

Título do capítulo	CAPÍTULO 5 COMPARTILHANDO A ÁGUA: CONFLITOS (MICRO) POLÍTICOS NO ACESSO E DISTRIBUIÇÃO DA ÁGUA – O CASO DA ILHA DE AMANTANÍ, LAGO TITICACA, PERU
Autores (as)	Susana Orellana Gavidia
Título do livro	O direito à água como política pública na América Latina: uma exploração teórica e empírica
Organizadores (as)	José Esteban Castro Léo Heller Maria da Piedade Morais
Cidade	
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2015
Edição	
ISBN	978-85-7811-238-7

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea**

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

COMPARTILHANDO A ÁGUA: CONFLITOS (MICRO) POLÍTICOS NO ACESSO E DISTRIBUIÇÃO DA ÁGUA – O CASO DA ILHA DE AMANTANÍ, LAGO TITICACA, PERU^{1,2}



Susana Orellana Gavidia³

RESUMO

Três atores abordados. Três discursos na luta. O objeto do conflito é a água. As comunidades da ilha de Amantaní enfrentam uma mudança na organização do sistema de gestão, abastecimento e uso da água para consumo doméstico com a aprovação do projeto Água para Todos, lançado pelo governo central peruano. Neste contexto, a luta se impõe a partir de conjuntos díspares de direitos à água entre os *comuneros*,⁴ que usam o recurso sob diferentes ordenamentos legais – o municipal, o das comunidades campesinas e o dos sistemas de água. Iniciam-se processos de negociação a partir daquilo que Foucault chama de *programas de poder*, em que cada ordem legal produz e reproduz discursos e ações para suas *formas* de exercer o poder. Como resultado, sob o princípio fundamental da retórica, se estabelece um novo mapa de distribuição dos direitos.

1 INTRODUÇÃO

Todos encontram meios e formas para se relacionar com diferentes elementos da vida social, que se entendem a partir do enfoque aqui adotado como relações políticas, devido a possuírem, em diferentes graus, cotas de poder que entram em ação para tomar decisões ou para atuar. Não é de se estranhar, assim, que quando se relacionam com um recurso como a água, se vinculem a ela, também, de uma forma política, e, ademais, a partir de um conteúdo cultural particular. Entende-se política como uma forma de luta na qual o objeto de intercâmbio é o poder, e utiliza-se uma ideia de cultura política como a forma particular em que

1. Traduzido do original em espanhol por Raony Silva Nogueira e Maria da Piedade Morais.

2. A informação e a análise que aqui se apresentam são parte de um trabalho de campo realizado durante o ano de 2009 na ilha de Amantaní, no Lago Titicaca e no Peru, como parte de uma tese de licenciatura em antropologia pela Pontifícia Universidade Católica do Peru (PUCP).

3. Bacharel em antropologia pela PUCP.

4. *Comuneros* é como são conhecidos localmente os membros das comunidades campesinas.

a sociedade estruturou – e continua estruturando – esta luta a partir de um tipo de poder relevante (simbólico, representativo etc.).

Este texto aborda as dinâmicas das relações que se estabelecem com os sistemas de água,⁵ em um contexto onde convivem três ordenamentos legais com *programas de poder* diferentes (valendo-se da definição de Foucault como espaços da vida social onde se criam discursos e ações, termo que será desenvolvido detalhadamente mais adiante). Cada um destes ordenamentos distribui direitos e gera códigos legais para a gestão e o abastecimento de água. Como consequência disso, sobrepõem-se espaços legais que jogam com o discurso do Estado, a comunidade campesina e a posse individual da terra e da água, criando novos mapas de distribuição deste recurso. Discutir-se-á, além disso, a forma como os *comuneros* enfrentam os conteúdos culturais hegemônicos que professam a política estatal quando intervêm na zona e na forma em que eles se reapropriam de seus direitos.

O caso que se analisará aqui é o da ilha de Amantaní, localizada na zona peruana do Lago Titicaca, no departamento do altiplano de Puno, a 3.854 metros acima do nível do mar. Não se trata de um terreno plano, mas que apresenta uma elevação central considerável. Este é um aspecto determinante na distribuição da água, que depende muito da geografia. A ilha pertence – juntamente com a ilha vizinha de Taquile – ao distrito de Amantaní, que tem uma população de 4.255 habitantes (Inei, 2008), exerce jurisdição municipal e onde, também, estão assentadas dez comunidades campesinas, que, em sua grande maioria, não contam com um sistema de água tecnificado. Estas comunidades são abastecidas diretamente a partir da fonte de água (em nascentes localizadas ao longo de toda a ilha), inclusive algumas construíram pequenas redes de água encanada para abastecer algumas famílias. O problema que interessa neste trabalho surge quando, neste contexto, aparece um projeto estatal para abastecer de água *todas* as famílias da ilha. Isso dispara uma complexa interação entre funcionários, engenheiros e *comuneros*, que operam a partir de lógicas e códigos de direito distintos.

5. Considerou-se pertinente esclarecer o conceito de sistema de água que se usará neste capítulo, o qual está fundamentado nas ideias de Hendricks (2006). Perguntar por um sistema de água nesta perspectiva sugere uma abordagem a partir dos modos como se organizam práticas e discursos em relação às formas e meios de acesso a água. Assim, afastou-se de uma concepção de sistemas que privilegia a dimensão técnica, com ênfase em elementos de infraestrutura, a qual parece muito restritiva, em especial no contexto que se analisou. De maneira que a ideia de sistema de água que foi utilizado é suficientemente ampla para que se incluam formas de gestão e de ordenamento em transição. Notou-se que os direitos e formas de organização local variam consideravelmente dependendo da zona e das condições ecológicas, socioculturais e políticas de cada grupo. Além disso, considerou-se que existem diferenças também nas condições particulares de cada usuário, de maneira que se pode dizer que com cada fluxo de água fluem também para eles diferentes direitos. Em geral, é comum notar que muitas realidades campesinas sobrepõem diferentes sistemas de uso de água, que nem todos os usuários se encontram conectados a um sistema geral e que muitos pertencem a vários sistemas de uma só vez (Hendricks, 2006). Assim, pretende-se estabelecer uma definição ampla de um sistema de água, seguindo as ideias de Hendricks, como um conjunto de direitos e obrigações, formas de gestão e elementos de infraestrutura (naturais ou artificiais) que se partilham dentro de um grupo específico, em torno de uma ou mais fontes ou pontos de captação.

