

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

WATERLAT GOBACT *NETWORK* **WORKING PAPERS**

**Politics of inequality in the urban water cycle: experiences from
Argentina, Brazil**



Vol. 5, N° 3

(In Portuguese and Spanish)

Newcastle upon Tyne and Buenos Aires, September 2018

Cover picture: Aqueduct in the city of Guadalajara, Jalisco, Mexico, inaugurated in 1903.

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



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

WATERLAT-GOBACIT NETWORK WORKING PAPERS

Vol. 5, N° 3

Thematic Area Series

Thematic Area 3
Urban Water Cycle and Essential Water Services

Politics of inequality in the urban water cycle: experiences from
Argentina and Brazil

José Esteban Castro (Ed.)
Newcastle upon Tyne and Buenos Aires, September 2018



WATERLAT-GOBACIT Research Network

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

E-mail: waterlat@ncl.ac.uk

Web page: www.waterlat.org

WATERLAT-GOBACIT NETWORK Working Papers

General Editor

Jose Esteban Castro

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

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



ISSN 2056-4856 (Impreso)

ISSN 2056-4864 (En línea)

Cuadernos de Trabajo de la Red WATERLAT-GOBACIT

Vol. 5, N° 3

Serie Áreas Temáticas

Área Temática 3

El Ciclo Urbano del Agua y los Servicios Públicos Esenciales

**Políticas de desigualdad en el ciclo urbano del agua:
experiencias de Argentina y Brasil**

José Esteban Castro (Ed.)

Newcastle upon Tyne y Buenos Aires, septiembre de 2018



Thematic Area Series

TA3 – Urban Water Cycle and Essential Water Services

Title: Politics of inequality in the urban water cycle: experiences from Argentina and Brazil.

Corresponding Editor:

José Esteban Castro
Emeritus Professor,
Newcastle University
Newcastle upon Tyne,
United Kingdom
E-mail: esteban.castro@ncl.ac.uk

Corresponding authors:

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

Serie Áreas Temáticas

AT3 – El Ciclo Urbano del Agua y los Servicios Públicos Esenciales

Título: Políticas de desigualdad en el ciclo urbano del agua: experiencias de Argentina y Brasil.

Editor Correspondiente:

José Esteban Castro
Profesor Emérito,
Newcastle University
Newcastle upon Tyne,
Reino Unido
E-mail: esteban.castro@ncl.ac.uk

Autores Correspondientes:

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

Tabla de Contenidos

	Page
Presentation	1
Presentación	3
Artigo 1 - "Acesso desigual à água e vulnerabilidade ambiental na Região Metropolitana do Rio de Janeiro: um estudo de caso a partir de Queimados"	5
<i>Suyá Quintslr, Antonella Maiello and Ana Lúcia Britto</i>	
Artigo 2 - "Água: mercadoria, bem comum ou direito? Algumas contradições na implementação da política pública de direitos humanos de acesso à água e ao saneamento"	31
<i>Marcelo Aversa, Vanessa Lucena Empinotti and Jeroen Johannes Klink</i>	
Artigo 3 - "A água como bem "comum": um olhar para a crise hídrica na metrópole paulista, São Paulo, Brasil"	53
<i>Ana Paula Fracalanza and Mariana Gutierrez Arteiro da Paz</i>	
Artículo 4 - "Aportes teórico-metodológicos para el análisis de la política urbana como forma de lucha social. Agua y saneamiento, entre siglos"	74
<i>Ana Núñez</i>	

Presentation

This issue is part of the activities of the WATERLAT-GOBACIT Network's Thematic Area 3 (TA3), the Urban Water Cycle and Essential Public Services (<http://waterlat.org/thematic-areas/ta3/>). TA3 brings together academics, students, professionals working in the public sector, workers' unions, practitioners from Non-Governmental Organizations, activists and members of civil society groups, and representatives of communities and users of public services, among others. The remit of this TA is broad, as the name suggests, but it has a strong focus on the political ecology of urban water, with emphasis on the politics of essential water services. Key issues addressed within this framework have been the neoliberalization of water services, social struggles against privatization and mercantilization of these services, the politics of public policy and management in the sector, water inequality and injustice in urban areas, and the contradictions and conflicts surrounding the status of water and water services as a public good, as a common good, as a commodity, as a citizenship right, and more recently, as a human right.

The issue features four articles, three covering topics from Brazil, in Portuguese, and one from Argentina, in Spanish. Article 1 is authored by Suyá Quintslr, Antonella Maiello, and Ana Lúcia Britto, from the Federal University of Rio de Janeiro, and addresses the situation of unequal access to water and environmental vulnerability more generally in the Rio de Janeiro Metropolitan Region. The article is based on research carried out in Queimados municipality, in the Baixada Fluminense, as part of the Network's DESAFIO Project (<http://waterlat.org/projects/desafio/>), which was developed between 2013 and 2015. Article 2 was authored by Marcelo Aversa, Vanessa Lucena Empinotti, and Jeroen Johannes Klink, from the Federal University of the ABC in Sao Paulo. It presents a critical discussion of the notion of human right to water adopted by the International System of Human Rights, exposing the contradictions of the concept and of the normative structure behind it, which among other issues simultaneously promotes the human right to water and water privatization as a possible option. The authors also emphasise the contradictions between the privatization-friendly approach to the human right to water promoted by international organizations and national governments and the "philosophy of Living in Plenitude (Buen Vivir)" grounded on Andean indigenous cultures, which inspired pioneering constitutional reforms on this issue in Ecuador and Bolivia.

Article 3, by Ana Paula Fracalanza and Mariana Gutierrez Arteiro da Paz, from the University of Sao Paulo, focuses on the "crisis of water governance" reflected in the catastrophic water shortages affecting the metropolitan regions of the State of Sao Paulo since 2014. The authors emphasise the contradictions in the urban politics of water and sanitation services, particularly in the Sao Paulo Metropolitan Region, where these services are run on a commercial basis. Among other issues, the article discusses the deepening of the conditions of vulnerability, inequality and injustice affecting the poorer sectors of the population, which according to the authors are caused by the dominant capitalist approach to water management and the lack of implementation of democratic principles and mechanisms enshrined in the 1988 Constitution, such as effective social participation in the control and monitoring of the management of essential services. Article 4 was authored by Ana Núñez, from the National University of Mar del Plata, Argentina, and proposes a critique of prevailing approaches to

public-policy analysis using examples from the history of water and sanitation services in Argentina. The author argues that there is a need to transcend what she terms “the hegemonic academic literature that places emphasis on the techno-bureaucratic and physical aspects of management” and proposes to focus on how public policies are generated and developed, giving analytical pre-eminence to the study of these policies “as a process and an instrument of social struggle” in the context of a capitalist social order grounded on the production and reproduction of social inequalities.

The topics covered by the four articles are of the highest relevance. They address problems that are among the key factors accounting for the failure in meeting the 2015 Millennium Development Goals for water and sanitation services, and contribute to the ongoing debates about the obstacles and opportunities that we face in relation to the new challenges set by the 2030 Sustainable Development Goals, which aim to universalise the access to water, sanitation and hygiene. We wish you all a pleasant and fruitful reading.

Jose Esteban Castro

General Editor and Issue Editor

Newcastle upon Tyne and Buenos Aires, September 2018

Presentación

Este número es parte de las actividades del Área Temática 3 de la Red WATERLAT-GOBACIT (AT3), el Ciclo Urbano del Agua y los Servicios Públicos Esenciales (<http://waterlat.org/es/areas-tematicas/at3/>). El AT3 reúne académicos, estudiantes, profesionales que trabajan en el sector público, sindicalistas, especialistas de Organizaciones no Gubernamentales, activistas y miembros de grupos de la sociedad civil, y representantes de comunidades y de usuarios de los servicios públicos, entre otros. El alcance temático de esta AT es amplio, como lo sugiere el nombre, pero su foco central es la ecología política del agua urbana, con énfasis en la política de los servicios públicos esenciales. Algunos de los aspectos clave que abordamos en este marco han tenido que ver con temas como la neoliberalización de los servicios relacionados con el agua, las luchas sociales contra la privatización y la mercantilización de estos servicios, las políticas, las políticas públicas y la gestión en el sector, la desigualdad y la injusticia en relación al agua en las áreas urbanas, y las contradicciones y conflictos que rodean al agua y a los servicios relacionados con el agua considerados como bien público, como bien común, como mercancía, como un derecho de ciudadanía y, más recientemente, como un derecho humano.

El número incluye cuatro artículos, tres que cubren temas de Brasil, en portugués, y uno de Argentina, en español. El Artículo 1, a cargo de Suyá Quintslr, Antonella Maiello, y Ana Lúcia Britto, de la Universidad Federal de Río de Janeiro, trata la situación de acceso desigual al agua y de la vulnerabilidad ambiental en general que afecta la Región Metropolitana de Río de Janeiro. El artículo se basa en Investigación realizada en la municipalidad de Queimados, en la Baixada Fluminense, que fue parte de DESAFIO (<http://waterlat.org/es/proyectos/desafio/>), un proyecto de la Red desarrollado entre 2013 y 2015. El Artículo 2 fue escrito por Marcelo Aversa, Vanessa Lucena Empinotti y Jeroen Johannes Klink, de la Universidad Federal del ABC en San Pablo. El trabajo presenta una discusión crítica de la noción de derecho humano al agua adoptado por el Sistema Internacional de Derechos Humanos y expone las contradicciones del concepto y de la estructura normativa en que se sustenta, ya que entre otros asuntos promueve simultáneamente el derecho humano al agua y la privatización del agua como opción posible. Los autores también enfatizan las contradicciones entre este enfoque del derecho humano al agua que admite la privatización, promovido por las organizaciones internacionales y los gobiernos nacionales, y la filosofía del Buen Vivir derivada de las culturas indígenas andinas, que inspiró reformas constitucionales pioneras en el tema en Ecuador y Bolivia.

El Artículo 3, a cargo de Ana Paula Fracalanza, de la Universidad de San Pablo y Mariana Gutierrez Arteiro da Paz, del Instituto Nacional de Investigación Espacial, San Pablo, aborda el tema de la "crisis de la gobernabilidad del agua" reflejada en los catastróficos episodios de falta de agua que afectan a las regiones metropolitanas del Estado de San Pablo desde el año 2014. Las autoras enfatizan las contradicciones en las políticas urbanas de agua y saneamiento, particularmente en la Región Metropolitana de San Pablo, en donde estos servicios son gestionados sobre principios mercantiles. Entre otros temas, el artículo discute la profundización de las condiciones de vulnerabilidad, desigualdad e injusticia que afectan a los sectores más pobres de la población, problemas que según las autoras están siendo causados por el enfoque capitalista dominante que

caracteriza a la gestión del agua y por la falta de implementación de los principios y mecanismos democráticos que habían sido consagrados en la Constitución de 1988, tales como la participación social efectiva en el control y monitoreo de la gestión de los servicios esenciales. El Artículo 4, escrito por Ana Núñez de la Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina, propone una crítica de los enfoques prevalecientes en el análisis de políticas públicas, utilizando ejemplos de la historia de los servicios de agua y saneamiento en Argentina. La autora argumenta que existe una necesidad de trascender lo que denomina “la literatura hegemónica que coloca el énfasis sobre los aspectos tecno-burocráticos y físicos de la gestión” y propone centrar la investigación en explicar cómo se generan y desarrollan las políticas públicas, dando preeminencia analítica al estudio de estas políticas “como un proceso y un instrumento de la lucha social” en el contexto de un orden capitalista fundado en la producción y reproducción de desigualdades sociales.

Los temas cubiertos en los cuatro artículos son de la mayor relevancia. Los trabajos abordan problemas que se encuentran entre los principales factores que dan cuenta del fracaso experimentado en relación a las Metas de Desarrollo del Milenio para los servicios de agua y saneamiento, que debieron lograrse en el año 2015, y contribuyen a los debates sobre los obstáculos y oportunidades que confrontamos en relación a los nuevos desafíos establecidos por los Objetivos de Desarrollo Sostenible a cumplirse en el año 2030, que se proponen universalizar el acceso al agua, al saneamiento y a la higiene. Les deseamos una placentera y fructífera lectura.

José Esteban Castro

Editor General y del Número

Newcastle upon Tyne y Buenos Aires, septiembre de 2018

Artigo 1

Acesso desigual à água e vulnerabilidade ambiental na Região Metropolitana do Rio de Janeiro: um estudo de caso a partir de Queimados

Suyá Quintslr¹ - Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR), Universidade Federal de Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, Brasil

Antonella Maiello² - Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR), Universidade Federal de Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, Brasil

Ana Lúcia Britto³ - Programa de Pós-graduação em Urbanismo (PROURB), Universidade Federal de Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, Brasil

Resumo

A redução da pluviosidade nos anos de 2014-2015 animou o debate sobre a escassez de água no Sudeste brasileiro, incluindo a Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ). O problema do acesso à água na periferia metropolitana, entretanto, não é recente. O presente artigo busca compreender os processos que resultam em situações de vulnerabilidade em relação ao acesso à água na RMRJ, a partir de um estudo de caso no município de Queimados, RJ. O estudo empregou uma metodologia qualitativa, envolvendo análise documental, observação, entrevistas e aplicação de questionários ao longo de 18 meses. O objetivo foi identificar e problematizar os processos de produção e reprodução das desigualdades ambientais na metrópole, com foco no acesso diferencial à água. Os resultados sugerem que as decisões de política pública acerca dos sistemas de abastecimento têm reforçado a situação de exclusão social, dificultando o acesso a um recurso ambiental essencial a uma população igualmente privada de recursos econômicos e políticos.

Palavras-chave: Vulnerabilidade; desigualdade ambiental; acesso à água; Região Metropolitana do Rio de Janeiro; Baixada Fluminense.

Recebido: abril de 2018

Aceito: julho de 2018

1 E-mail: suya@ippur.ufrj.br.
2 E-mail: antonellam@ippur.ufrj.br.
3 E-mail: anabrittoster@gmail.com.

Abstract

The reduced rainfall in 2014-2015 raised the question of scarcity of water supply in Southeastern Brazil, including the Rio de Janeiro Metropolitan Area (RMRJ). Problems of access to water in the metropolitan periphery are not new. This article seeks to understand the processes underpinning situations of vulnerability related to water access in the RMRJ, focusing on a case study carried out in Queimados municipality, RJ. The study applied a qualitative methodology involving analysis of documentation, observation, interviews, and a survey, and took 18 months. The objective was to identify and problematize the processes of production and reproduction of environmental inequalities in the metropolis, with a focus on the differential access to water. The results suggest that policy decisions about water supply systems have reinforced the situation of social exclusion, making difficult the access to an essential environmental resource for a population that is also deprived of economic and political resources.

Keywords: Vulnerability; environmental inequality; access to water; Rio de Janeiro Metropolitan Area; Baixada Fluminense.

Received: April 2018

Accepted: July 2018

Introdução

O biênio 2014-2015 foi marcado no Brasil por um fenômeno climático raro caracterizado pela redução acentuada dos índices pluviométricos em algumas das regiões mais populosas do país. Segundo a Agência Nacional de Águas (ANA), os níveis de pluviosidade ficaram abaixo das médias mensais desde 2012 na região Nordeste e de outubro de 2013 no Sudeste (ANA, 2015). A agência destaca, ainda, que as bacias hidrográficas das quais dependem os principais reservatórios de abastecimento urbano do Sudeste apresentaram uma quantidade de chuvas em 2014 próxima às mais baixas já registradas⁴. Como consequência, o abastecimento de água foi prejudicado em algumas cidades do Nordeste e da macrometrópole de São Paulo⁵. A situação passou, então, a ser caracterizada como crise hídrica e ganhou notoriedade na mídia e no meio acadêmico.

Apesar da seca prolongada, a Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (CEDAE) informou que, ainda que tenham sido necessários ajustes no sistema de captação do Guandu –principal manancial da região– o volume de água captado e distribuído pela Companhia para a Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) não sofreu redução (OLIVEIRA, 2015)⁶. Se, por um lado, as áreas atendidas pelo sistema Guandu não foram afetadas, é preciso reconhecer que diversas áreas da periferia metropolitana enfrentam problemas cotidianos de acesso à água que independem da ocorrência de estiagens. Nesses locais, deficiências no sistema de abastecimento –tais como insuficiência de água aduzida, ausência de reservatórios e precariedade das redes de distribuição– fazem com que os bairros dos municípios periféricos sejam atendidos por um sistema de manobras de redes que, em última instância, levam a um rodízio de abastecimento. Ademais, vários municípios da periferia metropolitana têm indicadores de acesso à rede pública de abastecimento abaixo do 90% (BRASIL, 2013). Nessas áreas, os moradores recorrem, via de regra, a outras fontes de água que podem ter sido afetadas pela estiagem.

