



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
INSTITUTO DE HUMANIDADES, ARTES E CIÊNCIAS PROF.
MILTON SANTOS
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

MARIO JOAQUIM DOS SANTOS NETO

DESENVOLVIMENTO E HIDRO-HEGEMONIA: A ECONOMIA
POLÍTICA DA GOVERNANÇA GLOBAL DA ÁGUA E O CASO DO
RIO URUGUAI

Salvador
2017

MARIO JOAQUIM DOS SANTOS NETO

**DESENVOLVIMENTO E HIDRO-HEGEMONIA: A ECONOMIA
POLÍTICA DA GOVERNANÇA GLOBAL DA ÁGUA E O CASO DO
RIO URUGUAI**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal da Bahia como requisito para obtenção do grau de Mestre em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Daniel Maurício Cavalcanti de Aragão

Salvador
2017

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema Universitário de Bibliotecas (SIBI/UFBA),
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Santos Neto, Mario Joaquim dos
Desenvolvimento e Hidro-Hegemonia: A Economia
Política da Governança Global da Água e o caso do Rio
Uruguai / Mario Joaquim dos Santos Neto. -- Salvador,
2017.

161 f. : il

Orientador: Daniel Maurício Cavalcanti de Aragão.
Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em
Relações Internacionais) -- Universidade Federal da
Bahia, Instituto de Humanidades, Artes e Ciências
Professor Milton Santos, 2017.

1. águas transfronteiriças. 2. governança global. 3.
hidro-hegemonia. 4. Rio Uruguai. I. Cavalcanti de
Aragão, Daniel Maurício. II. Título.

MARIO JOAQUIM DOS SANTOS NETO

**DESENVOLVIMENTO E HIDRO-HEGEMONIA: A ECONOMIA
POLÍTICA DA GOVERNANÇA GLOBAL DA ÁGUA E O CASO DO
RIO URUGUAI**

Dissertação apresentada como requisito para a obtenção do grau de Mestre em Relações Internacionais, no Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Prof. Milton Santos, da Universidade Federal da Bahia.

Aprovada em 21 de dezembro de 2017.

Banca examinadora:

Daniel Maurício Cavalcanti de Aragão – Orientador

Doutor em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro
Universidade Federal da Bahia

Elsa Sousa Kraychete

Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia
Universidade Federal da Bahia

Maria Elisabete Pereira dos Santos

Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas
Universidade Federal da Bahia

À memória de vó Lulu

AGRADECIMENTOS

A realização deste trabalho, como qualquer outro, não seria possível sem o incentivo e colaboração de muitas pessoas.

Assim, agradeço, em primeiro lugar, a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia (FAPESB) pela bolsa de estudos;

Ao Prof. Daniel Aragão, meu orientador, por acreditar no meu potencial, pelas lições, paciência, compreensão e apoio incondicional ao projeto e execução desta pesquisa;

A meus pais, pelo auxílio em todos os momentos, sobretudo nas horas mais difíceis;

A Chris, cujo carinho, dedicação e resignação foram indispensáveis para a conclusão deste trabalho;

A todos os colegas de turma e especialmente aos amigos que fiz ao longo do curso de mestrado, especialmente Isabela, Jhader, Tiago e Dóris;

Ao corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais com quem aprendi muito nos últimos anos, principalmente as professoras Denise Vitale e Elsa Kraychete;

Finalmente, agradeço a todos aqueles que não mencionei, mas que contribuíram e colaboraram de diversas maneiras para que essa pesquisa fosse tão completa quanto possível fornecendo materiais e incentivo para sua conclusão.

*Dicen que el agua será imprescindible
mucho más necesaria que el petróleo
los imperios de siempre por lo tanto
nos robarán el agua a borbotones
los regalos de bodas serán grifos
agua darán los lauros de poesía
el nóbel brindará una catarata
y en la bolsa cotizarán las lluvias
los jubilados cobrarán goteras
los millonarios dueños del diluvio
venderán lágrimas al por mayor
un capital se medirá por litros
cada empresa tendrá su remolino
su laguna prohibida a los foráneos
su museo de lodos prestigiosos
sus postales de nieve y de rocío
y nosotros los pálidos sedientos
con la lengua reseca brindaremos
con el agua on the rocks.*

Mario Benedetti

RESUMO

A crise hídrica tem sido atribuída a uma crise de governança. Os cursos de água e bacias fluviais transfronteiriças são vitais para o desenvolvimento sustentável e a integração regional da América do Sul, mas a governança desses condomínios de água enfrenta diversos desafios. O campo de estudos da hidropolítica tem buscado analisar como as interações entre Estados ribeirinhos influenciam o controle e a gestão das águas compartilhadas ao longo do tempo. Neste estudo, buscamos desmitificar os conflitos geopolíticos por água à luz da crítica a hidropolítica e do conceito de hidro-hegemonia baseando-se no enfoque neogramsciano da economia política global. A governança global da água é retratada como um processo histórico que diz respeito tanto a cooperação internacional em bacias fluviais quanto a criação de instituições e organizações internacionais com a finalidade de regular o uso e a conservação da água doce em múltiplas escalas políticas e espaciais. Neste aspecto, destaca-se a evolução da temática da água na agenda de desenvolvimento das organizações internacionais e a problemática da soberania sobre os recursos naturais no regime jurídico das águas compartilhadas. Por fim, discutimos os desafios da governança do Rio Uruguai como um caso ilustrativo no contexto da governança da Bacia do Prata e na interação entre Estados ribeirinhos desde o período de rivalidade hegemônica entre o Brasil e Argentina até a experiência recente de integração regional no âmbito do Mercosul. Ressaltamos o papel das forças transnacionais em dois casos recentes: a controvérsia entre a Argentina e o Uruguai por causa da instalação de fábricas de celulose na margem oriental e a luta social contra o projeto de construção do Complexo Hidrelétrico Binacional Garabi-Panambi na faixa de fronteira entre o Brasil e a Argentina.

Palavras-chave: águas transfronteiriças; governança global; hidro-hegemonia; Rio Uruguai

ABSTRACT

The water crisis has been regarded as a governance crisis. Transboundary watercourses and basins are vital for South America's development and regional integration, but the governance of shared waters has faced many challenges. The field of study of hydro-politics seeks to understand how the interactions between riparian states influences the control and management of shared waters over time. In this study, we seek to demystify geopolitical conflicts over water in the light of critical hydro-politics and the concept of hydro-hegemony rooted in the neogramscian approach of global political economy. The political economy of water governance is related both with the creation of international institutions and organizations and cooperation on international basins to regulate water use and conservation in many political levels and spatial scales. In this perspective we highlight the evolution of water issues on international development agenda and the issue of sovereignty on natural resources on international water law. Finally, we discuss the challenges on Uruguay River governance as an illustrative case in the context of the La Plata basin on the interaction between riparian states since the hegemonic rivalry between Argentina and Brazil until the early experiences of regional integration in scope of Mercosul. Thus, we highlight the role of transnational forces in two cases: the dispute between Argentina and Uruguay because of pulp mills at the east bank of the international river and the social struggle against the Garabi-Panambi Binational Hydroelectric project at the border of Brasil and Argentina.

Keywords: transboundary waters; global governance; hydro-hegemony; Uruguay River

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 – Localização da Bacia do Prata.....	07
FIGURA 2 – Sobreposição entre os principais rios, bacias compartilhadas e divisão geopolítica mundial.....	15
FIGURA 3 – Pilares da Hidro-Hegemonia.....	23
FIGURA 4 – Estrutura circular da Hidro-Hegemonia.....	32
FIGURA 5 – Paradigmas de gestão hídrica.....	38
FIGURA 6 – Projetos de desenvolvimento de bacia hidrográfica inspirados no TVA.....	42
FIGURA 7 – O presidente Jorge Rafael Videla, da Argentina, (na tribuna do orador) abordando a conferência em 14 de março de 1977. Mar Del Plata, Argentina.....	65
FIGURA 8 – Acordos sobre águas transfronteiriças (1920-2000).....	69
FIGURA 9 – Estados signatários da Convenção das Nações Unidas.....	83
FIGURA 10 – Sub-bacia do Alto Uruguai.....	90
FIGURA 11 – Sub-bacia do Baixo-Uruguai.....	91
FIGURA 12 – Liga Federal dos Povos Livres.....	94
FIGURA 13 – Manifestação popular pela barragem de Salto Grande na Av. 18 de Julho em Montevideo.....	101
FIGURA 14 – Atividades realizadas na bacia do Uruguai.....	120
FIGURA 15 – Área do conflito das papeleiras.....	122
FIGURA 16 – Manifestação contra as fábricas de celulose.....	124
FIGURA 17 – Periódico “A enchente do Uruguai”.....	129
FIGURA 18 – Empreendimentos hidrelétricos consecutivos no Rio Uruguai.....	130
FIGURA 19 – Localização do Complexo Binacional Garabi-Panambi de acordo com o Estudo de Inventário.....	131
FIGURA 20 – Salto Yucumã.....	132

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – A governança global da água (1851 - 2015).....	59
TABELA 2 – Princípios sobre a utilização das águas transfronteiriças.....	84
TABELA 3 – Acordos bilaterais e multilaterais na bacia do Prata.....	108
TABELA 4 – Recursos de poder no Mercosul (2009).....	115

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ADI** – Associação de Direito Internacional
- AGNU** – Assembleia Geral das Nações Unidas
- BID** - Banco Interamericano de Desenvolvimento
- CARU** - Comissão Administradora do Rio Uruguai
- CDS** - Comissão de Desenvolvimento Sustentável
- CEPAL** - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
- CEPE** - Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa
- CIBPU** - Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguai
- CIPP** - Centros de Informação e Participação Pública
- CMB** - Comissão Mundial de Barragens
- CNUMAD** - Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
- CONFAGUA** - Conferência das Nações Unidas sobre a Água
- CRAB** - Comissão Regional de Atingidos por Barragens
- CRABI** - Comissão Regional de Afetados por Barragens no Iguaçu
- ECA** - Comissão Econômica para a África
- EUA** – Estados Unidos da América
- FAO** - Food and Agriculture Organization
- GEF** - Global Environment Facility
- GIRH** - Gestão Integrada dos Recursos Hídricos
- GTAN** - Grupo Técnico de Alto Nível Argentino-Uruguio
- IDI** - Instituto de Direito Internacional
- IHAC** – Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos
- ISG-WR** - Grupo Intersecretarial das Nações Unidas para os Recursos Hídricos
- ISI** - Industrialização por Substituição de Importações
- IUCN** - International Union for Conservation of Nature
- MAB** - Movimento dos Atingidos por Barragens
- ODM** - Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
- OEA** – Organização dos Estados Americanos
- ONG** – Organização não governamental
- ONU** – Organização das Nações Unidas
- OPA** - Operação Pan Americana
- PNUD** - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PNUMA - Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

TCA - Tratado de Cooperação Amazônica

UNASUL – União de Nações Sul-Americanas

URSS - União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	01
CAPÍTULO 1 – HIDROPOLÍTICA E HEGEMONIA: DO REALISMO AO ENFOQUE NEOGRAMSCIANO	11
1.1. INTRODUÇÃO.....	11
1.2. AS GUERRAS HÍDRICAS E O ESTUDO DA HIDROPOLÍTICA	12
1.3. O ARCABOUÇO CONCEITUAL DA HIDRO-HEGEMONIA	21
1.4. O ENFOQUE NEOGRAMSCIANO	26
1.5. CONCLUSÃO	34
CAPÍTULO 2 – ÁGUA E DESENVOLVIMENTO	36
2.1. INTRODUÇÃO	36
2.2. A GRANDE TRANSFORMAÇÃO DA NATUREZA.....	37
2.3. A CRISE E A MERCANTILIZAÇÃO DA ÁGUA.....	45
2.4. CONCLUSÃO	51
CAPÍTULO 3 – A ECONOMIA POLÍTICA DA GOVERNANÇA GLOBAL DA ÁGUA E O REGIME INTERNACIONAL FLUVIAL	53
3.1. INTRODUÇÃO	53
3.2. A GOVERNANÇA GLOBAL DA ÁGUA	54
3.3. A ÁGUA NA AGENDA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	62
3.4. O REGIME INTERNACIONAL FLUVIAL	76
3.5. CONCLUSÃO	87
CAPÍTULO 4 – A GOVERNANÇA DO RIO URUGUAI NA ENCRUZILHADA DO DESENVOLVIMENTO E INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA	89
4.1. INTRODUÇÃO	89
4.2. DA RIVALIDADE A INTEGRAÇÃO.....	91
4.3. O LITÍGIO DAS “PAPELEIRAS”	121
4.4. O COMPLEXO HIDRELÉTRICO BINACIONAL GARABI-PANAMBI	127
4.5. CONCLUSÃO	134
CONSIDERAÇÕES FINAIS	137
REFERÊNCIAS	142

INTRODUÇÃO

Esta dissertação é resultado de uma investigação exploratória sobre a economia política da governança global da água e faz parte de uma ampla gama de pesquisas do campo de estudos da hidropolítica internacional que busca compreender os reflexos das mudanças da ordem política e econômica mundial na governança das águas transfronteiriças. O objetivo central que orientou esta investigação foi compreender de que maneira a economia política da água repercute na governança das bacias fluviais e cursos de água compartilhados entre países sul-americanos, analisando o caso específico do Rio Uruguai.

A água é um elemento essencial na composição da biosfera e graças a circulação natural encontra-se distribuída de forma heterogênea e variável na superfície terrestre. Recurso natural indispensável e insubstituível com características únicas, a água constitui meio de subsistência e reprodução da espécie humana e a base material da sociedade, sem mencionar sua importância ecossistêmica para a preservação da biodiversidade e funcionamento do sistema planetário.

Estimativas apontam que a água doce corresponde a apenas 2,5% dos reservatórios de água da hidrosfera e maior parte dessa fração ínfima do estoque hídrico do planeta encontra-se congelada nas regiões polares, geleiras, cume das montanhas (68,9%) e no subsolo (29,9%). As águas continentais que fluem em rios e lagos correspondem a cerca de 0,3% do volume total de água doce do planeta e atendem diversas necessidades humanas como principais mananciais, sendo utilizados e consumidos principalmente como matéria prima na produção de alimentos, no transporte, navegação, geração de energia renovável e recreação (REBOUÇAS, 2006, p. 7).

Nas últimas décadas, a água doce vem sendo cada vez mais valorizada como “capital natural” e como recurso geopolítico e geoeconômico estratégico. A valorização da água como recurso natural estratégico deve-se ao fato desse elemento ser um meio de produção cuja disponibilidade é condição para reprodução e acumulação do capital e fator indispensável para reprodução da vida no planeta (BECKER, 2003; BRUCKMAN; 2012). Além disso, a água é um elemento natural que também possui significado sagrado e místico para diferentes povos, culturas e religiões e seu valor não pode ser mensurado somente pela utilidade dessa substância vital na produção de riqueza.

Os vales dos rios e as bacias fluviais foram berçários das civilizações e constituem elemento do território no qual convivem diversas populações e comunidades. Os rios, lagos, aquíferos e bacias fluviais que transbordam ou atravessam limites e fronteiras territoriais estão

sujeitos à jurisdição de vários Estados e são considerados peças-chave para manutenção da paz, a segurança internacional e a realização do desenvolvimento sustentável diante de um cenário mundial caracterizado por múltiplas crises econômica, financeira, alimentar, energética, mudanças climáticas e pela degradação ambiental provocada pela ação antrópica (WWAP, 2015).

Cerca de 40% da população mundial vive no território de 263 bacias fluviais compartilhadas que correspondem a quase metade da superfície terrestre e aproximadamente 60% do fluxo global de água doce (GIORDANO; WOLF, 2003; WWAP, 2015). A Europa é a região que tem a maior quantidade de bacias internacionais, seguida da África, Ásia e Américas. Além disso, o território de mais de trinta países é localizado quase completamente dentro dos limites de bacias hidrográficas compartilhadas e algumas dessas bacias estendem-se por um grande número de países, como por exemplo a bacia do rio Danúbio que é compartilhada por 14 países, a bacia do Nilo que banha 11 países africanos e a bacia Amazônica que está sujeita à jurisdição de 9 países da América do Sul (PNUD, 2006; UN-WATER, 2008).

A competição pelo controle do acesso as fontes e cursos de água doce e a concorrência na utilização das múltiplas propriedades da água entre diferentes usuários e setores econômicos pode originar conflitos. A disputa pelo controle do acesso aos rios e mananciais, controvérsias sobre a utilização dos recursos hídricos compartilhadas e o impacto da poluição e deterioração ecológica para além dos limites territoriais dos Estados são problemas que repercutem nas relações internacionais. Nesse contexto, o compartilhamento dos recursos hídricos e a degradação das fontes da água doce tem o potencial tanto de suscitar tensões e conflitos entre países vizinhos quanto servir como estímulo à cooperação tendo em vista a mitigação e adaptação aos efeitos das mudanças climáticas em face do aumento da demanda hídrica global (UN-WATER, 2008; WWAP, 2015).

A utilização das múltiplas propriedades da água na produção é dividida em usos consuntivos e não consuntivos. Os usos consuntivos envolvem a extração da água dos reservatórios naturais para o consumo e implicam na alteração na qualidade, como por exemplo o uso agrícola, industrial e abastecimento urbano. Os usos não-consuntivos como a navegação fluvial e o aproveitamento da força hidráulica em quedas d'água para geração de energia não removem a água do ambiente, mas podem ocasionar a poluição e alteração do leito dos rios. Além disso, a construção de barragens para produção de energia hidroelétrica provoca impactos ecossistêmicos no regime hidrológico com a fragmentação e controle do fluxo natural das águas, prejudicando a migração de peixes e causando a eutrofização dos reservatórios (ROCHA, 2002, p. 30-35).

A gestão sustentável dos condomínios de água doce compartilhados entre Estados exige o estabelecimento de arranjos e sistemas regulatórios nacionais e internacionais, bem como negociações diplomáticas entre países ribeirinhos tendo em vista a conservação e a distribuição justa dos recursos hídricos compartilhados. Todavia, a cooperação internacional na gestão compartilhada sustentável das bacias fluviais tem avançado lentamente. Cerca de 60% das bacias hidrográficas transfronteiriças do mundo não possuem nenhum tipo de arranjo de gestão cooperativa e entre as mais de 150 bacias que possuem alguma forma de cooperação entre os países apenas 20% dos acordos são multilaterais (WWAP, 2015).

Contando com cerca de 28% do estoque planetário de água doce fluindo em uma extensa rede de bacias hidrográficas e apenas 6% da população, a América do Sul é uma região privilegiada que possui uma extraordinária riqueza hídrica distribuída de maneira desigual. Na porção meridional do continente americano são localizadas 38 bacias fluviais compartilhadas entre as quais destacam-se as bacias Amazônica, do Prata e do Orinoco entre as maiores do mundo, além de grandes reservas estratégicas de água subterrânea como o Aquífero Guarani (CEPAL; UNASUR, 2013).

O Brasil destaca-se no cenário mundial e entre os países da região sul-americana pela grande disponibilidade de água doce em seu território ao concentrar de quase 12% do estoque mundial. Todavia, grande parte desses recursos fluem em rios e aquíferos compartilhados com seus vizinhos. Segundo a Agência Nacional de Águas (ANA), cerca de 60% do território brasileiro está inserido em bacias hidrográficas transfronteiriças que agrupam 83 rios fronteirizos ou transfronteirizos (SAE, 2013).

O panorama mundial indica que existem razões de sobra para embrenhar-se no estudo dos problemas e desafios da governança dos recursos hídricos compartilhados focando na região sul-americana, uma vez que o compartilhamento das águas entre os países dessa região é uma condição decisiva para o avanço da integração regional e a realização do desenvolvimento sustentável (CEPAL; UNASUR, 2013). Os principais desafios da governança da água na região sul-americana envolvem o interesse dos Estados em manter sua soberania, a existência de assimetrias estruturais entre os países da região e a necessidade de promover a solução de conflitos pelo uso da água e construir um marco regulatório hídrico regional, além do desafio de ampliação da participação social e o estabelecimento de um projeto de desenvolvimento comum (RIBEIRO; VILLAR; SANT'ANNA, 2013; SOUZA *et al.*, 2014; VILLAR; SANT'ANNA, 2015).

Além disso, o aperfeiçoamento da gestão compartilhada dos recursos hídricos transfronteirizos é uma questão importante para o Brasil, já que a matriz energética do país é

predominantemente hidráulica e é necessário aumentar a disponibilidade hídrica para abastecimento da população e suprir a produção de commodities agrícolas e minerais para exportação tendo em vista alavancar o desenvolvimento econômico. A situação brasileira indica que o país pode desempenhar um papel de liderança colocando esse tema entre as prioridades da política externa dada a importância dos recursos hídricos compartilhados para o desenvolvimento e a segurança da população (SAE, 2013; MILANI et al, 2015).

A governança das águas transfronteiriças superficiais e subterrâneas na região sul-americana já foi objeto de vários estudos acadêmicos no Brasil em diversas disciplinas e sob diferentes enfoques teóricos. A maior parte desses estudos dedicaram-se a analisar a situação de bacias hidrográficas específicas das quais o Brasil faz parte, particularmente a bacia Amazônica, do Prata e o Aquífero Guarani (YAHN FILHO, 2005; QUEIROZ, 2011; VILLAR, 2012; CIBIM, 2012; MARTINEZ, 2012; SANT'ANNA, 2013). Esses estudos sugerem que o Brasil exerce um papel de liderança ou hegemonia regional no espaço das bacias fluviais compartilhadas com seus vizinhos devido à sua dimensão territorial, à existência assimetrias regionais e a posição emergente ocupada recentemente pelo Brasil na ordem global (QUEIROZ, 2011; SOUZA et. al, 2014).

Além disso, a rede internacional de pesquisa WATERLAT-GOBACIT, voltada à produção de conhecimento transdisciplinar sobre política e gestão hídrica na América Latina, da qual faço parte como estudante associado, também vem incentivando a realização de estudos sobre esse assunto considerado como um tema prioritário entre suas áreas temáticas. Em 2015, a rede publicou um caderno de artigos sobre águas transfronteiriças organizado pelo professor Dr. Wagner Costa Ribeiro, da Universidade de São Paulo (RIBEIRO, 2015).

A cooperação internacional em matéria hídrica nos países do Sul global geralmente tem como finalidade a criação de instituições para promover o desenvolvimento econômico e serve como instrumento para a realização de grandes empreendimentos como a construção de barragens e esquemas de transposição de águas para abastecimento da população. Esses megaprojetos causam impactos adversos como a fragmentação dos cursos de água e o desalojamento de populações ribeirinhas que geram conflitos em nível subnacional que podem tornar-se conflitos de nível internacional (SNEDDON; FOX, 2006).

Estimativas apontam que 21% dos rios classificados como de fluxo livre serão fragmentados nos próximos anos devido a construção intensiva de barragens, principalmente nos países em desenvolvimento e economias emergentes do Sudeste Asiático, América do Sul e África. A expansão na construção de barragens é financiada pelo capital estrangeiro e apoiada pelas organizações internacionais sendo dirigida por interesses econômicos na exportação de

energia com a finalidade de estimular a produção nos setores agrícola, mineral e industrial em países do Sul Global (ZARFL et al., 2015).

Portanto, o aprofundamento do estudo dessa temática justifica-se pela crescente preocupação com a conexão entre a segurança hídrica, alimentar e energética na agenda global do desenvolvimento. Esse estudo também é justificado pelo risco do surgimento de conflitos socioambientais acirrados pela partilha desigual dos custos e benefícios decorrente da apropriação privada dos recursos hídricos e a realização de grandes projetos de desenvolvimento da infraestrutura que atingem o território das águas compartilhadas no hemisfério Sul.

O interesse pela situação específica das bacias fluviais e cursos de água transfronteiriças começou no ano de 2011 quando estava finalizando os estudos no curso jurídico e houve uma grande mobilização no Brasil contra a construção de usinas hidrelétricas na Amazônia. A postura intransigente do governo brasileiro de insistir na construção da hidrelétrica de Belo Monte, no Rio Xingu, gerou uma controvérsia que aglutinou diversas forças da sociedade contra o modelo de “aceleração do crescimento” fundado no investimento em grandes projetos de infraestrutura. Participando dessas mobilizações, tomei conhecimento da discussão mais ampla acerca dos conflitos por água no mundo, da luta do Movimento dos Atingidos por Barragens no Brasil e da resistência dos povos afetados por grandes empreendimentos transnacionais.

A oportunidade de estudar essa problemática sob o ponto de vista acadêmico surgiu após o ingresso no curso de mestrado do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal da Bahia, em 2015, quando decidi aprofundar-me no tema explorando os conhecimentos sobre a governança global adquiridos em estudos anteriores e debates em aulas da área de concentração em Relações Internacionais do Bacharelado Interdisciplinar em Humanidades do Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Prof. Milton Santos (IHAC) e em iniciação científica, sob orientação do Prof. Dr. Daniel Aragão.

A motivação pessoal para estudar essa temática está ligada à minha origem sertaneja. Tendo nascido e crescido em uma cidade do semiárido baiano, como filho de um trabalhador da companhia de abastecimento de água e saneamento do estado da Bahia (EMBASA), o meu interesse nesse assunto vem desde muito cedo ao acompanhar alguns episódios que me fizeram refletir sobre a importância da gestão das águas. Um desses episódios foi a tentativa de privatização da empresa estatal de fornecimento de água e esgoto que foi derrotada pela mobilização dos trabalhadores.

Outra recordação é do Rio Paraguaçu, o principal curso d'água da região, que serve como fonte de abastecimento de água potável de Salvador, capital do estado da Bahia, cujo curso demarca os limites entre Itaberaba, minha cidade natal, e cidades vizinhas. A última recordação é de um dos locais turísticos da minha cidade natal, o açude Juracy Magalhães, que foi construído na década de 1930 para estocar as águas salobras do Rio Piranhas num período em que a região enfrentava uma seca prolongada. A represa já não cumpre mais sua missão original de abastecer a cidade, mas ainda é admirada como um monumento que registra a história de sofrimento daquela época.

A proposta de pesquisa original apresentada na seleção de ingresso no programa de pós-graduação abordava a discussão sobre a água na política internacional de forma muito ampla. A decisão de investigar o tema específico da governança das águas transfronteiriças na América do Sul foi tomada após a conclusão do curso “Governança da Água na América Latina” oferecido no âmbito do “Projeto Água e Gestão” em parceria entre o Parque Tecnológico de Itaipu Binacional, a Agência Nacional de Águas e o Ministério do Meio Ambiente do Brasil. O assunto estava ligado a outros temas que eu já vinha estudando há algum tempo relacionados a crítica da privatização da agenda de desenvolvimento da Organização das Nações Unidas, as contradições da governança global ambiental e a evolução do regime internacional de empresas e direitos humanos em países emergentes.

A inclusão de um estudo de caso ilustrativo nessa pesquisa foi uma sugestão da Prof. Dra. Maria Elisabete Pereira dos Santos em banca de qualificação do projeto de pesquisa. No âmbito da América do Sul, constatei que o estudo específico da situação do rio Uruguai era extremamente urgente e relevante. O Rio Uruguai é um curso de água internacional que demarca os limites da fronteira do Brasil com a Argentina e deste país com o Uruguai cuja governança é pouco explorada de forma específica na literatura acadêmica comparativamente a outros cursos de água e bacias hidrográficas da região (GERLAK; SAGUIER, 2015).

Além disso, a bacia do Rio Uruguai compõe um dos três subsistemas hidrográficos da Bacia do Prata, o quinto maior sistema hidrográfico do mundo e segundo da América do Sul, depois da bacia Amazônica. A Bacia do Prata estende-se pelo território de cinco países da região - Paraguai, Bolívia, Brasil, Argentina e Uruguai - que são parte o bloco Mercado Comum do Sul - MERCOSUL (Fig. 1).

Figura 1 – Localização da Bacia do Prata.



Fonte: CIC – Comitê Intergovernamental Coordenador da Bacia do Prata (2017a, p. 38).

A área de drenagem da bacia platina é ocupada por 110 milhões de pessoas e concentra cerca de 70% do PIB dos estados ribeirinhos. A região platina constitui um espaço geoeconômico caracterizado por assimetrias estruturais entre os Estados e desigualdades sociais e abrange as capitais dos Estados ribeirinhos e grandes centros urbanos industriais (POCHAT, 2011; SAE, 2013; CIC, 2017a). A sub-bacia do Rio Uruguai vem sendo ameaçada por diversos fatores como a degradação ambiental causada pela poluição e contaminação, a expansão da atividade agrícola e industrial no seu entorno e a fragmentação do fluxo das águas em virtude da construção intensiva de obras de grande escala, sobretudo barragens hidrelétricas. Além disso, os núcleos urbanos que margeiam o curso de água internacional também sofrem catástrofes recorrentes por causa das cheias (CIC, 2017a).

A questão central que essa investigação buscou responder foi a seguinte: como a economia política da água repercute na governança das bacias fluviais transfronteiriças na região sul-americana e especificamente no caso do Rio Uruguai? A hipótese de trabalho é de que o modelo de desenvolvimento dos Estados ribeirinhos determina os conflitos,

institucionalização da cooperação e a regulação da governança dos cursos de água compartilhados.

Os objetivos específicos dessa investigação foram os seguintes: 1) revisar a literatura do campo de estudos da hidropolítica e o arcabouço conceitual da hidro-hegemonia como ferramenta de análise crítica da governança dos recursos hídricos compartilhados em suas dimensões doméstica, regional e global; 2) explorar a interseção entre a economia política da água, o modelo de desenvolvimento e a cooperação internacional na evolução do arcabouço institucional e normativo da governança global e regional das águas compartilhadas; 3) por fim, analisar hidro-hegemonia e a repercussão da mudança da ordem mundial nos conflitos e na institucionalização da cooperação entre os Estados ribeirinhos da bacia do Rio Uruguai.

Neste trabalho, a governança dos cursos de água compartilhados foi abordada sob uma perspectiva crítica que tomou como base teórica o arcabouço conceitual da “hidro-hegemonia” concebida pelo *London Water Research Group - LWRG* (Grupo Londrino de Pesquisa Hídrica) e a contribuição do marco teórico neogramsciano do campo de estudos de Relações Internacionais. A análise neogramsciana da política mundial pode ser inserida no conjunto dos estudos “reflexivistas” do campo de Relações Internacionais, pois busca compreender o contexto histórico e social do fenômeno pesquisado por meio da interpretação dialética. Desta forma, essa abordagem abandona a epistemologia e os pressupostos ontológicos tradicionais que fundamentam as teorias dominantes da disciplina de Relações Internacionais e toma como unidade de análise uma estrutura social inserida num determinado contexto histórico e econômico (JACKSON, 2011).

Assim, esta pesquisa teve caráter exploratório e sua execução exigiu a revisão sistemática da literatura sobre o assunto, consulta a fontes bibliográficas e documentais e análise qualitativa. As informações, gráficos e ilustrações foram extraídas ou produzidas com base em relatórios governamentais, de Organizações Internacionais ou de dados publicados por instituições acadêmicas e entidades da sociedade civil, bem como retiradas de publicações da imprensa escrita e digital.

O resultado dessa investigação é exposto em quatro capítulos estruturados de maneira a refletir o caminho percorrido nesse estudo. O primeiro capítulo aborda a evolução do campo de estudos da hidropolítica internacional e a opção teórica-metodológica adotada no presente estudo. O propósito deste capítulo é desmitificar os conflitos hídricos internacionais destacando a contribuição das abordagens críticas, bem como da análise da hidro-hegemonia proposta por pesquisadores do LWRG e do enfoque neogramsciano da Economia Política Mundial como

ferramentas de análise que propiciam uma compreensão abrangente e crítica da governança global das águas transfronteiriças

O segundo capítulo explora o reflexo da mudança da economia política mundial e do modelo de desenvolvimento adotados pelos Estados nos paradigmas modernos de gestão dos recursos hídricos e revela como as contradições decorrentes de lutas materiais e ideológicas podem ajudar a compreender a raiz da atual crise hídrica. O terceiro capítulo explora o conceito e a arquitetura normativa-institucional da governança global da água traçando o processo histórico de institucionalização das principais ideias, organizações internacionais e normas relacionadas a temática hídrica introduzidas na agenda de desenvolvimento das Nações Unidas a partir do pós segunda-guerra até a fase recente de globalização neoliberal. Este capítulo também explora a evolução do regime internacional fluvial e o debate acerca da soberania sobre os recursos naturais na formação desse regime internacional em âmbito regional e global.

O último capítulo analisa a situação da governança do Rio Uruguai no contexto do subsistema internacional da Bacia do Prata, como um caso ilustrativo, fazendo uma retrospectiva histórica da hidropolítica platina e da hidro-hegemonia nos eventos de conflito e cooperação que repercutiram no estabelecimento de instituições internacionais tendo em vista favorecer o desenvolvimento econômico e a integração regional. A segunda e terceira seções deste capítulo analisam dois conflitos da fase mais recente da hidropolítica na bacia uruguiaia que tiveram repercussão na cooperação entre os Estados ribeirinhos e no processo de integração regional. Por fim, ressalta-se a atuação da sociedade civil e a dimensão transnacional da hidropolítica platina no caso da instalação de fábricas de celulose na margem oriental do rio Uruguai e as contradições da cooperação entre Argentina e Brasil na exploração do potencial energético no projeto de integração do Complexo Hidrelétrico Binacional Garabi-Panambi para o futuro da governança das águas compartilhadas na região sul-americana.

Cabe assinalar que o foco desta pesquisa foi voltado para a discussão sobre a governança das águas superficiais e dos recursos hídricos compartilhados entre os Estados, especificamente no que diz respeito aos cursos de água internacionais fronteiriços e transfronteiriços que delimitam ou cruzam território de vários Estados e formam um sistema de águas sujeito a várias jurisdições. Portanto, neste estudo não vamos nos deter em questões relativas à discussão sobre as águas subterrâneas que, devido a diversas peculiaridades, merecem ser tratados de forma específica em outros trabalhos.

Finalmente, é preciso salientar que este trabalho não teve a pretensão de esgotar o estudo dessa temática, tampouco realizar uma análise exaustiva do nosso objeto. A finalidade desse estudo exploratório foi apenas aprofundar a discussão sobre a governança das águas

compartilhadas sob um enfoque crítico e identificar tendências e desafios que contribuam para a mudança na gestão dos recursos hídricos compartilhados na região sul-americana.

CAPÍTULO 1

HIDROPOLÍTICA E HEGEMONIA: DO REALISMO AO ENFOQUE NEOGRAMSCIANO

1.1. INTRODUÇÃO

A probabilidade do surgimento de episódios de violência e conflitos armados deflagrados por causa da competição pelo controle da água num cenário de degradação, superexploração e esgotamento dos recursos naturais é considerada um risco à paz, segurança internacional e ao desenvolvimento. A analogia entre petróleo e água como recursos preciosos e estratégicos condutores de conflitos internacionais tem sido estampada em manchetes jornalísticas sensacionalistas, relatórios sobre vicissitudes políticas no Oriente Médio e em outras regiões áridas do mundo e no discurso de diversos líderes políticos que apontam que água pode servir tanto como instrumento para a promoção da paz quanto ser fonte de conflitos internacionais. Contudo, as avaliações pessimistas que comparam a água ao petróleo e o assombro provocado pela probabilidade das guerras hídricas no senso comum tendem a ignorar diversos fatores, tais como a característica renovável da água, a história das relações internacionais e as características específicas da economia política dos recursos hídricos no sistema produtivo capitalista (SELBY, 2005).

Este primeiro capítulo tem o propósito de desmitificar os conflitos hídricos internacionais revisando o debate teórico do campo de estudos da hidropolítica e destacar a contribuição do conceito de hidro-hegemonia e do enfoque neogramsciano da economia política mundial para compreender a governança hídrica nos níveis regional e global sob uma perspectiva crítica. Para essa finalidade, na primeira seção deste capítulo vamos revisar as principais correntes teóricas convencionais e alternativas críticas adotadas no estudo da hidropolítica internacional que surgiram a partir do final da década de setenta sob inspiração da hipótese das guerras hídricas, assinalando a contribuição do conceito de hegemonia e do materialismo histórico para o estudo crítico da economia política da água.

Na segunda seção introduzimos a discussão sobre o arcabouço conceitual da “hidro-hegemonia” concebido por investigadores reunidos no Grupo Londrino de Pesquisa Hídrica (*London Water Research Group - LWRG*) como ferramenta de análise da hidropolítica em bacias fluviais compartilhadas. Na última seção, propõe-se uma revisão do arcabouço

conceitual da hidro-hegemonia sob o enfoque teórico neogramsciano da Economia Política Mundial que será utilizado como fundamento teórico e metodológico da nossa análise da hidropolítica em nível global e regional nos capítulos seguintes.

1.2. O MITO DAS GUERRAS HÍDRICAS E O ESTUDO DA HIDROPOLÍTICA

As guerras hídricas ganharam popularidade na década de oitenta em meio à conjuntura de globalização e fragmentação territorial, conscientização ecológica, crise econômica e desordem política mundial que foi associada ao surgimento de preocupações com ameaças não militares a paz e estabilidade internacional e à ampliação da noção de segurança na agenda do desenvolvimento após a Guerra Fria (BLATTER; INGRAM; LEVESQUE, 2001; DOLATYAR, 2006). Entre 1978 e 2008 a quantidade de bacias fluviais compartilhadas saltou de 214 para 263 com a reconfiguração da paisagem geopolítica mundial provocada pelo surgimento de novos Estados independentes que herdaram os limites territoriais traçados no período colonial, o despedaçamento da União Soviética e a eclosão de guerras civis e conflitos étnicos (PNUD, 2006; UN-WATER, 2008).

A hipótese de que o aumento da escassez de água doce em várias partes do mundo induziria os Estados a travarem guerras foi muito difundida nessa época e se tornou clichê da retórica oficial com a analogia entre o petróleo e a água como recursos naturais responsáveis pelas disputas geopolíticas e as guerras do século XXI. Essa comparação apareceu em meados da década de oitenta em diversos artigos e estudos publicados na revista *Foreign Policy*, entre os quais destaca-se o artigo de John Cooley de 1984 sobre as guerras por água no Oriente Médio e um relatório de 1987 titulado *US Foreign Policy on Water Resources in the Middle East* (Política Externa dos Estados Unidos sobre Recursos Hídricos no Oriente Médio) elaborado por Joyce Starr e Daniel Stoll que previu que por volta do ano 2000 a água e não o petróleo seria a causa de instabilidade naquela região (STUCKI, 2005, p. 14-17).

Em 1995, Ismail Seragedlin, então vice-presidente do Banco Mundial, reiterou essas previsões, refletindo a preocupação do complexo industrial-militar e das organizações financeiras internacionais com as guerras por recursos naturais como ameaças não militares a segurança internacional. A afirmação foi repetida em diversas oportunidades no discurso oficial de líderes políticos e Secretários da Organização das Nações Unidas, refletindo a mudança de percepção sobre a importância da água no combate à pobreza, no desenvolvimento econômico e na manutenção da paz. Assim, as guerras hídricas passaram a ser vistas como ameaças a “segurança humana” e “ambiental” na agenda de desenvolvimento a partir da década de

noventa, considerando as consequências humanitárias dos conflitos armados na disponibilidade dos recursos hídricos (BLATTER; INGRAM; LEVESQUE, 2001; DOLATYAR, 2006; SHIVA, 2006).

Estudos acadêmicos sobre conflitos em bacias fluviais compartilhadas começaram a aparecer ainda no final da década de setenta influenciados pelas preocupações ambientais com os riscos do esgotamento de recursos naturais na segurança internacional associado ao crescimento populacional (GLEICK, 1993; HOMER-DIXON, 1999) e a aplicação de teorias tradicionais dos campos de estudos da Geopolítica e Relações Internacionais (TURTON, 2000; DU PLESSIS, 2000; TROTTIER, 2004; MICHEL, 2004; STUCKI, 2005). Esse conjunto de estudos foi chamado de hidropolítica em alusão ao termo cunhado por John Waterbury em seu livro *Hidropolitics of the Nile Valley* (Hidropolítica no Vale do Nilo), publicado em 1979, e voltaram-se inicialmente para o estudo da política da água em regiões áridas como o Oriente Médio e Norte da África (MICHEL, 2004; MIRUMACHI, 2015).

A política da água está relacionada ao controle dos recursos hídricos nas civilizações humanas ao longo da história. A relação entre água e poder nas grandes civilizações antigas foi examinada por Karl Wittfoguel no final da década de 1950 na obra clássica da antropologia “Despotismo Oriental” (WITTFOGUEL, 1957). Com base no conceito de Karl Marx de “modo de produção asiático”, ele argumentou que a superestrutura política autocrática das civilizações agrícolas antigas, denominadas “civilizações hidráulicas”, teria sido fundada no controle da água e na construção de grandes obras de infraestrutura hídrica como barragens e sistemas de irrigação (HASSAN, 2004).

A relação entre o controle da água e o poder estatal na contemporaneidade foi analisada por Worster (2011) recentemente ao comparar o desenvolvimento hídrico na China e nos Estados Unidos da América. A China acumula uma experiência milenar de controle das águas dos rios que contribuiu para sua expansão e estabilidade política por várias dinastias do Império chinês até o atual regime do Partido Comunista. Já nos Estados Unidos a técnica de controle fluvial foi desenvolvida sobretudo durante a formação e consolidação do estado-nacional e a marcha para o oeste. O controle territorial e o desenvolvimento tecnológico fundado na exploração dos recursos hídricos impulsionaram a ascensão econômica e militar da potência norte-americana e a conquista da hegemonia internacional no segundo pós-guerra (WORSTER, 2011).

De acordo com Elhance (1997) a hidropolítica poderia ser definida como “o estudo sistemático do conflito e cooperação entre Estados sobre recursos hídricos que ultrapassam as fronteiras internacionais” (ELHANCE, 1997, p. 218). Porém, nas últimas duas décadas, os

estudos convencionais da hidropolítica sofreram diversas críticas que deram origem a uma ampla gama de abordagens teóricas alternativas que resultaram na ampliação desse campo de estudos. Nesse sentido, Turton (2002) definiu a hidropolítica como “a alocação autorizada de valores relacionados à água na sociedade” (TURTON, 2002, p. 17) tendo em vista abranger diversas questões que vão além das relações conflituosas e cooperativas em bacias fluviais compartilhadas entre os Estados no sistema internacional.

Por outro lado, Mollinga (2008) assinala que toda intervenção humana no ciclo hidrológico é uma forma de controle que afeta intencionalmente as características temporais ou espaciais da disponibilidade ou qualidade da água e que envolve negociações, lutas, disputas ou controvérsias em diferentes realidades políticas e escalas espaciais. Ele sugere que a hidropolítica interestatal, que diz respeito aos conflitos e negociações entre Estados soberanos sobre a alocação e distribuição das águas dos rios e aquíferos transfronteiriços, seria apenas um dos quatro domínios da política da água em sentido amplo. O nível interestatal está conectado a política cotidiana de utilização e gestão da água no nível local, o processo de formulação das políticas públicas pelos Estados e a recente política hídrica global que corresponde ao surgimento de instituições e organizações a partir da década de noventa com a finalidade de regular o uso da água e formular políticas hídricas em nível internacional (MOLLINGA, 2008).

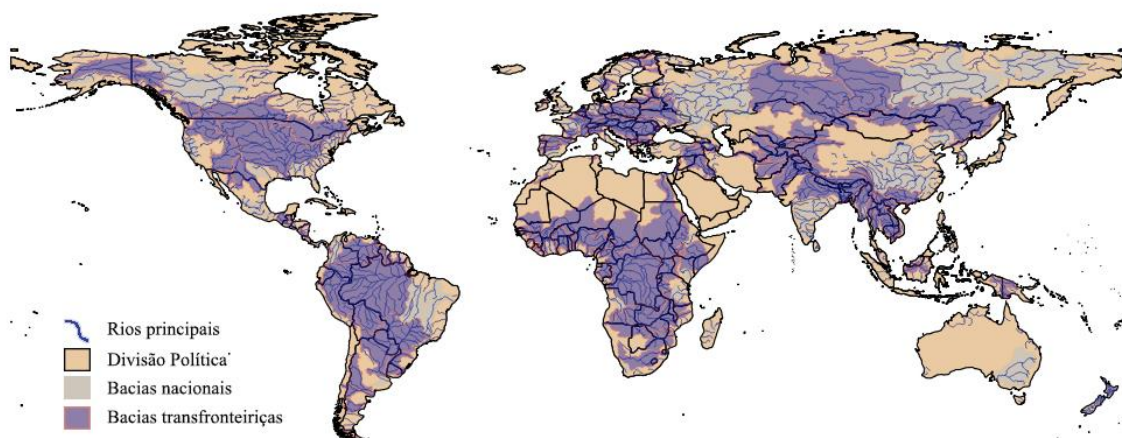
As principais correntes teóricas que influenciaram o campo de estudos da hidropolítica internacional inspiraram-se no paradigma racionalista e no consenso entre as abordagens realista e liberal-institucionalista da teoria de Relações Internacionais (SCHMEIER, 2010; TROTTIER, 2004; STUCKI, 2005; JULIEN, 2012). A primeira corrente teórica desse campo de estudos que surgiu por volta da década de oitenta se baseou no enfoque realista de inspiração hobbesiana e malthusiana. Sob o enfoque realista da hidropolítica internacional, os Estados são percebidos como atores racionais e egoístas que atuam dentro da estrutura anárquica do sistema internacional de acordo com interesses nacionais. A abordagem realista da hidropolítica assinala a potencialidade do surgimento de “guerras hídricas”, pois pressupõe que os Estados, ao serem dotados de soberania absoluta, exercem o controle sobre os recursos naturais situados em seu território (TROTTIER, 2004).

A abordagem realista da hidropolítica ressalta o papel do poder e do conflito nas relações entre os Estados ribeirinhos considerando o dilema da segurança, pois a água é uma substância essencial e insubstituível para existência de todos os seres vivos e os recursos hídricos são uma matéria prima que constitui insumo indispensável no processo produtivo. Desse modo, a água doce é percebida como um recurso de poder do Estado soberano que é vital para a sobrevivência e o bem-estar da população. Assim, o controle territorial da água e o

compartilhamento dos recursos hídricos são vistos como um jogo de soma-zero, convertendo-se em uma questão estratégica de segurança nacional na medida em que a perda do controle territorial das águas representa uma ameaça à soberania estatal e a integridade territorial (DOLATYAR, 2006).

A situação de interdependência hidrológica que decorre do fluxo das águas na natureza, do ponto de vista geopolítico, sugere a necessidade de avaliação das vantagens e desvantagens da posição geográfica do território controlado ou sujeito a jurisdição de um determinado Estado em relação ao curso fluvial e o espaço das bacias hidrográficas (HOEKSTRA; CHAPAGAIN, 2008). Conforme é possível notar na Figura 2, o contraste na sobreposição da distribuição das águas continentais e a ordem geopolítica mundial revela que a circulação das águas continentais desafia as fronteiras e a soberania territorial.

Figura 2 – Sobreposição entre os principais rios, bacias compartilhadas e divisão geopolítica mundial



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados dos rios principais obtidos do Natural Earth Data (<http://www.naturalearthdata.com>), dados das principais bacias hidrográficas mundiais obtidas do Water Resources Institute (disponível em FAO GeoNetwork, 2006; <http://www.fao.org/geonetwork>) e divisões políticas provenientes de Cshapes Gis Dataset (<http://nils.weidmann.ws/projects/cshapes/shapefile.html>).

A posição geográfica do território pertencente ao domínio de um determinado Estado ribeirinho em relação ao fluxo das águas é percebida como uma condição assimétrica que determina os interesses na utilização dos recursos hídricos e os impactos do uso da água em outras partes do sistema hídrico, uma vez que as atividades que são desenvolvidas em determinado ponto do território podem ter consequências tanto para as atividades econômicas quanto para os ecossistemas. Como consequência, supõe-se que os Estado ribeirinho

posicionado a jusante, isto é, rio abaixo, seria favorecido pelo controle da navegação, enquanto o ribeirão situado rio acima, isto é, a montante, seria beneficiado pela possibilidade de controlar o fluxo das águas com a construção de barragens (QUEIROZ, 2011, p. 114-118).

Os conflitos hídricos em nível internacional podem ter diversas intensidades, fisionomias e origens que variam conforme as distintas condições climáticas e características biogeográficas regionais e trajetórias históricas das relações entre os Estados ribeirinhos. Esses conflitos podem assumir a forma de disputa pela demarcação de fronteiras fluviais, pelo controle do acesso a mananciais e fontes de água potável ou pela distribuição equitativa dos usos e benefícios da água em regiões onde esse recurso é escasso. Os conflitos também podem originar-se da concorrência entre interesses antagônicos na alocação da água, de externalidades das atividades econômicas e da repartição injusta dos custos e prejuízos provocados pela deterioração ecológica causada pela contaminação e poluição. Tais conflitos ainda podem envolver o choque entre diferentes culturas, identidades nacionais, visões de mundo, valores éticos e ideologias relacionadas à água. Além disso, os mananciais de água potável e instalações hidráulicas, como por exemplo sistemas de abastecimento urbano ou barragens, podem ser alvo ou utilizados como instrumentos em conflitos militares e atentados terroristas (GLEICK, 1993).

O enfoque realista da hidropolítica sugere que embora os fatores físicos e espaciais como a posição geográfica do território sejam relevantes na definição dos interesses estratégicos dos Estados, não são as únicas variáveis que determinam os interesses de acesso, controle, distribuição e alocação dos recursos hídricos em um sistema fluvial compartilhado. As diferentes capacidades econômicas e militares e o confronto entre os interesses nacionais antagônicos no controle e exploração dos recursos hídricos também são fatores que repercutem no modo esses recursos são utilizados e distribuídos. Alguns autores que tomam como base a Teoria da Estabilidade Hegemônica sugerem que o Estado hegemônico, ou seja, aquele que reúne maior capacidade material em termos de poder econômico e militar relativo, detém a capacidade de estabelecer um regime que mantém a ordem regional e favorece seus interesses na utilização dos recursos hídricos (LOWI, 1993; FREY, 1995; DAOUDY, 2009).

O uso convencional do termo hegemonia na análise das relações internacionais denota o sentido de preponderância, dominação ou controle de um Estado no sistema internacional graças a sua superioridade econômica e capacidade militar.¹ Todavia, como veremos adiante, a noção de hegemonia é interpretada de maneiras diversas no campo de estudos das relações

¹ A etimologia do vocábulo hegemonia vem do grego *hegesthai* que significaria conduzir, guiar ou liderar ou comandar o exército. Trata-se de um termo militar que, na antiguidade clássica, especialmente durante a Guerra do Peloponeso, referia-se a cidade-estado hegemônica que dirigia uma aliança (GRUPPI, 1978).

internacionais. Robinson (2004) identificou pelo menos quatro concepções de hegemonia na literatura das relações internacionais. A primeira concepção da hegemonia no terreno internacional relaciona-se com a abordagem do neorealismo estrutural elaborada por autores como Kenneth Waltz, Robert Keohane e Robert Gilpin, que entendem a hegemonia como sinônimo de dominação de um Estado no sistema internacional. Outra concepção da hegemonia foi desenvolvida por autores marxistas como Immanuel Wallerstein e Giovanni Arrighi que entendem a hegemonia como a sucessão de Estados dominantes na história do sistema mundial capitalista. As outras concepções se baseiam na noção de hegemonia de Antônio Gramsci que entende a hegemonia como forma de dominação consensual mantida por um grupo social (ROBINSON, 2004).

A segunda principal vertente teórica dos estudos da hidropolítica que surgiu na década de noventa e tornou-se influente no meio acadêmico e no discurso das organizações internacionais e agências de cooperação para o desenvolvimento, particularmente no âmbito do programa *From Potential Conflict to Cooperation Potential* –PCCP (Do Potencial Conflito a Cooperação Potencial), patrocinado pela UNESCO e a Cruz Verde (*Green Cross*), baseia-se na ideia da “paz hídrica” e tem como inspiração a abordagem neoliberal-institucionalista da teoria de Relações Internacionais (TROTIER, 2004; JULIEN, 2012; SCHMEIER, 2010; STUCKI, 2005).

O enfoque neoliberal-institucionalista da hidropolítica enfatiza os benefícios mútuos da cooperação supondo que os Estados estabelecem acordos, instituições e regimes em situações de interdependência e conflito potencial. Desse modo, a cooperação internacional seria o meio de promover a paz e a gestão compartilhada e sustentável dos recursos hídricos. Segundo Keohane (1984) a cooperação internacional ocorre por meio da negociação tendo em vista evitar um conflito potencial e pode ser entendida como uma “coordenação de políticas” que cria padrões de comportamento que são cristalizados na forma de princípios e instituições. Os regimes internacionais seriam a principal forma de institucionalização da cooperação e definidos como “o conjunto de princípios implícitos ou explícitos, normas, regras e processos de tomada de decisão sobre os quais as expectativas dos atores convergem para uma determinada área temática das relações internacionais” (KEOHANE, 1984, p. 57).

Sob a ótica neoliberal-institucionalista da hidropolítica internacional, os cursos de água e os recursos hídricos compartilhados são considerados um bem coletivo, isto é, um recurso que reúne as qualidades de não exclusividade e não rivalidade. A característica fluida e renovável da água implicaria a interdependência e, portanto, a necessidade de coordenação entre os Estados que resultaria no estabelecimento de um regime de propriedade entre os

usuários para evitar o surgimento de conflitos de interesse. Assim, a cooperação no compartilhamento dos recursos hídricos é compreendida como um problema de negociação e ação coletiva. A cooperação visa reduzir os custos de transação, bem como impedir a “tragédia dos bens comunais” que decorre da superexploração e degradação do bem coletivo pelo abuso de alguns usuários (KEOHANE; OSTROM, 1995; YOUNG, 1997; BERNAUER, 1997).