Ao longo deste texto, explorar-se-ão as dinâmicas do poder em um contexto de reapropriação dos direitos à água. Será discutido como é que no discurso os programas de poder (agentes ou atores políticos em torno da gestão da água) fazem prevalecer noções de direito diferentes e, por sua vez, como a reapropriação de direitos se enquadra na mesma apropriação destes discursos. Analisar-se-á também a conformação de um novo mapa de gestão de direitos da água, que se estaria produzindo a partir da introdução de um projeto de água promovido pelo Estado, no qual se apresenta um número de incongruências ante as tensões que surgem no território local. Em resumo, este capítulo explora como o direito à água é colocado em um momento crucial para a vida dos *comuneros* da ilha de Amantaní. Enquanto se implementa o projeto de água promovido pelo Estado, eles representam os direitos que perderão, que ganharão e/ou que manterão.

2 A QUESTÃO DA ÁGUA NO PERU

Brevemente, serão tecidos alguns comentários sobre a situação da água no Peru, incluindo uma referência à Lei Geral de Recursos Hídricos, promulgada em 24 de março de 2009 e altamente criticada pelos vazios legais que deixa em relação a alguns temas como o da privatização da água e de seus serviços. Esta lei, que se aplica para toda a água existente no território peruano, quaisquer que sejam seus usos, introduziu algumas mudanças importantes relacionadas à gestão deste recurso. Dentro do tema pertinente, considerou-se importante mencionar alguns dos princípios que se estabelecem no Art. III desta lei. Em primeiro lugar, o Art. III incorpora os princípios de valoração da água e de gestão integrada da água, que reconhecem o valor socio-cultural, econômico e ambiental do recurso. Neste sentido, se considera a água para além de sua dimensão econômica, o que significa um avanço em relação à legislação anterior, pelo menos no papel. Ademais, o princípio de respeito dos usos da água pelas comunidades campesinas e nativas se aproxima desta ideia, já que se reconhece o direito destes grupos de utilizarem as águas que percorrem suas terras sempre e quando estes usos não se oponham à lei. Além disso, este artigo “promove o conhecimento e tecnologia ancestral da água”, o que constitui um avanço significativo em relação à legislação tradicional nesta matéria. Em segundo lugar, a lei reconhece que o acesso à água para usos essenciais é uma questão prioritária por ser um direito fundamental da pessoa humana e acrescenta que, portanto, deve estar acima de qualquer outro uso.

Além das incongruências que estes princípios representam com a gestão atual do Estado em matéria de tomada de decisões que parecem não priorizar o direito humano à água, nem os conteúdos socioculturais que lhe são atribuídos a partir de outras visões do mundo,⁶ busca-se ressaltar as potencialidades da lei,

6. O papel do Estado em relação ao projeto Conga, da mineradora Yanacocha, em Cajamarca, é um bom exemplo disso. Este controverso projeto tem gerado mobilizações e marchas populares pela água e se encontrava em pleno debate no momento em que este capítulo foi escrito.

sem deixar de levar em conta que esta se encontra inserida em um contexto político que tende a fomentar a privatização dos serviços básicos de água e esgoto. Embora se declare, por um lado, que não existe propriedade privada sobre a água, se reconhece repetidas vezes que se pode adotar um modelo privado para sua administração. A controvérsia, por outro lado, aponta para alguns esclarecimentos que estavam no projeto original mas que foram retirados da lei finalmente aprovada, como uma cláusula que especificava o caráter de “sem fins lucrativos” que devia ter a gestão privada da água no caso de ser implementada. De maneira que, embora a lei reconheça a água como um bem de domínio público, dada sua condição e sua indispensabilidade para a vida humana, ela deixa também aberta a possibilidade de conceder o manejo do recurso a empresas orientadas para o lucro privado.

As formas como as leis de água se tornam presentes na vida diária das pessoas estão estreitamente relacionadas às políticas públicas de água e esgoto que, no período analisado neste capítulo, têm dado maior ênfase à dimensão social, especialmente ao acesso aos serviços e à participação da população (Quispe, 2005). Neste sentido, as perspectivas das políticas públicas sobre este tema durante a década de 1990 se fundamentavam em um conceito de pobreza que dava prioridade às obras de infraestrutura. Neste período se investiram mais de 2,4 milhões de dólares para melhorar as condições destes serviços no Peru, mas não se registraram mudanças substanciais ou sustentáveis. Ante esta situação, chegou-se a reconhecer que o maior desafio que o país enfrentava neste setor não era tanto o desenvolvimento da infraestrutura, mas sobretudo a necessidade de fortalecer a capacidade da gestão local dos serviços. A partir deste diagnóstico, a política de intervenção desenhada pelo Estado tem se baseado em uma redefinição dos papéis e das relações entre os atores envolvidos localmente (municípios, empresas privadas e usuários), com o objetivo de promover uma gestão socialmente mais integrada destes serviços. Em vez de se concentrar nos aspectos técnicos e de infraestrutura, enfatizam-se os processos de organização e o fortalecimento de capacidades locais, envolvendo processos de participação e consultas populares. Contudo, especialmente nas populações rurais, além da formalização dos processos de participação popular, o reconhecimento de outras formas de *fazer política* no espaço local tornou-se imprescindível, um tema ao qual se dedicará atenção.

3 A ÁGUA EM AMANTANÍ

As condições ecológicas e políticas da zona estudada apresentam enormes desafios para a gestão dos serviços de água e esgoto. Na ilha de Amantaní, o abastecimento de água é feito mediante mananciais naturais que se encontram dispersos entre diferentes comunidades ao longo de toda a ilha. Em alguns casos, foram construídas incipientes redes de tubulação e instalações domiciliares que permitem às

famílias contar com água dentro de suas habitações. Em outros casos, as famílias não podem ter acesso a um sistema tecnificado devido ao fato de as comunidades se encontrarem em zonas muito altas, onde a água das nascentes não chega com força suficiente. Este último caso é o mais recorrente. A diversidade de formas de abastecimento de água em Amantaní amplia-se por fatores: *i*) ecológicos, como a disposição e escassez de água; *ii*) geográficos, como a localização das casas em relação às fontes de água; e *iii*) políticos, como as estruturas particulares de poder que se desenvolvem, por exemplo, em relação ao controle de uma fonte de água ou nas relações que se estabelecem entre aqueles que controlam a água e a comunidade.

