 1990.

É relevante identificar o quanto que a participação do Estado, da maneira como era exercida até então, era considerada nociva para os especialistas do Banco. Isso é claro na identificação dos grandes problemas na gestão dos recursos hídricos, apresentados no Documento 1993:

- **Fragmented public investment programming and sector management, that have failed to take account of the interdependencies among agencies, jurisdictions, and sectors**
- **Excessive reliance on overextended government agencies that have neglected the need for economic pricing, financial accountability, and user participation and have not provided services effectively to the poor**
- **Public investments and regulations that have neglected water quality, health, and environmental concerns¹⁰⁰.**

Em todos os pontos apresentados pelo Banco como grandes problemas na gestão dos recursos hídricos, a responsabilidade recai nos Estados dos países em desenvolvimento, que se demonstraram incapazes para a gestão eficiente da água.

⁹⁹ WORLD BANK. 1993. Water Resources Management. p.7

¹⁰⁰ Ibidem. p. 19

Sendo assim, foi identificada a forma com a qual deveria ser desenvolvida a uma política de gestão de recursos hídricos eficiente, com a correta alocação de recursos financeiros e humanos. O Documento 1993 significou essa mudança, sendo necessário olhar com maior atenção para os pressupostos que esse documento estabelece para a gestão da água nos Estados em Desenvolvimento.

A.3.2. O Documento de Gerenciamento de Recursos Hídricos de 1993

Como foi apresentado anteriormente, o Documento 1993 foi desenvolvido à luz das mudanças ocorridas na percepção da gestão da água pelo Banco Mundial. Esse documento apresenta as políticas fundamentais do que seriam seguidas na gestão de recursos hídricos nos próximos dez anos.

Dessa forma, tentaremos analisar os principais componentes dessa política delineada no Documento 1993. Apresentando, logo a seguir, a formas com as quais o Banco Mundial poderia transformar essas políticas do Banco em elementos das políticas de gestão de recursos hídricos dos países em desenvolvimento.

O primeiro elemento a ser analisado é o papel que deve ser dado ao Estado na gestão dos recursos hídricos. Ao longo deste trabalho foi reiteradamente apresentado o quanto que o Banco Mundial discutia a necessidade do Estado se abster de exercer um controle total da gestão da água.

No Documento 1993 ficou estabelecido qual seria a específica função do Estado na gestão desse recurso em países em desenvolvimento. Em primeiro lugar, é apresentada a incapacidade do Estado na administração de todos os estágios da gestão da água: *“A falta de disciplina financeira e uma devida contabilidade para investimentos - junto com interferências políticas quanto a*

alocação de recursos e os preços exigidos – são reflexo de uma grande quantidade de problemas: operações ineficientes, manutenção inadequada, perdas financeiras, e serviços sem condições de consumo.101”

Essas incapacidades são, para os analistas do Banco, é resultado da inaptidão do Estado para ser responsável pela produção de um determinado bem ou a prestação eficiente de um serviço (como o caso da gestão da água). Sendo assim, o Estado deveria se afastar da prestação do serviço, deixando para aqueles que são verdadeiramente eficientes nessa prestação, ou seja, a iniciativa privada.

Entretanto, para esses mesmos analistas do Banco, para o Documento 1993102, o Estado não deveria se retirar totalmente da gestão desse bem. Considerando a classificação de estágios de gestão da água, e tendo em vista a função fundamental da água para qualquer sociedade, o Estado não poderia deixar de ser parte da fiscalização das ações de mercado.

Da mesma maneira, o Estado deveria passar a função de garantidor dos investimentos privados nessa área. Isso funcionaria da seguinte maneira: se uma determinada empresa estava provendo a gestão de um determinado serviço de característica pública, como a água, o Estado deveria ser o garantidor do retorno dos investimentos dessa empresa103.

¹⁰¹ WORLD BANK. 1993. Water Resources Management. p.30

¹⁰² WORLD BANK. 1993. Water Resources Management. p. 7-39 passim

¹⁰³ Exemplo disso é a discussão quanto a saída das empresas de Cochabamba e a responsabilidade do Estado Boliviano.

O que parece inconteste é que, tendo em vista o tipo de cláusula acima, os processos de privatização incentivados pelo Banco possuem o condão de continuar a responsabilizar o Estado pelo processo produtivo 104.

Ainda mais, o Estado deveria ser o responsável pela gestão completa desse recurso quando não houvesse interesse comercial na gestão em determinada região. Acima de tudo, seria parte do interesse público que uma gestão otimizada, exercida pela iniciativa privada, fosse possível. Mas na impossibilidade dessa prestação, o Estado deveria ser chamado ao dever de prestar o serviço da maneira mais eficiente possível, seguindo as mesmas regras que seriam aplicadas a empresas privadas¹⁰⁵.

Mas com o que deveria ser a efetiva saída do Estado de vários estágios da gestão da água, o Documento 1993 é claro no papel proeminente que deve ser dado à iniciativa privada na gestão da água nos países em desenvolvimento.

O Banco Mundial apresenta quatro formas de contratos que podem ser feitos entre Estados e empresas para a gestão de recursos hídricos¹⁰⁶: contratos de serviço, contratos de gerenciamento, contratos de aluguel e contratos de concessão.

Os contratos de serviço¹⁰⁷ são situações onde o ente público é completamente responsável pela gestão do serviço, somente contratando empresas privadas para atividades específicas (como cobrança, construção de estruturas próprias para a prestação do serviço). Esse contrato é feito para que empresas especializadas

¹⁰⁴ CORBALAN. El Banco Mundial. p. 53.

¹⁰⁵ *Ibidem*, op cit. p.47.

¹⁰⁶ WORLD BANK. 1993. Water Resources Management, p. 110

¹⁰⁷ *Ibidem*. p.110

auxiliem o Estado em tarefas pontuais, não tendo essas quaisquer poder de influência no planejamento e gestão do recurso.

Nos contratos de gerenciamento¹⁰⁸, a empresa contratada possui toda a responsabilidade pelo gerenciamento das atividades diárias da prestação de serviço. No entanto, os planejamentos a médio e longo prazo ficam ao cargo do ente público.

Nos contratos de aluguel¹⁰⁹ a empresa aluga a estrutura física de uma determinada prestadora de serviços de saneamento ou fornecimento de água. Essa empresa fica responsável pelos investimentos nesse serviço por um determinado tempo, estipulado em contrato.

Nos contratos de concessão¹¹⁰, existem todas as prerrogativas do aluguel, somente que a empresa não aluga, ela torna-se proprietária, por tempo limitado, dos meios para executar um determinado serviço. Em regra geral, as empresas podem agregar patrimônio para suas estruturas de serviço, sendo esse patrimônio revertido ao poder público no término do contrato de concessão.

Como parte desses contratos, o Banco recomendava que fossem dadas garantias ao empresário. Essas garantias significam referido o compromisso dos governos serem garantidores dos investimentos realizados por essas empresas¹¹¹.

Na esteira da saída do Estado de certos setores da gestão de recursos hídricos e utilização do setor privado no lugar desse, ficou estabelecido que o objetivo

¹⁰⁸ Ibidem. p. 110

¹⁰⁹ Ibidem. p. 111

¹¹⁰ Ibidem. p. 111

¹¹¹ WORLD BANK. 1993. Water Resources Management. p.90

dessas ações seria a criação de um mercado de água. Esse mercado foi planejado como um sistema que possibilitasse uma gestão perene desse recurso, sem as nuances e instabilidades que a gestão pública acarretaria.

Como demonstrado pelos próprios idealizadores do Documento 1993, é muito complicada a tarefa da cobrança de um meio tão fundamental para a sobrevivência humana.

Para atingir o problema com maior eficiência, os produtos vinculados a gestão da água foram classificados em: bens públicos, ferramentas pública e bens de livre acesso¹¹². Essa é uma classificação de maior à menor participação do Estado na gestão do mercado. Acima de tudo, é pregado que pode ser criado, mesmo que artificialmente, as condições necessárias de mercado.

A artificialidade advém justamente do fato que as condições normais dos recursos hídricos requer o monopólio, como apresentado no próprio documento¹¹³:

”A análise específica das atividades envolvendo água nos leva à conclusão que a construção de estruturas de serviço, em especial as estruturas de nível primário, os investimentos de planejamento, e alguns serviços de assistência, possuem uma significativa natureza pública, e que essas operações são, em grande medida, monopólios naturais (por exemplo, suprimento de água encanada, saneamento, e grandes linhas de saneamento).”

Entretanto, os meios para a construção de um eficiente mercado de água poderiam driblar a questão do monopólio do serviço. Essa solução está prevista pelo próprio documento: 114

¹¹² Ibidem. p. 90

¹¹³ Ibidem. p.85 (tradução livre do autor)

¹¹⁴ WORLD BANK. 1993. Water Resources Management. p.81

“Entretanto, a geração e manutenção de muitos desses serviços e dessas redes podem vir a serem implementadas sobre algumas condições exclusão, e podem ser sujeitas a algum grau de contestação. Elas podem, sendo assim, serem sujeitas de algumas forças competitivas de mercado (por exemplo, ao abrir ao mercado um contrato para operar e manter um sistema de saneamento por um período específico de tempo, considerando que essa concessão poderá ou não a ser renovada, dependendo do desempenho da empresa).”

A solução de criar mercados de água tenta atender à tese de ineficiência do Estado na gestão da água em Estados em desenvolvimento. Em uma situação que é compartilhada com os países desenvolvidos¹¹⁵, o subsídio presente no preço do serviço prestado é um dos fatos que deveriam ser atacados com a criação de um mercado de água eficiente.

O posicionamento contrário ao subsídio do serviço de prestação de água apresenta a tese que, se não existe a cobrança do preço efetivo do serviço, existe a utilização de outros recursos para que os gastos da prestação possam ser realizados. Da mesma forma, sem a cobrança do real valor do serviço, existe a inviabilidade de existir uma fonte segura pra investimentos no setor.

Através da defesa da saída do Estado da gestão direta dos recursos hídricos, e da entrada da iniciativa privada no setor e da construção de um mercado de água nos países em desenvolvimento, o Documento 1993 foi responsável por uma mudança de paradigmas no setor da gestão de água.

Se antes várias dessas teses já eram adotadas pelo Banco Mundial, após as conferências de Dublin e a Rio-92, o Documento 1993 apresenta um completo receituário de como o banco enxergava as necessidades do setor.

¹¹⁵ Ibidem. p.35.

Ao determinar como o setor poderia ser estruturado, o Banco Mundial começou a utilizar a força da sua organização para fazer suas políticas serem seguidas pelos Estados membros. Analisar essas questões será o objetivo da próxima unidade de nosso trabalho.

A.4. As Formas de influência do Banco Mundial com Estados em Desenvolvimento

Temos como base dessa investigação a possibilidade que organizações internacionais influenciam a tomada de políticas pelos Estados. No caso específico desta análise, a toma de políticas públicas na gestão de recursos hídricos.

Em momentos anteriores deste trabalho, tentamos produzir argumentos que demonstrassem uma modificação na política de gestão de recursos hídricos por parte no Banco Mundial. Essa mudança ocorreu com a produção de estudos nessa área no final da década de 1980 e início dos anos de 1990, culminando com o posicionamento do Banco na Conferência de Dublin e com a construção do Documento de Gerenciamento de Recursos Hídricos de 1993.

No presente momento desta pesquisa, pretendemos apresentar argumentos que demonstrem as formas com as quais o Banco Mundial instrumentalizou essa influência com os países em desenvolvimento. Na unidade seguinte (unidade B), tentaremos apresentar os efeitos dessa influência nos países estudados por esta análise: Argentina, Bolívia, Brasil e Chile.

Essa influência aos Estados em desenvolvimento acontece, segundo o posicionamento de Robert Cox, já apresentado anteriormente neste trabalho, pelo

papel de intermediário que uma organização internacional exerce entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento.¹¹⁶

Para o Banco Mundial, o exercício dessa influência pode se apresentar de várias formas, tendo em vista que o Banco pode exercer diversas atividades de contato com seus países membros. É fundamental, entretanto, identificar o momento político internacional da época para entender como essa influência poderia ser tão profunda na determinação política dos Estados em desenvolvimento.