As principais razões para estimular a cooperação em matéria hídrica são a interdependência e a solidariedade, já que o estabelecimento de instituições para regular o acesso, a utilização e distribuição da água traria resultados positivos, benefícios para o todos, proporcionando as condições ideais para alavancar o desenvolvimento econômico e a erradicação da pobreza. A exploração do potencial hídrico por um ribeirão de forma unilateral, ao contrário, provocaria externalidades indesejadas e prejuízos que poderiam ocasionar tensões e conflitos internacionais (PNUD, 2006).

Nesse sentido, Wolf (2007) argumenta que quando os países tem a opção de suprir a demanda de água por meio do comércio internacional para garantir o abastecimento e a segurança alimentar da população, o emprego da força bélica para obtenção de recursos hídricos torna-se desnecessário na medida em que pode causar prejuízos econômicos, destruição ambiental e catástrofes humanitárias. A experiência internacional também demonstraria que o compartilhamento da água serviu como pretexto para prevenção de conflitos em regiões áridas e politicamente instáveis como o Oriente Médio, onde a necessidade de compartilhar a água em situação de escassez é usada como argumento para estabelecer o diálogo entre países rivais nos processos de pacificação (WOLF, 2007).

A celebração de tratados bilaterais e multilaterais e a criação de autoridades e comissões fluviais constituídas por Estados ribeirinhos é uma das formas mais antigas de cooperação internacional. A Comissão Central para Navegação do Reno, fundada em 1815, é considerada a primeira organização internacional na história do sistema moderno de relações internacionais (BERNAUER, 1997). A hipótese de que o compartilhamento de recursos hídricos favorece a cooperação também parece ser corroborada por acordos internacionais que são fruto de processos de pacificação de conflitos armados como nas negociações de paz entre a Palestina e Israel em relação a margem ocidental do Rio Jordão, entre Israel e Jordânia em 1994, e entre Índia e Paquistão no âmbito da Comissão do rio Indo, durante as décadas de 1960-1970, e no Comitê do Rio Mekong, durante a Guerra do Vietnã (WOLF, 2007; PNUD, 2006).

O Projeto “Bacias em Risco” da Universidade do Estado do Oregon fez um levantamento dos episódios de conflitos e cooperação hídrica ao longo da história e descobriu que a maior parte dos conflitos internacionais envolvendo a água são de baixa intensidade, com

raríssimas situações de violência ou conflitos bélicos. A única “guerra hídrica” digna desse título teria ocorrido entre as cidade-estado sumérias de Lagash e Umma no rio Tigre há 2500 A. C. Essa pesquisa também apontou que quase 90% dos eventos de instabilidade estão ligados a disputas relacionadas a quantidade ou à realização de projetos unilaterais que geram impactos transfronteiriços em territórios de outros países. A ausência de instituições para regular as relações entre os ribeirinhos é apontada como o fator que mais contribui para o surgimento de conflitos do que variáveis ambientais como o clima, disponibilidade de água e outros fatores como densidade populacional, orientação política e nível de desenvolvimento econômico. Entretanto, os resultados desse levantamentos sugerem que, simultaneamente ao aumento da cooperação internacional em matéria de água, houve o crescimento do número de conflitos violentos provocados pela competição pelo acesso e a distribuição injusta da água doce em nível subnacional (GIORDANO; WOLF, 2003; DE STEFANO et al, 2010).

Outro levantamento sobre a violência relacionada aos recursos hídricos, realizado pelo Instituto Pacifico a cada dois anos, verificou que no período entre 1931 a 2012 houve um crescimento do número de conflitos subnacionais e interjurisdicionais provocados principalmente pela competição pelo acesso a água em nível local envolvendo disputas sobre a alocação da água e decisões relacionadas ao desenvolvimento que afetam as condições econômicas e ambientais das comunidades (GLEICK; HEBERGER, 2014). Nesse sentido, D’Souza (2015) argumenta que a imaginação dos conflitos sobre cursos de água internacionais como conflitos geopolíticos entre Estados esconde o fato de que os conflitos hídricos são em grande medida produtos das tensões entre cidadãos e Estado decorrentes do processo do desenvolvimento internacional. Por isso, para ela é necessário conectar a agenda de desenvolvimento nos níveis nacional e internacional para compreender os conflitos hídricos transfronteiriços, especialmente nas situações que envolvem países em desenvolvimento (D’SOUZA, 2015).

Tomando como inspiração a imagem da guerra de Carl Von Clausewitz como vários duelos individuais simultâneos que constituem uma totalidade em escala ampliada, Castro (2006) entende que os conflitos hídricos não podem ser compreendidos de maneira reducionista e devem ser analisados como lutas sociais conectadas a processos socioeconômicos e políticos mais amplos. Para ele, os conflitos hídricos locais seriam parte e parcela da luta pela ampliação e pela garantia do acesso a condições essenciais para sobrevivência humana e um padrão de vida básico, constituindo lutas pelo território e cidadania (CASTRO, 2006).

Assim, os conflitos locais e as lutas sociais podem ser chamados de “guerras hídricas” em sentido metafórico, pois os conflitos hídricos podem assumir a forma de reivindicações

contra obras de grande escala em nível subnacional que afetam o meio de vida e as condições ambientais de diversas comunidades ao redor do mundo, tais como a construção de represas e esquemas de transposição de águas, e o controle privado dos recursos hídricos decorrente da apropriação de terras e a privatização de serviços públicos de abastecimento de água potável (SHIVA, 2006).

Em artigo crítico aos estudos convencionais da hidropolítica que empregaram as abordagens teóricas tradicionais das relações internacionais, Furlong (2008) recomendou a revisão desses estudos sob um enfoque multidisciplinar, abrangendo as teorias da geopolítica crítica e ecologia política crítica tendo em vista evitar uma compreensão estadocêntrica e distorcida da hegemonia e não cair na “armadilha territorial” ao analisar a hidropolítica em suas múltiplas dimensões (FURLONG, 2008). A “armadilha territorial”, segundo Agnew (2005), consiste na ilusão fundada na suposição de que o Estado requer territórios claramente delimitados, de que existe oposição necessária entre assuntos externos e internos e, finalmente, que o Estado territorial é um “recipiente” geográfico da sociedade (AGNEW, 2005).

O campo de estudos da Ecologia Política busca compreender a conexão entre água e relações de poder na sociedade tomando como base teórica e metodológica o materialismo histórico da tradição marxista crítica a economia política clássica. Para Marx (2011), a água é um meio de subsistência e fator essencial no processo produtivo que está ligado à terra, elemento com a qual os seres humanos mantêm uma relação dialética metabólica mediada pelo trabalho (MARX, 2011, p.328). Nesse sentido, Swyngedow (2009) argumenta que a circulação da água pode ser compreendida da mesma maneira como Marx explicou a circulação do dinheiro e do capital para compreender o funcionamento do capitalismo como sistema econômico (SWYNGEDOW, 2009).

Portanto, a relação dialética entre a água e sociedade pode ser interpretada como um processo histórico que exprime uma relação metabólica, ou seja, uma síntese entre sociedade e natureza mediada pelo trabalho humano. Linton e Budds (2013) sugerem que o ciclo da água não deve ser compreendido de forma abstrata apenas como um processo biofísico, mas também como “ciclo hidro-social”, ou seja, um processo no qual água e sociedade se constituem mutuamente no tempo e no espaço (LINTON; BUDDS, 2013).

Seguindo essa linha de raciocínio, Bakker (2003) assinala que a água é um elemento natural que permite compreender as implicações dos processos biofísicos nas relações sociais de produção, isto é, uma matéria bruta que é transformada em produto de consumo por meio do trabalho humano nos processos da economia política tendo em vista a adaptação e transformação do meio natural (BAKKER, 2003). Desse modo, a “água como recurso natural

só pode ser entendida em sua relação com as relações sociais de produção e consumo” (PERREAULT, 2014, p. 235) e a desigualdade na distribuição da água e a alocação dos recursos hídricos é vista como produto de relações socionaturais que são determinadas por interesses econômicos, políticos e preferências culturais hegemônicas e não exclusivamente por fatores físicos como escassez (SWYNGEDOUW, 2009).

Os conflitos hídricos refletiriam dimensões materiais e ideológicas que dizem respeito à compreensão da água doce como um recurso estratégico na geopolítica e na economia global (NAIIDO; DAVIDSON-HARDEN, 2009) e expressariam lutas pela sobrevivência e a divisão justa da riqueza, sendo determinadas por contradições materiais, ideológicas e éticas entre projetos sociais antagônicos (CASTRO, 2006; 2007). Tais conflitos assumem diferentes formas e ocorrem em múltiplas escalas espaciais e lutas materiais e discursivas que estão relacionadas a questões de poder e governança (SULTANA; LOFTUS, 2012, p. 5).

Neste particular, Labajos e Martinez Alier (2015) sugerem que os conflitos hídricos podem ser interpretados como conflitos ecológico-distributivos e classificados de acordo com o momento que é produzido no “circuito da mercadoria” (*commodity chain*) e por sua extensão geográfica, visto que os conflitos que se manifestam em nível local são propulsionados pelas mesmas forças em diferentes partes do mundo e determinados pela distribuição de poder na sociedade que favorecem determinados interesses em prejuízo de outros (LABAJOS; MARTINEZ ALIER, 2015).

Portanto, a ameaça das guerras hídricas é um mito cultivado no discurso político que despertou a necessidade de analisar as relações entre os Estados que compartilham bacias fluviais e recursos hídricos. Depois de traçar um breve panorama das principais vertentes teóricas tradicionais e alternativas críticas que procuram explicar e compreender a hidropolítica internacional, a seguir vamos explorar a contribuição do arcabouço conceitual da hidro-hegemonia como uma das abordagens alternativas no estudo da hidropolítica que busca compreender como economia política e os discursos influenciam a dinâmica das interações entre Estados ribeirinhos que determinam o controle, a utilização e alocação da água em bacias fluviais compartilhadas.

1.3. O ARCABOUÇO CONCEITUAL DA HIDRO-HEGEMONIA

A análise crítica da hidropolítica avançou na última década com a introdução do arcabouço conceitual da “hidro-hegemonia” concebido por investigadores reunidos no *London Water Research Group* (LWRG) – Grupo Londrino de Pesquisa Hídrica. Esse grupo de

pesquisadores originou-se no departamento de geografia da Escola de Estudos Orientais e Africanos (SOAS) da Universidade de Londres e do King's College e estabeleceu uma rede de acadêmicos e profissionais que realiza seminários periódicos para debater o conceito de hidro-hegemonia (WEGERICH; WARNER, 2010). Esse conceito vem sendo aprimorado desde 2004 e o primeiro artigo que tentou esboçar uma estrutura analítica para o estudo das relações entre Estados ribeirinhos em bacias fluviais compartilhadas foi publicado em 2006 por Mark Zeitoun e Jeroen Warner na revista *Water Policy* e posteriormente foi revisado por diversos autores em artigos e seminários (WARNER; ZEITOUN, 2008).

O arcabouço conceitual da hidro-hegemonia foi concebido como uma ferramenta de análise da hidropolítica com o propósito de compreender como o poder, a economia política e os discursos determinam o controle, a utilização e alocação da água nas bacias fluviais, bem como identificar quem se beneficia dessa situação. Trata-se de uma tentativa de sintetização das diversas abordagens teóricas tradicionais e críticas empregadas no estudo da hidropolítica que busca romper com a dicotomia da “guerra e paz” na análise das interações entre Estados ribeirinhos ao longo do tempo (ZEITOUN; WARNER, 2006; ZEITOUN; ALLAN, 2008; CASCAO, 2009; ZEITOUN, 2010).

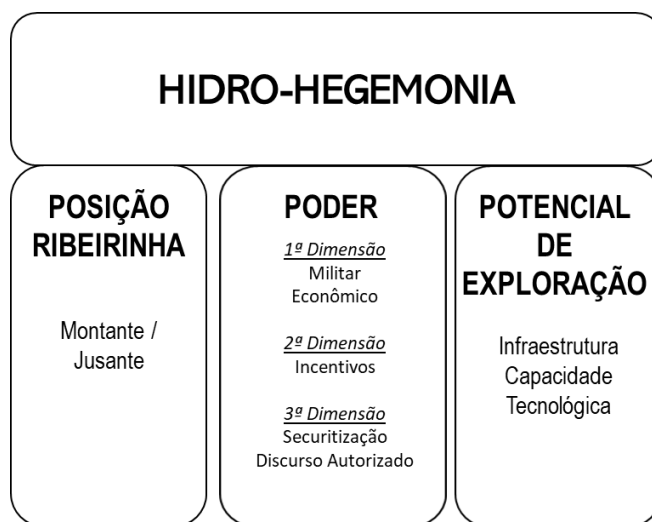
Partindo do pressuposto de que os conflitos hídricos internacionais variam de intensidade e podem ocorrer mesmo em situações onde existem acordos de cooperação, a análise da hidro-hegemonia pretende demonstrar que, em contextos assimétricos, isto é, nas situações nas quais o reconhecimento da igualdade formal dos Estados soberanos coexiste com a estrutura geopolítica e econômica mundial desigual e hierárquica, o controle da alocação das águas é determinado por relações de poder que envolvem a construção de consensos tendo em vista a obtenção da complacência dos atores subordinados e, em última instância, o uso da força militar (WARNER; ZEITOUN, 2008; ZEITOUN; MIRUMACHI, 2010).

A hidro-hegemonia é exercida por meio de um conjunto de táticas e estratégias políticas nas quais podem ser empregados diversos meios que envolvem a negociação diplomática e a construção de ideias e discursos. Os primeiros esboços conceituais da hidro-hegemonia adotaram a noção de poder tridimensional de Steven Lukes e o conceito de hegemonia de Antônio Gramsci para analisar situações nas quais a preponderância de um Estado ribeirinho no controle dos recursos hídricos numa bacia fluvial é mantida por meio da mistura de coerção e consenso (ZEITOUN; WARNER, 2006; ZEITOUN; ALLAN, 2008).

Assim, a estrutura da hidro-hegemonia estaria assentada em três pilares conforme ilustra a Figura 3: posição geográfica, poder tridimensional (capacidade militar e econômica,

incentivos e discurso) e o potencial de exploração dos recursos hídricos por meio da infraestrutura e maior capacidade técnica (ZEITOUN; ALLAN, 2008).

Figura 3 – Pilares da Hidro-Hegemonia



Fonte: Warner e Zeitoun (2008)

Nessa perspectiva, o poder possui três dimensões: estrutural, de negociação e ideológico ou ideacional. A primeira face do poder é a mais visível e corresponde à capacidade material que um Estado possui de submeter os outros pela força em virtude de sua superioridade econômica ou militar. A segunda dimensão do poder refere-se ao controle das “regras do jogo”, ou seja, o poder de definir quais são as alternativas que podem ser perseguidas e é identificada também como o poder de barganhar ou negociar. A terceira face do poder atua em conferências internacionais e organizações multilaterais e diz respeito à habilidade de produzir conhecimento, ideias e discursos que moldam a visão de mundo dos sujeitos para que eles aceitem e não se rebelem contra a ordem estabelecida (ZEITOUN; ALLAN, 2008).

As duas últimas faces do poder correspondem ao que Joseph Nye definiu como *soft power* (poder brando) e pode ser percebido na politização e securitização dos discursos hídricos internacionais (ZEITOUN; MIRUMACHI; WARNER, 2011; KEHL, 2011). A teoria da securitização da “Escola de Copenhague”, inspirada na abordagem construtivista de Relações Internacionais, ressalta o papel dos discursos na politização e securitização dos assuntos hídricos. A securitização é um discurso sobre uma ameaça existencial construído intersubjetivamente que permite a violação das regras vigentes e emprego de medidas excepcionais para preservação do objeto ameaçado. A classificação de um tema como pertencente ao campo da segurança significa colocar um assunto ou objeto da política

internacional, seja ele de natureza estratégica-militar, social, econômica e até mesmo ambiental, como algo que exige medidas extraordinárias por estar sujeito a um risco existencial (JULIEN, 2012). No contexto da hidropolítica, a securitização ocorre como resultado da percepção dos recursos hídricos como elementos importantes para a estabilidade de um Estado, região, comunidade ou agrupamentos que consideram a disponibilidade desse recurso vital assunto estratégico que autoriza o uso da força militar para sua preservação (TURTON, 2000; TURTON; FUNKE, 2008; QUEIROZ, 2011).

Desse modo, o Estado hegemônico em uma bacia fluvial poderia alcançar o controle dos recursos hídricos por meios materiais e normativos exercendo a liderança sobre os demais ribeirinhos tendo em vista favorecer os interesses nacionais na exploração das águas compartilhadas (ZEITOUN; WARNER, 2006). A maior capacidade relativa de um Estado ribeirinho hegemônico em relação aos outros é empregada nas negociações entre as partes para influenciar os discursos, estabelecer instituições por meio de acordos e regimes internacionais, bem como definir a forma como os recursos hídricos são utilizados e distribuídos, impedindo o acesso dos outros ribeirinhos, cuja complacência seria obtida sobretudo com a distribuição de recompensas (WARNER; ZEITOUN, 2008).

A definição de princípios do direito internacional fluvial e a institucionalização das regras de cooperação em nível regional por meio de acordos bilaterais e multilaterais pode ser utilizado pelos Estados hegemônicos como instrumento de manutenção de uma ordem que favorece seus interesses. Por outro lado, o estabelecimento de princípios e regras do direito internacional também pode ser utilizado como estratégia de contestação da hidro-hegemonia por Estados subordinados (DAOUDY, 2008; WOODHOUSE; ZEITOUN, 2008; WARNER; ZAWAHRI, 2012; FARNUM; HAWKINS; TAMARIN, 2015; GUPTA, 2016), como no caso do litígio entre Argentina e Brasil sobre a “consulta prévia” no regime jurídico da Bacia do Prata por ocasião do projeto da hidrelétrica de Itaipu na década de setenta que vamos tratar no último capítulo.

A análise da hidro-hegemonia evidencia que a cooperação nem sempre é desejável para as partes que compartilham um sistema hídrico, na medida em que os acordos podem resultar numa divisão injusta dos benefícios proporcionados pelos recursos hídricos compartilhados. Nesse caso, a dominação exercida por uma das partes poderia ser “travestida” de cooperação, perpetuando assim uma situação injusta que favorece a parte mais forte, como no caso da cooperação hídrica palestino-israelense (SELBY, 2003). Contudo, os Estados em posição de desvantagem em relação ao hegemônico insatisfeitos com o regime hídrico vigente podem recorrer a diversas estratégias contra-hegemônicas, utilizando táticas similares de poder

material, negociação diplomática e construção de conhecimento e discursos para alcançar seus objetivos, como no caso da construção da Grande Barragem do Renascimento Etíope que está sendo construída a montante pela Etiópia na bacia do rio Nilo desafiando a hidro-hegemonia do Egito, país com maior capacidade relativa da região, cujo território está localizado a jusante (CASCÃO, 2009; 2010).

O arcabouço conceitual da hidro-hegemonia evidencia que a análise das interações interestatais de conflito e cooperação ao longo do tempo não é suficiente para compreender a hidropolítica regional em sua totalidade, visto que as assimetrias entre os Estados ribeirinhos e a competição pelo acesso, controle e exploração dos recursos hídricos podem refletir interesses e antagonismos históricos que são determinados pela estrutura econômica e política da ordem mundial (BECKER, 2003; WILLIAMS, 2003). Na medida em que as interações políticas entre Estados ribeirinhos são determinadas tanto pelo que ocorre no âmbito doméstico quanto na arena internacional, é importante assinalar o reflexo da economia política da água nos interesses nacionais e nas relações entre os Estados.

A hidropolítica internacional é um processo que ocorre dentro de um determinado contexto socioeconômico e em múltiplas escalas espaciais, de tal modo que a compreensão do seu funcionamento não pode ser divorciada do contexto mais amplo da economia política regional e global da água (CASCAO; ZEITOUN, 2010; ZEITOUN; MIRUMACHI, 2010). De acordo com Jensen e Lange (2013) a economia política da água poderia ser definida como interesses investidos em cursos de água por múltiplos setores públicos e privados, as instituições estabelecidas pelos grupos interessados para assegurar seus interesses e o processo que cria, mantém e transforma as instituições e o relacionamento entre as partes interessadas ao longo do tempo (JENSEN; LANGE, 2013, p. 19-21).

Ao analisar como os planos de desenvolvimento hídrico da Tailândia refletiram no discurso da burocracia do setor hídrico e nos interesses antagônicos dos Estados ribeirinhos no estabelecimento de instituições multilaterais de governança na bacia do rio Mekong, Mirumachi (2012) notou que a economia política da água e a política hídrica doméstica tem impacto no interesse dos Estados em desenvolver os recursos hídricos compartilhados e no gerenciamento das bacias fluviais compartilhadas em nível regional (MIRUMACHI, 2012).

O impacto da economia política mundial e das assimetrias econômicas e políticas na hidro-hegemonia é visível nas relações entre Israel e Palestina sobre as águas compartilhadas nos territórios ocupados (ZEITOUN, 2008). Nesse sentido, Allan (2001) observou que a ausência de conflitos militares nas regiões do Oriente Médio e no Norte da África causados pela água estaria ligada ao comércio internacional de “água virtual”, isto é, a troca de fluxos hídricos

embutida na produção de mercadorias (ALLAN, 2001). Por sua vez, Zeitoun e Allan (2008) concluíram que países com economias diversificadas prevaleceriam sobre as economias dependentes de recursos naturais e que Estados que adotam políticas econômicas neoliberais não se envolveriam em conflitos hídricos internacionais, pois sua atenção estaria voltada para o gerenciamento de conflitos internos (ZEITOUN, ALLAN, 2008). Por sua vez, Sojamo e Keulertz destacam a hidro-hegemonia “virtual” que agronegócio ocidental exerce sobre as commodities agrícolas na economia global (SOJAMO; KEULERTZ, 2012)

O arcabouço conceitual da hidro-hegemonia recebeu diversas críticas dentre as quais pode-se destacar: a visão de mundo estadocêntrica restrita ao espaço das bacias fluviais que não enfatiza a dimensão subnacional e transnacional da hidropolítica e o papel dos atores não-estatais e da sociedade civil nos conflitos e na institucionalização da cooperação transfronteiriça; o ecletismo teórico que mistura conceitos e pressupostos racionalistas convencionais com conceitos extraídos da teoria crítica de relações internacionais; e a dificuldade de mensurar os elementos imateriais do poder nos pilares da hidro-hegemonia (FURLONG, 2008; SNEDDON; FOX, 2006; SELBY, 2007; WARNER, 2008; WARNER; WAGERICH, 2010; FARNUM, 2014; MENGA, 2016; CONKER, 2016).

Tais críticas levaram os pesquisadores do Grupo Londrino a revisar a base teórica utilizada na análise da hidro-hegemonia e ressaltar a contribuição do materialismo histórico e da crítica da economia política mundial conectando os níveis subnacional, regional e mundial. No tópico seguinte, vamos revisar a contribuição de alguns autores que tomaram como base o enfoque neogramsciano da Economia Política Mundial para reformular o arcabouço conceitual da hidro-hegemonia e compreender a hidropolítica em múltiplos níveis políticos e escalas espaciais com a finalidade de delinear a base teórica que será utilizada nos capítulos seguintes e em nosso estudo de caso sobre a governança dos recursos hídricos compartilhados no Rio Uruguai.

1.4. O ENFOQUE NEOGRAMSCIANO

O enfoque teórico neogramsciano da Economia Política Mundial reúne diversas contribuições de autores que se inspiram no arcabouço teórico-metodológico e conceitual formulado pelo filósofo político italiano Antônio Gramsci para estudar a mudança da ordem mundial (BIELER; MORTON, 2001; SAURIN, 2008). Antônio Gramsci (1891-1937) foi dirigente do Partido Comunista e mártir da luta antifascista na Itália. A obra gramsciana é vasta

e distribuída em diversos ensaios, artigos jornalísticos, livros, cartas e em Cadernos escritos no período em que sobreviveu em cárcere.

Apesar de não ter se dedicado a elaboração de um estudo sistemático da política internacional, Gramsci fez várias contribuições para análise das transformações da ordem mundial. Em seus escritos encontram-se reflexões sobre a mudança nas instituições e organizações internacionais como reflexo da crescente complexidade da sociedade civil no interior dos Estados, bem como a análise do papel dos Estados Unidos na cooperação internacional e na criação de instituições internacionais após a Primeira Guerra Mundial. Ele também destacou o reflexo do “americanismo” e o “fordismo” na Europa e o papel das associações e organizações públicas e privadas internacionais como agentes de difusão do liberalismo econômico (RAMOS, 2013; MURPHY, 2014).

O politólogo canadense Robert Cox foi pioneiro no resgate e tradução de conceitos gramscianos para o estudo da Economia Política Internacional no final da década de setenta, estabelecendo um marco teórico crítico rotulado “neogramsciano” para analisar a hegemonia na ordem mundial sob um ponto de vista historicista e de longa duração. A crítica de Cox às abordagens tradicionais de solução de problemas no estudo das relações internacionais abriu o caminho para a reflexão sobre os alicerces ontológicos e epistemológicos positivistas das teorias convencionais e revigorou a contribuição do materialismo histórico no estudo da mudança estrutural da ordem mundial (LEYSENS, 2008; RAMOS, 2013).

O enfoque teórico neogramsciano diferencia-se das principais correntes teóricas tradicionais da disciplina de Relações Internacionais pela aplicação do método materialista histórico e a abordagem de longa duração. Esse enfoque propõe compreender a totalidade e a mudança social assumindo como unidade básica de análise uma “situação” e não a relação entre agentes ou atores políticos individuais (GILL, 2008). A metodologia empregada pelos estudos neogramscianos da economia política mundial especifica as relações econômicas características do período e do modo de produção que estabelece as instituições políticas dominantes e ideias que regem a época procurando conexão entre esses elementos. Assim, a economia política mundial poderia ser definida como uma teoria crítica que analisa as mudanças históricas nas estruturas dentro das quais as pessoas interagem com a natureza para satisfação das suas necessidades (COX, 1995).

Para compreender a mudança estrutural da ordem mundial, Cox propôs o método das “estruturas históricas” como representação da realidade no artigo *Social Forces, States, e World Order: beyond international relations theory* (Forças sociais, Estados e Ordem Mundial: além da teoria de Relações Internacionais). Esse método analítico parte do pressuposto de que as

mudanças na organização da produção geram forças sociais que dão origem a mudanças nas estruturas dos Estados e, conseqüentemente, na ordem mundial. Desse modo, a correlação de forças sociais geradas no processo produtivo determina e transforma as formas estatais e ordens mundiais (COX, 1986; 1995; GILL, 2007; 2008).

As estruturas históricas são compostas pela interação de três forças que se influenciam mutuamente: capacidades materiais, ideias e instituições (COX, 1986; 1995). As capacidades materiais são potenciais produtivos e destrutivos que se manifestam como capacidades tecnológicas e organizacionais e na sua forma acumulada como recursos naturais que as tecnologias podem transformar, estoques de equipamentos (indústrias e armamentos) e a riqueza que pode comandá-las. As ideias são os significados intersubjetivos ou noções compartilhadas sobre a natureza das relações sociais historicamente condicionadas ou imagens coletivas da ordem social de diferentes grupos de pessoas sobre a natureza e a legitimidade das relações de poder dominantes. Por fim, as instituições são concebidas como amálgamas particulares de ideias e poder material que refletem as relações políticas dominantes na sua origem e tendem a encorajar imagens coletivas condizentes com essas relações de poder (COX, 1986, p. 218-220).

Desse modo, a ordem mundial é vista como a interação de forças sociais na qual os Estados são os intermediários entre as configurações locais de forças sociais em países específicos e a estrutura política mundial. O poder é compreendido como resultado de processos sociais e não da acumulação de capacidades materiais (COX, 1986; BIELER; MORTON, 2001). Portanto, diferentemente das teorias convencionais, a ordem mundial não é vista como um sistema internacional de estrutura anárquica estática dirigida racionalmente pelos interesses egoístas dos Estados, mas como produto da interação dinâmica entre forças sociais que constituem estruturas históricas nacionais, internacionais e transnacionais dentro da trajetória de evolução do modo de produção capitalista.

A mudança da ordem mundial é compreendida dialeticamente, isto é, cada estrutura histórica sucessiva produz contradições e pontos de conflito que conduzem a sua transformação em uma nova síntese. Neste sentido, a mudança estrutural da ordem mundial é compreendida como a sucessão de blocos ou estruturas históricas e projetos hegemônicos ao longo da expansão do capitalismo como modo de produção dominante (GILL, 2008; BIELER; MORTON, 2001) e as relações de poder e estruturas de governança são compreendidas como produto de lutas materiais e ideológicas entre agentes sociais situados historicamente (RUPERT, 2005).

Na perspectiva neogramsciana da política internacional, os Estados são concebidos como formações econômicas e sociais históricas e não atores racionais. Baseando-se na ideia de Estado integral ou ampliado concebida por Gramsci, o Estado é definido como o amálgama da sociedade “política” e “civil” estruturado em classes sociais. A sociedade política consiste na burocracia e instituições que formam o aparato coercitivo estatal e a sociedade civil é constituída por organismos geralmente considerados privados, tais como os partidos políticos, sindicatos, associações e igrejas que formam o domínio das instituições culturais. Portanto, a configuração dos Estados reflete uma estrutura histórica, um complexo estado-sociedade, por meio das qual as forças sociais operam (COX, 1995; GILL, 2008; BIELER; MORTON, 2001).

O Estado é visto como um produto histórico e sua natureza é explicada pelas relações entre Estado e sociedade civil. O poder estatal surge dos processos sociais e históricos em vez de ser considerado o resultado da simples acumulação de capacidades materiais. Logo, o poder estatal corresponde às forças econômicas e sociais que constituem a síntese que Antônio Gramsci chamou de “bloco histórico”, conceito que teria sido utilizado por ele para problematizar as interpretações deterministas e economicistas da metáfora arquitetônica marxiana da “estrutura-superestrutura” da sociedade. A noção de bloco histórico implica que as relações sociais de produção são moldadas reciprocamente pelas superestruturas ideológicas e a organização política ao estabelecer diferentes formas de governança no nível nacional, regional e internacional (MURPHY 2015; BIELER; MORTON, 2001).

O bloco histórico é uma configuração particular de classes sociais e ideologia que constitui o conteúdo de uma forma de Estado e consiste na relação recíproca entre a superestrutura política e cultural e a base econômica que lhe dá sustentação (GILL, 2008). Desse modo, o bloco histórico é um tipo de formação social ou ordem social, ou seja, uma aliança formada por um conjunto de sujeitos cujos interesses são satisfeitos e cujas aspirações são realizadas pelo sistema econômico e social dominante em determinada época (MURPHY, 2015). Como resultado, entende-se que os interesses nacionais ou a “razão de estado” que define a orientação da política externa de um país está associada ao bloco histórico hegemônico e a configuração da correlação de forças na sociedade (BIELER; MORTON, 2010).

A hegemonia é um conceito central na abordagem teórica neogramsciana da ordem mundial. Diferentemente da noção realista de hegemonia como sinônimo de dominação de um Estado no sistema internacional, o enfoque neogramsciano entende que a hegemonia corresponde a preponderância legítima de um grupo social mantida por relações de coerção e persuasão. Nesta acepção, a hegemonia possui uma dimensão ética e cultural que implica a necessidade de formação de consensos no âmbito da sociedade civil e a consolidação de

instituições como expressão do senso comum, sugerindo que classe social que transcende seus interesses econômicos-corporativos particulares é capaz de construir e aglutinar diversas aspirações, interesses e identidades (COX, 2007).

Desse modo, a hegemonia em âmbito internacional é percebida em termos socioeconômicos como um conjunto formado pela configuração de poder material, uma imagem coletiva dominante da ordem mundial e um conjunto de instituições que administram a ordem com aparência de universalidade (COX, 1986). A hegemonia corresponde a liderança cultural, moral e intelectual de um estrato ou classe social que forma um bloco histórico como parte de um projeto de governo que dá forma a uma determinada ordem mundial em um determinado período histórico (ROBINSON, 2004) Assim, segundo Cox, a hegemonia seria uma

[...] ordem no interior de uma economia mundial com um modo de produção dominante que penetra todos os países e se vincula a outros modos de produção subordinados. É também um complexo de relações sociais internacionais que une as classes sociais de diversos países. A hegemonia mundial pode ser definida como uma estrutura social, uma estrutura econômica e uma estrutura política, e não pode ser apenas uma dessas estruturas: tem que ser todas as três ao mesmo tempo. Além disso, a hegemonia mundial se expressa em normas, instituições e mecanismos universais que estabelecem regras gerais de comportamento para os Estados e para as forças da sociedade civil que atuam além das fronteiras nacionais e apoiam o modo de produção dominante (COX, 2007, p. 118-119).

O conceito de hegemonia do enfoque neogramsciano foi resgatado por alguns autores do campo de estudos da hidropolítica tendo em vista reformular o arcabouço conceitual da hidro-hegemonia como uma ferramenta de análise crítica e abrangente da hidropolítica conectando os níveis local, regional e global (SELBY, 2007; WARNER, 2008; SNEDDON, 2013; MENGA, 2016). Neste particular, Selby (2003) propôs analisar a economia política da água dentro do sistema produtivo capitalista mundial focando no caráter específico da relação entre Estado e diferentes grupos sociais e a forma nas quais os padrões estruturados das interações políticas e econômicas globais acabam produzindo e reproduzindo problemas hídricos locais (SELBY, 2003).

O enfoque neogramsciano da hidropolítica global busca superar a compreensão reducionista do conflito e cooperação entre Estados soberanos em bacias fluviais compartilhadas conectando os níveis doméstico, regional e o global como a interação entre forças sociais que expressam lutas hegemônicas em múltiplas camadas (WARNER; ZEITOUN, 2008; WARNER, 2012). Assim, a hidro-hegemonia pode ser analisada em sua dimensão global ou transnacional como a formação de blocos históricos ou projetos hegemônicos que são

acompanhados da ascensão de uma elite discursiva nos níveis nacional, internacional e transnacional (SELBY, 2007; WARNER, 2008; CONKER, 2016).

No âmbito doméstico dos Estados, a hidro-hegemonia refere-se a liderança sobre os assuntos hídricos exercida por uma classe ou grupo social. A hidro-hegemonia em nível regional se refere-se à influência e preponderância que um Estado ribeirinho exerce sobre os países vizinhos em um curso de água, bacia fluvial ou região e decorre da situação de interdependência assimétrica determinada pela economia política mundial e fatores geopolíticos. Finalmente, a cobertura global da hidro-hegemonia diz respeito às forças na economia política da governança global da água que repercute nas relações entre os Estados em uma região específica (WARNER, 2008).

A análise da hidro-hegemonia na estrutura da governança global assinala o papel do poder e das interações entre os Estados e atores não-estatais na sociedade civil. Desse modo, a estrutura da hidro-hegemonia em nível global pode ser vista como o reflexo das correlações de força entre setores econômicos e políticos hegemônicos e subordinados na sociedade civil que definem o modelo de gestão e desenvolvimento hídrico a ser perseguido e das prioridades na exploração, alocação e conservação dos recursos hídricos.

O nível da governança global envolve a realização de grandes conferências e fóruns globais sobre a temática hídrica que servem como veículo de transferência do discurso hegemônico e estabelecem diretrizes que repercutem na criação de regimes jurídicos e instituições internacionais em nível regional e doméstico tendo em vista conciliar interesses antagônicos e reduzir a incidência de conflitos. Neste contexto, as organizações internacionais e agentes privados exercem grande influência na definição de uma agenda global que propicia a formação de consensos sobre a universalização e harmonização das normas e modelos de gestão hídrica que são difundidos tendo em vista mitigar os riscos dos investimentos que exigem o apoio dos Estados e de instituições financeiras multilaterais (WARNER, 2008).

O discurso constitui base de projetos hegemônicos que atendem os interesses da classe dirigente e incorpora os interesses dos subordinados dentro de uma ideologia que se expressa em termos universais sustentada e transformada pela mudança da economia política (OVERBEEK, 1993; OVERBEEK; VAN DER PIJL, 1993).² O discurso hegemônico é fruto da elaboração de intelectuais formada por uma elite de técnicos, especialistas, cientistas e burocratas do setor hídrico que é denominada por alguns autores como “hidrocracia”. Essa elite

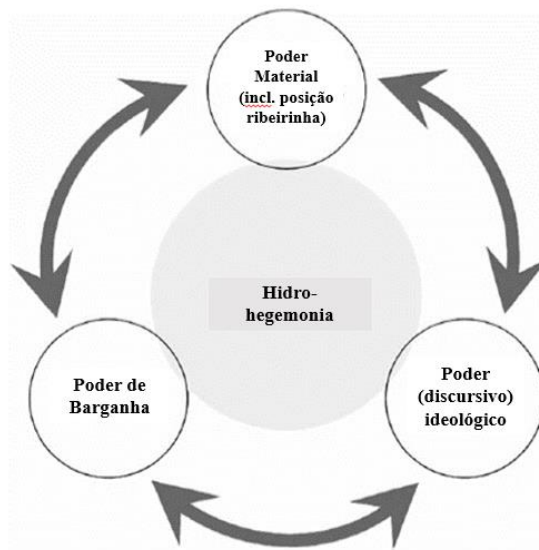
² Na literatura da economia política global, os projetos hegemônicos também são chamados por alguns autores neogramscianos de “conceito abrangente de controle” (OVERBEEK, 1993).

intelectual reúne-se em fóruns mundiais que estabelecem o conhecimento, ideias, valores, normas e práticas dominantes e as políticas legítimas que influenciam a elaboração de políticas públicas nacionais e regimes internacionais (ALLAN, 2001; MIRUMACHI, 2015).

As ideias e discursos sobre a temática hídrica associados a projetos hegemônicos constituem o que Allan (2001) chama de “discurso autorizado” (*sanctioned discourse*) difundido por organizações e agências internacionais (ALLAN, 2001). O discurso das “guerras hídricas” (TROTIER, 2003), da “crise”, do “desenvolvimento”, da “gestão integrada”, da “bacia hidrográfica como unidade de gestão” e da “participação das partes interessadas” (*stakeholders*) na governança das águas são alguns exemplos encontrados na literatura do campo de estudos da hidropolítica que são associados a projetos hegemônicos (WARNER, 2008).

De acordo com Menga (2016), a hidro-hegemonia sob uma perspectiva neogramsciana poderia ser definida como “o êxito de um ribeirinho em impor um discurso que preserva seus interesses e evita mudanças no controle dos recursos hídricos compartilhados” (MENGA, 2016, p. 411). Assim, inspirando-se no método das estruturas históricas de Robert Cox, ele propõe revisar o arcabouço conceitual da hidro-hegemonia colocando o conceito de hidro-hegemonia no centro de uma estrutura circular que assinala a relação dialética entre as diversas formas de poder que compõem a hidro-hegemonia (Fig. 4).

Figura 4 – Estrutura circular da Hidro-Hegemonia



Fonte: MENGA (2016).

No espaço das bacias fluviais, os interesses dos Estados ribeirinhos definidos em sua política externa condicionam os conflitos e o estabelecimento de instituições e regimes regionais de cooperação transfronteiriça para gerir os recursos hídricos compartilhados. A política externa é percebida como resultado de uma formação de classe e estratégia dentro de um país baseada em um modelo de desenvolvimento hegemônico regulado por instituições. As assimetrias estruturais econômicas e geopolíticas junto com a definição dos objetivos estratégicos e dos interesses nacionais na política externa dos Estados ribeirinhos determinam quem é o hegemônico e condicionam a forma como os recursos hídricos são utilizados, distribuídos e alocados (WARNER, 2008).

A dimensão transnacional da hidropolítica no espaço das bacias fluviais compartilhadas é destacada no papel do financiamento internacional e a participação de corporações na construção e operação de projetos de desenvolvimento local e integração regional. A atuação dessas forças transnacionais colaboraria para assimilação de projetos hegemônicos pelos Estados e caracterizaria o processo que Gramsci chamou de “revolução passiva”, isto é, a assimilação de uma nova ordem criada externamente (COX, 2007). Os agentes transnacionais atuam como forças hegemônicas por meio da cooperação internacional fornecendo capacitação técnica e financiamento de projetos de desenvolvimento que influenciam a formulação das políticas hídricas nacionais por meio do discurso da reforma institucional, do desenvolvimento e do aumento da eficiência no setor hídrico com a privatização da infraestrutura de serviços públicos (WARNER, 2008).

Compondo o cenário da hidropolítica global, observa-se que a sociedade civil pode favorecer ou opor-se a projetos hegemônicos estabelecidos em acordos e regimes internacionais e influenciar a política externa dos Estados ribeirinhos por meio da contestação tanto em nível subnacional quanto em nível transnacional através do lobby, organização de protestos, processos judiciais e articulação com aliados internacionais para pressionar os governos a mudar a política hídrica externa (CASCÃO; ZEITOUN, 2010; WARNER; ZAWHARI, 2012; HENSENGERTH, 2015; CONKER, 2016; ZEITOUN et al, 2017). A contestação transnacional no âmbito da hidropolítica regional foi explorada por Conker (2016) no caso do projeto de construção da barragem Ilisu pela Turquia, na bacia dos rios Tigre e Eufrates na região do Oriente Médio, evidenciando que, embora os agentes não-estatais sejam despojados do poder material dos Estados, eles podem recorrer a táticas e estratégias de negociação e construção de discursos em negociações internacionais e no processo decisório para alcançar seus interesses (CONKER, 2016).

Portanto, a análise da hidro-hegemonia sob o enfoque neogramsciano permite compreender como os projetos de desenvolvimento dos Estados, as políticas hídricas nacionais interna e externa, os discursos hegemônicos, as instituições e os regimes internacionais que compõem o arcabouço da governança global da água condicionam os interesses e a competição pela exploração dos recursos hídricos compartilhados. Tal abordagem propicia uma compreensão mais aprofundada do papel dos Estados, dos atores não-estatais, da sociedade civil, das instituições internacionais e dos discursos na hidropolítica em suas múltiplas camadas e dimensões espaciais, evidenciando que os conflitos e a institucionalização da cooperação em bacias fluviais compartilhadas estão intimamente relacionadas as contradições e a mudança da ordem geopolítica e econômica mundial.

1.5. CONCLUSÃO

As guerras por água são um mito difundido no final da década de setenta como risco à segurança internacional que apontou para a necessidade de estudar as relações entre os Estados que compartilham recursos hídricos. O campo de estudos da hidropolítica internacional adotou abordagens teóricas tradicionais da disciplina de Relações Internacionais. Enquanto a abordagem realista da hidropolítica enfatiza o potencial de conflito e das “guerras hídricas”, as abordagens neoliberais-institucionalistas assinalam o potencial cooperativo dos recursos hídricos como instrumento de pacificação internacional.

Por outro lado, a análise da hidropolítica sob uma perspectiva crítica proporciona uma compreensão mais ampla e não determinista dos conflitos e da cooperação hídrica em nível internacional ao explicar como diversos fatores geográficos, sociais, econômicos, políticos, históricos e culturais condicionam o controle e a distribuição dos recursos hídricos compartilhados entre os Estados. O arcabouço conceitual da hidro-hegemonia concebido pelo Grupo Londrino de Pesquisa Hídrica buscou superar a dicotomia entre “guerra e paz” nas interações entre Estados ribeirinhos e compreender como diversas formas de poder influenciam a governança das bacias fluviais compartilhadas.

O conceito de hegemonia do enfoque neogramsciano das relações internacionais foi resgatado por alguns autores do campo de estudos da hidropolítica como uma ferramenta de análise crítica e abrangente da hidropolítica conectando os níveis local, regional e global. Observa-se que no âmbito interno dos Estados, a hegemonia na política hídrica é exercida por uma classe ou grupo social mediante estratégias de consenso e coerção. A hidro-hegemonia no nível regional é resultante da situação de interdependência assimétrica determinada por diversos

fatores geopolíticos e históricos, referindo-se a preponderância de Estado ribeirinho em um curso de água, bacia fluvial ou região. A hidro-hegemonia assegura a conformidade dos atores estatais e não-estatais subordinados aos interesses de desenvolvimento dos recursos hídricos compartilhados. Por outro lado, atores subordinados podem utilizar estratégias contra-hegemônicas para mudar uma situação de injustiça na distribuição da água.

A hidro-hegemonia no âmbito da governança global envolve a realização de grandes conferências e fóruns globais que veiculam discursos e estabelecem diretrizes que repercutem na criação de regimes jurídicos e instituições internacionais tendo em vista reduzir a incidência de conflitos em nível regional e local. Assim, as organizações internacionais e agentes privados que participam da governança global da água influenciam a definição das normas e modelos hegemônicos de desenvolvimento e gestão hídrica.

Diante das múltiplas e diversas vertentes teóricas do estudo da hidropolítica, conclui-se que o enfoque neogramsciano da economia política mundial é a abordagem que melhor contribui para desmitificar os conflitos geopolíticos por recursos hídricos ao adotar uma visão abrangente e histórica das interações entre os Estados que compartilham recursos hídricos. Seguindo essa trilha, no próximo capítulo procuramos compreender como as crises e mudanças estruturais da ordem mundial repercutiram na economia política da água e nos modelos hegemônicos de gestão e desenvolvimento dos recursos hídricos.

CAPÍTULO 2

ÁGUA E DESENVOLVIMENTO

2.1. INTRODUÇÃO

Depois da Segunda Guerra Mundial o impacto da atividade humana no meio ambiente atingiu velocidade e escala planetária sem precedentes como resultado da obsessão pelo controle da natureza e desenvolvimento econômico. O crescimento da população e da urbanização proporcionado pelo avanço científico e tecnológico resultaram no aumento do consumo e degradação dos recursos naturais a partir da segunda metade do século XX e na alteração substancial os sistemas biofísicos e paisagem natural do planeta Terra. Essa fase, que vem sendo chamada de “Grande Aceleração” por alguns cientistas, foi tão intensa depois de 1950 que poderia ser considerada o início da transição do Holoceno para o Antropoceno, uma nova época geológica na qual a atividade humana é a principal força motriz por trás da transformação da natureza (STEFFEN et al, 2015).

As mudanças climáticas provocadas pela ação humana são uma das principais consequências do processo de degradação ambiental que exerce pressão no funcionamento do ciclo hidrológico e repercute na variação no regime de chuvas que provoca a alteração da vazão e recarga de rios, lagos e aquíferos. Essas mudanças trazem consigo o risco da ocorrência de eventos extremos como secas prolongadas, cheias e inundação de regiões litorâneas e a redução da disponibilidade dos recursos hídricos e da qualidade da água que podem ter sérias consequências para a saúde, produção de alimentos e a geração de energia, prejudicando a manutenção do padrão de vida e consumo nas regiões mais ricas do planeta e sobretudo as populações que habitam regiões mais vulneráveis.

O cenário de incerteza quanto à disponibilidade da água suficiente e de qualidade para suprir as necessidades humanas e dos ecossistemas é uma preocupação cada vez mais presente nos fóruns mundiais. Durante a última crise econômica mundial em 2008, líderes políticos e empresariais reunidos no Fórum Econômico Mundial chamaram a atenção para a situação da água doce no mundo tendo em vista conscientizar a sociedade sobre a interconexão entre a água, crescimento econômico e a segurança alimentar-energética. No ano seguinte, foi lançado o panfleto “*The Bubble Is Close to Bursting: A Forecast of the Main Economic and Geopolitical Water Issues Likely to Arise in the World during the Next Two Decades*” (A bolha está perto

de estourar: uma previsão das principais questões hídricas geopolíticas e econômicas que surgirão provavelmente no mundo nas próximas duas décadas) apontando que no futuro próximo a água seria o único limite natural ao desenvolvimento em virtude do aumento exponencial no consumo de água nos últimos cinquenta anos e dos problemas estruturais na maneira como a água é gerenciada na teia da economia global (WEF, 2009).

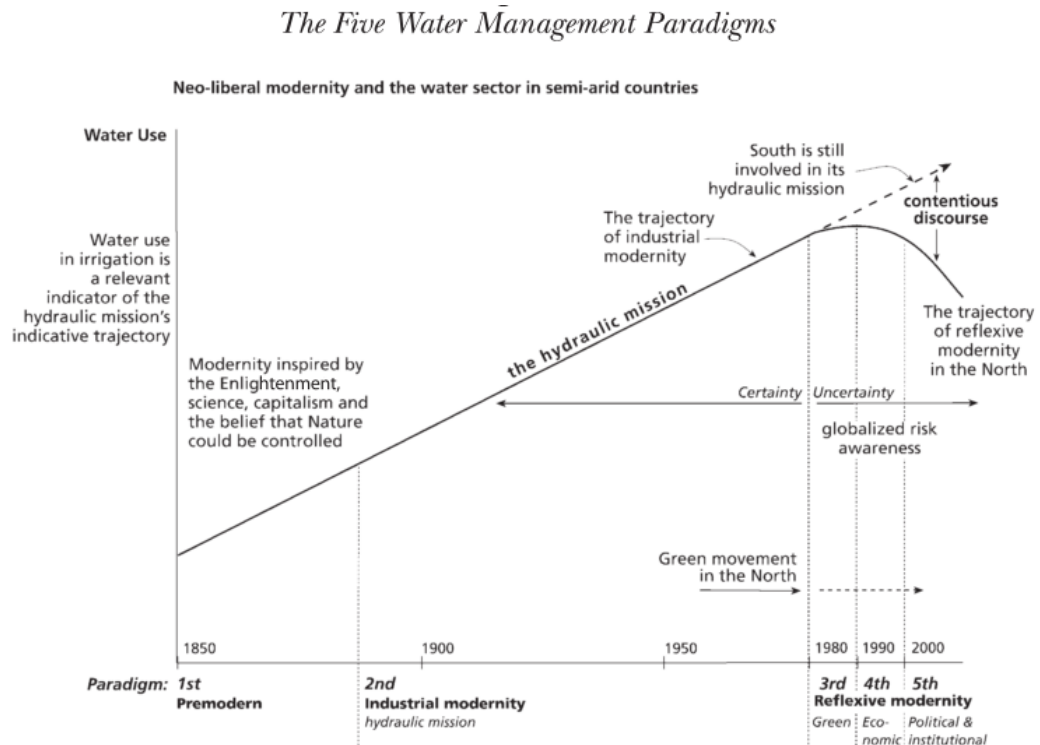
Neste capítulo, dividido em duas seções, pretende-se compreender como as crises e mudanças estruturais da ordem mundial a partir da segunda metade do século XX repercutiram na economia política da água e nos modelos hegemônicos de gestão e desenvolvimento hídrico. Destaca-se a transição do paradigma hidráulico-estatal de desenvolvimento e gestão dos recursos hídricos do segundo pós-guerra para o modelo do desenvolvimento sustentável da globalização neoliberal-ambiental, a fim de compreender de que maneira essa inflexão reflete as contradições que estão na raiz da recente crise hídrica.

2.2. A GRANDE TRANSFORMAÇÃO DA NATUREZA

Ao longo da história cada época foi caracterizada por revoluções tecnológicas, científicas e culturais que transformaram o modo como nos relacionamos com o meio ambiente e exploramos os recursos naturais. A compreensão dialética da economia política da água que abordamos no capítulo anterior sugere que os interesses na exploração dos recursos hídricos são reflexo do modo de produção e consumo dominante e do avanço científico, tecnológico e cultural das sociedades modernas. Portanto, o modo como a água é valorada, administrada e distribuída na sociedade é determinado pela cultura, o estilo de vida, a ética e pelas relações de poder associadas a determinada ordem econômica, social e política em dada época histórica.

Allan (2004; 2005) dividiu a trajetória da evolução dos padrões modernos de desenvolvimento e gestão hídrica em cinco paradigmas que moldaram o arcabouço ideológico, normativo e institucional da política hídrica nacional e internacional chamando a atenção para as diferentes trajetórias seguidas pelos países dos hemisférios Norte e do Sul a partir da década de oitenta do século passado (Fig. 5). Esses paradigmas de gestão e desenvolvimento hídrico determinaram o modo como Estados valorizam a água e seus usos e definiram os discursos na política hídrica doméstica e internacional (MIRUMACHI, 2012).

Figura 5 – Paradigmas de gestão hídrica



Fonte: ALLAN (2005).

O modelo de gestão hídrica da modernidade industrial foi difundido mundialmente a partir do século XIX quando a ordem mundial era sustentada pelo imperialismo e o colonialismo britânico que tinha o “internacionalismo liberal” como projeto hegemônico (GILL, 2008). Esse projeto hegemônico teve enormes consequências ambientais na medida em que as riquezas naturais de várias regiões do planeta viraram matéria prima para suprir o processo de modernização e industrialização das metrópoles coloniais. A modernização e o progresso tecnológico sustentaram o discurso da superioridade da civilização ocidental e a dominação colonial por meio do desenvolvimento da irrigação nas colônias britânicas e francesas. Tanto os modelos de regulação e gestão da água quanto ideias conservacionistas que foram impostas e concebidas nas colônias foram sendo assimiladas pelas metrópoles na tentativa de gerenciar de forma mais eficiente a extração dos recursos naturais (CLAPP; DAUVERGNE, 2005).

A industrialização e secularização da sociedade produziu uma concepção instrumental e utilitarista de gestão da água. O conhecimento moderno sobre a água, sintetizado pela hidrologia, tornou-se universal e permitiu o avanço do controle humano sobre a natureza e o território nos tempos modernos (LINTON, 2010). Com o progresso científico e tecnológico, a gestão da água deixou de ser vista como uma questão local e passou a ser tratada em escala

nacional e regional com estruturas de regulação e decisão sobre sua utilização sendo tomadas em locais cada vez mais distantes de onde a água era utilizada (MOLLE, 2009).