As famílias da ilha devem se organizar para conseguir a água diretamente das nascentes e poços que existem em suas comunidades ou em comunidades próximas. Cada uma normalmente se dirige sempre à mesma fonte de água, por razões tais como a proximidade, a qualidade da água e os direitos organizados em torno da mesma fonte.⁷ Existe um personagem importante que aparece na cena da realidade da água na ilha e a quem se chamará de *proprietário*. Sua aparição é possível já que terra e água não se dissociam com facilidade no imaginário coletivo. A comunidade pode possuir a propriedade da terra e entregar a seus *comuneros* certificados de posse que lhes concedam o direito de construir suas moradias e plantarem em seus lotes. Contudo, isso não os qualifica como proprietários das fontes de água que se encontram nas terras que *possuem*. Ou melhor, embora a comunidade seja tida como a dona das terras, não é dona das águas que percorrem seus terrenos, entretanto, possuem o direito de utilizá-la. A lei que impera neste contexto coloca a figura do proprietário da terra como o proprietário da fonte de água. Isto dá esclarecimentos sobre os processos de interlegalidade vividos nesta região. Embora a água pertença ao Estado e seu acesso, em teoria, seja aberto para todos, a comunidade se reserva certos direitos na gestão do recurso, e, além disso, alguns *comuneros* se reservam também este direito de forma particular. É desta maneira que a figura do proprietário aparece: um personagem que controla uma nascente que deve dividir com as pessoas que vão coletar a água. Esta constitui a forma mais difundida de abastecimento na região.

Contudo, junto aos direitos sobre a água que correspondem ao proprietário, encontrou-se que este ator possui também deveres relacionados com sua nascente. Por exemplo, deve cumprir com sua limpeza e reforçar as estruturas que possam existir. Entretanto, é natural que os direitos sejam maiores que os deveres.

7. Em torno de cada fonte de água se organizam direitos que permitem aos *comuneros* ter acesso de determinadas maneiras ao recurso. No caso de algumas fontes, tem-se adotado uma ordem de tipo privado, onde somente algumas pessoas podem usá-las; outras têm um regime compartilhado, onde se organiza um ciclo de horários de uso para as diferentes pessoas. É importante notar que estas normas que se estabelecem sobre as fontes de água não têm validade além da sanção moral. Seu cumprimento depende do nível de compromisso ético existente na comunidade: se aceita a norma mas, se não se cumpre, a única coisa que se vê afetada é a reputação do *comunero*, como são conhecidos os membros da comunidade.

Estes direitos vêm juntamente com a propriedade individual sobre a nascente, de maneira que a figura do proprietário em Amantaní possui o direito de realizar qualquer ação para seu próprio benefício sobre a nascente: não permitir o acesso a outros *comuneros*, dar prioridade ao uso da água para irrigação própria, antes mesmo que para o consumo humano na comunidade, canalizar a água até determinadas habitações com a exclusão de outras, inclusive vender os direitos do uso de água para a comunidade ou para o município.

Mas também se deparou com sistemas de água mais elaborados. Existem canais, redes de abastecimento e reservatórios dispersos e que não se regem pelas fronteiras da comunidade, mas pelas condições ecológicas e geográficas da região – proximidade e possibilidade de canalizar a água acima dos limites políticos. Ou seja, o acesso e a distribuição da água formam uma organização independente da comunidade e que se consolida pelos direitos individuais sobre a fonte. Desta maneira, devido aos direitos e às normas variarem, dependendo não só da região ou da ecologia, mas também de fatores socioculturais e políticos de cada grupo, o fluxo da água transporta consigo diferentes direitos de acesso, uso e distribuição da água.

Entretanto, uma mudança está ocorrendo na ilha, e este é o centro de análise deste capítulo. O município de Amantaní concebeu a criação de um sistema de abastecimento de água potável integral, que foi posteriormente aprovado pelo governo nacional como parte do Programa Água para Todos, lançado em 2007. Trata-se de uma ação que unificaria todas as fontes de água existentes na ilha com o objetivo de que a maior quantidade de *comuneros* tivesse acesso à água potável em suas casas. Nas entrevistas e conversas frequentes realizadas com as comunidades no decorrer da pesquisa, os *comuneros* manifestavam muita emoção com o plano, mas ao mesmo tempo algo os angustiava. Questionavam-se: de onde virá a água? para quem será? chegará até a minha casa?; vão retirar a minha nascente? Estas interrogações têm sentido para eles, pois tratam-se de direitos e de ordenamentos legais coexistentes em um espaço social fragmentado: uns têm estado imiscuídos na lógica da propriedade individual; outros tentaram defender a propriedade coletiva da terra e a consequente e consuetudinária propriedade da água para a comunidade; enquanto que uns terceiros, os engenheiros municipais que trabalham no projeto, tentaram mediar com estas lógicas para propor um sistema unificado para o abastecimento de água.

Embora o propósito declarado que sustentam os representantes do poder público seja o de levar *mais água para mais habitações*, estes atores encontram obstáculos perante os ordenamentos legais imperantes na região, o que tem conduzido a um longo processo de negociação. O projeto inicial de unificação das fontes em um único sistema de abastecimento sofrerá, no decorrer do processo, modificações que serão discutidas nos espaços políticos: assembleias de *comuneros*

e município. No entanto, existem outros espaços políticos alternativos quando se trata de uma nascente cujo proprietário reclama a propriedade para si mesmo: o espaço político é, paradoxalmente, o privado e por isso os demais *comuneros* não têm possibilidade de intervir.

4 OS PROGRAMAS DE PODER

Pensar na organização do poder na gestão da água na Ilha de Amantaní é mais que uma motivação para debater as oportunidades e os obstáculos no exercício do direito à água. Sem considerar o adverso ou o favorável do contexto, a água para uso doméstico sempre chega a ser obtida de uma ou de outra forma para a moradia. O desenvolvimento destas formas de abastecimento possui uma origem socialmente construída e reconhecida pelo grupo – embora nem todos se beneficiem desta forma –, que sustenta a manutenção de um certo equilíbrio social, ou seja, do conjunto de ações diversas que realizam os membros do grupo para conseguir água, sem alterar o desenvolvimento do sistema de abastecimento ao qual pertencem.⁸

Para isto, tomou-se como ponto de partida a definição de direito de Boaventura de Sousa Santos (2009), como um

corpo de procedimentos regularizados e padrões normativos que se considera exigível – ou seja, susceptível de ser imposto por uma autoridade judicial – em um grupo determinado e que contribui para a criação, prevenção e resolução de disputas através de discursos argumentativos unidos à ameaça da força (Santos, 2009, p. 56).