Nos final da década de 1980, existia a identificação dos prenúncios do que hoje conhecemos como globalização. Um mercado internacional aberto, tanto para a venda de mercadorias e serviços, quanto para a circulação de investimentos entre os países.

Mas essa competição não apresentava regras muito claras, e os Estados em desenvolvimento apresentavam uma clara dificuldade de manter o nível de investimento em seus países em patamares elevados, da mesma forma que não conseguiam uma penetração no mercado internacional que não passasse da venda de comodites¹¹⁷.

Nesse momento é elaborado o assim chamado Consenso de Washington. O Consenso apresentou um receituário de como poderiam ser tomadas medidas pelos Estados em desenvolvimento que os preparassem para um ingresso maduro no mercado internacional.

¹¹⁶ COX. Social Forces, p. 29.

¹¹⁷ WORLD BANK. World Economic Digest, 1990. p. 78.

Essas medidas foram construídas com o apoio de analistas do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional¹¹⁸, sendo preconizados seus princípios nos documentos seguintes do Banco.

Deve-se somar a isso a situação de preponderância do Banco no cenário internacional do final da década de 1980, sendo a organização um dos mais importantes centros para a reforma do Estado nesse final do século XX. Um modelo de Estado que, tendo em vista a derrocada do modelo soviético de socialismo, apresentava-se como a única alternativa eficiente de desenvolvimento. Isso significa que, face esse momento histórico específico, os pressupostos defendidos pelo Banco apresentam uma capacidade de serem difundidos e absorvidos¹¹⁹.

As formas de ação do Banco Mundial para alcançar seu público alvo, os Estados em desenvolvimento, são diversas, mas poderiam ser identificadas como: a participação do Banco em congressos internacionais; a construção dos planos regionais do Banco; e a subsequente identificação dos requisitos do Banco para projetos específicos nos Estados apoiados.

A participação do Banco em convenções internacionais que tocam a questão da gestão de recursos hídricos é antiga, e remonta na presença na Conferência de Punta del Este, em 1973.¹²⁰ Desde esse evento, em todas as conferências seguintes que tratam da questão da gestão da água, o Banco se faz presente.

Mas estar presente não é suficiente para se fazer ouvir, e o Banco Mundial tem condições de ser escutado nesses eventos. Um dos principais motivos é a sua

¹¹⁸ CORBALAN. El Banco Mundial, p. 38.

¹¹⁹ Ibidem. p. 76.

¹²⁰ CEPAL. Água Potable, p.3.

capacidade de coleta de dados. Com operações em todo o mundo, com projetos que envolvem um grande número de pesquisadores de qualidade reconhecida em suas sociedades, o Banco está constantemente munido de dados atualizados em relação das questões pertinentes a gestão de recursos hídricos.

Essa capacidade de assegurar dados é responsável pela respeitabilidade que vem das análises feitas pelo Banco. Dessa forma, torna-se aceitável que o Banco torne-se o interlocutor natural de certos temas. Somente no início do século XXI que uma outra estrutura de organizações internacionais começou a ser uma referência concorrente aos dados apresentados pelo Banco Mundial¹²¹

Entretanto, durante as décadas de 1980 e 1990, o Banco Mundial concentrava a maior quantidade de dados referentes à gestão da água, especialmente quanto as previsões, e depois, os resultados das privatizações do setor.

Essas conferências não são locais somente de discussões, mas especialmente de decisões. Um exemplo claro disso são as conseqüências da já referida Conferência de Dublin, com a identificação e reconhecimento da água como um bem comercial.

Essa modificação de bem público, para bem público apreciável comercialmente, acabou por permitir as políticas preconizadas pelo Banco Mundial de privatização e criação de mercados de água em Estados em desenvolvimento. A adoção desse princípio, proposta apresentada pelo Banco na conferência e defendido pelo documento preparatório criado pelo Banco Mundial¹²² é caso onde a determinação

¹²¹ Essa outra referência é o programa mundial de avaliação da água, organizado pelas Nações Unidas e implementado pela UNESCO, com o auxílio de mais de trinta organizações internacionais (inclusive o Banco Mundial). Esse programa implementa um relatório bi-anual chamado Relatório das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Mundial da Água. Já fizemos referência ao Relatório em nossas notas como Second World Water Report.

¹²² WORLD BANK, FY92 Sector Review – water supply and sanitation. p. 5.

política de uma organização internacional extrapola sua própria esfera de atuação e influencia a política dos Estados.

Com base nessas regras estabelecidas em grandes congressos internacionais, o Banco Mundial pode criar instrumentos de aplicação e adaptação dessas regras para os Estados em desenvolvimento. Essas tentativas do Banco são instrumentalizadas através das Estratégias Regionais e das Estratégias por Estados.

Esses documentos são criados por técnicos contratados pelo Banco Mundial, com o auxílio de agentes dos Estados e regiões estudadas, para a construção de estratégias de melhor aproveitamento dos recursos hídricos do local. Esses planos todos são construídos com base nas orientações de agentes do Banco Mundial, e apresentam o seguimento dos posicionamentos do Banco quanto a forma de gestão desse bem.

Aos Estados analisados por essas Estratégias é oferecido um diagnóstico completo dos problemas no setor. Com seus dados é possível avaliar o setor e identificar os pontos onde são necessárias mudanças. Uma outra característica desses das Estratégias no início da década de 1990 era o alinhamento com o posicionamento do Banco de privatização dos serviços e criação de regras de mercado para a gestão de recursos hídricos.

Pela natural carência de dados dos países em desenvolvimento, não é difícil analisar o porquê da parceria técnica com o Banco seria interessante. A maioria dos Estados em desenvolvimento não possuía pessoal capacitado para uma grande avaliação da situação da gestão de recursos hídricos em seus países.

Como apresentado acima, na época era propagada a tese da identificação dos Estados em desenvolvimento com os referenciais da liberdade de mercado e da

boa gestão do Estado. Com o auxílio do Banco na construção das Estratégias, esses Estados agora possuíam todo o receituário de como proceder com o processo de criação de um mercado de água em seus países.

Mas a assistência técnica é uma das características das ações das organizações internacionais. Justamente é uma carência de um Estado que é suprida por uma organização da qual esse país é membro. O que diferencia é justamente o fato que essa carência (a necessidade de uma nova gestão de recursos hídricos), e a forma de supri-la foram criadas pelas ações dessa mesma organização internacional.

Após a participação em congressos internacionais e a apresentação de planos regionais/por país de gestão da água, o último e mais relevante elemento de influência advém da principal característica de um banco: a forma com qual ele empresta recursos.

Nesse ponto que todas as formas de influência parecem direcionar-se ao mesmo ponto. Com os empréstimos existe a aplicação das garantias do Banco. Essas garantias estão justamente vinculadas ao nível de reformas estruturais que um país apresenta.

Essas reformas estruturais são a forma com a qual os Estados operacionalizaram a aplicação dos preceitos criados nas Estratégias Regionais/por país aos quais estão vinculados. Isso quer dizer que, ao pedir empréstimo para o Banco, o Estado tem que se responsabilizar pela aplicação dos principais elementos que o Banco Mundial considera como fundamentais para sua inserção no grupo de países que permitem a madura construção de um mercado de água.

Os principais preceitos envolvidos nas Estratégias são a modificação das leis dos países em desenvolvimento, permitindo a criação de mercados de água em

seus territórios. Com a falta de linhas de empréstimos para Estados em desenvolvimento nesse período, e tendo em vista a necessidade desses mesmos Estados apresentarem uma imagem de amadurecimento em relação as reformas preconizadas pelo Consenso de Washington, ditas como necessárias para um Estado inserido no modelo de desenvolvimento da época, requisitar empréstimos para o Banco Mundial tornou-se uma padronização de políticas internas de uma região¹²³.

Sendo assim, em face da conjuntura de empréstimos que esses Estados em desenvolvimento estavam envolvidos, consideramos que o Banco Mundial tornou-se uma forte influência na criação de políticas públicas de gestão de água em países em desenvolvimento.

No próximo capítulo, tentará ser apresentada a forma com a qual os Estados estudados por essa pesquisa (Argentina, Bolívia, Brasil e Chile) foram atingidos por essa política do Banco. Acima de tudo, tentará ser identificado se essa influência foi responsável pela criação de um mercado de água nos países sul-americanos.

Ao longo de toda a próxima Unidade serão identificados os efeitos desse resultado (os investimentos do Banco na América do Sul) não somente para os países da região, mas o retorno desses investimentos para a política institucional do Banco Mundial de gestão de recursos hídricos.

¹²³ CORBALAN. El Banco Mundial, p. 73.

B. A América do Sul e a gestão de água

B.1 Descrição do contexto de análise

Na primeira Parte deste trabalho, dois elementos da hipótese construída para ser analisada nesta pesquisa tentaram ser respondidas. O primeiro deles é a relevância do estudo da gestão dos recursos hídricos para as relações internacionais.

Foi defendido que o estudo da gestão da água nasceu como base da análise das potencialidades de um Estado no sistema internacional. Da mesma maneira, foi identificada a potencialidade desse recurso nos próximos anos como um recurso internacional escasso. Merece assim, a atenção internacional para que se ressalte a cooperação como o caminho da solução dos problemas envolvendo sua gestão, não o conflito.

O segundo elemento da hipótese analisado foi a forma com a qual o Banco Mundial se interessou pela gestão dos recursos hídricos no período estudado. Foi identificado que o Banco Mundial há muito se interessa pela questão, mas que somente no início do período de estudo (final de década de 1980 e início da década de 1990) que o Banco apresenta uma modificação de posicionamento nas suas políticas de gestão de recursos hídricos.

Essa mudança determina, como resposta para a situação de má gestão da água nos países em desenvolvimento, a criação de um mercado de água. Parte fundamental dessa política é a abertura à iniciativa privada esse mercado, com os objetivos de maior eficiência na gestão e que o Estado seja desincumbido de funções desnecessárias a sua atenção.

O elemento faltante na presente análise é justamente a identificação se a ação do Banco Mundial na gestão dos recursos hídricos foi eficaz na criação de um mercado de água.

Para construir essa resposta, é identificado o exemplo de alguns países na América do Sul: Argentina, Bolívia, Brasil e Chile. A escolha da América do Sul, e desses países em especial, dá-se por características únicas da região.

A América do Sul foi a região que mais recebeu investimentos do Banco Mundial na área de gestão de água na década de 1990¹²⁴. Também foi a região que mais recebeu investimentos externos diretos pela iniciativa privada no mesmo setor.¹²⁵

Como consequência, existe no exemplo da América do Sul situações singulares. Em primeiro lugar, a própria constituição dos muito diferentes Estados envolvidos, com diferentes estágios e perfis de desenvolvimento econômico.

Por consequência das realidades diversas desses Estados, os mesmos apresentaram diferentes formas políticas de adotar os princípios defendidos pelos organismos internacionais na década de 1990, o tão afamado Consenso de Washington.

Argentina e Bolívia, com uma forte adoção institucional dos preceitos que preconizavam a ação pesada da iniciativa privada nos serviços públicos. O Brasil, mais retórico com a adoção de medidas efetivas na concessão de serviços de água para a iniciativa privada.

¹²⁴ WORLD BANK. 2004. Water Resources Sector Strategy, p. 18.

⁴¹WORLD BANK, 1997. World Development Report, p.89.

O Chile é um caso a parte, com a modificação da sua estrutura econômica tendo começado bem antes dos demais países do grupo estudado, as conseqüências das ações de gestão de água também foram diferenciadas.

O objetivo desta unidade é poder responder a esse questionamento: O Banco Mundial, em sua política de incentivo ao modelo de mercado de água, conseguiu formar essa estrutura na região onde maiores esforços foram dispensados ao longo do período estudado?

Esperamos que o estudo desses casos esclareça essa questão. Nosso estudo, após os seguintes exemplos, tentará analisar como o Banco Mundial reagiu, ao final do período estudado, a efetividade do seu modelo de gestão de água a luz dos resultados estudados neste capítulo.

