

# A apropriação desigual dos bens naturais e a luta pela efetividade do direito à água

Aloísio Ruscheinsky\*  
Elenise Felzke Schonardie\*\*

## Resumo

O presente *paper* tem por objetivo demonstrar de forma incipiente um debate sobre a apropriação da água como bem natural, direito de todos, de acordo com a Constituição Federal, porém com novos desafios no contexto da globalização de interesses e da própria apropriação da natureza. Iniciamos pela análise do risco ambiental que emerge no contexto de uma sociedade de consumo, bem como da expansão das informações; em outros termos, são as próprias atividades humanas que desencadeiam as consequências que inauguram uma sociedade de risco do ponto de vista social e ambiental. Realizamos uma breve caracterização sobre as condições para que numa sociedade de consumo se possa universalizar a demanda por novos direitos, inclusive para prover a utopia da água como um bem de uso comum do povo. No Brasil, assim como também na América Latina, existe um longo, mas talvez pouco difundido, sobre os processos sociais do acesso aos recursos hídricos e a constatação de perspectivas para novas desigualdades. Por fim, voltamos o olhar para a questão da água potável como bem

natural em crescente escassez, em face do processo acelerado de degradação tanto em nível local quanto global, gerando conflitos de extensões imprevisíveis. Considerando uma sociedade alimentada pela lógica da mercantilização de todas as coisas ou dimensões relevantes da vida humana, analisamos os percalços decorrentes da possibilidade da sua mercantilização, bem como a privatização dos serviços de abastecimento. Enfim, mesmo que o debate não esteja colocado na ordem do dia sobre a privatização dos serviços de abastecimento de água para consumo humano, parece pertinente um alerta sobre a apropriação dos recursos hídricos e a usurpação do bem ambiental para uso mercantil.

*Palavras-chave:* Água. Apropriação de recursos naturais. Bem de uso comum. Mercantilização.

\* Doutor em sociologia, docente do PPGCS da Unisinos. E-mail: aloisior@unisinos.br

\*\* Docente da UPF, doutoranda em Ciências Sociais na Unisinos. E-mail: elenisefs@upf.br

## Considerações iniciais

As ciências sociais e jurídicas até o momento têm sido parcialmente refratárias à interdisciplinaridade, e nesse movimento as afirmativas dos problemas ambientais não obtiveram a devida relevância na interpretação dos conflitos em curso na sociedade. O objetivo do texto é apresentar uma abordagem sociológica do nexo entre as contradições das atividades humanas e a sustentabilidade dos recursos naturais sobre os quais se assentam. O modelo de modernização na produção, circulação, consumo e descarte em curso suscita a sociedade de risco, que apresentaremos de forma incipiente, enfatizando, especialmente, que entre as suas consequências se situa a crise ambiental.

Iniciamos pela análise que destaca a emergente sociedade de risco na contemporaneidade, produzindo novas incertezas nas relações sociais, juntamente com as mudanças culturais e econômicas. Novos mecanismos de apropriação da água como bem natural no horizonte da mercantilização são fonte e contexto de conflitos sociais e ambientais. Ocupando o espaço territorial e multiplicando o uso dos recursos naturais, emerge o entendimento do limite da capacidade de renovação do ecossistema, que nos dias

atuais é acentuado pela degradação progressiva dos recursos hídricos.

A compreensão da crise ambiental engendra eventos internacionais e atores ambientais locais em busca de mecanismos alternativos. Nesse sentido, o texto aborda uma breve caracterização dos avanços da legislação brasileira, enfocando os recursos hídricos a partir dos anos de 1990, reiterando que essa é uma sociedade de consumo e de geração da poluição ante os recursos naturais. Em especial, a abordagem faz suas considerações com o olhar voltado para a questão da água potável, imprescindível como direito de cidadania e como bem natural. Considerando os limites ambientais do desenvolvimento, entendemos que a concepção de escassez de recursos enfatiza a dimensão econômica e, como tal, é insuficiente para a interpretação da complexidade das questões ambientais.

Por fim, diante de polêmicas que ainda rondam o horizonte do debate na política das relações bilaterais, o texto apresenta algumas considerações sobre a possibilidade da mercantilização, bem como a privatização dos serviços de abastecimento de água para consumo humano. A crise da água é uma imagem suscitada no debate no início do século XXI, uma vez que se identifica a redução da água po-

tável em um momento de aumento da demanda e da degradação dos rios e fontes. A expansão do perímetro urbano, com a impermeabilização do solo, a ocupação de banhados e margens de córregos, diminui a regular oferta de água, além do uso de produtos químicos na indústria, cujos rejeitos acenam ao leito do rio, juntamente com o esgoto doméstico, aumentando a contaminação da água.

## Processo de construção de riscos na sociedade

O ser humano sempre se representou, em diferentes épocas, nos riscos a que está sujeito. Recentemente, de um lado, emerge a percepção que por meio das atividades se situa entre os maiores predadores da natureza. De outro, têm sido modificadas as condições da especialidade e temporalidade dos riscos para agregar as dimensões da artificialidade, da invisibilidade e da imperceptibilidade.

A ciência e a tecnologia têm se apresentado como resolução de um conjunto de desafios que a sociedade se coloca. Em consequência do avanço científico e tecnológico e das inovações organizacionais e culturais desfrutados na sociedade contemporânea, segundo Guivant (1998), surge um elemento renovado: o risco. Esse

fenômeno, supostamente ultrapassado pelo processo civilizador, torna-se onipresente nos contextos sociais da atualidade, inclusive decorrente da aplicação da ciência e da tecnologia. Assim, a reflexão e a imaginação são expressões quase imprescindíveis para traçar considerações perante alguns sintomas apresentados pelas sociedades na contemporaneidade.