De fato, no município de Queimados, foco do estudo, os moradores buscam soluções individuais e coletivas, como a utilização de poços rasos ou artesianos e o uso de água de nascentes (minas). Entretanto, a falta de preservação e o esgotamento destas fontes, aliados aos baixos indicadores socioeconômicos, contribuem para expor os munícipes a uma série de riscos. Neste artigo, buscamos apreender esta situação através do conceito de vulnerabilidade ambiental e dos processos de “vulnerabilização” (ACSELRAD, 2006). O objetivo principal é caracterizar o funcionamento dos sistemas de abastecimento de água no município e os processos relacionados à viabilização do acesso aos serviços, que resultam em maior ou menor vulnerabilidade de seus

4 Os dados são monitorados desde 1930.

5 A macrometrópole paulista é, segundo a Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (EMPLASA), uma das maiores aglomerações urbanas do Hemisfério Sul e compreende, além da Região Metropolitana (RM) de São Paulo, as RM da Baixada Santista, de Campinas, de Sorocaba e do Vale do Paraíba e Litoral Norte, as Aglomerações Urbanas de Jundiaí e de Piracicaba e a Unidade Regional Bragantina.

6 Para maiores informações sobre os impactos da estiagem sobre a bacia do rio Paraíba do Sul ver “Abastecimento público e escassez hidrosocial na metrópole do Rio de Janeiro” (BRITTO, FORMIGA JOHNSON e FERREIRA CARNEIRO, 2016) e, para uma problematização sobre a construção social da Crise Hídrica, ver “As ‘duas faces’ da crise hídrica: escassez e despolitização do acesso à água na Região Metropolitana do Rio de Janeiro” (QUINTSLR, 2018).

habitantes. Busca-se compreender o processo de vulnerabilização através das estruturas de saneamento existentes, as quais representam a materialização de lutas, processos políticos e decisões em políticas públicas. Entende-se o acesso à água como um direito fundamental e a existência/ausência de rede de abastecimento como fatores que diferenciam os espaços na cidade, hierarquizando as diversas áreas. O trabalho parte do princípio de que a produção, o tratamento e a distribuição de água são alvo de disputas políticas entre agentes públicos e privados envolvidos na gestão desse serviço na metrópole. É nesse contexto que ganha sentido falar em vulnerabilização, pois, no que diz respeito ao acesso à água, a vulnerabilidade relativa vivenciada por habitantes de certas áreas não decorre de processos naturais, mas de decisões políticas que têm o potencial de incluir ou excluir populações como detentoras de direitos fundamentais.

A pesquisa empregou uma série de métodos e técnicas de coleta de dados ao longo de 18 meses de investigação, tais como: análise documental, observação e conversas informais, entrevistas e aplicação de questionários. A análise documental teve como principal objetivo entender o funcionamento e a amplitude do sistema público de abastecimento, identificando tanto as áreas que não têm acesso à rede quanto aquelas que sofrem com problemas de intermitências frequentes no provimento de água. As entrevistas com roteiro semiestruturado foram dirigidas prioritariamente aos gestores públicos e lideranças comunitárias, totalizando nove entrevistas, que foram posteriormente transcritas e sistematizadas de acordo com temas considerados prioritários e com os objetivos propostos. A aplicação de questionários se restringiu aos usuários das minas d'água estudadas, abrangendo todos os usuários ao longo de três dias no verão de 2014 e totalizando 90 questionários. Esse survey não probabilístico objetivou compreender as estratégias da parcela da população não atendida pelo sistema formal para acessar a água necessária às suas atividades cotidianas. As observações de campo dos pesquisadores envolvidos geraram anotações sistematizadas, que também foram digitalizadas. Os resultados aqui apresentados decorrem da compilação destas informações.

Na primeira seção, realizamos uma revisão do conceito de vulnerabilidade ambiental, com foco em abordagens que articulam aspectos sociais e ambientais. Em seguida, descrevemos em linhas gerais a área de estudo, buscando ressaltar o fato de que Queimados possui alguns dos piores indicadores socioeconômicos da metrópole, o que tem implicações diretas na forma como sua população enfrenta a falta de água. Na terceira seção, são apresentados os resultados referentes à descrição do abastecimento de água no município, incluindo os sistemas formal (macrossistema operado pela CEDAE) e informal (alternativas encontradas pela população para fazer frente à ineficiência daquele sistema). Nas considerações finais, discutimos a fragilidade da integração dos dois sistemas, o que resulta na exposição dos moradores a uma série de riscos, e são problematizadas as causas da situação de vulnerabilidade ambiental no âmbito municipal.

Vulnerabilidade ambiental

O conceito de vulnerabilidade é atualmente empregado em estudos de diversos campos disciplinares, assumindo, entretanto, diferentes sentidos segundo o contexto (CUTTER, 1996; CUTTER, BORUFF e SHIRLEY, 2003; ADGER, 2006). Exemplos de sua utilização podem ser encontrados principalmente em estudos sobre riscos e desastres (COLLINS, 2009; 2010; ARAÚJO e ROSA, 2014), sendo recentemente incorporado a trabalhos sobre mudanças climáticas globais (ADGER, 2006; CAREY *et al.*, 2012; MCNEELEY *et al.*, 2012; COROBOV *et al.*, 2013). Uma definição mais geral do conceito inclui o potencial para perdas ou prejuízos, mas persistem discordâncias acerca de seu significado, em grande parte, decorrentes de distintas orientações epistemológicas e metodológicas (CUTTER, 1996). Há, igualmente, uma considerável variação na escolha dos riscos avaliados e técnicas utilizadas (CUTTER, 1996; ADGER, 2006). Ainda assim, cabe destacar que um grande número de estudos recorre ao uso de sistemas de informações geográficas para o mapeamento das áreas vulneráveis (COROBOV *et al.*, 2013; ZANELLA *et al.*, 2013). Cutter (1996) identifica duas abordagens principais nos estudos sobre vulnerabilidade. Na primeira, a vulnerabilidade é tratada como função da proximidade ou nível de exposição às fontes de risco, seja ela efetiva ou potencial. O simples mapeamento do risco biofísico resultaria em uma definição simplista da provável exposição ou vulnerabilidade biofísica. Estudos em outra linha explicativa centram-se, de acordo com a autora, na capacidade de resposta dos grupos afetados pelos riscos ou desastres: “Esta perspectiva destaca a construção social da vulnerabilidade, uma condição enraizada nos processos históricos, culturais, sociais e econômicos que influenciam na habilidade dos indivíduos ou da sociedade de lidar com os desastres e responder adequadamente a eles” (CUTTER, 1996, p. 533). A autora propõe, então, uma articulação entre as duas vertentes, ao considerar que a interação das vulnerabilidades social e biofísica resulta na “vulnerabilidade dos lugares”. Nesta concepção, a ameaça potencial é filtrada através da estrutura social, que impactará tanto a percepção do risco quanto a capacidade de resposta. Em outras palavras, fatores socioeducacionais, como renda e escolaridade, podem determinar a capacidade de mitigar os riscos. No caso aqui abordado, por exemplo, o conhecimento de técnicas de tratamento individual da água nas residências, como o uso de filtros ou fervura, pode reduzir os riscos à saúde. Da mesma forma, famílias com maior renda podem comprar água em caminhões pipa, perfurar poços artesianos ou comprar água mineral para beber, enquanto famílias mais pobres acabam se expondo ao risco de consumir água de pior qualidade.

De modo análogo, Adger (2006) classifica os estudos em dois grupos. O primeiro entende a vulnerabilidade como ausência de direitos e o segundo enfatiza a análise dos riscos ambientais. Os elementos físicos de exposição, probabilidade e impactos de acidentes, naturais ou não, são a base desta segunda tradição. Como sublinha o autor, pesquisadores vinculados à ecologia política criticam a predominância de abordagens tecnocráticas no discurso do manejo do risco, que teriam falhado em apreender as causas estruturais e políticas da vulnerabilidade. Em contraposição, estes teóricos buscam explicar porque comunidades de baixa renda e marginalizadas estão mais expostas ao risco de acidentes naturais. Com efeito, de acordo com Robbins (2012) a ecologia política interessa-se por “desvelar as forças políticas que trabalham no acesso, manejo e transformação ambientais”. Apesar de reconhecer que o conceito é bastante genérico e engloba uma série de definições, o autor considera que exista um conjunto de elementos comuns que possibilitam contrapor tal perspectiva àquelas vertentes por

ele consideradas “apolíticas” (ROBBINS, 2012, p. 14).

A questão do risco diferencial experimentado por grupos sociais marginalizados foi denunciada pelo movimento de Justiça Ambiental norte-americano na década de 1980 (BULLARD e JOHNSON, 2000; COLE e FOSTER, 2001; ACSELRAD, MELLO e BEZERRA, 2009), tendo levado a uma série de estudos sobre desigualdade ambiental desde então. Acselrad (2006) introduz, ainda, uma perspectiva tanto processual quanto relacional da vulnerabilidade ambiental, ao criticar a ênfase na caracterização dos indivíduos sob risco em detrimento dos processos que resultam nas condições de vulnerabilidade. Assim, diferencia a “condição de vulnerabilidade como uma relação” e a “vulnerabilização como processo”. Como uma noção relativa, a vulnerabilidade estaria “associada à exposição aos riscos e [designaria] a maior ou menor susceptibilidade de pessoas, lugares, infraestruturas ou ecossistemas sofrerem algum tipo particular de agravo” (ACSELRAD, 2006, p. 2). Por outro lado, o autor sublinha o papel dos processos políticos na imposição do risco aos mais desprotegidos. Nesse sentido, importaria determinar e intervir nos processos decisórios que resultam nos riscos, sejam eles relativos à localização de equipamentos e indústrias perigosas, à dinâmica do mercado de terras ou, ainda, à desigual aplicação da legislação de proteção ambiental.

Em relação ao processo de vulnerabilização, Cole e Foster (2001) –ainda que não utilizem tal terminologia– consideram que o padrão de distribuição dos riscos ambientais é “produzido por, e dentro de, um contexto institucional e uma estrutura social particulares” (p. 54). De acordo com os autores, um dos fatores que concorrem para as desigualdades ambientais é a dinâmica do mercado habitacional, que condiciona tanto escolhas locais quanto a mobilidade relativa de pessoas de acordo com a renda. Partindo dessa premissa, os autores identificam três “padrões” de sobreposição de vulnerabilidade ambiental e social. No primeiro, a instalação de um empreendimento poluente ou fonte de risco induz pessoas com maiores rendimentos a mudar-se para bairros afastados do risco e a desvalorização torna as habitações na área viáveis para a população mais pobre. Em um segundo padrão, políticas públicas de habitação para população de baixa renda podem ser executadas em localidades ambientalmente frágeis ou próximas a fontes de risco, onde a terra é mais barata. De fato, estudos recentes sobre a localização dos condomínios do Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV) para populações com rendimentos de zero a três salários mínimos demonstram que estes se localizam, prioritariamente, em bairros da periferia com infraestrutura urbana mais precária (CARDOSO, MELO e JAENISCH, 2015). Cabe destacar também que, entre os municípios da periferia metropolitana, Queimados foi o que recebeu o maior número de unidades habitacionais do programa, totalizando 2.216 unidades, sendo todas para a faixa de menor renda (CARDOSO *et al.*, 2013). Finalmente, o terceiro e último padrão se caracteriza por um processo político e decisório que resultaria na instalação de indústrias poluidoras ou outras fontes de risco próximas a comunidades marginalizadas. Estas, com reduzida influência nas decisões políticas e menor expressão no espaço público, seriam incapazes de resistir às decisões.

Em estudos recentes, Collins (2009; 2010) argumenta que há uma predominância de pesquisas com foco nos processos de marginalização e sugere a necessidade de expandir este conceito para incluir “um foco relacional na facilitação” (COLLINS, 2009, p. 591). O autor baseia-se em estudos que demonstram a associação entre moradia de grupos de elite e ambientes frágeis (e atrativos) e sugere o conceito de facilitação para explicar como estes grupos são capazes de apropriar-se dos recursos públicos

disponíveis para remediação do risco em seu próprio benefício: “facilitação exprime o processo institucionalmente mediado que habilita grupos poderosos de pessoas a externalizar os riscos e apropriar-se dos recursos disponíveis para as áreas de risco” (COLLINS, 2009, p. 591). Assim, a nosso ver, é possível considerar a facilitação como um quarto padrão explicativo da desigualdade ambiental. Não obstante a importância da distinção e sistematização de diferentes padrões de vulnerabilização, é presumível que estes ocorram de forma simultânea, agravando a vulnerabilidade de certos grupos.

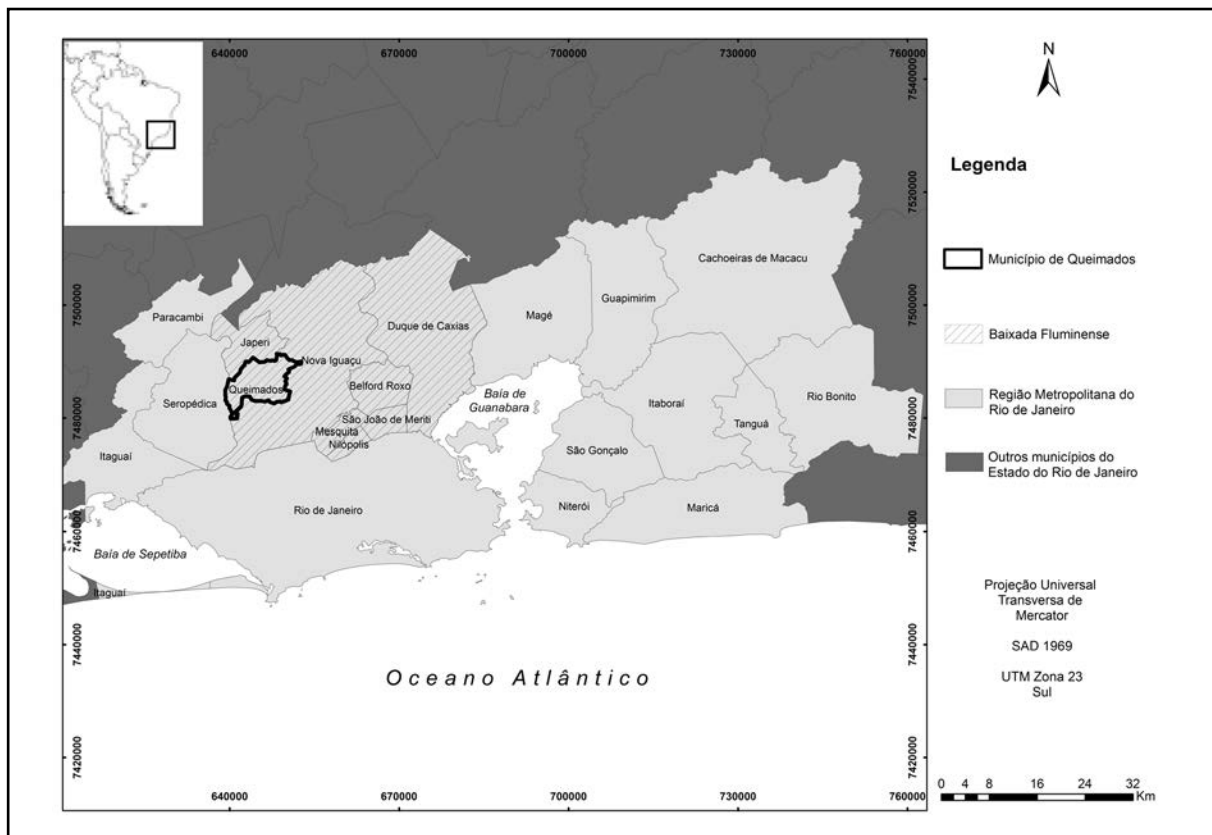
Neste estudo, adotamos uma abordagem de vulnerabilidade que articula os aspectos físicos ou geográficos às condições sociais e econômicas, em perspectiva semelhante às abordagens previamente discutidas e em concordância com a crítica da ecologia política. Assim, consideramos a vulnerabilidade ambiental como a articulação de condições que tornam determinado grupo social susceptível a prejuízos decorrentes do impacto de eventos naturais ou riscos socialmente construídos. Dentre eles, destacam-se a ausência/insuficiência da rede formal de abastecimento e a destruição de fontes alternativas de água –como minas d’água, nascentes e poços.

Em consonância com as preocupações teóricas de Cole e Foster (2001), Acseirad (2006) e Collins (2009; 2010), interessa-nos, igualmente, determinar e compreender os processos que produzem o quadro de vulnerabilidade ambiental no município de Queimados. Destarte, a identificação das estruturas de saneamento existentes – entendidas como a materialização de decisões pretéritas–, assim como das soluções alternativas encontradas pelos moradores (ex. minas e poços) representam a unidade de análise do trabalho.

O município de Queimados e o contexto da Baixada Fluminense

O município de Queimados faz parte da RMRJ e está localizado na região tradicionalmente conhecida como Baixada Fluminense (Mapa No 1). Apesar de não haver um consenso sobre o recorte territorial desta região, adotamos aqui a concepção de Simões (2006), segundo a qual, a Baixada Fluminense é composta pelos municípios que tiveram origem a partir dos desmembramentos do território de Nova Iguaçu. O primeiro município a se emancipar foi Duque de Caxias, em 1943, seguido por São João de Meriti e Nilópolis, ambos em 1947. Uma nova onda de emancipações vai ocorrer apenas após a Constituição Federal de 1988. Assim, em 1990 ocorre a emancipação de Belford Roxo, no ano seguinte, emancipam-se Queimados e Japeri e, em 1999, finalmente, Mesquita, adquirindo a região a atual conformação (SIMÕES, 2006).