O paradigma hegemônico de gestão das águas da modernidade industrial foi caracterizado pela percepção da água como recurso abundante, a busca pela ampliação da oferta e o consumo predatório. Esse modelo foi impulsionado pela chamada “missão hidráulica” assumida pelo Estado-nacional que teve como consequência a poluição e degradação dos cursos de água e superexploração dos recursos naturais. O Estado assumiu a responsabilidade pela universalização do acesso a água potável por meio do serviço público de abastecimento e da construção de grandes obras de infraestrutura hídrica tendo em vista o desenvolvimento da produção agrícola e energética. Esse modelo de desenvolvimento e gestão dos recursos hídricos pode ser chamado de **hidráulico-estatal**, uma vez que a principal característica desse modelo é a responsabilidade assumida pelo Estado na regulação da alocação e distribuição dos recursos hídricos, na definição das prioridades da política hídrica e na administração dos conflitos (ALLAN, 2004, 2005; LOPES, 2009).

O avanço da missão hidráulica deu origem a uma elite de profissionais técnicos, sobretudo hidrólogos e engenheiros, que lideraram estudos e obras públicas de infraestrutura hídrica. O conjunto de profissionais da burocracia hidráulica ou “hidrocracia” tornou-se influente na definição das políticas nacionais e internacionalizou-se nos séculos seguintes, especialmente durante a “revolução verde” e o processo de industrialização dos Estados periféricos (MOLLE; MOLLINGA; WESTER, 2009). Várias sociedades científicas e profissionais compostas por especialistas técnicos na construção de barragens, canais, sistemas de irrigação de grande escala e outras formas de infraestrutura, bem como corporações multinacionais dedicadas a projetar e construir grandes obras de infraestrutura e produzir equipamentos, tais como a Associação Internacional de Ciências Hidrológicas (IAHS), dedicada a expandir o conhecimento científico sobre hidrologia, a Comissão Internacional sobre Grandes Barragens (ICOLD) e a Associação Internacional de Engenharia e Pesquisa Hidráulica (IAHR) surgiram ao longo do século XX como resultado do desenvolvimento científico-tecnológico do setor hídrico (CONCA, 2006; VARADY; MEEHAN; MCGOVERN, 2008; NEWTON, 2014).

Após a Primeira Guerra mundial a ordem mundial capitalista entrou em crise e deu espaço para a ascensão de uma nova ordem que foi liderada pelos Estados Unidos no ocidente e pela União Soviética no âmbito do bloco socialista no segundo pós-guerra. A fase de ascensão da hegemonia dos Estados Unidos como potência hegemônica mundial é definido como “Paz Americana”. A ascensão dos Estados Unidos como potência mundial foi sustentada por um

“bloco histórico internacional” de base fordista e pela internacionalização do modelo econômico do *New Deal*, programa implementado como estratégia de superação da Grande Depressão na década de 1930, inspirado em uma política econômica planejada e intervencionista de inspiração keynesiana (COX, 1986; GILL, 2008) amparada pelo “liberalismo incrustado” e a legitimidade do Estado de bem-estar (RUGGIE, 1982).

O paradigma hidráulico-estatal de desenvolvimento e gerenciamento dos recursos hídricos ganhou impulso e experimentou seu apogeu com a recuperação da economia nos Estados Unidos após a crise de 1929 com a política do *New Deal* que instituiu a iniciativa da Autoridade do Vale do Tennessee (*Tennessee Valley Authority* ou TVA na sigla em inglês) em 1933, como uma agência governamental autônoma com poderes de expropriar terras e uma estratégia de desenvolvimento econômico regional de superação da pobreza em uma área marginalizada da região sul dos Estados Unidos. O TVA implantou o gerenciamento da bacia hidrográfica e a construção de grandes obras hidráulicas com múltiplos propósitos tendo em vista a regulação do o fluxo das águas e a geração de energia que serviu para robustecer a fabricação de armamentos durante a Segunda Guerra (MCCULLY, 2001).

A construção de grandes barragens na União Soviética foi liderada pelo Instituto de Projetos Hídricos e esses grandes empreendimentos foram realizados utilizando a força de trabalho compulsória de dissidentes do regime. A primeira grande barragem hidroelétrica na União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), considerada a mais potente do mundo quando foi inaugurada, em 1932, foi construída no Rio Deniper e inundou uma extensa área da Ucrânia. Depois da Segunda Guerra, uma série de barragens foram construídas na Rússia como parte do “Grande Plano de Stálin para Transformação da Natureza”. Nos Estados Unidos, a *Hoover Dam*, barragem construída sobre o Rio Colorado na divisa entre os estados de Arizona e Colorado, inaugurada em 1935, deu início a era das grandes barragens no ocidente ao se tornar símbolo de modernidade e desenvolvimento econômico (MCCULLY, 2001; CONCA, 2006).

Em 1949, o presidente dos Estados Unidos, Henry Truman, proferiu um discurso que definiu a separação entre países pelo nível de desenvolvimento, substituindo a antiga relação hierárquica que se fazia entre colonizadores-colonizados. Assim, o sistema imperialista de submissão das colônias às metrópoles seria trocado pela ideia de uma nova ordem mundial na qual todos os Estados seriam formalmente iguais. Em consequência, o mesmo desenvolvimento econômico que ocorreu nas metrópoles deveria ser reproduzido em todas as partes do mundo e ao Estado nacional foi atribuído o papel de vetor do crescimento econômico, prevenção de instabilidades na economia e correção dos desequilíbrios sociais. A Doutrina Truman inaugurou uma nova era na política externa dos Estados Unidos voltada para a cooperação técnica como

acessório da política de segurança militar e, com o passar do tempo, o termo subdesenvolvido foi substituído pelo eufemismo “em desenvolvimento” para significar a qualidade do país ou região cuja economia ainda não alcançou o nível da América do Norte ou Europa Ocidental (RIST, 2002).

O debate sobre o “desenvolvimento” que surgiu nesse período associou as ideias de modernização e crescimento econômico. A noção de desenvolvimento era então associada ao ideal de progresso e modernização difundido na cultura ocidental a partir do século XVIII pela influência do pensamento iluminista e se traduziu na concepção da sociedade europeia como uma forma superior de civilização. Em termos econômicos, o desenvolvimento era compreendido como modernização e industrialização capitalista, ou seja, o aumento da produtividade da força de trabalho, a acumulação de riqueza e progresso técnico tendo como finalidade a satisfação de todas as necessidades humanas (FURTADO, 2000).

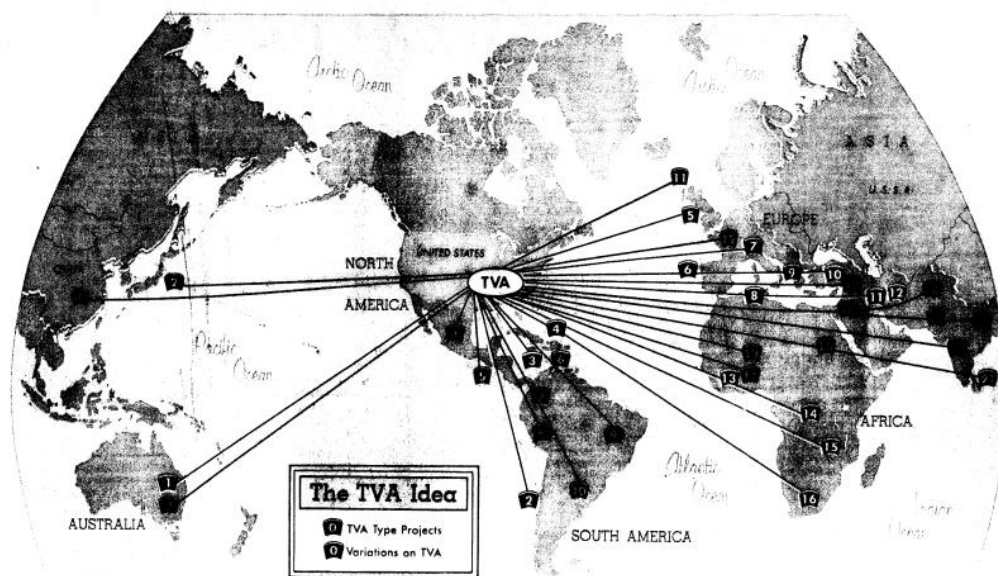
A noção de desenvolvimento como modernização e crescimento econômico foi a base ideológica do paradigma hidráulico-estatal de desenvolvimento do pós-guerra. A construção de grandes projetos de desenvolvimento hídrico foi uma das características da rivalidade entre os Estados Unidos e a União Soviética e da política de cooperação internacional para o desenvolvimento durante a guerra-fria. As atividades da burocracia dos Estados Unidos estavam em sintonia com as estratégias geopolíticas e hegemônicas de conter a difusão do socialismo soviético em suas áreas de influência por meio do convencimento dos benefícios do desenvolvimento econômico capitalista e da transferência de recursos financeiros e assistência ao desenvolvimento na forma de planejamento e novas tecnologias (SNEDDON, 2015).

O presidente Truman associou a assistência estrangeira para o desenvolvimento a reprodução do modelo do TVA em várias bacias hidrográficas ao redor do mundo com a transferência da tecnologia dos EUA. Assim, o desenvolvimento hídrico converteu-se em tema central da cooperação técnica e do investimento externo. A experiência TVA foi importada para vários lugares do mundo (Fig. 6), inspirando a criação da Comissão do Vale do São Francisco no Brasil, em 1948, e a concepção do aproveitamento dos recursos hídricos que inspirou a construção da hidrelétrica binacional de Salto Grande na bacia do Rio Uruguai (BURSZTYN; BURSZTYN 2012; CATULLO, 2014), como veremos no último capítulo deste estudo.

A experiência estadunidense de desenvolvimento da bacia hidrográfica foi propagada em todo mundo como uma alternativa ao modelo soviético autoritário de desenvolvimento hídrico por ser considerada uma versão mais democrática de gerenciamento das bacias fluviais e gestão territorial. O modelo de desenvolvimento hídrico norte-americano foi difundido

principalmente pelo Banco Mundial, na obra *TVA: Democracy in march* de David Lilienthal, no financiamento de empreendimentos em rios internacionais (EKBLADH, 2002).

Figura 6 – Projetos de desenvolvimento de bacia hidrográfica inspirados no TVA



Magic Letters – The TVA model's global reach, 1959 (*Milwaukee Journal*)

Fonte: EKBLADH (2002).

O desenvolvimento hídrico era incentivado principalmente pelas agências especializadas do sistema ONU reunidas em torno Conselho Econômico e Social (ECOSOC) e as Comissões Econômicas regionais³ onde as teorias da dependência floresceram no pós-guerra, e sobretudo a partir da década de sessenta com as “Décadas do Desenvolvimento” e a atuação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) que institucionalizou a coordenação e o financiamento (D’ SOUZA, 2015). Os megaprojetos de construção de grandes barragens com múltiplos propósitos foram a forma preferida de assistência e cooperação econômica para o desenvolvimento e contribuiu para expansão mundial do paradigma de gestão hidráulico-estatal de gerenciamento hídrico e a penetração das grandes potências mundiais nas regiões da Ásia e da África durante o processo de descolonização do pós-guerra (SNEDDON, 2015).

³ Comissão Econômica e Social para Ásia e o Pacífico (ESCAP), Comissão Econômica para a África (ECA), Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Comissão Econômica e Social para a Ásia Ocidental (ECWA) e a Comissão Econômica para Europa (CEPE). As décadas do desenvolvimento foram as seguintes: 1º (1961-70), 2ª (1971-80) e 3ª (1981-90).

Durante a conjuntura de instabilidade e conflito no cenário internacional surgiram estratégias concorrentes e projetos distintos como alternativas ao capitalismo monopolista dos países centrais e à planificação socialista. A primeira opção alternativa de desenvolvimento econômico independente surgiu na América Latina, região que se destacou a partir dos anos 1930 devido ao contexto econômico desfavorável para o comércio internacional e a ascensão de governos populistas.

No período entre guerras, o modelo perseguido pelos Estados da periferia capitalista inspirado na Teoria da Dependência desenvolvida por Raul Prebisch no âmbito da Comissão Econômica das Nações Unidas para América Latina e Caribe (CEPAL) no final da década de 1940, se deu por meio do protecionismo e uma estratégia de desenvolvimento nacional autônomo de modernização que ficou conhecida como “nacional-desenvolvimentismo” (IORIS, 2009; RAUSCH, 2016). O modelo de desenvolvimento latino-americano consistiu na industrialização por substituição de importações (ISI) por meio de medidas protecionistas que impuseram barreiras ao capital estrangeiro e aos produtos manufaturados importados.

A modernização das economias latino-americanas foi alcançada com a urbanização, a industrialização e do fortalecimento dos mercados nacionais, tendo a política hídrica nacional papel central nos projetos nacionais de desenvolvimento. Grandes países como Brasil, México e Argentina, que antes dependiam da demanda de produtos primários dos países centrais, buscaram transformar a matriz econômica de perfil agroexportador dependente de relações comerciais desiguais com os países centrais na economia internacional e superar os obstáculos impostos ao desenvolvimento socioeconômico pela via da industrialização.

A conquista da independência política pelas colônias asiáticas e africanas também produziram transformações decisivas nas economias nacionais e na estrutura produtiva mundial e as novas nações independentes também buscaram o desenvolvimento econômico através da industrialização, seguindo o exemplo de ISI dos países latino-americanos visando abastecer o mercado interno. A conferência de Bandung, realizada em 1955, marcou a emergência desses países do terceiro mundo e das propostas alternativas impostas pela divisão bipolar. Os países não alinhados sugeriram políticas econômicas convergentes e assumiram a cooperação internacional como estratégias para o desenvolvimento econômico e social.

O relativo êxito da política de modernização da economia latino-americana inspirou grande parte das ex-colônias da África e da Ásia e o desenvolvimento se tornou o objetivo consensual buscado por todos os países no mundo dividido entre áreas de influência das duas grandes potências e pelo enfrentamento ideológico entre capitalismo e comunismo durante a

guerra-fria, sendo usado como justificativa para cooperação internacional e da ajuda externa aos países das respectivas regiões de influência das potências rivais (RIST, 2002).

O modelo de desenvolvimento hidráulico-estatal que dirigiu a cooperação internacional no século XX começou a ser interrogado com conscientização ambiental e a crise do fordismo e do estado de bem-estar nos países do Norte. Diversos fatores que contribuíram para montar o cenário catastrófico e trágico que mobilizou ascensão da preocupação com problemas ambientais. A mudança na perspectiva da exploração dos recursos naturais foi estimulada sobretudo pela conjuntura da década de 1960, marcada pela corrida espacial que registrou pela primeira vez uma imagem espacial do “planeta azul”, a crescente integração produtiva e comercial que trouxe a noção de interdependência e percepção da dimensão ecossistêmica e da natureza cumulativa dos problemas ambientais (CLAPP; DAUVERGNE, 2005).

A publicação de livros populares como *Silent Spring* (1962) – Primavera Silenciosa - de Rachel Carson e estudos malthusianos como *Population Bomb* (1968) – Bomba Populacional - de Paul Ehrlich, o artigo *Tragedy of Commons* – Tragédia dos Comuns - de Garret Hardin (1968) e o relatório *Limits to Growth* (1972) – Limites do Crescimento - do Clube de Roma destacaram o risco da explosão demográfica e a superexploração dos recursos naturais associados a crises econômica e energética. Além disso, ameaça de catástrofe nuclear, a poluição atmosférica transfronteiriça da chuva ácida e a degradação dos cursos de água causada pela rápida industrialização foram algumas das razões que levaram a conscientização ambiental e o surgimento de movimentos sociais e organizações não governamentais (ONGs) nos países do Norte dedicadas a denúncia e busca de soluções para problemas ambientais em âmbito internacional (CLAPP; DAUVERGNE, 2005).

A dimensão do impacto das atividades humanas na biosfera depois da revolução industrial pode ser notada na alteração do fluxo das águas continentais. Os cursos de água foram alterados de forma dramática com o desmatamento, superexploração e poluição dos mananciais e a fragmentação das bacias fluviais com a construção de infraestrutura hídrica e desenvolvimento agrícola. Mais de 40 mil grandes barragens foram construídas desde 1950, alterando os ecossistemas aquáticos, a biodiversidade, fluxo de sedimentos, nutrientes e o movimento das espécies e a disponibilidade das águas em vários lugares do mundo (ROCKSTÖM *et al.*, 2014), além de provocar o deslocamento forçado de milhares de pessoas.

A poluição e a degradação dos cursos de água foram alguns dos efeitos da busca descomedida pelo desenvolvimento econômico que em meados do século passado sinalizaram a necessidade de reflexão sobre o impacto destrutivo da atividade humana na biosfera. A

preocupação com a crise hídrica surgiu inicialmente nos Estados Unidos e partiu da avaliação quantitativa da demanda futura por água em razão da expectativa de crescimento econômico e melhoria do padrão de vida da população. A redução da oferta de água doce corresponderia ao aumento da escassez de água em termos quantitativos quanto qualitativos causada pela poluição e o aumento da demanda impulsionada pela urbanização, industrialização, crescimento demográfico e a mudança no uso da terra (LINTON, 2010; TROTTIER, 2008).

Além disso, a exploração das águas do Mar Aral pela União Soviética na Ásia Central, que resultou na redução de mais da metade da área desse grande lago transformado em três lagos menores de águas salinizadas é uma das catástrofes provocadas pelo uso intensivo e transposição das águas que serviram de alerta das consequências ecológicas do paradigma hidráulico de desenvolvimento (MCCULLY, 2001). Neste contexto, a abundância natural de água começou a ser reexaminada indicando que o consumo humano estaria ultrapassando a reposição dos aquíferos devido a superexploração e deterioração dos cursos de água com a poluição e contaminação, criando situações de escassez artificial de água doce em muitas partes do mundo (LOPES, 2009).

A incerteza e insegurança provocada pela consciência da finitude dos recursos naturais e a percepção do risco da deterioração das condições ambientais para a sobrevivência humana disseminou a reflexão sobre o modelo de gestão e desenvolvimento hídrico e estimulou a difusão da preocupação com o risco de uma crise hídrica de proporções mundiais. O receio do impacto da crise ambiental no bem-estar da população e segurança dos países desenvolvidos desviou o curso do modelo de desenvolvimento planejado dos recursos hídricos e a necessidade de ampliação da oferta de água para abastecer o progresso da sociedade urbana-industrial em direção à tentativa de regular a competição pela utilização e distribuição dos recursos hídricos escassos no contexto da economia globalizada (SCHMIDT, 2012).

2.3. A CRISE E A MERCANTILIZAÇÃO DA ÁGUA

A ordem mundial no pós-guerra fria passou a ser desafiada pela globalização econômica e a ascensão da democracia liberal como projeto hegemônico. Esse novo estágio de desenvolvimento do capitalismo mundial foi caracterizado por avanços científicos e tecnológicos, as revoluções na informática e nos transportes, e a derrota da alternativa socialista e dos movimentos de libertação nacional (ROBINSON, 2004). Após o colapso do bloco socialista no final da década de 1980 e a aceleração da globalização produtiva e financeira proporcionada pela tecnologia informática e de transportes houve uma mudança na regulação

da economia mundial e um aumento extraordinário da escala global do sistema produtivo com a liberalização do comércio e investimento transnacional que criaram condições para uma série de mudanças na ordem econômica mundial que boicotaram a intervenção do Estado na atividade econômica.

A crise da década de setenta desencadeada pela quebra unilateral dos acordos de Bretton Woods pelos Estados Unidos e os choques energéticos que elevaram os preços do petróleo (1973-1979) tiveram como consequência a volatilidade do câmbio, o crescimento no déficit da sua balança comercial e o aumento do endividamento dos países, criando um ambiente de concorrência e instabilidade crônica da economia internacional que perdura até hoje.

A mudança na ordem econômica e política mundial intensificou o processo de globalização com a formação de blocos econômicos regionais e a desregulamentação dos mercados. Para Cox (1999), esse processo foi desencadeado pela internacionalização da produção que significou a integração do processo produtivo em escala transnacional expandida por meio do investimento direto ou financeiro e a internacionalização do Estado que implicou na priorização pelos governos nacionais das instituições que são ligadas a economia globalizada (COX, 1999).

O novo padrão hegemônico de desenvolvimento que se tornou hegemônico foi caracterizado pela rejeição das políticas estatais protecionistas e intervencionistas. Nos países desenvolvidos, essa mudança significou a erosão do estado de bem-estar e a introdução de arranjos flexíveis e precários de trabalho. A ascensão de políticas econômicas de inspiração liberal durante os governos de Margareth Thatcher e Ronald Reagan, no Reino Unido e os Estados Unidos respectivamente, recomendava a desregulação, desburocratização, a abertura dos mercados e a liberalização do comércio para estimular a integração dos países à economia mundial.

Neste ínterim, os Estados periféricos passaram a estar cada vez mais submetidos aos caprichos das políticas monetária, fiscal e cambial determinadas pelo capital transnacional. No final dos anos oitenta, a doutrina de conversão dos países periféricos ao capitalismo neoliberal foi prescrita em programas de ajuste macroeconômico como receita para transição dos países que faziam parte do bloco socialista em recomendações compulsórias de políticas econômicas que ficaram conhecidas na América Latina como “Consenso de Washington”. Esse programa prescrevia a liberalização comercial, desregulação e desestatização como meios para alcançar o desenvolvimento.

As restrições à intervenção do Estado na economia e o aumento da influência dos agentes privados na política mundial junto com a preocupação com os riscos ambientais resultou na transição do paradigma hidráulico-estatal de gestão hídrica que caracterizou o pós segunda-guerra para o paradigma de regulação **neoliberal-ambiental**. Esse modelo de gestão e desenvolvimento hídrico caracteriza-se pela participação ativa dos atores econômicos privados na exploração, gerenciamento e no investimento em infraestrutura e fornecimento dos serviços públicos de água como consequência do processo de abertura comercial e desregulação da economia, incorporando a preocupação com as externalidades ambientais e sociais das atividades econômicas no discurso da responsabilidade socioambiental (ALLAN, 2005; LOPES, 2009; BAKKER, 2003).

As crises da dívida da década de oitenta e a imposição de ajustes estruturais pelas instituições financeiras internacionais como contrapartida em empréstimos, forçou os Estados a desestatizar suas empresas públicas de prestação de serviços essenciais básicos como eletricidade e fornecimento público de água e saneamento. Na América do Sul, o Chile foi precursor na aplicação das políticas neoliberais e serviu como laboratório da nova política hídrica ao adotar o mercado de águas e a privatização dos serviços públicos de abastecimento de água durante o regime autoritário de Augusto Pinochet na década de 1970 (BAUER, 1998). Argentina, Bolívia, Brasil e Uruguai também alteraram sua política hídrica na década de noventa, seguindo a onda da globalização neoliberal (IORIS, 2009; AMORIM, 2015).

A introdução do paradigma neoliberal-ambiental na política hídrica coincidiu com o crescimento da resistência popular à construção de grandes barragens e esquemas de irrigação e transposição de águas que passaram a ser contestados, sobretudo a partir dos anos 1980, com a emergência de uma onda de movimentos populares e coalizões de ativistas internacionais, cientistas, ambientalistas, defensores de direitos humanos, populações afetadas e povos indígenas de países do Norte e do Sul em várias partes do mundo, particularmente no Brasil, Índia e China (KHAGRAM, 2004; CONCA, 2006).

A globalização econômica e a conscientização ecológica apontaram para a necessidade de repensar o modelo de desenvolvimento e o fato de que dimensão mundial da interdependência hídrica não está restrita apenas a circulação hidrológica natural, mas também virtualmente ligada ao circuito da produção de mercadorias e ao comércio mundial. A escassez hídrica é uma condição natural em muitos lugares do planeta, especialmente nas regiões áridas, mas também pode ser socialmente fabricada. Há regiões úmidas onde existe água em abundância, mas os recursos hídricos podem ser distribuídos desigualmente entre diferentes

usuários, apropriados por setores econômicos privilegiados, ou ainda não estarem disponíveis quando se precisa deles.

A alocação dos recursos hídricos atende a necessidade do padrão de produção e consumo vigente, sendo que a irrigação responde por 70% do consumo global de água seguida do uso industrial (20%) e do abastecimento urbano (10%). O consumo de água varia de acordo com a renda dos países e é maior nos domicílios dos países de renda mais elevada do que nos de renda média ou baixa e o acesso a água é um indicador de desenvolvimento humano e fator primordial para saúde e a erradicação da pobreza (PNUD, 2006).

A ideia de “água virtual” que se baseia na teoria das vantagens comparativas da economia política clássica supõe que os Estados localizados em regiões com reduzida disponibilidade hídrica compensariam o seu déficit com a importação de alimentos e outros bens cuja produção demanda um alto consumo de água produzidos em países localizados em regiões úmidas e férteis, como é o caso de uma vasta porção da América do Sul. Assim, observa-se uma tendência cada vez maior de externalização da “pegada hídrica” nacional, isto é, o impacto no estoque global da proporção do seu consumo de água em um determinado território (HOEKSTRA; CAPAGAIN, 2008). Dentro dessa divisão internacional do trabalho, os países exportadores de commodities agrícolas e minerais da periferia do sistema capitalista seriam “celeiros do mundo” e exportadores de água por vocação. Essa linha de raciocínio em certo sentido implica a atualização do colonialismo e a perpetuação da situação subordinada dos países periféricas no sistema mundial aos interesses dos países industrializados.

A acentuação da desigualdade e o reconhecimento das contradições sociais provocadas pelas políticas liberalizantes na década de noventa modificou a concepção originária do desenvolvimento como industrialização e crescimento da atividade econômica dos países medido pela evolução do Produto Nacional Bruto (PNB). Como resultado de debates no âmbito das organizações internacionais, a noção do desenvolvimento como sinônimo de crescimento econômico foi substituído pela ideia de “desenvolvimento humano”, idealizada pelo célebre economista Amartya Sen, cuja medida é o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH associado ao bem-estar, à liberdade individual e à garantia de direitos dos cidadãos (SEN, 2002).

A noção de desenvolvimento humano sugere que o Estado deve observar a capacidade do indivíduo em dispor de meios para a sua própria prosperidade, as liberdades instrumentais e a justiça social, com a promoção da equidade demarcada pelo o tratamento das pessoas segundo suas diferenças e capacidades e a participação ativa dos indivíduos na formulação das políticas públicas que contribui para seu empoderamento. Esse paradigma liberal do desenvolvimento

inspirou a formulação de políticas sociais focalizadas dedicadas à redução da pobreza, da desigualdade e a ampliação do regime democrático, contribuindo assim para introdução da participação política dos indivíduos e atores não-estatais na formulação de políticas públicas.

O enfoque liberal do desenvolvimento que surgiu na década de noventa favoreceu o reconhecimento e a penetração de atores da sociedade civil nos processos de tomada de decisão em nível local e global. Atores não-estatais como ONGs, movimentos sociais e corporações privadas foram incluídos no processo decisório de elaboração de normativa das organizações internacionais tendo em vista conferir maior legitimação as políticas públicas (KALDOR, 2005, p. 107). Assim, o exercício da função de regulação da economia e do estímulo ao desenvolvimento econômico deixou de ser monopolizado pelo Estado e a cessão de poder e autoridade dos governos para os novos arranjos institucionais de “governança”, que vamos tratar no capítulo seguinte, foram reproduzidos no plano local e mundial como um dos principais reflexos da crítica à ineficiência do Estado formulada pelas doutrinas neoliberais.

A privatização dos serviços públicos de abastecimento de água e a proposta de estabelecimento de um mercado de águas se tornou a principal estratégia de combate à pobreza difundida na agenda de desenvolvimento das organizações internacionais. O processo de privatização da infraestrutura hídrica e dos serviços públicos de fornecimento de água refletiu a mudança do perfil da indústria global do desenvolvimento e foi justificado pela falência do Estado (BAKKER, 2003; GOLDMAN, 2007). Essa política econômica favoreceu companhias estatais municipais de fornecimento de serviços de água e saneamento oriundas de países da Europa e Estados Unidos que se converteram em grandes empresas transnacionais ao instalar subsidiárias em países da periferia capitalista (ROBBINS, 2003).

O discurso da privatização da infraestrutura hídrica adotado pelas agências financeiras multilaterais aumentou o poder das corporações privadas na arena internacional e a inaugurou a tendência de apropriação privada do controle dos recursos naturais, por meio do investimento externo direto em terras e bens públicos que para alguns autores seria uma espécie de “grilagem hídrica” (RULLI; SAVIORI; D’ODORICO, 2013). O processo de mercantilização da água é aprofundado com a transformação desse elemento natural e dos ecossistemas aquáticos em “mercadoria fictícia” (POLAYNY, 2000) por meio da comercialização dos serviços de captação, tratamento, distribuição e dessalinização, água engarrafada e até mesmo da água em seu estado bruto como produtos sujeitos ao regime comercial internacional (CONCA, 2006).

Se antes a água era considerada um bem público e um direito que o Estado tinha a responsabilidade de garantir, esse recurso natural vital e insubstituível passou a ser visto como um bem de consumo cuja alocação e distribuição seria regulada de forma mais eficiente pelo

mercado (LOPES, 2009; BAKKER, 2003). O processo de mercantilização da água foi apoiado pelo sistema financeiro e o regime comercial internacional com o auxílio da Organização Mundial do Comércio, do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, que criaram uma estrutura regulatória que protege o direito das corporações do setor hídrico. Para Amorim (2015), as novas formas de direito e regulação dos recursos hídricos correspondem a instituições e práticas neoliberais que Stephen Gill denominou de “novo constitucionalismo” (AMORIM, 2015).

Assim, a água converte-se em elemento central na reprodução do processo de acumulação capitalista e seu controle político-territorial e econômico expressariam táticas de “acumulação por espoliação” centrais na superação da crise desse modo de produção (SWYNGEDOUW, 2005). Segundo Harvey (2005), a acumulação por espoliação é uma característica do novo imperialismo que se caracteriza pela “coerção consentida” com base na defesa dos princípios da liberdade e da democracia e que funciona segundo uma lógica territorial do poder que se expressa em medidas como a privatização e expansão da mercantilização da vida (HARVEY, 2005, p. 126). A mudança na economia política da água trouxe consigo contradições materiais e ideológicas que se manifestam em conflitos em múltiplas escalas. Nesse sentido, Ioris (2009) assinala que a contradição inerente ao novo paradigma de governança hídrica resulta da continuidade dialética entre os modelos desenvolvimentista e neoliberal de exploração dos recursos hídricos (IORIS, 2009).

As consequências da aplicação do receituário neoliberal nos países sul-americanos geraram uma onda de movimentos de contestação da sociedade civil em todo o mundo seguindo a onda de movimentos antiglobalização e justiça ambiental e hídrica. O sentimento de frustração com os resultados do processo de desestatização dos serviços públicos de abastecimento de água e saneamento foi a centelha que detonou uma onda de resistência popular na região que resultou na ascensão de governos progressistas que contribuí para o processo de integração regional. A “Guerra da Água” em 2001, na Bolívia, e a reestatização dos serviços públicos de água na Argentina e Uruguai expôs as contradições do modelo de gestão hídrica que mina a soberania e favorece os interesses do capital transnacional (SPRONK; CRESPO, 2008).

A onda de movimentos sociais na América Latina e em outras partes do mundo que se rebelaram contra políticas regulatórias privatizantes e liberalizantes no setor hídrico a partir dos anos noventa reunidas em torno de uma campanha mundial pelo direito humano à água contribuíram para uma mudança na ética hídrica que favoreceu o debate sobre alternativas ao modelo de desenvolvimento e o enfrentamento da desigualdade e injustiça no modo como a água é conservada, utilizada e distribuída na sociedade. A contestação transnacional e as

reivindicações na sociedade civil contra a privatização e a mercantilização da água levaram ao reconhecimento internacional do acesso a água como um direito humano e a inclusão desse direito fundamental nas constituições de alguns países sul-americanos, notadamente o Uruguai, Bolívia e Equador (AMORIM, 2015).

A presente etapa de desenvolvimento do capitalismo como modo de produção dominante é composta por múltiplas crises estruturais nos âmbitos social, econômico e ecológico experimentadas desigualmente pelas pessoas mais pobres e vulneráveis. Na medida em que a crise hídrica reflete um contexto mais amplo de crise civilizatória ou “orgânica” do capitalismo global, uma crise da economia política mundial, é possível afirmar que essa crise significa, como notou Antônio Gramsci, uma situação onde o “velho” exauriu seu potencial e novas forças lutam para emergir (GILL, 2015).

A crise hídrica recente possui várias dimensões e implicações que não se reduzem ao desequilíbrio entre a oferta e a demanda de água para uma população dentro de um determinado território ou unidade geográfica, sendo associada a um conjunto de problemas que envolvem um amplo contexto social, econômico e ambiental em âmbito local, regional, continental e planetário (TUNDISI, 2008). A raiz da crise contemporânea é encontrada na racionalidade moderna e no sistema produtivo mundial da sociedade urbana-industrial capitalista, de tal modo que a crise hídrica também pode ser enxergada como um componente da crise estrutural do modo de produção predominante (LINTON, 2010; HELVER, 2012). Portanto, a atual crise hídrica não se reduz a um problema de abastecimento de água decorrente da escassez natural, trata-se de uma crise de natureza econômica e política.

2.4. CONCLUSÃO

As crises e a mudança da ordem mundial repercutiram na economia política da água e nos paradigmas hegemônicos de desenvolvimento e gestão dos recursos hídricos. O paradigma tecnocrático **hidráulico-estatal** de gestão das águas dirigido pela “missão hidráulica” e simbolizado pela construção de grandes barragens que marcou o modelo de desenvolvimento do pós-guerra e a disputa pela hegemonia mundial durante a guerra-fria vem sendo paulatinamente suprido pelo projeto hegemônico de desenvolvimento sustentável na onda da globalização neoliberal.

A globalização econômica e o surgimento de preocupações ambientais decorrentes da conscientização sobre a finitude dos recursos naturais a partir da década de setenta pavimentaram o caminho da política hídrica **neoliberal-ambiental** na gestão hídrica. Esse

modelo incentiva a mercantilização das riquezas naturais e a privatização dos serviços públicos de abastecimento ao mesmo tempo em que incentiva no discurso a participação da sociedade civil na governança das águas.

A crise hídrica contemporânea, embora também seja produto de fatores físicos associados as mudanças ambientais, tem raízes sociais e políticas que são condicionadas pela mudança da ordem econômica e política global que está intimamente ligada ao surgimento de conflitos e tensões resultantes de contradições materiais, ideológicas e éticas entre diferentes visões de mundo. A principal contradição se dá no terreno da sociedade civil global entre aqueles que valorizam a água como bem social e cultural em oposição àqueles que valorizam a água como mercadoria.

No próximo capítulo, partindo da afirmação de que a crise hídrica é um problema de governança, vamos explorar o conceito e a arquitetura normativa-institucional da governança global da água, bem como as contradições históricas que repercutem na dificuldade de estabelecer um regime internacional universal para regular as relações entre Estados ribeirinhos no que diz respeito à exploração dos recursos hídricos fluviais compartilhados.

CAPÍTULO 3

A ECONOMIA POLÍTICA DA GOVERNANÇA GLOBAL DA ÁGUA E O REGIME INTERNACIONAL FLUVIAL

3.1. INTRODUÇÃO

A problemática hídrica sempre esteve presente na agenda política internacional, mas só recentemente esse assunto alcançou alto nível acompanhando a reflexão sobre as consequências da crise ecológica para a sobrevivência humana e a necessidade de transição para o modelo de desenvolvimento sustentável. A gestão da água foi alçada ao patamar de problema global e deixou de ser vista apenas como uma questão localizada de caráter técnico e setorial para receber um tratamento transversal na agenda internacional do desenvolvimento. Os problemas relativos à utilização, conservação e distribuição da água na sociedade globalizada são vistos em perspectiva sistêmica considerando a dimensão planetária da biosfera e os riscos da degradação ecológica no funcionamento da hidrosfera (HOEKSTRA, 2006; GUPTA, PHAL-WOLST; ZONDERVAN, 2013; GUPTA, 2013).

Diante deste cenário, a crise hídrica deixou de ser vista como um problema de abastecimento e passou a ser compreendida como uma “crise de governança”. O Relatório de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas de 2006 concluiu que a escassez que está no centro da crise hídrica recente tem suas raízes no poder, na pobreza e desigualdade e não na disponibilidade física, sendo, portanto, uma crise de “governança” (PNUD, 2006, p. 2). Este capítulo explora como essa mudança repercutiu no arcabouço institucional, normativo e discursivo da governança hídrica em sua dimensão global, a fim de identificar os principais entraves e desafios que dificultam a cooperação hídrica internacional e a criação de instituições e regimes para regular a conservação e a gestão dos recursos hídricos compartilhados em nível mundial.

A primeira seção deste capítulo explora o conceito da governança global da água sob o ponto de vista histórico e propõe uma abordagem analítica inspirada no enfoque teórico neogramsciano da Economia Política Mundial. A segunda seção explora a evolução histórica da arquitetura institucional e dos discursos que moldaram o tratamento da temática hídrica na agenda das organizações internacionais do pós-guerra e seu reflexo na institucionalização da cooperação hídrica transfronteiriça no recente estágio de globalização neoliberal. Por fim, o

terceiro e último tópico deste capítulo aborda o regime internacional fluvial destacando as principais normas e princípios jurídicos que tem o propósito de regular as relações entre Estados no que diz respeito a exploração compartilhada e preservação dos recursos hídricos transfronteiriços.

3.2. A GOVERNANÇA GLOBAL DA ÁGUA

A globalização produtiva e financeira e a reestruturação do perfil do Estado no pós-Guerra Fria contribuíram para o aprofundamento da interdependência nas relações internacionais e a inserção de atores não estatais como ONGs, empresas transnacionais, movimentos sociais e a sociedade civil como protagonistas no terreno da política mundial. Nesse contexto, a governança global se tornou um conceito-chave para compreender a estrutura política da ordem internacional apontando para a necessidade de adotar uma nova perspectiva analítica abrangente dos desafios globais e das relações transnacionais.

O emprego do termo governança na política internacional é recente e corresponde a ascensão do vocabulário empresarial anglófono e da teoria do institucionalismo-neoliberal na discussão sobre o desenvolvimento no final da década de setenta. Segundo Richard e Rieu (2009), o conceito de governança surgiu na Inglaterra medieval e foi ressignificado pelos célebres economistas neoliberais Ronald Coase, em 1937, e John Williamson, em 1975, para descrever o conjunto dos dispositivos implementados por uma empresa para promover a eficiência na coordenação das suas atividades (RICHAD; RIEU, 2009, p. 288).

O Banco Mundial trouxe a expressão “boa governança” no relatório *Sub-Saharan Africa: From crises to sustainable growth* (África Subsaariana: das crises ao crescimento sustentável) de 1989 com um sentido prescritivo ao indicar os critérios de avaliação do desempenho das políticas econômicas visando promover o desenvolvimento que deveriam ser aplicadas pelos países clientes da instituição em programas de reforma administrativa e ajuste estrutural. Posteriormente, a governança foi definida pelo Banco Mundial, em 1992, no relatório “Governança e Desenvolvimento” como “a maneira pela qual o poder é exercido na gestão de recursos econômicos e sociais para o desenvolvimento de um país” (IVO, 2016, p. 47).

A mudança do conteúdo normativo no conceito de governança difundido pelas agências financeiras multilaterais acompanhou a evolução do debate sobre a noção de desenvolvimento nas décadas seguintes introduzindo a democratização, descentralização, participação social e a recomendação do envolvimento das partes interessadas (*stakeholders*)

e da sociedade civil nas decisões tomadas em múltiplos níveis políticos e escalas espaciais (IVO, 2016).

A dimensão global da governança foi introduzida no debate acadêmico depois do lançamento do relatório “*Our Global Neighborhood*” (Nossa Vizinhança Global) pela Comissão sobre Governança Global das Nações Unidas, em 1995, e a publicação do livro “Governança sem Governo” editado por James Rosenau e Ernest-Otto Czempiel, em 1992, bem como da primeira edição da revista *Global Governance*, em 1995 (STRIPPLE; STEPHAN, 2013). O relatório da Comissão para Governança Global das Nações Unidas definiu a governança global como

a totalidade das muitas formas que indivíduos e instituições públicas e privadas gerenciam seus assuntos comuns. É um processo contínuo através do qual interesses diversos ou conflitantes podem ser acomodados e a ação cooperativa pode ser tomada. Isso inclui regimes formais com poder de forçar o cumprimento, bem como arranjos informais que pessoas e instituições assentaram ou percebem ser do seu interesse (Comission on Global Governance, 1995 *apud* Finger; Tamioiti; Allouche, 2006, p. 6).

Assim, a governança global e pode ser entendida tanto como perspectiva analítica da política mundial quanto um programa político, normativo ou ideológico associado à ascensão do discurso econômico neoliberal (DINGWERTH; PATTBERG, 2006). A abordagem teórica liberal-institucionalista da governança global assinala que cooperação internacional, o multilateralismo e o estabelecimento de regimes e instituições são os principais meios para promover a solução pacífica dos problemas e conflitos na arena internacional. Esse enfoque da política mundial destaca o papel das organizações, instituições e atores sociais na solução de problemas comuns, tais como a gestão de bens coletivos e de problemas ambientais transnacionais como as mudanças climáticas, conservação da biodiversidade e combate à desertificação que exigiriam a ação governamental combinada com o engajamento da sociedade civil e do setor privado (YOUNG, 1997).

Segundo Rosenau (2000), a noção de governança tem uma abrangência maior que a de governo, pois diz respeito as atividades que são apoiadas por objetivos comuns e o estabelecimento de instituições de caráter formal e informal que envolvem a ação coordenada de múltiplos agentes em conjunto ou não com entes estatais. Enquanto o governo corresponde a atividade dos Estados sustentada por uma autoridade formal e poder de polícia, a governança implica o deslocamento das esferas de autoridade política que passam a ser executadas por outros agentes e instituições não necessariamente governamentais. Desse modo, a governança global poderia ser definida como um sistema de ordenação que modela a ordem mundial e que

é formada pelo conjunto instituições e regimes por meio dos quais são conduzidos os assuntos de interesse mundial (ROSENAU, 2000).

A necessidade da governança global é perceptível no campo dos problemas ambientais cuja escala ultrapassa os limites territoriais dos Estados. As questões ambientais revelam a incongruência entre a interdependência ecológica dos ecossistemas globais e as limitações da geopolítica do sistema internacional (ELLIOT, 2002). Segundo Young (1994; 1997), os problemas ambientais mundiais podem ser diferenciados pelos atributos jurisdicionais. Os bens comuns estariam fora da jurisdição de membros individuais da sociedade e constituem sistemas físicos e biológicos dos quais todos dependem tais como os oceanos, a atmosfera e a hidrosfera. Os recursos naturais compartilhados constituem sistemas naturais, ecossistemas e recursos renováveis e não renováveis que se estendem para além as fronteiras jurisdicionais dos Estados como as bacias fluviais. As externalidades transfronteiriças são consequências das atividades realizadas dentro do território de um Estado que afeta o bem-estar de populações de países vizinhos, tais como a poluição ou contaminação das águas (YOUNG, 1994;1997), como o caso das fábricas de celulose instaladas nas margens do Rio Uruguai que abordaremos no capítulo seguinte.

As abordagens normativas da governança global sofreram críticas por retratar a governança de forma instrumentalizada e despolitizada, como um processo consensual e pluralista de acomodação de interesses antagônicos que não levaria em consideração a conjuntura histórica (OVERBEEK, 2004). Cox (1999) argumenta que a noção de governança global indica uma estrutura de poder mundial sustentada por um consenso político que corresponde a ascensão de um novo bloco histórico composto por forças econômicas corporativas, seus aliados no governo e as várias redes que desenvolvem diretrizes políticas e propagam a ideologia da globalização, relegando ao Estado um papel intermediário de agente econômico cuja tarefa principal é ajustar a política nacional as exigências do liberalismo (COX, 1999).

Ainda segundo Cox (2007), as normas, instituições e organizações internacionais que compõe a estrutura da governança global consolidam as regras que facilitam a expansão das forças econômicas e sociais dominantes, sendo normalmente originadas no Estado que estabelece a hegemonia no plano internacional e detém o apoio ou consentimento de países periféricos e têm um papel ideológico que define as diretrizes políticas dos Estados e legitimam instituições e práticas no plano nacional que refletem a orientação favorável às forças sociais e econômicas dominantes (COX, 2007).

Nesse sentido, Overbeek (2004) propõe compreender a governança global por meio de uma abordagem histórica e analítica sob a perspectiva neogramsciana do materialismo histórico da Economia Política Mundial (OVERBEEK, 2004). Ao analisar a economia política da governança global ambiental sob o enfoque teórico neogramsciano, Newell (2008) assinala o relacionamento entre a mudança ambiental e a organização contemporânea da economia política mundial e conclui que as mudanças na governança e exploração dos recursos ambientais são vistas como resultado das mudanças nos padrões de produção e na autoridade institucional com o crescimento da influência de atores não estatais do setor privado e da sociedade civil global (NEWELL, 2008).

Historicamente, a governança global pode ser interpretada como a trajetória de expansão e intensificação do processo de acumulação capitalista e dividido em três ondas de “globalização” que deram origem a sua própria versão de “governança”: globalização mercantil (1492-1648); globalização liberal (1840-1914); globalização neoliberal (1980-presente) que é caracterizada pela expansão do capital transnacional (OVERBEEK, 2004). A governança global também pode ser compreendida sob uma perspectiva histórica como o produto do processo de mais de dois séculos de construção de instituições internacionais que tiveram origem no século XIX como consequência das mudanças na economia industrial e o aparecimento das primeiras uniões públicas internacionais (MURPHY, 2015). Dessa forma, sob o enfoque neogramsciano, as estruturas de governança são compreendidas como produtos de uma configuração particular de circunstâncias históricas e materiais que são moldadas pelas tensões e contradições entre forças sociais e ascensão de blocos históricos hegemônicos.

A noção de governança hídrica apareceu no final da década de noventa com uma conotação normativa associada à promoção de boas práticas relacionadas ao modelo de gestão integrada, descentralizada e democrática dos recursos hídricos que surgiu como resultado da crítica ao modelo de planejamento e gestão hidráulico-estatal hierárquico, centralizado, autoritário, tecnocrático e burocratizado do pós-guerra. A governança da água pode ser definida como “a gama de sistemas políticos, sociais, econômicos e administrativos existentes para desenvolver e gerenciar recursos hídricos e a prestação de serviços de água em diferentes níveis da sociedade” (ROGERS; HALL, 2003, p. 7). Por outro lado, Solanes e Jouralev (2006) definem a governança hídrica como a capacidade social de mobilizar energias de forma coerente para o desenvolvimento sustentável dos recursos hídricos, o que inclui a capacidade de desenho de políticas públicas que sejam socialmente aceitas, orientadas para o desenvolvimento sustentável e de fazer efetiva sua implementação pelos diferentes atores envolvidos (SOLANES; JOURALEV, 2006).

Existe uma confusão conceitual entre governança e gestão da água que é entendida por alguns autores como uma estratégia proposital de despolitização que privilegia o caráter econômico, técnico e instrumental da governança e exclui os problemas de natureza política como conflitos e fatores sociais que condicionam a gestão da água (ROGERS, 2002; CASTRO, 2007; SANT'ANNA, 2011). Segundo Lautze e outros (2011) a governança hídrica consiste no processo político e nas estruturas por meio das quais são definidos e identificados os objetivos que devem ser levados em consideração na realização da gestão dos recursos hídricos, enquanto a gestão da água corresponde à execução ou a prática dos objetivos estabelecidos no processo de governança (LAUTZE et al, 2011).

A governança da água em sua dimensão global pode ser compreendida tanto como um conceito analítico quanto uma abordagem normativa e definida como o processo de “desenvolvimento e implementação de normas, princípios, regras, incentivos, ferramentas informativas e infraestrutura para promover a mudança de comportamento dos atores em nível global na área da governança hídrica (PAHL-WOLST; GUPTA; PETRY, 2008, p. 442-423). Por outro lado, a governança global da água também pode ser definida sob um enfoque crítico como uma abordagem da hidropolítica em sua dimensão transnacional que é fruto do processo histórico contencioso que envolve o estabelecimento de ideias, discursos, instituições, normas e organizações internacionais com a finalidade de regular o acesso, uso e a conservação da água doce em múltiplos níveis políticos e escalas espaciais.

Segundo Pahl-Wolst, Gupta e Petry (2008) a governança global da água que existe hoje ainda é difusa, heterogênea e fragmentada. Essa governança envolve uma multiplicidade de atores, bem como redes que formulam juntos as políticas públicas por meio da combinação de regulamentos formais e informais, abrangendo a criação de instituições, regimes e organizações multisetoriais. Essas instituições colocaram em questão a autoridade e a soberania dos Estados na formulação da política hídrica e a legitimidade das decisões diplomáticas sobre a alocação sustentável dos recursos no contexto transfronteiriço (PAHL-WOLST; GUPTA; PETRY, 2008).

Alguns autores sugerem ainda que a estrutura da governança hídrica global pode ser compreendida sob um enfoque multiescalar. Essa abordagem evidencia a difusão, fragmentação, subsidiariedade e sobreposição entre os órgãos e setores governamentais com competências e responsabilidades na gestão das águas (SANT'ANNA, 2011). A governança global da água também pode ser dividida em camadas dentre as quais encontra-se o estrato transfronteiriço ou regional como nível intermediário (ÜNVER, 2008). Assim, de acordo com Villar (2015), a arquitetura da governança hídrica em nível mundial seria composta por

organizações internacionais intergovernamentais que atuam na coordenação de políticas internacionais e na definição dos temas prioritários da agenda ambiental, pelos regimes formados pelo direito internacional e outros instrumentos normativos, e por agências e mecanismos financeiros que fornecem recursos para implementação das políticas hídricas (VILLAR, 2015).

A governança global da água é processo um complexo e contencioso cuja trajetória histórica remonta os primeiros encontros internacionais sobre o tema água e o estabelecimento de acordos sobre cursos de água compartilhados no século XIX (NEWTON, 2014). As primeiras iniciativas de institucionalização da governança da água em escala mundial começaram a partir da segunda metade do século XX nas organizações internacionais que surgiram no pós-guerra, particularmente no sistema das Nações Unidas, como parte da sua missão de promover o desenvolvimento econômico e a tutela ambiental (GUPTA, 2013; NEWTON, 2014;). A Tabela 1 elenca os principais eventos e organizações que marcaram a evolução histórica da governança da água em nível mundial.

Tabela 1 - A governança global da água (1851-2015)

Ano, Local	Evento, Organização ou Documento
1851, Paris	Conferência Sanitária Internacional
1853, Bruxelas	Primeiro Encontro sobre Meteorologia
1922	Associação Internacional de Ciências Hidrológicas (IAHS)
1928	Comissão Internacional sobre Grandes Barragens (ICOLD)
1935	Associação Internacional de Engenharia e Pesquisa Hidráulica (IAHR)
1965-1974	Década Hidrológica Internacional, UNESCO
1972	Conferência de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano
1977, Mar del Plata	Conferência Mundial da Água das Nações Unidas
1981-1990	Década Internacional do Abastecimento de Água e Saneamento
1979	Grupo Intersecretarial das Nações Unidas para os Recursos Hídricos (ISG-WR)
1990, Nova Deli	Consulta Mundial sobre Água potável e saneamento para o decênio 1990
1992, Dublin	Conferência Internacional sobre Água e Meio Ambiente (ICWE)
1992, Rio de Janeiro	Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED) - Capítulo 18 da Agenda XXI
1991, Estocolmo	Primeira Semana Mundial da Água

1994	Conselho Mundial da Água
1996	Global Water Partnership (GWP)
1997-2000	Comissão Mundial de Barragens
2000	Declaração do Milênio
2003	ONU-ÁGUA
2002, Joanesburgo	Cúpula do Desenvolvimento Sustentável
2001, Bonn	Conferência Internacional sobre Água Doce
2003	Ano Internacional da Água Doce
2005-2015	“Década Internacional de Ação – Água para Vida”
2008, Nova York	Resolução sobre aquíferos transfronteiriços da AGNU
2010	Resolução sobre o Direito Humano a Água da AGNU
2002	Comentário Geral nº 15 sobre Direito Humano a Água e Saneamento
2010	Programa “Água e Saneamento para Todos”
2012, Rio de Janeiro	Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (RIO+20)
2013	Ano Internacional da Cooperação Hídrica
2015	Agenda 2030 do Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas

Fonte: GUPTA (2013); NEWTON (2014).

Segundo Gupta (2013), a história da governança global da água pode ser dividida em quatro fases. A primeira fase corresponde aos experimentos de institucionalização transfronteiriça (pré-1960). A segunda as iniciativas globais de políticas hídricas (1960-1992). A terceira etapa foi marcada pela hibridização das iniciativas políticas (1992-2003). A última etapa corresponde a tentativa de coerência sistêmica (2003-2012) (GUPTA, 2013). Nesse sentido, a governança hídrica global caracteriza-se pela hibridização das relações intergovernamentais, atores não estatais do setor privado, a comunidade mundial de cientistas e profissionais técnicos, além de diversos grupos de interesse da sociedade civil global. Essa composição implica em falta de consenso e legitimidade (NEWTON, 2014; GUPTA, 2013). A democratização da governança hídrica em nível regional e em âmbito global é um dos grandes desafios da governança global da água, visto que a criação de instituições internacionais ocorre de cima para baixo (VARADY; MEEHAN; MCGOVERN, 2008; MILLER; HIRSCH, 2003).