Ademais, amparou-se também nos três componentes estruturais do direito que postulam: a retórica, a burocracia, e a violência.⁹ Como ver-se-á ao longo desta análise, é em nome da retórica e dos argumentos que as ordens legais convivem, cada uma com uma estrutura de normas e posições em relação ao controle e à gestão das fontes e do acesso à água. Além disso, na medida em que a institucionalização dos

8. Alguns *comuneros* podem estar autorizados a ter acesso a certas fontes, enquanto pode ocorrer que outros *comuneros* de outras comunidades não estejam. Isso faz parte dos direitos adquiridos por uns e por outros e que vão ficando consolidados como resultado do processo histórico. Em algumas ocasiões, quando uma nascente seca e já não tem água, os membros do sistema de abastecimento que se articulavam ao redor desta fonte se veem obrigados a migrar para outra, inicialmente, a mais próxima. Posteriormente, e frequentemente devendo superar as possíveis queixas dos usuários originais, eles também passarão a ser parte do grupo de usuários desta outra fonte de água. Também, por outro lado, pode ser socialmente aceitável que algumas fontes de água não sejam para uso comum, ou seja, que, por exemplo, os beneficiários da fonte sejam apenas os membros de uma família, ou somente um grupo de moradias construídas ao redor desta. A justificativa vem também com os próprios direitos do proprietário da fonte, direito que, ademais, é aceito e respeitado por todos, devido às ideias de justiça que fundamentam as ações dos *comuneros* (tratar-se-á deste tema mais à frente).

9. “A retórica não é apenas um tipo de conhecimento, mas também uma forma de comunicação e uma estratégia de tomada de decisões baseada na persuasão ou convicção mediante a mobilização do potencial argumentativo de sequências e artefatos verbais e não verbais que têm sido aceitos (...). A burocracia é uma forma de comunicação e uma estratégia de tomada de decisões baseada em imposições autoritárias através da mobilização do potencial demonstrativo dos procedimentos regularizados e de padrões normativos (...). Finalmente, a violência é uma forma de comunicação e uma estratégia de tomada de decisões baseada na ameaça da força física. (...) Estes componentes estruturais não são entidades fixas; variam internamente e em suas articulações recíprocas. Os campos jurídicos são constelações de retórica, burocracia e violência” (Santos, 2009, p. 57).

procedimentos se torna mais informal, a retórica cobra mais sentido na negociação que os sistemas de direito convencionais baseados em provas e documentação. A retórica também substitui frequentemente os meios de pressão e violência, que minam sobretudo a possibilidade de acordos estáveis (Santos, 2009). As assembleias comunitárias e as reuniões entre o município e os representantes *comuneros* não levam consigo documentos probatórios, mas é no diálogo, na capacidade de argumentação e no estilo de negociação que predomina que se tomam as decisões. Existem instâncias às quais se pode recorrer e que privilegiam o diálogo como meio para a tomada de decisão, e se estas instâncias não são suficientes, então outras são improvisadas, como reuniões forçadas entre os engenheiros e os representantes *comuneros*, ou a realização de pactos de compra e venda *de gaveta* (informais) com os proprietários de fontes de água, sempre no terreno da retórica.

Assim, entende-se que o conflito vivido a partir do exercício do direito à água é inerente às interações entre os atores envolvidos; o conflito é na realidade o meio pelo qual se relacionam neste contexto (Mujica, 1994). O conflito não é algo que vem à tona rapidamente, o conflito está sempre presente na medida em que existam interesses diversos e tensões entre os atores em relação ao controle de e ao acesso à água. No exercício do direito à água existe tensão. Não só não é um processo ordenado e simples, como também muitas vezes se torna bastante turbulento.

Os ordenamentos legais produtores do direito e do discurso estão conformados pelos atores que se mencionou na colocação do problema, e sobre eles tratar-se-á detalhadamente aqui: o Estado (representado pelo município do distrito de Amantani); a comunidade (cada organização política representativa de cada comunidade da ilha, no total de dez); e os sistemas de água (representados pela figura do proprietário de cada fonte de água na ilha). Para compreender as formas como o poder se manifesta em cada ordenamento legal, definiu-se seu papel como um *programa de poder* particular, a partir da perspectiva de Foucault. Assim, um programa de poder se refere aos espaços da vida social onde se intervêm e se criam discursos e ações por meio de tecnologias de poder ou de “técnicas e práticas para a disciplina, vigilância, administração e configuração dos indivíduos humanos” (Gledhill, 2000, p. 236), e cuja materialização em estratégias do poder é implementada pelas pessoas em sua vida social. Para o caso aqui pertinente, os três ordenamentos legais identificados funcionam como aparatos políticos dentro de um emaranhado contexto de pluralismo legal, onde convivem, sobrepostos, nas ações e mentes das pessoas (Santos, 1987). No processo, os atores conseguem desenvolver elementos retóricos que lhes permitem promover seus programas de poder particulares como parte da disputa pelo controle, pela gestão e pela preponderância de seus códigos legais na reconfiguração do sistema de água da ilha.

4.1 O Estado: município integrador

O Programa Água para Todos é um programa nacional que em sua versão rural constrói novos sistemas de água para a população. Começou a operar na ilha de Amantaní a partir do ano de 2008, mas devido à sua lenta implementação começaram a se produzir grandes e complexas negociações com as comunidades da ilha para tentar convergir para uma ideia comum e assim garantir o abastecimento de água na região. Em sua versão inicial, o projeto unificou todas as comunidades campesinas. Foram apagados os limites comunais em prol dos limites político-districtais. A proposta postulava a existência de uma sociedade sem fissuras na ilha, carente de um ordenamento próprio ante um problema como a ausência de serviços de água e esgoto. Até este momento, se tratava de um tema em que o Estado não havia tido nenhuma ingerência anterior exitosa. O município é o ator encarregado de facilitar os meios ao grupo de engenheiros do projeto para levá-lo a cabo. Entretanto, na prática, as comunidades campesinas possuem um papel central, já que, como se tem notado, estas comunidades haviam organizado anteriormente suas próprias formas de gestão e controle de água, segundo suas necessidades e oportunidades desde há muito tempo.