Mapa No 1: Localização do município de Queimados, RJ.



Fonte: Laboratório de Estudos de Águas Urbanas (LEAU).

A ocupação urbana da Baixada Fluminense foi viabilizada pelas obras de saneamento realizadas pelo Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS) nas décadas de 1930 e 1940, que tiveram como objetivo, entretanto, mitigar as enchentes e possibilitar a reocupação agrícola da região (GÓES, 1939). Maurício de Abreu (2008) acrescenta como fatores motivadores da “explosão demográfica da Baixada Fluminense” a abertura da Rodovia Presidente Dutra, em 1951; o baixo preço dos lotes oferecidos; e a possibilidade de construção de moradias com pouca ou nenhuma exigência burocrática. Assim, na década de 1940, enquanto o município do Rio de Janeiro apresentou um aumento populacional de 35%, o crescimento em Duque de Caxias atingiu 226%, o de Nova Iguaçu 189%, o de Nilópolis 108% e o de São João de Meriti 93%. Apesar da explosão populacional da região ter apresentado uma desaceleração relativa em termos percentuais na década seguinte, entre 1951 e 1960 seus municípios continuaram apresentando taxas de crescimento acima do 100% (ABREU, 2008).

É possível identificar padrão semelhante em outras metrópoles do país. Historicamente, a ocupação da periferia metropolitana no Brasil ocorreu, em grande parte, através da autoconstrução em áreas desprovidas de infraestrutura, onde os lotes tinham menor valor. Esse processo permitiu a eliminação da habitação do custo de reprodução da força de trabalho, rebaixando os salários e possibilitando o aumento da exploração dos trabalhadores via extração ampliada de mais-valia (KOWARICK, 1979;

OLIVEIRA, 2006), processo interpretado por Kowarick (1979) como espoliação urbana. De fato, a explosão demográfica dos municípios da Baixada Fluminense nas décadas de 1940 e 1950 foi possibilitada pela grande quantidade de lotes sem infraestrutura comercializados na região, onde os trabalhadores viam a possibilidade de construir suas moradias.

O crescimento acelerado não foi acompanhado, entretanto, do provimento de infraestrutura adequada, resultando em déficit no acesso aos serviços de saneamento ou baixa qualidade dos serviços, poluição e assoreamento dos corpos hídricos, enchentes periódicas e grande incidência de doenças de veiculação hídrica. Apesar de enfrentarem problemas semelhantes, há também grandes diferenças entre os municípios da Baixada Fluminense e Queimados apresenta alguns dos piores indicadores da região (PNUD, FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO e IPEA, 2015). O município possui uma extensão territorial de 75,6 km², onde atualmente vivem cerca de 150.000 habitantes (IBGE, 2018). O Produto Interno Bruto (PIB) municipal (R\$ 1.017.279)⁷ corresponde ao segundo pior da região e é fortemente dependente da existência do Distrito Industrial (DI) criado em 1976⁸. Atualmente estão em operação no DI 36 empresas (ASDINQ, 2018), havendo ainda expectativa de ampliação devido ao Arco Metropolitano⁹ e aos incentivos fiscais oferecidos pela Prefeitura e pelo Governo do Estado (BATISTA, 2014). A renda média per capita, de R\$ 484,40 (US\$ 125), era em 2010 a segunda pior da Baixada Fluminense, sendo superior apenas à de Japeri. A escolaridade também é baixa, com pouco mais da metade da população com mais de 18 anos de idade tendo completado o ensino fundamental¹⁰. A mortalidade infantil (até cinco anos de idade) é a maior da Baixada Fluminense: 18,8 a cada 1.000 nascidas vivas (PNUD, FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO e IPEA, 2015).

Sistema formal de abastecimento: integração insuficiente dos sistemas Guandu, Lages e Acari

O abastecimento de água de Queimados ocorre através de três fontes: (i) a linha de São Pedro, que faz parte do sistema Acari; (ii) o sistema Ribeirão da Lages; e (iii) o sistema Guandu (CEDAE, 2013; MOTTA, 2013; DAE, 2014). Estes sistemas são operados pela CEDAE e fornecem água para grande parte da RMRJ, abastecendo mais de 9,5 milhões de pessoas (SEA/INEA, 2014). O sistema Acari é o mais antigo ainda em funcionamento na região. É constituído por cinco linhas de ferro fundido construídas entre o final do século XIX e início do séc. XX para atender o município do Rio de Janeiro. Este sistema, cujas captações localizam-se na Reserva Biológica do Tinguá, foi reformulado para atender a Baixada Fluminense após a construção do Guandu. A

7 Aproximadamente 264 mil dólares (1 US\$ = BRL 0.258 em junho de 2018).

8 De acordo com Simões (2006), em 2006, 41,7% da composição do PIB Municipal era devida à indústria de transformação.

9 O Arco Metropolitano do Rio de Janeiro consiste em uma rodovia de 145 km que atravessa os municípios da Baixada Fluminense e se conecta com outras vias estaduais e interestaduais, portos, etc. (GERJ, 2019).

10 A título de comparação, de acordo com o Atlas de Desenvolvimento Humano do Brasil (PNUD, FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO e IPEA, 2015), no município do Rio de Janeiro, centro da metrópole, mais de 70% das pessoas acima de 18 anos tinham concluído o ensino fundamental e a renda média per capita era de R\$ 1.492,63 (US\$ 385) no mesmo período.

primeira linha, i.e., São Pedro (Fotos No 1 e 2), atualmente abastece os municípios de Queimados e parte de Nova Iguaçu e Belford Roxo. Sua vazão, entretanto, é bastante variável em função do regime de chuvas e pode ocorrer a interrupção da distribuição em caso de temporais, devido à obstrução da rede por folhas e galhos (DAE, 2014).

Foto No 1: Unidade de Tratamento de São Pedro, Reserva Biológica do Tinguá (outubro de 2013)



Fonte: Arquivos LEAU.

Foto No 2: Unidade de Tratamento de São Pedro, Reserva Biológica do Tinguá (outubro de 2013)



Fonte: Arquivos LEAU.

Uma pequena quantidade de água de Ribeirão das Lages, represa localizada no município de Rio Claro e utilizada para geração de energia elétrica e abastecimento, chega a Queimados através de uma subadutora derivada das adutoras que conduzem água da represa até a Estação de Tratamento de Água (ETA) Guandu. Entretanto, ela atende preferencialmente o DI de Queimados através do Reservatório da Companhia de Desenvolvimento Industrial do Estado do Rio de Janeiro (CODIN) e o que sobra é utilizado para abastecer alguns bairros do entorno (MOTTA, 2013; DAE, 2014). O Guandu é o principal sistema da RMRJ e a captação de suas águas ocorre no limite dos municípios de Seropédica e Nova Iguaçu, a aproximadamente 15 km da sede de Queimados, sendo então destinada à ETA Guandu, construída em 1955. Após algumas ampliações, tornou-se a maior ETA do mundo (CEDAE, s/d), com capacidade de produção de cerca de 43m³/s. De acordo com a direção da CEDAE, após o tratamento, cerca de 21m³/s de água vão para o reservatório de Marapicu, de onde partem as duas adutoras de água para a Baixada Fluminense – Adutora Principal da Baixada Fluminense (APBF) e Nova Adutora da Baixada Fluminense (NABF) – e três para as zonas Norte e Oeste da capital. O restante da água é destinado à Zona Sul através de um túnel que desemboca no Reservatório dos Macacos, havendo derivações para atender alguns outros bairros (MOTTA, 2013). A APBF foi inaugurada em 1980 e possibilitou que a água do Guandu chegasse à região, antes abastecida pelo Sistema Acari e subsidiariamente pela adutora Leopoldina-Urucuia –que levava água para abastecimento complementar

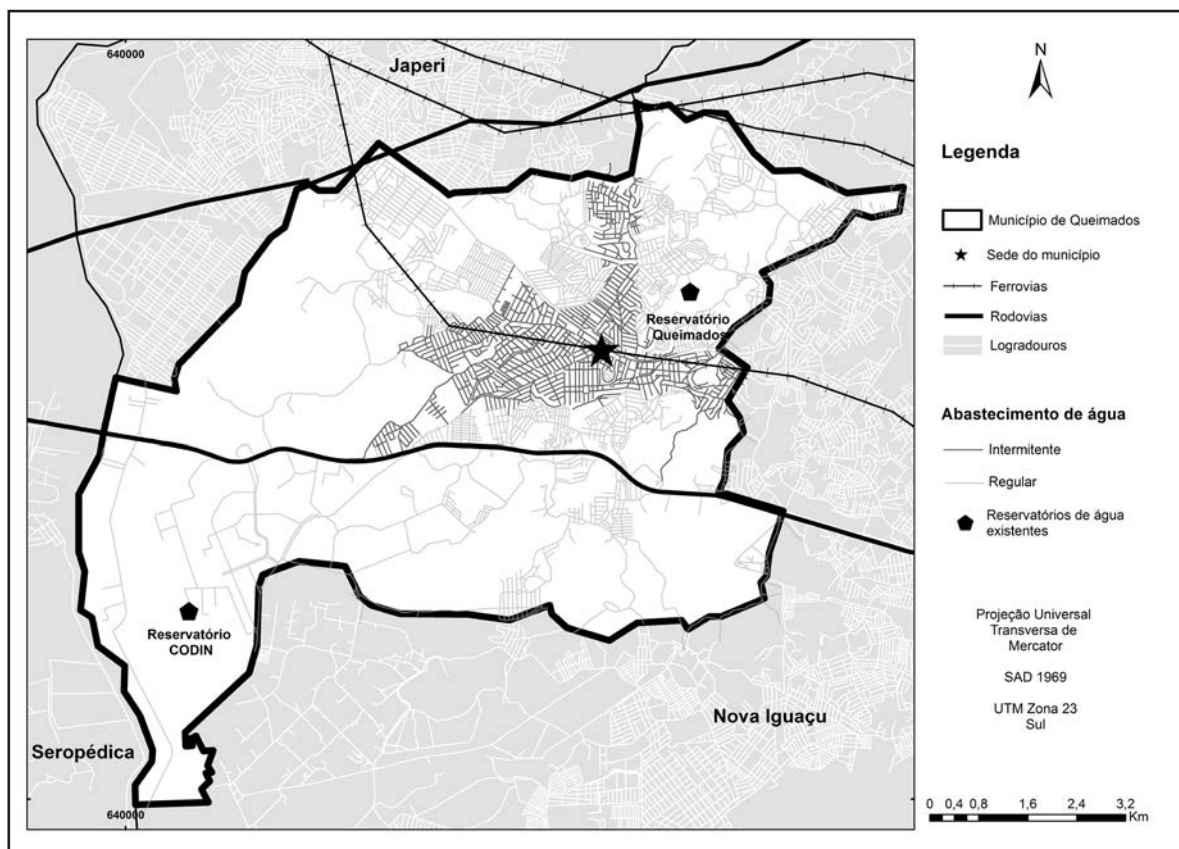
desde a região da Leopoldina, na capital (O GLOBO, 1981). A conclusão da NABF em 2013 aumentou a quantidade de água do Guandu aduzida para a região para 9m³/s. Para que parte desta água chegue ao município de nosso estudo de caso, foi fundamental também a conclusão da subadutora Austin-Queimados (MOTTA, 2013).

Segundo funcionários do Departamento de Águas e Esgotos (DAE) de Queimados, Japeri e Paracambi, atualmente as águas do Guandu são fundamentais para o abastecimento, mesmo que só cheguem ao município três vezes por semana. De modo geral, o funcionamento dos sistemas de abastecimento na Baixada Fluminense depende, além da adução de quantidade suficiente de água, de um sistema de reservação, uma vez que a entrada de água das fontes acima descritas não é contínua. Assim, à noite, os reservatórios devem acumular a água a ser distribuída nos horários de maior uso pela população. Em Queimados, entretanto, até a conclusão da pesquisa, existiam apenas dois reservatórios: o da CODIN, cuja água destina-se ao parque industrial; e um no centro do município, o qual nem sempre fica completamente cheio com os ingressos hídricos noturnos (DAE, 2014). Reconhecendo os problemas no abastecimento, a CEDAE planeja a construção de quatro reservatórios no município (CEDAE, 2013; MOTTA, 2013)¹¹.

Aos problemas referentes à quantidade de água destinada ao município e à ausência de reservação adequada, soma-se a questão da ausência de redes de distribuição em diversas áreas. Apesar de os dados do Sistema Nacional de Informações de Saneamento (SNIS) informarem que o índice de atendimento da população é de 83%, com 30.352 ligações ativas (BRASIL, 2013), a existência de rede na rua não garante que o domicílio seja abastecido com água na quantidade e qualidade desejadas. Um levantamento realizado por funcionários do Programa Nacional de Vigilância da Qualidade da Água para Consumo Humano (VIGIAGUA-Queimados) por conta de uma epidemia de dengue indica que, em grande parte da rede, o abastecimento é intermitente, especialmente nas áreas distantes do Centro, como é possível verificar no Mapa No 2.

11 Em 2018 a CEDAE inaugurou mais um reservatório no município, construído com recursos de um empréstimo federal para ampliação da produção de água na RMRJ e melhorias no abastecimento.

Mapa No 2: Rede de abastecimento de água – Queimados.



Fonte: elaboração do LEAU, baseado em dados do VIGIAGUA Queimados.

Estas informações foram confirmadas pelas entrevistas realizadas. Quando questionados sobre as áreas e as populações mais vulneráveis aos problemas relacionados à água, os entrevistados foram unânimes em apontar a periferia do município ("regiões mais distantes do Centro", "ponta de linha", onde a "pressão é mais baixa na rede") e as áreas com topografia acidentada (GONÇALVES, 2014; MACEDO, 2014; SANTOS, 2014). Já os funcionários do DAE forneceram a explicação técnica: uma vez que o abastecimento dos bairros mais distantes do Centro é realizado através de manobras na rede, eles recebem água dois dias por semana e ficam três sem água. No caso das áreas mais elevadas, a entrevista com funcionários do DAE também foi esclarecedora: "[...] nas partes altas, há o problema do bombeamento; quando cai muito a pressão na rede, a bomba não consegue recalcar água para o morro [...]" (DAE, 2014).

Em relação a um dos bairros mais afetados pela falta de água (Vila Americana) nos foi informado que vinha sendo executada uma obra de implantação de rede em resposta a uma ação do Ministério Público movida a partir da alegação de que o uso de água de poço estava resultando em diarreia crônica nos moradores (DAE, 2014). Tal fato exemplifica claramente como a ausência do serviço público de abastecimento, aliada à falta de fiscalização e análise das águas de minas e poços, e agravada, ainda, pela inexistência de rede de esgotamento sanitário, expõe os munícipes a doenças de veiculação hídrica. A questão das intermitências deve ser motivo de preocupação, uma vez que, em um sistema onde a cobertura de rede é relativamente ampla (chegando a

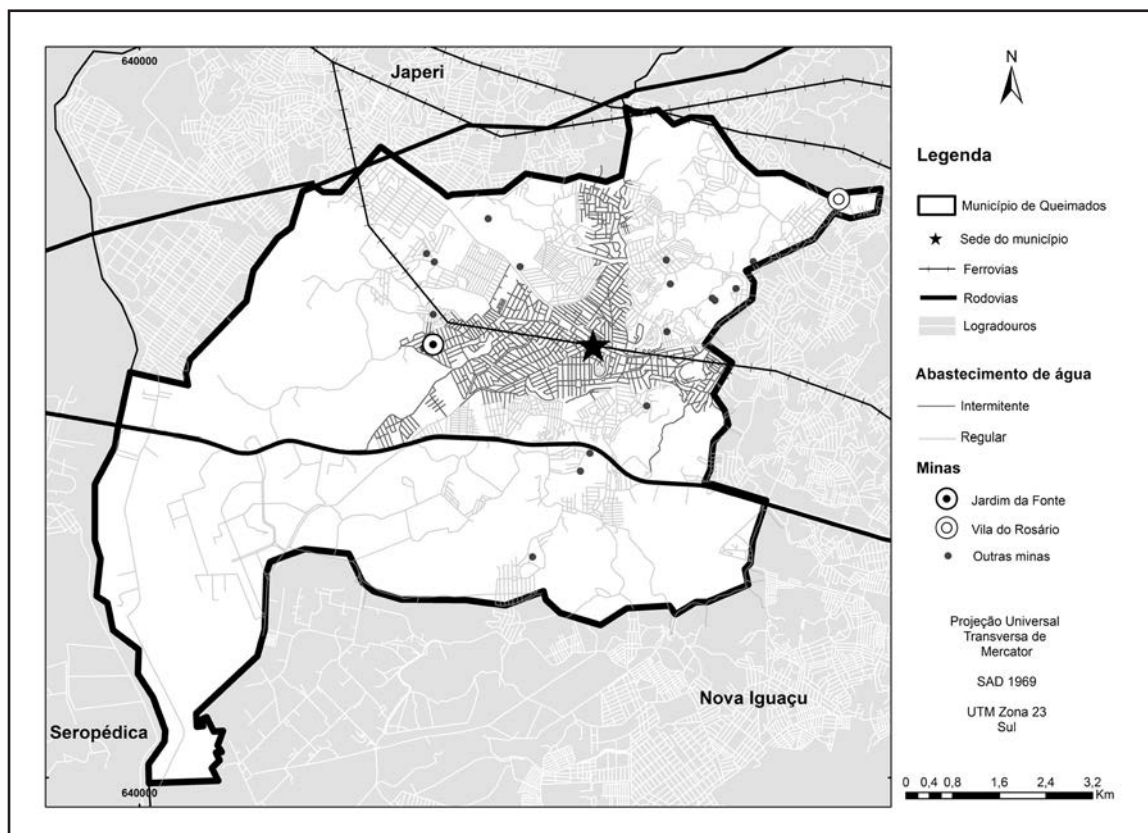
83% das residências) mas a interrupção no abastecimento é frequente, pode ser um importante fator de exposição da população ao risco. A intermitência no abastecimento é apontada por diversos estudos como um fator que afeta a qualidade da água distribuída, uma vez que a queda da pressão na rede favorece a intrusão de organismos patogênicos presentes no solo (LECHEVALLIER *et al.*, 2003; LEE e SCHWAB, 2005; KUMPEL e NELSON, 2014), especialmente em situações de ausência de rede de esgotamento, como é o caso de Queimados.