B.2 Argentina

A República Argentina teve uma forma peculiar de tratar do receituário apresentado pelas instituições financeiras internacionais no final da década de 1980. Como uma grande voracidade, a Argentina se apropriou dos principais conceitos apresentados pelo Consenso de Washington.

Concentrando-nos no mais relevante ao nosso presente estudo, a privatização dos meios de produção, assim como a utilização da iniciativa privada na prestação de serviços públicos foi encampada pelo Estado.

Para Escobar¹²⁶, esse processo se deu com a contaminação do ente público argentino pelo pleno conceito do Consenso de Washington: a utilização de instrumentos que facilitassem a participação dos Estados em desenvolvimento ao

¹²⁶ CORBALAN. El Banco Mundial. p.63.

mercado internacional através da transformação desses mesmos em receptores mais seguros de investimentos externos.

Esses instrumentos também se apresentavam na gestão de recursos hídricos, através da construção de mercados internacionais de água. Como parte do pacote adotado pelo governo argentino, esse projeto também foi implementado.

A Argentina já possuía casos de gestão de água por entes privados. Associações de consumidores na região de Maldonado já utilizavam da gestão coletiva dos espaços d'água desde o início do século XX¹²⁷. Essa experiência, e seu sucesso, havia sido utilizada pelo Banco Mundial como exemplo de viabilidade de criação de um mercado de água em países em desenvolvimento.

B.2.1. Processo Argentino

A Argentina, como defendido anteriormente, foi rápida ao adotar os preceitos apresentados pelas organizações financeiras internacionais. No cenário político interno houve o benefício dessa corrente de pensamento, claramente identificada com um projeto de nação que se beneficiasse dos incentivos que estavam sendo dados pelos Estados centrais para os apoiadores da idéia da livre circulação da riqueza mundial. Como outros analisaram com maior propriedade¹²⁸, o modelo argentino acabou por criar certas vulnerabilidades para um Estado que possuía um parque industrial completo na década de 1980 e não mais apresenta essa pujança econômica dos anos de 1990.

¹²⁷ WORLD BANK. Water Resources Management, p. 111.

¹²⁸ CERVO. História da Política Exterior do Brasil, p. 178.

Sendo assim, dentro dos conceitos preconizados pelo Banco Mundial, estava a criação de um mercado de água, como saída eficiente para a falta de acesso à população argentina a água encanada e saneamento básico.

Segundo dados do Banco; em 1991, 72% da população urbana da Argentina possuía água encanada. Dessa mesma população, apenas 38% apresentava alguma estrutura de tratamento de esgoto¹²⁹.

No ano de 1990, como parte do projeto de abertura econômica idealizada pelo então presidente argentino, Carlos Menén, e seu ministro da economia, Antônio Cavallo, foi iniciado um grande plano de privatizações da estrutura de produção e serviço do Estado.

A Argentina já possuía a capacidade institucional de permitir o aporte de capital privado na prestação de serviços hídricos. Em 1947, a Lei de Obras Públicas já autorizava a participação de empresas estrangeiras na prestação de serviços e realização de obras públicas.

A constituição argentina prevê competência concorrente das províncias legislarem sobre a prestação dos serviços hídricos, sendo que as normas provinciais somente começaram a serem efetivas ao longo da década de 1990. Identificamos que isso se deve ao fato do governo argentino incentivar o processo de privatização, legando as províncias a capacidade de participarem desse processo. Dessa forma, o governo central garantiria os investimentos necessários para a instalação de empresas privadas de serviços hídricos, tanto de saneamento básico como de distribuição de água. As províncias deveriam auxiliar na adaptação institucional de suas legislações.

¹²⁹ WORLD BANK. Report PIC5288, p. 7.

As primeiras províncias que modificaram suas legislações para permitir o aporte privado foram Corrientes, Santa Fé, Formosa, Tucumán e Buenos Aires¹³⁰. Esses primeiros exemplos foram o início de uma experiência que se alastraria a todas as províncias argentinas¹³¹.

Podemos dividir as mudanças principais no processo de assimilação argentina em duas frentes. A primeira é a continuidade do processo de adaptação legislativa. Depois das primeiras normas provinciais, foram criadas normas nacionais que possibilitassem a coordenação de políticas regionais de gestão de recursos hídricos.

A segunda parte é justamente a entrada de empresas privadas na gestão dos serviços de água e saneamento. O processo mais impressionante e paradigmático foi a criação do consórcio Águas Argentina.

Esse consórcio recebeu a concessão dos serviços de distribuição de água e saneamento da capital federal e outros quatorze distritos da província de Buenos Aires pelo período de trinta anos (1994-2024)¹³². Esse grupo foi formado pelas maiores empresas de água e saneamento do mundo: Águas de Suez Ambiental (França), Águas de Barcelona (Espanha) e Anglian Water (Reino Unido). Somaram-se as empresas argentinas Sociedad Comercial del Plata e o Banco de Galicia a esse grupo.

A gestão do grupo ficou nas mãos do Grupo Suez Ambiental, que ao longo da década de 1990 apresentou relatórios anuais do processo de inclusão de usuários nos serviços de saneamento e distribuição.

¹³⁰ Respectivamente, Decreto 5121/90, Lei 11.220/91, Decreto 26.33/88, Decreto 7/93 e Lei 7792/90.

¹³² WORLD BANK. Report PIC5288, p. 4.

As modificações institucionais, somadas com as empresas interessadas nos processos de concessão de serviços, resultaram em uma maior participação do Banco com as mudanças nas políticas de gestão de recursos hídricos na Argentina. Em 1997, o Banco Mundial terminou, em conjunto com o governo argentino, o Projeto de Reforma do Setor de Água na Argentina¹³³.

Esse projeto previa um empréstimo por parte do Banco Mundial, da República Argentina e dos consumidores do país na soma de trezentos milhões de dólares. Essa soma seria repassada a empresas privadas que tivessem as condições de prestar o serviço de saneamento básico para a população e/ou distribuição de água encanada e que tivessem recebido a concessão desses serviços no país.

Esse investimento não era um passo isolado, mas foi criado em conjunto com a Lei Nacional 23.615/95, que estruturou o Conselho Federal de Água Potável e Saneamento. Com o auxílio da linha de investimentos criada pelo Banco, foi possível começasse um maior interesse das empresas internacionais do setor pela criação de um mercado de água na Argentina.

Esses empréstimos governamentais eram fundamentados na grande necessidade de investimentos de base, como a ampliação de linhas de transporte de resíduos e de distribuição de água potável¹³⁴.

Para completar essa estrutura de mercado de água, foi criada o Ente Tripartite de Obras e Serviços Sanitários (ETOSS). O ETOSS é uma entidade autônoma, independente do argentino. Participam da sua composição, o governo da Argentina, representantes das províncias e das empresas concessionárias. Desde 1999 existem representantes dos consumidores na entidade.

¹³³ WORLD BANK. Argentina-Water Sector Reform (ARPE6046), p.2.

¹³⁴ *Ibidem*. p. 5.

B.2.2. Resultados das mudanças:

O procedimento de criação de um mercado de água na Argentina foi tumultuado. Ao longo dos mais de dez anos de experiência de empresas privadas gerindo o serviço de saneamento e distribuição de água, alguns percalços ocorreram.

A realidade é que, como na maioria dos Estados (desenvolvidos ou em desenvolvimento), a Argentina tinha um forte subsídio sobre o preço final dos serviços de água. Frente a isso, apesar de não existir uma cobertura eficiente do serviço¹³⁵, o mesmo não era tão oneroso para a maioria da população.

A retirada dos subsídios governamentais e a aplicação do “preço devido”¹³⁶ à população não foi um momento de transição sem problemas. A população da Província de Buenos Aires, gerida pela Águas Argentinas, se revoltou e fez boicotes no primeiro ano de cobrança de taxas de serviço.

A resposta aos distúrbios em Buenos Aires resultou na maior participação dos consumidores no processo de fiscalização nas ações privadas na gestão dos recursos hídricos, através da presença de representantes da população no ETOSS.

Da mesma maneira, foi exigida uma cobrança de uma taxa diferenciada para a população de baixa renda. A “taxa cidadã” corresponde ao pagamento subsidiado pelo governo para a população mais pobre.

¹³⁵ Como apresentado acima, em 1991 a cobertura nacional estava em 71% para água encanada e 38% para serviço de saneamento.

¹³⁶ O preço devido é expressão utilizada pelo Banco Mundial e, desde o Documento 1993, é defendido como um princípio de boa gestão. Significa o repasse para o consumidor de todo o custo de produção do serviço.

Essa taxa é proveniente de um imposto cobrado pelo governo federal argentino. Provêm do pagamento de 0,05 centavos de dólar por litro de gasolina ou nafta vendido ao consumidor. Esse valor é repassado à Subsecretaria de Recursos Hídricos, órgão especializado do Ministério do Planejamento e Serviços da Argentina.

Através desse fundo que são financiadas as taxas de assistência à população pobre. Esse fundo¹³⁷ também é destinado a manter a linha de crédito de empréstimos feitos para as empresas concessionárias.

Em termos de resultados, considerando o ano de 2004 nosso final de análise, podemos afirmar que a experiência de um mercado de água na Argentina foi parcialmente eficiente. Com certeza não se trata de um mercado nacional, mas existem exemplos que foram positivos.

Como apresentado, para considerarmos efetivo um mercado de água em determinada região, postulamos que a relação continuidade do serviço e aumento da rede de prestação como elementos fundamentais.

Com serviços prioritariamente públicos ou comunitários em 1991, a Argentina passou a ter em 2000 60% dos serviços de água e saneamento nas mãos da iniciativa privada. Até o ano de 2004, o Banco Mundial apresentavam os mesmos dados¹³⁸.

As ações de ajuda à população pobre, todavia, somente foram efetivadas no início dos anos 2000. Com os decretos 1381/2001 e 208/2004 foi apresentado um aporte financeiro que permite manter um mínimo de auxílio para a população pobre.

¹³⁷ Fundo Fiduciário de Infra-estrutura Hídrica, Decreto 1381/2001 e Decreto 208/2004.

¹³⁸ WORLD BANK, 2004. Water Resources Sector Strategy, p.13.

Tendo em vista a presença da iniciativa privada na gestão de água na Argentina, com mais de metade do campo do serviço de água e esgoto, poderia ser considerada a consolidação de um mercado de água. Inobstante a isso, deve-se marcar que certos pontos fundamentais do pensamento do Banco Mundial quanto a formatação desse mercado não puderam ser cumpridos.

Como apresentado acima, o elemento do custo efetivo não pôde ser exercido plenamente. O subsídio ao fornecimento de água e saneamento básico, tão criticado nos documentos do Banco que idealizaram o mercado de água permanece até hoje na Argentina.

Outra forma propagada pelo programa do Banco é a ação reguladora de mercado por uma agência independente do governo central. A criação do ETOSS, que não é agência governamental e sim uma agência reguladora independente, criou desconfianças entre a população nos momentos de discussão com entre consumidores e empresas prestadoras de serviço.

Isso deu como consequência que muitas ações de regulação e fiscalização acabaram por recair nas mãos da Subsecretaria para os Recursos Hídricos, órgão governamental. Essa situação somente foi minimizada com a presença de representantes de associações de consumidores na ETOSS, situação que somente ocorreu em 1999.

Em relatório feito pelo Banco Mundial em 2000¹³⁹, é advertido que a situação do serviço estava em vias de melhorar, mas somente poderia ser feito com o comprometimento em investimentos pesados das empresas concessionárias no alagamento da estrutura de abastecimento e saneamento, afim que essa estrutura pudesse alcançar os mais necessitados.

¹³⁹ WORLD BANK. Argentina Water Resources Management.

Em 2001, o colapso do sistema econômico argentino paralisou uma parte considerável dos investimentos na prestação de serviços no país.

No ano de 2004 a situação estava em estágio de implementação das modificações indicadas pelo relatório do Banco Mundial. Importante ressaltar que as concessionárias não estavam conseguindo cumprir as recomendações feitas em 2000.