O processo de modernização, ao mesmo tempo em que se regozija com conquistas e superações, transformou-se em problema, em razão das instabilidades e dos riscos que as novidades tecnológicas e organizacionais desencadearam. Esses novos riscos emergem sem que se constituam em opção deliberada, pois se sucedem sem uma reflexão sobre tais escolhas e seus avanços. Definir esse novo elemento, presente, invisível e constante, que interfere diretamente nas relações sociais, econômicas e ambientais, é importante.

A metamorfose dos efeitos colaterais despercebidos da produção industrial na perspectiva das crises ecológicas globais não parece mais problema do mundo que nos cerca – um chamado “problema ambiental” – mas sim uma crise institucional profunda da própria sociedade industrial [...]. Suas consequências sistêmicas aparecem apenas nos conceitos e na perspectiva da sociedade de risco, e somente então elas nos tornam conscientes da necessidade de uma nova autodeterminação reflexiva. (BECK, 1997, p. 19).

Podemos dizer que um risco constitui-se na base de uma expectativa e da possibilidade que esta se realize. Beck (1997), ao identificar e descrever a modernização reflexiva, explica que é uma fase da sociedade na qual se tornou tema para si mesmo, deixando de ser exclusivamente uma sociedade baseada no princípio da escassez e tornando-se uma sociedade cada vez mais saturada de bens de consumo, ao mesmo tempo recheada de imponderáveis efeitos não previsíveis. Os riscos são inerentes ao sistema de produção e de consumo, bem como ambos geram um conjunto de resíduos que atentam contra a qualidade de vida. A modernidade caracteriza-se por ser orientada para o futuro, pelos riscos e inseguranças oriundas do progresso e pelas incertezas advindas da inovação tecnológica.

O risco se refere a infortúnios ativamente avaliados em relação a possibilidades futuras. A palavra só passa a ser amplamente utilizada em sociedades orientadas para o futuro. O conceito de risco pressupõe uma sociedade que tenta ativamente romper com seu passado. (GIDDENS, 2005b, p. 33).

Não obstante as riquezas sejam concentradas por algumas nações, ao invés de partilhadas de forma igual, os seus riscos fabricados e as consequências negativas são suportados de forma mais ou menos democrática, mas especialmente pelas sociedades menos de-

envolvidas, ou em processo de desenvolvimento. Concomitantemente aos riscos e aos perigos, emerge a preocupação com as possibilidades de segurança pela negociação dos conflitos e processos menos nocivos ao meio ambiente. Assim, está estabelecido um contexto contraditório e contrafactual. Nesse contexto se desenrola a crise ecológica, que tem sua base fundante (BECK, 1997) nos efeitos colaterais da produção, da circulação, do consumo e do descarte, que por vezes passam despercebidos, mas que, se considerados em nível macroambiental, são altamente nocivos ao ambiente. A crescente noção da interdependência permite uma referência à consciência planetária,<sup>1</sup> exemplificada pelos direitos humanos e pelas questões ambientais. (ALTVATER, 1999).

Entendemos por sociedade de risco a circunstância na qual o próprio desempenho das atividades numa sociedade coloca-a em perigo, entre as quais se situa a crise ambiental. Os indivíduos ficam expostos às forças descontroladas do mercado e às consequências do excesso de dejetos gerados no processo de consumo. Esse processo leva a que surja um sentimento de insegurança até então não experimentado, especialmente na medida em que está em tensão com as resoluções prometidas pela ciência. Diante das incertezas e das inseguranças

surge um novo isolamento dos indivíduos, que não encontram mais agentes coletivos que os possam representar. Assistimos ao surgimento de uma sociedade que produz e distribui de forma desigual os riscos ambientais e sociais.

Num cenário de amplas possibilidades futuras surge o fantasma: a degradação ambiental e outros efeitos perversos das atividades humanas. Giddens (1991) faz sua análise a partir do que denominou de “meio ambiente criado”, ou seja, o meio natural que, pela atividade humana, sofre transformações, de tal forma que uma natureza intocada não existe mais. Nesse sentido, exemplifica com a questão da biotecnologia, que afeta a própria constituição física dos seres humanos, bem como o meio ambiente natural. A preocupação com os danos ao meio ambiente está difundida como um foco para os governos e é expressa por meio dos movimentos ecológicos.

Para o autor, o confronto entre a lógica do desenvolvimento científico e tecnológico sem amarras e o meio ambiente criado é extremamente necessário para que sejam evitados danos ambientais sérios e irreversíveis. A degradação ambiental no meio ambiente criado alcança proporções sem precedentes e no limite do irreversível. Para a resolução de tais questões já não cabe ou não bastam a ciência e

a confiança na tecnologia. (GUIVANT, 1998). Sucodem-se problemas ecológicos intrínsecos de proximidade e de densidade num ambiente construído; o impulso à devastação do meio natural ampliou de forma considerável os problemas com saúde e saneamento, com segurança e poluição (não apenas urbana). As reações aparecem como um processo de reflexividade.

O risco possui dois aspectos, um positivo e um negativo. Visto na positividade, é a dinâmica mobilizadora de uma sociedade propensa à mudança, que deseja determinar seu próprio futuro ao invés de confiá-lo à religião, à tradição ou ao capricho da natureza. (GIDDENS, 2005b, p. 34). Do ponto de vista negativo, refere-se ao risco fabricado, no qual pode haver algo invisível ou imperceptível que ainda não conhecemos. Da mesma forma que se trata do risco fabricado, esta abordagem entende que precede a esse fenômeno a emergência de uma natureza criada, com inovações tecnológicas, com transgenia, entre outras inovações com frágil ênfase preservacionista.