Sistema informal: poços e minas d'água como solução para o abastecimento?

Frente à ineficiência do sistema público para atender à população, temos em Queimados um quadro de acesso à água que compreende diversas estratégias dos moradores, os quais combinam o uso da água da CEDAE (onde existe rede) com a utilização individual de poços rasos (escavados pelos próprios moradores) ou, mais raramente, artesianos e uso coletivo de água de nascentes ("minas"). De fato, é marcante a existência de minas ou nascentes no município: segundo informações de lideranças e antigos moradores, existiam mais de 100 na década de 1990 (MACEDO, 2014; SANTOS, 2014).

O levantamento das minas aqui apresentado baseou-se principalmente no trabalho de Gonçalves, Oliveira e Silva (2010), no qual foi realizada a caracterização de 21 nascentes. A água das dez consideradas pelos autores como mais importantes em relação ao número de usuários foi encaminhada para análise microbiológica. Destas, seis apresentaram contaminação por coliformes termotolerantes (grupos de bactérias que habitam o intestino de mamíferos, usualmente utilizadas para análises de contaminação da água), sendo, portanto, inadequadas para consumo humano. As 21 nascentes identificadas no trabalho foram georreferenciadas e estão representadas no Mapa No 3, na qual é possível notar o uso destas fontes de água principalmente nas áreas onde o abastecimento é intermitente.

Mapa No 3: Localização de minas d'água em Queimados.



Fonte: Elaboração do LEAU, baseado em dados de Gonçalves *et al.* (2010).

Outras fontes de informação sobre o uso de minas e poços foram: as entrevistas realizadas com gestores municipais, lideranças comunitárias e antigos moradores, os dados de análise da água do VIGIAGUA-Queimados, e a coleta de informações mais detalhadas sobre duas minas, como será descrito adiante.

As “minas d’água” consistem em nascentes rudimentarmente canalizadas (ver Fotos No 3, 4 e 5 adiante). De acordo com estudo contratado pelo Comitê das Bacias Hidrográficas dos Rios Guandu, da Guarda e Guandu-Mirim, algumas possuem manilhas de proteção ou caixas de armazenamento enterradas¹². Em geral, são instalados canos ou torneiras por onde a água jorra ininterruptamente. Algumas possuem estruturas de concreto que servem tanto para sua proteção quanto para proteção dos usuários, os quais chegam a ficar mais de uma hora na fila para buscar água no verão, como foi constatado durante o trabalho de campo. Em apenas um caso foi identificada a instalação de bomba e encanamento que conduzem a água para residências próximas. Segundo nos informaram antigos moradores, esta alternativa ao sistema da grande rede

12 MinasGuandu2013.rml (documento do Google Earth).

é utilizada há pelo menos cinquenta anos e continua bastante frequente, especialmente no verão, quando a falta d'água é recorrente, mesmo onde existe rede formal.

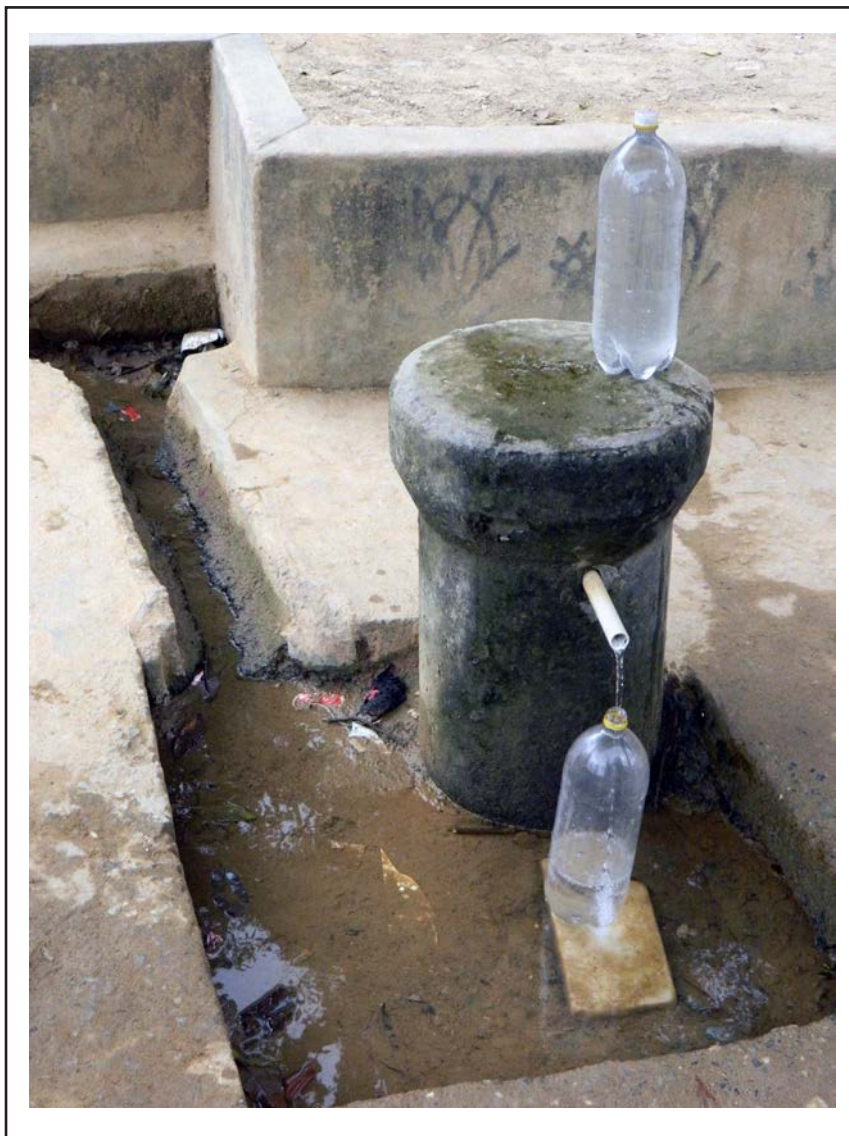
Contudo, o número de minas vem decrescendo desde a emancipação do município, quando foram identificadas mais de 100 (MACEDO, 2014). Muitas delas foram destruídas pela expansão urbana, conforme o depoimento de Macedo (2014): "Hoje poucas ou quase nenhuma você pode identificar. Desapareceram [...] aterraram tudo, transformaram em comércio, uma coisa mercantilista, terrível". De acordo com a liderança, o que tem permitido a algumas minas permanecer ativas ao longo do tempo é a atuação dos usuários. No entanto, sem o envolvimento dos agentes públicos responsáveis pela prestação dos serviços de saneamento e preservação ambiental (i.e., prefeituras, concessionária, governo estadual), estas fontes estão sujeitas a uma gestão completamente informal e desprovida de capacidade financeira e administrativa, sem possibilidade de monitoramento de qualidade da água, ampliando os riscos para a saúde humana.

A partir do trabalho anteriormente mencionado (GONÇALVES, OLIVEIRA E SILVA, 2010) e com o objetivo de melhor compreender o significado do uso destas fontes alternativas, duas minas foram selecionadas para um estudo mais aprofundado, envolvendo a aplicação de questionários com os usuários (survey não probabilístico): (i) "mina do ponto de ônibus", em Jardim da Fonte; e (ii) mina de Vila do Rosário, em bairro de mesmo nome. Os critérios de seleção foram: (i) a localização em espaço público; (ii) a ampla utilização pelos moradores da vizinhança e; (iii) a localização diferenciada das duas minas, sendo uma em um bairro onde existe rede formal (Jardim da Fonte) e outra onde inexistente rede (Vila do Rosário). As duas encontram-se assinaladas no Mapa No 3.

Mina de Jardim da Fonte

O bairro de Jardim da Fonte possui uma ocupação urbana consolidada. Existe rede formal de abastecimento e algumas casas possuem hidrômetro. Não obstante, é frequente a falta de água no verão. Segundo o presidente da Associação de Moradores, o abastecimento das escolas é garantido por caminhões pipa (MARIN, 2014). Neste contexto, grande parte dos moradores recorre à utilização de água de poços e das duas minas públicas existentes. Uma delas, selecionada para a análise, é conhecida como "mina do ponto de ônibus" e atende, segundo estimativas, entre 1.000 e 5.000 pessoas (GONÇALVES, OLIVEIRA e SILVA, 2010). Esta nascente aflora em terreno particular e sua água é canalizada para um local a poucos metros do afloramento, onde há uma "bica" na qual os moradores buscam água (Foto No 3). De acordo com relatos de seus usuários, os recursos para a construção da estrutura de proteção desta mina foram fornecidos por um candidato a vereador e a construção foi realizada pela própria comunidade. O Sr. Sebastião Burguelo –conhecido como "Guardião da Mina" por cuidar de sua estrutura e mantê-la limpa– informou que ela existe há mais de 50 anos e nunca havia secado até o segundo semestre de 2014, quando foi encontrada pela primeira vez sem água (Foto No 4). Ainda que não seja possível determinar a causa, nosso informante acredita que possa estar relacionada à seca prolongada e à perfuração de poços próximos à nascente.

Foto No 3: Mina do Ponto de Ônibus, Jardim da Fonte (setembro de 2013)



Fonte: Arquivos LEAU.

Foto No 4: Mina do Ponto de Ônibus seca, Jardim da Fonte (outubro de 2014)



Fonte: Arquivos LEAU.

Ao longo do trabalho, foi possível observar alguns elementos marcantes em relação ao uso desta mina. Em primeiro lugar, a coleta da água é feita geralmente em garrafas pet ou galões de 20 litros de água mineral. A maior parte dos moradores busca água a pé ou de bicicleta, sendo algumas vezes usados carrinhos de mão ou de feira, mas há usuários de municípios limítrofes que chegam de carro ou caminhão, para coletar volumes maiores. Foi possível notar também certo “código de conduta” ou regras implícitas de uso: os moradores formam filas por ordem de chegada; mas aqueles com recipientes pequenos ou que queiram apenas beber água têm prioridade. O tempo de espera nas filas pode chegar à 1h e 30min no verão e os usuários o utilizam para conversar sobre assuntos variados –como a situação política nacional ou municipal e a falta d’água frequente– fazendo da mina um espaço de socialização.

Segundo a pesquisa realizada com os usuários da mina, 83% possuem ligação à rede formal de abastecimento e 39% poços de algum tipo. Ainda assim, os moradores optam por coletar água da mina para usos “mais nobres”, como beber e cozinhar. Alguns reclamam da qualidade da água da CEDAE, dizendo que chega às residências suja (com ciscos, folhas e barro) ou com forte gosto de ferro ou cloro.

Mina de Vila do Rosário

Vila do Rosário é um bairro distante do Centro de Queimados, localizado próximo ao limite do município de Nova Iguaçu. A ocupação é menos consolidada, não havendo pavimentação nem rede de água na maior parte das ruas. A mina em questão se localiza na esquina da Estrada do Rosário com a Rua Projetada A, próxima à linha férrea. Em conversa informal durante o trabalho de campo, uma antiga moradora informou que a mina foi “fundada” em 1977 e desde então nunca secou. No verão, entretanto, é comum que o volume de água diminua. A nascente, segundo foi informado, fica localizada do outro lado da linha férrea e a água é conduzida até a mina por manilhas colocadas na ocasião da alteração de seu traçado, pois o afloramento de água atrapalhava as obras. Inicialmente, os moradores recolhiam a água acumulada na manilha em baldes ou canecos. Posteriormente, selaram a manilha com concreto, instalando um “joelho” e um cano para a formação de duas “bicas” (Foto No 5). Quando a estrutura quebrou, os próprios moradores se reuniram para consertá-la.

Foto No 5: Mina de Vila do Rosário, Vila do Rosário (janeiro de 2014)



Fonte: Arquivo LEAU

De acordo com os questionários aplicados, a maior parte dos usuários (74%) possui poços rasos nas residências, cavados pelos próprios moradores, o que não substitui a água da mina, uma vez que a água dos primeiros é qualificada como “ruim”. Apesar de 66% dos entrevistados ter informado fazer uso desta água para “beber” ou “beber e cozinhar”, é notório que 28% tenha declarado usar a água da mina para outros usos, como para higiene pessoal e limpeza da casa. Essa diferença em relação aos resultados encontrados para Jardim da Fonte, ao que parece, se deve à inexistência de rede de abastecimento em Vila do Rosário. Assim, aqueles que não possuem poços têm como única fonte de água a mina, precisando usá-la para todas as atividades.

Por fim, em relação ao uso da água das minas, cabe destacar que, apesar de seu uso ser determinado em parte pelos problemas do serviço público de abastecimento, ele possui certamente um fator cultural no contexto estudado. Este fator foi ressaltado pelos entrevistados e no trabalho de campo, quando usuários das minas recorreram a conceitos vagos ou relacionados ao mundo espiritual para qualificar esta água, como “leve”, “sagrada” ou “abençoada por Deus”. Todavia, as fontes consultadas indicam que não há garantia sobre a potabilidade da água das minas investigadas, uma vez que, em diversas ocasiões, a água foi avaliada como imprópria (SANTOS, 2014). É esse o caso da mina de Jardim da Fonte, que apresentou contaminação por *Escherichia Coli* em avaliação realizada em novembro de 2013.

Poços rasos e profundos

A utilização de poços é frequente em Queimados, como é possível verificar pelos anúncios de perfuração de poços artesanais espalhados pelos postes de energia elétrica e também pelas informações reunidas ao longo das entrevistas e do trabalho de campo. Este uso, entretanto, não é considerado seguro por diversos agentes, especialmente porque inexistente rede de esgotamento no município, acarretando riscos de contaminação da água, especialmente dos poços rasos (BANCHE, 2013; SANTOS, 2014). Ademais, não há um serviço sistemático de avaliação da qualidade dos poços privados, apesar do VIGIAGUA-Queimados realizar a análise a pedido dos moradores. Os laudos de análises de qualidade de 70 poços realizadas entre maio 2012 e dezembro 2013, revelaram, em 61% dos casos, inadequação para consumo. Os resultados do survey permitem inferir que o uso de poços é mais comum onde não existe rede de água, como em Vila do Rosário. Por outro lado, é possível constatar uma clara preferência pela água das minas para necessidades básicas (i.e., beber e cozinhar) tanto em relação à água da CEDAE quanto dos poços.

A pesquisa, de acordo com os dados apresentados, sugere que, em Queimados, as alternativas utilizadas pela população, no âmbito do sistema informal de abastecimento, apresentam problemas, podendo inclusive acarretar riscos à saúde. Funcionário do VIGIAGUA-Queimados destacou, em entrevista, que a atividade de monitoramento destas fontes é ocasional, não representando tarefa obrigatória desse departamento (SANTOS, 2014). O Diretor do Comitê Guandu, entretanto, discorda desta afirmação e assegura que a responsabilidade pelo controle de qualidade das minas pertence à Prefeitura (TUBBS, 2014). Seja como for, essas iniciativas ainda não institucionalizadas –e, em alguns casos, oriundas da demanda dos próprios moradores (como a análise dos poços)– são a única forma de controle de qualidade dessa água. Assim, informações

necessárias para melhor estruturação destas formas de acesso à água, como (i) o número de poços existentes no município, (ii) a população atendida por eles e pelas minas de água, e (iii) a vazão destas fontes, continuam insuficientes. Da mesma forma, não é possível estimar, sem estudos aprofundados, os impactos das pressões antrópicas sobre estes sistemas.