B.3 Bolívia

Talvez o mais paradigmático caso das políticas do Banco Mundial de gestão de recursos hídricos, o caso boliviano de gestão desse recurso é o mais estudado em emblemático dos exemplos negativos da influência do Banco na região.

A Bolívia foi o Estado que mais modificou sua legislação no sentido da desregulamentação do espaço comercial em seu território entre todos os países da América do Sul. A água e sua gestão seguiram o caminho de outros serviços públicos do país.

Especificamente quanto a gestão de água, foram criadas normas que permitissem que empresas privadas pudessem construir o que não existia nas cidades do interior do país¹⁴⁰, um sistema de água encanada para a população. Tentaremos demonstrar os passos da constituição dessas instituições até o momento de maior revés do modelo boliviano de mercado de água.

¹⁴⁰ Lei Federal 2029/99

B.3.1 Processo Boliviano

No início da década de 1990 a Bolívia passou pelo mesmo processo de revisão legislativa da forma de gestão de serviços que os demais países da América do Sul. Ao longo da década, foi instituída uma lista de normas que possibilitaram a concessão do serviço de distribuição de água e saneamento. A principal dessas normas é a Lei 2029/1999.

Também chamada de Código de Águas e Saneamento, a Lei 2029/99 foi a norma geral que regulamentou a concessão de serviços de gestão de água. Dentro do Código, surgiu a Superintendência de Saneamento Básico, que se tornou o órgão regulador do processo de gestão de recursos hídricos no país.

O processo de concessão de serviços de água e saneamento, e de criação de um mercado de água na Bolívia, foi focado na reformulação da gestão em três centros urbanos. Esses centros reúnem 60% da população da Bolívia e apresentam três exemplos diferenciados de processos de gestão privada de água. O primeiro caso é o da região metropolitana de La Paz/El Alto, o primeiro contrato de concessão com empresa privada para a gestão de água na Bolívia. As empresas municipais foram retiradas da gestão e foi contratado um consórcio francês, Águas de Illimani, coordenado pelo grupo Suez Ambiental.

O contrato foi estabelecido em 1997, e a empresa continuava prestando o serviço até o ano de 2004. Nesse período, apesar de não serem cumpridas as previsões da empresa gestora, houve aumento da população urbana que recebe o serviço de distribuição de água (de 75% em 1997 para 92% em 2002).

Esse aumento não foi tão significativo para a questão do saneamento. Em 1997, 50% dos habitantes de La Paz/El Alto possuíam acesso ao sistema de esgoto, aumentando essa porcentagem para 60% da população em 2002.

Apesar desses dados positivos, o consumo de água na região diminuiu, resultado provável, segundo estudos do Banco, do aumento das taxas de consumo no processo de concessão¹⁴¹.

O segundo caso vem da cidade de Santa Cruz. Diferente do exemplo de La Paz/El Alto, a alternativa escolhida para gestão de água não seguiu a fórmula identificada com o projeto do Banco Mundial para o setor.

Em Santa Cruz foi aplicado um modelo de cooperativa de consumidores, organização vinculada à municipalidade local há mais de vinte anos e que contou com investimentos da AID para aumentar sua estrutura física (especificamente a construção de dutos de transporte de água para distribuição).

Os resultados desse empreendimento são considerados como modelo de uma eficiente gestão de recursos hídricos para países em desenvolvimento. Apesar de, em 2002, o tratamento de esgoto ter somente aumentado de 40% (em 1997) para 48%, a distribuição de água aumentou de 70% para 94% no mesmo período.

A gestão através de uma organização comunitária, gerida por uma assembléia onde fazem parte representantes de órgãos públicos municipais e consumidores, é auxiliada pelo Banco Mundial, especificamente pela AID. Entretanto, não pode ser considerado que esse caso de gestão esteja de acordo com a política de gestão de água do Banco identificada no capítulo anterior deste trabalho.

A continuidade do caso de Santa Cruz não retira a necessidade da Bolívia utilizar-se do modelo de mercado de água. Esse fato é claro pela necessidade de

¹⁴¹ WORLD BANK. Viewpoint - expanding water – Note n° 178, p.2

liberalização de mercados que foram pré-requisitos do processo de renovação de empréstimo do Banco com o governo Boliviano no ano de 1997.

Dessa necessidade de mercados efetivo de água que foi construído o novo caso de gestão na Bolívia, o do município de Cochabamba. Terceiro maior município boliviano, Cochabamba, juntamente com outros municípios da região, contrataram o consórcio Água de Tunari, através da forma de concessão, por um período de quarenta anos de prestação de serviço de distribuição de água e de saneamento básico. Esse consórcio era também liderado pela Suez Ambiental.

Em 1999, com o início da vigência do contrato, o consórcio aumentou as tarifas em 35%, com a previsão de aumento de mais 20% ao final do ano. Esses aumentos já haviam sido apresentados pela empresa antes do início da concessão à Superintendência, porém, seu efeito com a população local foi desastroso.

Em uma seqüência de eventos conhecidos como “a guerra da água”, ou a “guerra de Cochabamba¹⁴²”, a população local começou a organizar vários atos de repúdio à empresa concessionária. Ao final do ano de 1999 o governo central da Bolívia foi pressionado a tomar o controle da gestão de recursos hídricos na região. Essa situação perdurou até o final de 2004, com ações no CSCI das empresas vinculadas ao consórcio Águas de Tunari reivindicando a responsabilidade do governo Boliviano pelo retorno do investimento feitos pelas empresas em Cochabamba.

¹⁴² WORLD BANK. Viewpoint - expanding water – Note n° 178, p.3.

B.3.2 Resultados Obtidos

A interpretação dos fatos apresentados acima se direciona para identificar o exemplo da Bolívia como um ponto negativo na experiência de mercado de água na América do Sul.

Em primeiro lugar, pelo exemplo de melhor resultado no país na gestão de recursos hídricos não ser uma aplicação do modelo de mercado de água idealizado pelo Banco. O caso de Santa Cruz reflete um modelo de gestão comunitária que não se adapta aos princípios de mercado de água defendidos pelos documentos do Banco Mundial no final dos anos de 1980 e início de 1990.

Em segundo lugar, pelo exemplo de Cochabamba, que não foi somente um caso de falência de um processo de privatização do setor de serviços hídricos, como foi um exemplo de situações de risco político com a defesa do modelo de privatização.

Depois do acontecido em Cochabamba, a situação da privatização do setor de gestão de recursos hídricos começou a ser interpretada de maneira diferenciada em relação a outros serviços. Da mesma forma, o reflexo das políticas do Banco Mundial nesse setor também foi identificado em relação ao retorno político, e não somente econômico, das decisões de liberalização de serviços de gestão de água.

B.4. Brasil

O Brasil possui características únicas em termos de mercado na América do Sul. É a maior economia da região em termos investimentos estrangeiros e em Produto Interno Bruto.

Com o chamado processo de abertura econômica da Era Collor, o Brasil ingressou na lista dos países que adotaram um processo de abertura de suas economias. Anteriormente identificado com um projeto nacional-desenvolvimentista, o Brasil se enquadrou em um processo claramente liberal de construção das suas bases de crescimento econômico¹⁴³.

Com esse objetivo, começou um processo de clara retirada do Estado do processo produtivo. Essa ação se deu na venda das companhias nacionais de telecomunicações e de energia. Nas situações onde o monopólio estatal restava dividido entre os Estados da União, deu-se a outorga aos mesmos para que pudessem se desfazer das suas obrigações no setor produtivo e de prestação de serviços.

A situação brasileira na questão da outorga de elementos produtivos a iniciativa privada não ocorreu muito diferente dos demais países da América do Sul. Tentaremos abordar a seguir as questões específicas quanto a gestão da água.

B.4.1 Processo Brasileiro

O Brasil possui, desde 1934, uma legislação específica para tratar da questão da gestão da água¹⁴⁴. Se essa legislação possibilitava a noção de águas particulares, em 1988, com a nova Constituição Federal, foi identificado que todas as águas são públicas, estando no domínio da União ou dos Estados.

¹⁴³ CERVO. História da Política Exterior do Brasil, p. 180.

¹⁴⁴ Decreto 24.643/1934.

Também na Constituição Federal de 1988¹⁴⁵ foi determinado que a União fosse a responsável pela criação de um sistema outorga de direitos de uso da água. Essa outorga de serviço, assim como outros elementos semelhantes ao defendido pelos projetos do Banco Mundial de gestão de recursos hídricos, estava contida no Projeto de Lei 2.249/91.

Esse projeto ficou em trâmite pelo legislativo brasileiro por quase sete anos, até ser aprovado em 1997, como a Lei 9.433/97. Essa lei regulamentou o Plano de Recursos Hídricos, que se fundamentaria nos seguintes princípios: a outorga dos direitos de uso dos recursos hídricos; a cobrança do uso desse recurso; a compensação dos municípios e o sistema de informação dos recursos hídricos.

Os princípios apresentados estão em total ressonância do modelo apresentado pelo Banco Mundial, na concepção de um mercado de água como a resposta mais efetiva a uma eficiente utilização desse recurso.

Importante ressaltar que o Brasil contava, no início da década de 1990, com um índice de cobertura de saneamento e distribuição de água encanada que estavam, respectivamente, em 68,77% e 86,34% (da população urbana). No ano 2000 esse número ficava, em 72,05% e 89,76%¹⁴⁶.

Juntamente a com a definição do Plano de Recursos Hídricos, a Lei 9.984/2000 apresentou a complementação legal para a constituição de um mercado de água, a criação de uma agência reguladora para o serviço. A Agência Nacional das Águas

Entretanto, apesar das modificações normativas aludidas, os resultados apresentados até o ano de 2004 não correspondem a construção de um mercado de água, como determinado pelos projetos originais do Banco

¹⁴⁵ CFBrasil, art. 21, inciso XIX

¹⁴⁶ IBGE, Senso 2000.

Considerando as outorgas efetuadas pela ANA até o ano de 2004, um total de 2.622, somente uma pequena parte foi dedicada a área do saneamento e abastecimento. A maioria das outorgas é requisição de pessoas físicas requerendo a permissão para realizar construções de irrigação, sendo somente 5,44% do total de concessões terem sido feitas para o setor saneamento e abastecimento.

Dessa porcentagem, que resultam em 143 outorgas, somente 12 são de empresas privadas, das quais somente uma é empresa de prestação de serviços nos modelos idealizados pelo Banco Mundial, a empresa Água Amazonas S.A. As demais são empresas de atividades diversas, que em suas instalações requisitaram a permissão para serem as responsáveis pela estrutura de saneamento e distribuição de água.

O Brasil apresentava, ao final do ano de 2003, dois posicionamentos bem diversos quanto ao tema da ação do mercado na gestão da água. Essas visões são provenientes de organismos diferentes dentro do governo federal brasileiro.

A primeira dessas posições se refere ao ponto defendido pela ANA. Para a Agência, o mais correto seria uma abordagem mais de acordo com o defendido pelo Banco Mundial¹⁴⁷. Para o Banco, o Brasil já cumpriu o passo mais importante, que é a construção de toda a base legal para sustentar as mudanças necessárias no serviço de gestão de recursos hídricos.

O Banco defende que a ANA deveria se concentrar em “programas setoriais”, que seriam destinados: ao controle da poluição hídrica; drenagem e controle de inundações e a conservação do solo rural. Para as demais atividades, tendo em vista a dificuldade de endividamento público, a Agência deveria recorrer à

¹⁴⁷ BANCO MUNDIAL, Águas do Brasil (2), p. 31.

“programas integrados”. O fundamental desses programas é o projeto de parcerias público-privado.

Nem o Banco nem a ANA retiraram o incentivo à participação da iniciativa privada na gestão de água através de processos de concessão. Entretanto, eles apresentaram que, através dessas parcerias, seria possível arrecadar os fundos necessários para a implementação de obras importantes para a infra-estrutura de saneamento e distribuição de água encanada. Os projetos que recebessem esses investimentos teriam já previsão de retorno desse custo através de alguma forma de cobrança dos beneficiados.