Os meios em que o município utiliza a retórica como tecnologia do poder na construção de seu discurso se baseiam principalmente na negociação direta com o proprietário da fonte de água. O objetivo da negociação é incluir esta fonte dentro de um sistema único de abastecimento na ilha. Não existe regulamentação para esta negociação. O princípio para o qual o município apela em seu discurso considera que a água que corre na circunscrição municipal é para todas as pessoas que vivem dentro de sua jurisdição. Como na realidade isto não ocorre desta maneira, as estratégias são muitas vezes secretas e se realizam processos de compra e venda de fontes de água com o objetivo de integrá-las a um sistema unificado, sem fronteiras comunais. Por outro lado, apela-se sempre para a retórica para construir um discurso unificador, ganhar adeptos e convencer nos processos de negociação.

Porém, mediar com a lógica do município implica unificar as comunidades em um projeto comum, que é muitas vezes politicamente impossível, devido ao fato de que no interior dessas comunidades existem outras instâncias políticas às quais se pode apelar discursivamente, como à própria comunidade ou aos sistemas de água existentes, os quais por sua vez também possuem suas próprias propostas de gestão da água.

4.2 A comunidade fechada

As comunidades campesinas constroem uma cultura política que obscurece as fronteiras das leis nacionais em um espaço local, criando suas próprias regras nos espaços geográficos onde estão localizadas. Embora gozem de certa autonomia sobre

seu espaço, considera-se que no caso do acesso à água a força do conflito politiza as ações sobre um recurso que é entendido como um bem cujo acesso deve reverter-se em benefícios para a comunidade. Como consequência disso, surgem formas de negociação e meios de exercer política nas comunidades que configuram um sistema de valores particular. Desse modo, este programa de poder promove um discurso que consolida a comunidade como entidade encarregada de velar pelo benefício de seus *comuneros*, defendendo os interesses das fontes de água que se encontram em seu interior.

A linguagem utilizada para promover a adesão a este programa de poder tem um alvo específico: a Assembleia de *Comuneros*. Nela são debatidos temas de interesse da comunidade, incluída a distribuição de fontes de água. Neste cenário, o princípio que subjaz não é o da propriedade, mas o do uso da água das fontes que estão dentro das fronteiras comunais exclusivamente para seus *comuneros*. Contudo, as negociações poderiam gerar o intercâmbio de fontes fronteiriças entre comunidades, segundo as condições geográficas da região. Este espaço de negociação integra os *comuneros*, que lutam para serem beneficiados pelo discurso da comunidade. A concorrência privilegia, naturalmente, uns em detrimento de outros. É assim que o discurso da comunidade não é estático, tampouco se repete por igual em cada uma das dez comunidades que se localizam na ilha. Pelo contrário, varia de acordo com as necessidades e preferências de seus membros (sobretudo as dos mais “importantes e reconhecidos”), e segundo as condições ecológicas e geográficas da comunidade: quantidade de nascentes, proximidade de fontes de água limítrofes, entre outras. Desse modo, o papel da comunidade não é primordialmente o de uma *comunidade fechada*, mesmo quando os debates sempre se iniciam apelando para este princípio. Isso significa que, em alguns setores, a comunidade privilegia em seu discurso somente a seus *comuneros*, enquanto que, em setores que carecem de fontes de água, o discurso frequentemente se acomoda seguindo os interesses prevalentes e as necessidades concretas.

Finalmente, mediar com a lógica que impõe que a água é de uso exclusivo da comunidade implica fazer coincidir as fontes de água para o abastecimento dos *comuneros* com as fronteiras das comunidades. Isso é muitas vezes *geograficamente* impossível.

4.3 A figura do proprietário da água

As comunidades campesinas são donas da terra onde se estabelecem, mas não são donas da água. A água formalmente pertence ao Estado. Além disso, a comunidade concede aos *comuneros* certificados de posse sobre suas terras, com os quais teriam um recurso a mais dentro de seu programa de poder, além do retórico: um documento comprobatório. Contudo, devido ao fato de que na esfera dos costumes o recurso mais importante continua sendo a retórica, os certificados e documentos oficiais se apresentam apenas como um apoio, sem peso decisório.

Para o direito local, água e terra não se dissociam, e assim o proprietário da terra se torna também o dono da água: é ele quem toma as decisões sobre seu acesso. A qualidade de proprietário o erige como o ator com mais influência direta sobre a água na ilha. É ele quem negocia pessoalmente a compra e venda, quem elabora estratégias, quem oferta a água e quem a restringe. Os elementos retóricos do proprietário da fonte de água se manifestam também nos locais de ação dos outros dois programas de poder, o das comunidades e o do município: é diretamente com ele que se negocia, e é em relação à sua retórica que os outros atores desenvolvem seus argumentos. Entretanto, a partir da perspectiva de conjunto, mediar com a lógica dos sistemas de água centrados em um proprietário privado se torna *socialmente* inviável. Centrar a gestão da água no princípio dos sistemas existentes implicaria adotar uma filosofia mercantil para o acesso à água, onde se vende o direito ao uso e o proprietário se converte também em administrador.

5 DINÂMICAS DE GESTÃO: DO PODER DA RETÓRICA PARA O EXERCÍCIO DO DIREITO

No dia a dia, os atores sociais do estudo em questão se veem inundados de informação e conteúdos provenientes de diferentes aparatos políticos e discursos legais e administrativos. Destaca-se o caso dos *comuneros*, já que estes atores se reapropriam constantemente dos diferentes códigos legais coexistentes no território no exercício de seu direito à água, mas em todos os casos os atores adotam estratégias discursivas dirigidas para a manutenção dos direitos de cada um de seus programas de poder. Esta mistura de discursos impossibilita generalizar, já que a reapropriação de conteúdos é muitas vezes um processo múltiplo, que varia de acordo com o direito que se quer preservar. Os elementos retóricos são discutidos em espaços políticos reconhecidos pelos *comuneros*. No caso dos espaços formais, se discutem no município e na Assembleia de *Comuneros*. Todavia, também ocorre em outros momentos da vida social, em que o discurso penetra diversos níveis que não necessariamente têm a ver com o grau de formalização da organização política, mas sim com a definição da política do dia a dia, essa que se constrói nos diálogos cotidianos entre as pessoas.