Considerações finais

Queimados, assim como o restante da periferia da RMRJ, possui uma série de problemas históricos de infraestrutura. Entretanto, é possível afirmar que a vulnerabilidade relativa ao acesso à água difere entre as áreas do município, que cria sua própria periferia, onde os problemas socioeconômicos e ambientais são ainda mais dramáticos, como sugerido por Kowarick (1979). No caso estudado, isso é refletido pelas áreas periféricas onde não existe rede de abastecimento ou onde o abastecimento é intermitente e a falta d'água frequente.

Nestas áreas, são múltiplas as práticas para viabilizar o acesso à água, incluindo as denominadas práticas informais, ou fora da rede –no caso, a utilização de poços rasos ou profundos e de minas d'água. O não reconhecimento desses sistemas alternativos pelos atores institucionais coloca em risco a sustentabilidade dessas formas de acesso à água no tempo, bem como gera uma incerteza acerca da qualidade da água por elas provida, como demonstra este estudo. Muitas das minas vêm sendo impactadas pela criação de animais, abertura de poços artesianos, lixo e depredação, ausência de rede de esgoto e construções (incluindo obras realizadas pelo poder público).

Os problemas relativos ao acesso à água no município –que, portanto, incluem áreas sem rede de abastecimento e intermitências, bem como a destruição e ausência de análise sistemática das fontes alternativas– expõem os moradores de Queimados a uma série de riscos. A coincidência dessa exposição com alguns dos piores indicadores socioeconômicos da Baixada Fluminense conforma um quadro de extrema vulnerabilidade ambiental, uma vez que seus habitantes são, em grande parte, desprovidos de recursos econômicos e educacionais que lhes permitam lidar com e se prevenir dos riscos.

A escassez de água, por sua vez, não pode ser explicada por fatores naturais, uma vez que há diversas nascentes no município e a captação da água para o sistema Guandu ocorre a cerca de 15 km de sua sede. Apesar da proximidade, a água do Guandu tem “dificuldade” em chegar até Queimados, o que contrasta com o fato dela chegar em abundância até o Reservatório dos Macacos, na Zona Sul da cidade do Rio de Janeiro, a mais de 40 km da tomada d'água do Guandu. Da mesma forma, a situação não pode ser explicada pela chamada crise hídrica, uma vez que não houve variação do volume captado pela CEDAE no sistema. Desta forma, é possível afirmar que a vulnerabilidade é, em parte, determinada pelas decisões que marcam a estruturação dos sistemas de abastecimento metropolitanos e que balizam a constituição das políticas públicas de saneamento. Assim, é reforçada a situação de exclusão ao se privar do direito de acesso a um recurso ambiental fundamental uma população igualmente privada de recursos econômicos e políticos.

Cabe ainda ressaltar que, de fato, conforme indicado pela revisão sobre vulnerabilidade ambiental realizada, diversos processos concorrem para a conformação desta situação. Se inicialmente a ocupação de áreas sem infraestrutura urbana na Baixada Fluminense foi estimulada pela oferta de grande número de lotes a preços acessíveis aos trabalhadores, hoje a produção habitacional dirigida pelo Estado se concentra em áreas periféricas, onde os terrenos são mais baratos, como sugerido por Cole e Foster (2001) –o que é exemplificado pelo grande número de unidades habitacionais do Programa MCMV em Queimados. Por outro lado, relações assimétricas de poder contribuem para perpetuar a situação de vulnerabilidade no município através dos processos de marginalização/facilitação descritos por Collins (2009; 2010). Esses processos resultam, portanto, em serviços extremamente diferenciados de saneamento entre as “áreas nobres” da metrópole, como a Zona Sul da capital, e as áreas periféricas. Igualmente, decorre das disputas entre atores socialmente desiguais (industriais versus moradores) o fato de parte da água de Ribeirão das Lages ser destinada ao DI de Queimados, enquanto os bairros do entorno permanecem com graves problemas de abastecimento.

Através deste estudo foi possível identificar e problematizar algumas formas de produção e reprodução das desigualdades ambientais na metrópole, com foco no acesso diferencial à água. Entretanto, seu escopo e recorte temporal não possibilitaram estudar o processo político através do qual são tomadas, efetivamente, as decisões acerca das políticas de saneamento para a região. Estudos com esta abordagem podem contribuir com o entendimento de como as diferentes formas de capital (econômico, político, simbólico) são mobilizadas na elaboração das políticas de saneamento em contextos semelhantes.

Agradecimentos

As autoras agradecem à rede WATERLAT-GOBACIT, ao Projeto DESAFIO do qual a pesquisa faz parte (www.desafioglobal.org), financiado pelo Sétimo Programa-Quadro da União Europeia (grant agreement No 320303), – e às agências Faperj e CNPq. Igualmente, agradecem aos entrevistados pela disponibilidade e valiosas informações compartilhadas para esta pesquisa. Destes, vale destacar a importante contribuição e o grande conhecimento do Sr. Luiz Gonzaga de Macedo que, infelizmente, faleceu pouco tempo após a pesquisa, levando consigo parte da história do município de Queimados.

Referências

- ABREU, M. D. A. **A Evolução Urbana do Rio de Janeiro**. 4ª ed. Rio de Janeiro: IPP, 2008. 156 p.
- ACSELRAD, H. Vulnerabilidade ambiental, processos e relações. In: Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais (FIBGE), 2006, Rio de Janeiro. FIBGE. p. 1-5.
- ACSELRAD, H.; MELLO, C. D.; BEZERRA, G. D. N. **O que é Justiça Ambiental**. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2009. 160 p.
- ADGER, W. N. Vulnerability. **Global environmental change**, v. 16, n. 3, p. 268-281, 2006.
- ANA. **Encarte Especial sobre a Crise Hídrica**. ÁGUAS, A. N. D. Brasília: 30 p. 2015.
- ARAÚJO, R. O. D.; ROSA, T. C. Socio-environmental vulnerability and disaster risk reduction: the role of Espírito Santo State (Brazil). **Ambiente & Sociedade**, v. 17, n. 4, p. 117-132, 2014.
- ASSOCIAÇÃO DAS EMPRESAS DO DISTRITO INDUSTRIAL DE QUEIMADOS – ASDINQ (2018). “Distrito Industrial”. Queimados, RJ: ASDINQ. Disponível em: <http://asdinq.org.br/distrito>. Acesso em janeiro 2018.
- BATISTA, R. **Arco muda a logística no RJ e atrai novos investimentos**. Valor Econômico, 24/06/2014. Rio de Janeiro 2014.
- BIANCHE, A. S. **Entrevista concedida ao projeto Desafio**. Entrevistadoras: BRITTO, A. L.; MAIELLO, A.; QUINTSLR, S. 2013.
- BRASIL. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2014**. SNSA/MCIDADES. Brasília: 15/11/2016, p.452. 2013.
- BRITTO, A. L.; FORMIGA JOHNSON, R.; FERREIRA CARNEIRO, P. R. Abastecimento público e escassez hidrossocial na metrópole do Rio de Janeiro. **Ambiente & Sociedade**, v. 19, n. 1, p. 185-208, 2016.
- BULLARD, R. D.; JOHNSON, G. S. Environmentalism and Public Policy: Environmental Justice: Grassroots activism and its impact on public policy decision making. **Journal of Social Issues**, v. 56, n. 3, p. 555-578, 2000.
- CARDOSO, A. L.; MELO, I. D. Q.; JAENISCH, S. T. A implementação do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro: agentes, processos e contradições. In: AMORE, C. S. (Org.). **Minha casa... e a cidade? Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros**. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 73-102.

- CARDOSO, A. L. et al. Quando um direito vira produto: impactos do Programa Minha Casa Minha Vida na Cidade do Rio de Janeiro. In: Simpósio Nacional de Geografia Urbana, XIII, 2013.
- CAREY, M. et al. An integrated socio-environmental framework for glacier hazard management and climate change adaptation: lessons from Lake 513, Cordillera Blanca, Peru. **Climatic Change**, v. 112, n. 3-4, p. 733-767, 2012.
- CEDAE. **Esquema de Adução da Baixada Fluminense. Esquema setorizado (subsistemas de intervenções)**. Rio de Janeiro 2013.
- _____. **Estação de Tratamento de Água do Guandu. A maior do mundo!** CEDAE. Rio de Janeiro s/d.
- COLE, L. W.; FOSTER, S. R. **From the ground up. Environmental racism and the rise of the environmental justice movement**. ed. New York: NYU Press, 2001. 243 p.
- COLLINS, T. W. The production of unequal risk in hazardscapes: An explanatory frame applied to disaster at the US–Mexico border. *Geoforum*, v. 40, n. 4, p. 589-601, 2009.
- _____. Marginalization, facilitation, and the production of unequal risk: the 2006 Paso del Norte floods. **Antipode**, v. 42, n. 2, p. 258-288, 2010.
- COROBOV, R. et al. Assessment of climate change vulnerability at the local level: a case study on the Dniester River Basin (Moldova). **The Scientific World Journal**, v. 2013, n., p. 1-13, 2013.
- CUTTER, S. L. Vulnerability to environmental hazards. **Progress in human geography**, v. 20, n. 4, p. 529-539, 1996.
- CUTTER, S. L.; BORUFF, B. J.; SHIRLEY, W. L. Social vulnerability to environmental hazards. **Social Science Quarterly**, v., n., p. 242-261, 2003.
- DEPARTAMENTO DE ÁGUAS E ESGOTOS DE QUEIMADOS (DAE). **Entrevista concedida ao projeto Desafio**. Entrevistadoras: BRITTO, A. L.; QUINTSLR, S. 2014.
- GOVERNO DO ESTADO DE RIO DE JANEIRO – GERJ (2018). “Arco Metropolitano do Rio de Janeiro”, Secretaria de Estado de Obras e Habitação (SEOBRAS). Rio de Janeiro: GERJ-SEOBRAS. Disponível em: <http://www.rj.gov.br/web/seobras/exibeconteudo?article-id=214848>. Acesso em janeiro 2018.
- GÓES, H. D. A. **O Saneamento da Baixada Fluminense**. Diretoria de Saneamento da Baixada Fluminense. Rio de Janeiro, 68 p., 1939.
- GONÇALVES, J. A. **Entrevista concedida ao projeto Desafio**. Entrevistadoras: MAIELLO, A.; QUINTSLR, S. 2014.

- GONÇALVES, J. A.; OLIVEIRA, M. F. D. S.; SILVA, S. D. F. **Caracterizações e análises microbiológicas das águas de nascentes do município de Queimados**. 2010. 54 p. (Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação). Instituto Superior de Tecnologia de Paracambi, FAETEC, Paracambi.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE (2018). “Queimados, Panorama”. Brasília: IBGE. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/queimados/panorama>. Acesso em janeiro 2018.
- KOWARICK, L. **A Espoliação Urbana**. ed. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1979. 202 p.
- KUMPEL, E.; NELSON, K. L. Mechanisms affecting water quality in an intermittent piped water supply. **Environmental science & technology**, v. 48, n. 5, p. 2766-2775, 2014.
- LECHEVALLIER, M. W. et al. The potential for health risks from intrusion of contaminants into the distribution system from pressure transients. **Journal of Water and Health**, v. 1, n. 1, p. 3-14, 2003.
- LEE, E. J.; SCHWAB, K. J. Deficiencies in drinking water distribution systems in developing countries. **Journal of water and health**, v. 3, n. 2, p. 109-127, 2005.
- MACEDO, L. G. D. **Entrevista concedida ao projeto Desafio**. Entrevistadoras: MAIELLO, A.; QUINTSLR, S. 2014.
- MARIN, A. F. **Entrevista concedida ao projeto Desafio**. Entrevistadora: MAIELLO, A. 2014.
- MCNEELEY, S. M. et al. Catalyzing Frontiers in Water-Climate-Society Research: A View from Early Career Scientists and Junior Faculty. **Bulletin of the American Meteorological Society**, v. 93, n. 4, p. 477-484, 2012.
- MOTTA, M. B. **Entrevista com o Diretor de Distribuição e Comercialização Metropolitana**. QUINTSLR, S. Rio de Janeiro 2013.
- O GLOBO. **Adutora da Baixada cria condições para Polo Industrial**. O Globo. Rio de Janeiro 1981.
- OLIVEIRA, E. F. D. **Comunicação oral na Audiência Pública da Comissão Especial da Câmara Municipal do Rio de Janeiro sobre o Colapso Hídrico**. Rio de Janeiro, 2015.
- OLIVEIRA, F. D. O vício da virtude: autoconstrução e acumulação capitalista no Brasil. **Novos estudos-CEBRAP**, v., n. 74, p. 67-85, 2006.
- PNUD; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO; IPEA. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**, 2015.
- QUINTSLR, S. As “duas faces” da crise hídrica: escassez e despolitização do acesso à água na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. **Sustentabilidade em Debate**, v. 9, n. 2, p. 88-101, 2018.

- ROBBINS, P. **Political ecology: A critical introduction**. 2^{aa} ed. West Sussex: Wiley-Blackwell, 2012. 288 p.
- SANTOS, A. A. D. **Entrevista concedida ao projeto Desafio**. Entrevistadoras: MAIELLO, A.;QUINTSLR, S. 2014.
- SEA/INEA. **Elaboração do Plano Estadual de Recursos Hídricos do Estado do Rio de Janeiro. R7 – Relatório Diagnóstico**. Rio de Jeaneiro, p.378. 2014
- SIMÕES, M. R. **A cidade Estilhaçada–Reestruturação Econômica e Emancipações Municipais na Baixada Fluminense**. 2006. 292 p. (Doutorado). Departamento de Geografia do Instituto de Geociências, Universidade Federal Fluminense, Niterói.
- TUBBS, D. **Entrevista concedida ao projeto Desafio**. BRITTO, A. L.;MAIELLO, A. 2014.
- ZANELLA, M. E. et al. Vulnerabilidade socioambiental do baixo curso da bacia hidrográfica do Rio Cocó, Fortaleza-CE. **Sociedade & Natureza**, v. 25, n. 2, p. 317-331, 2013.

Artigo 2

Água: mercadoria, bem comum ou direito? Algumas contradições na implementação da política pública de direitos humanos de acesso à água e ao saneamento¹

*Marcelo Aversa*² - Laboratório de Justiça Territorial (Labjuta), Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território, Universidade Federal do ABC (UFABC), São Paulo, Brasil

*Vanessa Lucena Empinotti*³ - Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território, Universidade Federal do ABC (UFABC), São Paulo, Brasil

*Jeroen Johannes Klink*⁴ - Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território, Universidade Federal do ABC (UFABC), São Paulo, Brasil

Resumo

Este artigo busca contribuir com o debate crítico às formas de apropriação da água como mercadoria. Por meio da análise de conteúdo dos textos normativos do Sistema Internacional de Direitos Humanos, e baseados na oposição ao modelo neoliberal na literatura crítica e nos posicionamentos dos movimentos sociais, destaca-se que o conteúdo destas normas internacionais, ao não excluir a participação privada no controle dos serviços de abastecimento de água e esgoto (SAEs), está em unidade e coerência com o projeto neoliberal para a água. Pensar este conteúdo normativo em contradição com a filosofia do Bem Viver revela uma agenda de pesquisa interessante para a construção de estratégias de luta por um “direito novo” não só formalmente constituído, como ocorreu na Bolívia e no Equador, mas também nas práticas cotidianas.

Palavras-chave: direito humano à água e ao saneamento, participação privada, Organização das Nações Unidas, neoliberalismo, ecologia política

Recebido: janeiro de 2018

Aceito: julho de 2018

1 Os autores agradecem ao Editor José Esteban Castro pelos comentários inspiradores. Também agradecem aos (às) militantes do Fórum Alternativo Mundial da Água de São Paulo, especialmente aos(as) pesquisadores(as) da UFABC, pelas intensas trocas de ideias ao longo do ano de 2017 para a realização do FAMA, Brasília, em março de 2018.

2 E-mail: m.aversa@uol.com.br.

3 E-mail: v.empinotti@ufabc.edu.br

4 E-mail: jeroen.klink@ufabc.edu.br

Abstract

This article aims to contribute to the critical debate on the forms of appropriation of water as a commodity. Through the application of content analysis to the normative texts of the International System of Human Rights, and based on the opposition to the neoliberal model in the critical literature and in the positions of social movements, it is argued that the content of these international norms is in agreement and coherent with the neoliberal water project, because they do not exclude private participation from the control of water supply and sewerage services. Thinking about the contradictions between this normative content and the philosophy of Living in Plenitude (Buen Vivir) reveals a stimulating research agenda for construction of strategies in the struggle for a “new right” that is constituted not just formally, as it has been in Bolivia and Ecuador, but also in everyday practices.

Keywords: human right to water and sanitation, private sector participation, United Nations, neoliberalism, political ecology.