Poucos aspectos do ambiente da vida cotidiana deixam de ser afetados pela possibilidade de risco; assim, Giddens (2005b) apresenta a distinção do que passou a chamar de “risco externo” e de “risco fabricado”. Por risco externo entende o risco experimenta-

do como vindo de fora, das fixidades da tradição ou da natureza. Já o risco fabricado designa o criado pelo impacto do crescente conhecimento sobre o mundo. “O risco fabricado diz respeito a situações em cujo confronto temos pouca experiência histórica.” (GIDDENS, 2005b, p. 36). Como ironia, o autor afirma que passamos a nos inquietar menos com o que a natureza pode fazer conosco e mais com o que nós fizemos com a natureza. Esse risco fabricado não está ligado apenas à natureza ou ao que antes era considerado natureza, penetra direta e indiretamente em todas as outras áreas da vida e da relação entre os indivíduos, uma vez que se torna constitutivo das relações sociais.

À medida que o risco fabricado se expande, passa a haver algo de mais arriscado no risco, eis que não sabemos qual é o nível de risco e, em muitos casos, não saberemos ao certo antes que seja tarde demais. (GIDDENS, 2005b, p. 38). Essa situação de incertezas e de descontrole pode nos remeter a uma total desilusão para com o mundo. A exclusão social reinventada expôs os indivíduos ao risco social sem qualquer espécie de defesa, tudo graças à vitória da sociedade de consumo. Nessa sociedade, contudo, os riscos e seus efeitos relacionados à exclusão social e à degradação ambiental atingem a todos.

Vivemos em uma “Sociedade de Riscos”, onde a poluição ambiental não respeita fronteiras e onde os riscos submetem a todos. Contudo, se isto serve enquanto paradigma conceitual para refletirmos sobre as mudanças globais, o conceito obscurece o fato de que as hierarquias continuam e se acentuam e de que, pelo menos por enquanto, os riscos ambientais têm limites e são sofridos pelos pobres, pelas classes subalternas. E, justamente porque são empurrados para os mais vulneráveis, tornam-se insolúveis, invisíveis, mas crescentes. (HERCULANO, 2002).

Essa sociedade de risco encontra-se inserida na lógica da degradação e do uso intensivo dos recursos, entre os quais se situa a água potável como um direito humano elementar e requisito fundamental da biodiversidade.

## O abalo ante a certeza da água potável

A sociedade no alvorecer deste século 21 defronta-se com a incerteza do acesso da água potável como um direito universal. A descoberta de que a geração de resíduos a partir do consumo ampliado é uma característica do presente introduz uma nova perspectiva histórica; a possibilidade ampliada de degradação dos recursos hídricos abala o modo de ser, pensar e fabular o mundo. (IANNI, 1997a). A forma do uso intensivo da água e a sua contaminação inserem uma real diferença diante das outras etapas

anteriores do desenvolvimento social. Assim, a crise ambiental, e nela a peculiar crise da água, constitui uma expressão do ciclo atual da expansão do capitalismo como modo de produção, de circulação, de consumo e de descarte dos dejetos. Podemos, mesmo, afirmar que essa crise se constitui, segundo Ianni (1997b, p. 7), num “processo de amplas proporções, envolvendo nações e nacionalidades, regimes políticos e regimes nacionais, grupos e classes sociais, economias e sociedades, culturas e civilizações”.

O fenômeno da degradação ambiental, com consequências econômicas e culturais, suscita significados e expressões diversos sobre os quais têm se desdobrado as abordagens da comunidade científica. Expressões como “aldeia de consumo” e “mercado global de distribuição dos efeitos da degradação” são figuras apropriadas para descrever como metáforas os efeitos perversos da globalização da questão ambiental.

Por aldeia de consumo entende-se a formação de nichos concentrados de apropriação dos bens de consumo em detrimento da carência de outros largos espaços sociais, cujas disjunções não são vencidas nem mesmo com os acelerados sistemas eletrônicos de comunicação. A expressão “mercado de distribuição das sequelas” evoca uma referência a transformações

quantitativas e qualitativas, pois não há fronteiras, tampouco limites espaciais, podendo a degradação atingir qualquer lugar do mundo.

A referência à metáfora significa a vigência de uma encruzilhada, diante da qual a grande questão posta é a viabilidade política e cultural das soluções apontadas por ambientalistas. Diante do conforto afundado em bens supérfluos ou descartáveis e do imperativo de manter a circulação de mercadorias, os governos ficam sem saber o que fazer, ou que direção tomar. Mais ainda, diante das incertezas e riscos não há direção certa, definida, ou que se possa afirmar não insegura em algum dos sentidos. Ou ainda, diante dos limites do ecossistema há processos em curso que podem causar uma catástrofe e, por isso, Altvater (1999, p. 114) argumenta que “a natureza não é do planeta não é uma mercadoria livre. Está sujeita a uma restrição: quanto mais é consumida, mas sua qualidade se deteriora para todos”.

A degradação dos recursos hídricos integra uma totalidade complexa, contraditória, aberta e em movimento, sobre a qual incide uma fragilidade de controle. Giddens (2005b), corroborando com tal posição, afirma que o mundo está em descontrole, num ritmo perverso sustentado pela racionalidade instrumental. A crise em ques-

tão integra um cenário mais amplo do desenvolvimento desigual, combinado e contraditório, tendo portanto o seu encaminhamento atrelado a um projeto com essas dimensões. A dinâmica da busca por qualidade de vida apresenta-se ambígua e não se distribui similarmente entre os setores sociais. A produção de ambiente desequilibrado funda-se num desenvolvimento de produção e consumo desigual, combinado e contraditório. (IANNI, 1997a). Assim, as ações estratégicas visando à preservação da água potável expressam diversidades e singularidades, conflitos e ambiguidades, avanços e recuos.