Importante que essa forma de investimento privado não é a mesma coisa do que o investimento através da concessão do serviço de gestão. Essa forma de investimento privado no setor de gestão de água retira certas responsabilidades do investidor.

Esse investidor tinha, anteriormente, a necessidade de ser o responsável por uma parte considerável do processo de gestão. Nessa modalidade, o investidor empresta os fundos ou cede conhecimento técnico. A responsabilidade pela gestão é do ente público, assim como o encargo pelo retorno do investimento.

O outro posicionamento identificado no governo brasileiro é vinculado ao Ministério do Meio Ambiente (MMA). Especificamente, do grupo de governo que participou da administração do último biênio analisado por este trabalho (2002-2004). Essa primeira metade da administração do presidente Lula apresentou a característica de defender a presença do Estado na gestão dos recursos hídricos¹⁴⁸.

¹⁴⁸ MMA. Plano Nacional de Recursos Hídricos, preâmbulo.

Essa faceta pode ser facilmente identificada no documento principal de análise da política do MMA, o Plano Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), com versão parcial de 2003¹⁴⁹.

Como uma das respostas para a questão do saneamento básico e da distribuição de água, é citado, no PNRH:

“f) Gestão Pública: os serviços de saneamento ambiental são, por definição, públicos, prestados sobre regime de monopólio, essenciais e vitais para o funcionamento das cidades, para a determinação das condições e qualidade de vida da população urbana e rural, para a preservação do meio ambiente e para o desenvolvimento econômico.¹⁵⁰”

B.4.2 Resultados obtidos

Os dados apresentados de cobertura do serviço de água e saneamento comprovam um pequeno aumento na cobertura no Brasil no período de uma década, mesma década de implementação da política de mercado de água no Brasil.

Da mesma maneira que essa política foi apresentada como uma possibilidade legal, não houve um real mercado de água, sendo muito discreta a participação da iniciativa privada no setor¹⁵¹.

¹⁴⁹ MMA, Plano Nacional de Recursos Hídricos, p.79.

¹⁵⁰ MMA, PNRH, pg. 294

¹⁵¹ Como apresentado acima, das 2622 outorgas realizadas pela ANA, somente 12 foram à empresas privadas de saneamento e distribuição de água. Dados In: www.ana.gov.br/outorga., acessado em 23/01/2007.

O fundo de incentivo à participação privada no setor foi pouco utilizado, representando também o pequeno investimento privado na área do saneamento e distribuição de água:

Exercício	Programado (em R\$1.000,00)	Contratado (em R\$1.000,00)
1999	320.000	2.376
2000	120.000	0
2001	131.500	35
2002	96.611	19.105
2003	270.000	0
Total	938.111	21.516

Fonte: Caixa Econômica Federal¹⁵²

O Banco Mundial determina a necessidade de uma nova forma de gestão no Brasil. Em um grande relatório feito pelo Banco em 2003, a Série Água Brasil, de sete volumes que relacionam exemplos de ações de gestão e políticas para o setor, são feitas as principais análises do futuro da gestão de água no Brasil.

As soluções identificadas pelo Banco não diferem das observadas no PNRH: que sejam coordenados os entes públicos para que seja criada uma verdadeira política nacional de gestão de recursos hídricos; capacitação técnica dos órgãos envolvidos nessa gestão.

¹⁵² MMA, Programa Nacional de Recursos Hídricos, p. 159.

Diferença presente nas soluções apresentadas ao Brasil pelo Banco é a forma de participação da iniciativa privada. Como apresentado anteriormente, o Banco indica o modelo de Parceria Público-Privado como forma de viabilizar os investimentos privados no setor da gestão da água.

Através desse modelo é possível a participação segura do investidor estrangeiro, tendo em vista que o Estado fica responsável pelo retorno do investimento. Da mesma forma, não é uma modalidade de acréscimo de dívida ao erário, tendo em vista que, apesar da responsabilidade de retornar o investimento feito, o esse retorno é deslocado através da cobrança de taxas ao consumidor..

Até o ano de 2004, essa situação estava indefinida. O que era certo é que no Brasil não conseguiu ser estruturado um mercado de água nos moldes apresentados pelo Banco Mundial no início da década de 1990. Apesar das modificações legislativas e institucionais (ANA), o Brasil continua com uma predominância quase que absoluta do setor público na gestão de recursos hídricos..

Em empreendimentos que foram exemplos de mudança no setor, ações diversas das grandes empresas de gestão foram os casos que mais se destacaram. Em um documento do Banco¹⁵³, onde são exemplificadas ações de sucesso na implementação de mercados de água, não pode deixar de ser notado que o caso brasileiro é uma ação que pouco se assemelha aos exemplos do Documento 1993.

O caso apresentado é o mercado de água na região de Cariri, no sertão cearense. Esse é um exemplo onde um pequeno grupo de produtores de cana de

¹⁵³ WORLD BANK. 1999. Institutional Frameworks in Successful Water Markets (WTP497).. p 1-9

açúcar se juntou em uma sociedade para a utilização da Fonte Batateira, que servia para a atividade de irrigação de abastecimento de água de todos na região.

Outro caso identificado como exemplo para países em desenvolvimento é a ação Departamento Municipal de Água e Esgoto (DMAE), da cidade de Porto Alegre, no estado do Rio Grande do Sul. O DMAE, responsável pela distribuição de água e saneamento básico para uma das maiores cidades do Brasil, atende a 99,5% da população com o serviço de água encanada. O restante 0,5% é atendido por um sistema gratuito de carros-pipa¹⁵⁴.

Esse Departamento, parte da municipalidade de Porto Alegre, é identificado como exemplo mundial do ente público agindo na prestação de serviço de água com eficiência.

Esses, entre tantos casos positivos de gestão de recursos hídricos no Brasil, são exemplos de como o prognóstico de participação da iniciativa privada em um mercado de água sem a participação efetiva do ente público não se sucedeu no Brasil.

B.5 Chile

O Chile foi o primeiro país da América do Sul a se aventurar no projeto de desarticulação da fórmula do Estado como produtor de bens e serviços. Segundo Amado Cerro¹⁵⁵, o caso chileno exemplifica as condições, não de um Estado Liberal, mas sim de um Estado Logístico.

¹⁵⁴ In: <http://www.dmae.rs.gov.br/>. Último acesso em 15/04/2007.

¹⁵⁵ CERVO. História da Política Exterior do Brasil, p. 271.

Para Cervo, esse modelo se caracterizaria com a retirada do Estado dos meios de produção. Contudo, reservaria o Estado as condições de coordenar atividades específicas de produção, através do apoio para que a iniciativa privada se concentrasse em modelos de exportação nos quais o país pudesse ser privilegiado.

Essa modificação na política chilena de investimentos na prestação de serviços não se deu no mesmo tempo de seus outros colegas continentais. Ao invés de apresentar um modelo de liberação como o que foi utilizado no início da década de 1990, o modelo chileno remonta do projeto de abertura do início da década de 1980. Dessa diferença, identificada por Cervo e Bueno como dois modelos diferentes: logístico e liberal; também pode se retirar o resultado diferenciado entre o Chile e os demais Estados estudados.

B.5.1 Processo Chileno

Em 1981, foi criado o Código das Águas, documento legal que possibilitou a base do mercado de água no Chile. Em primeiro lugar, foi defendido no Código que os direitos à água seriam privados, com reserva para o ente público mediar as relações entre as partes interessadas. No mesmo diploma legal foi autorizada a dissociação entre direito de propriedade e direito à água. Isso quer dizer que estando uma determinada fonte de água em alguma propriedade, a comercialização dessa fonte não estaria vinculada ao direito em relação ao terreno onde ela estaria situada. Essa liberdade de comercialização foi a primeira forma de permitir o comércio desse recurso.

Porém, somente em 1988 foi tomada uma medida de reestruturação do meio de distribuição de água e da estrutura de saneamento no Chile. Foram criadas 13

companhias regionais de distribuição de água e saneamento. Todas essas empresas eram controladas pelo Estado¹⁵⁶.

Em 1998, começou o processo de privatização de algumas dessas companhias. Empresas internacionais especializadas na gestão de água foram as maiores interessadas. Antes do início do processo de privatização, somente 5% do serviço de saneamento e distribuição de água do Chile eram prestados pela iniciativa privada. Em 2001, esse percentual havia subido para 79%¹⁵⁷.

O governo chileno dividiu o processo de gestão de água entre as treze regiões do país, criando treze empresas de gestão de água. Em 1998, foram vendidas 51% das cotas de cinco dessas empresas. Especificamente, as empresas que faziam a cobertura das maiores regiões urbanas do Chile.

Sendo assim, a administração das regiões mais afastadas ficou com o governo central, e as regiões mais densamente povoadas ficaram ao encargo das empresas privadas. Importante ressaltar que o Chile é um país urbano, onde as três maiores cidades possuem quase a metade da população nacional¹⁵⁸. Significa que a concessão de uma relativamente pequena parte do país significa a prestação de serviço para uma quantidade significativa da população.

Outra parte do processo de privatização do serviço de distribuição de água e saneamento foi a estrutura de fiscalização da Superintendência de Serviços Sanitários do Chile. A Superintendência é um órgão público, ligado ao governo

¹⁵⁶ CEPAL. Estudios e Informes (2299), p. 32

¹⁵⁷ WORLD BANK. Viewpoint – Public x Privet, p.2.

¹⁵⁸ O Chile possuía em 2002 uma população total de 15,116,435 habitantes. As três maiores regiões metropolitanas do país concentravam aproximadamente metade dos habitantes do Chile: Santiago (metropolitana): 6,061,185; Valparaiso (metropolitana): 803,683; Concepcion (Gran Concepcion): 1.010.957. Dados do Censo de 2002, In: www.chile.cl

federal, e cumpre o papel de ente fiscalizador das ações das empresas (públicas ou privadas) na gestão dos recursos hídricos.

Os resultados apresentam-se em pouco tempo. Em 2002, o Chile possui uma das melhores taxas de distribuição de água do mundo, com 100% da população urbana atingida pela cobertura do serviço, sendo a cobertura do serviço de saneamento uma realidade para 96% da população das cidades. A área rural está em desvantagem, com 59% de cobertura de distribuição de água e 64% de serviços de saneamento¹⁵⁹.

Da mesma forma, o serviço prestado pela iniciativa privada apresenta taxas de utilização de mão-de-obra menores, assim como taxas de investimentos maiores que as empresas públicas. É clara a identificação desse exemplo de empresa gestora com o modelo apresentado pelo Banco Mundial no Documento 1993 e nos demais documentos do início da década 1990.

B.5.2 Resultados Obtidos

A avaliação da validade desse modelo, para nenhum dos países estudados, não é o objetivo deste trabalho. Um dos objetivos é, isso sim, identificar se houve a construção de um mercado de água nos Estados analisados.

No caso chileno, podemos constatar que foi construído um mercado de água no país. A maioria da população é abrangida por um sistema privatizado de gestão de água. Esse sistema é feito através da venda de direitos de água e da concessão do monopólio de gestão de saneamento e distribuição de água.

¹⁵⁹ OMS (Organización Mundial de la Salud)/In: <http://www.wssinfo.org> Último acesso em 21/02/2007.

Como demonstram os dados de cobertura do serviço, não são aparentes falhas estruturais no sistema de gestão criado no Chile, em comparação com o modelo do Banco. Dessa forma, pode-se concluir que o modelo de mercado de água, baseado nas teses e investimentos do Banco Mundial¹⁶⁰, possui o Chile como exemplo de aplicação.

¹⁶⁰ Aporte financeiro do projeto do Banco Mundial, com fundos do GEF, “Chile – Water Resource Management Project (GEF)”. Identificação do projeto: CLG67979. Segundo relatório n° PID10048/2001 do Setor de Gerenciamento de Recursos Naturais.

C. Os resultados da experiência sul-americana e as perspectivas na gestão da água na região

C.1 A análise dos resultados nos países estudados

Como resposta para o questionamento feito na hipótese deste trabalho, podemos concluir, ao final do terceiro capítulo desta análise que o Banco Mundial foi uma forte influência nos países estudados na tentativa de constituição de um mercado nacional de água nesses países.