Received: January 2018

Accepted: July 2018

Introdução

A questão da efetivação dos direitos humanos à água e ao saneamento (DHAS) exige pressupostos de análise e de pensamento relacional e dialético. Este artigo aborda o tema da efetivação dos DHAS como uma das fases do ciclo hidrosocial cujo conceito possibilita a representação da água dentro de um contexto histórico-geográfico, em que tanto a modificação da natureza para a produção da água potável transforma as relações sociais quanto as formas de gestão de produção da água reconfiguram as relações de poder (LINTON *et. al.*, 2014, p. 6). Este artigo tem por objetivo analisar em que medida os discursos dos DHAS, inscritos nos documentos do Sistema Internacional de Direito, estão em sintonia com as transformações neoliberais do Estado, que acontecem por meio da comoditização e mercantilização da água e da delegação, privatização e societarização dos serviços de abastecimento de água e esgoto (SAEs) (SWYNGEDOUW *et. al.*, 2003, p. 133; BUDDS *et. al.*, 2003; BAKKER, 2010). As bases críticas da Ecologia Política possibilitam compreender transdisciplinariamente os impasses da efetivação dos DHAS (Direito) em relação as estruturas institucionais destas políticas públicas (Ciência Política), em virtude de sua larga produção crítica aos processos de transformação neoliberais no Sul e Norte-Global (Geografia). As políticas de abastecimento de água e esgotamento sanitário na primeira onda neoliberal da década de 1980 não se destinaram a expandir o acesso aos serviços às pessoas menos favorecidas e, na década de 1990, as mudanças de discurso de governos e de operadoras privadas não mudaram os projetos nas Américas e na Europa em realidade (CASTRO, 2007; MARCH *et. al.* 2014).

A Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) reconheceu o acesso à água potável e ao saneamento como um direito humano por meio da Resolução 64/292, de 28 de julho de 2010. A decisão foi tomada considerando uma série de atos da ONU cujos teores foram orientados pela importância do acesso à água para o gozo da vida plena e saudável e de todos os direitos humanos (ver Declaração dos Direitos Humanos de 1948, nota 17, art. 25, cf. BEAIL-FARKAS, 2013, p. 773)⁵. A luta para que o DHAS fosse reconhecido foi acompanhada do desejo de que não só seria ampliado o acesso à água potável e saneamento à população excluída desses serviços, como também de que a regulamentação correspondente excluiria qualquer modelo de prestação de serviços ligado ao setor privado (BROWN *et. al.*, 2016, p. 668). Contudo, os documentos do Sistema Internacional de Direitos Humanos não só deixam a questão aberta, como também apontam casos e diretivas para a participação privada na gestão dos SAEs. A questão da água tenderá a ocupar cada vez mais espaço na agenda internacional, em virtude dos conflitos gerados pela não efetivação dos DHAS, seja pela incapacidade técnica e política de operadores públicos e privados, seja pelo primado da lucratividade nas diversas formas (lícitas e ilícitas) de participação do setor privado (PSP) na gestão ambiental da água e dos SAEs. Afinal, o atual momento histórico da humanidade não poderá deixar de enfrentar a forma ocidental de desenvolvimento legada pelo modo capitalista de dominação da natureza, que a considera como fonte de recursos e ativos a serem acessados pela ciência e tecnologia visando atribuir-lhes valor comercial (HARVEY, 1996, p. 132).

5 Todos os atos estão consignados nos “considerandos” da Resolução. Mas, vale a pena citar alguns, por exemplo, os mais longínquos, a Convenção de Genebra relativa à Proteção de Pessoas Civis em Tempo de Guerra de 1949 e a Resolução a respeito do Plano de Ação para o Mar del Plata de 1977, que foi acolhida pela Conferência da Água das Nações Unidas, ocorrida em Mar del Plata na mesma data.

É fato a contribuição da Ecologia Política para compreender os processos de desigualdade gerados pela apropriação dos bens naturais nos processos produtivos do capitalismo (BRYANT, 2015). Assim, este artigo busca se situar entre aqueles que produzem análise dos discursos envolvidos nos conflitos ecológicos. A abordagem pelo discurso já ocupa espaço há um bom tempo na agenda da Ecologia Política em temas, por exemplo, sobre o discurso do meio ambiente (DARIER, 1999), da fome (JAROSZ, 2015), do conservacionismo neoliberal (FLETCHER, 2010), das mudanças climáticas (PETTINGER, 2007; BRAUN, 2014), entre outros. Contudo, sobre a análise dos direitos humanos à água, o estudo de Farhana Sultana e Alex Loftus (2011) é um dos poucos que aprofunda esta discussão na Ecologia Política. Este artigo pretende reduzir o amargo sabor expressados nas abordagens do direito como resultado das forças sociais dominantes, por meio de uma análise de discurso dos documentos da ONU sobre os DHAS que, ao buscar compreendê-lo em suas bases ideológicas dominantes, seja possível apontar caminhos para ideias e teorias de resistência à dominação neoliberal.

O artigo está organizado em dois pontos além desta Introdução e da Conclusão. O primeiro debate as formas jurídicas de efetivação dos DHAS, considerando que a escolha por tais formas está em disputa no campo das políticas públicas. Verifica-se no conteúdo dos próprios documentos da ONU as possibilidades de participação privada na efetivação destas políticas públicas, indicando que a comoditização, a privatização, a societização e as concessões dos SAEs compõem possibilidades de efetivação deste direito. No segundo item, o direito humano à água e ao saneamento é abordado pela perspectiva dos valores historicamente constituídos que informam as interpretações dos direitos humanos. A herança antropocêntrica do contratualismo moderno é confrontada com as recentes Constituições do Equador e da Bolívia que representam signos demonstrativos do surgimento de um novo direito baseado no ecocentrismo.

Há que se ter cautela com avaliações de impacto das mudanças normativas em quaisquer que sejam os sistemas, nacional ou internacional, visando o afastamento de interpretações ingênuas sobre as regras formais de direito, à medida que as análises se aproximem das reais transformações na vida das pessoas e nas instituições. Este intento pode ser alcançado por meio de um “conhecimento crítico interdisciplinar, amplo e profundo, sobre a água, a fim de que insights substanciais podem [possam] ser extraídos desses escritos para informar os debates sobre o direito à água” (SULTANA *et. al.*, 2011, p. 8). A natureza, as práticas e as instituições e as diversas percepções e discursos compõem uma totalidade complexa entorno da apropriação dos bens naturais. A partir destes elementos pode-se identificar diferentes visões de mundo sobre a maneira pela qual as condições sócio-naturais de produção e de acesso à água devem ser estabelecidas. Num momento passado, as ideias de um novo direito são constituídas na luta política contra as formas estabelecidas. Durante as lutas, identifica-se os conflitos tanto pela existência de fato das diversas formas de resistência (mobilizações, atos, manifestos, violência, etc.), como pelos próprios resultados de distribuição desigual do acesso à água pelas políticas dominantes. Após, com o novo direito formalizado, a luta se dirige a sua efetivação no front político. Importa, portanto, compreender estes processos distinguindo as diferentes visões de mundo que orientam as ações individuais e coletivas. Contudo, importa mais ainda produzir uma representação destes processos que se situe politicamente na própria disputa em que se constitui como conhecimento para a conquista da justiça hídrica.

As formas jurídicas de efetivação dos Direitos Humanos à Água e ao Saneamento

O problema da efetivação dos direitos humanos é tão velho quanto o seu surgimento no contratualismo moderno. Uma parte da literatura vem buscando definir e esclarecer os meandros dos caminhos que partem das disputas de visões de mundo, alcançam a regulamentação jurídica e estacionam invariavelmente na omissão ou na precariedade da implementação de políticas públicas. O reconhecimento do acesso à água e ao saneamento como direito humano se apresenta como mais uma oportunidade para o debate sobre “os valores democráticos, tornando os cidadãos da sociedade portadores de direitos que podem aproveitar a possibilidade para se auto-organizarem no front político a fim de demandar que seus governantes –os donos do poder– lhes garantam seus direitos” (BROWN, 2016, p. 667). Com efeito, há que se considerar estrategicamente a declaração do DHAS pela ONU, como importante etapa de uma disputa política intrínseca aos modos liberal e neoliberal de governar. Em outras palavras, uma disputa permanente pela efetivação dos direitos humanos. É assim que entende Catarina de Albuquerque⁶:

A implementação real dos direitos depende fortemente das estruturas jurídicas nacionais, ancoradas por disposições constitucionais e estatutárias. Por sua vez, essas leis devem dar voz às políticas nacionais e aspirar a alcançar a realização universal do direito e ser operacionalizadas através de um sistema robusto de regras e regulamentos emanados de instituições governamentais e, idealmente, reguladores nacionais de água e saneamento (ALBUQUERQUE *et. al.*, 2012, p. 51).

O problema da implementação, então, se relaciona a existência ou não de estruturas governamentais, de vontade política e de disponibilidade financeira para melhorar o acesso aos serviços de água e saneamento? Sim, mas não somente. É preciso reconhecer que o DHAS “continua sendo um conceito disputado que tende a ser apropriado por diferentes partes interessadas de formas que correspondam a seus interesses particulares” (BROWN *et. al.*, 2016, p. 664). Há que se considerar também que as formas de execução das políticas públicas e do governo da água são resultantes de processos ideológicos e de dominação cuja compreensão não se dá somente pelas lutas concretas, mas também pelas ideias reguladoras que orientam as escolhas e a atuação de dirigentes políticos, grupos econômicos, sindicatos e movimentos sociais organizados. Expressando o problema em uma pergunta, a questão é *como governar a água?* Considerando as formalidades jurídicas como dispositivos de poder que são resultado de lutas políticas, há que se compreender os impactos das diferentes formas de governar a água, de um lado, em relação aos pressupostos ideológicos inscritos nas próprias formas de governo da água e, de outro, em relação a democratização substantiva do acesso e da gestão da água (ver CASTRO *et. al.*, 2015, p. 14 e 23; CASTRO, 2005; SWYGENDOUW, 2013). Neste artigo, o debate se limita à discussão sobre os pressupostos ideológicos inscritos na norma internacional de DHAS.

A afirmação única e exclusiva de que a água e o saneamento são direitos humanos não implica o impedimento de que a produção e distribuição destes serviços sejam

6 Catarina de Albuquerque é jurista, professora de direito e exerceu o mandato de Relatora Especial da ONU sobre o Direito a Água e Saneamento entre os anos 2008 e 2014.

privatizadas ou delegados às organizações não-estatais (BAKKER, 2010, p. 137). Considerando a possibilidade de divergência semântica, os movimentos sociais, que se opõem a todas as formas de privatização da água, na Declaração Final do Fórum Alternativo Mundial da Água (FAMA) 2018⁷, além de afirmar o DHAS, negam a ideia de água como mercadoria:

vivemos em um período de crise do capitalismo e de seu modelo político representado pela ideologia neoliberal, na qual se busca intensificar a transformação dos bens comuns em mercadoria, através de processos de privatização, precificação e financeirização... Água é vida, é saúde, é alimento, é território, é direito humano, é um bem comum sagrado (FAMA, 2018a, s/p).

A ambiguidade que aqui se identifica é resultante das próprias origens e tradição liberal em que estão inscritos os direitos humanos, uma vez que priorizam a propriedade privada e os direitos individuais (BAKKER, 2013, p. 257; idem, 2010, p. 147). Os próprios documentos da ONU asseveram a possibilidade de participação privada na gestão ambiental da água e nos SAEs. Mais ainda, eles asseveram a importância da participação privada e também estabelecem diretrizes para os prestadores de serviços não estatais. O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, na publicação *O Direito à Água*, pontua que

as empresas e o setor privado também são jogadores [“players”] importantes. O setor privado, em particular os provedores de serviços de água (das grandes empresas que operam redes de água canalizada e sistemas de esgoto aos trabalhadores que transportam caminhões-pipa), está diretamente envolvido no fornecimento de água... Nesse contexto, há riscos de que os interesses dos pobres possam ser tomados pelos grandes produtores agrícolas e pela indústria, dois círculos eleitorais com uma forte voz política (UN *et. al.*, 2010, p. 30, tradução nossa).

No contexto do trabalho de promoção (*advocacy*) dos direitos humanos pelas Nações Unidas, por meio do projeto gerido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) com as empresas conhecido como Pacto Global das Nações Unidas (UN Global Compact), o documento acima também indica a experiência de uma gigante mundial da prestação privada de serviços públicos, Veolia:

Algumas companhias têm também desenvolvido suas próprias políticas de direitos humanos, programas e instrumentos voltados a incorporar os direitos humanos, incluindo o direito à água, dentro de suas operações

7 O Fórum Alternativo Mundial da Água é um movimento social internacional contrário “ao autodenominado ‘Fórum Mundial da Água’ que é um encontro promovido pelos grandes grupos econômicos que defendem a privatização das fontes naturais e dos serviços públicos de água” (FAMA, 2018b, s/p.). Várias entidades brasileiras e internacionais se reuniram e decidiram dar continuidade aos Fóruns Alternativos anteriores, como os realizados em Daegu, na Coreia do Sul, e em Marselha, na França, que fizeram enfrentamento às teses neoliberais do FMA. A versão brasileira do FAMA ocorreu entre os dias 17 e 22 de março de 2018 (idem; ver ESPINOZA, 2016).

de negócios. A Veolia Water é uma operadora privada que fornece água para 110 milhões de pessoas em 59 países. Reconhece que o direito à água é um direito humano básico e assumiu compromissos corporativos a este respeito. Por exemplo, ela irá:

- deixar de atender a especificações de editais, se considerar que suas especificações são incompatíveis com o interesse e a capacidade de pagamento da população⁸;
- promover o maior envolvimento das populações na gestão da água e promover o diálogo com os consumidores e seus representantes (UN et. al., 2010, p. 32, tradução nossa).

Parece que o Sistema Internacional de Direitos Humanos busca sempre se situar numa posição de neutralidade. No presente caso, não há dúvida quanto a tal cultura institucional:

a lei internacional de direitos humanos não prescreve se os serviços de água devem ser prestados por fornecedores públicos ou privados ou por uma combinação dos dois. No entanto, **a estrutura de direitos humanos exige que os Estados assegurem que qualquer forma de prestação de serviços garanta acesso igual a água acessível, suficiente, segura e aceitável** (UN et. al., 2010, p. 35, grifamos, nossa tradução).

Para o Sistema Internacional de Direitos Humanos o que importa é acompanhar e fornecer diretrizes para que os Estados façam valer as normas internacionais no âmbito de seus territórios. Por isto, a Resolução 15/9, de 30 de setembro de 2010, do Conselho de Direitos Humanos da ONU, como espécie de regulamento a detalhar a Resolução 64/292, de 28 de julho de 2010, da Assembleia Geral da ONU, que reconheceu o direito humano à água e ao saneamento, reafirma que a delegação dos SAEs não exime o Estado de suas obrigações com os direitos humanos, além de relembrar as obrigações dos operadores não-estatais:

6. *Reafirma* que os Estados têm a responsabilidade primordial de garantir a plena realização de todos os direitos humanos e que **o fato de ter delegado a terceiros o fornecimento de água potável e / ou saneamento não exime o Estado de suas obrigações em matéria de direitos humanos**; [...]

9. *Recorda* que os Estados devem se assegurar que os **prestadores de serviços não estatais**:

a) cumpram com suas responsabilidades de direitos humanos em todos os seus processos de trabalho, especialmente dedicando-se ativamente, em conjunto com o Estado e outros interessados, a detectar possíveis abusos dos direitos humanos e a encontrar soluções para aliviá-los;

8 Tradução técnica do original em inglês: "it will: not respond to calls for tenders if it deems the specifications incompatible with the population's interest and ability to pay" (idem).

- b) contribuam para fornecer um suprimento constante de água potável segura, aceitável, acessível e serviços de saneamento de boa qualidade em quantidade suficiente;
- c) integrem os direitos humanos nas avaliações de impacto, quando pertinente, a fim de determinar os desafios em matéria de direitos humanos e de contribuir para superá-los;
- d) desenvolvam mecanismos eficazes de atendimento de reclamações para os usuários e abster-se de dificultar o acesso a mecanismos de prestação de contas de base estatal (UN, 2010, p. 4, grifamos em negrito, tradução nossa).

Em que pese a possibilidade da participação privada na prestação dos SAEs não corresponder aos desejos dos movimentos sociais organizados, é importante ressaltar que os mecanismos de controle de efetividade dos direitos humanos vêm passando por mudanças institucionais que, ao menos, possibilitam vozes dissonantes a explicitar as contradições. A partir de 2006, a Comissão de Direitos Humanos foi reestruturada para Conselho de Direitos Humanos, nos termos da Resolução da Assembleia Geral da ONU 60/251, que regulamentou consideráveis mudanças na forma política de composição e de revisão periódica e especial da situação dos direitos humanos em todos os 192 Estados membros da ONU, visando afastar práticas de seletividade nas análises que produziam duplos padrões de monitoramento (“double standards”) e posturas acusatórias (*finger pointing*) (KOMNISKI, 2017, p. 44). De um ponto de vista jurídico-formal, o regramento acima serve de base para que as relatorias especiais dos DHAS possam discorrer sobre as situações de violação destes direitos, no que diz respeito a prestação dos SAEs pela iniciativa privada. Para além deste sentido, há que se considerar a crítica de Catarina de Albuquerque que, no exercício de seu mandato como Relatora Especial da ONU sobre DHAS, se opôs às regras de órgãos internacionais de financiamento que condicionam apoios financeiros à privatização de ativos governamentais, em virtude de criar condições prejudiciais à efetividade dos direitos humanos, caso não haja “implementação simultânea de medidas específicas para regular a prestação de serviços e garantir incentivos suficientes para expandir e melhorar o acesso em áreas de baixa renda” (ALBUQUERQUE *et al*, 2012, p. 97).