À medida que a degradação e os riscos se expandem e se aprofundam, tanto novas noções vão povoando as ciências sociais e outras recebem renovadas elaborações quanto novos mecanismos de gestão ambiental emergem, por vezes cindidos de outras formas de articulação do poder vigente na sociedade. À medida que se forma e se desenvolve a sociedade de risco, com sua economia política, sua dinâmica sociocultural, a história do uso dos recursos hídricos passa a ser influenciada e fica subsumida pela retórica universal de que o bem-estar se resume à expansão do consumo. Essa vertente de interpretação vem sendo contestada pelas organizações ambientalistas, por parcela da comu-

nidade científica e pelas declarações sobre meio ambiente da ONU. Todavia, o sistema que produz um montante de dejetos e de poluição de forma inerente às suas atividades também se mantém ativo na incorporação desses novos conceitos à sua dinâmica, de tal modo a diluir a perspectiva crítica emergente.

Essa velocidade de degradação e esgotamento dos recursos hídricos revela-se de forma acentuada nas grandes cidades e regiões metropolitanas, pois nessas há um acentuado cruzamento de relações, processos ambientais e estruturas dos mais diversos tipos, direções e graduações. Os processos que envolvem o uso de recursos naturais com a crise ambiental auferem novos contingenciamentos e, a partir das referências de Giddens (2005b), envolvem as dimensões da política, tecnológica, cultural e simbólica, tanto quanto econômica.

Por fim, há que se considerar ainda, no que se refere à sociedade de risco, seja dos efeitos locais, seja dos enredos globais, as possibilidades da dialética que superem a afirmativa de pensar global e agir local. A perspectiva dialética, seja por meio da representação dos fenômenos ambientais, seja equacionando a racionalidade instrumental, seja ainda diagnosticando as contradições, sugere repensar a história por conta da abrangên-

cia e da complexidade. Entretanto, em face da abrangência e da intensidade da cultura do consumo, temos de lembrar que a dilapidação dos recursos naturais ocorre por conta da atividade econômica, tecnológica, social e cultural.

Existem alguns fenômenos interligados, ou cuja emergência é coincidente: são os fenômenos da cultura de consumo e da globalização, que, por sua vez, estão associados ou conectados com a emergência da crise ambiental como processos que possuem profundos liames.

## Água potável na crise ambiental e a apropriação de um bem de uso coletivo

No contexto de recursos (não)renováveis e de processos (ir)reversíveis em que se envolvem as dimensões do social, cultural, tecnológico e econômico, vários problemas são detectados, dentre os quais a crise ambiental ocasionada pela escassez de recursos naturais não renováveis, de declínio da disponibilidade de água potável ao consumo humano, em cuja crise se coloca em questão a água de acesso universal.

A água constitui elemento intrínseco à existência de todas as ativida-

des humanas e, mais ainda, da biodiversidade, pois, como elemento vital, sem ela não há vida. Para a existência da sociedade faz-se importante recordar os fundamentos, seja da garantia da presença dos elementos ar, água, terra e fogo, seja da construção da cultura sobre essa mesma base garantidora. Nesse contexto fundamenta-se na modernidade um conjunto de direitos que, progressivamente, em razão da escassez ou da restrição ao acesso, incorporaram o direito à água, energia, a um chão sob seus pés, ao ambiente sadio, o que é, em última instância, a concretização do direito à vida. Na compreensão de Altvater (1999), a crise ecológica introduz novidades na agenda e nos desafios da democracia e dos direitos humanos.

Em virtude de sua relevância, a água sempre foi um dos reguladores sociais ou culturais importantes e, inclusive, segundo Petrella (2002), fator determinante das estruturas sociais ao longo dos tempos. O seu domínio tornou-se fonte de poder e desigualdades, quando não objeto de duelos entre comunidades, regionais ou internacionais. No “Manifesto da água” o autor propõe a busca de igualdade, justiça e solidariedade por meio de uma revolução da água contra os figurantes do novo apocalipse por ele denominados “senhores da água”. Na verdade, os senhores da água, como gerencia-

dores das desigualdades persistentes, podem ser classificados pelas categorias de “senhores da guerra”, “do território”, “do dinheiro”, “da tecnologia ou da informação”.

A obtenção de poder pelos senhores da água, em quaisquer de suas categorias, dá-se por meio da propriedade e do controle sobre a água. “A legitimidade de seu poder depende, na maioria das vezes, de sua capacidade de prover acesso [...] às provisões de água para a comunidade sobre a qual exercem sua autoridade, por meio de sistemas de captação, bombeamento, canalização, conservação e manutenção.” (PETRELLA, 2002, p. 60). Existem outros mecanismos de legitimação do poder dos senhores da água, que consistem em somar esforços para o controle das principais fontes de água. Esses setores torcem para que a escassez da água prossiga a largos passos, pois isso alarga a ênfase econômica e a mercantilização do consumo humano.

Os senhores da guerra possuem na concorrência ou na disputa pelos recursos hídricos o seu pilar de ação: “São aqueles cujo poder e sobrevivência depende continuamente de conflitos violentos ou até mesmo de guerras entre rivais, entre estados ou, no mesmo estado, sobre usos concorrentes de água.” (PETRELLA, 2002, p. 62). Existem outros mecanismos de

legitimação do poder desses senhores, quando, por exemplo, se sucedem os conflitos entre etnias ou nações, os conflitos gerados internamente às nações com fonte deficiente desse recurso natural, os conflitos na determinação dos usos entre os diversos setores e os processos de desregulamentação que enfraquecem os mecanismos de controle societal.

O autor identifica, ainda, os “senhores do dinheiro”, identificados pela sobreposição da economia à política e pela ênfase mercadológica em oposição aos direitos humanos. Enfim, são “aqueles cujo poder e sobrevivência dependem do acesso à água e daquela rejeição à solidariedade que está implícita na distribuição desigual dos bens e serviços gerados pela água”. (PETRELLA, 2002, p. 63). Hoje, esses senhores do dinheiro são as forças que pressionam pela privatização dos sistemas reguladores da água mundo afora e articulam mecanismos de privatização lenta e gradual dos mais diferentes usos da água, desde energia, agricultura, setor urbano.