Em todos os países apresentados, houve uma modificação institucional na direção de permitir a criação de mercados nacionais de água no modelo apresentado pelo Banco Mundial no Documento 1993.

A Argentina apresentou uma modificação, tanto na estrutura legislativa quanto na efetiva articulação para um mercado de água no país. A diminuição da capacidade de consumo do país após os problemas econômicos de 2001 acarretaram problemas sérios para o processo de gestão de água no país.

Em 2004, o consórcio Águas de Argentina já não conseguia, devido a diminuição brutal do valor internacional do peso argentino, auferir os lucros planejados nos seus projetos.

Aliada à modificação cambial, a população Argentina alcançava níveis de 25% de desemprego e aumento da população pobre do país a níveis não vistos em quase um século. Com uma modificação tão brutal da sociedade argentina, o modelo de mercado de água não mais era possível no país.

Apesar de em 2004 os principais consórcios ainda estarem no país¹⁶¹ os objetivos de implementação de acesso ao serviço não estavam sendo alcançados. Da mesma maneira, a pressão popular para a diminuição do preço do serviço, e a impossibilidade das empresas em aceitarem reduções significativas indicavam uma imagem nos anos de 2001 a 2004 de caos na prestação do serviço.

A Bolívia, com seus três diferentes exemplos de gestão de água, não apresenta um panorama muito favorável. O melhor exemplo do país é o de Santa Cruz, com uma empresa comunitária que não é seguidora do modelo apresentado pelo Banco no Documento 1993.

O caso de La paz/El Alto. Apesar de apresentar as características identificadas como de boa gestão pelo Banco, não ofereceu, até o final do período de estudo, os resultados pretendidos. Da mesma forma, os valores cobrados pelo serviço continuam a ser objeto de protesto por parte da população.

Cochabamba foi um exemplo mais gritante de inadequação do modelo do Banco para toda a realidade dos países da América do Sul. A modificação do sistema municipal, que era efetivamente ineficiente, não restou proveitosa para a população.

Mesmo com altos padrões de excelência para a gestão de água, o consórcio internacional que se responsabilizou pela gestão dos recursos hídricos na região não contou com as características próprias dos Estados em desenvolvimento, especificamente da Bolívia. Acima de tudo, contou com o comprovadamente insatisfatório modelo de aplicação de um método de gestão de uma realidade de país desenvolvido para a realidade de um país em desenvolvimento.

¹⁶¹ Situação que não perdura hoje, onde o consórcio Águas de Argentina teve sua concessão revogada.

O Brasil consiste em um modelo de aplicação institucional do Documento 1993, assim como, uma falha na efetividade do mercado de água. O setor de gestão de água no Brasil, apesar da possibilidade legal de concessões no setor, o Estado, com gestão pelos estados federados, são os gerenciadores de praticamente a totalidade do serviço de água e saneamento básico no Brasil.

Os exemplos de gestão que fogem do controle direto do Estado não se aproximam dos modelos de gestão de mercado, mas sim de formas comunitárias de gestão.

O Chile é o genuíno exemplo de efetiva aplicação do modelo do Banco para países em desenvolvimento. No final do período estudado o Chile apresentava quase cobertura universal na distribuição de água. Da mesma forma, apresentava a maioria desse serviço nas mãos da iniciativa privada.

Devemos fazer, contudo, algumas ressalvas ao caso chileno. Apesar de ter começado seu processo de privatização da gestão da água somente em 1998, o Estado chileno já possuía experiência com a iniciativa privada na prestação de serviços públicos desde a década de 1970.

Da mesma forma, devemos levar em consideração a questão da ocupação do território chileno. Como visto acima, três cidades chilenas correspondem a mais da metade da população do país. Essa situação permite que poucos exemplos acabem por identificar toda uma política de gestão de serviços públicos.

Poucas avaliações do Banco Mundial foram feitas especificamente sobre esses casos. No sentido de análise dos problemas apresentados no final do ciclo estudado, somente uma breve avaliação do caso boliviano foi divulgada¹⁶².

¹⁶² WORLD BANK. Viewpoint – Three Cities, p. 3.

Nessa breve análise, o principal culpado pelos problemas em Cochabamba seria a municipalidade local, que não concordou com procedimentos indicados pelo Banco antes da concessão. A opção por uma fonte diferenciada de água para a distribuição teria ocasionado um aumento no custo ao serviço. Da mesma forma, o Banco identifica que os governos municipais da região realizaram uma “má influência política na população local¹⁶³.

Em relação aos resultados na região de La Paz/El Alto, o Banco apresenta a necessidade maior tempo para que, tanto as instituições de fiscalização se aprimorem, quanto as empresas se adaptem à realidade da região.

A necessidade de adaptação às necessidades das regiões é um dos pontos que o Banco vai incluir na revisão que fez da sua política de gestão de recursos hídricos. Na próxima parte deste capítulo tentaremos expor de que maneira que o Banco Mundial acabou por revisar importantes pontos no modelo de gestão de recursos hídricos que foi difundido pela organização na década de 1990.

C.2 A política do Banco Mundial para gestão da água em 2004

Como analisado anteriormente, tendo em vista o modelo apresentado pelo Documento 1993, as políticas de construção de um mercado de água nos países estudados da América do Sul não foram eficazes.

Apesar dos relatórios do Banco indicando a necessidade de mais tempo para uma completa implementação das as reformas institucionais¹⁶⁴, os exemplos

¹⁶³ *ibidem*, p.3.

¹⁶⁴ WORLD BANK. Viewpoint – Three Cities, p. 1.

expostos na unidade anterior, e discutidos acima, não apresentam perspectivas otimistas quanto a isso.

Com a exceção do Chile, os Estados estudados não podem ser considerados, ao final do período de análise, como exemplos de aplicação do modelo de mercado de água preconizado pelo Banco Mundial ao longo da década de 1990.

Como apresentado anteriormente, a América do Sul foi a região de maior investimento do Banco Mundial em projetos de gestão de água¹⁶⁵. O retorno negativo das investidas do Banco não foi desconsiderado no momento de reavaliar a posição do Banco nesse setor.

E o momento de reavaliação chegou no início dos anos 2000. A discussão quanto a uma melhor forma de gestão de recursos hídricos começou o novo século dentro da lista dos Objetivos do Milênio. Aprovados pela Assembléia das Nações Unidas em 2000¹⁶⁶ esses objetivos tinham como uma das metas a diminuição pela metade o número de pessoas que não tinha acesso a água potável. No mesmo sentido, foi determinada a meta de diminuir pela metade a população que não possui acesso a saneamento básico¹⁶⁷.

As políticas do Banco Mundial na gestão de recursos hídricos possuíam um número pequeno de retornos plenamente positivos. Entretanto, era necessário que um referencial acabado pudesse ser apresentado como resposta para que as metas dos Objetivos do Milênio pudessem ser alcançadas.

¹⁶⁵ De todo o investimento do Banco Mundial na América do Sul, 12% foi na gestão de recursos hídricos. In: World Bank, Water Resources Sector Strategy – strategic directions for World Bank engagement. 2004, pg. 33

¹⁶⁶ Sessão n°55, Resolução da Assembléia 55/2, 18 de setembro de 2000.

¹⁶⁷ Respectivamente, metas 29 e 30, pertencentes ao objetivo n° 7, “Assegurar um Meio Ambiente Sustentável”. In: http://devdata.worldbank.org/gmis/mdg/list_of_goals.htm Acessado em 28/01/2007.

As organizações internacionais que tratam com as questões vinculadas a desenvolvimento tiveram um pequeno tempo para apresentarem propostas efetivas. Em 2002, a Terceira Convenção das Nações Unidas para o Desenvolvimento e o Meio Ambiente (Johanesburgo 2002) foi o local de apresentação de soluções.

O Banco Mundial apresentou um projeto que possuía modificações do Documento 1993. Não existia o tom “messiânico” na presença de instrumentos de mercado na gestão dos recursos hídricos. Apesar da participação da iniciativa privada ser fortemente incentivada, outras ações foram mais encorajadas.

Os principais pontos defendidos em Johanesburgo 2002 foram a base de um novo documento do Banco Mundial. A Estratégia para o Setor de Recursos Hídricos (Estratégia)¹⁶⁸, como explicado na própria introdução do documento: *“a experiência do Banco Mundial concluiu que, apesar do Documento 1993 permanecer relevante e apropriado, o objetivo maior [do setor de recursos hídricos] é apresentar respostas mais específicas, realistas, prioritárias e ‘pacientes’ [para a gestão de água]169.”*

A Estratégia, como visto acima, não é uma substituição do Documento 1993, mas uma adaptação dos preceitos apresentados em 1993 para a realidade da área de gestão de água. O tom da Estratégia, entretanto, não é dizer que a aplicação da política do setor ao longo da década de 1990 foi um grande sucesso.

Ao invés disso, a avaliação do Banco vai no sentido de dizer que o máximo que se conseguiu foram progressos, não sucessos absolutos. Especificamente, a avaliação do Banco Mundial quanto ao processo de gestão de água no mundo em

¹⁶⁸ WORLD BANK, 2004. Water Resources Sector Strategy, p. 11.

¹⁶⁹ Ibidem, p. 1

desenvolvimento desde a implementação do Documento 1993 apresenta alguns pontos¹⁷⁰.

O primeiro deles é que houve, ao longo da década de 1990 uma grande divulgação dos elementos de “boa governança” em relação ao setor de gestão de água. Da mesma maneira que esses parâmetros de políticas públicas foram difundidos, não houve uma efetiva implementação dos princípios pregados pelo Banco.

Pelo exposto na própria Estratégia, “apesar de haver um consenso do que seja uma boa gestão de recursos hídricos, todos os países estão longe de fazer sua gestão de água segundo esses princípios¹⁷¹.”

O segundo ponto de avaliação é o reconhecimento da imensa diversidade de problemas nas regiões do mundo em desenvolvimento. No Documento 1993 a questão das diferenças dos problemas entre as diferentes regiões em desenvolvimento no mundo não era abordada. Até então, questão central era a gestão administrativa do recurso, não as peculiaridades que poderiam existir.

Os dados empíricos levantados pelo Banco nas diversas regiões do globo acabaram por forçar uma análise que levasse em conta que cada região possuía uma dinâmica diferenciada, tanto economicamente, quanto culturalmente. Essas diferenças determinariam uma forma diferente de tratar a prestação de serviços essenciais, e a água era o exemplo mais claro.

O caso específico da boliviana Cochabamba é paradigmático. Apesar de não possuir um sistema eficiente de cobertura de serviço de água encanada, a

¹⁷⁰ Ibidem. p.3.

¹⁷¹ WORLD BANK, 2004. Water Resources Sector Strategy, p. 28

população que ficava na área rural da região exercia uma forma de distribuição de água que remontava dos períodos anteriores a chegada dos europeus na Bolívia.

É razoável concluir que a decisão de modificação dessa forma de distribuição de água tenha sido tomada com o motivo de melhora das condições do serviço. Entretanto, a participação da população nessa decisão foi negligenciada, assim como a resposta dessa população à modificação da sua relação com esse recurso.

O terceiro ponto de revisão do posicionamento do Banco é justamente quanto aos objetivos das reformas de gestão de recursos hídricos. O Banco Mundial três grande críticas a forma com a qual a organização avaliava seus objetivos¹⁷²:

(i) O Banco deveria melhor selecionar os projetos, com o objetivo de averiguar se os requisitos para uma modificação na prestação de serviço seriam consistentes com a realidade do país.

(ii) Ao invés de serem focadas questões de modificações em toda a gestão de recursos hídricos, deveriam ser incentivadas ações mais focadas em problemas específicos dos Estados.

(iii) As reformas no setor de água podem não ter efeito se não forem acompanhadas de reformas em outros setores, em especial no setor energético. Deveria ser dado um maior tempo de avaliação das reformas institucionais na gestão de água, afim de esperar o momento certo de vinculação oportunidades de investimento com as estruturas de mercado criadas.