Com a apresentação destes textos diretivos da ONU, destaca-se que, se a prescrição normativa permite a prestação dos SAEs por operadores públicos, ou privados ou por uma composição entre ambos, há mais coerência entre os DHAS e o projeto neoliberal do que entre os DHAS e o projeto dos movimentos sociais cujo lema é “a água é um direito, não uma mercadoria”. Isto porque o Sistema Internacional de Direitos Humanos pressupõe que o acesso universal à água com segurança, qualidade, regularidade, controle social e modicidade tarifária não depende da condição do operador ser privado ou público, do operador ser orientado ou não pela lucratividade com a prestação de serviços públicos essenciais. Portanto, as instituições internacionais de direitos humanos pressupõem que é possível que o *governo da água* seja estabelecido de maneira que simultaneamente os DHAS sejam efetivados e que seja proporcionado taxas de retornos aos proprietários de bens naturais (no caso de comoditização), dos ativos dos SAEs (privatização) e de ações de companhias prestadoras dos SAEs (societarização com capital aberto). A realidade vem mostrando que o único lugar que

um *governo da água* cumpre os dois pressupostos está no mundo das ideias. Afinal, parafraseando a questão de Karl Marx (2011, p. 303) quanto ao paradoxo do liberalismo: como um sistema de prestação de serviços públicos essenciais, com base na justiça hídrica e na universalidade de acesso, pode dar origem a um resultado de prestação de serviços caracterizado pela desigualdade no acesso à água, pelas diferenças de qualidade e de regularidade dos serviços, pela ausência de modicidade tarifária e pela falta de controle social?⁹

Ainda sobre as formas jurídicas possíveis de prestação dos SAEs, é interessante tomá-las numa perspectiva histórica de como se governa a água. Esta abordagem é inspirada na constatação das formas de prestação dos serviços de saneamento ao longo da história por Esteban Castro que verifica a existência dos períodos privatista, racional-administrativo e neoprivatista nos países centrais e também se repetem nas principais cidades da América Latina (CASTRO, 2016, p. 272). A experiência da prestação dos SAEs pela iniciativa privada, a partir de meados do século XIX, foi sucedida pela encampação do poder público, em virtude da incapacidade das companhias privadas para a gestão da água como mercadoria de acesso universal, uma vez que são necessários altos investimentos para garantir as condições de salubridade no meio urbano, seja por razões da pragmática do desenvolvimento do processo produtivo, seja por razões da legitimação racional-legal do direito fundamental à saúde e ao saneamento (CASTRO, 2016, p. 273). A prestação dos SAEs por organizações públicas, em geral locais ou municipais, se torna o caminho para a provisão universal no contexto do que alguns autores denominam por keynesianismo espacial do Estado de Bem-estar Social (BRENNER, 2004, p. 114). A gestão da demanda universal exige projetos e estratégias de um Estado voltado a interferir no espaço territorial, o que se reflete numa estrutura uniforme do Estado para organizar o território (idem). Em termos weberianos, a forma privatista dos SAEs foi sucedida pela gestão racional-administrativo que se caracteriza, de um lado, pelo intenso uso da tecnologia e organização burocrática dos prestadores destes serviços. A racionalidade administrativa, de um lado, depende da condução da gestão por pessoal técnico e administrativamente capacitado dentro de um estrutura hierárquica de atribuições e competências e, de outro, de um processo crescente de regulação das atividades privadas, seja por meio da gestão centralizada na administração pública de organizações de saneamento de atuação em grande escala, seja por meio do aumento de controle e de intervenção direta do Estado em praticamente todas as esferas da sociedade (CASTRO, 2016, p. 277). Com o esgotamento dos modelos de desenvolvimento fordista-keynesiano a partir dos 1970, as reformas dos Estados foram orientadas não só no sentido da redução de suas funções, como também no sentido da reorientação das escalas territoriais de disponibilização fragmentada das infraestruturas dos serviços públicos (GRAHAM *et. al.*, 2002, p. 194; BRENNER, 2004). O período racional-administrativo foi sucedido pelo neoprivatista, cuja marca é a expansão da racionalidade da concorrência da esfera privada para a pública (ver DARDOT *et. al.*, 2016).

O terceiro período teve muito pouco ou quase nada a ver com questões da própria organização do saneamento, mas se deram em virtude do Consenso de Washington que preconizou a redução do âmbito de atuação e regulação estatal na sociedade. Em relação aos SAEs, isto significou a disputa de grandes empresas por espaço junto as

9 Esta citação será retomada e desenvolvida no próximo item do artigo.

organizações públicas para assunção de todo ou parte do sistema, impactando a gestão no equilíbrio econômico-financeiro de longo prazo e, conseqüentemente, as tarifas praticadas. A presença do setor privado nas etapas de produção dos serviços públicos essenciais implica o avanço da racionalidade de mercado para quase a totalidade da produção da vida, no sentido de tornar a água como uma mercadoria num ambiente de transação livre e espontânea entre proprietários privados, com fins lucrativos, e como *commodity* no mercado de futuros e como mercadoria (ver CASTRO, 2013, p. 197). A função de mediação do Estado é reduzida e, nos casos extremos, há a transferência da propriedade dos sistemas à iniciativa privada (CASTRO, 2016, p. 283).

A declaração da água como direito humano é um passo importante na afirmação deste bem natural e comum, o que reforça a tese dos movimentos sociais contra todas as formas de mercantilização da água e da apropriação privada direta deste bem natural ou das infraestruturas de gestão ambiental das águas e de gestão dos SAEs. Entretanto, a declaração não ocorreu durante a ascensão do neoliberalismo (especialmente a partir de 1990), mas, em 2010, ano em que ocorre a remunicipalização dos serviços de água em Paris e ano a partir do qual estas ocorrências passam a se tornar significativos. As remunicipalizações ocorrem no contexto de intensa mobilização internacional pelo direito humano à água durante a primeira década de 2000 (BAKKER, 2010, p. 239). A partir do final dos anos 2000, há uma onda de remunicipalizações no mundo, alcançando atualmente o número de 835 remunicipalizações de serviços públicos em geral e 267 de SAEs (KISHIMOTO *et. al.*, 2017, p. 5). Nos países desenvolvidos, de duas ocorrências em 2000, o número de remunicipalizações alcança o patamar de 235 casos em 37 países no ano de 2015 (KISHIMOTO *et. al.*, 2015, p. 10). Atualmente, a França conta com 106 remunicipalizações de serviços públicos da água, os Estados Unidos da América do Norte (EUA) contam com 61 ocorrências, a Espanha com 27, a Alemanha com 17 e a Argentina com 8 (KISHIMOTO *et. al.*, 2017, p. 6; ver LOBINA, 2017).

Durante o processo de intensificação das lutas contra a participação privada, de acordo com a narrativa de Karen Bakker (*idem*, p. 241), ocorre também a apropriação da defesa dos direitos humanos à água pelos setores organizados do mercado da água no Conselho Mundial da Água, a partir de seu 4º Fórum Mundial da Água na cidade do México em 2006 (*idem*, p. 247). Isto porque, para o setor empresarial dos serviços públicos essenciais não importa contrapor ideias que não necessariamente venham a ser efetivadas. Isto porque a efetividade das normas depende das regras institucionais estabelecidas, como leis gerais e específicas, contratos, regulação dos serviços, assim como da capacidade política dos usuários de exigirem universalidade, segurança, qualidade, regularidade, controle social e modicidade tarifárias dos serviços prestados.

Para finalizar este item, é importante debater a questão dos arranjos de direitos de propriedade sobre a água pelos quais acontece a participação privada na prestação dos SAEs. Considerando a conceituação e sistematização de Esteban Castro (2013) e de Karen Bakker (2007, p. 435), apresenta-se os conceitos elaborados a partir das principais ocorrências:

Mercantilização local (*commodification*): re-regulamentação que define os direitos de propriedade da água tornando-o um bem econômico, segundo determinados padrões que permitem a compra e venda a preços determinados pelo valor de troca de mercado (BAKKER, 2007, p. 450; SWYNGEDOUW, 2003, p. 129). É caso do Código da Água de 1981 do Chile que definiu os direitos de propriedade sobre a fonte natural da água

(BAUER, 1998, p. 151).

Comoditização específica (*commodification*): a inserção da água, por meio das regras de mercantilização, como um *commodity*, pode permitir também que a água entre no processo de financeirização propriamente dito no âmbito do chamado “mercado de futuros”¹⁰. Por enquanto, estes processos ainda não acontecem, tendo em vista que a água não “coopera” com o estabelecimento de mercado generalizado de trocas entre proprietários privados com fins lucrativos (direitos de propriedade bem definidos para cálculo de riscos). Por isto, é questionável que se compreenda situações de mercantilização local da água, ocorridas no Chile, EUA e Austrália, como uma forma de ampliação dos direitos de propriedade da água que resulte na constituição de uma mercantilização propriamente dita (CASTRO, 2013, p. 197).

Constituição de ativos (*Assetization*): transformação da água em ativo financeiro que gera renda periódica (dividendos ou juros) e que pode ser transacionado em mercados secundários (fundos de água etc.). Esta também ainda é uma possibilidade de financeirização, que já vem ocorrendo em projetos de desenvolvimento urbano, tratados transformar o espaço urbano-regional em um Portfólio de Ativos Rentáveis e Comercializáveis (Parc). Antoine Guironnet et. al., que estudaram o caso do projeto de redesenvolvimento em larga escala na cidade de Saint-Ouen, periferia da cidade de Paris, em que o ambiente em construção (moradia, prédios comerciais, redes de infraestrutura, etc.) estão no centro das estratégias de precificação e capitalização de rendas futuras (2016, p. 13).

Privatização: re-regulamentação que autorize a mudança na propriedade dos ativos que compõem a operadora dos SAEs do setor público para o privado, como ocorreu no Reino Unido a partir de 1989 e em Amsterdam (SWYNGEDOUW et. al., 2003, p. 129).

Societarização (*corporatization*): mudança na estrutura organizacional da prestadora de serviços para empresa limitada (capital fechado) ou sociedade anônima (capital aberto ou fechado), a fim de reorientar os princípios da prestadora dos SAEs no sentido de cumprir a exigência de lucratividade e recuperação plena dos custos. Se a empresa mantém o capital fechado composta por sócios públicos detentores de cotas, não há mudança de regime de propriedade. Mas, se a empresa abre o capital, nos limites estabelecidos pela legislação autorizativa, a propriedade dos ativos é alterada. Exemplo, a Companhia Estadual de Saneamento Básico de São Paulo (SABESP) (AVERSA, 2016). Mais complexa ainda, é a privatização seguida de financeirização das companhias operadoras dos SAEs no Reino Unido a partir de 1989 (ALLEN et. al., 2013).

Além destas formas, é comum a participação privada na prestação dos SAEs por meio das concessões destes serviços públicos¹¹. Os administradores públicos que optam

¹⁰ Sobre o conceito de financeirização, Aalbers a compreende como “a crescente dominância de agentes, mercados, práticas, métricas e narrativas financeiros, nas múltiplas escalas, o que tem gerado uma transformação estrutural das economias, das corporações (incluindo instituições financeiras), dos Estados e das famílias.” (AALBERS, 2015, p. 214, trad. KLINK et. al., 2017). Existe um diálogo que está por ser feito “entre reestruturação espacial do Estado no período recente (neoliberalização) e financeirização” (KLINK et. al., 2017, p. 397).

¹¹ De acordo com a legislação brasileira, que seguiu um padrão internacional, as concessões são contratos administrativos pelos quais a administração pública transfere a iniciativa privada, mediante licitação na modalidade de concorrência, a realização de serviços públicos. As concessões são utilizadas

particularmente pelas concessões estão terceirizando o dever-poder de realização de uma gestão pública de qualidade e eficiente para a iniciativa privada, mediante o pagamento por tais serviços que, além de onerar o equilíbrio econômico-financeiro do sistema de infraestrutura, não asseguram necessariamente uma mudança de padrão de qualidade comparada a gestão pública dos serviços. É o que uma parte da literatura internacional sobre saneamento vem apontando em relação as experiências latino-americanas e europeias (CASTRO, 2005, p. 5), bem como sobre as experiências de remunicipalização no mundo (KISHIMOTO *et. al.*, 2015). Contratações tão vultosas e complexas abrem diversos meandros pelos quais a corrupção pode ocorrer. Na pesquisa de Emanuele Lobina e David Hall (2007) estão apontados casos de condenações judiciais por corrupção nas cidades francesas de Grenoble (1996), Angouleme (1997) e St-Denis, envolvendo prefeitos e executivos da Lyonnaise de Eaux (atual Suez des Eaux) e da Générale des Eaux (agora Veolia).

Para Erik Swyngedouw, “o problema central no tocante aos serviços urbanos de água e esgotos não é a mercantilização da água (na verdade, ela tem sido vendida como mercadoria há um tempo longuíssimo), tampouco o caráter público ou privado de tais serviços, mas sim a societarização das empresas de prestação de serviços e a imposição da exigência de lucratividade e ‘recuperação plena dos custos’” (2013, p. 78). No contexto do neoprivatismo pelo qual está passando a prestação dos SAEs, há que se considerar os processos de mudanças do capitalismo global após a década de 1970, como também a intensidade e extensão de surgimentos de modelos negociais extremamente sofisticados, em função das possibilidades de fragmentação dos serviços públicos essenciais em várias atividades e distribuição de riscos (GRAHAM *et. al.*, 2002, p. 137, 153). Estes processos são coordenados em escala global por potentes sistemas de informação, processo este que é chamado por David Harvey por transição para acumulação flexível (HARVEY, 1989, p. 173; ARRIGHI, 1994, p. 4).

para projetos vultosos e que necessitam de longo prazo de amortização de investimento. Pela Lei nº 8.987/1995 (Lei das Concessões) e pela Lei 11.079/2004 (Lei das Parcerias Público-Privadas - PPPs), que regulamentam o art. 175 da Constituição Federal, existem três possibilidades de concessões: **concessão comum**, concessão patrocinada e concessão administrativa. Na concessão comum, a tarifa remunera a operação e os investimentos. De acordo com o no inciso III do art. 2º Lei nº 8.987/1995, concessão comum é aquela “concessão de serviço público precedida da execução de obra pública: a construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegada pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para a sua realização, por sua conta e risco, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado”. Pelo § 1º do art. 2º da Lei 11.079/2004, a **concessão patrocinada** “é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado”. Seja na concessão comum ou na patrocinada, o risco da prestação do serviço é do concessionário, à medida que tem o poder administrativo de gerir as receitas equacionando os custos de operação, de investimento e de retorno (“lucro”). Apenas diferencia-se a segunda, no tocante ao equacionamento de um modelo econômico em que o poder público realiza um aporte de recursos, necessários nas situações em que as tarifas não suportariam grandes investimentos ou se suportassem, teriam que ser elevadas a níveis insuportáveis para o usuário. A **concessão administrativa** é o modelo em que o parceiro privado possui menos riscos e, por consequência, menos poder administrativo, à medida que a contraprestação pelos serviços prestados é paga pelo poder concedente, mediante a prestação efetiva dos serviços. Isto porque o concessionário exerce a função de prestador de serviço continuado de longo prazo. Pelo § 2º do art. 2º da Lei 11.079/2004, “concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens”.

Ideias reguladoras para a efetivação do direito humano à água e ao saneamento

Tanto a literatura tradicional sobre direitos humanos como a que discute, particularmente, o direito humano à água e ao saneamento (DHAS) têm em comum a visão de que a declaração de um direito humano cumpre uma etapa nos caminhos de formalização e de poder de efetivação nos Estados Nacionais e no Sistema Internacional de Direitos Humanos. O processo de universalização dos direitos humanos começa com a Filosofia Clássica Iluminista dos Séculos XVII e XVIII. As teorias filosóficas “são universais em relação ao conteúdo, na medida em que se dirigem a um homem racional fora do espaço e do tempo, mas são extremamente limitadas em relação a sua eficácia, na medida em que são (na melhor das hipóteses) propostas para um futuro legislador” (BOBBIO, 1993, p. 29)¹². Contudo, é somente com a declaração dentro de um sistema de direito, tal qual ocorre com “Declarações de Direitos” proclamadas em 1776 pelos EUA e em 1789 pela Assembleia Nacional na Revolução Francesa, que a afirmação dos direitos humanos deixa de ser uma “expressão de uma nobre exigência, mas o ponto de partida para a instituição de um autêntico sistema de direitos no sentido estrito da palavra, isto é, enquanto direitos positivos ou efetivos” (idem).