Seguindo as colocações de Santos (1977), a retórica, como argumento discursivo, se constitui como o modo pelo qual a lei se atualiza na disputa e no modo como esta se altera e se redefine no processo de negociação. A ingerência de um programa de poder unificador, como o que propõe o município, se impregna deste tipo de retórica que apela para modos tradicionais de organização comunal e de distribuição dos direitos. A mútua adaptação conduz a uma mudança nos diferentes ordenamentos legais para formas mais flexíveis, onde se cede em uns casos e se pressiona em outros.

A linguagem é utilizada como uma tecnologia do poder que não somente busca a aderência a um discurso, mas que também funciona como um meio para conseguir a adesão. Em um contexto no qual os *comuneros* decidem sobre o acesso ao recurso, o exercício do direito à água passa necessariamente pelas formas que eles encontram para atribuir-se um lugar no novo sistema de água que se constrói na ilha. Desta maneira, a aderência a um discurso – programa de poder –, é fundamental para este exercício. A luta diária neste contexto de mudança passa a reconhecer as condições particulares de cada um (condições ecológicas e geográficas da moradia, mas também condição política, familiar e história pessoal do *comunero*, entre outros aspectos) que influenciam ou até mesmo determinam a preferência dos atores por um programa de poder em particular.

O êxito de um discurso dependerá ademais do tipo de argumento que se utiliza, de maneira tal que se recorre a argumentos fundados em conhecimentos que são familiares para os membros mais tradicionais e mais convenientes da comunidade por algum motivo importante para os atores locais, então a adesão ao programa que se defende será mais intensa e concederá aos atores maiores recursos para exercer, neste caso, o direito à água. Então, uma das fontes do poder do discurso se encontra nas estratégias desenvolvidas pelos atores para obter adesão a seus programas de poder, em congruência com os valores e códigos socialmente mais aceitos pelo grupo.

A complexidade de realidades dos *comuneros* na ilha obriga a que todos os programas de poder sejam levados em consideração. Se apenas se privilegiasse um dos programas, o grupo de excluídos seria muito grande. Conhecedores desta realidade, a luta dos *comuneros* pela apropriação de seus direitos à água – a partir da apropriação de um discurso dos três ordenamentos legais – se torna imperativo. A noção que prevalece é de criar um mapa diferente da ilha, que articule os diferentes pacotes de direitos incorporados nos programas. O mapa político não coincide com os sistemas de água, tampouco com a disposição das nascentes da ilha.

Cada ator envolvido influencia no campo social em proporções distintas, dependendo do fluxo das negociações que se realizam, em especial, no terreno da retórica. Cada programa propõe um discurso diferente no qual subjazem diferentes direitos que se outorgam àqueles que se adaptam a ele. Desta maneira, adaptar-se a uma lógica municipal onde a água, por princípio, é um bem “para todos”, implica aderir a um modelo em que todos sejam tratados da mesma forma e onde não existam benefícios particulares às custas da comunidade. Por exemplo, eliminar os privilégios que certos proprietários ou famílias possam ter (devido à proximidade física de suas propriedades a uma fonte de água), já que a água deve servir para o abastecimento de todos. Por sua vez, adaptar-se à lógica das comunidades campesinas implicaria que cada comunidade deve buscar os meios para abastecer

suas famílias unicamente com a água que se encontra em seu território, seja ela em grande quantidade, seja insuficiente. Na realidade, não ocorre nem um nem outro, embora o novo mapa dos sistemas de água da ilha distribua novos direitos para cada família e para cada comunidade, de maneira que: uma comunidade poderia receber água de uma fonte vizinha para um setor de *comuneros*, ao mesmo tempo que se reserva o uso exclusivo de outras fontes para a comunidade e se realiza o armazenamento em um reservatório que distribuirá a água para diferentes famílias sem se importar com as fronteiras comunais, mas levando em consideração somente a geografia e a ecologia.

Assim, os programas de poder produzem discursos que distribuem direitos. Porém, o ponto crítico do tema de que trata este capítulo é a forma como estes direitos chegam a ser convertidos em exercício pleno. Como foi visto, a retórica como fator-chave das tecnologias utilizadas pelos programas de poder se centra no campo da negociação e da construção do novo mapa de serviços da ilha, e, por isso, cada pessoa tem um lugar e direitos diferentes que derivam da diversidade de condições existentes.

6 O JUSTO, O EQUITATIVO

Existe outro fator a se considerar além dos ordenamentos legais: o conhecimento comum que se estende pelo imaginário dos *comuneros*, já que muitas vezes se apela a ele para justificar mecanismos de dominação. Em algumas ocasiões, fica fácil conseguir adeptos para um programa de poder, já que seus argumentos se justificam por este tipo de conhecimento e de organização da natureza, os recursos e a propriedade.

A organização para a gestão da água que a comunidade construiu produz um tipo de conflito cotidiano que se desenrola em um contexto social que produz certas noções sobre a escassez, a justiça e a equidade, que convergem mas que também divergem e que ao mesmo tempo constroem a estabilidade necessária que permitiu aos *comuneros* desenvolver estratégias de abastecimento e aos proprietários da água, estratégias de reprodução de sua dominação. A construção social da escassez é relativa e não tem necessariamente uma base ecológica real. As comunidades em Amantaní consideram que estão atravessando um período de escassez do recurso. Afirmam que as nascentes estão secando e que já não há tanta água como antes, que alguns têm empreendido uma busca de fontes subterrâneas de água cavando em grupos pequenos, seguindo as indicações de gerações anteriores sobre a existência de nascentes que haviam existido no passado. Não é minha intenção comprovar a verdade destas afirmações. Nas arenas da política local, o acesso à água é restritivo, os sistemas possuem líderes ou proprietários que destinam maiores quantidades de água para suas casas e menores quantidades para os outros com os quais compartilham o sistema. Os grupos de poder não atuam sempre seguindo os padrões que

os atores da comunidade consideram com o justos ou equitativos, mas é muito mais frequente que para eles os benefícios sejam muito maiores que as obrigações que têm em relação à manutenção do sistema.