As decisões sobre o gerenciamento dos recursos hídricos compartilhados são tratadas como questões de soberania e segurança nacional e geralmente são tomadas pela “hidrocracia” estatal em negociações diplomáticas sem consulta ou participação da sociedade civil. O envolvimento da sociedade civil na governança hídrica internacional depende da tradição democrática dos países e da mobilização social, pois desafia o poder dos burocratas e

profissionais técnicos do setor hídrico que dominaram o planejamento e gerenciamento das bacias fluviais (MILLER; HIRSCH, 2003; SANT'ANNA, 2011).

A multiplicidade de interesses em jogo na governança global da água produz tensões e conflitos que dificultam a formação de consensos. A dificuldade de definir estratégias comuns para solução dos problemas hídricos globais é resultante da multiplicidade de visões particulares da relação humana com o mundo natural que decorre dos diferentes significados culturais e espirituais atribuídos a água (SELBY, 2003). Neste contexto, a dimensão internacional da governança das bacias fluviais compartilhadas choca-se com os esforços para construir princípios jurídicos e políticas em nível mundial em virtude da tensão entre a autoridades dos Estados e atores não-estatais, bem como da dificuldade de construir consensos em torno do conhecimento científico e da soberania estatal (CONCA, 2006).

A soberania estatal implica que as decisões sobre a utilização e a conservação das águas compartilhadas sejam tomadas necessariamente por meio da negociação diplomática ou do que vem sendo chamado de “hidro-diplomacia” (WWC, 2012; POHL et al, 2014). A institucionalização da cooperação entre os Estados ribeirinhos tem como propósito evitar o surgimento de tensões e conflitos com a criação de regimes e autoridades supranacionais. Em geral, os acordos firmados geralmente têm como finalidade alcançar objetivos econômicos como a liberalização do comércio, o desenvolvimento e a integração produtiva (FINGER; TAMIOTTI; ALLOUCHE, 2006).

Como vimos no primeiro capítulo, a hidro-hegemonia no nível da governança global envolve a realização de grandes conferências e fóruns globais que veiculam discursos universais e estabelecem diretrizes que repercutem na criação de regimes jurídicos e instituições internacionais tendo em vista conciliar interesses antagônicos e reduzir a incidência de conflitos. As organizações internacionais e agentes privados que participam da governança global da água influenciam a definição de uma agenda global que propaga as normas e modelos de gestão hídrica com a finalidade de mitigar os riscos dos investimentos e obter apoio dos Estados em projetos de desenvolvimento (WARNER, 2008).

Em nível regional, as organizações e comissões de bacia hidrográfica tem papel central na governança dos recursos hídricos transfronteiriços, pois servem como fórum de discussão dos assuntos comuns e atuam como veículos de transferência de inovações técnicas e modelos de desenvolvimento e gestão hídrica definidos nos fóruns globais e pontes entre os vários níveis de governança local, nacional e mundial ao promover o diálogo e troca de informações entre os atores políticos que participam da governança hídrica (MUKHTAROV, GERLAK, 2013).

No tópico a seguir iremos explorar a evolução das ideias e instituições que compõem o arcabouço governança global da água, partindo do período do pós segunda-guerra até o recente estágio de globalização neoliberal marcado pela influência de forças transnacionais. Destaca-se ainda a clivagem dos interesses dos países do Norte e Sul na definição do modelo de desenvolvimento e gestão hídrica e a dificuldade de formular consensos entre os Estados tendo em vista estabelecer de normas e instituições em nível global que repercute na cooperação nas bacias fluviais compartilhadas em diferentes regiões do mundo.

3.3. A ÁGUA NA AGENDA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

As instituições e organizações internacionais que compõem a fundação institucional da ordem mundial do segundo pós-guerra foram arquitetadas com criação da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1945, como sucessora da Liga das Nações, e nos acordos de Bretton Woods de 1944, que institucionalizaram a ordem econômica e financeira tendo em vista a manutenção da estabilidade econômica, financeira e comercial internacional. No âmbito das Nações Unidas, a água foi tratada inicialmente como recurso natural e, como tal, os problemas relacionados a gestão e desenvolvimento dos recursos hídricos fizeram parte das suas atividades relacionadas a promoção da paz e do desenvolvimento econômico desde o início de suas atividades por meio da realização de estudos e da cooperação técnica voltada para o desenvolvimento de bacias hidrográficas (D'SOUZA, 2015).

O Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD) ou Banco Mundial, criado nos Acordos de Breton Woods com a missão original de realizar empréstimos para reconstrução da Europa no pós-guerra, direcionou suas atividades para o financiamento de projetos em países em desenvolvimento com o advento do Plano Marshall em 1947, quando passou a dedicar-se ao desenvolvimento do setor hidroelétrico e da irrigação nas suas operações de empréstimo para países em desenvolvimento (SALMAN, 2009).

Em 1949, os problemas hídricos foram tratados na Conferência Científica sobre a Conservação e Utilização dos Recursos, realizada em Lake Success, e a relação entre a água e o desenvolvimento foi destacada no Conselho Econômico e Social das Nações Unidas em um evento em 1952, no qual foi enfatizada a necessidade de reforçar a cooperação técnica internacional para o desenvolvimento e aproveitamento dos recursos hídricos. A realização desse evento levou ao estabelecimento do Centro de Recursos Hídricos (CRH) no sistema das Nações Unidas, em 1958, com a tarefa de coordenação das atividades da organização relacionadas a esse tema (CASTILLO, 2009).

Posteriormente, o Secretário Geral da ONU designou um painel de especialistas de alto nível para estudar as consequências do aproveitamento coordenado das bacias fluviais. O resultado foi a Resolução 599 (XXI) de 3 de maio de 1956. Em relatório para o Conselho Econômico e Social, o Secretário Geral ressaltou a importância do desenvolvimento da bacia hidrográfica para o desenvolvimento econômico, o que levou à constituição de um painel de especialistas renomados para revisar as implicações econômicas e sociais da integração de bacias hidrográficas. O painel de especialistas sugeriu no documento intitulado “Desenvolvimento Integrado de Bacias Fluviais”, de 3 de novembro de 1957, que a cooperação era fundamental para desenvolver as bacias fluviais internacionais e poderia ser realizada por meio de comissões técnicas e administrativas permanentes de caráter conjunto em razão da carência de normas jurídicas de direito internacional (CASTILLO, 2009; TECLAFF, 1967).

Entre 1965 e 1974 a Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) promoveu a Década Hidrológica Internacional com o objetivo de reunir o conhecimento até então produzido sobre hidrologia e os recursos hídricos do planeta. Essa empreitada resultou na criação do Programa Hidrológico Internacional (PHI) em 1975 e na divulgação da primeira avaliação sobre a disponibilidade hidrológica mundial em 1978, contribuindo assim para o planejamento e realização de novos projetos de desenvolvimento em bacias fluviais (NEWTON, 2014; D’SOUZA, 2015). Com a ascensão da preocupação ambiental, após a celebração da Convenção sobre as Zonas Úmidas de Importância Internacional de 1971 em Ramsar, no Irã, o Comitê de Recursos Naturais da ONU começou a discutir a possibilidade de realizar uma grande conferência sobre o tema água (NEWTON, 2014).

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (CNUMA) realizada em Estocolmo entre 5 e 16 de junho de 1972 marcou o início do processo de cooperação internacional sobre temas ambientais que impulsionou a discussão e a institucionalização de normas e políticas ambientais internacionais, bem como a realização de outras mega conferências intergovernamentais nos anos seguintes (BISWAS, 2009). A Conferência de Estocolmo foi influenciada pela conjuntura da Guerra Fria, boicotada pela Rússia e outros países do bloco socialista, e marcada pela oposição entre os blocos antagônicos conservacionistas e desenvolvimentistas (CLAPP; DAUVERGNE, 2005).

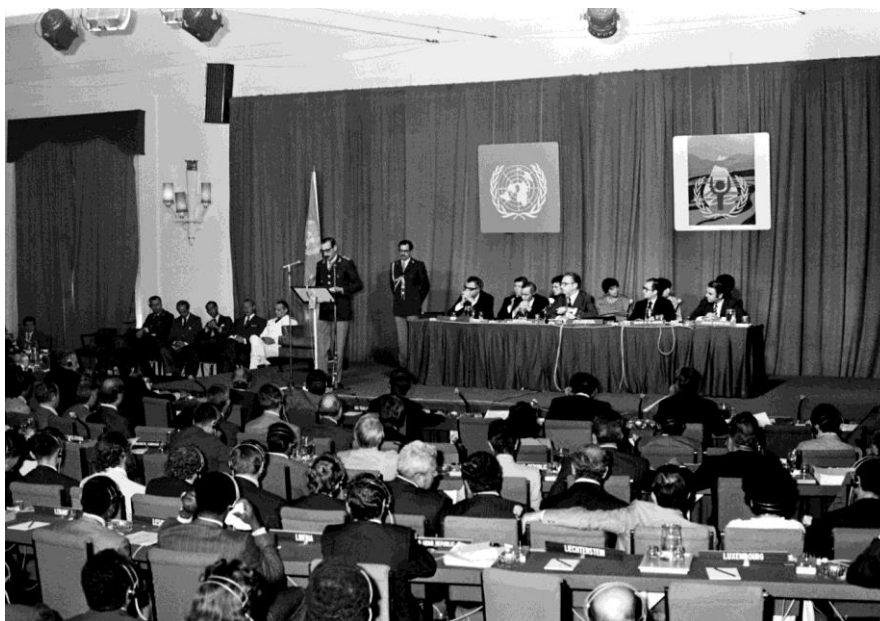
Vários países em desenvolvimento, dentre os quais o Brasil destacou-se como líder, posicionaram-se contra as demandas ambientais dos países industrializados por considerar um empecilho ao seu desenvolvimento econômico. No ano anterior à Conferência de Estocolmo, cientistas e especialistas de países em desenvolvimento se reuniram para discutir a ligação dos

problemas ambientais com a pobreza em Founax, na Suíça, e produziram um relatório que considerou a industrialização e o desenvolvimento necessários para superar a degradação ambiental relacionada à pobreza, abordando no ponto 2.13 do documento os projetos de desenvolvimento de bacia hidrográfica (CLAPP; DAUVERGNE, 2005).

Diante do impasse entre desenvolvimentistas e conservacionistas, o debate na primeira conferência ambiental concentrou-se na tentativa de conciliar as diferentes visões dos países do Norte e do Sul. O resultado daquela Conferência foi uma Declaração de princípios, um Plano de Ação com uma centena de recomendações e uma Resolução sobre mecanismos financeiros e institucionais que resultaram na criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), em 1973, com a finalidade de promover a cooperação ambiental internacional (CLAPP; DAUVERGNE, 2005). A temática hídrica não teve destaque nem na Declaração de Estocolmo, tampouco no Plano de Ação, sendo assinalada a necessidade de cooperação em relação as águas compartilhadas com a criação de comissões em bacias hidrográficas na Recomendação 51 do Plano de Ação e responsabilidades relacionadas a temática hídrica foram atribuídas a diversos órgãos e agências das Nações Unidas (NEWTON, 2014; VILLAR, 2012).

A primeira e única conferência das Nações Unidas que tratou exclusivamente sobre o tema água foi realizada entre 14 e 25 de março de 1977, na cidade argentina de Mar del Plata (Fig. 7), e contou com representantes de 116 Estados, comissões fluviais e ONGs, sendo ao todo mais de 1500 participantes. Conforme será destacado no capítulo seguinte, a realização dessa conferência na Argentina teve como pano de fundo o acirramento do conflito na Bacia Platina entre Argentina e Brasil pelo aproveitamento dos recursos hídricos compartilhados (VILLAR, 2012). Antes da conferência em Mar del Plata foi realizada uma reunião preparatória da qual participaram representantes de vários governos, organizações e agências das Nações Unidas, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Comissão Técnica Mista de Salto Grande, o Comitê Intergovernamental Coordenador da Bacia do Prata (CIC) e a entidade Binacional de Yaciretá, entre outras entidades regionais (CASTILLO, 2009).

Figura 7 – O presidente Jorge Rafael Videla, da Argentina, (na tribuna do orador) abordando a conferência em 14 de março de 1977. Mar Del Plata, Argentina.



Fonte: UN MULTIMEDIA (Disponível em: <<https://www.unmultimedia.org>>; Acesso em 17.03.2017).

A **Conferência das Nações Unidas sobre a Água (CONFAGUA)** foi convocada com a missão de adotar políticas para o desenvolvimento e utilização eficiente da água e evitar uma crise mundial da água que resultaria do crescimento da demanda, da poluição e contaminação das fontes de água doce provocadas pelas atividades humanas, tendo em vista a satisfação das necessidades da população mundial diante da finitude dos recursos hídricos. O Comitê de Recursos Naturais das Nações Unidas funcionou como Comitê Diretivo, o Secretário Geral da da conferência foi Yahia Abdel Mageed, Ministro de Irrigação e Energia Hidroelétrica da República Democrática do Sudão, e o titular da Delegação Argentina, Luiz Urbano Jáuregui, foi eleito Presidente da Conferência (CASTILLO, 2009).

Os debates na CONFAGUA destacaram que a disponibilidade da água era um dos fatores mais relevantes para o desenvolvimento e a melhoria do nível de vida da população mundial e afirmaram a necessidade de codificação do direito internacional dos recursos hídricos compartilhados. O resultado da conferência de Mar del Plata foi um Plano de Ação que apontou diretrizes para a formulação e execução da política hídrica em todos os níveis, destacando a necessidade de avaliação da situação dos recursos hídricos, melhora na eficiência na utilização da água especialmente no abastecimento urbano, rural e agricultura, além do enfrentamento de problemas relacionados a saúde e meio ambiente, particularmente a poluição e contaminação das águas e a prevenção de desastres como secas e inundações. O Plano também recomendou

a criação de instrumentos institucionais e legislativos como a formulação de uma política hídrica nacional, além de estimular a participação social e o desenvolvimento de tecnologias, pesquisa, informação, educação e capacitação para a gestão hídrica (CASTILLO, 2009).

No que se refere à cooperação regional e internacional, o Plano de Ação de Mar del Plata considerou que a execução dos programas regionais deveria contar com mais financiamento e pessoal capacitado. Em relação ao desenvolvimento e manejo dos recursos hídricos compartilhados, recomendou-se no eixo H da Recomendação 85 que as políticas nacionais deveriam levar em consideração a utilização equitativa como um meio de promover os vínculos de solidariedade e cooperação a destacou-se a necessidade de financiamento para os países em desenvolvimento que, por sua vez, deveriam construir mecanismos para promover a cooperação técnica entre eles tendo em vista alcançar a autossuficiência coletiva no desenvolvimento dos seus recursos hídricos (CASTILLO, 2009).

Durante a Conferência de Mar del Plata foi proposta a criação de uma organização permanente voltada para coordenação de todas as atividades das Nações Unidas sobre a temática dos recursos hídricos e o estabelecimento de um comitê interinstitucional que abarcasse todas as organizações que tivessem a seu cargo programas sobre água junto as cinco comissões econômicas regionais a cargo de uma Secretaria permanente. O governo argentino, anfitrião da conferência que era então comandado pela junta militar, sugeriu que a sede da Secretaria desse órgão das Nações Unidas ou de qualquer acordo institucional que fosse aprovado na América Latina sobre o tema da água fosse hospedada naquele país. Finalmente, a Conferência também aprovou resoluções sobre a Cooperação Técnica no setor hídrico entre países em desenvolvimento, comissões fluviais, arranjos institucionais para a cooperação internacional no setor hídrico, arranjos financeiros para a cooperação internacional e políticas hídricas para territórios ocupados (CASTILLO, 2009).

A implementação do Plano de ação de Mar del Plata foi programada para ser realizada durante a “Década Internacional do Abastecimento de Água e Saneamento” que durou de 1981 a 1990. Apesar do relativo êxito da CONFAGUA em estabelecer um consenso mundial sobre a temática hídrica, o Plano de Ação não definiu mecanismos institucionais para sua realização no âmbito do sistema ONU e a organização permanente para coordenar as atividades relacionadas aos recursos hídricos então proposta não foi estabelecida. As Nações Unidas criaram o Grupo Intersecretarial para os Recursos Hídricos (GI-RH) com a finalidade de monitorar, coordenar e facilitar a cooperação entre os países (NEWTON, 2014).

No entanto, os avanços na solução dos problemas hídricos globais foram precários em virtude da conjuntura crítica da economia mundial nos anos seguintes.⁴ A recessão provocada pela elevação dos preços do petróleo e a crise financeira da década de oitenta impediu o avanço da execução do programa de Mar del Plata. Os países do Sul mergulharam na crise da dívida pública e inflacionária e as economias do Norte começaram a se recuperar aplicando políticas econômicas neoliberais. A apatia na execução da política hídrica definida nos fóruns internacionais foi acompanhada pelo crescimento da crítica ao ciclo de desenvolvimento destrutivo e desigual do segundo pós-guerra nos hemisférios norte e sul. Essa conjuntura propiciou o surgimento ascensão de protestos contra a construção de grandes barragens que estimularam as lutas contra a mercantilização da natureza e por justiça social e ambiental.

A tentativa de superar a contradição entre desenvolvimento econômico e social e a preservação ambiental ganhou espaço no âmbito das Nações Unidas com a criação da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente em 1984. A comissão presidida pela Primeira Ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland, publicou o relatório “Nosso Futuro Comum” em 1987 que mudou o discurso do ambientalismo global ao tentar conciliar os interesses dos países do Norte e do Sul com a expressão “desenvolvimento sustentável” como síntese das dimensões econômicas, sociais e ambientais do desenvolvimento (CLAPP; DAUVERGNE, 2005).

O conceito de desenvolvimento sustentável substituiu a ideia original de “ecodesenvolvimento” formulada no âmbito do PNUMA que foi propagada na década de setenta nos países da América Latina como um novo padrão de desenvolvimento que buscava harmonizar objetivos sociais e econômicos com a preservação do meio ambiente. Apesar de ser ambígua, contraditória e contestada, a definição de desenvolvimento sustentável como “aquele que atende as necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das gerações futuras satisfazerem suas próprias necessidades” tornou-se o princípio orientador e mantra das políticas públicas nacionais e da cooperação internacional para o desenvolvimento (VITALE; SANTOS NETO, 2016).

O desenvolvimento sustentável foi consagrado na Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), também chamada de Cúpula da Terra, realizada no Rio de Janeiro em 1992, que teve como pano de fundo a crise econômica, o colapso do bloco socialista

⁴ A fim de dar continuidade ao programa de Mar del Plata ocorreu em Nova Deli, entre 10 e 14 de setembro de 1990 a “Consulta Mundial sobre Água potável e saneamento para o decênio 1990” organizada pelo PNUD. O tema da consulta foi “Compartilhar a água de forma mais equitativa” e aprovou a Declaração de Nova Deli sobre “Meio Ambiente e Saúde” que formulou quatro princípios guia (CASTILLO, 2009; NEWTON, 2014).

e a aceleração do processo de globalização neoliberal (CLAPP; DAUVERGNE, 2005). Alguns meses antes da realização da Conferência do Rio, as Nações Unidas convocaram a Conferência Internacional sobre Água e Meio Ambiente em Dublin, na Irlanda, com o propósito de formular um consenso entre especialistas do setor hídrico como contribuição ao debate sobre a água que seria travado no Rio de Janeiro (NEWTON, 2014).

A **Declaração de Dublin sobre Água e Desenvolvimento Sustentável** foi o principal resultado daquela reunião e destacou a necessidade de promover gestão integrada e a participação social, especialmente a participação feminina, na gestão hídrica, tendo a bacia como unidade geográfica de planejamento, incluindo as águas superficiais e subterrâneas (VILLAR, 2012). Essa Declaração lançou os polêmicos princípios-guia de Dublin que geraram controvérsias em torno do modelo de gestão ao definir a água como “bem econômico”. Tal concepção colidiria com a cosmovisão tradicional da comunidade islâmica e povos indígenas para as quais a água é uma substância sagrada e não comercializável. A introdução de uma racionalidade puramente econômica na gestão hídrica rompeu com o discurso estabelecido na década de setenta que definiu a água como um bem público e o acesso a água como direito humano.

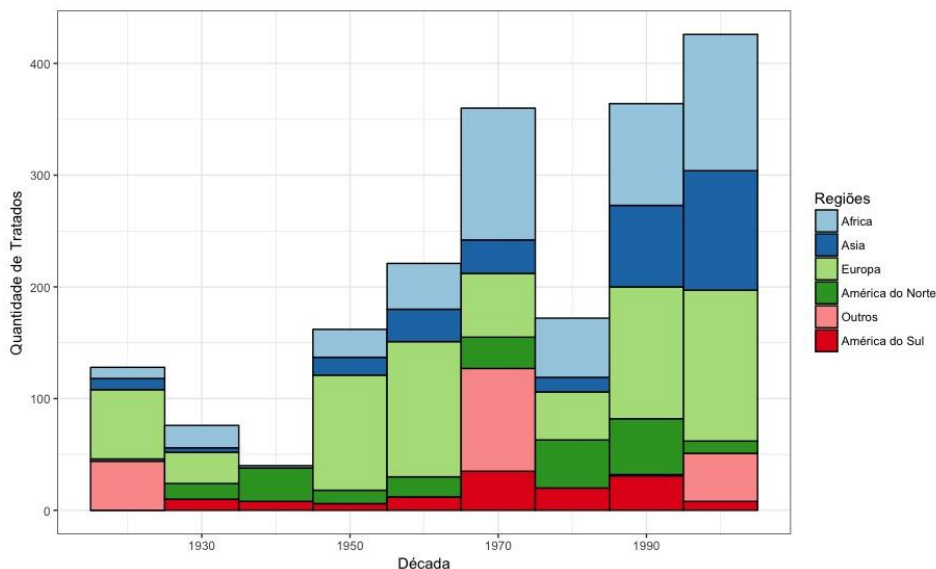
A CNUMAD contou com representantes de 178 Estados e teve como resultado uma declaração de princípios, entre os quais destaca-se o sétimo princípio da “proteção ambiental com base nas responsabilidades comuns, porém diferenciadas” reivindicado pelos países do Sul, o programa de ação denominado Agenda 21, duas convenções, sobre a Mudança Climática e Diversidade Biológica, e a criação da Comissão de Desenvolvimento Sustentável (CDS) com a missão de acompanhar a execução das recomendações e compromissos adotados, além de dar início a negociações sobre um tratado sobre desertificação. Ao tema água foi reservado o Capítulo 18 da Agenda 21 no qual a questão hídrica foi vinculada a manutenção dos ecossistemas e a necessidade de regular sua distribuição, disponibilidade, e qualidade, bem como do manejo integrado dos recursos hídricos (VILLAR, 2012). O problema das águas compartilhadas foi abordado nos itens 18.4 e 18.10 salientando a necessidade de cooperação internacional para formular estratégias e programas de ação conjuntos, bem como harmonizar a atuação dos Estados e criação de acordos.

Depois da conferência do Rio foi criado o Dia Mundial da Água que é celebrado anualmente no dia 22 de março (NEWTON, 2014) e também houve a reestruturação do Fundo Mundial do Meio Ambiente (FMMA) ou *Global Environment Facility* (GEF) que havia sido criado alguns anos antes como um programa do Banco Mundial para financiar projetos ambientais. Esse mecanismo financeiro tornou-se uma entidade autônoma em 1994 e passou a

incentivar a cooperação e solução de conflitos em águas internacionais inserindo o tema das “águas internacionais” como uma de suas áreas focais (GERLAK, 2004).

Observa-se que na década de noventa houve um aumento sensível da institucionalização da cooperação internacional em relação as águas compartilhadas (Fig. 8). Porém, a maior quantidade de acordos na região da América do Sul foi celebrada na década de setenta. O crescimento do número de acordos sobre águas compartilhadas a partir dos anos 2000 é verificado nos continentes africano, asiático e europeu (GIORDANO; WOLF, 2003; CONCA, 2006).

Figura 8 – Acordos sobre águas transfronteiriças (1920-2000)



Fonte: Transboundary Freshwater Dispute Database (2017).

Durante a década de noventa também observa-se a ampliação da participação da sociedade civil em fóruns internacionais e a criação de diversas redes transnacionais reunindo profissionais, acadêmicos, grupos de pesquisa, comunidade científica e o setor privado ao redor do assuntos hídricos, tais como o Conselho Mundial da Água (CMA), Associação Internacional de Recursos Hídricos (AIRH) e a Associação Mundial da Água (AMA). A principal contribuição dessas instituições e organizações da sociedade civil global foi reunir especialistas de todo o mundo que constituíram uma comunidade científica e profissional, ou “comunidade epistêmica”, que estimulou a produção de conhecimento e intercâmbio de experiências e práticas de governança e manejo dos recursos hídricos que produziu um consenso em torno do paradigma hegemônico de desenvolvimento neoliberal-ambiental que foi incorporado na agenda do desenvolvimento internacional.

A aspiração de criar uma organização mundial dedicada exclusivamente a tema da água foi retomada na década de noventa durante a Conferência de Dublin, porém a iniciativa de estabelecer uma entidade de caráter interestatal ou intergovernamental não prosperou. Como resultado, houve uma multiplicação e sobreposição de instituições privadas, iniciativas setoriais e fóruns globais que incluíram a participação da sociedade civil, devotados a discussão, formulação de políticas e solução dos problemas relacionados à água incluindo o estímulo a cooperação internacional e a criação de autoridades de bacias fluviais (VARADY; MEEHAN; MACGOVERN, 2008; MUKTAROV; GERLAK, 2013).

O Conselho Mundial da Água (CMA), criado em 1994 em uma sessão especial do 8º Congresso da Associação Internacional de Recursos Hídricos (AIRH) como uma organização internacional não-governamental (OING) integrada por especialistas, agências governamentais, empresas transnacionais e entidades da sociedade civil, estabeleceu sede em Marselha, na França, em 1996, e obteve status de organismo consultivo do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (CONCA, 2006)⁵. O CMA celebra o Fórum Mundial da Água (FMA) a cada três anos cujo formato foi inspirado no Fórum Econômico Mundial (FEM). O evento é aberto à participação de profissionais, ministros e representantes governamentais, empresas, ONGs e a sociedade civil em geral tendo como objetivo discutir e propor soluções para os problemas hídricos mundiais. Nesses fóruns são aprovadas Declarações Ministeriais e outros documentos que buscam refletir um consenso sobre as possíveis soluções para os problemas hídricos mundiais⁶.

O trabalho desenvolvido pelo CMA vem sendo criticado por diversas organizações da sociedade civil que realizam o Fórum Alternativo Mundial da Água (FAMA) paralelamente ao encontro oficial reunindo movimentos sociais, ONGs e outros atores da sociedade civil que defendem uma visão alternativa que valoriza a água como um bem comunal cujo acesso é direito humano exigindo o reconhecimento das diversas identidades, tradições e valores sociais e culturais atribuídos a água por diferentes povos. O CMA é acusado de defender políticas neoliberais para solução dos problemas de gestão hídrica e de defender os interesses de corporações transnacionais que patrocinam o a realização desse evento na privatização dos

⁵ A iniciativa de criar o Conselho foi tomada pelos Ministro de Obras Públicas e Recursos Hídricos do Egito, Mahmoud Abu-Zeid, René Coulomb, da Suez Lyonnaise des Eux e Aly Shady, da Agência Internacional Canadense de Desenvolvimento (CONCA, 2006).

⁶ Edições do FMA: Marrakesh (Marrocos, 1997), Haia (Holanda, 2000), Quioto (Japão, 2003), Cidade do México (México, 2006), Istanbul (Turquia, 2009), Marselha (França, 2012), Gyeongju e Daegu (Coreia do Sul, 2015), Brasília (Brasil, 2018).

serviços públicos de fornecimento de água e a mercantilização dos recursos hídricos (CONCA, 2006)⁷.

Em 1996, o Banco Mundial, o PNUD e a Agência Sueca de Desenvolvimento Internacional criaram a iniciativa Associação Mundial para Água (AMA) ou *Global Water Partnership* (GWP), em inglês, com a finalidade de desenvolver o conceito de Gestão Integrada dos Recursos Hídricos (GIRH) e estabelecer comitês regionais de assessoria técnica para promover esse modelo de gestão da água no mundo inteiro. A GIRH é definida como “um processo que promove o desenvolvimento e gerenciamento coordenado da água, terra e recursos relacionados tendo em vista maximizar o bem-estar econômico e social sem comprometer a sustentabilidade dos ecossistemas vitais (GPW, 2000 *apud* LAUTZE et al, 2011, p. 5). Em 2002, a AMA tornou-se uma organização intergovernamental oficial sediada na Suécia para difundir o modelo de gestão integrada dos recursos hídricos e conta com a sede regional da América do Sul instalada no Uruguai.

A GIRH é um conceito reciclado da ideia de planejamento da bacia hidrográfica e vem sendo promovido como uma panaceia por diversas organizações como a AMA, Rede Internacional de Organizações de Bacia (RIOB), Conselho Mundial da Água e o PNUD, conferindo legitimidade a atuação dessas organizações de assistência para o desenvolvimento e à obtenção de financiamento internacional pelos Estados para a implementação das políticas nacionais de gestão dos recursos hídricos, tornando-se assim um conceito hegemônico no discurso da agenda do desenvolvimento sustentável (MUKHTAROV; CHERP, 2014). Contudo, o gerenciamento integrado no âmbito das bacias transfronteiriças encontra diversas dificuldades relacionadas ao ajuste espacial e ação combinada dos Estados em virtude da soberania e da dificuldade de conciliar interesses antagônicos na exploração dos recursos hídricos compartilhados. A soberania estatal mina a possibilidade da constituição de organismos ou autoridades supranacionais, bem como ressoa na falta de participação social na governança hídrica em nível regional (DOMBROWSKY, 2008).

O primeiro Fórum Mundial da Água (FMA) foi realizado em 1997 em Marrakesh, Marrocos, e encarregou o Conselho Mundial da Água de elaborar uma “Visão Mundial da Água”. A Comissão Mundial da Água para o Século XXI, criada em 1998 com essa incumbência, apresentou os relatórios *A water secure world* (Água para um Mundo Seguro) e *World Water Vision: Making Water Everybody's Business* (Visão Mundial da Água: fazendo

⁷ Edições do FAMA: Florença (Itália, 2003); Genebra (2005); México (2006); Istanbul (2009); Marselha (2012); Brasil (2018).

da água um negócio de todos) em 2000 no 2º Fórum Mundial da Água realizado em Haia, na Holanda, quando o discurso da crise hídrica como “crise de gerenciamento” foi lançado (CONCA, 2006; MOLLINGA, 2008).

No final da década de noventa, o processo de construção intergovernamental de políticas para o desenvolvimento no âmbito das Nações Unidas voltou-se para articulação entre a burocracia do setor público e o setor privado e passou a dar preferência ao estabelecimento de normas e diretrizes não-vinculantes no âmbito da cooperação internacional. A mudança no perfil das Nações Unidas no relacionamento com o setor privado e no tratamento de questões econômicas, sociais e ambientais e particularmente em relação ao tema dos direitos humanos resultou na substituição de uma perspectiva de garantias de direitos por uma agenda de metas e instrumentos de regulação flexíveis na agenda internacional do desenvolvimento (ARAGÃO, 2014).

Essa mudança significou o deslocamento paulatino do projeto de governança internacional baseado na cooperação internacional e fóruns intergovernamentais com o estabelecimento de regimes internacionais com força obrigatória que caracterizou do pós-guerra para o modelo de governança global. A transformação do perfil da ONU também foi reflexo ascensão do projeto hegemônico neoliberal-ambiental na agenda do desenvolvimento sustentável apoiado pelo bloco transnacional que promove a realização de parcerias entre organizações e entidades públicas e privadas, corporações transnacionais e grupos setoriais da sociedade civil em fóruns globais.

Durante a década de noventa o Banco Mundial foi o principal foco das críticas dos grandes empreendimentos hídricos e abandonou o financiamento de vários projetos na Índia e China (KHAGRAM, 2004). Em junho de 1994, ativistas lançaram a Declaração de Manibeli que forçou o Banco Mundial a reavaliar suas diretrizes e dialogar com os oponentes. Em 1997, foi realizado em Curitiba, no Brasil, o Primeiro Encontro Internacional de Pessoas Atingidas por Barragens, organizado pelo MAB (CONCA, 2006) e, em 1985, surgiu a ONG *International Rivers* sediada nos Estados Unidos como uma rede de voluntários antibarragem que celebrou a primeira conferência internacional de ativistas em São Francisco em 1988 (KHAGRAM, 2004).

O crescimento do movimento de contestação transnacional a construção de grandes barragens financiadas por instituições multilaterais levou o Banco Mundial e a União Internacional para Conservação da Natureza (IUCN) a organizar um Workshop sobre Grandes Barragens na Suíça em 1997. O evento tinha como propósito reunir os interessados em discutir a questão, entre os quais encontrava-se o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), do Brasil, e o Sobrevivência do Paraguai. O resultado do encontro promovido pelo Banco Mundial

foi um acordo para formar uma comissão que trabalharia no período de dois anos tendo em vista avaliar o impacto das barragens. Um grupo de 68 organizações foram convidadas para fazer parte do Fórum da Comissão Mundial de Barragens (CMB) e o Brasil participou dos trabalhos da CMB com o ex-ministro José Goldenberg entre os 12 comissários tendo a Agência Nacional de Águas (ANA) como representante do governo brasileiro na comissão e membro do Comitê Diretivo (WCD, 2000).

A Comissão Mundial de Barragens (CMB) apresentou o relatório intitulado “Barragens e Desenvolvimento” em 2000 com recomendações de diretrizes e salvaguardas na realização de novos projetos e foi considerada um exemplo de funcionamento da governança global (DUBASH et al, 2001). Os representantes dos movimentos antibarragem que participaram da iniciativa, apesar de não ficarem satisfeitos com o relatório, reivindicaram que as recomendações se tornassem normas vinculantes para os construtores e financiadores de novas barragens. A China e a Índia rejeitaram os resultados e a Comissão Internacional sobre Grandes Barragens criticando o documento por não reconhecer os benefícios econômicos. Após hesitação, o Banco Mundial acabou adotando algumas recomendações na sua política de investimentos, mas rejeitou o pedido de consentimento prévio e informado das comunidades atingidas sob o argumento de que esse procedimento constituiria uma espécie de “direito de veto” a realização de novos empreendimentos. Após o lançamento do relatório, o PNUMA promoveu o “Projeto Barragens e Desenvolvimento” e realizou Diálogos de Partes Interessadas em diversos países (CONCA, 2006).

O modelo neoliberal-ambiental de desenvolvimento e gestão hídrica foi propagado como parte do programa de ajuste econômico estrutural e em contrapartida de financiamentos internacionais pelo Banco Mundial na “Política de Gestão dos Recursos Hídricos” de 1993 que incentivou os governos a adotarem ferramentas econômicas na gestão hídrica como a cobrança pelo uso da água e a privatizar os serviços públicos de abastecimento como meio para aprimorar a eficiência (VILLAR, 2012). A mercantilização da água também foi incentivada pelas negociações multilaterais no âmbito do sistema da Organização Mundial do Comércio cujo regime define a água doce como mercadoria (*commodity*) e produto primário comercializável (AMORIM, 2015).

A discussão sobre a temática hídrica no âmbito da agenda do desenvolvimento sustentável foi reanimada com o lançamento da Declaração do Milênio pelas Nações Unidas, em 2000, e uma agenda com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), na qual a água foi abordada no sétimo objetivo relacionado a sustentabilidade ambiental do quadro de metas. Esse plano de ação, de caráter normativo não vinculante, surgiu no auge do modelo de

desenvolvimento neoliberal quando houve um declínio acentuado do nível de assistência oficial e do financiamento para o desenvolvimento oferecido pelos países ricos. A formulação de políticas prioritárias como um quadro de metas de redução da pobreza teve relevância apenas como demonstração da capacidade do estabelecimento de consenso internacional em relação a determinada temática (HULME, 2010, p. 150-151).

Em 2002, o governo alemão promoveu uma Conferência Internacional sobre Água Doce na cidade de Bonn como preparação para a realização da Cúpula do Desenvolvimento Sustentável de Johannesburgo, África do Sul. O Plano de Implementação da Cúpula de Johannesburgo ressaltou a necessidade de melhorar a governança e garantir a segurança hídrica por meio da descentralização da gestão, realização de público-privadas como instrumento para alavancar a implementação de projetos de desenvolvimento sustentável e a importância da GIRH na cooperação nas bacias compartilhadas (VILLAR, 2012). O lema de que “a crise hídrica é de governança” foi propagado nesse encontro no qual esse tema foi colocado entre as prioridades da agenda do desenvolvimento (MOLLINGA, 2008) adicionando-se aos ODM um novo item tendo em vista “desenvolver a gestão integrada dos recursos hídricos e planos de eficiência até 2005” (SCHNEIER-MADANES, 2014).

Em 2003, definido como “Ano Internacional da Água Doce” pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), foi criada a ONU-ÁGUA como um mecanismo interinstitucional concebido para concentrar recursos e obter mais eficiência na coordenação dos diferentes órgãos e programas dentro do sistema das Nações Unidas com competência no tema da água, colocando entre seus Grupos de Trabalho a temática das águas transfronteiriças, e lançada a “Década Internacional de Ação – Água para a Vida (2005-2015) (UN-WATER, 2015).

O Fórum Econômico Mundial (FEM) também começou a se engajar com o tema água no final da década de noventa ao abordar a escassez hídrica como um risco global para o funcionamento da economia mundial e a sobrevivência humana no contexto das mudanças climáticas. Nos encontros do FEM foram lançados discursos como o da “segurança hídrica” e o conceito do “nexo água, alimentação e energia” que vem ganhando espaço como novos discursos hegemônicos nas Nações Unidas, agências de cooperação e instituições financeiras internacionais e nas políticas hídricas nacionais (COOK; BAKKER, 2012). A segurança hídrica é definida como a capacidade de uma população salvar o acesso sustentável a quantidades adequadas de água em qualidade aceitável para sustentar os meios de vida, bem-estar humano e desenvolvimento socioeconômico, para garantir a proteção contra a poluição e desastres relacionados com a água e para a preservação dos ecossistemas em um clima de paz e estabilidade política (UN-WATER, 2013, p. 6).

A Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (CNUDS ou RIO+20), realizada entre os dias 13 e 22 de junho de 2012 no Rio de Janeiro, na qual compareceram representantes de 193 Estados e contou com o envolvimento da sociedade civil, estabeleceu na sua Declaração Final, “O futuro que queremos”, que a água está no coração do desenvolvimento sustentável e intimamente ligada a vários desafios globais chave como a segurança alimentar e energética. No ano seguinte, a ONU declarou 2013 o “Ano Internacional da Cooperação Hídrica” focando na temática das águas transfronteiriças (VILLAR, 2012; NEWTON, 2014).

A declaração da RIO+20 delegou a um Grupo de Trabalho Aberto a preparação de Objetivos do Desenvolvimento Sustentável para substituir os ODM e orientar a agenda de desenvolvimento que foi aprovada pela Assembleia Geral em 2015 e estabeleceu dezessete objetivos. O sexto objetivo global consiste em assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água para todos e coloca entre suas metas ampliar a cooperação internacional e o apoio à capacitação dos países em desenvolvimento em atividades e programas relacionados à água, implementar a gestão integrada dos recursos hídricos em todos os níveis, inclusive na cooperação transfronteiriça, e fortalecer a participação das comunidades locais para melhorar a gestão da água até 2030 (ORME et al, 2015).

Apesar da proliferação de fóruns globais e organizações não-governamentais com atribuições na área hídrica a partir da década de noventa, governança global da água continua sendo predominantemente informal e gozando de pouca legitimidade como resultado da falta de consenso entre os Estados e da emergência de atores não-estatais como protagonistas com autoridade política no cenário internacional. As agências das Nações Unidas são o principal fórum e canal de negociação intergovernamental, revelando que as organizações internacionais permanecem tendo importância crucial na difusão das ideias, normas e formação dos consensos em torno do modelo hegemônico de desenvolvimento e governança hídrica, pois continuam tendo papel central no financiamento para implementação das políticas nacionais e metas globais de desenvolvimento abraçadas pelos países.

Os problemas relativos à governança das águas transfronteiriças e a alocação dos recursos hídricos compartilhados são vistos como questões transversais na agenda do desenvolvimento sustentável que exigem o empenho dos Estados, a integração regional e a incorporação de preocupações ambientais nos projetos nacionais de desenvolvimento. Nota-se que a democratização da governança hídrica transfronteiriça é dos principais entraves para a implementação de normas e instituições supranacionais em nível regional e global destinadas a promover a distribuição equitativa e gestão integrada sustentável das bacias fluviais

compartilhadas. Além disso, a institucionalização da cooperação e integração no âmbito das bacias fluviais compartilhadas precisa enfrentar o problema da soberania e das diferentes estratégias de desenvolvimento dos Estados ribeirinhos, conforme trataremos no tópico seguinte ao traçar a evolução histórica do regime internacional fluvial.

3.4. O REGIME INTERNACIONAL FLUVIAL

O regime internacional que regula a utilização dos cursos de água compartilhados entre Estados foi sedimentado ao longo de séculos de aperfeiçoamento do direito internacional desde o surgimento do sistema moderno de relações internacionais. A evolução das normas internacionais que visam tutelar as relações entre os Estados que compartilham recursos hídricos em bacias fluviais transfronteiriças acompanharam as mudanças na ordem econômica e política mundial e a evolução do debate sobre a soberania, o desenvolvimento econômico e a introdução de preocupações ambientais na agenda política internacional.

Tal regime internacional é constituído por princípios, tratados, convenções, declarações e compromissos jurídicos internacionais de alcance regional e global, bem como outras fontes do direito internacional tais como o costume e os precedentes das cortes internacionais, especialmente da Corte Internacional de Justiça (CIJ). Alguns desses instrumentos normativos possuem força vinculante ou coercitiva, impositiva ou obrigatória, são celebrados e ratificados pelos Estados e designados pela locução inglesa *hard law*. Outros instrumentos normativos consistem em guias de conduta e de boas práticas não obrigatórios, denominados *soft law* (SALMAN, 2007; GUPTA, 2016).

O desenvolvimento de princípios e normas jurídicas em nível nacional e regional para regular o uso e a proteção das águas num contexto específico de um país ou bacia fluvial teve forte influência na produção do regime hídrico internacional. Os tratados celebrados por Estados ribeirinhos para administrar a utilização dos cursos de água compartilhados contribuiu para o surgimento e institucionalização de princípios universais, sendo a interação entre as normas jurídicas adotadas nos níveis doméstico, regional e internacional uma característica determinante do desenvolvimento do direito fluvial (CHAZOURNES, 2009)

Um dos principais entraves na formação de regimes internacionais em nível regional e global para regular o uso e a distribuição das águas compartilhados está relacionada aos interesses dos Estados em preservar a soberania sobre parcelas dos recursos hídricos compartilhados que se encontram disponíveis em seu território. Embora as águas superficiais sejam um recurso natural móvel, fugaz, renovável e indivisível que não respeita quaisquer

limites, fronteiras ou jurisdições, o direito moderno tratou os recursos hídricos como bens apropriáveis que são parte integrante do território e do patrimônio estatal cuja utilização é regulada pelos Estados (BLATTER; INGRAM, 2001; CAUBET, 2006).

A soberania e a igualdade entre os Estados, consagrados no primeiro parágrafo do artigo 2º da Carta das Nações Unidas, é um dos alicerces do sistema internacional moderno e o principal atributo que confere ao Estado personalidade jurídica como unidade política territorial autônoma, definindo os limites entre o campo anárquico e descentralizado da política mundial e a ordem interna no domínio estatal. Enquanto em âmbito interno o Estado detém o exercício da jurisdição e competência para gerenciar os recursos naturais em seu território, no domínio internacional os Estados que compartilham recursos hídricos precisam recorrer à negociação diplomática e celebração acordos com outros sujeitos de direito internacional para evitar conflitos nas relações de vizinhança e alcançar a gestão conjunta dos bens coletivos (VILLAR, 2012).

A soberania dos Estados sobre as parcelas dos cursos de água, bacias fluviais e recursos hídricos compartilhados foi objeto de um intenso debate doutrinário que repercutiu na definição dos princípios e regras do regime internacional fluvial. O princípio da soberania absoluta sobre os recursos hídricos é conhecido como “Doutrina Harmon”, pois foi defendido por Judson Harmon, Procurador Geral dos Estados Unidos, em parecer de 1895 sobre os usos das águas do Rio Grande compartilhadas entre Estados Unidos e México, no qual ele concluiu que os Estados Unidos poderiam dispor livremente das águas internacionais dentro do seu território sem preocupação com os impactos causados no território do país vizinho (SALMAN, 2007).

O conceito moderno de soberania deriva da noção romana do poder de império que foi atualizada ao longo da história. Na história da filosofia política, há pelo menos duas correntes tradicionais de pensamento que buscaram conceituar a soberania estatal. A primeira corrente vincula-se ao enfoque realista das relações internacionais e é tributária do Estado absolutista europeu, originando-se no pensamento dos filósofos políticos Jean Bodin e Thomas Hobbes entre os séculos XVI e XVII, para os quais a soberania é absoluta, autossuficiente, indivisível e perpétua. Por outro lado, a segunda corrente associada a abordagem do liberalismo nas relações internacionais, concebida pelos filósofos liberais John Locke e Jean Rousseau, no século XVIII, compreende que a soberania resultaria da vontade geral do povo, ou seja, da transferência do poder do cidadão para o Estado tendo em vista a execução das leis e a realização do bem comum (RIBEIRO, 2012; CONFORTI, 2014).

A origem da moderna noção de soberania é atribuída à Paz de Westfalia de 1648 que, ao encerrar a Guerra dos Trinta Anos, deu origem ao moderno sistema de relações internacionais. O texto dos Tratados de Münster e Osnabrück, de acordo com Tvedt, McIntyre e Woldetsadik (2015), contradizem a suposição dominante do princípio da soberania absoluta no que diz respeito aos rios compartilhados. Ao tratar sobre o Rio Reno no parágrafo LXXXIX aquele acordo internacional ressaltou a importância da cooperação e da necessidade de restringir a soberania territorial nos rios internacionais. Segundo eles, essa ressalva refletiria uma estratégia econômica das potências estatais europeias e a ideia de que os países poderiam se beneficiar da navegação proporcionada por esse curso fluvial estratégico para incrementar o transporte e o comércio entre o Sul e o Norte do continente europeu eliminando barreiras e pedágios (TVEDT, MCINTYRE, WOLDETSADIK, 2015).

Para Krasner (1999), a soberania jurídica internacional significaria o estabelecimento do status de entidade política no sistema internacional quando um Estado é reconhecido pelos outros como juridicamente igual. A soberania westfaliana representaria o modelo de arranjo institucional que se tornou dominante na organização da vida política, sendo baseada em dois princípios: territorialidade e exclusão dos atores externos da política interna dos Estados. Daí deriva a regra da não intervenção, cuja origem não está na mitológica Paz de Westefália, mas na elaboração de juristas como forma de resistência ao domínio imperial e colonial no século XVIII (KRASNER, 1999).

Durante o século XIX a prioridade da utilização dos rios era dada a navegação marítima tendo como propósito expansão comercial e penetração das potências imperialistas coloniais em tratados sobre a delimitação de fronteiras e a navegação marítima. Com o avanço da produção industrial e de meios de transporte alternativos ao longo do século XX, a navegação fluvial foi perdendo a prioridade como utilidade econômica mais importante dos cursos de água compartilhados na medida em que surgiram preocupações sanitárias e ambientais decorrentes da degradação da qualidade da água pela poluição urbana e industrial (TECLAFF, 1991; CAUBET, 1980; 2006; SALMAN, 2007).

O princípio da livre navegação foi consagrado pelas potências coloniais europeias e associado ao mercantilismo e a ordem internacional liberal sob a hegemonia britânica no século XIX. Em 1814, a França e o Sacro Império Romano-Germânico firmaram o Tratado de Paris para disciplinar a navegação do Reno e criaram a Administração de Taxas do Reno em 1815, que passou a cuidar da administração da navegação do curso fluvial, sendo ainda a liberdade de navegação foi declarada direito natural e patrimônio comum dos Estados ribeirinhos pelo Conselho Executivo Francês em 1872 (TECLAFF, 1991).

Ao mesmo tempo em que redesenhou as fronteiras geográficas da Europa e estabeleceu o princípio do equilíbrio de poder entre as potências vencedoras das guerras napoleônicas, o Congresso de Viena (1814-15) consagrou o princípio da soberania e da liberdade de navegação nos rios internacionais que separam ou atravessavam diferentes Estados. Esse documento marcou a distinção clássica entre rios contíguos, isto é, que servem de limite entre os Estados, e sucessivos, que correm pelo território submetido a diferentes jurisdições (CAUBET, 1980).

Fora da Europa continental, as potências coloniais buscaram abrir a navegação dos rios e portos no continente africano no Congresso de Berlin, realizado em 1885, ao determinar a livre navegação do Rio Congo que depois foi estendida aos rios Níger e Senegal (TECLAFF, 1991). Já no século XX, depois da Primeira Guerra Mundial, o Tratado de Versalhes (1919) afirmou liberalização dos rios internacionais abrindo a navegação para todos os Estados europeus e a Convenção de Paris, de 1921, estabeleceu o Estatuto do Danúbio conferindo poderes à comissão internacional para proibir obras projetadas pelos Estados ribeirinhos que prejudicassem a navegabilidade (CAUBET, 2006; SALMAN, 2007).

Durante o período entre-guerras, duas convenções sobre a utilização dos cursos de água compartilhados foram produzidas no âmbito da Liga das Nações. Em 1921, a Convenção de Barcelona estabeleceu o **Estatuto dos Cursos de Água Navegáveis de Interesse Internacional** que reafirmou o princípio da liberdade de navegação dos cursos de água europeus para todas as nações e reconheceu outras utilidades dos cursos de água. Dois anos depois, em 1923, foi estabelecida a **Convenção sobre o Desenvolvimento de Forças Hidráulicas Afetando mais de um Estado** que teve como propósito promover a cooperação e os interesses dos Estados ribeirinhos na realização de projetos hidroelétricos em rios compartilhados. Contudo, o alcance dessas normas foi limitado ao nível regional europeu (SALMAN, 2007; CHAZOURNES, 2009).

A elaboração de um regime jurídico de abrangência mundial para regular a utilização dos cursos de água compartilhados só começou na década de 1950 com a compilação dos princípios e costumes internacionais relacionados aos usos econômicos e a preservação dos cursos de água compartilhados estabelecidos em normas regionais. A consolidação do regime internacional fluvial foi realizada por juristas e acadêmicos reunidos na Associação de Direito Internacional (ADI) e no Instituto de Direito Internacional (IDI) (DELLAPENNA; GUPTA, 2008).⁸ A primeira tentativa de elaborar normas jurídicas para regular a utilização das águas

⁸ Essas organizações não governamentais surgiram com o objetivo codificar as normas jurídicas existentes e para isso adotam resoluções e regras sem caráter impositivo ou vinculante, cuja autoridade reside no fato de refletir os princípios e costumes do direito internacional e na credibilidade de seus membros (SALMAN, 2007).

compartilhadas foi lançada em 1911 pelo Instituto de Direito Internacional, na Declaração de Madrid, que reconheceu a dependência física no uso da porção do curso de água sujeita a soberania dos Estados ribeirinhos e estabeleceu a proibição de atividades que poderiam causar dano a outros Estados ribeirinhos (VILLAR, 2012; SALMAN 2007).

As iniciativas de compilação e codificação dos costumes internacionais estavam relacionadas à expansão de projetos de infraestrutura em rios internacionais e a necessidade de desenvolver um regime jurídico para reduzir os riscos dos investimentos nos projetos em bacias fluviais compartilhadas (D'SOUZA, 2015). A política de empréstimos do Banco Mundial para o financiamento projetos situados em rios compartilhados, iniciada na década de 1940, provocou disputas entre os países ribeirinhos por causa dos efeitos adversos dos empreendimentos. Diante da carência de regras e princípios internacionais no campo da utilização dos rios internacionais, o Banco Mundial acabou criando sua própria política para esses projetos e atuou fortemente na mediação dos interesses dos países ribeirinhos tendo em vista viabilizar os investimentos. Ao condicionar os empréstimos internacionais à realização de acordos entre Estados ribeirinhos, as políticas do Banco Mundial acabaram contribuindo para estimular a cooperação em bacias fluviais e a formação do regime jurídico internacional dos recursos hídricos compartilhados (SALMAN, 2009).

O processo de descolonização e o surgimento de novos Estados a partir da década de sessenta trouxe para pauta das Nações Unidas a reivindicação dos países do Sul por soberania e controle da exploração dos recursos naturais situados em seu território. A Resolução nº 1803 adotada na XVII Assembleia Geral das Nações Unidas tratou a “Soberania Permanente sobre os Recursos Naturais” como um componente básico do direito à autodeterminação, devendo o direito de cada Estado dispor sobre suas riquezas e recursos naturais de acordo com os interesses nacionais no desenvolvimento e bem-estar da população (UNGA, 1962).

Em 1966, a Associação de Direito Internacional formulou as **Regras de Helsinki sobre os Usos das Águas dos Rios Internacionais** que por décadas serviu como fonte normativa em negociações internacionais, decisões das cortes internacionais e como modelo para o estabelecimento de tratados bilaterais e multilaterais em bacias hidrográficas específicas. As Regras de Helsinki inovaram ao ir além da regulação tradicional dos cursos de água ao tratar da bacia de drenagem abrangendo explicitamente pela primeira vez as águas subterrâneas transfronteiriças em um instrumento jurídico (YAHN FILHO, 2005; SALMAN, 2007).⁹

⁹ A Associação de Direito Internacional lançou sua primeira resolução sobre a utilização dos cursos de água compartilhados em 1956 que ficou conhecida como Declaração de Dubrovnik. Essa declaração reconheceu o exercício do controle soberano dos Estados sobre o trecho do curso de água nos limites do seu território, porém

A bacia de drenagem, como vimos no capítulo antecedente, foi concebida como instrumento técnico de planejamento territorial nos programas de desenvolvimento regional dos Estados Unidos a partir da década de trinta e esse modelo foi difundido no final da década de 1940 pelo Banco Mundial como um espaço geoeconômico (COHEN; DAVIDSON, 2011; OLVERA-MOLINA, 2016). O primeiro acordo multilateral que consagrou a bacia hidrográfica foi a Convenção e Estatuto para o Desenvolvimento da Bacia do Chade em 1964 e, posteriormente, o Tratado da Bacia do Prata, de 1969 (CAUBET, 1980; AMORIM, 2015), cujas principais disposições vamos abordar no próximo capítulo.