E por “senhores da tecnologia” entende-se “aqueles cujo poder e sobrevivência dependem da fé no imperativo tecnológico [...] e da noção de que o progresso humano se origina no progresso social, que depende do econômico”. (PETRELLA, 2002, p. 63). Todos esses aspectos são condiciona-

dos pelo progresso tecnológico, cuja perspectiva está direcionada sempre para a evolução, na direção do melhor para a vida humana. Ainda, diante da degradação dos recursos hídricos e da biodiversidade, afiançam que a tecnologia dará conta de todas as formas de degradação impostas aos recursos hídricos.

As atividades desses senhores encontram-se em movimento diametralmente oposto ao da promulgação, promoção, garantia e efetivação dos direitos de cidadania. Se há uma ampliação para o seu espaço de atuação, com incremento das desigualdades, isso se deve ao fenômeno da desregulamentação no campo político, da racionalidade instrumental e da debilidade do exercício da democracia. Nesse sentido, embora abundante em nosso território, no aspecto jurídico legal e na ótica da cidadania, a água potável constitui-se em bem ambiental de valor inestimável e limitado. Por “bem ambiental” entendemos “o valor difuso, imaterial ou material que serve de objeto a relações jurídicas de natureza ambiental”. (PIVA, 2000, p. 114). Por “valor difuso” compreendem-se os interesses transindividuais de natureza indivisível de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato.

## Os mecanismos de garantias políticas

Em que pese à gênese e à manutenção de conflitos proporcionados pelos senhores da guerra em torno dos recursos hídricos como forma de poder, precisamos pensar que o objetivo de toda e qualquer legislação que regulamente o direito à água deve ser garantir a obtenção de um equilíbrio entre o desenvolvimento do indivíduo ou da sociedade e a totalidade dos recursos ambientais, bem como a sua preservação ao longo das gerações. O debate sobre a legislação ambiental aprofunda-se em complexidade em razão da propriedade, da produção e circulação que incide sobre a qualidade da água potável, especialmente como forma de controle sobre os usos da água. Em todas as metrópoles brasileiras estão presentes “os senhores” nomeados por Petrella (2002), especialmente no aprofundamento do conflito entre a produção de resíduos na produção, circulação, consumo e degradação da água potável, o que tem levado a situação a ultrapassar o limite dos padrões adequados de acordo com organismos sanitários.

A gestão da crise da água, segundo Tucci (2002), passa pelo desenvolvimento científico e tecnológico com capacidade de inovar e entender o am-

biente a partir das relações com o desenvolvimento socioeconômico. Esse encaminhamento se encontra envolto numa ambiguidade, pois é com o desenvolvimento científico e econômico, via aumento da produção e circulação de mercadorias, que se assevera a degradação ambiental, ou seja, convoca-se para salvar o ambiente quem está na origem da degradação. Ao mesmo tempo, há de se convir que uma solução fora do campo científico possui baixa condição de viabilidade.

A crise ambiental conduz a pressões sobre a esfera estatal para a regulamentação do direito de uso e acesso à água, bem como à elaboração de programas de gestão sustentável dos recursos hídricos. Dito de outra forma, aliado à ação dos cidadãos por meio de instrumentos e mecanismos próprios, a regulamentação do direito de uso e acesso à água pretende contribuir substantivamente para manter programas de gestão sustentável dos recursos hídricos. Na realidade, há um confronto de imperativos.

[...] significa que a água deve servir principalmente para satisfazer as necessidades essenciais da coletividade e que o direito de usar a água está diretamente ligado ao dever de manter os recursos hídricos. Em teoria, esse princípio também está começando a ser aceito ao redor do mundo e a ser considerado fundamental para o gerenciamento integrado e sustentável dos recursos naturais: não deve haver uso sem conservação. (PETRELLA, 2002, p. 65).

A gênese da questão ambiental e os ensaios da legislação situam-se na década de 1980. Todavia, a década de 1990 registra a difusão do conceito de desenvolvimento sustentável e da Agenda 21, na qual emerge a legislação sobre os recursos hídricos. No que diz respeito aos aspectos institucionais, a década de 1990 foi promissora, pois foi criada a Secretaria Nacional de Recursos Hídricos dentro do Ministério do Meio Ambiente; na sequência, houve um avanço com a promulgação da Lei de recursos Hídricos ao englobar os princípios ambientais da Agenda 21. A temática da água é tratada no cap. 18 da Agenda 21, cujos princípios são apropriados pela legislação, a fim de atentar para a efetivação da geração dos direitos humanos ligados ao meio ambiente saudável. Todavia, a legislação não gerou um movimento de controle eficaz do ciclo da contaminação advindo do setor urbano.

A maioria dos Estados brasileiros também aprovou legislação similar, num processo em que se vem promovendo o intuito de gerenciamento dos recursos hídricos por meio de comitês de bacias e outros órgãos de gestão. Com atribuições de implementação dos instrumentos de gestão, foi criada em 2000 a Agência Nacional de Águas. O debate extenso introduz uma visão integrada dos recursos hídricos, pela qual se destacam as possi-

bilidades ou urgência de preservação e os condicionantes econômicos e culturais da contaminação da água.

Em obediência aos preceitos constitucionais, a legislação brasileira instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos (lei nº 9.433/1997), que considera a água como um bem de domínio público, limitado e dotado de valor econômico. Por força de lei, a água integra o direito (nos termos do *caput* do art. 225 da Constituição Federal) que “todos têm ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida das presentes e futuras gerações”. Assim, está posta a subserviência dos usos da água aos mecanismos de preservação do bem coletivo, bem como se evidencia a percepção de que, se a saúde humana está diretamente relacionada ao acesso básico e seguro da água, está condicionada a um meio ambiente sadio.