Controlar o recurso ou dirigir o sistema coloca estes grupos de poder na posição de criadores de lógicas de ação e de organizadores do conhecimento. Desta maneira, a relação entre o conhecimento e o poder converte seu discurso em um regime de verdade, alterando, conseqüentemente, as perspectivas equitativas na gestão do grupo. Entretanto, a noção de justiça que prevalece coloca o proprietário em uma posição especial, onde seus maiores direitos de uso da água, ademais, são reconhecidos e aceitos por toda a comunidade. É desta maneira que se construiu socialmente como justo que os proprietários das fontes tenham acesso a quantidades de água equivalentes às que suas famílias têm utilizado por gerações, independentemente das mudanças que possam ter ocorrido na disponibilidade natural do recurso ou no crescimento do número de usuários potenciais no mesmo território. Isto implica que na situação atual frequentemente a retenção desses privilégios por parte dos proprietários, mesmo quando possuem a legitimidade dentro de seu grupo social, têm como consequência que outras famílias não possam contar com quantidades suficientes de água para satisfazer suas necessidades.

Deste modo, a construção do *justo* se destaca como um mecanismo de dominação em que os grupos de poder se consolidaram imiscuindo – no âmbito do conhecimento comum da comunidade – um certo conteúdo discursivo que privilegia sua posição. As estratégias que utilizam os diferentes atores em jogo na ilha se dirigem a compreender estas posturas tradicionais que são mantidas pela maioria dos *comuneros* como parte de seus elementos retóricos. Os argumentos utilizados nos debates giram em torno destes elementos, quer seja para avalizá-los, quer para confrontá-los, e em função deles também se constroem juízos de valor direcionados a estabelecer o que é socialmente justo e equitativo em relação ao acesso à água. O processo que está tendo lugar na ilha, dessa maneira, não se trata somente do desenvolvimento de um novo mapa para a gestão da água, com seus novos direitos, mas também da elaboração de novas noções de justiça e de novas formas de exercício do direito.

7 REFLEXÕES FINAIS

A chegada do Estado na ilha, com a implementação de seu Programa Água para Todos, se propôs a apagar os limites comunais, assumindo, a existência de uma sociedade sem divisões e sem um ordenamento próprio. A realidade é muito diferente e compreende um aparato político misto, cujos limites não coincidem com os limites geográficos do município, tampouco com os da comunidade, mas onde os limites dos sistemas de água são mais bem configurados por seus proprietários.

Sistemas de água, comunidade e Estado, configuram três diferentes programas de poder produtores de discurso e de concepções sobre a água, respectivamente, como: a água como um direito próprio, como um direito para todos e como um direito exclusivo da comunidade.

Em termos de direitos, o Estado em princípio deve garantir o acesso à água a todos os seus cidadãos. Em um país multicultural como o Peru, isso implica que seu envolvimento em projetos específicos de água deve conter mecanismos para a compreensão dessa diversidade cultural em relação à gestão da água e seu acesso. Isto requer propiciar espaços de diálogo que permitam compreender as dinâmicas próprias das comunidades e as formas de organização existentes da distribuição de água. Em um contexto de mudança, a imposição vinda de cima é a pior ferramenta, porque conduz ao incremento das tensões preexistentes na estrutura social. Ao se tratar de mudanças que conduzem à reapropriação de direitos sobre a água, o processo pode gerar e até mesmo agravar situações indesejáveis, como atos de corrupção na gestão e a exclusão de certos grupos sociais do acesso às fontes.

A forma de gestão do conflito que as comunidades têm encontrado configura uma alternativa mista que aborda simultaneamente os três programas e atores de poder, no qual às vezes prevalece o discurso dos proprietários dos sistemas de água, às vezes o da comunidade e às vezes o do Estado. As consequências das negociações entre estes três atores resultam inevitavelmente na exclusão de alguns setores da população que não têm conseguido encontrar um lugar no novo sistema de direito que sua comunidade construiu, seja por razões políticas, seja geográficas, seja ecológicas. A inclusão no novo sistema de direito à água que está sendo constituído depende das negociações que cada família consiga realizar, adaptando-se a alguma das combinações possíveis entre os ordenamentos legais coexistentes.

O sistema de direito à água emergente se constrói em um ambiente em tensão por estes três discursos, que vão ganhando adeptos da comunidade. Por parte das comunidades, as noções de justiça vão se alterando e os *comuneros* se dispersam entre os diferentes discursos, segundo lhes resultem de maior ou menor conveniência. As soluções levantadas nas assembleias comunitárias têm um caráter diferente e respondem, em geral, às capacidades de negociação e de organização do conjunto da comunidade. O conhecimento sobre o justo, neste contexto, se altera. Se todos necessitam de água, então já não se privilegiam os usos habituais de uma família em relação a uma nascente que tradicionalmente se estabeleceu como privada e se introduzem noções de acesso fundadas em princípios mais solidários. As burocracias hídricas (sobre este conceito, ver, por exemplo, Palerm, 2000) nos sistemas de água da ilha se reconfiguram também ante a interferência dos códigos nacionais de direito, por meio da implementação local do Programa Água para Todos. Não se trata de manter as formas burocráticas existentes para facilitar o controle do recurso,

mas sim que na luta pela resignificação do valor da água e dos direitos e deveres associados com sua gestão vão se construindo novos mapas mistos, heterogêneos, da gestão da água, que já não admitem a prolongação das estruturas burocráticas preexistentes e conduzem à configuração de novas alternativas em gestação.

As fontes de água, como um objeto de análise cultural, são redefinidas no processo e o alcance de seus limites de acesso são renegociados e reconfigurados. A infraestrutura se altera também, naturalmente, como resultado de novos investimentos. Mas a maior mudança se dá nos códigos da cultura política dos atores, códigos que são redefinidos em termos de novos conceitos sobre a justiça, a distribuição e os direitos de água. Mapas novos, sistemas novos, imaginários novos; isso é o que constitui o novo cenário político da gestão de água na ilha de Amantaní.

REFERÊNCIAS

BOELEN, R. La equidad y la construcción de las reglas. *In*: BOELEN, R.; DAVILA, G. (Eds.). **Buscando la equidad**: concepciones sobre justicia y equidad en el Riego Campesino. Assen: Van Gorcum, 1998.