As Regras de Helsinki colocaram o princípio do “uso razoável e equitativo” das águas na bacia de drenagem como alicerce do direito internacional, estabelecendo algumas diretrizes flexíveis e incorporando o direito à livre navegação. Essas regras também incluem capítulos sobre poluição e flotação de madeira, mas não definiu prioridade entre os usos dos recursos hídricos compartilhados. As regras também abrangeram o incentivo a cooperação entre os Estados para prevenção e resolução de conflitos por meio da troca de informações sobre a circunstância das águas e o dever de notificar os outros Estados ribeirinhos acerca de ações que poderiam gerar externalidades, bem como preconizou o dever de prevenir e reparar os danos eventualmente causados pela degradação das águas compartilhadas (VILLAR, 2012; SALMAN, 2007).

Os princípios e normas do direito internacional ambiental estão em constante diálogo com o regime internacional fluvial e dos recursos naturais. Em 1972, a teoria da “soberania limitada” sobre os recursos naturais compartilhados foi consagrada no Princípio 21 da Declaração de Estocolmo sobre Ambiente Humano ao afirmar que:

Em conformidade com a Carta das Nações Unidas e com os princípios de direito internacional, os Estados têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos em aplicação de sua própria política ambiental e a obrigação de assegurar-se de que as atividades que se levem a cabo, dentro de sua jurisdição, ou sob seu controle, não prejudiquem o meio ambiente de outros Estados ou de zonas situadas fora de toda jurisdição nacional (UN, 1973, p. 5)

Outros princípios do direito ambiental declarados na Cúpula da Terra, realizada no Rio de Janeiro em 1992, também tiveram impacto na governança hídrica global, sobretudo: o desenvolvimento sustentável, a soberania sobre os recursos naturais, porém restrita ao dever de não causar dano, cooperação, participação cidadã, precaução, poluidor-pagador, necessidade de avaliação de impacto ambiental, dever de notificar previamente outros Estados no caso

considerando os efeitos desse controle nos outros Estados. O direito ao uso razoável e equitativo foi explicitado nas Resoluções de Nova York (1958) e Tóquio (1964) (SALMAN, 2007).

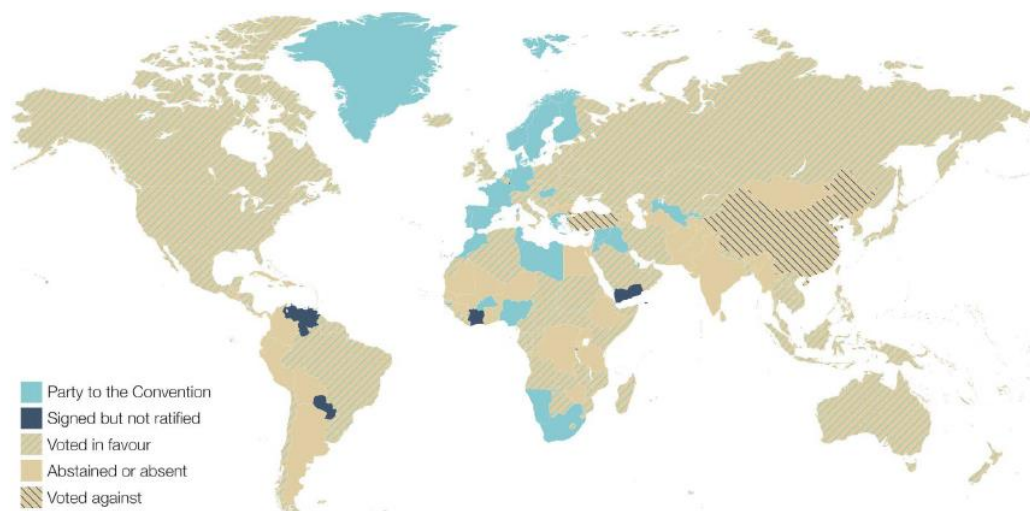
emergência ambiental, fornecimento de informações e realização de consultas no caso de atividades com potencial de produzir efeitos nocivos transfronteiriços (VILLAR, 2012; GUPTA, 2013).

A proposta de estabelecer um regime internacional fluvial vinculante no âmbito das Nações Unidas partiu de uma iniciativa da Bolívia com a Resolução 1401 adotada na XIV Assembleia Geral das Nações Unidas em 1959, mas só na década de setenta a Assembleia Geral solicitou que a Comissão de Direito Internacional (CDI) da ONU elaborasse um estudo sobre o tópico dos cursos de água internacionais. Mas a CDI só submeteu rascunho da convenção sobre Cursos de Água internacionais para apreciação da Assembleia Geral em 1994 (RIEU-CLARKE; MOYNIHAN; MAGSIG, 2008).

Diante da dificuldade de elaborar um documento que refletisse o consenso entre todos os países membros da ONU, a Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa (CEPE) adotou em nível regional a **Convenção sobre a Proteção e Uso Transfronteiriço de Cursos de Água e Lagos Internacionais**, em 1992, conhecida como Convenção de Helsinki, que trouxe o conceito de “águas transfronteiriças” e deu ênfase a questões ambientais como o controle da poluição e a aplicação do princípio do poluidor-pagador. Essa convenção também enfatizou a necessidade de participação da sociedade civil na governança hídrica regional. A convenção europeia serviu como base de vários acordos firmados naquele continente após sua implementação, tais como: a Convenção sobre a Cooperação para proteção e uso sustentável do Rio Danúbio de 1994; a Convenção sobre Proteção do Reno de 1999; o Tratado de Cooperação para Proteção e Uso Sustentável das águas das bacias Luso-Espanholas formado entre Portugal e Espanha. Embora tenha sido concebida para ter alcance regional, a Convenção de Helsinki foi aberta para a assinatura de outros estados de fora do continente europeu (CHAZOURNES, 2009).

A **Convenção das Nações Unidas sobre Cursos de Água Internacionais para Usos Distintos da Navegação** foi aprovada em 21 de maio de 1997, com o voto favorável de 103 países, três votos contrários da China, Turquia e Burundi, 27 abstenções e 52 nações ausentes. Entre os países da América do Sul, Paraguai e Venezuela assinaram a convenção, mas não ratificaram. Brasil e Uruguai votaram favoravelmente, mas não aderiram à convenção, e a Argentina se absteve da votação (Fig. 9).

Figura 9 – Estados signatários da Convenção das Nações Unidas



Fonte: RIEU-CLARKE; MOYNIHAN; MAGSIG (2008, p. 38).

A Convenção das Nações Unidas é um marco na evolução do direito fluvial, sendo o principal instrumento jurídico que serve como referência na criação de acordos regionais específicos (CHAZOURNES, 2009). Para D’Souza (2006), a adoção da Convenção da ONU e criação da Comissão Mundial de Barragens, ambos em 1997, podem ser vistos como processos complementares que transformam o regime jurídico da água em esferas diferentes definindo novas esferas públicas e privadas e criando papéis para os Estados e outros atores em relações as quais estão embutidas a remodelação da ordem mundial associada à liberalização e da economia. Dessa forma, enquanto a CMB desenvolveu um regime para regular a utilização e a apropriação da água dentro da jurisdição nacional, a convenção da ONU teria desenvolvido um regime para guiar a situação internacional (D’SOUZA, 2006).

Porém, diferentemente das regras de Helsinki, a Convenção das Nações Unidas adotou a definição de “curso de água internacional” e não de bacia hidrográfica. As diferentes definições evidenciam a dificuldade de estabelecer consensos em relação a utilização dos recursos hídricos compartilhados, uma vez que terminologias distintas empregadas nessas normas de abrangência mundial e regional implicam o reconhecimento de diferentes noções de soberania e de atribuições de direitos e deveres para os Estados ribeirinhos.

O conceito de bacia hidrográfica internacional foi definido nas Regras de Helsinki (1966) como uma “área geográfica que se estende pelo território de dois ou mais Estados e está demarcada pela linha divisória de um sistema hidrográfico de águas superficiais e subterrâneas que fluem para uma saída comum” (Regra nº 2). O conceito de “águas transfronteiriças” foi

trazido da Convenção da CEPE de 1992 (Convenção de Helsinki) e definido como as “águas superficiais ou subterrâneas que marcam, atravessam ou se encontram situadas nas fronteiras entre dois ou mais Estados” (Art. 1). Finalmente, a Convenção das Nações Unidas (1997) preferiu o conceito de curso de água internacional como um “sistema de águas de superfície e subterrâneas que em virtude de sua relação física, constituem um conjunto unitário e normalmente fluem para uma desembocadura comum” (Art. 1) (CHAZOURNES, 2013).

O princípio fundamental do regime internacional fluvial estabelecido pela Convenção das Nações Unidas é a “utilização equitativa e razoável” dos cursos de água internacionais. A convenção da ONU descreve circunstâncias e fatores naturais, econômicos e sociais a serem levados em consideração na determinação do uso equitativo e razoável. Entre os fatores para a aplicação desse princípio destacam-se: geográficos, hidrográficos, hidrológicos, climáticos, ecológicos e outros de caráter natural; necessidades econômicas e sociais dos Estados; população que depende do curso de água em cada Estado; efeitos que o uso de um dos Estados produz em outros estados do curso de água; conservação, proteção, aproveitamento e economia no uso da água e o custo das medidas adotadas ao efeito; usos atuais e potenciais do curso de água; existência de alternativas de valor comparável respectivo ao uso.

Além disso, a Convenção das Nações Unidas estabelece explicitamente obrigações para os Estados de não causar dano significativo, cooperar por meio da criação de mecanismos conjuntos ou comissões, trocar regularmente dados e informações, notificar os outros Estados ribeirinhos sobre ações planejadas que podem ter efeitos adversos e incluiu uma parte sobre meio ambiente e solução pacífica de controvérsias (SALMAN, 2007). A Tabela 2, elaborada por Halkyer (2003), resume as características dos princípios mais relevantes no que diz respeito a utilização e conservação das águas transfronteiriças:

Tabela 2 – Princípios sobre a utilização das águas transfronteiriças

PRINCÍPIO	CARACTERÍSTICAS
Obrigação de não causar prejuízo sensível	Impõe que é dever dos Estados ribeirinhos utilizar seu território e recursos sem prejuízo ao vizinho.
Direito ao uso equitativo e razoável das águas (princípio geral de boa vizinhança)	Princípio orientador do direito internacional das águas transfronteiriças, impõe a obrigação de utilizar os recursos compartilhados de boa fé e a proibição de não abusar desse direito.
Obrigação de comunicar a outros Estados os projetos e obras ou trabalhos hidráulicos a serem realizados	Implica a necessidade de consentimento prévio e a comunicação prévia.

Prioridade da proteção ambiental	Implica a obrigação de prevenir a poluição ou contaminação transfronteiriça, a obrigação de cooperar entre os Estados para resolver e prevenir a contaminação e a obrigação de pôr em prática instrumentos de avaliação do impacto ambiental.
----------------------------------	---

Fonte: HALKYER (2013).

A Convenção das Nações Unidas definiu “as necessidades humanas básicas” como uso prioritário dos recursos hídricos, bem como introduziu princípios relativos à preservação e conservação e o dever de proteger as fontes de água durante conflitos armados. A Convenção também consagrou o conceito de soberania limitada no direito fluvial ao dispor que o Estado tem direito de fazer o que quiser com a água sob sua jurisdição e sobre a garantia de integridade do território estatal, sem, contudo, causar prejuízo aos demais ribeirinhos (GUPTA, 2016).

Desde então, o princípio da soberania compartilhada ou limitada, baseado nos princípios do uso equitativo e razoável e a obrigação de não causar dano sensível, tem sido a regra que assinala a igualdade entre os Estados ao afirmar que cada ribeirinho tem o direito a utilizar as águas dos rios internacionais como lhe aprouver, porém com a obrigação correspondente de não causar dano aos vizinhos e de forma sustentável tendo em vista preservação o meio ambiente e dos ecossistemas. Entretanto, Caubet (2006) entende que a noção de soberania partilhada é errônea, pois o que existe é uma condição para o exercício comum da soberania. Para ele, a soberania sobre os recursos hídricos é mais bem compreendida à luz do conceito de condomínio no direito internacional, uma vez que a soberania sobre esse recurso natural fluido e indivisível se manifesta no exercício de direitos (CAUBET, 2006).

A Convenção das Nações Unidas serviu como base de diversos instrumentos normativos posteriores que regulam a governança hídrica tendo em vista promover o desenvolvimento sustentável e a integração regional, tais como: o Acordo sobre a Cooperação para o Desenvolvimento Sustentável da bacia do Rio Mekong de 1995; o Protocolo Revisado sobre Cursos de Água Compartilhados na Comunidade de Desenvolvimento Sul-Africana (SADC) de 2000; o Protocolo para o Desenvolvimento Sustentável da Bacia do Lago Vitória de 2003 (CHAZOURNES, 2009).

Para começar a vigorar a Convenção da ONU necessitava de apenas 35 assinaturas, mas adesão foi precária nos anos seguintes a aprovação pela AGNU. Uma das explicações para a baixa adesão a Convenção é o fato de que Estados cujo território localiza-se a montante e que reivindicam direitos históricos de exploração dos recursos hídricos entendem que algumas regras e princípios dessa convenção podem minar sua soberania (GUPTA, 2016). A Convenção

de 1997 ficou aberta para assinaturas até 2000, mas só 16 Estados aderiram, e só entrou em vigor em 2014, após a anuência da República Socialista do Vietnã (SALMAN, 2014; RIBEIRO, 2008). O desenvolvimento de um regime supranacional vinculante com a finalidade de regular o uso e a conservação da água até hoje só foi experimentado no âmbito da União Europeia. Em 23 de outubro de 2000 foi adotada a Diretiva Quadro da Água União Europeia (Diretiva 2000/60/CE) que estabeleceu uma política hídrica comunitária em nível regional abrangendo as águas superficiais e subterrâneas (VILLAR, 2012; CHAZOURNES, 2009).

A Associação de Direito Internacional aprovou as **Regras Revisadas sobre os Usos Equitativo e Sustentável no Gerenciamento das Águas** em 2004 na sua 71ª Conferência realizada em Berlim em 2004, acompanhando as inovações no discurso da governança hídrica global e utilizando o termo “gestão das águas”, que incluiu o desenvolvimento, utilização, proteção, alocação, regulação e controle das águas, superando assim a divisão entre usos navegáveis e não navegáveis que caracteriza o regime jurídico das águas compartilhadas. Essas regras são a compilação mais recente de costumes internacionais sobre águas compartilhadas e corresponde a um instrumento normativo não vinculante que abarca tanto as bacias de drenagem em âmbito internacional quanto nacional, questões ambientais e de direitos humanos (VILLAR, 2012).

O direito humano universal à água, embora tenha sido reconhecido na década de setenta e mencionado explicitamente em diversas declarações internacionais de direitos humanos, só foi definido pelo Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais com a adoção do Comentário Geral nº 15 em 2002 e a criação de uma relatoria especial para o direito à água em 2008. A Carta Hídrica do Rio Senegal de 2002 inovou ao reconhecer o desenvolvimento sustentável e o direito humano a água entre os princípios aplicáveis ao regime internacional fluvial em âmbito regional (CHAZOURNES, 2009).

O direito humano a água só foi reconhecido formalmente pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 28 de junho de 2010, com a adoção da Resolução A/RES/64/292, patrocinada pela Bolívia e aprovada com 122 Estados membros a favor e 41 abstenções. Apesar do reconhecimento formal alcançado pelo direito humano a água como resultado das reivindicações da sociedade civil, a Convenção das Nações Unidas de 1997 refere-se a esse direito fundamental de modo implícito ao referir-se à prioridade da utilização da água para o atendimento de “necessidades humanas vitais” (BULTO, 2015).

A introdução do direito a água no regime internacional dos direitos humanos ainda tem pouco impacto na governança transfronteiriça em virtude do argumento da soberania sustentado pelos Estados ribeirinhos para defender os interesses nacionais na alocação e exploração dos

recursos hídricos em negociações internacionais tendo em vista aprovisionar o desenvolvimento nacional. Contudo, o reconhecimento do direito humano a água tende a influenciar as decisões ao garantir o acesso da população a esse recurso vital ao oportunizar o maior engajamento e conferir legitimidade as demandas da sociedade civil na definição das prioridades de alocação das águas compartilhadas na governança hídrica em nível local e regional (SINGH, 2016; HELVER, 2012).

3.5. CONCLUSÃO

A problemática hídrica ganhou dimensão global recentemente como consequência da crise da ordem mundial e a conscientização ecológica no segundo pós-guerra. A governança global da água é uma perspectiva analítica abrangente da hidropolítica transnacional que pode ser compreendida sob uma perspectiva crítica como o processo histórico contencioso que diz respeito ao estabelecimento de ideias, discursos, instituições e normas internacionais com a finalidade de regular o acesso, uso e a conservação da água doce em múltiplos níveis políticos e escalas espaciais.

A introdução deste assunto como prioridade na agenda de desenvolvimento das organizações internacionais e instituições financeiras multilaterais repercutiu no estímulo à cooperação entre países ribeirinhos. A evolução da governança global da água e do regime internacional fluvial indicam que o modelo de desenvolvimento sustentável e a contribuição de atores não estatais, comunidades científicas e da sociedade civil influenciaram formulação dos acordos bilaterais e multilaterais em âmbito regional e global destinados a regular o acesso, alocação e preservação dos recursos hídricos. Observa-se a contribuição da sociedade civil e dos atores não-estatais em iniciativas e fóruns globais sobretudo a partir da década de noventa tendo em vista construção de um arcabouço normativo para a gestão integrada dos recursos hídricos e um conjunto de políticas ambientais voltadas para o desenvolvimento sustentável das bacias fluviais compartilhadas.

A governança dos domínios de água doce superficiais formados pelos rios e bacias compartilhadas é um dos principais entraves nas negociações em conferências e fóruns internacionais sobre o tema água. Neste contexto, a soberania dos Estados sobre as riquezas e recursos naturais é uma das principais questões que dificultam a formação de consensos tendo em vista estabelecer um regime internacional coerente formado por princípios e regras obrigatórias.

A globalização da governança da água significou a difusão de uma série de práticas, conceitos e ideias associadas ao neoliberalismo econômico como parte da ascensão de um bloco histórico que reduziu a autoridade e capacidade do Estado de decidir sobre o destino da política hídrica regional a partir da década de noventa. Apesar da agenda do desenvolvimento sustentável promover uma abordagem integrada, ecológica e democrática na gestão hídrica, modelo neoliberal-ambiental de desenvolvimento robusteceu os interesses privatizantes e mercantis na exploração das águas. Na medida em que a autoridade regulamentadora do Estado vem sendo minada pela globalização neoliberal, a mobilização na sociedade civil reivindicando soberania popular e a tutela do direito humano a água é uma tendência que chama a atenção pelo potencial de gerar conflitos com repercussão na mudança do arcabouço normativo da governança global da água.

A formação do regime internacional fluvial que regula as relações entre os Estados ribeirinhos sofreu a influência do costume internacional da consolidação de centenas de acordos realizados em nível regional. No capítulo seguinte, vamos explorar como a competição pela hidro-hegemonia no subsistema internacional da Bacia do Prata e a mudança na economia política da governança global da água repercutiram nas interações entre os Estados ribeirinhos destacando o processo de institucionalização progressiva da cooperação para o desenvolvimento e da integração econômica da região sul-americana analisando o caso específico da governança dos recursos hídricos na sub-bacia do Rio Uruguai.

CAPÍTULO 4

A GOVERNANÇA DO RIO URUGUAI NA ENCUZILHADA DO DESENVOLVIMENTO E INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA

4.1. INTRODUÇÃO

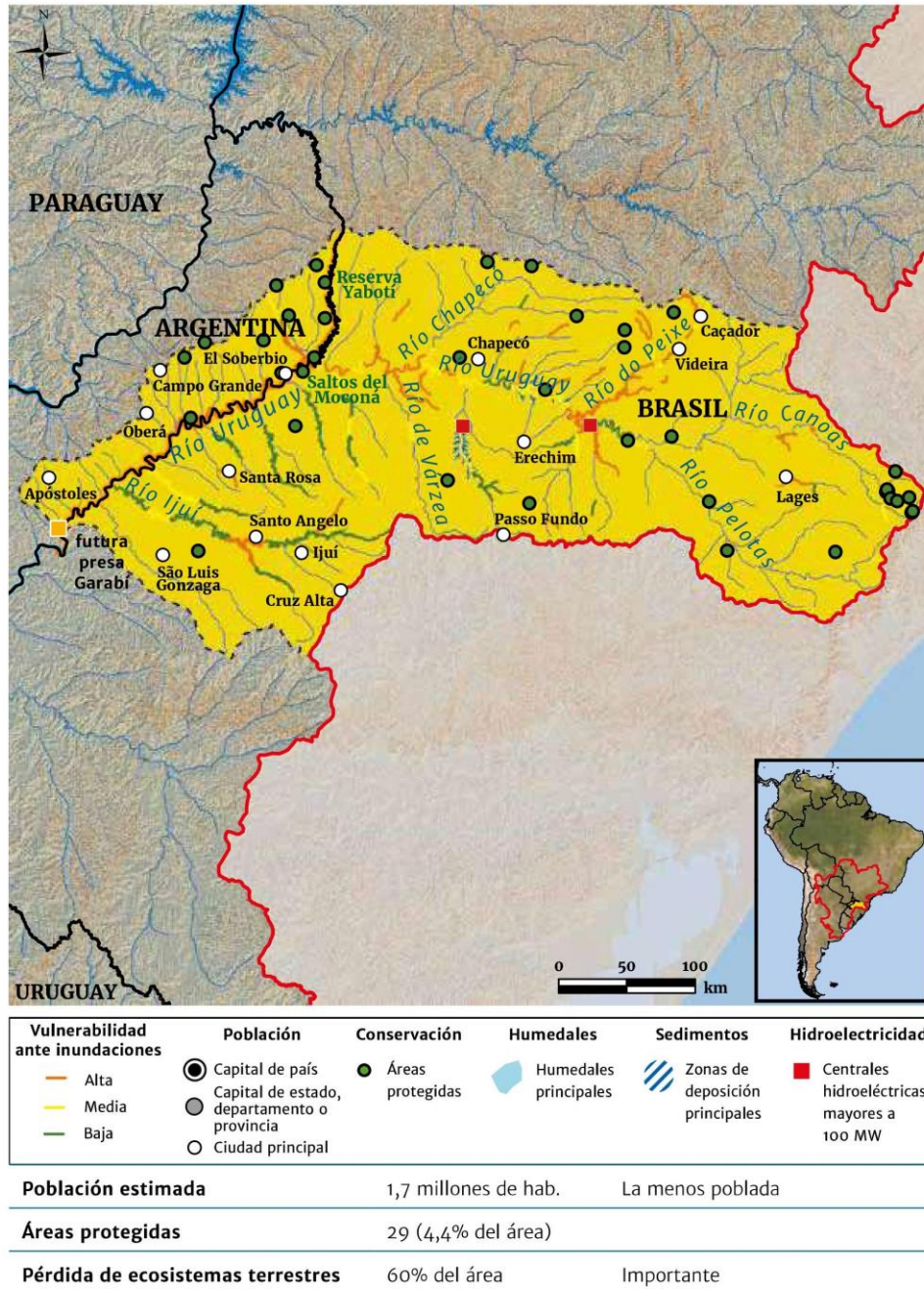
O Rio Uruguai é um curso de água internacional que nasce na Serra Geral, no Brasil, e origina-se da confluência dos rios Canoas e Pelotas na divisa dos estados brasileiros de Santa Catarina e Rio Grande do Sul. A bacia do Rio Uruguai possui 365.000 Km² e faz parte do sistema hidrográfico da Bacia do Prata, está situada em uma região de clima úmido e abrange porções dos territórios da Argentina, Brasil e Uruguai. O Rio Uruguai percorre 1.800 km caracterizados pelo traçado sinuoso e relevo acidentado. Neste percurso, o curso de água internacional delimita as fronteiras entre Brasil e Argentina e deste país com o Uruguai até desembocar no Rio da Prata (CIC, 2017a). A raiz etimológica do vocábulo “uruguai” encontra-se na língua guarani e pode significar tanto “rio dos caracóis” quanto “rio do país dos pássaros” (ABADIE, 1998).

Neste último capítulo dividido em três seções vamos analisar a trajetória histórica da governança dos recursos hídricos no Rio Uruguai. O objetivo deste estudo de caso ilustrativo é compreender de que maneira os conflitos e a institucionalização da cooperação entre os Estados da bacia uruguia refletem a disputa pela hidro-hegemonia no subsistema internacional da Bacia da Prata e as mudanças na economia política da água com a transição do modelo de gestão e desenvolvimento hídrico hidráulico-estatal para o modelo de desenvolvimento sustentável (neoliberal-ambiental) que exploramos nos capítulos precedentes. Para os fins deste estudo, dividimos a bacia do Rio Uruguai em dois setores: Alto Uruguai (Fig. 10), até a seção prevista para a construção da represa de Garabi, no ponto intermediário do Uruguai, e a região do Baixo Uruguai (Fig. 11) que se estende de Garabi até a desembocadura no Rio da Prata.

A primeira seção deste capítulo explora a trajetória histórica da hidropolítica na Bacia da Prata analisando o reflexo da hidro-hegemonia nas interações entre os Estados ribeirinhos em quatro fases nas quais destacam-se eventos cooperativos e conflituosos que repercutiram na formação do arcabouço institucional e no regime de governança do Rio Uruguai. A segunda seção deste capítulo analisa o contencioso entre a Argentina e o Uruguai motivado pela instalação de fábricas de celulose na margem oriental na primeira década dos anos 2000 e a

terceira seção analisa o projeto do Complexo Hidrelétrico Binacional Garabi-Panambi no trecho contíguo do Médio Uruguai entre Argentina e Brasil.

Figura 10 – Sub-bacia do Alto Uruguai



FONTE: CIC (2017a).

Figura 11 – Sub-bacia do Baixo-Uruguai



FONTE: CIC (2017a).

4.2. DA RIVALIDADE A INTEGRAÇÃO

A **primeira fase** da hidropolítica platina que começa no século XVII e termina no início do século XX foi marcada por conflitos motivados pelos interesses geopolíticos das potências estrangeiras coloniais na liberalização da navegação fluvial e na definição dos limites territoriais dos Estados ribeirinhos. A hidropolítica platina no período colonial e durante o processo de independência dos Estados ribeirinhos foi caracterizada por disputas imperialistas

e o enfoque realista da política internacional que repercutiu na eclosão de conflitos de alta intensidade com recurso à força militar como meio de impor a liberalização da navegação comercial dos cursos fluviais compartilhados.

A rivalidade entre os Estados da Bacia do Prata foi herdada da invasão e colonização ibérica no século XVI que resultou na divisão das terras conquistadas pelos impérios espanhol e português tendo em vista a exploração das riquezas naturais para abastecer as metrópoles europeias (LAPSKY, 2013; CERVO; BUENO, 2014). Após o fim da União Ibérica (1580-1640) a região austral do continente americano foi palco da concorrência hispano-lusitana que resultou na fundação das cidades de “Nossa Senhora Santa Maria de Buenos Aires” (Buenos Aires), em 1536, pelo reino espanhol, e na expansão do reino português para o oeste além da linha divisória delimitada pelo Tratado de Tordesilhas (1494). A rivalidade entre as potências ibéricas pelo controle do estuário do Rio da Prata também resultou na fundação das cidades de “Colônia do Sacramento”, pelos portugueses, em 1680, e “San Felipe e San Tiago de Montevideo”, em 1723, pelo reino espanhol (MELLO, 1996; CASTILLO LABORDE, 1996; RAPOPORT; MADRID, 2011).

A Espanha criou o Vice-reinado do Prata em 1776, com sede em Buenos Aires, como estratégia para conter o expansionismo territorial português, abarcando os territórios que hoje correspondem a Argentina, a Banda Oriental, atual Uruguai, o Paraguai e o Alto Peru (MELLO, 1996; RAPOPORT; MADRID, 2011; QUEIROZ, 2011). A celebração dos tratados de Utrech (1731-1715), Madri (1750) e Santo Idelfonso (1777) consolidaram as conquistas territoriais lusitanas pelo princípio do *uti possidetis*, mantendo a posse espanhola das terras na bacia platina em troca do controle português da região da bacia Amazônica (MELLO, 1996; CASTILLO LABORDE, 1996; AMORIM, 2015). Durante esse período as leis que regulavam a utilização e distribuição das águas nas colônias foram impostas pelas metrópoles coloniais e os cursos de água faziam parte do patrimônio real, sendo a navegação restrita apenas aos súditos (CAPALDO, 2009).

O processo de emancipação política das colônias hispânicas na região da Bacia do Prata foi iniciado com a “Revolução de Maio” em 1810 e concluído na Declaração de Independência 9 de julho de 1816 com a formação das “União das Províncias do Rio da Prata”. A independência da margem oriental foi liderada pelo caudilho Jose Gervásio Artigas, que fundou a “União dos Povos Livres”, declarada independente da Espanha no Congresso realizado em Concepción do Uruguai em 1815. A fragmentação territorial do antigo território do Vice-Reinado do Prata resultou em guerras entre a oligarquia litorânea, que defendia a

unidade territorial, e os caudilhos do interior, que defendiam o federalismo e a autonomia provincial (RAPOPORT; MADRID, 2011).

A transferência da sede da Coroa portuguesa para o Rio de Janeiro, no Brasil, em 1808, por ocasião da invasão napoleônica da península ibérica manteve a unidade da colônia portuguesa, que passou a fazer parte do Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves a partir de 1815 (RAPOPORT; MADRID, 2011). Em contraste com as ex-colônias hispânicas, a independência do Brasil foi declarada mais tarde pelo herdeiro da coroa, Dom Pedro, em 7 de setembro de 1822, preservando a estrutura política e econômica colonial sustentada pela elite agrária escravocrata. A manutenção da unidade territorial e a pretensão de controlar o estuário do Prata anexando o território da margem oriental do rio Uruguai continuaram tendo importância central na política externa imperial brasileira após a independência (CERVO; BUENO, 2014).

No século XIX, os rios da bacia do Prata formavam o principal corredor de trânsito para alcançar o interior do continente e eram utilizados primordialmente para navegação fluvial com propósitos mercantis e de exploração das riquezas naturais que eram base da economia agrícola e mineral exportadora do império brasileiro. A posição geográfica do território dos Estados e províncias independentes que se formaram ao longo da bacia platina influenciou a concepção de diferentes estratégias geopolíticas antagônicas e a definição dos interesses econômicos na exploração dos recursos hídricos compartilhados. O controle da navegação no estuário do Prata era importante sobretudo para a oligarquia de Buenos Aires que pretendia controlar as províncias do interior por meio do comércio e da navegação. Já o Império brasileiro tinha o objetivo de impor a liberdade de navegação nos rios platinos tendo em vista garantir o acesso aos territórios de Mato Grosso e Goiás para exploração das riquezas naturais e minerais, bem como estender seus domínios e projeção política territorial controlando o entreposto comercial da foz da Bacia do Prata (ZUGAIB, 2007).

A Liga Federal dos Povos Livres fundada por Artigas durou apenas cinco anos (1815-1820), abrangendo o território do atual Uruguai e as províncias interioranas do nordeste argentino de Córdoba, Corrientes, Entre Rios, Misiones e Santa Fé, bem como parte do estado brasileiro do Rio Grande do Sul. A Liga Federal resistiu tanto às as pretensões brasileiras de dominar a foz do Prata quanto o plano da elite portenha das Províncias Unidas de centralizar a administração do território argentino sob a hegemonia de Buenos Aires após a independência das colônias hispânicas (Fig. 12).

Figura 12 – Liga Federal dos Povos Livres



Fonte: Wikipedia. Disponível em: < https://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:El_Protectorado_Artigas_-_Liga_Federal.JPG > Acesso em: 20.05.2017.

Em 1820, as províncias de Santa Fé e Entre Rios derrotaram Buenos Aires e impuseram o federalismo como forma de organização política autônoma das Províncias Unidas, adotando cada uma delas Constituição própria (MELLO, 1996; RAPOPORT; MADRID, 2011). Em 1821, o Brasil conquistou e anexou ao seu território a banda oriental do Uruguai e denominou a região de Província Cisplatina. Em 1825, a reivindicação das pelas Províncias Unidas de que a banda oriental deveria fazer parte da federação argentina provocou a reação imperial brasileira que deflagrou Guerra da Cisplatina (1825-1828) que resultou na independência da República Oriental do Uruguai (RAPPORT; MADRID, 2011).

A liberdade de navegação no rio da Prata e seus afluentes foi estabelecida na Convenção Preliminar de Paz firmada entre o Brasil e as Províncias Unidas do Rio da Prata em 27 de agosto de 1828 que reconheceu a independência uruguaia (QUEIROZ, 2011; CASTILLO LABORDE, 1996). A independência do Uruguai foi inspirada pela luta por autonomia pregada por Artigas e contou com a mediação da Grã-Bretanha que em contrapartida pretendia consolidar a hegemonia estrangeira comercial naquela região (CERVO; BUENO, 2014).

Depois da criação de um Estado “tampão” que amorteceria a tensão com as províncias argentinas, a política externa do Brasil para região platina pautou-se pela neutralidade e não intervenção nos assuntos internos dos países vizinhos (CERVO; BUENO, 2014).

A propensão hidro-hegemônica brasileira no subsistema regional platino e a ambição buenairense de centralizar o poder e controlar o território das províncias do Vice-Reino do Prata enfrentou contestações na banda Oriental, das oligarquias do interior e a interferência de potências estrangeiras Inglaterra e França que intervieram militarmente na região. Após a independência, o Uruguai sofreu uma guerra civil (1839-1851) que opôs o Partido Blanco, liderado por Manuel Oribe, ao Partido Colorado, comandado por Fructuoso Rivera, que revezaram no governo do país, ora rivalizando, ora aproximando-se do Brasil e da Argentina, conforme fosse conveniente aos seus interesses de manter-se no poder (CERVO; BUENO, 2014; GRANATO, 2012; RAPPORT; MADRID, 2011).

A união das províncias de Buenos Aires, Entre Rios, Santa Fé e Corrientes, no Pacto Federal, fundou a Confederação Argentina em de 1831. O surgimento de uma sublevação separatista da província do Rio Grande do Sul motivou a retomada da política intervencionista brasileira no Prata durante o conflito conhecido como “Guerra dos Farrapos” entre 1835 e 1845. Os farroupilhas aliaram-se as províncias argentinas e foram duramente reprimidos pelo império, pois a independência daquela província representava um risco para a consolidação hidro-hegemonia brasileira caso surgisse um novo Estado com a união do Rio Grande do Sul com o Uruguai e as províncias argentinas interioranas de Entre Rios e Corrientes. Ambos presidentes do Uruguai, tanto o Oribe quanto Rivera, forneceram auxílio aos rebeldes no Rio Grande do Sul (GOLIN, 2013).

A reintegração do Rio Grande do Sul pela intervenção do exército brasileiro comandado pelo Duque de Caxias e a concessão de anistia aos farroupilhas garantiu a manutenção da integridade territorial brasileira e a proteção militar da região sul em face da Confederação Argentina. Sob o comando do caudilho Juan Manoel de Rosas, entre 1835 e 1852, Buenos Aires deflagrou uma campanha expansionista que aspirava restaurar a hegemonia portenha sobre o território do antigo Vice-Reinado. Sentindo-se ameaçado, o Brasil aliou-se contra Rosas às então províncias de Entre Rios, Corrientes e ao Uruguai, no Convênio de 1851 firmado em Montevideo, garantindo a livre navegação dos rios (CERVO; BUENO, 2014).

A “Guerra do Prata” (1851-1852) precipitou na derrubada de Rosas na Batalha do Monte Caseros, em 3 de fevereiro de 1852, pelas tropas da coalizão liderada pelo governador da província de Entre Rios, Justo Jose Urquiza, e contribuiu para consolidar a hegemonia brasileira no Prata (CERVO; BUENO, 2014). Em 1853, foi aprovada na cidade de Santa Fé

pelos governadores provinciais da Confederação Argentina a primeira Constituição da República Argentina, cuja capital passou a ser a cidade de Paraná, na província de Entre-Rios, excluindo assim Buenos Aires, que só passou a fazer parte da federação argentina em 1859 (QUEIROZ, 2011; RAPOPORT, MADRID, 2011).

A liberalização dos cursos de água navegáveis da bacia platina para fins comerciais foi influenciada pela doutrina estabelecida nos Tratado de Paris (1814) e Congresso de Viena (1815) e refletiu a evolução do regime internacional fluvial na Europa. A abertura dos rios da bacia platina para navegação estrangeira foi resultado da assinatura de diversos tratados de amizade, comércio e navegação entre os Estados recém-nascidos e as potências europeias (CERVO; BUENO, 2014; CAUBET, 2006). O Uruguai firmou com o Brasil o Tratado de Comércio e Livre Navegação de outubro de 1851. O Tratado de Amizade, Comércio e Navegação celebrado entre o Brasil e a Confederação Argentina e a Convenção de 20 de novembro de 1857, também asseveraram o princípio da liberdade de navegação (CERVO; BUENO, 2014).

Cabe salientar o papel da articulação entre o Império do Brasil e o banco fundado pelo Barão de Mauá na consolidação da hegemonia brasileira no sistema platino por meio da cooptação das províncias argentinas e de Montevideo com empréstimos e ajuda financeira (RAPPORT; MADRID, 2011; CERVO; BUENO, 2014). Segundo Cervo e Bueno, o Uruguai converteu-se em “semiprotetorado” brasileiro a partir do convênio de 21 de novembro de 1851 que delimitou as fronteiras, pois permitiu ao Barão de Mauá explorar as pastagens e controlar as finanças públicas uruguaias (CERVO; BUENO, 2014).

A liberdade de navegação nos rios Paraguai e Paraná também foi uma das justificativas da Guerra da Tríplice Aliança (1864-1870) travada pela Argentina, Brasil e Uruguai contra o Paraguai comandado por Solano López. A convenção sancionada pelo protocolo de 25 de fevereiro de 1864 e o Tratado da Tríplice Aliança de 01 de maio de 1875 tratavam expressamente sobre a livre navegação em suas disposições (CERVO; BUENO, 2014). A derrota do Paraguai pelos aliados teve como consequência a abertura dos rios para navegação e a perda parte do território na região das missões que posteriormente seria objeto de um litígio fronteiriço entre o Brasil e a Argentina solucionado pelo presidente dos Estados Unidos (ABADIE, 1998).

A definição dos limites territoriais por meio de negociações diplomáticas com base na doutrina do *uti possidetis*, sustentada no final do império pelo diplomata brasileiro fundador da tradição da política externa nacional, José Maria da Silva Paranhos Júnior, o Visconde do Rio Branco, contribuiu para encerrar o período de conflitos territoriais no Cone Sul e permitiu a

aproximação e florescimento da cooperação entre os Estados ribeirinhos (CERVO; BUENO, 2014). As fronteiras do Brasil com o Uruguai foram delimitadas no Tratado de Limites entre o Brasil e a República Oriental do Uruguai de 12 de outubro de 1851, pelo Tratado da Lagoa Mirim, celebrado em 30 outubro de 1909 e pelo Estatuto Jurídico firmado mais tarde em 20 de dezembro de 1933 (CASTILLO LABORDE, 1996; CERVO; BUENO, 2015; AMORIM, 2015).

A fronteira do Brasil com a Argentina no Rio Uruguai foi delimitada pelo Tratado de Limites de 06 de outubro de 1898, celebrado após a solução do litígio fronteiriço sobre a zona de Palmas, na região das missões jesuíticas, em sentença arbitral emitida pelo presidente dos Estados Unidos, Grover Cleveland, em 6 de fevereiro 1895 (GOES FILHO, 2015). Os limites entre a Argentina e o Uruguai foram estabelecidos primeiro no Tratado de 28 de setembro de 1916 celebrado em Montevideo, substituído posteriormente pelo Tratado de 1961 (RAPOPORT; MADRID, 2011; AMORIM, 2015; MASTAGLIA; NEGRO, 2010; CERVO; BUENO, 2014).

Assim, conforme notaram Cervo e Bueno (2014), o Brasil alcançou a hidro-hegemonia na bacia platina século XIX substituindo as potências coloniais estrangeiras que controlavam a região no período colonial. Utilizando a capacidade militar e de negociação, o Brasil construiu alianças com empréstimos bancários privados aos Estados recém-nascidos, visando sobretudo conter a expansão territorial da Argentina na fronteira sul. Embora tenha perdido o controle do território do Uruguai, a integridade territorial brasileira foi mantida com a pacificação do Rio Grande do Sul e os interesses nacionais brasileiros na utilização dos cursos de água compartilhados acabaram prevalecendo com o direito à liberdade de navegação sendo consagrado em diversos tratados bilaterais e multilaterais (CERVO; BUENO, 2014).

A **segunda fase** da hidropolítica platina que teve início no século XX foi marcada pela busca de equilíbrio entre as potências regionais sob a influência do pan-americanismo estadunidense (GRANATO, 2012). Esse período foi marcado por ensaios de aproximação e afastamento dentro do cenário de crise e mudança da ordem internacional provocada pelas guerras mundiais e pela ascensão dos Estados Unidos como potência mundial. A rivalidade hegemônica entre Brasil e Argentina na bacia do Prata foi mais intensa a partir do final da década de sessenta no auge da Guerra Fria, quando os projetos nacionais de integração e desenvolvimento passaram a ser dirigidos por governos autoritários.

Ainda no final do século XIX, a crise do Império brasileiro e o estabelecimento da república liderada pelos militares em 1889 contribuiu para aproximar Brasil e Argentina. A política externa do Barão do Rio Branco, chanceler brasileiro entre 1902-1912, contribuiu para

a reaproximação dos países sul-americanos e a manutenção da paz ao consolidar a hegemonia brasileira na região da bacia platina por meio da formação de consensos e a preferência pela negociação diplomática em vez do uso da força para alcançar os interesses nacionais (DORATIOTO, 2000; CERVO; BUENO, 2014). O primeiro ensaio de integração entre Argentina e Brasil teve como marco o ano de 1910, quando o presidente argentino Roque Saéns Peña visitou o Rio de Janeiro e assinalou a complementariedade mútua das economias (RAPOPORT; MADRID, 2011). Mas a “cordialidade oficial” nas relações entre Brasil e Argentina entraria em crise com o aumento da preponderância econômica brasileira e as divergências nas relações com os Estados Unidos (SPEKTOR, 2002).

A exploração dos recursos hídricos da bacia platina tendo em vista a geração de energia começou a ser esboçada ainda no final do século XIX com a ideia de construir uma barragem na zona do Salto Grande no trecho limítrofe entre Argentina e Uruguai (CATULLO, 2014). A institucionalização da cooperação e estabelecimento de normas para regular a utilização dos recursos hídricos na Bacia do Prata passou a ser uma necessidade para viabilizar o projeto de modernização e desenvolvimento hídrico dos estados ribeirinhos e sua elaboração foi influenciada pelo trabalho dos técnicos e especialistas estrangeiros e organizações internacionais.

Entre a primeira e a segunda-guerra mundial a navegação deixou de ser a utilização prioritária dos rios da Bacia do Prata na medida em que o discurso da modernização e industrialização por substituição de importações na política econômica dos países ribeirinhos apontou para a necessidade de aproveitar o potencial energético das quedas d’água dos rios compartilhados. Assim, a cooperação entre os Estados platinos acentuou o interesse dos ribeirinhos em propulsionar o desenvolvimento nacional por meio do aproveitamento dos recursos hídricos compartilhados para fins energéticos.

A ascensão de governos populistas no Cone Sul a partir da década de 1930 contribuiu para implementação dos projetos nacionais de desenvolvimento que tiveram como um dos objetivos a modernização da política hídrica nacional. A “missão hidráulica” foi inaugurada no Brasil com a ascensão de Getúlio Vargas, ex-governador do Rio Grande do Sul, a presidência do Brasil (1930- 1945), e o estabelecimento do Código de Águas (Decreto nº 24.643 de 10 de julho de 1934) que dedicou um capítulo a geração de hidrelétrica e favoreceu a priorização da exploração dos recursos hídricos com essa finalidade dentro do paradigma desenvolvimentista (IORIS, 2009).

A utilização dos rios internacionais foi tratada na VII Conferência Internacional dos Estados Americanos realizada em Montevideo, no Uruguai, em 23 de dezembro de 1933, na

qual foi aprovada a **Declaração sobre o Uso Industrial e Agrícola dos Rios Internacionais** que estabeleceu limites aos usos unilaterais dos rios internacionais como consequência do dever de não causar prejuízo a outros Estados ribeirinhos (CASTILLO, 2009). A declaração de Montevideo recomendou que os Estados signatários informassem os outros ribeirinhos antes de realizar estudos ou obras em cursos de água internacionais e previu a possibilidade de conciliar os interesses por meio da criação de comissões técnicas mistas ou por arbitragem compulsória no caso de a negociação fracassar (CAPALDO, 2009). Essa declaração baseou-se o “Informe sobre os princípios gerais que facilitariam a conclusão de acordos regionais para os usos industrial e agrícola das águas dos rios internacionais” de 23 de julho de 1932 que teria previsto que os rios internacionais de curso sucessivo não poderiam ser alterados sem o consentimento do Estados (CANO, 1976; CASTILLO, 2009).

O primeiro instrumento oficial de caráter bilateral que previu a realização de pesquisas hidrográficas no rio Uruguai com a finalidade de aproveitamento das forças hidráulicas foi uma Ata firmada entre Argentina e Uruguai, em 13 de janeiro de 1938, na cidade de Buenos Aires, depois de incidentes nas ilhas do rio Uruguai (CTMSG, 2013, p. 13). A Ata previu no art. 5º a designação de uma Comissão Técnica Mista formada por integrantes de ambos países, porém o projeto foi interrompido com o início da Segunda Guerra Mundial no ano seguinte (CATULLO, 2014).

A Conferência Regional dos países da Bacia do Prata, realizada entre 27 de janeiro e 6 de fevereiro de 1941, em Montevideu, esboçou na Resolução nº 14 recomendou a instituição de comissões técnicas mistas encarregadas de estudar os problemas de navegação e outros usos da água (SOUZA, 2012; ZEBALLOS, 1979; VILLELA, 1984; QUEIROZ, 2011). No segundo pós-guerra, a procura por fontes energéticas para abastecer a modernização econômica dos países platinos incentivou a implantação da “missão hidráulica” na região com a exploração do grande potencial energético.

A eleição do general Juan Domingos Perón como presidente da Argentina, em 1946, representou a ascensão de um bloco histórico populista composto por forças sociais de trabalhadores e classes média urbana em torno de um projeto de industrialização e desenvolvimento nacional reunidas em torno do Partido Justicialista. A doutrina peronista que pregava a justiça social, independência econômica e soberania alavancou o processo de industrialização daquele país e estabeleceu as bases da política de substituição de importações e do estado de bem-estar argentino. Na política externa, o peronismo não aderiu as instituições de Bretton Woods e afastou-se dos Estados Unidos, adotando política externa da “Terceira

Posição” na ordem mundial bipolar, aproximando-se os vizinhos Brasil e Uruguai (CATULLO, 2014; RAPOPORT; MADRID, 2011).

Em 30 de dezembro de 1946, Argentina e Uruguai celebraram o **Convênio Argentino-Uruguaio para o aproveitamento dos rápidos do rio Uruguai na zona de Salto Grande** que estabeleceu a **Comissão Técnica Mista (CTMSG)** com o propósito de realizar estudos o potencial dos recursos hídricos compartilhados na bacia uruguaia. A Comissão Técnica Mista de Salto Grande (CTMSG), com sede na cidade de Buenos Aires, é ligada diretamente ao Ministério de Relações Exteriores dos Estados ribeirinhos e formada por duas delegações de cada país integrada por cinco membros e a presidência do ente binacional é exercida rotativamente pelo Comitê Operativo formado pelo presidente de cada delegação junto com um técnico, isto é, um engenheiro (CTMSG, 2013). Após a celebração do convênio que viabilizou o aproveitamento hidrelétrico na zona de Salto Grande foram realizados vários estudos naquela região, entre os quais destaca-se o estudo feito pelo Corpo de Engenheiros do Exército dos Estados Unidos. No entanto, com o distanciamento argentino do governo uruguaio o projeto foi suspenso (CATULLO, 2014).

A preponderância da Argentina sobre os países menores da Bacia do Prata durante a Primeira Guerra Mundial se deu em virtude da proximidade física e cultural e seu maior peso econômico relativo, duas vezes maior que o Brasil, sustentado pela economia de matriz agroexportadora dependente da Grã-Bretanha. A superioridade econômica Argentina começou a ser desafiada pelo Brasil a partir da década de 1950, com o golpe militar da “Revolução Libertadora” de 16 de setembro de 1955 que depôs Perón e subordinou o país a hegemonia estadunidense (MELLO, 1996; RAPOPORT; MADRID, 2011).

O plano de desenvolver os recursos hídricos da Bacia do Prata formulado pelo Estado brasileiro na década de 1950 foi uma estratégia para viabilizar ocupação do território e ampliar a atividade econômica e comercial, conforme preconizava o paradigma de desenvolvimento hidráulico-estatal hegemônico naquela época. Mas essa política hídrica atingiria seu auge na década de sessenta como parte da estratégia geopolítica de expansionismo territorial fundado no discurso do Brasil como potência regional que encorajou a realização de vários projetos de grande escala (CONCA, 2006; KHAGRAM, 2004).

Em 1951, foi criada no Brasil a Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguaio (CIBPU) no Brasil por meio de um convênio entre os estados da federação parte dessas bacias fluviais que funcionou durante vinte anos como órgão de planejamento até encerrar suas atividades em 1972. A criação da CIBPU foi influenciada pelo modelo de planejamento regional dos Estados Unidos e especialmente a missão conduzida pelo engenheiro Morris

Llewellyn Cooke, em 1941, que avaliou possibilidades de investimentos e difundiu o modelo das experiências do planejamento regional bacias hidrográficas nos Vales do Mississipi e Tennessee nos Estados Unidos. A cooperação internacional na bacia Paraná-Uruguai e a celebração de um convênio entre os países ribeirinhos era vista pelo economista baiano Rômulo Almeida, membro da comissão que na época atuava como consultor das Nações Unidas, como um fator-chave que poderia impulsionar a atividade econômica e a integração regional sul-americana (CHIQUITO, 2012).

O projeto da barragem de Salto Grande no trecho limítrofe entre Argentina e Uruguai foi retomado em 1955 com a pressão de movimentos populares que formaram comitês nas cidades ribeirinhas do Rio Uruguai reunidos no “Comitê Popular Pró represa de Salto Grande” exigindo a retomada do empreendimento de propósitos múltiplos. A mobilização popular atingiu seu auge em 1964 quando milhares de pessoas marcharam na cidade de Montevideo (Fig. 13). Contudo, empresas do setor energético na Argentina que utilizavam combustível fóssil na geração de energia embaraçaram o projeto de desenvolvimento regional inspirado nas represas do Vale do Tennessee (CATULLO, 2014).

Figura 13 – Manifestação popular pela barragem de Salto Grande na Av. 18 de Julho em Montevideo



Fonte: C.T.M.S.G (1992)

A confluência das aspirações dos países latino-americanos em torno da superação do subdesenvolvimento na conjuntura da Guerra-Fria em reação à política externa dos Estados Unidos para a região da América Latina favoreceu as tentativas de integração regional. Planos

de desenvolvimento dos recursos hídricos foram elaborados com a finalidade de superação da condição periférica sob inspiração do planejamento regional sob a orientação dos trabalhos de intelectuais da Comissão Econômica para América Latina (CEPAL), bem como o auxílio técnico e financeiro da Organização dos Estados Americanos (OEA) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

A maior aproximação experimentada nas relações entre Argentina e Brasil ocorreu durante a etapa do “desenvolvimentismo” nos governos de Juscelino Kubitschek (1956-1960), no Brasil, e Arturo Frondizi (1959-1962), na Argentina, com as propostas da Operação Pan Americana (OPA), lançada em 1958, e da Associação Latino Americana de Livre Comercio (ALALC) com base na proposta do Comitê de Comércio da CEPAL. Essas iniciativas foram resultado da redução da ajuda dos Estados Unidos para o desenvolvimento regional e envolveram a Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai, formando um eixo latino-americano de oposição a potência norte-americana. (CAVLAK, 2009; SOUZA, 2012).

Ainda que o trecho no Rio Uruguai que seria alterado pela barragem de Salto Grande estivesse fora da jurisdição brasileira, a Argentina e Uruguai consultaram o ribeirão a montante em uma Conferência Tripartida prevista no artigo XI do Convênio Argentino-Uruguaio firmado em 1946 antes de construir a barragem de Salto Grande. Os representantes dos três Estados da bacia uruguaia firmaram em 23 de setembro de 1960, em Buenos Aires, a **Declaração Conjunta sobre o Aproveitamento dos Rápidos do Rio Uruguai na Zona de Salto Grande**. Apesar do Brasil manifestar aceitação para realização da obra conjunta no rio Uruguai, fez reservas quanto ao direito de pedir indenização por eventuais danos que sofresse no seu território a montante (TECLAFF, 1967; CANO, 1976; LIMA, 2013).