Nesse sentido, a identificação de novos projetos identificam a diferença na visão do Banco quanto a gestão da água. O maior projeto ocorrido no final do período de análise parece ser promissor ao indicar formas diferenciadas de análise da gestão de recursos hídricos pelo Banco.

¹⁷² WORLD BANK, 2004. Water Resources Sector Strategy, p. 11-18 passim

Ao final de nosso trabalho, apresentamos essa visão sobre esse projeto que apresenta características únicas para a região, e que, entendemos, ser um resultado das experiências analisadas até agora.

C.3 Projeto Aquífero Guarani – uma nova perspectiva de gestão integrada de recursos hídricos

C.3.1 Definição do Aquífero Guarani

Um aquífero é um corpo de água subterrânea. O Aquífero Guarani (Guarani) está situado na Bacia Geológica Sedimentar do Paraná, ocupando 75% da superfície dessa bacia, abrangendo uma área de aproximadamente 1,2 milhões de Km²¹⁷³.

Por sua simples extensão, maior que a soma dos territórios continentais de França, Espanha e Inglaterra, o Guarani seria um motivo de interesse. Além desse fato, no entanto, o aquífero se localiza em região transfronteiriça. Em sua extensão, o Guarani corta Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.

As zonas de afloramento¹⁷⁴ constituem 12,8% da superfície total do aquífero, aproximadamente 153 mil Km². Dessa extensão, 67,8% (104 mil Km²) situam-se no Brasil, 30,1% no Paraguai e 2,1% no Uruguai. Os dados do projeto não identificaram áreas de afloramento na Argentina até o presente momento¹⁷⁵.

¹⁷³ BOSCARDIN BORGHETTI, Aquífero Guarani... p. 16.

¹⁷⁴ Afloramento é a região em algum aquífero que possui uma saída natural de água para a superfície.

¹⁷⁵ WORLD BANK, 2002. Report No. PID10124, p. 5

A população na área de ocorrência do Guarani é de 29,9 milhões de habitantes. A população nas áreas de afloramento é estimada em 3,7 milhões de habitantes. Da extensão total do Aquífero Guarani, o Brasil ocupa 70,2% (aproximadamente 10% da área total do território brasileiro). A Argentina 18,9% do Aquífero, o Paraguai 6% e o Uruguai 4,9%.¹⁷⁶

Apesar do Uruguai possuir a menor parte do Guarani na sua divisão entre os países, ele é o Estado que possui a maior parte do seu território na área do Aquífero, 33,2%.¹⁷⁷

C.3.2 O Projeto Aquífero Guarani

O Projeto Aquífero Guarani (Projeto) foi constituído como uma ação em conjunta de três organizações internacionais principais¹⁷⁸. O financiamento do Projeto vem do GEF, a coordenação é do Banco Mundial e o gerenciamento é feito pela OEA.

O nome oficial do é Projeto de Proteção Ambiental e Gerenciamento Sustentável Integrado do Sistema Aquífero Guarani e é uma consequência da grande discussão que ocorre no cenário técnico regional sobre as potencialidades do que hoje é denominado Aquífero Guarani.

Essa denominação, que indica esse sistema subterrâneo descrito nas páginas anteriores deste trabalho, somente começou a ser corrente após o Congresso da Sociedade Latino-Americana de Hidrologia Subterrânea para o Desenvolvimento,

¹⁷⁶ WORLD BANK, 2002. Report No. PID10124, p. 5.

¹⁷⁷ *Ibidem*. p. 8.

¹⁷⁸ *Idem*, 2001 Project Appraisal. Report No: 23490-LAC, p. 23.

ocorrido em 1992. Na ocasião, os professores Jorge Montño Xavier (Uruguai) e Ernani Francisco da Rosa Filho identificaram informalmente esse sistema, sendo a denominação adotada desde então¹⁷⁹.

Com efeito, após estudos iniciais que apontavam para a maior reserva subterrânea de água doce do planeta o Banco Mundial, utilizando de financiamento do GEF, compôs um processo de licitação para a gerência de um projeto para o estudo do aquífero e planejamento de seu uso de maneira sustentável. Após a escolha da OEA como gestora do Projeto, o mesmo foi aprovado no final de 2001 dentro do Banco Mundial. Em 2002, os Estados que possuem o Aquífero em seu território comprometeram-se com o Projeto. Desde 2003 O Projeto está em execução, com previsão de término no final de 2009¹⁸⁰.

Os pontos fundamentais do Projeto são a coleta de informação para a utilização compartilhada desse recurso; e a criação de estruturas de tomada de decisão que compreendam a necessidade de ações conjuntas entre os Estados contidos no Guarani.

No aspecto estudado por este trabalho, o que mais remete importância ao Projeto é a ação do Banco Mundial na gestão de recursos hídricos na América do Sul.

Potencialmente, mesmo levando em consideração que não existem estudos conclusivos sobre a potencialidade do Guarani, o aquífero já é uma das maiores fontes de água doce do mundo. Também está situado em importantes zonas produtivas dos países envolvidos.

¹⁷⁹ BOSCARDIN BORGHETTI, Aquífero Guarani... p. 160

¹⁸⁰ EMBRAPA. Projeto Guarani. In: <http://www.cngpma.embrapa.br> Último acesso em 21/02/2007.

O Projeto é também a primeira ação do GEF – fundo gerido pelo Banco Mundial – que trata de gestão de aquíferos. Isso significa a clara oportunidade de criação de um modelo de análise de gestão de aquíferos internacionais.

Nesse sentido, é importante lembrar que o conhecimento de reservas subterrâneas de água, equivalente a 30,1% da água doce do mundo, será de grande importância em uma realidade de escassez de água.

Sendo assim, com o exemplo do Projeto, o Banco Mundial torna-se detentor de uma ação única, que resultará em um total diagnóstico das potencialidades hídricas de umas das mais importantes regiões produtivas do continente americano. Da mesma, acrescenta-se que o Banco Mundial participará na construção das estruturas institucionais de gestão desse patrimônio comum aos quatro países envolvidos terá uma participação marcante do Banco.

Dessa forma, não restam dúvidas que a coordenação do Banco Mundial nesse projeto identifica a permanência da instituição no centro das decisões quanto a gestão de políticas de gestão de recursos hídricos na América do Sul.

Pela natural carência de dados dos países em desenvolvimento, não é difícil analisar o porquê da parceria técnica com o Banco seria interessante. A maioria dos Estados em desenvolvimento não possuía pessoal capacitado para uma grande avaliação da situação da gestão de recursos hídricos em seus países.

Como apresentado acima, na época era propagada a tese da identificação dos Estados em desenvolvimento com os referenciais da liberdade de mercado e da boa gestão do Estado. Com o auxílio do Banco na construção das Estratégias, esses Estados agora possuíam todo o receituário de como proceder com o processo de criação de um mercado de água em seus países.

Mas a assistência técnica é uma das características das ações das organizações internacionais. Justamente é uma carência de um Estado que é suprida por uma organização da qual esse país é membro. O que diferencia é justamente o fato de que essa carência (a necessidade de uma nova gestão de recursos hídricos) e a forma de supri-la foram criadas pelas ações dessa mesma organização internacional.

Após a participação em congressos internacionais e a apresentação de planos regionais/por país de gestão da água, o último e mais relevante elemento de influência advém da principal característica de um banco: a forma com qual ele empresta recursos.

Nesse ponto que todas as formas de influência parecem direcionar-se ao mesmo ponto. Com os empréstimos existe a aplicação das garantias do Banco. Essas garantias estão justamente vinculadas ao nível de reformas estruturais que um país apresenta.

Essas reformas estruturais são a forma com a qual os Estados operacionalizaram a aplicação dos preceitos criados nas Estratégias Regionais/por país aos quais estão vinculados. Isso quer dizer que, ao pedir empréstimo para o Banco, o Estado tem que se responsabilizar pela aplicação dos principais elementos que o Banco Mundial considera como fundamentais para sua inserção no grupo de países que permitem a madura construção de um mercado de água.

Os principais preceitos envolvidos nas Estratégias são a modificação das leis dos países em desenvolvimento, permitindo a criação de mercados de água em seus territórios. Com a falta de linhas de empréstimos para Estados em desenvolvimento nesse período, e tendo em vista a necessidade desses mesmos Estados apresentarem uma imagem de amadurecimento em relação às reformas

preconizadas pelo Consenso de Washington, ditas como necessárias para um Estado inserido no modelo de desenvolvimento da época, requisitar empréstimos para o Banco Mundial tornou-se uma padronização de políticas internas de uma região¹⁸¹.

Sendo assim, em face da conjuntura de empréstimos que esses Estados em desenvolvimento estavam envolvidos, consideramos que o Banco Mundial tornou-se uma forte influência na criação de políticas públicas de gestão de água em países em desenvolvimento.

No próximo capítulo, tentará ser apresentada a forma com a qual os Estados estudados por essa pesquisa (Argentina, Bolívia, Brasil e Chile) foram atingidos por essa política do Banco. Acima de tudo, tentará ser identificado se essa influência foi responsável pela criação de um mercado de água nos países sul-americanos.

Ao longo de toda a próxima Unidade serão identificados os efeitos desse resultado (os investimentos do Banco na América do Sul) não somente para os países da região, mas o retorno desses investimentos para a política institucional do Banco Mundial de gestão de recursos hídricos.

¹⁸¹ CORBALAN. El Banco Mundial, p. 73.

Conclusão

O presente trabalho iniciou-se com o objetivo de identificar a participação do Banco Mundial na gestão de recursos hídricos na América do Sul, através da criação de um mercado de água na região. Com o término deste estudo, algumas conclusões finais podem ser estabelecidas.

A primeira delas é quanto à necessidade de entender a gestão de recursos hídricos como uma temática própria ao estudo das relações internacionais. A natureza trans-fronteiriça desse recurso não somente sugere que um tratamento internacional seja desejável, mas torna imperativo que os diferentes Estados juntem esforços na cooperação pela gestão eficiente da água.

Isso também se deve por outra característica do recurso natural estudado: não existe vida sem água. Por conseqüência, também não pode existir desenvolvimento sem a alocação correta desse bem. Por esses motivos, o início do primeiro capítulo deste estudo tentou apresentar a importância absoluta do estudo internacional da gestão de recursos hídricos.

Uma das premissas deste trabalho, para entender as problemáticas internacionais dessa gestão, é a forma de funcionamento das organizações internacionais. Como base desse entendimento está o referencial teórico de Robert W. Cox.

Com sua visão, pragmática acima de tudo, das relações internacionais, Cox apresenta um quadro de relações desiguais no plano internacional, onde os Estados apresentam grupos distintos de interesse, caracterizados pelos seus estágios de desenvolvimento.

Para os Estados centrais do sistema internacional, a ação das organizações internacionais apresenta-se como uma vantagem, ao diminuir os custos das potências hegemônicas. A ação dessas organizações tende a criar a interação entre os diferentes grupos de Estados e diminuir a necessidade de imposição dos interesses dos Estados centrais.

De maneira alguma essa é uma visão maniqueísta das relações entre os Estados. Para Cox, os Estados periféricos saem beneficiados pelo ambiente multilateral, que aumenta as possibilidades de consenso entre os atores díspares do sistema internacional. Contudo para Cox, resta claro que não devem ser maquiados os interesses que são apresentados nas organizações internacionais: os benefícios tendem a serem mútuos, mas a coordenação resta às potências hegemônicas.

Com base nessa análise que é feito o estudo do Banco Mundial como agente de desenvolvimento. Pôde ser identificado um claro projeto de gestão de recursos hídricos para os países em desenvolvimento, que fez parte de um grande modelo de desenvolvimento largamente conhecido como Consenso de Washington.

Os instrumentos de divulgação dos preceitos do Banco são bem mais efetivos dos procedimentos de outras organizações de desenvolvimento. Por ser uma agência

de investimentos, o Banco Mundial não somente apresenta programas de políticas que deveriam ser adotados pelos seus Estados membros – situação que ocorre com toda organização internacional. O Banco também possui a capacidade de vincular a realização de empréstimos à concordância dos Estados em seguir esses preceitos.