Por “domínio público” entende-se a parcela dos bens nacionais que é afetada imediatamente pelo gozo e serviço comum dos cidadãos. O domínio público da água, afirmado pela Lei de Política Nacional de Recursos Hídricos, não transforma o poder público federal e estadual em proprietários da água, mas torna-os gestores desse bem no interesse coletivo. A água, para a legislação brasileira, não faz parte do patrimônio privado do poder

público, pois não é passível de alienação. O art. 18 da lei nº 9.433/1997 determina que “a outorga não implica a alienação parcial das águas que são inalienáveis, mas simples direito de seu uso”.

Quanto aos objetivos da Política Nacional de Recursos Hídricos, encontramos uma alusão ao relatório da ONU *Nosso futuro comum*, por meio do enunciado do conceito de desenvolvimento sustentável, bem como ecoam as deliberações da Rio-92. Nesse sentido, há recomendações construídas, entre outros, nos termos do art. 2º da lei: a) assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água em padrões e qualidade adequados aos usos e b) a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, com vistas ao desenvolvimento sustentável. A utilização racional e integrada dar-se-á por meio dos planos de gestão dos recursos hídricos, que se darão por meio das bacias hidrográficas, sendo sua gestão descentralizada, com a participação do poder público, dos usuários e das comunidades. Até o momento os comitês instituídos para a gestão constituem um ganho político formal, uma vez que se tem demonstrado tênues na viabilização de suas deliberações.

No aspecto formal, a legislação brasileira vai ao encontro do “Manifesto da água”, eis que visa à igualda-

de, à justiça e à solidariedade desse recurso natural essencial à biodiversidade e, como tal, a todas as formas de vida. O acesso à água é um direito fundamental vinculado ao direito à vida; como tal, a regulamentação possui as peculiaridades próprias.

Ter acesso à água, no entanto, não é uma questão de escolha. Todos precisam dela. O próprio fato de que ela não pode ser substituída por mais nada, faz da água um bem básico que não pode ser subordinado a um único princípio setorial de regulamentação, legitimação e valorização; ela se enquadra nos princípios do funcionamento da sociedade como um todo. Isso é precisamente aquilo que se chama de um bem social, um bem comum, básico a qualquer comunidade humana. (PETRELLA, 2002, p. 84).

Considerando as particularidades da esfera pública, o Estado ampliado como permeado de conflitos de interesse, não sabemos afirmar até que ponto ou momento os preceitos legais do Estado brasileiro irão resistir às pressões do mercado internacional dos senhores da água, dentre esses, principalmente, os senhores do dinheiro. Segundo Petrella (2002), sendo a água compreendida como um patrimônio cultural coletivo, cabe aos cidadãos, dentro do seu espaço de ação, descobrir, criar e implementar soluções sustentáveis para seu gerenciamento, desde o nível local, nacional e nas relações internacionais.

## Privatização dos serviços de abastecimento: um alerta sobre a apropriação dos recursos hídricos e a usurpação do bem ambiental

Nesse contexto do uso intensivo, da degradação superficial e subterrânea e de escassez dos recursos hídricos, a água torna-se mercadoria e a privatização de seu gerenciamento aparece como prioridade na pauta de discussão. Isso ocorre em razão do aumento da escassez da água potável e, em consequência, da franca expansão da indústria da água, com a apropriação para o interesse mercantil. Esse debate é também uma ressonância do declínio do Estado de direito e de uma cultura democrática que ratifica o empenho no sentido inverso às desigualdades.

Petrella denuncia em seu manifesto que o controle sobre a exploração, uso e distribuição da água concentra-se nas mãos de praticamente quatro empresas.<sup>2</sup> Alguns países latino-americanos experimentam as consequências da privatização dos serviços de água e a posterior contestação da pressão popular, uma vez que o discurso outrora não se transformou em realidade.

O fato determinante e propulsor da próspera indústria da água, com certeza, é a propagação do imaginário da escassez do recurso natural, ocultando a perspectiva de que o acesso à água de consumo no cotidiano tende a ficar mais dispendiosa para o usuário. Prova disso é que os setores de classe média já se convenceram de comprar água em pequenas proporções e, assim, a indústria da água engarrafada continuará se expandindo vertiginosamente.

Nesse contexto, Shiva (2006) critica, com toda a razão, o papel do Banco Mundial e da Organização Mundial do Comércio no controle corporativo da água. Interessados somente na lucratividade e no poder advindos do controle da água, organismos internacionais, como o Banco Mundial, têm financiado de forma obscura, por meio de legitimações provocadas pela força e poder coercitivos não emanados dos Estados nacionais, os projetos de infraestrutura e saneamento básico dos países em desenvolvimento.

A transformação da água em mercadoria subverteu o controle comunitário das reservas desse recurso. Tornaram-se cada vez mais frequentes as políticas impostas pelo Banco Mundial e por regras de liberalização do comércio desenvolvidas pela OMC, no sentido de criarem a cultura de Estados-corporações, com o que os

Estados entregarão às grandes corporações mundiais o controle sobre a exploração dos recursos hídricos. Onde há escassez de recursos naturais interesses empresariais transformam a crise ecológica e a proposta de desenvolvimento sustentável num mercado de recursos escassos e altamente rentáveis.

Outro fato importante a ser levantado para o debate em curso é a dupla abordagem das parcerias público-privado, visando à gestão dos recursos hídricos em situação de previsível calamidade pública.

1) Em uma ótica, as parcerias reverberam a perversa lógica do mercado financeiro porque os arranjos das parcerias público-privadas, em geral, vinculam a utilização de fundos públicos na privatização de bens públicos. Essas parcerias ocorrem frequentemente no setor de construção ou gerenciamento de infraestruturas de serviços básicos à população, entre outras a telefonia, abastecimento de água e saneamento, energia, rodovias, coleta de lixo.