_____. **Derechos de agua, gestión indígena y legislación nacional**: la lucha indígena por el agua y las políticas culturales de la participación. *In*: FORO MUNDIAL DEL AGUA Y CONFERENCIA MINISTERIAL, 3. Kyoto: Sesión agua y diversidad cultural, 13-16 mar. 2003. Disponível em: <<http://goo.gl/oeQ9Xg>>.

_____. Amenaza, defensa y afirmación de los derechos colectivos. *In*: URTEAGA, P.; BOELEN, R. (Eds.). **Derechos colectivos y políticas hídricas en la región andina**. Lima: Walir, IEP, 2006.

CABELDO, V. **Constitucionalismo y derecho indígena en América Latina**. Valencia: Universidad Politécnica de Valencia, 2004.

CALDERÓN COCKBURN, J. **Agua y saneamiento**: el caso del Perú rural. Lima: ITDG, 2004.

CHILESHE, P. **A political ecology study of water management in Zambia**. Reino Unido: Department of International Development, 2007.

DERMAN, B.; FERGUSON, A. Value of water: political ecology and water reform in Southern Africa. **Human Organization**, v. 62, n. 3, p. 277-288, 2003.

GLEDHILL, J. **El poder y sus disfraces**: perspectivas antropológicas de la política. Barcelona: Bellaterra, 2000.

HENDRICKS, J. La legislación de aguas y gestión de sistemas hídricos. *In*: URTEAGA, P.; BOELEN, R. **Derechos colectivos y políticas hídricas en la región andina**. Lima: Walir, IEP, 2006.

INEI – INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA. **Censo Nacional 2007**. Lima: Inei, 2008.

JOHNSTON, R. B. The political ecology of water: an introduction. **Capitalism Nature Socialism**, v. 14, n. 3, p. 73-90, 2003.

LAUDERDALE, P. Justicia y equidad: una perspectiva crítica. *In*: BOELENS, R.; DAVILA, G. (Eds.). **Buscando la equidad**: concepciones sobre justicia y equidad en el Riego Campesino. Assen: Van Gorcum, 1998.

MOLLINGA, P. P. Water, politics and development: framing a political sociology of water resources management. **Water Alternatives**, v. 1, n. 1, p. 7-23, 2008. Disponível em: <<http://edepot.wur.nl/43681>>.

MUJICA BERMÚDEZ, L. F. **Hablando se entiende la gente**: de la política, el poder y las formas de resolver conflictos – a propósito del Frente de Desarrollo de Asentamientos Humanos de Carabayllo, Lima. 1994. Dissertação (Mestrado) – Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 1994.

PALERM, J.; EQUIHUA, J. L. P.; SALCEDO, I. Organización diferencial y escasez de agua: caso río Cuatla, Morelos. *In*: VIQUEIRA, J. P.; SALDAÑA, T. M. **Antología sobre pequeño riego**. Madrid: Plaza y Valdés, 2000. v. 2. Disponível em: <<http://goo.gl/sWiL09>>. Acesso em: 18 maio 2011.

PAULSON, S.; GEZON, L. L.; WATTS, M. Politics, ecologies, genealogies. *In*: PAULSON, S.; GEZON, L. L. **Political ecology across spaces, scales, and social groups**. New Jersey: Rutgers University Press, 2004.

QUISPE, A. Nuevos enfoques de política social para las pequeñas ciudades: el caso del sector agua y saneamiento. **Agua**, Lima, n. 20, nov. 2005.

SANTOS, B. S. The Law of the oppressed: the construction and reproduction of legality in Pasargada. **Law and Society Review**, v. 12, n. 1, p. 5-126, 1977.

_____. Law: a map of misreading – toward a postmodern conception of law. **Journal of Law and Society**, v. 14, n. 3, p. 279-302, 1987.

_____. **Sociología jurídica crítica**: para un nuevo sentido común del derecho. Madrid: Trotta, 2009.

APÊNDICE

O desenvolvimento desta pesquisa é produto de um trabalho de campo etnográfico de dois meses, em dois períodos ecológicos distintos: época de seca e época das chuvas. O fluxo de água depende dessas condições climatológicas, as quais envolvem comportamentos diferentes no acesso e na gestão da água.

A etnografia busca que o pesquisador experimente no dia a dia o cotidiano do grupo que estuda, de maneira que as respostas para as perguntas da pesquisa surjam naturalmente em conversas cotidianas e na observação participante. Deste modo, esta metodologia é transversal aos temas de pesquisa: *i*) níveis e escalas de poder; *ii*) organização e poder na comunidade; *iii*) gestão, acesso e distribuição de água; e *iv*) concepções e ações igualitárias e justas.

A seguir, serão descritas as três ferramentas básicas, componentes do trabalho de campo etnográfico realizado.

QUADRO A.1

Ferramentas básicas componentes do trabalho de campo etnográfico

Ferramenta	Objetivo	Quantidade
Observação participante	A experiência do cotidiano das pessoas estudadas é o eixo central desta técnica. Ou seja, viver e participar de suas atividades	1. Convivência com uma família em cada período: duas famílias 2. Participação em festas (por exemplo, atividades rituais turísticas, já que é o principal motor econômico dos moradores, entre outros) e atividades políticas (por exemplo, assembleia de <i>comuneros</i> , manifestações públicas): oito atividades 3. Visitas regulares a famílias de outras comunidades: seis famílias
Trajetos	Com o objetivo de registrar e conhecer os deslocamentos diários das famílias em sua busca pela água, se organizou em conjunto as visitas regulares, momentos de coleta de água, diretamente na fonte	1. Trajetos diários: oito famílias
Entrevistas em profundidade	A sistematização da informação recolhida durante a aplicação das duas ferramentas anteriores é crucial, a este respeito, se desenvolveram roteiros de perguntas para entrevistas formais com os atores-chave e com as famílias, com o objetivo de conhecer em profundidade suas motivações e experiências na vivência em comunidade (organização do poder) e no acesso à água	1. Entrevistas com o chefe do domicílio: oito casos 2. Entrevistas com as mães: oito casos 3. Entrevistas com os proprietários de fontes de água: cinco casos 4. Entrevistas com engenheiros, representantes do município e organismos estatais: quatro casos

Elaboração da autora.