Não resta dúvida que essa influência foi decisiva para a modificação institucional que ocorreu nos países em desenvolvimento ao longo na década de 1990 em vários setores. Especificamente em relação à gestão da água nos países estudados, a alteração das leis nacionais foi unânime em admitir instrumentos de mercado.

Da mesma forma, essas modificações são plenamente identificadas com os momentos de criação de acordos empréstimo com o Banco Mundial, ou para o auxílio com algum investimento, como podemos analisar na Parte II deste trabalho.

Esses instrumentos foram aplicados na maioria dos Estados estudados (Argentina, Bolívia, Brasil e Chile). Na sua totalidade, os países criaram instituições de gerência e fiscalização do futuro mercado de água e das políticas gerais de gestão de água.

Mas o resultado de criação de um efetivo mercado de água nesses países, entretanto, não se deu. A segunda conclusão de nosso trabalho é justamente que, com a exceção do Chile, os países analisados apresentaram problemas com a ação da empresas de gestão hídricas ou não haviam iniciado um processo de concessão do serviço ao final de 2004.

O Banco Mundial apresentou modificações para se reestruturar a esse problema. No final do período de estudo, foram apresentados novos modelos para a gestão do serviço hídrico. Foi desenvolvida uma nova abordagem, caracterizada pela desmistificação das instituições de mercado como grande motor da melhora no setor.

Isso leva a uma constatação que o Banco entendeu pela quebra do paradigma de mercado na prestação de serviços diretos à população, fundamento do Consenso de Washington.

Ao invés disso, foi apresentada a necessidade de solução de problemas específicos das regiões. A importância das instituições de mercado no setor não foi retirada dos planos do Banco. Contudo, foi indicada maior autonomia para que cada situação fosse analisada com base nas potencialidades regionais.

Onde era encontrado um processo histórico de ação de estruturas governamentais eficientes na gestão do recurso, não deveria ser renegada essa experiência pela simples aplicação de um modelo anti-estatal. Dessa forma, a terceira conclusão é que a modificação na forma de gestão dos recursos hídricos pelo Banco Mundial existiu, em parte, como reflexo das experiências mal sucedidas na América do Sul.

Ao final, identificamos uma nova forma de influência do Banco. Esse se apresenta na construção de esforços internacionais na região da América do Sul. O caso paradigmático é o Projeto Aqüífero Guarani.

Ao participar do Projeto, o Banco Mundial se torna o grande articulador de políticas de gestão de água em todos os países da região, com base na interdependência de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai no aproveitamento do Aqüífero.

O que concluímos é a falência do modelo apresentado pelo Banco Mundial de gestão de água no início da década de 1990. Com essa realidade, o Banco necessita de outras formas de estar presente na gestão efetiva desse bem na região. A coordenação de políticas de gestão integrada de recursos hídricos é a forma encontrada de estar presente na região sul da América do Sul.

O Projeto Aquífero Guarani é a forma de exercício dessa nova política. Pelo fato do Projeto ainda estar no princípio de suas atividades, encaminha-se como parte da conclusão a necessidade de acompanhar o final do Projeto – determinado para 2009, uma avaliação mais precisa dos efeitos da presença do Banco e de sua nova política de gestão de recursos hídricos na região.

De qualquer forma, as potencialidades do Projeto indicam que os resultados obtidos não serão limitados a América do Sul. Face ao ineditismo como um grande projeto de mapeamento de potencialidade hídrica subterrânea, o Projeto tem a possibilidade de se tornar um modelo de gestão de águas subterrâneas internacionais. Tendo em vista a situação de escassez de água no mundo, essa possibilidade coloca o Banco Mundial à frente no conhecimento de gerenciamento em um setor estratégico na gestão de recursos hídricos.

BIBLIOGRAFIA

ARMSTRONG, David. et al. **From Versailles to Maastricht** – international organization in the twentieth century. Palgrave: New York. 1996.

BISWAS, A.K. **Management of international waters** – problems and perspective. Water Resources Development, 9.ed. vol. 2. p. 167-188.

BORGHETTI, Nadja Rita Boscardin, et al. **Aqüífero Guarani** – a verdadeira integração dos países do Mercosul. Curitiba: ?, 2004.

BROWNLIE, Ian. Princípios de Direito Internacional Público. Calouste Gulbenkian: Lisboa. 1997.

BURCH, C; JANSKY, L; NAKAYAMA M. & SALEWICZ, K. A. **Public Participation in Governance of International Freshwater Resources**. UN University Press: Toquio/Nova Iorque/Paris, 2006.

CAMPOS, João Mota (coordenador). **Organizações Internacionais**. Calouste Gulbenkian: Lisboa. 1999.

CARR, Edward Hallett. **Vinte Anos de Crise: 1919-1939**. Uma Introdução ao Estudo das Relações Internacionais. 2.ed. Trad. Luiz Alberto Figueredo Machado. Brasília: Editora da UnB/Imprensa Oficial do Estado de São Paulo. 2001.

CAUBET, Christian Guy. **A água doce nas relações internacionais**. Barueri, SP: Manole, 2005.

CORBALAN, Maria Alejandra. **El banco mundial** : intervención y disciplinamiento : el caso argentino, enseñanzas para América Latina. Buenos Aires: Biblos, 2002

_____. **A "intervenção branca" do Banco Mundial na Argentina** (1990-1996). Recebido por e-mail em 16/05/2006.

_____. **El sistema Internacional y los organismos Internacionales de crédito**. Recebido por e-mail em 16/05/2006.

COX, Robert W. **Approaches to World Order**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

_____. **Social Forces, States na World Orders**. In: KEOHANE, Robert O. *Neorealism and its Critics*. New York: Columbia University Press, 1986.

_____. **Some Reflections on the Oslo Symposium**. In: GILL, Stephen. *Globalization, Democratization and Multilateralism*. London: Macmillan/UN University Press, 1997.

_____. **Rumo a Uma Conceituação Pós-Hegemônica da Ordem Mundial: reflexões sobre a relevância de Ibn Kaldun**. In: RelatROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto (orgs.). **Governança Sem Governo**. Brasília: Editora UNB/Imprensa Oficial, 2000.

FREIRE, Cleuda Custodio. **Aspectos legais da gestão dos recursos hídricos subterrâneos no Brasil**. In: Congreso Nacional del Agua (17. : 1998 : Santa Fé). *Anales*. Santa Fé : Facultad de Ingenieria y Ciencias Hidricas de la Universidad Nacional del Litoral, vol. 4, 1998.

GIORDANO, Meredith A.; WOLF T. Aaron. *The World's International Freshwater Agreements*. In: [http://www.transboundarywaters.orst.edu/publications/atlas/atlas_html/fore word/ internationalAgreements.html](http://www.transboundarywaters.orst.edu/publications/atlas/atlas_html/fore%20word/internationalAgreements.html). Disponível em 20/12/2006.

GLEICK. P.H. *Water and conflict*. Island Press: Cambridge, 2001.

_____. *The World's Water 2004-2005*, Island Press: Cambridge, 2006.

HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andréa Ribeiro. **Organizações Internacionais – histórias e práticas**. Elsevier/Ed. Campus: Rio de Janeiro. 2004.

HILLEL, Daniel. *Rivers of Éden: The Struggle for Water and the Quest for Peace in the Midle East*. New York e Oxford, Oxford University Press. 1994

JANKY, Libor; UITTO, Juha I. **Enhancing Participation and Governance in Water Resources Management** – conventional approaches and information technology. UN University Press: Toqui/Nova Iorque/Paris, 2005.

KLARE, M. T. **Resource Wars: the new landscape of global conflict**. Nova Iorque: Metropolitan/Owl Book, 2001.

MALLABY, Sebastian. **The World's Banker: a story of failed states, financial crises, and the wealth and poverty of nations**. Penguin Press HC:?, 2004.

McCLURE, Paul (org) . **A Guide to the World Bank**. World Bank Publications: Washington, 2005.

MAQUIAVEL. **O príncipe**. São Paulo: Escala, 2005

MARTINS, M.S.O; MARTINS, A.O. **Direito das Organizações Internacionais**. 2 ed. Associação Acadêmica da Faculdade de Direito de Lisboa: Lisboa. 1996.

MORGENTHAU, Hans; **Política entre las Naciones** – La Lucha por el Poder y la Paz. 6.ed. Buenos Aires: Ed. Gel, 1986.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. **Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

POLANY, Karl. **A Grande Transformação**: as origens da nossa época. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1980.

RENOUVIN, Pierre. **Introdução à história das relações internacionais**. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1967.

RIBEIRO, Wagner Costa. **A Ordem Ambiental Internacional**. São Paulo: Contexto, 2001.

RUDIO, Franz Victor. **Introdução ao Projeto de Pesquisa Científica**. 32.ed. Petrópolis: Vozes, 2004.

SEINTENFUS, Ricardo. **Manual das Organizações Internacionais**. 2. ed. Livraria do Advogado: Porto Alegre. 2000.

SHIKLOMANOV, Igor A. **World water resources** , p.37-54.In: Water International, 2000.

SHIVA, Vandana. **Water Wars: Privatization, Pollution and Profit**, Pluto: Londres. 2002.

SILVA, Heloisa Conceição Machado da. **Da substituição de importações à substituição de exportação**: a política de comércio exterior brasileira de 1945-1979. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2004.

SIMONSON, Karin. **The Global Water Crisis: NGO and Civil Society Perspectives**. Genebra: Casin, 2003.

SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito Internacional do Meio Ambiente: emergência, obrigações e responsabilidades**. 2.ed. São Paulo: Atlas. 2003.

STARR, J. R. **Water Wars**. In: Foreign Policy 82 (Primavera de 1991).

SUN TZU. **A arte da guerra**. Porto Alegre: L&PM, 2002, pg. 73

ZAMMIT, Ann. **Development at Risk** – Rethinking UN-Business Partnerships. Genebra: South Centre/UNRISD. 2003.

TUCIDIDES, História da Guerra do Poleponeso. 4.ed. Brasília: Ed. da UnB, 2002.

WIGHT, Martin. **A Política do Poder**. 2. ed. Trad. C. Sérgio Duarte. Brasília: Editora da UnB/Imprensa Oficial do Estado de São Paulo. 2002.

WOLF, Aaron T. **Conflict and Cooperation Along International Water Ways**. In: Water Policy I. 1998. p. 251-265.

WOLF, Aaron T et al. **Managin Water Conflict and Cooperatio**. In: 2005 - State of the World : redefining global security. Pg. 83 (tradução livre do autor).

Documentos e Relatórios

OMS (Organización Mundial de la Salud)/UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2005), **Programa Conjunto de Monitoreo de Provisión de Agua y Saneamiento**, 29 de junio de 2005 (disponible en Internet: <http://www.wssinfo.org>).

UN Environment Programme and Oregon State University. Atlas of International Freshwater Agreements. Nairobi, Kenya: UNEP Press, 2002.

UNESCO/WWAP. **The United Nations World Water Development Report 2: Water – a shared responsibility**. Barcelona: UNESCO/Berghan. 2006.

UNCTAD, **World Investment Report 2003** – FDI Policies for Development: National and International Perspectives. 2003.

WORLD BANK. **World Development Report**, 1982. Washington: World Bank

_____. **World Development Report**, 1985. Washington: World Bank

_____. **World Development Report**, 1991. Washington: World Bank

_____. **World Development Report**, 1992. Washington: World Bank

_____. (1993), **Water Resources Management: A World Bank Policy Paper**. Whashington: World Bank

_____.(1999) **Institutional Frameworks in Successful Water Markets** (WTP497),. p 1-9

_____. (2000). **Global Development Finance**, 2000. Washington: World Bank.

Argentina Water Resources Management – **Policy Elements for Sustainable Development in the XXI Century**. Main Report. Report n° 20729-AR. 2000.

_____.(2001). **Globalization, Growth and Poverty**. 2001. Washington: World Bank.

_____.(2004). **Water Resources Sector Strategy**: strategic directions for World Bank engagemente. 2004. Washington: World Bank.

_____.(2005), **Public Policy for the Private Sector**: Private Water Projects (Report 33319).