Parcerias público-privado proliferaram sob o pretexto de atrair capital privado e refrear o emprego no setor público. O Banco Mundial estima que serão necessários seiscentos bilhões de dólares de investimentos em projetos de infraestrutura. No entanto, a privatização da água, é um resultado possível das políticas, não um desfecho inevitável. (SHIVA, 2006, p. 110).

Num primeiro momento, o mercado cria uma onda (na maioria das vezes fictícia) de desmoralização dos serviços públicos, divulgando que a empresa pública não possui competência para prestar um serviço de qualidade à população. Considerando a crise fiscal do Estado, a burocracia e a diversidade dos serviços públicos existentes, a avaliação das parcerias não é uniforme, pois em algumas cidades brasileiras houve a concessão dos serviços de abastecimento da água sem, no entanto, serem verificadas as mazelas apontadas a propósito da privatização. Uma particularidade que é possível apontar diz respeito à amplitude do empreendimento e à relativa possibilidade de acesso da comunidade sobre o controle da qualidade dos serviços prestados.

Não existe, contudo, certeza alguma de que as empresas privadas, que têm como prioridade a geração de lucro, sejam mais responsáveis do que as públicas e de que irão prestar um serviço à população de forma mais eficiente e com a possibilidade de um custo menor. Pelo contrário, especialmente se pensarmos na questão da telefonia, nosso sonho por serviços mais eficientes, ágeis e a um custo reduzido foi por terra há tempo. Fomos jogados de forma totalmente desprotegida nas mãos (ou braços, como se queira) das operadoras formadas por corporações

transnacionais, que objetivam apenas alcançar suas metas econômicas, deixando seus bilhões de usuários ligados a sistemas de autoatendimento que não satisfazem às necessidades reclamadas.

Infelizmente, a erosão dos direitos à água é agora um fenômeno global. (SHIVA, 2006). A privatização, como também a degradação progressiva e de diversas formas da água potável disponível para os usos cotidianos, não afeta apenas o direito democrático com relação ao recurso natural, mas afeta, inclusive, direitos trabalhistas, a proposição de políticas públicas, bem como os sistemas locais de água e o saneamento. Na medida em que há a privatização, a regra básica de qualquer empresa é maior lucratividade no menor período possível. O conjunto de problemas apontados não pode ser visto apenas como externalidades ao processo em destaque. A lucratividade em primeiro plano é nada mais do que a usurpação do recurso natural indispensável à vida.

2) Em outra ótica de interpretação situa-se a perspectiva de gestão partilhada dos recursos hídricos, com o estabelecimento de responsabilidades dos usuários, como o tratamento de efluentes e a cobrança pelo uso das águas dos rios e lagos. Nessa ótica se situam, de modo particular, os especialistas na área da gestão ambiental

como mecanismo de superação da crise instaurada. Entende-se que os comitês gestores atuam como parcerias e podem estimular usos sustentáveis, desembocando na proposta de cobrança pelo uso da água para, dessa forma, obter expedientes para a preservação e recuperação. Há processos em andamento para a cobrança pelo uso da água no rio Paraíba do Sul (São Paulo e Rio de Janeiro) e no estado do Ceará.

Os usuários mais resistentes à cobrança pelo uso da água e à responsabilidade pelo tratamento das formas de poluição têm sido do setor agrícola, ao contrário do setor industrial, que, de alguma forma, incorporou a legislação ambiental. (TUCCI, 2002). As companhias de abastecimento também entram nessa perspectiva, podendo ser cobradas na sua responsabilidade de dar conta dos dejetos líquidos. O maior risco para o sucesso da proposta é a capacidade de articulação entre os atores para dirimir conflitos (sem a concordância dos atores, ações judiciais podem borrar o processo) e no sistema de gerenciamento dos recursos coletados (como ter certeza de que serão destinados em benefício da bacia).

## Considerações finais

A contemporaneidade caracteriza-se pela existência do risco construído, que se tornou elemento constitutivo na vida da sociedade, a qual passa a desfrutar de uma infinidade de possibilidades ao mesmo tempo em que se coloca diante de mecanismos de destruição. O medo e a insegurança se localizam entre as certezas que de maneira constante expõem os indivíduos a um conjunto amplo de produtos e de situações de risco. Existe um maior volume de informações disponíveis e consumidas, inclusive para compreender as circunstâncias cada vez mais de incerteza e arriscadas, tanto quanto desconhecidas ou imperceptíveis.

O fenômeno intensificado e ampliado da crise ambiental mexeu com nossa forma de ver, pensar, confabular e reiterar as relações sociais e o lugar dos recursos naturais da economia à cultura. Se o mundo se apresenta literalmente em descontrole, isso se deve ao fato de estar regido pela lógica do desenvolvimento econômico a qualquer custo, do mito da segurança alicerçado na persistência das desigualdades, das incertezas fabricadas pela inevitabilidade da tecnologia e da subversão das dimensões simbólicas ao consumo. A própria crise ecológica, ocasionada pela escassez de

recursos naturais, como a água, é vista como uma oportunidade não apenas de domínio dos mais fortes, mas de lucratividade, de poder. Ao mesmo tempo, a degradação ou uso excessivo de um recurso com seu ritmo próprio de reposição apresenta-se com irracionalidade dentro da predominância da racionalidade instrumental. Ocorre neste particular outra ambiguidade, pois, com o sentido inverso, ou para acalmar a “chacina humana” pela barbárie difusa, estão os tratados, pactos e declarações de boas intenções, como os direitos humanos.

Diante da abundância de água doce no território brasileiro, conclui-se que a escassez é relativa de acordo com o grau de degradação ou em virtude da variação temporal e espacial. Existem regiões mais vulneráveis, como o Nordeste e as metrópoles, onde a população sofre de uma moderada a grave falta de água potável, resultante da escassez quantitativa ou qualitativa.