A “Declaração Tripartida” reiterou o mútuo reconhecimento do direito à livre navegação no rio Uruguai e reconheceu o direito de o Brasil utilizar livremente o trecho do rio Uruguai no seu território. Em contrapartida, estabeleceu o compromisso de que o Brasil deveria consultar os outros dois ribeirinhos no caso da manipulação do rio Uruguai no trecho a montante que viessem a causar danos aos vizinhos, bem como previu a intenção de preparar um plano regional para aproveitamento e recuperação da bacia do rio Uruguai e regiões adjacentes. Pouco tempo depois, o princípio da “consulta prévia” incluído no quarto item desta declaração seria o pomo da discórdia na relação entre a Argentina e Brasil que acirrou a rivalidade hidro-hegemônica entre as duas potências platinas:

Quarto - Os governos da Argentina e do Uruguai reconhecem ao Governo do Brasil, de acordo com os instrumentos internacionais vigentes e demais normas do Direito Internacional, o direito a livre realização de obras hidráulicas de qualquer natureza no trecho brasileiro do rio Uruguai e seus

afluentes. Por seu lado, o Governo brasileiro, no caso da realização de obras hidráulicas que possam alterar o regime atual do rio Uruguai, **consultará previamente** os demais ribeirinhos de acordo com a doutrina e a prática internacionais. (DECLARAÇÃO, 1960)

Em 1961, os presidentes, argentino, Arturo Frondizi, e brasileiro, Jânio Quadros, reuniram-se em Uruguaiana, cidade fronteiriça localizada às margens do rio Uruguai. A aproximação da Argentina era uma das diretrizes da Política Externa Independente do período Quadros, mas as iniciativas não foram adiante (CANDEAS, 2005). A Convenção de Amizade, Consulta e Declaração de Uruguaiana foi celebrada naquela ocasião com a intenção de aprofundar a cooperação entre eles em diversos assuntos e projetos de desenvolvimento ficou conhecido como “Espírito de Uruguaiana” (SPEKTOR, 2002; RAPOPORT; MADRID, 2011).

No encontro em Uruguaiana o presidente Jânio Quadros sugeriu a criação de um grupo de trabalho técnico para estudar a realização de projetos conjuntos na bacia platina e teria prometido que a realização o aproveitamento energético do rio Paraná seria feito em parceria com a Argentina (FERRES, 2004). Após a súbita renúncia do presidente brasileiro Jânio Quadros, em 25 de agosto de 1961, o vice-presidente João Goulart (Jango) reuniu-se com o então presidente paraguaio Alfredo Stroessner e ajustou o aproveitamento bilateral no trecho contíguo do rio Paraná excluindo a Argentina (YAHN FILHO, 2005; QUEIROZ, 2011).

Após a celebração do Tratado de Limites do Rio Uruguai em 07 de abril de 1961, Argentina e Uruguai reaproximaram-se e decidiram levar adiante a construção da represa de Salto Grande, mas o projeto de desenvolvimento de toda bacia com múltiplos propósitos defendidos pelo Comitê Popular foi derrotada pelo projeto setorial de construção de uma barragem com a única finalidade de geração de energia. Como resultado, a Comissão Técnica Mista passou a ser subordinada as políticas energéticas e às empresas estatais do setor, Usinas y Teléfonos del Estado (UTE), do Uruguai, e Agua y Energia, da Argentina (CTMSG, 2013; CATULLO, 2014).

Durante a década de sessenta a América Latina foi sujeitada a política externa intervencionista dos Estados Unidos para conservar a hegemonia no continente americano depois da Revolução Cubana de 1959. As relações entre Brasil e Argentina a partir da segunda metade da década de setenta foram marcadas pela instabilidade inserida na estrutura bipolar da ordem mundial da guerra-fria e na doutrina estadunidense das “fronteiras ideológicas” (RAPOPORT; MADRID, 2011). A política externa da potência norte-americana contribuiu para ascensão de governos autoritários como estratégia de contenção da penetração do bloco socialista na região. O golpe militar de 1964 no Brasil depôs o presidente João Goulart e

instaurou uma ditadura cujo primeiro presidente foi o general Humberto Castelo Branco (1964-1967). O regime militar acelerou a perseguição da missão hidráulica como parte da visão geopolítica estratégica era fundada na Doutrina de Segurança Nacional concebida pelo general Golbery do Couto e Silva sob inspiração do trabalho do geógrafo Mário Travassos na década de 1930 (MELLO, 1996; QUEIROZ, 2011).

O presidente argentino Arturo Illia (1963-1966) convidou os Ministros de Relações Exteriores dos Estados platinos para uma reunião em março de 1966 com o propósito de estimular as negociações multilaterais sobre o aproveitamento dos recursos hídricos da bacia platina. Em 22 de junho de 1966, o Brasil e o Paraguai celebraram um acordo bilateral, a “Ata de Iguazu”, também conhecida como “Ata das Cataratas”, encerrando uma contenda histórica sobre o espólio da Guerra da Tríplice Aliança acerca dos limites na zona do Salto de Grande de Sete Quedas no Alto Paraná. O acordo bilateral excluiu a Argentina do projeto de aproveitamento hidrelétrico e previu que a energia produzida seria dividida igualmente e consumida apenas pelos dois países, bem como o compromisso conjunto de comparecer a Reunião de Ministros de Relações Exteriores proposta pela Argentina (YAHN FILHO, 2005; QUEIROZ, 2011; CAETANO, 2014).

A I Reunião de Chanceleres da Bacia do Prata foi realizada no ano seguinte, em 27 de janeiro de 1967, em Buenos Aires, após o golpe militar conhecido como “Revolução Argentina” encabeçado por Juan Carlos Onganía, que exerceu a presidência argentina entre 1966 e 1970. A ditadura argentina realinhou a política externa aos EUA e colocou a recuperação da hegemonia sobre o território do Prata como objetivo estratégico para manutenção da segurança nacional e promoção do desenvolvimento (MELLO, 1996; QUEIROZ, 2011; FERRES, 2004). A chancelaria Argentina aproveitou a oportunidade inédita de reunir os chanceleres dos Estados ribeirinhos da bacia platina para mostrar o desagrado com o projeto energético bilateral no Alto Paraná e tentou introduzir na Declaração Final o compromisso da troca de informações e a consulta prévia. Mas a proposta foi rechaçada pelo Brasil sob o argumento de que esse compromisso significaria a intervenção dos outros ribeirinhos no projeto de desenvolvimento nacional (QUEIROZ, 2011).

A I Reunião de Chanceleres criou o **Comitê Intergovernamental Coordenador da Bacia do Prata (CIC)**, cuja sede foi instalada na cidade de Buenos Aires. No ano seguinte, em 20 de maio de 1968, aconteceu a II Reunião de Chanceleres em Santa Cruz de la Sierra, na Bolívia, que aprovou o **Estatuto do CIC** que definiu como objetivo desse órgão a coordenação e o acompanhamento das ações de desenvolvimento do aproveitamento dos recursos da bacia, estabeleceu o princípio do “desenvolvimento harmônico e equilibrado” da região, bem como

institucionalizou a realização de reuniões anuais dos ministros das relações exteriores dos Estados ribeirinhos e previu a elaboração de um tratado multilateral (VILLELA, 1984; YAHN FILHO, 2006; CAETANO, 2014; QUEIROZ, 2011).

É importante ressaltar o papel central que a Organização dos Estados Americanos (OEA) teve na institucionalização do regime fluvial da bacia platina com a realização de estudos e projetos (ZEBALLOS, 1979; VILLELA, 1984). Em 1963, o Brasil solicitou ao Secretário Geral da OEA a realização de uma Conferência sobre a exploração agrícola e industrial dos rios internacionais, sendo proposto em 1969 no Seminário Latinoamericano de Direito Internacional, realizado em Quito, Equador, a ideia de adotar uma Convenção Fluvial Interamericana e a realização de uma Conferência Especial com esse objetivo. Mas a conferência não foi realizada como consequência da mudança de posição brasileira de que o tratamento desse assunto em âmbito multilateral poderia prejudicar seu projeto de desenvolvimento (CANO, 1976). A OEA também teve papel decisivo no planejamento dos projetos de aproveitamento dos recursos hídricos nesse período realizado um estudo sobre o desenvolvimento da Bacia do Prata em 1967 (CAETANO, 2014; AMORIM, 2015).

O **Tratado da Bacia do Prata** (TBP) foi celebrado na cidade de Brasília, em 23 de abril de 1969, na I Reunião Extraordinária de Chanceleres da Bacia do Prata. O TBP entrou em vigor no ano seguinte e foi um dos pioneiros que adotaram o conceito de bacia das Regras de Helsinki e concebeu o espaço físico da bacia de drenagem como uma unidade geoeconômica. O TPB consagrou em seu texto os princípios do “uso racional” e o “desenvolvimento equilibrado” no regime fluvial platino, porém com a ressalva de que a soberania dos países sobre os recursos hídricos deveria ser preservada, ficando estabelecido que os Estados ribeirinhos poderiam executar obras no seu território sem preocupação com os danos causados aos vizinhos.

A institucionalização desse regime fluvial teve como pano de fundo a ascensão de ditaduras militares, a frustração do projeto de integração da América Latina e a conjuntura de crise energética que favoreceu negociações bilaterais. A rivalidade hidro-hegemônica entre os dois maiores Estados platinos intensificou-se quando ambos buscaram influenciar os países menores construindo coalizões e alianças tendo em vista desenvolver os recursos hídricos da bacia platina. A formação de consórcios binacionais entre os Estados ribeirinhos com o propósito de realizar os aproveitamentos energéticos nos rios contíguos foi impulsionada pela reação brasileira diante da crise econômica e energética que favorecia a Argentina naquela época autossuficiente na produção de petróleo (MELLO, 1996).

O regime jurídico da bacia platina cristalizou a perspectiva geopolítica realista dos governos autoritários da Argentina e do Brasil ao favorecer a realização de coalizões bilaterais para o aproveitamento de rios contíguos tendo em vista a produção de energia como estratégia de desenvolvimento (POCHAT, 2011). Os acordos bilaterais foram utilizados como instrumentos da competição pela hidro-hegemonia nas relações entre os dois maiores países da bacia. Por isso, a existência de instituições regulando as relações entre os ribeirinhos não foi capaz de impedir os conflitos que surgiram posteriormente (CAUBET, 1991).

O regime internacional criado para regular a utilização dos recursos hídricos da Bacia do Prata e o conflito causado pelo impacto transfronteiriço dos megaempreendimentos energéticos repercutiram no debate sobre o regime fluvial e ambiental internacional que, como vimos no capítulo anterior, naquela época estava sendo discutido no âmbito das Nações Unidas. Os princípios do direito internacional fluvial e ambiental foram utilizados pelos Estados ribeirinhos em debates e negociações nos quais ambos tentaram fazer o seu discurso prevalecer tendo em vista favorecer seus interesses estratégicos no desenvolvimento dos recursos hídricos (CAUBET, 1999; 2006).

A tensão nas relações bilaterais entre Argentina e Brasil foi detonada pelo projeto da barragem de Itaipu que aumentou o poder de barganha dos países menores da bacia platina. A fim de contrabalancear a hegemonia dos dois maiores países platinos o grupo de países menores - Uruguai, Paraguai e Bolívia –reuniram-se em 1963 no bloco URUPABOL (CAUBET, 1991). O Paraguai foi o país que obteve mais vantagens da disputa entre as potências platinas dos dois lados do Prata por meio da política externa “pendular” da ditadura de Alfredo Stroessner que governou o Paraguai por mais de três décadas (1954 -1989) (CAUBET, 1991; LIMA, 2013).

A avaliação argentina de que a construção da barragem de Itaipu a montante poderia causar prejuízos econômicos para a navegação e viabilidade dos seus projetos energéticos sucessivos de Corpus e Yaciretá no rio Paraná levaram aquele país a defender o princípio da consulta prévia. Já o Brasil passou a defender o “dever de não causar prejuízo sensível” como uma posição conciliável (CAUBET, 1991), rejeitando assim o compromisso assumido na Declaração de Montevideo de 1933, ressuscitando a “Doutrina Harmon”, ao alegar o caráter não vinculante da Declaração e afirmar que a consulta à Argentina constituiria uma espécie de veto (LIMA, 2013; BRZEZINSKI, 2013).

A controvérsia jurídica entre Brasil e Argentina sobre a construção da hidrelétrica Itaipu no médio Paraná concentrou-se no debate sobre o princípio da “consulta prévia” e a limitação da soberania reconhecida no regime fluvial platino desde a década de trinta e na Declaração Tripartida firmada em 1960 sobre construção da hidrelétrica de Salto Grande no rio

Uruguai na qual os países ribeirinhos haviam se comprometido a consultar os demais (SPEKTOR, 2002). Esse tema foi objeto de discussões no âmbito das Reuniões do Grupo de Peritos do Recurso Água formado por burocratas, acadêmicos, especialistas e técnicos dos países da bacia platina (QUEIROZ, 2011).

Na IV Reunião de Chanceleres realizada em Assunção, Paraguai, entre 01 e 03 de junho de 1971, foi aprovada a Resolução nº 25 na **Declaração de sobre o Aproveitamento de Rios Internacionais**, na qual foram estabelecidos princípios jurídicos que deveriam ser observados pelos Estados na utilização das águas compartilhadas:

1. Nos rios internacionais contíguos, sendo a **soberania compartilhada**, qualquer aproveitamento de suas águas deverá ser procedido de um acordo bilateral entre os ribeirinhos.
2. Nos rios internacionais de curso sucessivo, **não sendo a soberania compartilhada**, cada Estado pode aproveitar as águas em razão de suas necessidades sempre que não cause prejuízo sensível ao outro Estado da Bacia (DECLARAÇÃO, 1971 *apud* CAUBET, 2006, p. 125).

Assim, no caso dos rios contíguos, isto é, os cursos de água fronteiriços, foi definido o princípio de acordo prévio entre os países ribeirinhos favorecendo a celebração de acordos bilaterais. Já em relação aos rios sucessivos prevaleceu o princípio de “não causar dano significativo” no território do vizinho, defendido pelo Brasil (CAUBET, 2006). A regra sobre a “soberania compartilhada” referido no segundo princípio favoreceu os interesses brasileiros (BRZEZINSKI, 2013). A insatisfação argentina com o favorecimento do Brasil no tratamento dessa questão em nível regional levou aquele país a elevar o tabuleiro de negociações e utilizar uma estratégia de contestação da hidro-hegemonia brasileira colocando a controvérsia jurídica sobre a consulta prévia na pauta das Nações Unidas.

A contenda jurídica travada na Bacia do Prata reverberou nos trabalhos de consolidação do direito internacional fluvial pela Comissão de Direito Internacional da ONU em relação a definição de “curso de água internacional”. Enquanto a Argentina sustentava uma visão ampla que abrangia os afluentes, o Brasil buscava reafirmar os princípios estabelecidos na Declaração de Assunção (CAUBET, 2006). O litígio platino também teve repercussão na conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente realizada em Estocolmo em 1972. A controvérsia foi estabelecida em torno do vigésimo princípio da Declaração da CENUMA sobre relação entre a informação prévia e a soberania. A Argentina sustentava o direito a consulta prévia com base no conceito da bacia de drenagem internacional, mas a pretensão argentina foi refutada pelo Brasil que exercia a liderança do bloco dos países desenvolvimentistas sob o

argumento de que o fornecimento de informações poderia ameaçar a segurança e comprometer o desenvolvimento nacional (YAHN FILHO, 2005; CAUBET, 2006; QUEIROZ, 2011).

Ante a ausência de consenso na conferência ambiental sobre o regime aplicável ao uso dos recursos fluviais, o Uruguai atuou como mediador e propôs que as propostas fossem levadas para a Assembleia Geral das Nações Unidas na XXVII sessão em setembro 1972. O acordo entre Argentina e Brasil resultante de uma negociação antecedente por meio de troca de notas foi oficializado na Resolução 2995 de 15 de dezembro de 1972 denominada Cooperação ente os Estados no Campo do Meio Ambiente (YAHN FILHO, 2005; QUEIROZ, 2011; CAUBET, 2006; BRZEZINSKI, 2013).

Em 1973, o Uruguai também sofreu um golpe das forças armadas. O retrocesso autoritário no Cone Sul, o “milagre econômico” brasileiro e as relações privilegiadas com os Estados Unidos favoreceram a aspirações hegemônicas regionais do Brasil (MELLO, 1996). A maior parte dos acordos bilaterais sobre os rios fronteiriços foram celebrados entre os países que fazem parte da Bacia do Prata ocorreu justamente nesse período (Tabela 3), sendo os tratados bilaterais de Itaipu (Brasil e Paraguai), Corpus (Argentina e Paraguai) e Yaciretá (Argentina e Paraguai) todos celebrados em 1973.

Tabela 3 – Acordos bilaterais e multilaterais na bacia do Prata

Ano	Acordo	Estados
1946	Acordo de Salto Grande	Argentina e Uruguai
1969	Tratado da Bacia do Prata	Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai
1971	Acordo para o estudo do desenvolvimento dos recursos do rio Paraná	Argentina e Paraguai
1973	Tratado de Itaipu	Brasil e Paraguai
1973	Tratado sobre o Rio da Prata e sua Frente Marítima	Argentina e Uruguai
1973	Tratado de Yacyreta	Argentina e Paraguai
1975	Estatuto do Rio Uruguai	Argentina e Uruguai
1976	Acordo de Constituição do FONPLATA	Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai
1979	Acordo tripartido sobre Corpus e Itaipu	Argentina, Brasil e Paraguai
1980	Tratado de Fronteira Binacional	Argentina e Brasil
1989	Resolução dos Ministros dos Negócios Estrangeiros que incorporam o Programa de via navegável Paraguai-Paraná ao Sistema do Tratado de La Plata	Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai
1991	Acordo de Cooperação para a Utilização dos Recursos Naturais e o Desenvolvimento da Bacia do Rio Quaraí	Brasil e Uruguai

1993	Acordo da Bacia Inferior de Pilcomayo	Argentina e Paraguai
1995	Acordo da Constituição da Comissão Trinacional Pilcomayo	Argentina, Bolívia e Paraguai
1995	Acordo para o Múltiplo Desenvolvimento dos Recursos da Bacia Superior do Rio Bermejo e do Rio Grande de Tarija	Argentina e Bolívia
2006	Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento Sustentável e Gestão Integrada da Bacia Hidrográfica do Rio Apa	Brasil e Paraguai
2010	Acordo Aquífero Guarani	Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai

Fonte: POCHAT (2010).

Após a repercussão negativa na sociedade civil argentina, o Acordo de Nova York foi denunciado pela Argentina em 10 de julho de 1973, sob a alegação de prejuízo causado pela inconformidade do Brasil por não notificar a Argentina sobre o impacto a jusante do preenchimento do reservatório da barragem de Ilha Solteira no Alto Paraná. Em consequência, a Argentina retomou a defesa do princípio da consulta prévia nas Nações Unidas e conseguiu aprovar na Assembleia Geral das Nações Unidas de 1973 a Resolução nº 3129 favorável à consulta prévia contando com o apoio do bloco dos países não-alinhados (YAHN FILHO, 2005; QUEIROZ, 2012; BRZEZINSKI, 2013).

O retorno de Perón ao poder na Argentina, em 12 de outubro de 1973, significou a retomada do projeto desenvolvimentista e dos projetos hidroenergéticos binacionais de Salto Grande com o Uruguai e de Yaciretá-Apipé e Corpus com o Paraguai no Rio Paraná (CATULLO, 2014). Contudo, após o golpe militar no Chile no 11 de setembro daquele ano liderado pelo general Augusto Pinochet com apoio dos Estados Unidos, o governo peronista argentino ficou isolado.

Em 19 de novembro de 1973, a Argentina e o Uruguai celebraram em Montevideo o Tratado sobre o Rio da Prata e sua frente marítima que criou a Comissão Administrativa do Rio da Prata (CARP), solucionando a questão histórica dos limites entre as partes, abrangendo ainda normas relativas a prevenção da poluição e o regime de navegação (CASTILLO LABORDE, 1996), ocasião na qual o presidente argentino Perón anunciou que a construção da hidrelétrica de Salto Grande seria iniciada no ano seguinte (CTMSG, 1992).

A construção da represa Salto Grande foi iniciada em 1974 com o financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Fundos Especiais criados por cada país para essa finalidade, sendo até então o maior financiamento que aquela instituição financeira

havia realizado (GREÑO VELASCO, 1975). Em 24 de março de 1976, o golpe militar conhecido como “Processo de Reorganização Nacional” instaurou o governo da junta militar composta pelos comandantes das forças armadas Jorge Rafael Videla, Emilio Massera e Orlando Agosti, pondo fim ao governo de Maria Estela Martínez de Perón (Isabelita Perón) que havia assumido a presidência argentina depois da morte de seu esposo em julho de 1974 (RAPOPORT; MADRID, 2011)

O posicionamento argentino sobre a necessidade da consulta prévia foi consagrado na Carta dos Direitos e Deveres Econômicos dos Estados, aprovada na Resolução 3281 da XVII Assembleia Geral das Nações Unidas em 1974 (BRZINSKI, 2013). A referida resolução estabeleceu o direito de os Estados exercerem livremente a soberania permanente na posse, uso e disposição sobre os recursos e riquezas naturais (art. 2º), sendo que no caso da exploração de recursos compartilhados os Estados devem cooperar com base em um sistema de informações e “consultas prévias” para lograr o uso ótimo dos recursos sem causar danos aos interesses legítimos dos outros (UNGA, 1974).

Contudo, a tática argentina de desafiar a hidro-hegemonia brasileira na bacia platina tentando influenciar a formulação dos princípios e regras dos regimes internacionais fluvial e ambiental não foi suficiente para constranger o governo brasileiro a suspender a construção da barragem de Itaipu devido à falta de força coercitiva das resoluções (CAUBET, 1991; QUEIROZ, 2011; LIMA, 2013). Lima (2013) assinala que para atingir o objetivo de construir a barragem de Itaipu no rio Paraná o Brasil assumiu um perfil hegemônico na sua política externa em relação a seus dois vizinhos menores empregando sua capacidade econômica e política, bem como a combinação de recompensas e coerção para forçar a adesão dos países platinos a um regime favorável aos seus interesses na exploração dos recursos hídricos (LIMA, 2013).

Na VI Reunião de Chanceleres, realizada em Buenos Aires em 12 de junho de 1974, as partes do TPB firmaram um Convênio que constituiu o **Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA)**, entidade cuja criação havia sido prevista na reunião realizada três anos antes. A criação de um banco de regional de desenvolvimento foi proposta pelo Uruguai como resultado da insatisfação dos países menores da bacia com a polarização nas relações entre Argentina e Brasil, que inicialmente se opuseram a iniciativa, mas acabaram apoiando a iniciativa dos países menores (ZEBALLOS, 1979; QUEIROZ, 2011).

Em 26 de fevereiro de 1975, a Argentina, governada pelas forças peronistas, e o Uruguai, submetido a ditadura do partido colorado de Juan María Bordaberry, celebraram o **Estatuto do Rio Uruguai** na cidade de Salto. O Estatuto do Rio Uruguai regula as atividades

desenvolvidas no trecho do rio compartilhado por aqueles dois países, incluindo a navegação. O acordo criou um órgão autônomo com personalidade jurídica internacional denominado **Comissão Administradora do Rio Uruguai (CARU)** com a função de coordenação das atividades e solucionar controvérsias. A CARU é integrada por dez delegados agrupados em duas delegações com cinco representantes de cada país (CTMSG, 2013).

O FONPLATA entrou em funcionamento em 1977, após a instalação de sua sede na capital da Bolívia, sendo constituído como uma entidade multilateral e supranacional autônoma, com personalidade jurídica internacional própria, com o objetivo “apoiar a integração e o desenvolvimento harmônico, inclusivo e sustentável dos países membros, com fins de favorecer uma melhor inserção dos mesmos na região e no mercado global, através do financiamento de estudos, projetos, programas, assistência e assessoramento técnico” e a função de realizar financiamentos e conceder empréstimos para realização de projetos pelos Estados da Bacia do Prata (CIC, 2017b).

A primeira Conferência das Nações Unidas sobre Água (CONFAGUA), como vimos no capítulo antecedente, foi realizada na cidade de Mar del Plata no litoral argentino, entre 14 e 25 de março de 1977, e teve como pano de fundo o acirramento do conflito argentino-brasileiro sobre o aproveitamento dos recursos hídricos na bacia platina na conjuntura de crise do petróleo, do governo da junta militar na Argentina e do projeto desenvolvimentista do governo brasileiro do general Ernesto Geisel (1974-1978) de transformar o Brasil em uma potência mundial (RAPOPORT; MADRID, 2011).

O auge da crise na relação entre Brasil e Argentina ocorreu naquele ano, em 31 julho de 1977, quando a Argentina decidiu fechar as fronteiras com o Brasil e o conflito sobre a construção da usina binacional de Itaipu dirigiu-se para o que parecia ser um inevitável confronto militar. Em retaliação, o Brasil ameaçou bloquear a ligação entre Passo de Los Libres e Uruguiana (QUEIROZ, 2011). Pouco antes daquele episódio, o Brasil celebrou o Tratado da Lagoa Mirim com o Uruguai, 7 de julho de 1977, e tomou a iniciativa do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) que foi celebrado no ano seguinte, em 1978, institucionalizando um regime de cooperação hídrica e exploração dos recursos naturais na América do Sul no âmbito de uma bacia fluvial que excluía a Argentina (SPEKTOR, 2002).

A concorrência pela hidro-hegemonia na bacia platina durou até o final da década de setenta quando teve início a normalização do relacionamento entre Brasil e Argentina como reflexo da conjuntura de crise estrutural da ordem mundial e do ocaso dos regimes autoritários na região que induziu os países ribeirinhos a buscar a integração produtiva e comercial e assumir preocupações ambientais na gestão dos recursos hídricos. A hegemonia brasileira na

bacia platina tinha sido catapultada pelo boom econômico do regime militar, enquanto a Argentina vivenciava uma situação de instabilidade política que poderia ser atribuída a opção dos militares por uma política econômica de matriz neoliberal-agroexportadora que provocou o declínio das atividades industriais (MELLO, 1996).

O conflito sobre a instalação da usina de Itaipu dirigiu-se para a possibilidade de compatibilização técnica das barragens consecutivas no rio Paraná com a mudança no comando militar do governo brasileiro. O presidente João Batista Figueiredo (1979-1985) lançou uma nova política externa universalista que favoreceu a retomada das negociações trilaterais entre Brasil, Argentina e Paraguai que haviam sido boicotadas no governo anterior, propiciando assim a reaproximação entre as potências platinas (MELLO, 1996).

Em 19 de outubro de 1979, os três países ribeirinhos puseram fim ao confronto no rio Paraná com a assinatura do **Acordo de Cooperação Técnica-Operativa entre os Aproveitamentos de Itaipú e Corpus** (SPEKTOR, 2002; QUEIROZ, 2011). Para Queiroz (2011), após a celebração deste acordo as relações entre os estados ribeirinhos foram dessecuritizadas, pois os problemas relativos à gestão e alocação dos recursos hídricos compartilhados passaram a ser resolvidos por meios normais de negociação (QUEIROZ, 2011).

O início da operação da usina hidrelétrica de Salto Grande naquele ano de 1979 e teve como consequência a inundação de diversas cidades das províncias argentinas de Entre Rios e Corrientes e dos departamentos de Salto e Artigas no Uruguai forçando o deslocamento de cerca de 20.000 pessoas. A sociedade civil reunida nos Comitês Populares cuja mobilização contribuiu para a concretização deste projeto foi homenageada pela CTM, em 1992, como “Precusores de Salto Grande” na publicação *Quando los pueblos y los gobiernos quieren*. e seus nomes foram inscritos em uma placa instalada na represa (CTMSG, 1992; CATULLO, 2014).

Na década de 1980, a declaração brasileira de apoio a Argentina na Guerra das Malvinas (1982) e a celebração de uma série de acordos bilaterais estabeleceram as bases da cooperação entre os dois países nas áreas nuclear, de infraestrutura energética e integração econômica. Os acordos firmados pelos presidentes Rafael Videla, da Argentina, e João Batista Figueiredo, do Brasil, antecederam a nova fase de cooperação entre os Estados ribeirinhos voltada para o aprofundamento da integração regional sul-americana.

Dentre esses acordos que marcaram a reaproximação entre eles destaca-se o **Tratado para o Aproveitamento dos Recursos Hídricos Compartilhados dos Trechos Limítrofes do Rio Uruguai e de seu afluente o rio Peri-Guaçu**, de 17 de maio de 1980, que entrou em vigor em 1983, firmado especificamente com a finalidade de exploração do potencial energético

do trecho limítrofe compartilhado pelos dois países no Rio Uruguai de acordo com os princípios e as normas estabelecidas no TPB e na Declaração de Assunção de 1971.

Além do aproveitamento hidrelétrico, o Tratado de Aproveitamento do Rio Uruguai prevê a realização conjunta de medidas para melhoria das condições de navegabilidade do rio no trecho compartilhado, atenuação dos efeitos das cheias e a utilização racional das águas para usos consuntivos e ressalta que as obras executadas devem preservar o meio ambiente, a fauna, a flora e a qualidade das águas dos rios, bem como evitar sua contaminação e assegurar as condições de salubridade da área de influência dos empreendimentos (Art. I). Além disso, esse acordo ressalta o dever de não causar prejuízo sensível aos países ribeirinhos (Art. III, § 1º), bem como a divisão igualitária dos benefícios dos aproveitamentos e equitativa das responsabilidades de execução das obras pelas Entidades Executivas.

A **terceira fase** da hidropolítica platina que teve repercussão nas interações entre os Estados ribeirinhos na sub-bacia do Rio Uruguai foi marcada pela influência de forças transnacionais e a ascensão do neoliberalismo como modelo de desenvolvimento no contexto da redemocratização dos países. Os rivais tornaram-se parceiros de um projeto comum de integração com a mudança estrutural do sistema internacional no pós-guerra fria (ESPÓSITO NETO, 2013).

A crise da dívida e a redemocratização dos países do Cone Sul em meados da década de oitenta motivou os presidentes brasileiro, José Sarney, e argentino, Raul Alfonsín, a buscar a cooperação bilateral e a integração produtiva com a assinatura da Ata de Integração Brasil-Argentina, em 1986, que criou o Programa de Integração e Cooperação Econômica e, em 1988, o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento (RAPPORT;MADRID, 2011; CANDEAS, 2005).

A intensificação do processo de globalização neoliberal na região austral do continente americano e a sequência de crises econômicas da década de noventa combinadas com a ascensão dos governos de Fernando Collor, no Brasil, e Carlos Menem, na Argentina, resultaram no abandono do projeto de integração produtiva voltando-se para a liberalização econômica e a abertura comercial. O aprofundamento do processo de integração estava em sintonia com a política externa argentina do “realismo periférico” e do “regionalismo aberto” que visava a inserção dos países na economia internacional neoliberal e o estímulo ao intercâmbio comercial deixando de lado as políticas de desenvolvimento protecionistas (GRANATO, 2012; SOUZA, 2012).

A mudança na ordem econômica e política mundial foi um “divisor de águas” que incentivou a interdependência e o aprofundamento da integração comercial com a criação do

Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e a assimilação do discurso do desenvolvimento sustentável nas políticas doméstica e regional. O bloco econômico regional que foi criado com a celebração do Tratado de Assunção em 1991 unindo o Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai tinha como objetivo construir uma área de Livre Comércio que posteriormente se tornaria uma União Aduaneira em 1995 (SOUZA, 2012). Ainda em 1991, o Brasil e o Uruguai celebraram o **Acordo de Cooperação para Utilização dos Recursos Naturais e o Desenvolvimento da Bacia do Rio Quaraí**, afluente do Rio Uruguai que delimita a fronteira entre esses dois países e estabeleceram a Comissão Conjunta Uruguaio-Brasileira para o desenvolvimento dessa sub-bacia. Dois anos depois, o Brasil e a Argentina assumiram a formação de uma “aliança estratégica” (CANDEAS, 2005).

A necessidade de aperfeiçoar a infraestrutura de transportes voltada para a exportação e interconexão ao comércio internacional levou os Estados ribeirinhos a priorizar novamente a navegação dos rios da bacia platina e retomar o projeto da Hidrovia Paraguai-Paraná prevista na Ata da primeira reunião de Chanceleres tida como uma das prioridades do uso das águas no TBP. Assim, em 1991, a Resolução n 238 da XIX Reunião de Chanceleres incorporou o projeto da Hidrovia Paraguai-Paraná ao Sistema da Bacia do Prata e, em 1992, foi assinado o Acordo de Transporte Fluvial pela Hidrovia Paraguai-Paraná e o Estatuto do Comitê Intergovernamental da Hidrovia que introduziu a proteção ambiental entre os princípios (ZUGAIB, 2007). O Rio Uruguai está conectado ao projeto da hidrovia através do Porto de Nueva Palmira (ABADIE, 1998).

Antes da Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento no Rio de Janeiro em 1992 os países do MERCOSUL firmaram uma declaração que deu início ao processo de elaboração de um regime ambiental regional. Após a reforma promovida pelo Tratado de Ouro Preto de 1994 que deu personalidade jurídica ao bloco comercial, foi lançado em 2001 o **Acordo do Meio Ambiente do Mercosul** que no art. 6º encarregou os Estados-membros de enfrentar os problemas socioambientais das sub-regiões de forma conjunta incluindo todas as entidades da sociedade civil na formulação de políticas e na harmonização das legislações. O anexo desse tratado elenca as áreas temáticas em que a cooperação ambiental será realizada por meio da coordenação setorial das respectivas políticas macroeconômicas, entre os quais destaca-se a gestão sustentável dos recursos naturais e, especificamente, dos recursos hídricos (ALMEIDA; CASTRO; RIBEIRO, 2015).

A governança das águas compartilhadas no âmbito do MERCOSUL enfrenta as mesmas dificuldades da integração comercial relacionada as assimetrias geopolíticas estruturais entre os países do bloco no que diz respeito a dimensão econômica, posição geográfica,

infraestrutura, instituições, nível de desenvolvimento e a falta de convergência política e institucional (SOUZA; OLIVEIRA; GONÇALVES, 2010). O Brasil destaca-se entre os demais países do bloco comercial quando são avaliadas as capacidades materiais e os “recursos tradicionais de poder” (Tabela 4) que, de acordo com uma abordagem realista, poderiam ser resumidos em indicadores como território, população, tamanho econômico, forças militares, recursos naturais e estabilidade política (NYE, 1990, p. 154 *apud* DESIDERÁ NETO, 2011, p. 69).

Tabela 4 – Recursos de poder no Mercosul (2009)

	Argentina	Brasil	Uruguai	Paraguai	Venezuela
População	40.665.732	190.732.694	3.372.222	6.459.727	29.043.355
Território	2.766.889	8.514.876	177.414	406.752	912.050
PIB/Dólar corrente	307.155.000	1.573.408.000	31.510.000	14.236.000	326.132.000
PIB/PPB	585.551.000	2.017.180.000	44.116.000	28.713.000	349.773.000
Efetivos Militares	73.100	327.710	24.621	10.650	115.000
Operações de paz	821	1.288	2.440	48	0
Orçamento de Defesa	2.982.000	25.704.000	503.000	126.000	4.273.000
Reservas de Petróleo	2.610	12.620	0	0	99.370
Reservas de Gás	15.530	12.890	0	0	170.850
Emissão de CO ₂	173.800	364.600	7.600	3.700	145.700

Fonte: DESIDERÁ NETO (2011).

O Brasil manteve o perfil hegemônico em sua política externa ao não aceitar a criação de normas e instituições supranacionais no âmbito do MERCOSUL que o deixassem vulnerável as decisões dos outros países do bloco comercial. Além disso, a diversificação da economia brasileira em comparação com os outros membros do bloco faz com que as políticas e normas implementadas pelo bloco favoreçam os interesses brasileiros e estejam sujeitas a mudança da orientação política dos governos (SOUZA; OLIVEIRA; GONÇALVES, 2010). Da mesma forma, no âmbito do regime internacional fluvial, a diplomacia brasileira manteve na década de noventa a posição de enfatizar o direito soberano de explorar os recursos hídricos, não sendo signatário da Convenção das Nações Unidas de 1997, evitando assim assumir compromissos multilaterais que poderiam prejudicar os interesses nacionais no desenvolvimento dos recursos hídricos compartilhados (BRZEZINSKI, 2013).

A introdução do desenvolvimento sustentável no âmbito do Sistema da Bacia do Prata e o aperfeiçoamento da cooperação multilateral vem sendo incentivada desde 2001 com a implementação do **Programa Marco para a Gestão Sustentável dos Recursos Hídricos da**

Bacia do Prata, em relação aos efeitos da variabilidade e o câmbio climático que conta com o apoio da Departamento de Desenvolvimento Sustentável da Organização dos Estados Americanos (OEA), do PNUMA e financiamento do Fundo Mundial para o Meio Ambiente (GEF). O objetivo desse programa é fortalecer a gestão dos recursos hídricos compartilhados de maneira integrada e sustentável no contexto da variabilidade climática (CIC, 2017b).

O Sistema da Bacia do Prata tem como órgão fundamental a Reunião de Ministro de Relações Exteriores dos países da bacia, ao qual estão subordinados os outros órgãos permanentes do Comitê Intergovernamental Coordenador (CIC), o FONPLATA e o Comitê Intergovernamental da Hidrovia Paraguai Paraná (CIH) (CIC, 2017b). Desse modo, o TBP não criou uma autoridade supranacional responsável pela governança da bacia fluvial, priorizando assim o processo de negociação diplomática e a tomada de decisões por unanimidade, o que dificulta a formação de consensos multilaterais e favoreceu o surgimento de coalizões parciais voltados para os interesses nacionais dos Estados ribeirinhos.

A arquitetura institucional da governança no sistema platino também não conta com um órgão de deliberação participativo e inclusivo, tampouco com mecanismos de solução de controvérsias. As decisões relativas à gestão hídrica em nível regional nessa bacia fluvial são negociadas e tomadas de cima para baixo por diplomatas assessorados por técnicos de departamentos especializados da hidrocracia estatal nas Reunião de Chanceleres que exigem unanimidade para aprovação de resoluções (VILLAR, 2015). Assim, a gestão integrada e participativa no Sistema da Bacia do Prata é dificultada pela fragmentação institucional e pela falta de coordenação e articulação entre os Estados ribeirinhos em torno de um projeto comum de integração e desenvolvimento.

A mudança do paradigma hidráulico-estatal de desenvolvimento e gestão hídrica para o modelo de governança neoliberal-ambiental na política doméstica nos países da região platina ocorreu a partir da década de noventa com a transferência da atribuição de regular e gestão da água para os órgãos do governo responsáveis pela política ambiental. A realização de reformas institucionais promovidas pelos governos democráticos durante os ajustes econômicos estruturais da década de noventa introduziram nas políticas nacionais sob a égide do modelo neoliberal de regulação da utilização das águas. Assim, as políticas nacionais internalizaram o pacote da gestão integrada dos recursos hídricos, a bacia como unidade de gestão e abordagem da governança descentralizada e participativa dos usuários e partes interessadas da sociedade civil como diretrizes das legislações nacionais (SANTOS; MEDEIROS, 2009; AMORIM, 2015).

No entanto, a mudança nas políticas hídricas nacionais com a democratização e a assimilação de preocupações ambientais não parecem ter repercutido no regime e nas instituições de governança dos recursos hídricos compartilhados na bacia platina. A substituição do modelo burocrático de planejamento e desenvolvimento dos recursos hídricos pelo modelo neoliberal-ambiental de regulação e governança descentralizada e participativa na legislação em âmbito doméstico tiveram pouco impacto na governança das bacias fluviais compartilhadas que ainda mantêm a estrutura da década de setenta fundada no paradigma nacional-desenvolvimentista de gerenciamento dos recursos hídricos.

A **quarta fase** da hidropolítica platina teve início no século XXI e foi marcada pela ascensão de governos de tendência progressista, a cooperação entre os Estados tendo em vista a integração da infra-estrutura física continental e o surgimento de conflitos travados no âmbito da sociedade civil que alcançaram dimensão transnacional. O esgotamento das experiências de implementação de políticas neoliberais e a derrota do projeto da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) proposta pelos Estados Unidos resultou na ascensão de governos de esquerda ao poder na primeira década do século XXI. Desta conjuntura surgiram estruturas institucionais alternativas e projetos de cooperação que combinam a promoção do crescimento econômico com justiça social. Esse bloco histórico emergiu como reflexo da contestação ao modelo de “regionalismo aberto” da década de noventa liderado pela hegemonia estadunidense na região sul-americana (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012).

A expressão regionalismo “pós-hegemônico” é uma maneira de caracterizar a nova arquitetura regional que surgiu como resultado das formas dominantes de governança neoliberal e o reconhecimento de outras formas de políticas de organização e gerenciamento dos bens comuns regionais (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012 p. 12). O paradoxo desse regionalismo alternativo é a dependência da exploração do extrativismo dos recursos naturais na base das políticas “neodesenvolvimentistas” na economia política regional. A adoção desse modelo de desenvolvimento predatório repercutiu na proliferação de conflitos socioambientais por toda região causadas pelos impactos adversos do projeto regional no meio de vida das comunidades locais (SAGUIER, 2012).

Segundo Burges (2016), a liderança brasileira na região sul-americana nesse período foi alcançada por meio de uma “hegemonia consensual”. O Brasil teria adotado como estratégia a construção de consensos em nível regional que influenciassem os outros países a assumir posições favoráveis aos interesses nacionais ou colocando os países em situações onde aparentemente haveria benefícios mútuos. A hegemonia regional brasileira nesse período manifestou-se na estruturação das organizações continentais e no papel de liderança assumido

pelo governo brasileiro ao contestar o projeto da ALCA, na expansão da cooperação sul-sul e integração regional no âmbito do MERCOSUL e da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), bem como na ajuda financeira por meio de financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para expansão de empresas brasileiras dentro do projeto de integração da infraestrutura física continental (BURGES, 2016).

O novo regionalismo sul-americano resultou na criação da Comunidade de Nações Sul-Americanas (CASA) que passou a ser chamada como UNASUL em 2007. A Bolívia tentou colocar o tema dos recursos hídricos como prioridade da pauta do processo de integração sul-americana em 2006, quando o presidente Evo Morales propôs uma “Convenção Sul-americana da Água”, mas essa iniciativa não foi levada adiante (LINCK; WEEMAELS, 2010). O Tratado Constitutivo da UNASUL, celebrado em 2008, traçou entre seus objetivos a proteção da biodiversidade, dos recursos hídricos e dos ecossistemas (SANTOS, 2013). A UNASUL assumiu entre suas atribuições por meio do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), criado em 2009, a coordenação do ambicioso plano de integração física regional criado com a Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA) lançada em 2000, especialmente a integração energética.

A Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA) que surgiu como resultado da aliança entre os governos da região pretende promover a integração física da região sul-americana para melhorar as conexões comerciais tendo em vista a exportação de bens primários da periferia para os países centrais. O projeto prevê o investimento em grandes obras energéticas e de transporte que estão causando controvérsias e grandes impactos ecológicos e sociais, como a degradação dos ecossistemas, perda da biodiversidade e o desalojamento de grandes contingentes de população, afetando sobretudo de povos originários da região que correm o risco de perder seu o meio de subsistência ao serem atingidos por esses projetos em larga escala.

As consequências da implementação de políticas hídricas e ambientais neoliberais em âmbito doméstico e a desestatização dos serviços públicos de fornecimento de água, como vimos no segundo capítulo, gerou protestos e movimentos de oposição na América Latina que levaram ao reconhecimento formal do direito humano a água nas constituições nacionais. No Uruguai, ineficiência do serviço administrado pela iniciativa privada resultou na mobilização popular que deu origem a Comissão Nacional de Defesa da Água e da Vida em 2002. Essa mobilização na sociedade civil resultou numa campanha de uma emenda constitucional de iniciativa popular para incluir o direito a água entre os princípios orientadores da política hídrica nacional. O direito fundamental a água foi incluído na Constituição Nacional uruguaia após o

plebiscito realizado junto com as eleições presidenciais de 2004, na qual venceu a coalizão de partidos de esquerda Frente Ampla, sendo aprovada por 64% do eleitorado uruguaio. A emenda constitucional definiu a água como bem público e o acesso a água como direito universal, proibindo assim a privatização dos serviços públicos de abastecimento e incentivando a participação da sociedade civil na gestão hídrica (AMORIM, 2015).

A governança em matéria de recursos hídricos superficiais é difusa e fragmentada na América do Sul. Um dos principais entraves da integração na governança hídrica regional está relacionado a sobreposição de diferentes arranjos jurisdicionais, regimes de propriedade dos recursos hídricos e repartição de atribuições e responsabilidades entre os departamentos dos entes subnacionais que regulam a utilização e conservação das águas transfronteiriças. A governança do Rio Uruguai é fragmentada nos trechos limítrofes compartilhados entre os países. O trecho contíguo do Alto e Médio Uruguai encontra-se sujeito a jurisdição do Brasil e da Argentina e é regulado pelo Tratado de 1980 que, conforme veremos no tópico 4.3, atende exclusivamente aos interesses da cooperação bilateral tendo em vista a exploração do potencial energético da região.

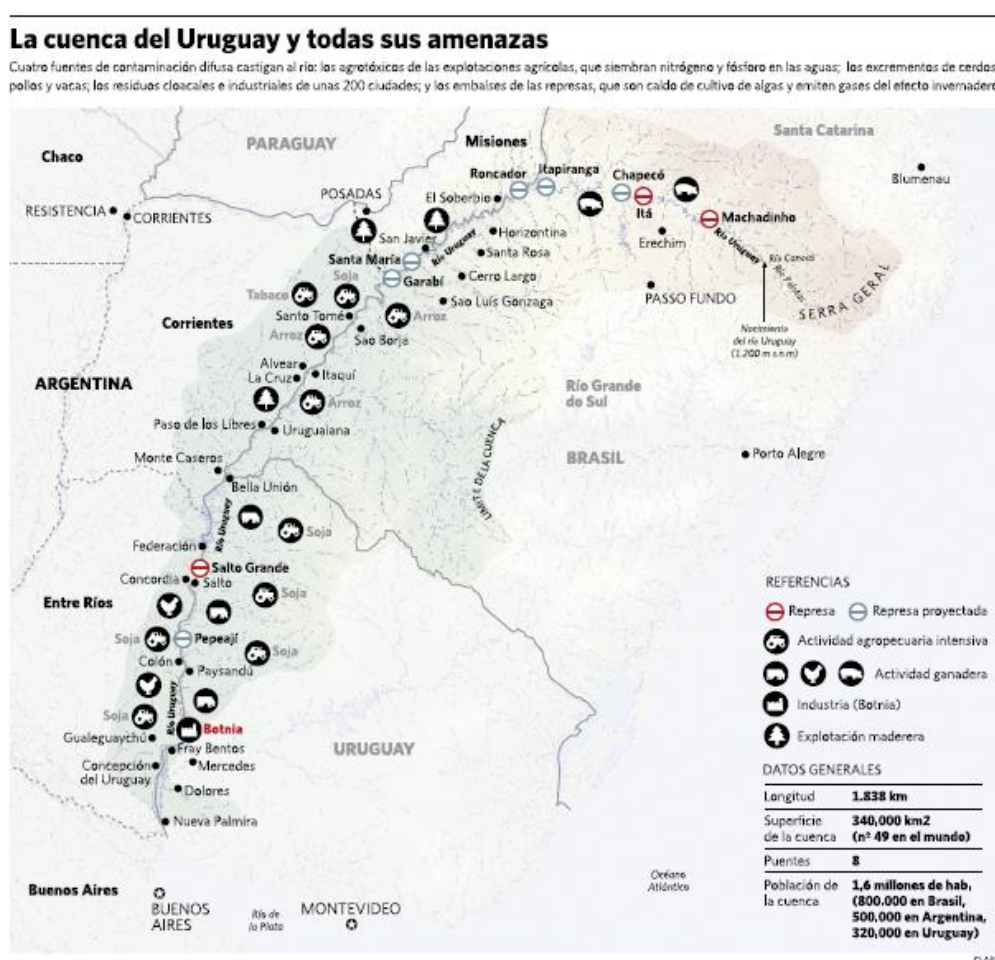
Além disso, no sistema federal argentino, conforme o artigo 124 da Constituição Nacional, as províncias detêm o “domínio originário dos recursos naturais existentes no seu território” o que permite que as províncias celebrem acordos internacionais com os Estados ribeirinhos. O governo argentino é responsável por prescrever normas mínimas ou gerais que são complementadas por normas provinciais. A competência na gestão ambiental, que concebe a água como um elemento da natureza, é concorrente entre o governo nacional e as províncias, mas a gestão do uso dos recursos naturais, que concebe a água como insumo produtivo, é exclusiva das províncias. No Uruguai, as águas superficiais e subterrâneas fazem parte do “domínio público estatal” e, embora seja um Estado unitário, o governo uruguaio é descentralizado em departamentos que podem constituir municipalidades como autoridades locais. Além disso, como já assinalamos anteriormente, a constituição uruguaia define que o acesso a água é considerado um direito fundamental (CIC, 2017b).

No Brasil, de acordo com a Constituição Federal de 1988, a água é um “bem de uso comum” e sua gestão é dividida entre o governo da união e os estados federados. A União detém a competência legislativa privativa sobre as águas e estabelece normas gerais que podem ser complementadas pelos estados-federados e municípios (arts. 22, 23 e 24 da Constituição Federal de 1988). Já o domínio das águas é compartilhado entre a União e os Estados que realizam a administração dos recursos hídricos. Os cursos de água e recursos hídricos

transfronteiriços internacionais ou interjurisdicionais, isto é, aqueles que são compartilhadas entre os estados da federação, pertencem ao domínio da União (art. 20).

Os desafios governança dos recursos hídricos na bacia do Uruguai no envolvem, além dos fatores políticos e econômicos estruturais destacados acima, a existência de diversos problemas socioambientais, tais como a contaminação e degradação da qualidade da água devido a agricultura intensiva, poluição causada pelas atividades industriais, carência de esgotamento sanitário e práticas insustentáveis de uso do solo e da água (Fig. 14).

Figura 14 – Atividades realizadas na bacia do Uruguai.



Fonte: SAVOIA (2009).

A fragmentação decorrente da justaposição de competências e atribuições jurisdicionais na arquitetura da governança hídrica regional implica a necessidade de fortalecer a coordenação e integração entre diferentes escalas espaciais e níveis políticos, bem como a necessidade de coerência e articulação permanente entre os órgãos governamentais responsáveis pela formulação da política hídrica tanto em nível internacional quanto

subnacional. A fragmentação normativa e institucional é reforçada pela inexistência de um órgão ou autoridade multilateral com autonomia e atribuição para gerir a sub-bacia uruguaia em sua integralidade.

A cooperação no que diz respeito as águas subterrâneas na região da bacia platina experimentou avanços admiráveis quando Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai celebraram o acordo sobre o Sistema Aquífero Transfronteiriço (Aquífero Guarani), em 2 de agosto de 2010. Esse acordo estabeleceu pela primeira vez um mecanismo de governança regional multilateral dos recursos hídricos compartilhados em âmbito sul-americano e criou uma Comissão multilateral com a tarefa de solucionar controvérsias, bem como mecanismos de troca de informações e consulta prévia, favoreceu a cooperação técnica e reafirmou o dever de não causar prejuízo sensível as partes e ao meio ambiente (VILLAR, 2012).

A ausência do Brasil na CARU pode ser atribuída tanto a competição pela hidro-hegemonia no subsistema platino, quanto à conjuntura conflituosa da década de setenta, quando o acordo bilateral entre a Argentina e Uruguai que criou aquela comissão fluvial foi celebrado. Os problemas da coordenação de políticas hídricas e ambientais para a bacia uruguaia vêm sendo enfrentados em nível subnacional mediante a cooperação entre as províncias argentinas e o Rio Grande do Sul por meio da realização de estudos e ações patrocinadas por organizações internacionais como parte do projeto de integração regional das faixas de fronteira.

A falta de um mecanismo de solução de controvérsias em âmbito multilateral no Sistema da Bacia do Prata também dificulta a solução de crises nas relações entre os Estados como ocorreu no caso do conflito entre Argentina e Uruguai deflagrada pela instalação de fábricas de celulose na margem oriental do baixo Rio Uruguai que vamos abordar a seguir. A solução desse litígio pela Corte Internacional de Justiça é um importante precedente do regime internacional fluvial que aponta para a importância da aplicação do princípio do desenvolvimento sustentável na governança dos recursos hídricos compartilhados na América do Sul.

4.3. O LITÍGIO DAS “PAPELEIRAS”

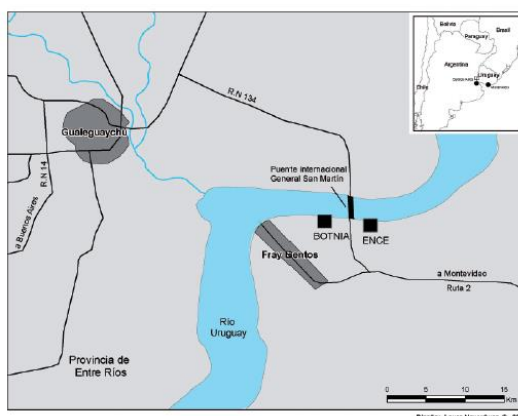
Os desdobramentos da crise econômica que afligiram os países sul-americanos a partir do final da década de setenta aprofundaram-se com as crises inflacionárias das décadas de oitenta e noventa no Brasil e a crise financeira da Argentina de 2001. O Uruguai sofreu as consequências das crises econômicas nos países vizinhos e durante a transição democrática. Como estratégia de superação da crise recomendada por instituições financeiras multilaterais,

o governo uruguaio optou pela diversificação de sua matriz econômica agropecuária promovendo uma política de reflorestamento e oferta de subsídios e incentivos visando atrair o investimento de capital estrangeiro na indústria extrativa de madeira e produção de celulose (REBORATTI, 2010; DUARTE, 2010).

Em 2002, no governo do presidente Jorge Battle, o Uruguai autorizou a construção de duas fábricas de pasta de celulose, chamadas aqui de “papeleiras”, às margens do Rio Uruguai, nas imediações da cidade uruguaia de Fray Bentos, no departamento de Rio Negro, situada defronte a cidade argentina de Gualeguaychú, na província de Entre Ríos. A escolha daquele local deveu-se à existência de um porto que facilitaria o escoamento da produção e de uma grande plantação de pinus e eucaliptos que seriam utilizados como matéria-prima. O investimento realizado pela corporação espanhola ENCE no montante de 660 milhões de dólares mais um empréstimo de 200 milhões da Corporação Financeira Internacional (CFI), agência do Banco Mundial, somado ao segundo investimento da empresa finlandesa Botnia na ordem de 1.200 milhões de dólares e possíveis empréstimos da CFI de 200 milhões, era o maior investimento industrial realizado naquele país, correspondente a 10% do seu PIB de U\$ 21 bilhões de dólares daquele ano (MASTAGLIA; NEGRO, 2010).

A notícia dos investimentos estrangeiros na margem oriental gerou protestos da população argentina da margem ocidental (Fig. 15). As fábricas de celulose consomem grande quantidade de água e têm alto risco poluente e a empresa ENCE já havia sido condenada no seu país de origem por crimes ambientais e responsabilizada pela contaminação de águas e do ar na província de Pontevedra, na Galícia (GEARY, 2012). Por esses motivos, a população argentina manifestou preocupação com o risco de poluição das águas e atmosférica e os prejuízos econômicos que poderiam ser causados ao turismo nos balneários localizados nas margens dos rios (DUARTE, 2010)

Figura 15 – Área do conflito das papeleiras



Fonte: REBORATTI (2010).

Ao tomar conhecimento do projeto industrial na margem oriental, a Argentina solicitou a CARU informações sobre a obra e realização de estudos de impacto ambiental. Após a autorização dada pelo governo uruguaio para empresa ENCE construir uma das fábricas a Argentina convocou uma sessão extraordinária da CARU na qual solicitou formalmente do Uruguai o cumprimento do mecanismo de informação e consulta prévia previsto no Estatuto de 1975. A ausência de resposta do Uruguai provocou a suspensão das reuniões da CARU. Tempos depois o Uruguai enviou uma nota com informações sobre o projeto que a Argentina considerou insuficiente considerando os compromissos assumidos pelos dois países na Declaração da Conferência do Rio de 1992 e no Estatuto do Rio Uruguai. No ano seguinte, os chanceleres dos Estados ribeirinhos reuniram-se para buscar uma solução diplomática. O Uruguai se comprometeu a informar os impactos ambientais e a CARU criou uma Subcomissão de Meio Ambiente e Uso Sustentável da Água no âmbito do “Plano de Proteção Ambiental do Rio Uruguai e apresentou um Plano de Monitoramento da qualidade ambiental do rio nas áreas das fábricas de celulose (MASTAGLIA; NEGRO, 2010).

A eleição de Tabaré Vasquez da coligação de partidos de esquerda Frente Ampla, que assumiu o poder em 2005, foi convencida pelo ex-presidente dos benefícios e do baixo risco de poluição das fábricas que seriam instaladas era o que havia de mais avançado em tecnologia. Para convencer a população local dos benefícios econômicos que seriam alcançados com os investimentos, o governo uruguaio promoveu uma campanha publicitária (DUARTE, 2010). Apesar da contestação de ambientalistas, o governo progressista uruguaio autorizou a construção de uma segunda fábrica projetada pela finlandesa Ou Metsä-Botnia AB, denominada “Orion”. Contudo, a população argentina não foi convencida das vantagens do empreendimento e realizou uma mobilização bloqueando a ponte Libertador General San Martín que atravessa o Rio Uruguai ligando os dois países. Os protestos provocaram a intervenção do Presidente argentino, do governo provincial de Entre Rios e do Conselho do Município de Colón que requereu ao governo nacional o acionamento dos mecanismos previstos no Estatuto do Rio Uruguai para solucionar o litígio (MASTAGLIA; NEGRO, 2010).

O envolvimento da sociedade civil na hidropolítica internacional chama atenção para as estratégias de contestação transnacional que foram utilizadas e o impacto delas na economia regional. A população da cidade argentina de Gualeguaychu resistiu a construção das fábricas por causa dos efeitos adversos para a região cuja principal atividade é a produção agrícola de grãos e o turismo. Os movimentos sociais organizaram a “Assembléia Cidadã de

Gualeguaychu” que simultaneamente a negociação intergovernamental realizou manifestações e bloqueios em três pontes internacionais que constituem as principais ligações rodoviárias os dois países. Tendo como lema “No as pasteras” e “No a Botnia” os bloqueios começaram em 2005 nas duas pontes mais próximas as capitais onde circula 70% da frota de caminhões uruguaia, Fray Bentos-Puerto Unzué e Paysandú-Colón (Fig. 16). Os bloqueios tornaram-se permanentes em 2006, desviando o transporte rodoviário e causando prejuízos para o turismo e o comércio regional (MASTAGLIA; NEGRO, 2010).

Figura 16 – Manifestação contra as fábricas de celulose



Fonte: EL DÍA, 4 de octubre de 2013. (Disponível em <<https://www.eldiaonline.com/la-asamblea-cumple-diez-anos-reclamos-y-lucha-el-medioambiente-n364351>> Acesso em 20.08.2017).

O contencioso que deveria ser solucionada pela negociação diplomática transformou-se em conflito transnacional com o envolvimento dos governos subnacionais e da sociedade civil local (COLACRAI, 2008). O então presidente argentino, Nestor Kirchner, atuou em apoio os protestos locais tendo em vista aumentar sua popularidade e alegou violação do Estatuto do Rio Uruguai pela ausência de manifestação oficial da CARU sobre a aceitação ou não utilização das águas e construção de indústrias poluentes nas margens do rio (DUARTE, 2010).

A reunião entre os chanceleres dos Estados ribeirinhos contou com a participação de uma delegação argentina de representantes do governo da província de Entre Rios e da Assembleia Ambiental Cidadã de Gualeguaychú. Nesse encontro foi tomada a decisão de criar uma Comissão Mista sob supervisão das chancelarias denominada “Grupo Técnico de Alto

Nível Argentino-Uruguaio” (GTAN) para realizar estudos e promover o intercâmbio de informações sobre as consequências da instalação dos empreendimentos no ecossistema do Rio Uruguai, mas a tentativa de solução da controvérsia por meio desse mecanismo fracassou (MASTAGLIA; NEGRO, 2010).¹⁰

O fracasso das negociações bilaterais com a participação da sociedade civil fez o governo argentino apelar para tática de reclamar junto as entidades financeiras internacionais que patrocinaram os projetos, mas as respostas obtidas dos bancos foram rechaçadas pela Argentina. Em 2005, o Uruguai autorizou a construção de um porto para a fábrica da Botinia, cuja suspensão foi solicitada pela Argentina à CARU alegando a necessidade de consultas e fornecimento de informação prévia, pedido que foi inopinadamente rechaçado pelo Uruguai. Finalmente, em 14 de dezembro de 2005, o governo argentino apresentou uma reclamação formal de que existia uma controvérsia entre ambos os países que tinha como base jurídica o Estatuto do Rio Uruguai (MASTAGLIA; NEGRO, 2010).

Os presidentes dos dois países firmaram uma declaração conjunta durante um encontro no Chile realizado naquele ano pedindo aos manifestantes e investidores a suspensão das obras e protestos por noventa dias a fim de facilitar a reabertura das negociações diplomáticas. Naquela ocasião, os presidentes argentino e uruguaio se comprometeram a retomar as negociações pessoalmente em dois encontros nos respectivos países. A empresa Botnia concordou com a proposta, mas reduziu o prazo para dez dias, sabotando o esforço diplomático (MASTAGLIA; NEGRO, 2010).

Contudo, a negociação diplomática não surtiu o efeito desejado e, em 4 de maio de 2006, a Argentina apresentou uma petição perante a Corte Internacional de Justiça (CIJ) requerendo medidas provisionais e conservatórias. Um dia antes do ajuizamento da controvérsia, o Chanceler do Uruguay fez uma apresentação perante o Conselho Permanente da OEA denunciando a argentina por violação do Estatuto daquela organização e do princípio da livre circulação no MERCOSUL, em razão da inércia do governo argentino em intervir para cessar os bloqueios nas estradas. Em julho do mesmo ano, o Uruguai formalizou uma reclamação perante o Tribunal *ad hoc* do MERCOSUL pelo descumprimento argentino dos Tratado e do Protocolo de Montevideo sobre Comércio e Serviços. Diante do risco do investimento com o prolongamento do conflito, a empresa ENCE suspendeu as obras e

¹⁰ O GTAN foi integrado por funcionários das chancelarias e outros funcionários públicos nacionais ou provinciais e contou com o apoio de Universidades locais que deveria produzir um informe no prazo de 180 dias e realizou reuniões periódicas duas vezes por mês alternadamente em ambos países (MASTAGLIA; NEGRO, 2010)

anunciou a mudança do local de instalação da fábrica de celulose (MASTAGLIA; NEGRO, 2010).

A escalada da tensão entre os Estados ribeirinhos levou o governo uruguaio a ordenar que a fábrica da Botnia fosse custodiada por forças armadas novembro de 2006. O Uruguai ajuizou uma medida cautelar perante a Corte de Justiça solicitando que a Argentina adotasse medidas para acabar com os bloqueios, mas o pedido foi indeferido pela corte. Por sua vez, o presidente argentino solicitou bons ofícios do Rei da Espanha, os quais foram aceitos pelo Uruguai. Antes disso, o presidente do Brasil, Luís Inácio da Silva (Lula), já havia se oferecido para mediar o conflito, mas a oferta foi recusada pela Argentina por entender que o conflito no Baixo Uruguai não teria caráter multilateral. No final do ano de 2007, o Uruguai autorizou o funcionamento da fábrica da Botnia e o processo de mediação foi interrompido. A escalada da tensão entre os países levou um grupo de manifestantes a ocupar o consulado Uruguaio na cidade de Gualaguaychú em protesto pelo sequestro de uma lancha argentina que participava dos protestos (MASTAGLIA; NEGRO, 2010).

Finalmente, em 20 de abril de 2010, a CIJ publicou sentença decidindo o litígio. A Corte acolheu a alegação Argentina assinalando o alcance e o significado das funções e responsabilidades atribuídas à CARU. A decisão ponderou que o procedimento previsto no Estatuto do Rio Uruguai de 1975 e as obrigações substantivas nele contidas eram vinculantes e concluiu que o Uruguai não cumpriu a obrigação que lhe era imposta pelo artigo 7, primeiro parágrafo, pois deveria ter informado a Argentina sobre o projeto, por meio da Comissão, antes de emitir a autorização de instalação. A decisão da CIJ ressaltou a importância do dever de notificar os demais Estados ribeirinhos sobre novos projetos ou atividades potencialmente prejudiciais e que essa obrigação corresponderia ao princípio de não causar dano sensível, bem como a exigência da realização de estudo prévio de impacto ambiental em relação aos efeitos transfronteiriços. Desse modo, a CIJ concluiu que, no contexto específico dos recursos hídricos internacionais, o princípio do uso razoável e equitativo é sinônimo do conceito de desenvolvimento sustentável (MCINTYRE, 2010).

O julgamento do caso das papeleiras uruguaias pela Corte Internacional de Justiça é um importante precedente do direito internacional fluvial e ambiental que compeliu o Estado uruguaio ao cumprimento aos princípios e disposições previstas no Estatuto do Rio Uruguai. Assim, a decisão destaca a importância da cooperação entre os Estados ribeirinhos mediante troca de informações e avaliação prévia de impacto ambiental transfronteiriço. Desse modo, o contencioso das papeleiras corrobora a suposição de coexistência de conflito e cooperação nas interações entre Estados ribeirinhos do arcabouço teórico-conceitual da hidro-hegemonia

concebida pelo Grupo Londrino de Pesquisa Hídrica. A existência de acordos e instituições de cooperação e até mesmo de uma autoridade com a atribuição de coordenar as atividades de gestão hídrica e proteção ambiental na região do Baixo Uruguai não evitou o surgimento do conflito entre os Estados ribeirinhos provocado pela ameaça de dano sensível causado pelas externalidades dos empreendimentos industriais instalados na margem oriental.

4.4. O COMPLEXO HIDRELÉTRICO BINACIONAL GARABI-PANAMBI

A região do Alto Uruguai é ameaçada pela fragmentação fluvial provocada pela construção de grandes barragens para geração de energia. O projeto mais recente do Complexo Hidrelétrico Binacional Garabi-Panambi foi concebido nos acordos de cooperação bilateral firmados entre Brasil e Argentina no início da década de oitenta que, como vimos anteriormente, foram um “divisor de águas” que marcou a fase mais recente de distensão da rivalidade hegemônica e de retomada do projeto de integração regional. Neste tópico, vamos explorar as condições que determinaram a concepção deste projeto de integração e desenvolvimento regional e as implicações da contestação transnacional na sociedade civil para o futuro da governança dos recursos hídricos compartilhados nessa região.

A construção de barragens para geração de energia no trecho contíguo do Rio Uruguai entre o Brasil e Argentina começou a ser planejada pelos dois países na década de setenta, mas só na década de oitenta, após a solução da controvérsia sobre a barragem de Itaipu com a celebração do acordo tripartite, o projeto de integração energética foi retomado e voltou à pauta da cooperação bilateral dos governos argentino e brasileiro. O plano de construir usinas binacionais no trecho limítrofe entre Brasil e Argentina foi retomado em 1972 quando foi firmado um Convênio entre a empresa Agua y Energía Eléctrica (AyE) e Centrais Eléctricas Brasileiras S.A. (Eletrobrás) para o estudo conjunto do trecho limítrofe do rio Uruguai e seu afluente Peri-Guaçu. Nessa época foram inventariadas a construção de três usinas: Garabi, São Pedro e Roncador (ELETROBRÁS; EBISA, 2010). Contudo, a concretização desse plano foi frustrada pelo governo da junta militar na Argentina, liderado pelo presidente Videla, que suspendeu os projetos hidrelétricos binacionais no rio Uruguai argumentando que eles favoreciam mais o Brasil do que a Argentina enquanto não fosse solucionado o contencioso das barragens de Itaipu e Corpus (FERRES, 2004; BANDEIRA, 2010).

A empresa estatal Centrais Eléctricas Brasileiras S.A (Eletrobrás), criada no governo de Getúlio Vargas, foi reestruturada no regime militar, e passou a ditar a exploração dos recursos hídricos e energéticos ao criar as subsidiárias Eletrosul, em 1965, para levar adiante um

programa de desenvolvimento energético na região austral e a Eletronorte em 1973 para cumprir o mesmo objetivo nas região setentrional, sendo o investimento e abastecido com empréstimos multilaterais. No final da década de setenta, a Eletrosul propôs a construção de 25 represas no Rio Uruguai, que seriam construídas inicialmente nos estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul (BOAMAR, 2002; KHAGRAM, 2004)¹¹.

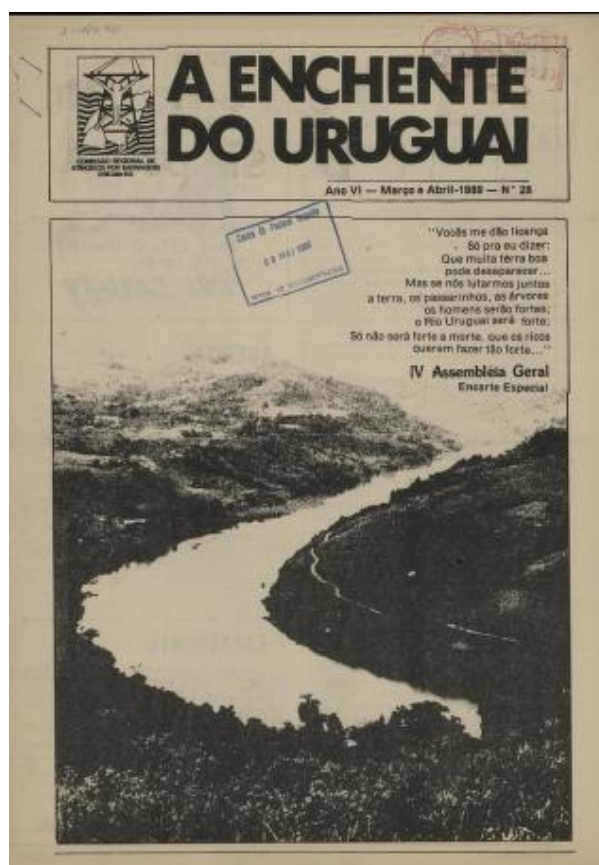
Após a celebração do Tratado para o Aproveitamento dos Recursos Hídricos Compartilhados dos Trechos Limítrofes do Rio Uruguai e de seu afluente o rio Peri-Guaçu, em 1980, foi prevista a realização de estudos e obras pelas empresas Eletrobrás e a AyE. Posteriormente, a empresa estatal argentina foi sucedida pela Empreendimentos Energéticos Binacionales S.A. (EBISA). Um novo estudo de aproveitamento e o projeto básico da usina de Garabi foi concluído em 1986. Entretanto, esse novo plano de construir a barragem foi frustrado pela resistência popular à construção da barragem e a crise econômica que assolou os países naquele período.

O anúncio da construção de represas na região Sul do Brasil gerou reivindicações na sociedade civil e o surgimento de movimentos sociais da população afetada que havia sido expulsa de suas terras pela construção da barragem de Itaipu. Esses movimentos se aglutinaram ao redor da Comissão Regional de Afetados por Barragens no Iguaçu (CRABI), somando-se a outros grupos da sociedade civil como as uniões de trabalhadores rurais, organizações ligadas a igrejas, sindicatos rurais, ONGs e intelectuais que aderiram às manifestações contra o esquema proposto pela Eletrosul para a bacia do Rio Uruguai (KHAGRAM, 2004; PAIM; ORTIZ, 2006). Essa mobilização deu origem a Comissão Regional de Atingidos por Barragens (CRAB), e em 1979, que publicou o periódico "A Enchente do Uruguai" divulgando os danos ambientais dos projetos de grandes barragens e instituiu uma assembleia geral (Fig. 17).

A Eletrobrás e o governo brasileiro recusaram-se a negociar com o CRAB e tentaram cooptar líderes locais estabelecendo uma comissão "Equipe de Justiça e Trabalho" que foi extinta por falta de apoio local. O primeiro congresso nacional dos povos afetados por barragens foi realizado em 14 de março de 1991, quando o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) foi constituído e definido o dia nacional de ação dos afetados por barragens (KHAGRAM, 2004).

¹¹ Segundo Khagram (2004) entre 1965 e 1985 o Banco Mundial investiu mais de \$3 bilhões de dólares no setor energético brasileiro e o Banco de Desenvolvimento Inter-Americano (IADB) também forneceu quase \$2 bilhões para o desenvolvimento energético durante duas décadas (KHAGRAM, 2004).

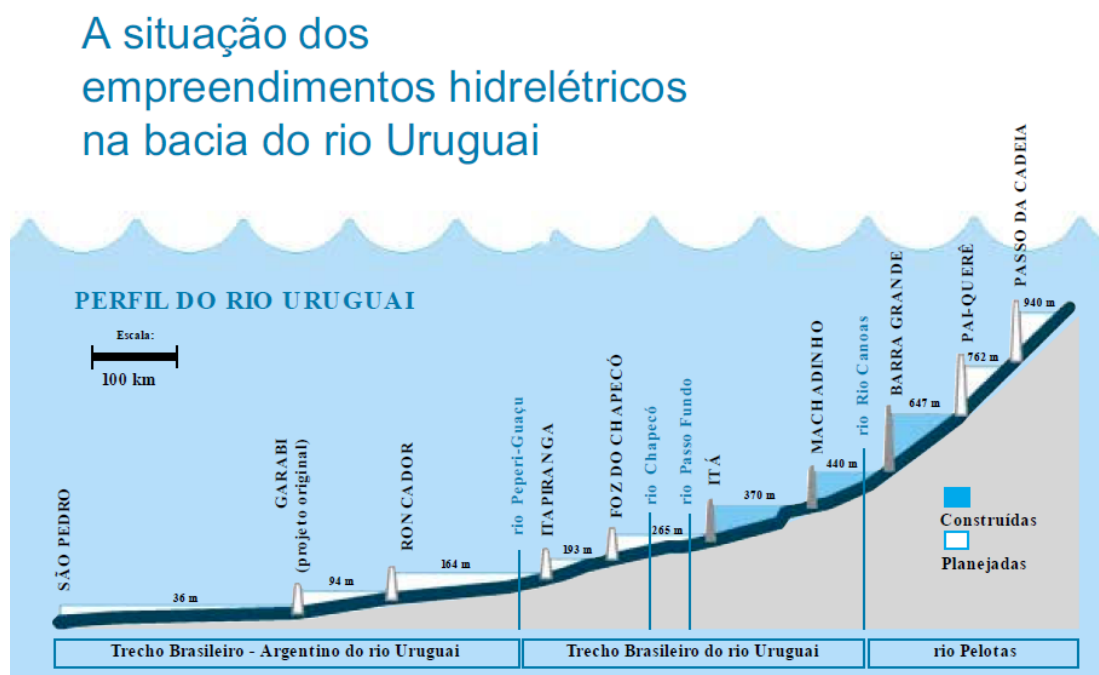
Figura 17 – Periódico “A enchente do Uruguai”



FONTE: CVP, Centro de Documentação e Pesquisa Vergueiro. Disponível em <http://www.cpvsp.org.br/periodicos_exemplares.php?pagina=1&exemplares=PENURRS&titulo=A%20ENCHENTE%20DO%20URUGUAI&numero=&ano=>> Acesso em: 21.11.2017

Na Argentina, o movimento de resistência a construção de represas emergiu na região nordeste daquele país na década de setenta, na Província de Entre Rios, em oposição a construção de grandes projetos de desenvolvimento hidráulico (Fig. 18). A pressão feita pelo movimento popular contra construção das barragens conseguiu aprovar a Lei nº 9092 de 25 de setembro de 1997 e instituiu o “dia dos rios livres”, proibindo a construção de novas barragens nos rios Paraná e Uruguai. Em 1996, a população da província de Misiones conseguiu impedir, através de um plebiscito, a construção da Usina Hidrelétrica de Corpus, represa tinha motivado do conflito entre Argentina e Brasil na década de setenta, bem como logrou êxito na aprovação da Lei IV nº 56 de “Soberania Energética” da província de Misiones denominada de *Proceso decisional do patrimônio natural de los misioneros* que no artigo 4º prevê a realização de um plebiscito popular no para autorizar a construção de novas represas (RIBEIRO, 1994; RAUSCH, 2016; DANIERI, 2014).

Figura 18 – Empreendimentos hidrelétricos consecutivos no Rio Uruguai



Fonte: PAIM; ORTIZ (2006).

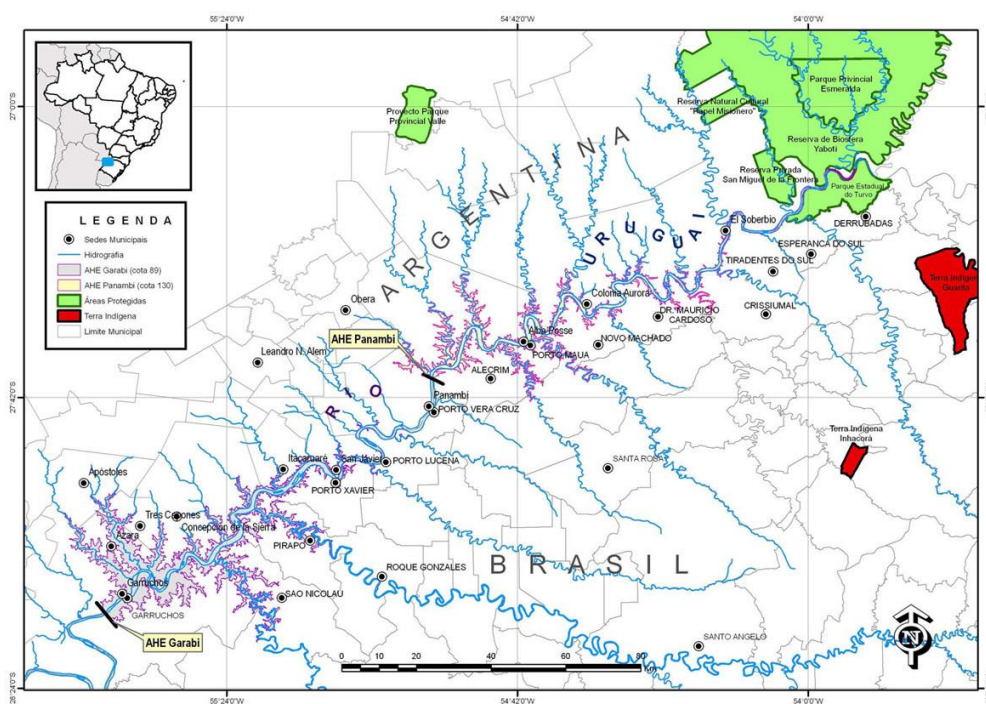
O projeto de construção das barragens binacionais no Rio Uruguai foi retomado pelos governos progressistas do Brasil e da Argentina, como parte do plano da IIRSA, no início deste século dentro do contexto de ascensão do regionalismo “pós-hegemônico”. A confluência das políticas externas do Brasil e da Argentina durante os governos petistas de Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2014-2016) e os governos peronistas de Nestor Fernandes de Kirshner (2003-2007) e Cristina Fernandes de Kirshner (2007-2015) revitalizaram o processo de integração comercial no âmbito do MERCOSUL e deram início a uma nova fase de cooperação bilateral, inspirada na visão comum do “Consenso de Buenos Aires”, que reafirmou a aliança estratégica entre ambos (GRANATO, 2016).

Depois de quase vinte anos, as negociações bilaterais entre o Brasil e a Argentina foram retomadas em 2007 quando foi firmado o **Protocolo Adicional ao Tratado de 1980** que criou uma “Comissão Técnica Mista”, momento em que os presidentes Lula e Cristina Kirchner manifestaram na época o interesse em concretizar o empreendimento. Em 2008, a Eletrobrás e a EBISA firmaram o Convênio de Cooperação para execução conjunta de estudos de inventário do Rio Uruguai na Fronteira entre Brasil e a Argentina e o estudo de viabilidade de um aproveitamento hidrelétrico.

No ano seguinte, as duas empresas que formam a Unidade Executiva (UnE) Garabi-Panambi e firmaram outro convênio destinado a definir um segundo aproveitamento do Rio

Uruguai e foi contratado um consórcio formado por empresas brasileiras e argentinas para realizar os Estudos de Inventário Hidroelétrico cujo resultado foi a aprovação de dois aproveitamentos, Garabi e Panambi, com capacidade total estimada de 2.200 MW (Fig.19). Em 2011, as presidentes Dilma Rouseff, do Brasil, e Cristina Kirchner, da Argentina, se comprometeram em acelerar a construção das usinas cujo investimento estimado era da ordem de 5,2 bilhões de dólares. O Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) do Brasil figurava como o financiador de 70% do empreendimento que foi inserido entre os projetos do catálogo da IIRSA e do PAC (MEDINA et al., 2014).

Figura 19 – Localização do Complexo Binacional Garabi-Panambi de acordo com o Estudo de Inventário



Fonte: ELETROBRAS; EBISA (2010).

O inventário divulgado pela Eletrobrás em 2010 registra que o projeto original do complexo binacional foi modificado para atender as exigências ambientais e sociais que não existiam na época de sua concepção. No que diz respeito aos impactos ecológicos, o inventário prevê que as represas irão desmatar e inundar uma extensa área de reserva ambiental e unidades de conservação do Brasil e da Argentina, havendo ainda o risco de atingir o Parque Estadual do Turvo no Brasil e os Saltos Maconã/Yucumã, uma das principais atrações turísticas da região que é considerada a maior cascata longitudinal do mundo e fica localizada em uma importante reserva de biodiversidade (Fig. 12). Além disso, estima-se que a construção das represas

atingirá mais de 12 mil pessoas áreas urbanas e rurais de diversos municípios brasileiros e argentinos da fronteira¹². O empreendimento ainda pode atingir sítios arqueológicos e, indiretamente, terras e povos indígenas que estão situadas próximos às áreas diretamente afetadas (ELETROBRAS; EBISA, 2010).

Figura 20 – Salto Yucumã



Fonte: Parque Estadual do Turvo (2012; Disponível em: <<https://parquedoturvo.wordpress.com/uso-publico/salto-do-yucuma/>>).

Em 2012, o consórcio constituído por duas empresas brasileiras e quatro argentinas¹³ venceu a licitação internacional e foi contratada para fazer os estudos de engenharia, meio ambiente e o plano de comunicação social a fim de preparar a licitação de construção das hidrelétricas. Após a retomada do projeto de construção das barragens a população da região que será afetada pelo empreendimento voltou a protestar contra a construção das barragens em virtude da ameaça de desalojamento das populações ribeirinhas, violação aos direitos humanos e os custos ecológicos e socioeconômicos que eles terão que arcar. O trabalho da Comissão Técnica Mista restringiu-se a viabilizar o empreendimento no médio Uruguai e suas funções previstas no Tratado de 1980 foram cedidas as empresas estatais consorciadas, e a falta a celebração de um tratado interjurisdicional entre as províncias argentinas para viabilizar o projeto (DANIERI, 2014).

¹² Garruchos, Azara, San Javier, Itaucaruré e Porto Xavier, Alba Posse, Porto Mauá.

¹³ Consular S.A., Grupo Consultor Mesopotámico S.R.L., Iatasa e Latinoconsult S.A.; Engevix Engenharia S.A. e Intertechne S.A

O consórcio binacional buscou promover a participação dos interessados na etapa de estudos de viabilidade do projeto do Complexo Hidrelétrico e junto com os governos dos municípios e províncias vem se empenhando desde 2013 na realização de reuniões com a população e na disponibilização de informações em Centros de Informação e Participação Pública (CIPP) para convencer a população afetada da importância e dos benefícios do empreendimento para o desenvolvimento da região fronteira, sob o argumento de que as barragens evitariam a ocorrência de inundações que com a variação climática nos últimos anos tem sido cada vez mais desastrosas. Para Cibim (2012), a realização das consultas é uma forma de governança hídrica.

Todavia, o “Movimento pelos Rios Livres” das províncias argentinas de Misiones exigiu do governo da província de Misiones a realização do plebiscito prévio a realização das licitações. Entre 23 e 28 de setembro de 2013, mais de mil pessoas marcham pelo interior da província de Misiones reunindo 41 organizações reunidos em torno da *Mesa Provincial No a Las Represas* que percorreu cerca de 150 quilômetros entre as principais cidades que poderão ser atingidas pelas barragens de Garabi e Panambi. O MAB também voltou a promover a articulação dos movimentos dos atingidos no Brasil, com o apoio do Movimento dos Sem Terra, pescadores, sindicatos, federações, da Igreja Luterana do Brasil, vereadores, pastorais sociais e deputados, após o anúncio da retomada do projeto e alcançou conquistas significativas no direito dos atingidos no Estado do Rio Grande do Sul, obtendo em 2014 a expedição de um decreto do governo estadual que criou a Política de Desenvolvimento de Regiões Afetadas por Empreendimentos Hidrelétricos – PDRAEH, a Política Estadual dos Atingidos por Empreendimentos Hidrelétricos no Estado do Rio Grande do Sul – PEAEH, um Comitê Gestor Estadual e o estabelecimento de Fórum de Participação Permanente dos atingidos, sendo o primeiro marco legal com esse propósito no Brasil.

A fim de pressionar o governador da província de Misiones a convocar um plebiscito oficial sobre o tema, os movimentos sociais argentinos realizaram uma consulta popular não oficial entre 20 e 26 de outubro de 2014 na qual 96,82% votaram não e 2,91% sim. Os estudos de viabilidade técnica das licenças ambientais do aproveitamento de Garabi foram suspensos em 2015, graças a uma ação judicial proposta pelo Ministério Público Federal do Brasil. Segundo um relatório de violações de direitos humanos elaborado pelo MAB em 2015, há desrespeito ao direito ao consentimento da população pela não realização da consulta popular, bem como dos direitos à informação, saúde e ao meio ambiente.

Em 2017, após o processo de *impeachment* que destituiu a presidente do Brasil, Dilma Rousseff, o vice-presidente Michel Temer e o presidente argentino Mauricio Macri firmaram

uma declaração conjunta emitida por ocasião de uma visita oficial do presidente argentino ao Brasil que previu a convocação da Comissão Técnica Mista e ressaltou a importância do projeto do Complexo Hidrelétrico Binacional para a integração regional manifestando assim o ânimo de dar prosseguimento ao empreendimento (DECLARAÇÃO, 2017). A retomada do projeto de integração por governos neoliberais aponta o favorecimento dos interesses do capital e dos consórcios transnacionais na governança dos cursos de água compartilhados e assinala os limites da democratização e da participação da sociedade civil nas decisões sobre o aproveitamento dos recursos hídricos do Rio Uruguai.

4.5. CONCLUSÃO

A trajetória histórica da hidropolítica na bacia do Rio Uruguai sugere que os conflitos e a institucionalização de cooperação transfronteiriça relacionada a utilização e conservação dos recursos hídricos compartilhados estão atrelados a interesses geopolíticos estratégicos dos Estados ribeirinhos, ao projeto de desenvolvimento e a competição pela hegemonia na região platina. A primeira fase da hidropolítica platina que teve repercussão na governança dos recursos hídricos inicia-se com a colonização no século XVI e dura até o final do século XIX. Essa fase foi caracterizada pela influência das potências coloniais europeias, por conflitos territoriais entre os Estados ribeirinhos recém-nascidos e pela rivalidade hidro-hegemônica entre Argentina e Brasil no sub-sistema platino na disputa pelo controle territorial e a liberalização dos cursos de água compartilhados para navegação fluvial com propósitos comerciais.

A segunda fase que se inicia no século XX e vai do período entre-guerras com a aproximação entre os Estados ribeirinhos até o fim da guerra-fria quando houve momentos de tensão e estiramento na rivalidade hegemônica e tentativas de integração da Argentina com o Brasil. A principal característica desse período foi a busca pelo desenvolvimento nacional encampada por regimes autoritários que contribuíram para o acirramento da disputa pela hidro-hegemonia. As interações cooperativas e conflituosas entre os Estados platinos foram desencadeadas pela concorrência no aproveitamento energético dos cursos de água internacionais. A institucionalização da cooperação no Sistema da Bacia do Prata cristalizou a visão da bacia fluvial como um espaço geoeconômico de exploração dos recursos hídricos e fez o processo de integração regional deslanchar.

A terceira fase da hidropolítica platina que começa na década de 1980 foi marcada pela redemocratização na política interna dos Estados ribeirinhos e o impulso do processo de

integração regional com a assimilação do paradigma de desenvolvimento sustentável na política hídrica doméstica e a tentativa de implementação da gestão integrada da bacia fluvial. A fase mais recente da hidropolítica platina inaugurada nos anos 2000 é caracterizada pela aliança entre governos progressistas na região sul-americana e a retomada da cooperação entre os Estados ribeirinhos da bacia platina tendo em vista a realização de obras de integração da infraestrutura física continental que provocaram o surgimento de conflitos transnacionais travados tanto no âmbito das relações internacionais quanto no campo da sociedade civil.

Os conflitos da fase mais recente da hidropolítica internacional no Rio Uruguai são fruto da cooperação entre os países e decorrem da competição pelo uso da água e da poluição, bem como da articulação entre o capital transnacional e os Estados, particularmente os interesses dos Estados ribeirinhos na realização de projetos de desenvolvimento de larga escala que são alvo da contestação transnacional. O caso das fábricas de celulose na margem oriental do Rio Uruguai assinala a pressão que grupos da sociedade civil exerceram na política exterior da Argentina em defesa do meio ambiente tendo em vista a conservação dos recursos hídricos. Esse conflito também demonstra que os investidores estrangeiros e as agências financeiras internacionais exercem forte influência na definição das prioridades da política industrial e ambiental uruguaia, revelando a debilidade das instituições de governança das águas compartilhadas no âmbito da CARU.

O projeto de construção do complexo hidroelétrico binacional Garabi-Panambi, na faixa de fronteira entre o Brasil e a Argentina, avançou durante a nova fase de integração entre os países a partir da década de oitenta e revela a mudança no modelo de desenvolvimento e governança hídrica. O projeto concebido com base no modelo desenvolvimentista de exploração dos recursos hídricos foi modificado para atender as novas exigências ambientais e introduziu a participação dos grupos interessados no processo de licenciamento como estratégia de criar um consenso na população ribeirinha sobre os benefícios do empreendimento para a região.

A análise das interações entre os Estados ribeirinhos na sub-bacia do Rio Uruguai sugere que a hidro-hegemonia brasileira na região platina foi alcançada no século XIX pela consolidação do território posicionado estrategicamente a montante que permite controlar as nascentes e o regime das águas. A hidro-hegemonia brasileira também é caracterizada pela maior capacidade de influenciar os Estados menores da bacia com distribuição de benefícios e recompensas em negociações bilaterais e multilaterais mediante a realização de projetos de desenvolvimento e integração da infraestrutura regional. Assim, nota-se que a hidro-hegemonia brasileira na bacia platina envolve o emprego de estratégias e recursos de poder material,

especialmente a maior capacidade econômica, o poder de negociação e a imposição de um discurso que favorece os interesses nacionais no aproveitamento dos recursos hídricos compartilhados.

Entretanto, a hegemonia brasileira sempre foi constrangida e contestada tanto pelos demais Estados platinos, notadamente pelo maior rival histórico, a Argentina, quanto pelas forças da sociedade civil na governança hídrica em nível local e em âmbito transnacional. O papel da sociedade civil foi destacado na hidropolítica uruguaia nas mobilizações a favor da construção da hidrelétrica de Salto Grande nas décadas de 1950 e 1960 que reivindicavam o modelo hegemônico desenvolvimentista de gestão dos recursos hídricos. Atualmente, a contestação na sociedade civil abarca forças sociais que atuam tanto em nível subnacional quanto em nível transnacional e voltaram-se para o combate à degradação ambiental e à oposição às consequências da exploração do potencial energético do Rio Uruguai reivindicando a soberania popular.

A situação do Rio Uruguai na atual conjuntura global revela o paradoxo do paradigma hegemônico do desenvolvimento sustentável que tenta conciliar interesses antagônicos, porém reproduz as contradições de uma política que defende a conservação das águas compartilhadas, mas ignora as reivindicações legítimas da população ribeirinha sobre a prioridade de alocação das águas e o impacto desse projeto de desenvolvimento em seu meio de vida. O direito a consulta prévia por meio do plebiscito vinculante conquistado pela população das províncias argentinas coloca-se como um obstáculo para a continuidade desse projeto de desenvolvimento hidráulico que selou a aliança e pôs fim a rivalidade entre Argentina e Brasil na região platina.

Portanto, a governança dos recursos hídricos na bacia do Rio Uruguai encontra-se na encruzilhada do desenvolvimento e da integração da região sul-americana. A fragmentação normativa e institucional sugere a necessidade de harmonizar as políticas hídricas e ambientais dos Estados ribeirinhos, bem como de criar uma comissão ou autoridade multilateral que integre o Sistema da Bacia do Prata e promova a coordenação das ações realizadas por diferentes órgãos e instituições no nível subnacional. Assim, o principal desafio da governança do Rio Uruguai relaciona-se a definição de um projeto democrático de desenvolvimento e integração regional que prestigie a soberania popular.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O campo de estudos da hidropolítica tem buscado compreender como as relações de poder influenciam o controle e a gestão das águas ao longo do tempo. Nesta dissertação, buscamos desmitificar os conflitos geopolíticos por água à luz de uma abordagem teórica e metodológica crítica baseada na análise da hidro-hegemonia sob o enfoque neogramsciano da Economia Política Mundial. Assim, cada capítulo buscou cumprir com objetivos específicos que contribuíssem para o entendimento da temática abordada neste estudo.

O primeiro capítulo expôs as principais abordagens teóricas tradicionais e críticas de Relações Internacionais utilizadas no campo de estudos da hidropolítica e introduziu o enfoque neogramsciano da hidro-hegemonia formulada pelo Grupo Londrino de Pesquisa Hídrica como ferramenta no estudo da governança das águas compartilhadas em suas múltiplas escalas espaciais e níveis políticos. A análise da hidro-hegemonia sob o enfoque neogramsciano contribui para desmitificar os conflitos geopolíticos por água ao proporcionar uma visão abrangente da hidropolítica que destaca do papel dos Estados, da sociedade civil, das instituições internacionais e dos discursos na definição de quem controla as fontes de águas e define o modelo de gerenciamento dos recursos hídricos na sociedade globalizada.

O segundo capítulo abordou a interface entre a mudança do modelo de desenvolvimento hídrico e a transformação da ordem mundial no padrão mundial de gestão das águas a partir da segunda metade do século XIX. Os processos da economia política mundial determinam como a água é valorizada ao definir os paradigmas dominantes de gestão hídrica que estão associados ao modelo de desenvolvimento dominante.

Nos últimos cinquenta anos, o desenvolvimentismo hídrico fundado no planejamento estatal do pós-guerra vem sendo gradativamente substituído pelo paradigma do desenvolvimento sustentável associado ao crescimento das preocupações ambientais e ao neoliberalismo como política econômica. Esse paradigma sugere a integração, descentralização, democratização e a participação de diversos grupos e setores da sociedade civil na governança das águas e incentiva a aplicação de instrumentos de mercado na gestão dos recursos hídricos.

Ao lado das crises energética, alimentar e ecológica, junto com a mudança climática, a crise hídrica vem sendo considerada um dos principais riscos globais. Partindo da hipótese de que a “crise hídrica” é uma crise de governança e, portanto, de natureza social e política, o terceiro capítulo explorou o conceito e a arquitetura normativa-institucional da governança global da água propondo uma abordagem histórica da hidropolítica transnacional. Assim, a

governança global da água é retratada como um conceito analítico e um processo histórico que diz respeito a cooperação internacional tendo em vista a criação de discursos, instituições e organizações com a finalidade de regular o acesso, uso e a conservação da água doce em múltiplas esferas políticas e escalas espaciais.

Observa-se que a mudança da agenda global do desenvolvimento do pós-guerra difundida pelas organizações internacionais e instituições financeiras multilaterais refletiram no estímulo à cooperação entre países ribeirinhos e favoreceu o processo de integração regional, bem como a evolução das normas e da priorização da temática hídrica na agenda do desenvolvimento sustentável. Neste contexto, a soberania dos Estados sobre os recursos naturais é um dos principais entraves que dificultam a formação de um arcabouço jurídico coerente e universal para a governança das águas compartilhadas.

Finalmente, o quarto capítulo explorou a conjuntura e os desafios da governança do Rio Uruguai como um caso ilustrativo da economia política da governança dos cursos de água compartilhados no contexto do subsistema regional da Bacia do Prata. A trajetória histórica das interações entre os Estados ribeirinhos, desde o período de formação territorial dos Estados que determinaram a rivalidade hegemônica entre o Brasil e Argentina até o recente processo de aperfeiçoamento das instituições de governança dos recursos hídricos compartilhados e busca pela integração da infraestrutura física regional no âmbito do MERCOSUL, foi dividida em quatro fases.

A primeira fase da hidropolítica no Rio Uruguai foi conflituosa e correspondeu a formação territorial dos Estados ribeirinhos e a rivalidade hegemônica entre as potências imperialistas no subsistema regional platino relacionada a disputa pelo controle da utilização e a liberalização comercial dos cursos de água compartilhados para navegação fluvial. A segunda fase tem início no século XX e vai do período entre-guerras até a distensão da rivalidade hegemônica entre Argentina e Brasil no final da guerra-fria. Nesse ínterim, as interações cooperativas e conflituosas entre os Estados platinos visaram sobretudo o cumprimento da “missão hidráulica” que desencadeou a concorrência pelo aproveitamento dos recursos hídricos compartilhados para fins energéticos e deram origem as instituições de governança do Sistema da Bacia do Prata.

Assim, notamos que o Sistema da Bacia do Prata foi moldado pelo paradigma de exploração dos recursos hídricos que refletiu o ideário do desenvolvimentista nos países sul-americanos e o perfil autoritário dos governos da região. A construção de grandes represas e a busca pela integração regional por meio da interconexão energética pavimentaram as alianças entre os países da bacia platina e impulsionaram a criação de instituições e do regime

internacional que compõe o arcabouço normativo-institucional da governança dessa importante bacia fluvial sul-americana.

A terceira fase da hidropolítica platina que se inicia a partir da década de 1980 foi marcada pela redemocratização da política interna dos Estados ribeirinhos, o avanço do processo de integração regional e a assimilação do paradigma de desenvolvimento sustentável na governança dos recursos hídricos nas legislações e políticas nacionais. A mudança do modelo de desenvolvimento e gestão hídrica reverberou na tentativa de implementação da gestão integrada da bacia fluvial contando com a ajuda de organizações internacionais e das agências multilaterais de cooperação para o desenvolvimento.

A fartura hídrica na bacia uruguaia também sugere que os conflitos entre os Estados ribeirinhos tendem a ser motivados pela concorrência na alocação dos recursos hídricos e a conservação da qualidade da água, não pela distribuição da quantidade limitada de água, como ocorre em regiões áridas. Embora a utilização dos cursos de água compartilhados para navegação tenha voltado a ser priorizada com o projeto da hidrovia Paraguai-Paraná, dentro da estratégia de integração e abertura comercial no âmbito do MERCOSUL, no contexto específico do Rio Uruguai os desafios da governança hídrica continuam estando ligados ao controle dos recursos hídricos associado ao interesse conjunto dos Estados no desenvolvimento do setor elétrico e ao controle da poluição transfronteiriça decorrente da atividade agrícola e industrial.

O aperfeiçoamento da cooperação no Sistema da Bacia do Prata depende do financiamento e da ajuda de organizações financeiras internacionais, agências multilaterais e da cooperação técnica, particularmente do GEF e PNUMA, tendo em vista a realização do desenvolvimento sustentável e o gerenciamento integrado dessa enorme bacia fluvial. Essa situação corrobora a hipótese de que as instituições e os discursos estabelecidos na agenda global do desenvolvimento interferem de maneira decisiva na configuração e no funcionamento das instituições regionais.

A etapa recente da hidropolítica regional inaugurada nos anos 2000 é caracterizada pela aliança entre governos progressistas na América do Sul e a retomada da cooperação entre os Estados ribeirinhos da bacia platina, tendo em vista a realização de obras de infraestrutura física continental e o surgimento de conflitos de dimensão transnacional que foram travados no âmbito da sociedade civil. Ressalta-se o papel das forças transnacionais na hidropolítica uruguaia em dois casos: o litígio entre a Argentina e o Uruguai deflagrado pela instalação de fábricas de papel e celulose na margem oriental do curso de água internacional iniciado em 2005 que foi solucionado pela Corte Internacional de Justiça em 2010 e as controvérsias acerca

do projeto de construção do Complexo Hidrelétrico Binacional Garabi-Panambi na faixa fronteira entre o Brasil e a Argentina.

A realização deste estudo buscou responder a principal indagação da pesquisa, ou seja, como a economia política da água repercute na governança das águas transfronteiriças na região sul-americana e especificamente no caso do Rio Uruguai. Conclui-se que, embora os Estados ribeirinhos sejam formalmente iguais do ponto de vista da soberania, existem assimetrias evidentes entre o Brasil, Argentina e Uruguai no que diz respeito à demografia, extensão territorial, dimensão econômica e capacidade militar.

A análise das interações entre os Estados ribeirinhos na sub-bacia do Rio Uruguai sugere que a hidro-hegemonia brasileira na região platina foi alcançada no século XIX pela manutenção do seu território posicionado estrategicamente a montante, o que permite controlar o regime das águas, bem como por meio da maior capacidade econômica influenciar os Estados menores da bacia com distribuição de benefícios e recompensas em negociações bilaterais e multilaterais mediante a realização de projetos de desenvolvimento e integração da infraestrutura regional.

A institucionalização da cooperação em matéria hídrica ao longo da história refletiu a mudança da prioridade na utilização dos cursos de água das bacias fluviais compartilhadas e, recentemente, voltou-se para questões sociais e ambientais. A trajetória da hidropolítica no sistema platino corrobora a hipótese de que a simples existência de normas e instituições voltadas para cooperação em matéria hídrica e ambiental em uma bacia fluvial específica não inibe o surgimento de tensões e conflitos entre os Estados ribeirinhos. A mudança da conjuntura econômica e política mundial e no perfil do projeto de desenvolvimento repercutiu na estratégia geopolítica dos Estados ribeirinhos dos diferentes governos autoritários e democráticos e foram fatores decisivos nos conflitos e no processo de integração no subsistema internacional da bacia do Prata.

Portanto, é possível inferir que a cooperação e os conflitos relacionados a partilha dos benefícios dos recursos hídricos na bacia do Rio Uruguai estão relacionados a ao projeto nacional de desenvolvimento dos Estados ribeirinhos. As contradições apontadas neste estudo sugerem a necessidade da criação de um modelo diferente de desenvolvimento regional e de governança hídrica democrático que privilegie a participação da população dos Estados ribeirinhos nos processos decisórios e na formulação da política hídrica externa.

Acreditamos que essa pesquisa permitiu aprofundar a compreensão crítica sobre a governança dos recursos hídricos compartilhados no campo de estudos de Relações Internacionais com a introdução de uma abordagem teórica inspirada no materialismo histórico

e nos estudos neogramscianos da Economia Política Global. Espera-se que os resultados apresentados neste estudo contribuam para a reflexão crítica e a realização de outras pesquisas sobre a governança das águas compartilhadas na região sul-americana e em outras partes do mundo, especialmente no que diz respeito aos novos desafios da agenda do desenvolvimento sustentável e as transformações da ordem política e econômica mundial caracterizada pela ascensão da China como potência hegemônica e de outros países emergentes, entre os quais o Brasil, como patrocinadores da corrida pelo controle dos recursos naturais e do financiamento dos empreendimentos de grande escala em cursos de água compartilhados.

REFERÊNCIAS

ABADIE, J. P. *El Rio Uruguay: Empleo Histórico y Posibilidades Futuras*. Paysandu: Comisión Administradora del Rio Uruguay, 1998.

ACORDO de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Oriental do Uruguai para o Aproveitamento dos Recursos Naturais e o Desenvolvimento da Bacia do Rio Quaraí. 11 de março de 1991. Disponível em: <<https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamentoacordo/3761?tipoPesquisa=2&TituloAcordo=Quara%C3%AD&TipoAcordo=BL,TL,ML>>. Acesso em: 15.09.2017.

ACORDO, por Troca de Notas, entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Argentina referente ao Estudo de Inventário Hidroelétrico para o Aproveitamento dos Recursos Hídricos Compartilhados dos Trechos Limítrofes do Rio Uruguai e de seu Afluente o Rio Pepiri-Guaçu, 15 de agosto de 2013. Disponível em: <<https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamentoacordo/7464?tipoPesquisa=2&TituloAcordo=rio%20Pepiri-gua%C3%A7u&TipoAcordo=BL,TL,ML>>. Acesso em 20.09.2017.

AGNEW, J. *Hegemony: the new shape of global power*. Philadelphia: Temple University Press, 2005.

ALLAN, J. A. *The Middle East Water Question: Hydropolitics and the Global Economy*. I.B.Tauris, 2001.

_____. Water in the Environment/Socio-Economic Development Discourse: Sustainability, Changing Management Paradigms and Policy Responses in a Global System. *Government and Opposition*, v. 40, n. 2, p. 181–199, mar. 2005.

_____. Water resource development and the environment in the 20th century: first the taking, then the putting back. 2004, Rome: IAHS Publ., 2004. p. 135–149.

ALLOUCHE, J. *The multi-level governance of water and state-building processes: A longue durée perspective*. In: Wegerich, K; Warner, J. (Orgs.) *The Politics of Water*. Taylor & Francis. London, New York, 2010.

ALMEIDA, B. R.; CASTRO, E. L. F.; RIBEIRO, M. R. S. Recursos hídricos transfronteiriços no Mercosul: sustentabilidade, gestão compartilhada e cooperação internacional. *Rev. Secr. Trib. Perm. Revis.*, v. 3, n. 5, p. 335-389, 2015.

AMORIM, J. A. A. *Direito das águas: o regime jurídico da água doce no direito internacional e no direito brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

ARAGÃO, D. M. C. Desvio ao deserto neoliberal: A ONU, sua agenda de desenvolvimento e o caso da responsabilidade das corporações transnacionais. In: KRAYCHETE, E.S.; MILANI, C. R. S. (Org). *Desenvolvimento e cooperação internacional: relações de poder e política dos Estados*. Salvador: Edufba, 2014.

BAKKER, Karen J. A Political Ecology of Water Privatization. *Studies in Political Economy*, v. 70, 2003, p. 35–58.

BANDEIRA, L. A. M. *Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul (da Tríplice Aliança ao Mercosul)*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

BAUER, C. J. *Against the Current: Privatization, Water Markets, and the State in Chile*. Boston: Springer Science+Business Media, 1998.