Embora existam pressões em todos os sentidos, oriundas especialmente das agências internacionais e do setor financeiro especulativo, para a defesa do direito a ter direitos, os Estados nacionais não podem se entregar passivamente aos anseios dessas e promover a privatização de bens e serviços essenciais à população. A

água potável é elemento indispensável à vida, devendo seu acesso, portanto, ser declarado e considerado como um direito fundamental, não passível de apropriação ou de alienação privada.

Pelos subterfúgios utilizados no contexto da globalização econômica e cultural, muitas vezes as aparências, maquiadas, dadas pelo mercado podem seduzir a maioria da população, que não consegue observar o que está por detrás daquela bela e sedutora maquiagem. No entanto, o papel do Estado de direito consiste em evitar que o cidadão seja mentirosamente persuadido, trazendo-o, assim, para a luta pela não privatização da água. A contestação de atores sociais revela que não encararam a proposta de privatização dos serviços de água e saneamento como sendo algo inevitável. Embora a privatização faça parte dos interesses dos financiamentos internacionais, é uma possibilidade e, como tal, pode vir a não se realizar em decorrência de outras opções. Nesse sentido, as circunstâncias ao final da primeira década do século 21 revelam algumas mudanças em relação ao período anterior, pois diversas formas de gestão em nível local estão em busca de recursos para minorar a situação trágica de bacias que percorrem regiões metropolitanas.

# Unequal appropriation of natural good and the fight for effectiveness of the right for the water

## Abstract

The following study has as a main goal to demonstrate, in an incipient way a discuss between the appropriation of the water as a natural good , a right of all people according to the federal constitution, however, with the context of the globalization of interests and of the nature itself. This study begins with the analysis of ambiental risk that emerges in a society of consumption, as well as the expansion of information, in other words are the human activities themselves that initiate the consequences of a society of risk, in a social and environmental point of view. A brief characterization of the conditions were made so that in a society of consumption can be possible to make universal a request to new rights, including to promote the utopia of water as a natural good for the population. In Brazil, as well as in the Latin America, there is a long, but not much known knowledge social process of access of water resources and the finding of perspectives to new inequalities. Finally, it was observed the issue of the drinking water as a

natural good in increasing scarcity related to the accelerated process of degradation, in a local and global way, generating conflicts of unpredictable extensions. Considering a society fed by the logic of commodification of all things and relevant dimensions of the human life, it was analyzed problems caused because of that possible commodification, as well as the privatization of the services of provision, even the discussion about the privatization of water services of provision have not been put into discussion it seems relevant an alert about the appropriations of water resources and the usurpation of the environmental good as a commercial use.

*Key words:* Water. Appropriation of natural resources. Good of common usage. Commodification.

## Notas

- <sup>1</sup> Há uma crescente interdependência mundial, com o advento de uma consciência planetária, exemplificada pelos direitos humanos e pelas questões ambientais e que se gesta de forma concomitante com os avanços dos meios de comunicação e da rede virtual, bem como a cultura e economia transnacionais.
- <sup>2</sup> Dentre as quais duas francesas, que são consideradas as gigantes do mercado mundial. Para demonstrar o preocupante quadro, traz o caso da francesa La Lyonnaise, a qual detém em alguns países o percentual de 100% do capital da água. Isso ocorreu em razão da privatização dos sistemas de captação,

tratamento e distribuição de águas, como é o caso de 100% das cidades da Bélgica, da Austrália, do Reino Unido e da China, entre outras. (PETRELLA, 2002, p. 102-103).

## Referências

- ALVATER, Elmar. Os desafios da globalização e da crise ecológica para o discurso da democracia e dos direitos humanos. In: HELLER, A. et al. *A crise dos paradigmas em ciências sociais e os desafios para o século XXI*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999. p. 109-153
- BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; SCOTT, Lash. *Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. São Paulo: Editora da Universidade Paulista, 1997.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. In: *Coletânea de legislação ambiental*. São Paulo: RT, 2007.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 9.433 de 8 de janeiro de 1997. In: *Coletânea de legislação ambiental*. São Paulo: RT, 2007.
- GIDDENS, Anthony. *As consequências da modernidade*. Trad. de Raul Fiker. São Paulo: Editora Unesp, 1991.
- \_\_\_\_\_. *Sociologia*. 6. ed. Porto Alegre: Artmed, 2005a.
- \_\_\_\_\_. *Mundo em descontrole: o que a globalização está fazendo de nós*. 4. ed. Rio de Janeiro: Record, 2005b.
- GUIVANT, Júlia. As trajetórias das análises de risco: da periferia ao centro da teoria social. *BIB*, Rio de Janeiro, n. 46, p. 3-37, 1998.
- HERCULANO, Selene. *Riscos e desigualdade social: a temática da justiça ambiental e sua construção no Brasil*. In: ENCONTRO DA ANPPAS, I, Indaiatuba, São Paulo, 2002. *Anais...*
- IANNI, Octávio. *Teorias da globalização*. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997a.
- \_\_\_\_\_. *A era do globalismo*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997b.
- PETRELLA, Ricardo. *O manifesto da água: argumentos para um contrato mundial*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.
- PIVA, Rui Carvalho. *Bem ambiental*. São Paulo: Max Limonad, 2000.
- TUCCI, Carlos E. M. Recursos hídricos. In: CAMARGO, A. et al. (Org.). *Meio ambiente Brasil: avanços e obstáculos pós-Rio-92*. São Paulo: Estação Liberdade, Instituto socioambiental; Rio de Janeiro: FGV, 2002
- SHIVA, Vandana. *Guerras por água: privatização, poluição e lucro*. São Paulo: Radical Livros, 2006.