BECKER, B. K. A inserção da Amazônia na geopolítica da água. In: ARAGÓN, L. E.; CLÜSENER-GODT, M. (Org.). *Problemática do uso local e global da água da Amazônia*. Belém: NAEA, 2003, p. 273-298.

BERNAUER, T. Managing International Rivers. In: YOUNG, O. R. (Ed.) *Global Governance: drawing insights from the environmental experience*. Massachusetts Institute of Technology, 1997.

BIELER, A.; BRUFF, I.; MORTON, A. D. Gramsci and “the international”: Past, Present and Future. In: MACNALLY, M. (Ed.) *Antonio Gramsci*. Critical Explorations in Contemporary Political Thought. 2015. cap. 7, p. 137.

BIELER, A.; MORTON, D. Neo-gramscian perspectives in international political economy and the relevance to european integration. In: BIELER, A.; MORTON, D. *Social forces in the making of the new Europe: the restructuring of european social relations in the global political economy*. New York: Palgrave, 2001.

BISWAS, A. K. Impacts of Megaconferences on Global Water Development and Management. In: BISWAS, A. K.; TORTAJADA, C. (Org.). *Impacts of Megaconferences on the Water Sector*. Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg, 2009.

BLATTER, J.; INGRAM, H.; LEVESQUE, S. L. Expanding perspectives on transboundary water. In: BLATTER, J.; INGRAM, H. (Org.). *Reflections on Water: new approaches to transboundary conflicts and cooperation*. Cambridge, London: MIT Press, 2001. cap. 2, p.31-56.

BOAMAR, P. F. A. *A bacia do rio Uruguai e o setor elétrico brasileiro: as obras, os conflitos e as estratégias*. 1. ed. [S.I.]: Insular, 2002.

BRUCKMAN, M. *Recursos naturales y la geopolítica de la integración sudamericana*. Lima: Instituto Perumundo, Fondo Editorial José Carlos Mariátegui, 2012.

BRZEZINSKI, M. L. *O Brasil e os tratados sobre águas transfronteiriças*. In: RIBEIRO, W. C. (Org.) *Conflitos e Cooperação pela Água na América Latina*. Ed. Anablume, São Paulo, 2013.

BULTO, T. S. Muito Familiar Para Ignorar, Muito Novo Para Reconhecer:A Situação Do Direito Humano À Água Em Nível Global. In: Castro, J. E.; Heller, L.; Morais, M. P. (Ed.). *O Direito à Água como Política Pública na América Latina: uma exploração teórica e empírica*. IPEA: Brasília, 2015.

BURGES, S. W. Consensual Hegemony: theorizing Brazilian foreign policy after the cold war. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, Dourados, v. 5, n. 9, jan/jun, 2016, p. 357-358

BURSZTYN, M. A.; BURSZTYN, M. *Fundamentos de política e gestão ambiental: caminhos para a sustentabilidade*. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

CAETANO, G. Notas sobre um desafio integracionista: contas pendentes e reformas institucionais a propósito do manejo integrado da bacia do rio da Prata. In: DESIDERÁ NETO, W. A.; TEIXEIRA, R. A. (Org.). *Perspectivas para a Integração da América Latina*. Brasília: IPEA, CAF, 2014. cap. 7, p. 159-196.

CANDEAS, Alessandro Warley. Relações Brasil-Argentina: uma análise dos avanços e recuos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 48, n. 1, 2005, p. 178–213.

CANO, G. J. Argentina, Brazil, and the La Plata River Basin. *Natural Resources Journal*, vol. 16, 1976, p. 863- 882

CAPALDO, G. D. The Río de la Plata Basin. In: DELLAPENNA, J. W.; GUPTA, J. (Org.). *The Evolution of the Law and Politics of Water*. Villanova, Amsterdam: Springer, 2009.

CASCAO, A. E.; ZEITOUN, M. Power, hegemony and critical hydrogeopolitics. In: EARLE, A (Ed.) *Transboundary Water Management: Principles and Practice*. London: Routledge, 2010, Cap. 3, p. 27–42.

CASCAO, A. E. Changing power relations in the Nile river basin: Unilateralism vs. cooperation? *Water Alternatives*, v. 2, n. 2, 2009, p. 245–268.

CASTILLO LABORDE, L. Legal Regime of the Rio de la Plata. *Natural Resources Journal*, vol. 36, 1996, p. 251-295

CASTILLO, L. Del. *Los foros del agua: de mar del Plata a Estambul 1977-2009*. 2. ed. Buenos Aires: CARI, 2009.

CASTRO, J. E. Water governance in the twentieth century. *Ambiente e Sociedade*, v. X, n. 2, Jul/dez. Campinas, 2007, p 97-118

_____. *Water, Power and Citizenship: Social struggle in the basin of Mexico*. New York: Palgrave MacMillan, 2006.

CATULLO, M. R. *Grandes proyectos, integración y memoria: Los precursores de Salto Grande*. La Plata: Instituto de Relaciones Internacionales, 2014.

CAUBET, C. G. *A água doce nas relações internacionais*. 1. ed. Barueri: Manole: MinhaEditora, 2006.

_____. A evolução histórica do direito internacional fluvial e as particularidades da bacia do prata. *Rev. Sequencia*, 1980, p. 63–77.

_____. *As Grandes Manobras de Itaipu: energia, diplomacia e direito na Bacia do Prata*. São Paulo: Ed. Acadêmica, 1991

CAVLAK, I. A união entre Brasil e Argentina no desenvolvimentismo (1958-1962). *Revista Catarinense de História*, n. 17, p. 189–210, 2009.

CEPAL; UNASUR. *Recursos naturales en UNASUR: situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2013.

CERVO; A. L.; BUENO, C. *História da Política Exterior do Brasil*. 4. ed. Brasília: Ed. UNB, 2014.

CHAZOURNES, L. B. *Freshwater and International Law: The Interplay between Universal, Regional and Basin Perspectives*. UNESCO World Water Assessment Programme, Paris, 2009

_____. *Fresh Water in International Law*. 1. ed. Oxford: Oxford University Press, 2013.

CHIQUITO, E. A. A criação da Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguai: referencial norte-americano no planejamento regional brasileiro dos anos 1940-50. *Revistafaac*, v. 2, n. 1, p. 69–78, 2012.

CIBIM, J. C. *O desafio da governança nas bacias hidrográficas transfronteiriças internacionais: um olhar sobre a bacia do rio da Prata*. Tese de Doutorado. 187 f. Universidade de São Paulo, 2012.

CIC. *Análisis Diagnóstico Transfronterizo de la Cuenca del Plata - ADT*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Organización de los Estados Americanos - OEA, 2017a.

_____. *Marco institucional y legal para la gestión integrada de los recursos hídricos en la Cuenca del Plata*. 1. ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Estados Unidos: Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata, Organización de los Estados Americanos - OEA, 2017b.

CLAPP, J.; DAUVERGNE, P. *Paths to a Green World: the political economy of the global environment*. Cambridge, London: The MIT Press, 2005.

COHEN, A.; DAVIDSON, S. The watershed approach: Challenges, antecedents, and the transition from technical tool to governance unit. *Water Alternatives*, v. 4, n. 1, 2011, p. 1–14.

COLACRAI, M. Las plantas de celulosa sobre el río Uruguay y el rol de los actores subnacionales gubernamentales en la proyección de la Política Exterior del lado argentino: Acciones, tensiones políticas y negociaciones diplomáticas, 2003-2007. *Temas y Debates*, v. 15, 2008, p. 9–33.

CONCA, K. *Governing water: contentious transnational politics and global institution building*. Cambridge: MIT Press, 2006.

CONFORTI, N. Principios en la gestión de los recursos naturales compartidos por los estados del primigenio Mercosur. *Latinoamérica*, n.59, 2014, p.129-163

CONKER, A. *An enhanced notion of power for inter-state and transnational hydropolitics: an analysis of Turkish-Syrian water relations and the Ilisu Dam conflict between the opponents and proponents of the Dam*. Doctoral Dissertation, University of East Anglia, 2014.

_____. The Power Struggle In The Layer Of Transnational Hydropolitics: The Case Of The Ilisu Dam Project. *Eurasian Journal of Social Sciences*, 4(4), 2016, p. 14-34

CONVÊNIO Constitutivo do Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata. 12 de junho de 1974. *Itamaraty*. Disponível em : <<https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamentoacordo/9130?TituloAcordo=Tratado%20da%20Bacia%20do%20Prata&tipoPesquisa=1&TipoAcordo=BL,TL,ML>> Acesso em: 15.09.2017.

COOK, C.; BAKKER, K. Water security: Debating an emerging paradigm. *Global Environmental Change*, v. 22, 2012, p. 94–102.

COX, R. W. Civil society at the turn of the millenium: prospects for an alternative world order. *Review of International Studies*, v. 25, n. 1, 1999, p. 3-28.

_____. Critical Political Economy. In: COX, R. W.; HETTNE, B. (Ed). *International political economy: understanding global disorder*. v. 2. [S.I.]: Fernwood Pub, 1995.

_____. Gramsci, Hegemonia e Relações Internacionais: Um ensaio sobre o método In: GILL, Stephen (Org.). *Gramsci, materialismo histórico e relações internacionais*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2007.

_____. Social forces, states and world orders: Beyond international relations theory. In: KEOHANE, R. O. (Ed). *Neorealism and its critics*. Columbia University Press, 1986, cap. 8, p. 204-254.

CTMSG, Comission Tecnica Mixta de Salto Grande. “*Cuando los Pueblos y los Gobiernos Quieren ...*”. Montevideo, 1992.

_____. *Documentos Fundacionales, Leyes, Decretos, Notas Reversales, Actas, Acuerdos, Convenios*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2013.

D’SOUZA, R. *Dams, “development” and International Law*. Paper prepared for the workshop entitled ‘Water, Law and the Commons’ organised in Delhi from 8 to 10 December 2006 by the International Environmental Law Research Centre (IELRC) in the context of the Research partnership 2006-2009 on water law sponsored by the Swiss National Science Foundation (SNF), 2006.

_____. Re-envisioning Transboundary Water Disputes as Developmental Conflitcts. In: RUMLEY, D.; CHATURVEDI, S. (Ed.) *Geopolitical Orientations, Regionalism and Security in the Indian Ocean*. Oxon: Routledge, 2015.

DANIERI, J. O. *Recomendaciones y advertencias frente a los proyectos hidroelectricos binacionales: los casos Garabí y Panambí en el río Uruguay*. Fundación Ambiente e Recursos Naturales (FRAN), 2014, p. 191-209. Disponível em <http://www.farn.org.ar/wp-content/uploads/2014/06/daneri_IAF2014.pdf>.

DAOUDY, M. Asymmetric power: Negotiating water in the Euphrates and Tigris. *International Negotiation*, v. 14, n. 2, p. 361-391, 2009.

_____. Hydro-hegemony and international water law: Laying claims to water rights. *Water Policy*, v. 10, n. S2, 2008, p. 89-102.

DE STEFANO, L. EDWARDS, P.; DE SILVA, L.; WOLF, A. T. Tracking cooperation and conflict in international basins: historic and recent trends. *Water Policy*, v. 12, 2010, p. 871-884.

DECLARAÇÃO Conjunta sobre o Aproveitamento dos Rápidos do Rio Uruguai na Zona de Salto Grande (Uruguai-Argentina-Brasil) entre a República dos Estados Unidos do Brasil e a República Oriental do Uruguai. 23 de setembro de 1960. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/15709-declaracao-conjunta-presidencial-por-ocasio-da-visita-de-estado-do-presidente-mauricio-macri-a-brasilia-7-de-fevereiro-de-2017>>. Acesso em: 08.02.2017.

DESIDERÁ NETO, W. A. Integração Sul-Americana: oportunidades e desafios para uma maior participação do continente na governança global. In: VIANA, A. R.; BARROS, P. S.; CALIXTRE, A. B. (Org.) *Governança Global e Integração da América do Sul*. Brasília: IPEA, 2011.

DINGWERTH, K.; PATTBERG, P. Global Governance as a Perspective on World Politics. *Global Governance*, v. 12, n. 2, 2006, p. 185–203.

DOLATYAR, M. Hydropolitics: challenging the water-war thesis. *Conflict, Security & Development*, v. 2, n.2, 2006, p.115-124.

DOMBROWSKY, I. Integration in the Management of International Waters: Economic Perspectives on a Global Policy Discourse? *Global Governance*, v. 14, 2008, p. 455–477.

DORATIOTO, F. *O Brasil no Rio da Prata (1822-1994)*. FUNAG: Brasília, 2014.

DU PLESSIS, A. Carting the course of the water discourse through the fog of international relations theory. In: SOLOMON, Hussein; TURTON, Anthony (Org.). *Water Wars: Enduring Myth or Impending Reality*. Africa Dialogue Monograph Series No.2. Durban: ACCORD, 2000. cap. 1, p. 9-34.

DUARTE, R. G. *Crise das “papeleras” entre o Uruguai e a Argentina: evolução histórica e consequências econômicas*. Trabalho de conclusão de curso. Curso de Especialização em Relações Internacionais. Instituto de Relações Internacionais. Universidade de Brasília. Brasília, 2010.

DUBASH, N. K.; DUPAR, M.; KOTHARI, S.; LISSU, T. *A Watershed in Global Governance? An independent assessment of the world commission on dams*. Washington, D.C.: World Resources Institute, 2001.

EKBLADH, D. “Mr. TVA”: Grass-Roots Development, David Lilienthal, and the Rise and Fall of the Tennessee Valley Authority as a Symbol for U.S. Overseas Development, 1933-1973. *Diplomatic History*, v. 26, n. 3, jul. 2002, p. 335–374.

ELETROBRAS; EBISA. *Estudo de Inventário do Rio Uruguai no Trecho Compartilhado entre Argentina e Brasil*. Rio de Janeiro: [s.n.], 2010.

ELHANCE, A. P. Conflict and cooperation over water in the Aral Sea basin. *Studies in Conflict & Terrorism*, v. 20, n. 2, 1997, p. 207–218.

ELLIOT, L. Global environmental governance. In. WILKINSON, R.; HUGHES, S. (Ed.). *Global Governance: critical perspectives*. London: Routledge, 2002, p. 57-74.

ESPÓSITO NETO, T. O Tortuoso caminho da cooperação entre Brasil e Argentina: de Itaipu ao Mercosul. *Conjuntura Austral*, v. 4, n. 17, 2013, p. 70–96.

FARNUM, R. L.; HAWKINS, S.; TAMARIN, M. *Transboundary Water Interaction IV: The Role of International Law in Hydro-Hegemonic Arrangements*. Concept Paper prepared for HH8, 24-8 October, 2015.

FARNUM, R. L. *Creating or contesting hydrohegemony: A considering academic hegemony and traps in social justice research*. Discussion paper prepared for the Seventh International Workshop on Hydro-Hegemony, University of East Anglia, London, 2014.

FERRES, V. A solução do conflito de Itaipu como início da cooperação política argentino-brasileira na década de 80. *Proj. História*, São Paulo, n. 29, tomo 2, dez. 2004, p. 661-672.

FINGER, M.; TAMIOTTI, L.; ALLOUCHE, J. (Org.). *The Multi-Governance of Water*. Albany: State University of New York Press, 2006.

FREY, F. The political context of conflict and cooperation over international river basins. *Water International*, vol. 18, no. 1, 1993, p. 54-68.

FURLONG, K. Hidden theories, troubled waters: Response to critics. *Political Geography*, v. 27, n. 7, p. 811–814, set. 2008.

FURTADO, C. *Introdução ao Desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural*. 3. ed. [S.I.]: Paz e Terra, 2000.

GEARY, M. O debate sobre a fábrica de celulose no rio Uruguai: um conflito ecológico distributivo. *Espaço e Tempo*, n. 31, 2012, p. 161–172.

GERLAK, A. K. One Basin at a Time: The Global Environment Facility and Governance of Transboundary Waters. *Global Environmental Politics*, v. 4, n. 4, 2004, p. 108–141.

GERLAK, A. K.; SAGUIER, M. Interdisciplinary knowledge frameworks for transboundary river basins. *International Journal of Water Resources Development*, v. 31, n. 4, 2015, p. 790–794.

GILL, S. *Gramsci, Materialismo Histórico e Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2007.

GILL, S. *Critical Perspectives on the Crisis of Global Governance: reimagining the future*. [S.I.]: Palgrave MacMillan, 2015.

_____. *Global crisis and the crises of global leadership*. New York: Cambridge University Press, 2012.

_____. *Power and Resistance in the New World Order*. 2. ed. Hampshire, New York: Palgrave MacMillan, 2008.

GIORDANO, M. A; WOLF, A. T. Sharing waters: Post-Rio international water management. *Natural Resources Forum*, v. 27, n. 2, 2003, p. 163–171.

GLEICK, P. H. Water and Conflict: Fresh water resources and international security. *International Security*, v. 18, n. 1, 1993, p. 79–112.

GLEICK, P. H.; HEBERGER, M. Water and conflict: events, trends and analysis (2011-2012). In: GLEICK, PETER H. (Org.). *The World's Water Volume 8: The Biennial Report on Freshwater Resources*. Washington, D.C.: Island Press, cap. 3, 2014, p. 159–171.

GOES FILHO, S. S. *Navegantes, bandeirantes, diplomatas: um ensaio sobre a formação das fronteiras do Brasil*. Brasília: FUNAG, 2015.

GOLDMAN, M. How “Water for All!” policy became hegemonic: The power of the World Bank and its transnational policy networks. *Geoforum*, v. 38, n. 5, 2007, p. 786–800.

GOLIN, J. R. O perigo além-fronteira e a hegemonia do Prata. *Estudios Historicos – CDHRPyB*, nº 11, Año V, Diciembre, Uruguay, 2013.

GRANATO, L. As relações bilaterais argentino-brasileiras no quadro da integração regional: de um quadro de rivalidade ao despertar de uma efetiva cooperação. *Revista Cadernos de Estudos Sociais e Políticos*, v.1, n.2, ago-dez, 2012, p. 69-95.

_____. Mercosur, Asimetrías e Integración Productiva: Discusión y Balance a 25 años de la creación del bloque. *Caderno CRH*, Salvador, v. 29, n. 77, Maio/Ago. 2016, p. 381-394.

GREÑO VELASCO, J. E. Los acuerdos hidroeléctricos en el Rio Uruguay. In: *Revista de Política Internacional*, Madrid, n. 9, 140, julho/agosto, 1975, p. 145-162.

GRUPPI, L. *O conceito de hegemonia em Gramsci*. 3. ed. Rio de Janeiro: Ed. Graal, 1978.

GUPTA, J. Global Water Governance. In: FALKNER, R. (Ed.). *The Handbook of Global Climate and Environment Policy*. John Wiley & Sons, Ltda., 2013.

_____. The Watercourses Convention, Hydro-hegemony and Transboundary Water Issues. *The International Spectator*, v. 51, n. 3, jul. 2016, p. 118–131.

GUPTA, J.; PHAL-WOLST, C.; ZONDERVAN, R. ‘Glocal’ Water Governance: a multilevel challenge in the antropocene. *Current opinion in Environmental Sustainability*, vol. 5, 2013, p. 573-580.

HALKYER, R O. Gestión Integral de Recursos Hídricos y Comunidad de Intereses en los Marcos Normativos de Aguas Transfronterizas. In: HALKYER, R O. (Coord.). *Conflictos y acuerdos sobre aguas transfronterizas: Marcos jurídicos y prácticas regulatorias internacionales*. La Paz, Cochabamba: Agua Sustentable, IDRC, 2013.

HARVEY, D. *O novo imperialismo*. São Paulo. Edições Loyola, 2005.

HASSAN, F. *Water and Ethics: a historical perspective*. UNESCO, 2004.

HELVER, H. The emerging global freshwater crisis and the privatization of global leadership. In: GILL, S. (Org.). *Critical Perspectives on the Crisis of Global Governance: reimagining the future*. [S.l.]: Palgrave MacMillan, 2015.

HENSENGERTH, O. Where is the power? Transnational networks, authority and the dispute over the Xayaburi Dam on the lower Mekong mainstream. *Water International*. v. 40, n. 40, 2015, p. 911–928.

HOEKSTRA, A. Y. *The Global Dimension of Water Governance: Nine reasons for global arrangements in order to cope with local water problems. Research Report Series No. 20*. Delft: [s.n.], 2006.

HOEKSTRA, A. Y.; CHAPAGAIN, A. K. *Globalization of Water: Sharing the Planet's Freshwater Resources*. Malden, Oxford, Victoria: Blackwell Publishing, 2008.

HOMER-DIXON, T. F. *Environment, scarcity, and violence*. Princeton: Princeton University Press, 1999.

HULME, D. Governing global poverty. Global ambivalence and the millennium development goals. In: CIAPP, J; WILKINSON, R. *Global Governance, Poverty and inequality*. London. Routledge, 2010.

IORIS, A. Desenvolvimento nacional e gestão de recursos hídricos no Brasil. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, v. 85, 2009, p. 23–41.

IVO, A. B. L. A noção de governança. Um novo regime de ação para o desenvolvimento sustentável e a produção das ciências sociais. In: IVO, A. B. L. (Org.). *A reinvenção do desenvolvimento: agências multilaterais e produção sociológica*. Salvador: EDUFBA, 2016.

JACKSON, P. T. *The The Conduct of Inquiry in International Relations: Philosophy of science and its implications for the study of world politics*. Routledge, 2011.

JENSEN, K. M.; LANGE, R. B. *Transboundary water governance in a shifting development context: new development finance, development spaces and commitment to cooperation: A comparative study of the Mekong and the Zambezi river basins*. Danish Institute for International Studies. Copenhagen: [s.n.], 2013.

JOHNSTON, B. R. The Political Ecology of Water: An Introduction. *Capitalism Nature Socialism*, v. 14, n. 3, set. 2003, p. 73–90.

JULIEN, F. Hydropolitics is what societies make of it (or why we need a constructivist approach to the geopolitics of water). *International Journal of Sustainable Society*, v. 4, n. 1/2, 2012, p. 45-71.

KALDOR, M. *La sociedad civil global: una respuesta a la guerra*. Madrid. Tusquets Editores, 2005.

KEHL, J. R. Hydropolitical Complexes and Asymmetrical Power: Conflict, Cooperation, and Governance of International River Systems. *Journal of World-Systems Research*, v. 17, n. 1, 2011, p. 218-235.

KEOHANE, R. O.; OSTROM, E (Ed.). *Local commons and global interdependence*. London: Sage Publications, 1995.

KEOHANE, R. *After Hegemony: cooperation and discord under the world political economy*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1984.

KHAGRAM, S. *Dams and development: transnational struggle for water and power*. Ithaca: Cornell University, 2004.

KRASNER, S. *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton. Princeton University Press, 1999, p. 03-42.

LABAJOS, B. R.; MARTINEZ ALIER, J. Ecología Política del agua. In: ITUARTE, L. M.; AGUDO, P. A.; GRAO, T. H. (Coord.) *El agua: perspectiva ecosistémica y gestión integrada*. Fundación Nueva Cultura del Agua: Zaragoza, 2015.

LAPSKY, I. Conflitos, rivalidades e integração sul-americana. In: LAPSKY, I.; SCHURSTER, K.; SILVA, F. C. T. *Instituições sul-americanas no tempo presente: caminhos da integração*. 1. ed. Rio de Janeiro: Mauad X, 2013. cap. 10, p. 353-378.

LAUTZE, J.; SILVA, J; GIORDANO, M.; SANFORD, L. Putting the cart before the horse: Water governance and IWRM. *Natural Resources Forum*, v. 35, n. 1, fev. 2011, p. 1–8.

LEYSENS, A. *The critical theory of Robert W. Cox: Fugitive or guru?* New York: Palgrave Macmillan, 2008.

LIMA, M. R S. De. *The political economy of Brazilian foreign policy: Nuclear energy, trade and Itaipu*. Brasília: FUNAG, 2013.

LINCK, A.; WEEMAELS, N. *Hacia una agenda Sudamericana*. Ecuador: FES-ILDIS, 2010.

LINTON, J. BUDDS, J. The hydrosocial cycle: Defining and mobilizing a relational-dialectical approach to water. *Geoforum*, v. 57, nov. 2013, p. 170–180.

LINTON, J. *What is water? the history of a modern abstraction*. Vancouver: UBC Press, 2010.

LOPES, P. D. Sharing water: evolution, threats and challenges. *Lusotopie*, v. XVI, n.1, 2009, p. 177-191.

LOWI, M. R. *Water and Power: the politics of a scarce resource in the Jordan basin*. Cambridge University Press, 1993.

MARTINEZ, M. M. *Bacia Amazônica e Hidropolítica: Interdependência Hidrológica, Incipiente Regime Regional e Baixo Conflito*. Tese de Doutorado. Universidade de Brasília, 2012.

MARX, Karl. *O Capital: crítica da economia política*. Livro I. Tradução de Rubens Enderle. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2011.

MASTAGLIA, G. T.; NEGRO, S. C. Conflicto bilateral entre Argentina y Uruguay por el caso de las plantas de pasta celulosa: Análisis desde la perspectiva del derecho internacional público.

In: BERTONI, L. (Coor.). *Las papeleras en cuestión: un recorrido en el derecho ambiental e internacional. De la Haya al Mercosur*. 1. ed. Buenos Aires: Eudeba, 2010. cap. 1, p. 13-60.

MCCULLY, P. *Silenced Rivers: The Ecology and Politics of Large Dams*. London, New York: Zed Books, 2001.

MCINTYRE, O. The proceduralisation and growing maturity of international water law. *Journal of Environmental Law*, v. 22, n. 3, 2010, p. 475–497.

MEDINA, H. *De inversión del banco nacional de desarrollo económico y social de brasil (BNDES) en sur América: Necesidad y oportunidad para mejorar políticas internas*. Lima: ASS, AIDA, CDES, CEDLA, CIDOB, DAR, FOCO, FARN, PODER, IR, ISA, 2014.

MELLO, L. I. A. *Argentina e Brasil: a balança de poder no cone sul*. São Paulo: Annablume, 1996.

MENGA, F. Reconceptualizing hegemony: The Circle of Hydro-Hegemony. *Water Policy*, v. 18, n. 2, 2016, p. 401–418.

MICHEL, E. F. K. *El concepto de hidropolítica en la frontera sur de Mexico*. In: GRAIZBORD, B.; ALEJANDRE, J. A. (Coord.). *El Colegio de Mexico, A. C., Universidad de Guadalajara, UCLA Programo n Mexico, Profmex/Casa Juan Pablos*. Mexico, Guadalajara, Los Ángeles, 2004.

MILANI, C. R. S. MUÑOZ, E. E.; DUARTE, R.; KLEIN, M. *Atlas da política externa brasileira*. Rio de Janeiro: Ed. UERJ; Buenos Aires: CLACSO, 2015.

MILLER, F.; HIRSCH, P. *Civil society and Internationalized River Basin Management*. Working Paper N 7. Australian Mekong Resouce Centre. University of Sydney, June, 2003.

MIRUMACHI, N. Domestic water policy implications on international transboundary water development: A case study of Thailand. In: ÖJENDAL, J.; HANSSON, S.; HELLBERG, S. (Org.). *Politics and Development in a Transboundary Watershed: The Case of the Lower Mekong Basin*. [S.l.]: Springer, 2012. cap. 5, p. 83.

_____. *Transboundary Water Politics in the Developing World*. London, New York: Routledge, 2015.

MOLLE, F. River-basin planning and management: The social life of a concept. *Geoforum*, v. 40, n. 3, 2009, p. 484–494.

MOLLE, F.; MOLLINGA, P.; WESTER, P. Hydraulic bureaucracies and the hydraulic mission: Flows of water, flows of power. *Water Alternatives*, v. 2, n. 3, 2009, p. 328–349.

MOLLINGA, P. P. Water, politics and development: Framing a political sociology of water resources management. *Water Alternatives*, v. 1. n. 1, 2008, p. 7-13.

MUKHTAROV, F.; CHERP, A. The Hegemony of Integrated Water Resources Management as a Global Water Discourse. In: SQUIRES, V. R.; MILNER, H. M.; DANIELL, K. A. (Org.). *River Basin Management in the Twenty-First Century: Understanding people and place*. Boca Raton: CRC Press, 2014, cap.1, p. 1–21.

MUKHTAROV, F.; GERLAK, A. K. River Basin Organizations in the Global Water Discourse: An exploration of agency and strategy. *Global Governance*, v. 19, 2013, p. 307–326.

MURPHY, C. N. *Organização internacional e mudança industrial: governança global desde 1850*. Tradução de Fabio Storino. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

_____. The last two centuries of global governance. *Global Governance*, v. 21, n. 2, 2015, p. 189–196.

NAIIDO, A.; DAVIDSON-HARDEN, A. The geopolitics of the water justice movement. *Peace, Conflict & Development*, v. 1, n. 11, 2009, p. 1-34.

NEWELL, P. The political economy of global environmental governance. *Review of International Studies*, v. 34, n. 3, 2008. p. 507–529.

NEWTON, J. T. “Water, water everywhere, nor any drop to drink”: An exploration of the lack of a formal global water governance regime. 327 f. Tufts University, 2014.

NORMAN, E.S.; BAKKER, K. and Cook, C. Introduction to the themed section: Water governance and the politics of scale. *Water Alternatives* 5(1): 2012, p. 52-61

OLVERA-MOLINA, M. Desnaturalizando la cuenca en México: notas sobre el espacio hidropolítico. *Agua y territorio*, n. 7, 2016, p. 11–21.

ORME, M.; Cuthbert, Z.; SINDICO, F.; GIBSON, J.; BOSTIC, R. Good transboundary water governance in the 2015 Sustainable Development Goals: a legal perspective. *Water International*, v. 40, n. 7, 10, nov. 2015, p. 969–983.

OVERBEEK, H.; VAN DER PIJL, K. Restructuring capital and restructuring hegemony: neo-liberalism and the unmaking of the post-war order. In: OVERBEEK, H. (Org.). *Restructuring Hegemony in the Global Political Economy: The rise of transnational neo-liberalism in the 1980s*. London, New York: Routledge, 1993. cap. 1, p. 1-27.

OVERBEEK, H. *Global Governance, Class, Hegemony: A historical materialist perspective*. *Political Science*, nº 2004/01. Amsterdam: [s.n.], 2004.

PAHL-WOSTL, C.; GUPTA, J.; PETRY, D. Governance and the global water system: a theoretical exploration. *Global Governance*, v.14, p. 419–435, 2008.

PAIM, E. S.; ORTIZ, L. S. (Org.). *Hidrelétricas na bacia do rio Uruguai: guia para ONGs e movimentos sociais*. Porto Alegre: Núcleo Amigos da Terra, 2006.

PERREAULT, T. What kind of governance for what kind of equity? Towards a theorization of justice in water governance. *Water International*, 39:2, 2014, p. 233-245.

PNUD, Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento. *A água para lá da escassez: poder, pobreza e a crise mundial da água. Relatório do Desenvolvimento Humano 2006*. New York: PNUD, 2006.

POCHAT, Victor. International agreements, institutions and projects in La Plata River basin. *International Journal of Water Resources Development*, v. 27, n. 3, 2011, p. 497–510.

POHL, B.; CARIUS, A.; CONCA, K; DALBEKO, G. D.; KRAMER, A.; MICHEL, D.; SCHMEIER, S; SWAIN, A.; WOLF, A. *The rise of hydro-diplomacy: strengthening foreign policy for transboundary waters*. Adelphi, 2014.

POLANYI, K. *A grande transformação: as origens da nossa época*. 9. ed. [S.I.]: Campus, 2000.

PROTOCOLO Adicional ao Tratado para o Aproveitamento dos Recursos Hídricos Compartilhados dos Trechos Limítrofes do Rio Uruguai e de seu Afluente o Rio Pepiri-Guaçu entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Argentina para a Constituição de uma Comissão Técnica Mista, 07 de dezembro de 2007. Disponível em <<https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento-acordo/5984?tipoPesquisa=2&TituloAcordo=rio%20Pepirigua%C3%A7u&TipoAcordo=BL,TL,ML>>. Acesso em 20.09.2017.

QUEIROZ, F. A. De. *Hidropolítica e segurança: as bacias Platina e Amazônica em perspectiva comparada*. Brasília: FUNAG, 2011.

RAMOS, L. C. S. *Hegemonia, revolução passiva e globalização: o sistema G7/8*. Belo Horizonte, Ed. PUC Minas, 2013.

RAPOPORT, M.; MADRID, E. *Argentina - Brasil: de rivales a aliados*. 1. ed. Buenos Aires; Capital Intelectual, 2011.

RAUSCH, G. A. Agua, desarrollismo y emergencia del conflicto ambiental: El proyecto hidroeléctrico Paraná Medio en Santa Fe, Argentina (1957-1997). *Agua y Territorio*, n. 7, 2016, p. 139-151,

REBORATTI, Carlos. Un laberinto de papel. Fábricas de pasta de celulosa y conflicto socioambiental en el río Uruguay. *Documents d'Analisi Geografica*, v. 56, n. 3, 2010, p. 461–477.

REBOUÇAS, A. C. Água doce no mundo e no Brasil. In: REBOUÇAS, A. C.; BRAGA JR., B. P. F.; TUNDISI, J. G. *Águas doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação*. 3. ed. São Paulo: Escrituras Editora, 2006. cap. 1, p. 1-35.

RIBEIRO, G. L. *Transnational capitalism and hydropolitics in Argentina: the Yacyretá high dam*. [S.I.]: University Press of Florida, 1994.

RIBEIRO, W. C. (ed.). *Transboundary Water: cooperation and conflict at different levels of government*. WATERLAT-GOBACIT Network Working Papers: Thematic Area Series SATRANS – TA4 – Transboundary Waters Vol. 2 N° 3. Newcastle upon Tyne, UK and São Paulo, Brazil, August, 2015.

RIBEIRO, W. C. *Geografia política da água*. 1. ed. São Paulo: Annablume, 2008.

_____. *Soberania: conceito e aplicação para a gestão da água*. XII Coloquio de Geocrítica. Bogotá, 7 al 11 de Mayo 2012.

RIBEIRO, W. C.; VILLAR, P. C.; SANT'ANNA, F. M. Desafios para cooperação internacional nas águas transfronteiriças na América do Sul. In: RIBEIRO, W. C. (Org.). *Conflitos e cooperação pela água na América Latina*. 1. ed. São Paulo: Annablume, 2013.

RICHARD, S.; RIEU, T. Uma abordagem histórica para esclarecer a governança da água. In: Jacobi, P. Sinisgalli, P. A. (Orgs.). *Dimensões político institucionais da governança da água na América Latina e Europa*. São Paulo. Ed. Anablume, 2009.

RIEU-CLARKE, A. MOYNIHAN, R. MAGSIG, B. *UN Watercourses Convention User's Guide*. IHP-HELP Center for Law, Policy and Science. UNESCO, 2012.

RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. The rise of post-hegemonic regionalism in Latin America. In: RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. (Org.). *The rise of post-hegemonic regionalism: the case of Latin America*. [S.l.]: Springer, 2012. cap. 1, p. 1-16.

RIST, Gilbert. *El Desarrollo: história de uma creencia ocidental*. Madrid: Catarata, 2002.

ROBBINS, P. T. Transnational corporations and the discourse of water privatization. *Journal of International Development*, v. 15, 2003, p. 1073–1082.

ROBINSON, W. I. Gramsci and globalization: from nation-state to transnational hegemony. *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, v. 8, n. 4, 2004, p. 1–16.

ROCHA, G. A. *Um corpo d'água*. Editora Unisinos: São Leopoldo, 2002.

ROCKSTRÖM, J. *et al.* The unfolding water drama in the Anthropocene: Towards a resilience-based perspective on water for global sustainability. *Ecohydrology*, v. 7, n. 5, 2014, p. 1249–1261.

ROGERS, P.; HALL, A. W. *Effective water governance*. TEC Background Papers no. 7. Elanders Novum, Sweden: Global Water Partnership, 2003.

ROSENAU, J. N. Governança, Ordem e Transformação na Política Mundial. In: ROSENAU, J. N.; CZEMPICL, E. (Org.). *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 2000, p. 11–46.

RUGGIE, J. G. International regimes, transactions, and change: Embedded liberalism in the postwar economic order. *International Organization*, v. 36, n. 2, 1982, p. 379-415.

RULLI, M. C.; SAVIORI, A.; D'ODORICO, P. *Global land and water grabbing*. PNAS, 2013.

RUPERT, M. Reading Gramsci in an Era of Globalising Capitalism. *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, v. 8, n. 4, p. 483–497, 2005.

SAE, Secretaria de Assuntos Estratégicos. *Água e Desenvolvimento Sustentável: Recursos Hídricos Fronteiriços e Transfronteiriços do Brasil*. Brasília, DF: SAE, 2013.

SAGUIER, M. Socio-Environmental Regionalism in South America: Tensions in New Development Models. In: RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. (Org.). *The rise of post-hegemonic regionalism: the case of Latin America*. [S.l.]: Springer, 2012. cap. 7, p. 125-146.

SALMAN, M. A. *The World Bank Policy for Projects on International Waterways: An historical and legal analysis*. Washington, D.C.: The World Bank, 2009.

_____. The Helsinki rules, the UN Watercourses convention and the Berlin rules: Perspectives on International Water Law. *Water Resources Development*, v. 23, n. 4, 2007, p. 625–640.

_____. A entry into force of the UN Watercourses Convention: why should it matter? In: *International Journal of Water Resources Development*, 2014, p. 1-13.

SANT’ANNA, F. M. *Governança multi-escalar dos recursos hídricos transfronteiriços na Amazônia*. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Departamento de Geografia. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013.

_____. *Governança global dos recursos hídricos transfronteiriços: o papel da cooperação internacional e da cooperação transfronteiriça*. In. 3º Encontro Nacional ABRI: Belo Horizonte, 2011.

SANTOS, E. C. A gestão integrada da água na América do Sul: encontro das águas e os desafios jurídicos. In: Ribeiro, W. C. (Org.). *Conflitos e Cooperação pela Água na América Latina*. Anablume, São Paulo, 2013.

SANTOS, M. E. P.; MEDEIROS, Y. D. P. Possibilidades e limites de uma gestão integrada, adaptativa e democratizante das águas no Brasil. In: Jacobi, P. Sinisgalli, P. A. (Orgs.). *Dimensões político institucionais da governança da água na América Latina e Europa*. São Paulo. Ed. Anablume, 2009.

SAURIN, J. The formation of neo-gramscians in international relations and international political economy: neither Gramsci nor Marx. In. AYERS, A. (Ed.). *Gramsci, political economy, and international relations theory*. New York: Palgrave Macmillan, 2008. cap. 1, p. 27-51.

SAVOIA, C. Pese a Botnia, Argentina descuida la contaminación del río Uruguay. *Clarín*, 08.03.2009. Disponível em; < https://www.clarin.com/ultimo-momento/pese-botnia-argentina-descuida-contaminacion-rio-uruguay_0_HJixE_9CpYx.html >

SCHMEIER, S. *Governing international watercourses - perspectives from different disciplines. A comprehensive literature review*. Berlin: Hertie School of Governance, 2010.

SCHMIDT, J. J. Scarce or insecure? The right to water and the ethics of global water governance. In. SULTANA, F.; LOFTUS, A. (Ed.). *The right to water: politics, governance and social struggles*. 1. ed. New York: Earthscan, 2012. cap. 6, p.94.

SCHNEIER-MADANES, G. Introduction. In: SCHNEIER-MADANES, G. (Org.). *Globalized Water: a question of governance*. Paris: Springer, 2014.

SELBY, J. ‘Beyond hydro-hegemony: Gramsci, the national, and the trans-national’, Occasional Paper No. 94, School of Oriental and African Studies/King’s College London, London Water Issues Group, London, 2007.

_____. Oil and Water: The Contrasting Anatomies of Resource Conflicts. *Government and Opposition*, v. 82, n. 1991, 2005, p. 200–224.

_____. *Water, Power and Politics in the Middle East: The Other Israeli–Palestinian Conflict*. London, New York: I.B. Tauris, 2003.

SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo. Companhia das Letras, 2002.

SHIVA, V. *Guerras por água: privatização, poluição e lucro*. Tradução de Georges Kormikiaris. São Paulo: Radical Livros, 2006.

SINGH, N. *The Human Right to Water: from concept to reality*. Stockholm: Springer, 2016.

SNEDDON, C. Water, governance and hegemony. In: HARRIS, M. et al (Ed.). *Contemporary water governance in the global south: scarcity, marketization and participation*. [S.I.]: Earthscan, 2013.

_____. *Concrete Revolution: Large Dams, Cold War Geopolitics, and the US Bureau of Reclamation*. Chicago: The University of Chicago Press, 2015.

SNEDDON, C.; FOX, C. Rethinking transboundary waters: A critical hydropolitics of the Mekong basin. *Political Geography*, v. 25, n. 2, 2006, p. 181–202.

SOJAMO, S.; KEULERTZ, M.; WARNER, J.; ALLAN, J. A. Virtual water hegemony: The role of agribusiness in global water governance. *Water international*, v. 37, n. 2, 2012, p. 169–182.

SOLANES, M; JOURAVLEV, A. *Water Governance for Development and Sustainability*. [S.l: s.n.], 2006.

SOLOMON, S. *Water: the epic struggle for wealth, power, and civilization*. 1. ed. New York: HarperCollins, 2010.

SOUZA, A. M.; OLIVEIRA, I. T. M.; GONÇALVES, S. S. *Integrando desiguais: assimetrias estruturais e políticas de integração no Mercosul*. Texto para Discussão nº 1477. Rio de Janeiro: IPEA, março de 2010.

SOUZA, M.; VELOSO, F. T.; SANTOS, L. B.; CAEIRO, R. B. Governança de recursos comuns: bacias hidrográficas transfronteiriças. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 57 (2): 2014., p. 152–75.

SOUZA, N. A. *América Latina: as ondas da integração*. *OIKOS*, v. 11, n. 1, 2012

SPEKTOR, M. O Brasil e a Argentina entre a cordialidade oficial e o projeto de integração : a política externa do governo de Ernesto Geisel (1974-1979). *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 45, n. 1, 2002, p. 117–145.

SPRONK, S.; CRESPO, C. Water, Sovereignty and Social Resistance: Bilateral Investment Treaties and the Struggles against Multinational Water Companies in Cochabamba and El Alto, Bolivia. *Law, Social Justice & Global Development Journal (LGD)*, 2008.

STEFFEN, W.; RICHARDSON, K.; ROCKSTRÖM, J.; CORNELL, S. E.; FETZER, I.; BENNETT; E. M.; BIGGS, R.; CARPENTER, S. R.; VRIES, W; DE WIT, C. A.; FOLKE, C.; GERTEN, D.; HEINKE, J.; MACE, G. M.; PERSSON, L. M.; RAMANATHAN, V.;

REYERS, B.; SÖRLIN, S. Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet. *Science*, v. 347, n. 6223, 2015.

STRIPPLE, J.; STEPHAN, H. Global Governance. In: FALKNER, R. (Ed.). *The Handbook of Global Climate and Environment Policy*. John Wiley & Sons, Ltda., 2013.

STUCKI, P. *Water wars or water peace?: rethinking the nexus between water scarcity and armed conflict*. [S.l: s.n.], 2005.

SULTANA, F.; LOFTUS, A. The right to water: prospects and possibilities. In: SULTANA, F.; LOFTUS, A. (Ed.). *The right to water: politics, governance and social struggles*. 1. ed. New York: Earthscan, 2012.

SWYNGEDOUW, E. Dispossessing H₂O: The contested terrain of water privatization. *Capitalism, Nature, Socialism*, v. 16, n. 1, 2005, p. 81–98.

_____. The Political Economy and Political Ecology of the Hydro-Social Cycle. *Journal of Contemporary Water Research & Education*, v. 142, n. 1, 2009, p. 56–60.

TECLAFF, L. A. Fiat or Custom: the Checkered Development of International Water Law. *Natural Resources Journal*, v. 31, n. 1, 1991, p. 45–73.

_____. *The river basin in history and law*. The Hague: Martinus Nijhoff, 1967.

TRATADO da Bacia do Prata. 23 de abril de 1969. Disponível em : <<http://www.cnrh.gov.br/acordos/660-tratado-da-bacia-do-prata/file>>. Acesso em: 15.09.2017

TRATADO para o Aproveitamento dos Recursos Hídricos Compartilhados dos Trechos Limítrofes do Rio Uruguai e de seu afluente o rio Peri-Guaçu. 17 de maio de 1980. Disponível em: <<http://www.cnrh.gov.br/acordos/663-brasil-argentina-proveitamento-dos-recursos-hidricos/file>>. Acesso em: 15.09.2017

TROTTIER, J. Water and conflicts, Hobbes v. Ibn Khaldun: the real clash of civilizations? In. TROTTIER, J.; SLACK, P. *Managing water resources past and present: the linacre lectures*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

_____. Water crises: political construction or physical reality? *Contemporary Politics*, v. 14, n. 2, 2008, p. 197–214.

TUNDISI, J. G. Recursos hídricos no futuro: problemas e soluções. *Estudos Avançados*, v. 22, n. 63, 2008, p. 7-16.

TURTON, A. Hydropolitics: the concept and its limitations. In. TURTON, A.; HENWOOD, R. (Org.). *Hydropolitics in the developing world: A Southern African perspective*. Pretoria: African Water Issues Research Unit, 2002. cap. 1, p. 13-22.

_____. Water wars: enduring myth or impending reality? In. SOLOMON, Hussein; TURTON, Anthony (Org.). *Water Wars: Enduring Myth or Impending Reality*. Africa Dialogue Monograph Series No.2. Durban: ACCORD, 2000, cap. 6, p.165-176.

TURTON, A.; FUNKE, N. Hydro-hegemony in the context of the Orange River Basin. *Water Policy*, v. 10, n. S2, p. 51-69, 2008.

TVEDT, T.; MCINTYRE, O; WOLDETSADIK, T. Sovereignty, the Web of Water and the Myth of Westphalia In: TVEDT, T.; MCINTYRE, O; WOLDETSADIK, T. (Ed.) *A history of water, series III, v. 2: Sovereignty and International Water Law* [S.I.]: I.B. Tauris, 2015.

UN, United Nations. *Report of the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm, 5-16 June 1972*. A/CONF.48/14/Rev.1. New York: UN, 1973.

UNGA, United Nations General Assembly. *Charter of Economic Rights and Duties of States*. A/RES/3281(XXIX). 12 Dec. 1974. Disponível em <<https://digitallibrary.un.org/record/190150?ln=en>>. Acesso em: 15.08.2017.

_____. *Co-operation between States in the field of the environment*. A/RES/2995(XXVII). 15 Dec. 1972 Disponível em <<https://digitallibrary.un.org/record/191559?ln=en>>. Acesso em: 15.08.2017.

_____. *Co-operation in the field of the environment concerning natural resources shared by two or more States*. A/RES/3129(XXVIII). 13 Dec. 1973. Disponível em <<https://digitallibrary.un.org/record/191178?ln=en>>. Acesso em: 15.08.2017.

_____. *Permanent sovereignty over natural resources*. A/RES/1803(XVII). 14 Dec. 1962. Disponível em <<https://digitallibrary.un.org/record/204587?ln=en>>. Acesso em: 15.08.2017.

ÜNVER, O. Global Governance of Water: A practitioner's perspective. *Global Governance*, v. 14, 2008, p. 409–417.

UN-WATER. *Transboundary Waters: sharing benefits, sharing responsibilities*. Task Force on Transboundary Waters. Zaragoza: [s.n.], 2008.

VARADY, R. G.; MEEHAN, K.; MCGOVERN, E. Charting the emergence of “global water initiatives” in world water governance. *Physics and Chemistry of the Earth*, v. 34, n. 3, jan. 2008, p. 150–155.

VILLAR, P. C. *A Busca pela Governança dos Aquíferos Transfronteiriços e o Caso do Aquífero Guarani*. 2012. 259 f. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, 2012.

_____. *O papel do comitê intergovernamental coordenador da bacia do prata (CIC) na cooperação internacional das águas transfronteiriças*. In. Redefinindo a diplomacia num mundo em transformação: 5º Encontro Nacional da ABRI; Belo Horizonte, 2015.

VILLAR, C.; SANT'ANNA, F. M. Gobernanza de las Aguas Transfronterizas: Fragilidades Institucionales en América del Sur. *América Latina Hoy*, vol. 69, 2015, p. 53–74.

VILLELA, A. M. O Tratado da Bacia do Prata. *R. Inf. Legisl.* Brasília a. 21, n. 18, jan/mar, 1984, p. 147-176.

VITALE, D.; SANTOS NETO, M. J. Da agenda da ONU à produção das ciências sociais no Brasil: Reflexões sobre desenvolvimento sustentável e povos indígenas. In: IVO, A. B. L. (Org.). *A reinvenção do desenvolvimento: agências multilaterais e produção sociológica*. Salvador: EDUFBA, 2016. cap. 3, p. 105-150.

WARNER, J.; WAGERICH, K. Is water politics? Towards international Water Relations. In: WARNER, J.; WAGERICH, K (Ed.). *The Politics of Water: A survey*. Routledge: New York, 2010.

WARNER, J. Contested hydrohegemony: Hydraulic control and security in Turkey. *Water Alternatives*, v. 1, n. 2, 2008, p. 271–288.

_____. Three lenses on water war, peace and hegemonic struggle on the Nile. *International Journal of Sustainable Society*, v. 4, n. 1/2, 2012, p. 173–193.

WARNER, J.; ZAWAHRI, N. Hegemony and asymmetry: Multiple-chessboard games on transboundary rivers. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, v. 12, n. 3, 2012, p. 215–229.

WARNER, J.; ZEITOUN, M. International relations theory and water do mix: A response to Furlong's troubled waters, hydro-hegemony and international water relations. *Political Geography*, v. 27, n. 7, set. 2008, p. 802–810.

WCD, World Commissions on Dams. *Dams and development: a new framework for decision-making*. The report of the World Commission on Dams. London: Earthscan, 2000.

WEF, World Economic Forum. *The Bubble Is Close to Bursting: A Forecast of the Main Economic and Geopolitical Water Issues Likely to Arise in the World during the Next Two Decades*. Davos: [s.n.], 2009.

WEGERICH, K.; WARNER, J. (Ed.). *The politics of water: a survey*. 1. ed. London, New York: Routledge, 2010.

WILLIAMS, P. Global (Mis)Governance of Regional Water Relations. *International Politics*, v. 40, 2003, p. 149–158.

WITTFOGUEL, K. *Oriental Despotism: a comparative study of total power*. Yale University Press: New Haven and London, 1957.

WOLF, A. T. Shared Waters: Conflict and Cooperation. *Annual Review of Environment and Resources*, v. 32, n. 1, nov. 2007, p. 241–269.

WOODHOUSE, M.; ZEITOUN, M. Hydro-hegemony and international water law: grappling with the gaps of power and law. *Water Policy*, v. 10, n. 2, 2008, p. 103-119.

WORSTER, D. *The Flow of Empire: comparing water control in China and the United States*. Munich: Rachel Carson Center Perspectives, 2011.

WWAP, World Water Assessement Programme. *The United Nations World Water Development Report 2015: Water for a sustainable world*. Paris: UNESCO, 2015.

WWC, World Water Council. *Hydro-diplomacy in motion: Activity Report 2010-2012*. France, 2012.

YAHN FILHO, A G. *Conflito e cooperação na bacia do Prata em relação aos cursos d'água internacionais (de 1966 a 1992)*. 147 f. UNESP, UNICAMP, PUC-SP, 2005.

YOUNG, O. R. *International cooperation: protection the environment in a stateless society*. Ithaca; Londres: Cornell University Press, 1994.

_____. Rights, Rules, and Resources in World Affairs. In: YOUNG, O. R. (Ed.). *Global Governance: drawing insights from the environmental experience*. Massachusetts Institute of Technology, 1997.

ZARFL, C., LUMSDON, A.E., BERLEKAMP, J. et al. A global boom in hydropower dam construction. *Aquatic Science*, vol. 77, 2015, p. 161–170.

ZEBALLOS, C. A. El sistema de la cuenca del Plata: aspectos institucionales. *Integración Latinoamericana*, p. 70–87, 1979.

ZEITOUN, M. CASCÃO, A. E.; WARNER, J.; MIRUMACHI, N.; MATTHEWS, N.; MENGA, F.; FARNUM, R. Transboundary water interaction III: contest and compliance. *International Environmental Agreements*, v. 17, 2017, p. 217-294.

ZEITOUN, M. Environmental geopolitics and hydro-hegemony: The case of Palestine-Israel. In Tvedt, T.; Chapman, G.P. and Hagen, R. (Eds), *A history of water: Water and geopolitics in the new world order*, London: IB Tauris, 2010, pp. 49- 77.

_____. *Power and water: The hidden politics of the Palestinian-Israeli conflict*. London: I.B. Tauris, 2008.

ZEITOUN, M.; ALLAN, J. Applying hegemony and power theory to transboundary water analysis. *Water Policy*. V. 10, 2008, p. 3-12

ZEITOUN, M.; MIRUMACHI, N. Transboundary water interaction I: Reconsidering conflict and cooperation. *International Environmental Agreements* 8(4), 2008, p. 297-316.

ZEITOUN, M.; MIRUMACHI, N. Transboundary water interaction I: reconsidering conflict and cooperation. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, v. 8, n. 4, 3 dez. 2008, p. 297–316.

ZEITOUN, M.; WARNER, J. Hydro-hegemony – a framework for analysis of trans-boundary water conflicts. *Water Policy*, v. 8, 2006, p.435–460.

ZEITOUN, M; MIRUMACHI, N. WARNER, J. Transboundary water interaction II: the influence of ‘soft’ power. *International Environmental Agreements*, 11, 1011, p. 159–178.

ZUGAIB, E. *A hidrovía Paraguai-Paraná*. [S.I.]: Funag, 2007.