O sistema internacional de direitos humanos está revestido dos mesmos mecanismos de fundamentação do poder contratualista, os quais, por sua vez, estão baseados na legalidade e na ordem racional-legal. Por isto, é necessário trazer a crítica a estas formas de poder pelas chaves marxistas da “ideologia” e “dominação”. O esforço de Karl Marx em *O Capital* é elucidar justamente o paradoxo básico do liberalismo político e econômico: como um sistema de troca de mercadorias com base na liberdade e igualdade pode dar origem a um resultado caracterizado pela “desigualdade e ausência de liberdade” (HARVEY, 2005, p. 82, apud MARX, 2011, p. 303). Este tipo de Estado incorpora uma poderosa defesa ideológica e legal da igualdade, da mobilidade e da liberdade dos indivíduos, ao mesmo tempo que é, de um lado, muitíssimo protetor do direito de propriedade e, de outro, muitíssimo passivo com a desigualdade gerada da relação básica entre capital e trabalho (HARVEY, 2005, p. 84). A forma pela qual se realiza o consentimento da maioria dos governados, portanto, é ponto chave para compreender de que maneira a efetivação ou não-efetivação do DHAS pressupõe processos de hegemonia (LOFTUS *et. al.*, 2006).

Os estudos sobre as Guerras da Água em Cochabamba (1999-2000) e em La Paz-EI Alto (2005-2006) podem revelar novas bases para compreensão dos direitos fundamentais na relação entre governantes e governados¹³. Estas lutas produziram as bases para um novo direito que pode reorientar a compreensão sobre os DHAS, em virtude das diferentes visões de mundo que estão inscritas a concepção ecocêntrica

12 Aqui, o jusfilósofo está a falar das afirmações, como a de Jean J. Rousseau de que “o homem nasceu livre e por toda a parte encontra-se a ferros”. Para Bobbio, a Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789) conserva apenas um eco deste ideário, porque “os homens, *de fato*, não nascem nem livres nem iguais. São livres e iguais com relação a um nascimento ou natureza ideais, que era precisamente a que tinham em mente os jusnaturalistas quando falavam em estado de natureza” (1993, p. 29, grifos do autor).

13 Vários países da América Latina e do Caribe reconheceram o direito à água como um direito fundamental em suas constituições: Bolívia (2009), Colômbia (2005), República Dominicana (2002), Equador (2008), México (2011), Nicarágua (2010) e Uruguai (2004) (WILLAARTS *et. al.*, 2014, p. 302). Entretanto, apenas Bolívia e Equador superaram a concepção antropocêntrica, ao estabelecer que a natureza tem direitos..

e a antropocêntrica (ver BAKKER, 2010, p. 147; SWYNGEDOUW, 1999, p. 445). O tema vem sendo tratado como uma virada de direitos humanos antropocêntricos para ecocêntricos, com base nos textos normativos das Constituições do Equador (2008) e da Bolívia (2009) (WOLKMER *et. al.*, 2012; BORRÁS, 2016, p. 134). O art. 71 da Constituição Equatoriana:

Art. 71. A natureza ou Pacha Mama, onde se reproduz e realiza a vida, tem o direito a que se respeite integralmente sua existência e a manutenção e regeneração de seus ciclos vitais, estrutura, funções e processos evolutivos.

Toda pessoa, comunidade, povoado ou nacionalidade poderá exigir da autoridade pública o cumprimento dos direitos da natureza. Para aplicar e interpretar esses direitos, observar-se-ão os princípios estabelecidos na Constituição, naquilo que couber.

O Estado incentivará as pessoas físicas e jurídicas, e os coletivos, para que protejam a natureza e promovam o respeito a todos os elementos que formam um ecossistema (EQUADOR, 2008, nós grifamos, nossa tradução)¹⁴.

Já, pelo artigo 282 da Carta do Equador, ficou proibido o latifúndio e a privatização da água e de suas fontes:

Art. 282. O Estado regulará o uso e acesso à terra que deverá cumprir a função social e ambiental. Um fundo nacional de terras, estabelecido por lei, regulará o acesso equitativo de camponeses à terra.

O latifúndio e a concentração da terra são proibidos, assim como a apropriação de grandes áreas com finalidade lucrativa ou privatização da água e de suas fontes.

O Estado regulará o uso e a gestão da água de irrigação para a produção de alimentos, sob os princípios de equidade, eficiência e sustentabilidade ambiental (idem)¹⁵.

14 Tradução técnica do espanhol: "Art. 71. La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos. Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza. Para aplicar e interpretar estos derechos se observarán los principios establecidos en la Constitución, en lo que proceda. El Estado incentivará a las personas naturales y jurídicas, y a los colectivos, para que protejan la naturaleza, y promoverá el respeto a todos los elementos que forman un ecosistema" (idem).

15 Tradução técnica do espanhol: "Art. 282. El Estado normará el uso y acceso a la tierra que deberá cumplir la función social y ambiental. Un fondo nacional de tierra, establecido por ley, regulará el acceso equitativo de campesinos y campesinas a la tierra.

Se prohíbe el latifundio y la concentración de la tierra, así como el acaparamiento o privatización del agua y sus fuentes.

El Estado regulará el uso y manejo del agua de riego para la producción de alimentos, bajo los principios de equidad, eficiencia y sostenibilidad ambiental" (idem).

As Guerras da Água em Cochabamba (1999-2000) e em La Paz-El Alto (2005-2006) se transformaram num emblema global da luta popular contra a privatização dos serviços públicos essenciais. No caso particular de Cochabamba, aponta Castro:

houve amplas repercussões em nível nacional, em que todo o gabinete do governo renunciou em março de 2000 em decorrência do confronto, e internacional, em que se tornou um símbolo de participação popular que busca aprofundar a democratização da gestão dos serviços públicos essenciais [...] Neste caso, muitas das organizações sociais que lideraram a mobilização contra a privatização constituíram um componente fundamental da base social que levou o Presidente Evo Morales ao poder em 2006 e que posteriormente passaram a exercer um papel significativo na busca da reorganização de empresas públicas (CASTRO, 2016, p. 318; CASTRO e LACABANA, 2005; CASTRO e SIMON RUIZ, 2009, nossa tradução).

Os dispositivos constitucionais da Bolívia e do Equador oferecem definição jurídica de valores que estão em jogo e vão muito além do que a experiência clássica liberal trouxe para a sociedade ocidental. Para Susana Borràs, tanto na Constituição Boliviana quanto na Equatoriana, e mais proeminentemente na primeira, “os povos indígenas incorporaram suas demandas para construir estados plurinacionais para representá-los e seus valores culturais, expressados no *Bem Viver* (“Vivir Bien” em espanhol, “Sumak Kawsay” em Quéchua, “Suma Qamaña” em Aymara) (2016, p. 135-136). Para Wolkemer e outros, “enquanto componente da natureza, a água é indispensável para a vida. Expressa a possibilidade da existência, da continuidade da vida em nosso planeta. Dessa forma, em consonância com a Ética biocêntrica, a constituição vincula o direito da água ao direito da natureza” (2012, p. 61; ver tb. ACOSTA *et. al.*, 2010, p. 33).

O legado da sociedade ocidental é um desenvolvimento econômico com geração de desigualdades sociais, econômicas e culturais (SWYNGEDOUW, 1999, p. 445)¹⁶. No lugar da ideia antropocêntrica deste desenvolvimento ocidental, a ideia do *Bem Viver* é apresentada como alternativa *de desenvolvimento* e não como alternativa ao desenvolvimento (ACOSTA, 2016, p. 75). A análise de David Cortez discute a concepção do Bem Viver em relação as concepções ocidentais:

O “sumak kawsay” andino e amazônico parte de abordagens que implicam uma estreita relação com a natureza, diferentemente das tradições ocidentais baseadas numa estrita separação entre realidades humanas e não-humanas [...]. O “sumak kawsay” das tradições indígenas se afastam das concepções ocidentais que concebem a emergência da vida política a partir de uma ruptura inicial do processo ontológico em relação à natureza. Em outras palavras, o “bem viver” não aceita o princípio da desnaturalização das realidades humanas como base da ordem política (CORTEZ, 2009, p. 5).

16 São muito ricos os estudos de Erik Swyngedouw sobre Guayaquil (1997, p. 315) e Espanha (1999) não só pela forma como apresenta os processos de urbanização dentro da perspectiva da ecologia política da água, mas também pela profundidade com que apresenta a literatura que compreende a natureza e a sociedade numa integralidade (Swyngedouw, 1999, p. 445).

O *Bem Viver* concebe a Natureza como condição de possibilidade concreta da vida humana e não-humana. As comunidades de seres humanos estão integradas à Natureza, por meio físico em virtude das próprias condições materiais de existência, bem como, por meio metafísico, conforme a compreensão que cada ser humano ou cada grupo humano tenha sobre as ideias de alma, de *liberdade* e de *Deus* e suas ligações com a Natureza. A discussão filosófica dos fundamentos éticos de um direito é ponto de partida para a compreensão da realidade em transformação, à medida que proporciona *razões* para as disputas políticas, institucionais, administrativas e judiciais. No caso das políticas públicas correspondentes aos direitos humanos, faz-se necessária a discussão dos pressupostos, sem tê-los como dados *a priori*, a fim de que se possa distinguir as práticas e discursos como fatos e como valores e ideias que os orientam as ações individuais e coletivas.

Conclusão

A discussão de *como se governa a água* pela perspectiva teórica debateu as ideias reguladoras para a efetivação do DHAS. Na reação ao modelo de desenvolvimento ocidental, por exemplo na oposição aos projetos de participação privada na prestação dos SAEs, constitui-se um movimento de ideias que não só se opõe, mas também apresenta caminhos para uma nova forma de produção da vida integrada aos bens naturais. As Guerras da Água em Cochabamba (1999-2000) e em La Paz-El Alto (2005-2006) contribuíram a conquistar um direito novo nas Constituições do Equador (2008) e da Bolívia (2009). Os direitos da natureza conquistados nestes ordenamentos políticos, denominado *Bem Viver*, concebem a natureza como condição de possibilidade concreta da vida humana e não-humana. Para um novo sentido a respeito dos direitos da Natureza, deve-se conceber, de um lado, a água como um bem comum e não como uma mercadoria e, de outro, deve-se conceber a prescrição normativa dos valores ecocêntricos como um direito fundamental e não como um direito humano. Isto porque as ideias que pressupõem a existência de direitos inerentes a natureza humana remetem ao ideário da centralidade dos seres humanos em relação ao mundo (antropocentrismo). Este mecanismo filosófico serviu para a oposição ao teocentrismo do período anterior da história ocidental e tão somente da história ocidental. As ideias de desenvolvimento produzidas pelo pensamento ocidental revelam-se concretamente como formas de produção de desigualdade e de exploração vivenciadas pelos países do Sul-Global. Para responder à pergunta do título em poucas palavras: a água é um bem comum cujo acesso é um direito fundamental para o *Bem Viver*.

Uma forma de travar a discussão sobre os fundamentos éticos de um direito pode ser realizada partindo da compreensão da realidade em transformação. Para tanto, é necessário ter foco nas formas discursivas inscritas nas interações entre os sujeitos dentro dos conflitos, para que se possa derivar as razões reguladoras das ações dos sujeitos e instituições. Buscou-se debater as diferentes formas jurídicas de efetivação dos DHAS no âmbito da participação privada nos SAEs. Há que se considerar que, de fato, a participação privada na gestão ambiental da água e na gestão dos SAEs é muito incipiente. E mais, a onda neoliberal de 1980 à 2000 vem sofrendo um forte revés a partir do final dos anos 2000, conforme apontam as pesquisas de Satoko Kishimoto et. al. (2015 e 2017) e de Emanuele Lobina (2017). Entretanto, não se pode deixar de constatar uma crescente inserção da racionalidade da concorrência e da financeirização da vida

quotidiana que, no caso dos SAEs, ocorre com a societização de seus operadores com abertura de capital nos mercados de futuros (ALLEN *et. al.*, 2013; MARCH *et. al.*, 2014; AALBERS, 2015; KLINK *et. al.*, 2017). Este artigo buscou lançar luz sobre as contradições dos direitos humanos em geral e, em particular, do DHAS, com a pretensão de, por um lado, ampliar a compreensão destes conflitos também em âmbito discursivo e, de outro, apoiar a literatura que vem trazendo a filosofia do *Bem Viver* para o centro das estratégias de luta contra a racionalidade neoliberal.

Referências

- AALBERS, M. B. The potential for financialization. **Dialogues in Human Geography**, v. 5, n. 2, 2015, p. 214-219.
- ACOSTA, A. **O Bem Viver**: uma oportunidade para imaginar outros mundos. São Paulo: Ed. Elefante, Fundação Rosa Luxemburgo, 2016.
- ACOSTA, A.; MARTÍNEZ, E. (ed.). **Agua**: Un derecho humano fundamental. Quito: Abya Yala, 2010.
- ALBUQUERQUE, C. de; ROAF, V. **On the right track**: Good practices in realising the rights to water and sanitation. Lisboa: Textype, 2012. Disponível: <http://sr-watersanitation.ohchr.org/pdfs/BookonGoodPractices_eng.pdf>. Acesso em 30 de jun. de 2018.
- ALLEN, J.; PRYKE, M. Department Financialising household water: Thames Water, MEIF, and 'ring-fenced' politics. **Cambridge Journal of Regions, Economy and Society**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013, 6, p. 419–439.
- ARRIGHI, G. **The Long Twentieth Century**: Money, Power, and the Origins of Our Times. London, New York: Verso, 1994.
- AVERSA, M. **História institucional do saneamento e da metropolização da Grande São Paulo**: trajetórias perdidas, conflitos inevitáveis. Dissertação de mestrado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território da UFABC. São Bernardo do Campo, 2016.
- BAUER, C. J. Slippery Property Rights: Multiple Water Uses and the Neoliberal Model in Chile, 1981-1995. In: **Natural Resources Journal**. Vol. 38, No. 1, Winter 1998, pp. 109-155.
- BAKKER, K. Neoliberal Versus Postneoliberal Water: Geographies of Privatization and Resistance. **Annals of the Association of American Geographers**, 103(2), 2013, p. 253–260.
- **Privatizing water**: Governance failure and the world's urban water crisis. Ithaca and London: Cornell University Press, 2010.
- The "commons" versus the "commodity": Alter-globalization, anti-privatization and the human right to water in the global south. **Antipode**, v. 39, n. 3, 2007, p. 430-455.
- BEAIL-FARKAS, L. The Human Right to Water and Sanitation: Context, Contours, and Enforcement Prospects. **Wisconsin International Law Journal**, (Winter), 2013, 761–801.
- BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Tradução de C. N. Coutinho. Rio de Janeiro: 1993.

- BORRÀS, S. New Transitions from Human Rights to the Environment to the Rights of Nature. **Transnational Environmental Law**. v. 5, n. 01, p. 113-143, 2016.
- BRAUN, B. A new urban dispositive? Governing life in an age of climate change. **Environment and Planning D**, 32, 2014, 46–64.
- BRENNER, N. **New state spaces**: urban governance and the rescaling of statehood. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- BROWN, C.; NEVES-SILVA, P.; HELLER, L. The human right to water and sanitation: a new perspective for public policies. **Ciência & Saúde Coletiva**, 21(3), 2016, 661–670.
- BRYANT, R. L. (ed.) **The International Handbook of Political Ecology**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2015.
- BUDDS, J.; MCGRANAHAN, G. Are the debates on water privatization missing the point? Experiences from Africa, Asia and Latin America. **Environment and Urbanization**, 15(2), 2003, p. 87–114. <https://doi.org/10.1630/095624703101286763>.
- CASTRO, J. E. **Água e democracia na América Latina**. Campina Grande: EDUEPB, 2016.
- Agua y gobernabilidad: entre la ideología neoliberal y la memoria histórica. **Cuadernos Del CENDES**, 22, 2005, p. 1–21. Disponível em <http://files/202/Castro 2005_Agua y Gobernabilidad_Ideología neoliberal y memoria histórica_cendes.pdf> Acesso em 30 de jun de 2018.
- Poverty and citizenship: Sociological perspectives on water services and public – private participation. **Geoforum**, 38, 2007, p. 756–771.
- A água (ainda) não é uma mercadoria: aportes para o debate sobre a mercantilização da água. In: **Rev. UFMG**, v. 20, n.2, jul./dez. 2013, p. 190-221.
- CASTRO, J. E.; HELLER, L.; MORAIS, M. P. de. (ed.). **O direito à água como política pública na América Latina: uma exploração teórica e empírica**. Brasília: Ipea, 2015.
- CASTRO, J. E.; LACABANA, M. (Eds.). Agua y desarrollo en América Latina: por una democracia sustantiva en la gestión del agua y sus servicios. **Cuadernos del Cendes**, Caracas, v. 22, n. 59, 2005.
- CASTRO, J. E.; SIMÓN RUIZ, I. (Eds.). Agua y desigualdad en América Latina. **Anuario de Estudios Americanos**, v. 66, n. 2, Sevilla, 2009.
- CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS – ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (HRC-UN). **Resolución 15/9**. Los derechos humanos y el acceso al agua potable y el saneamiento. Ginebra: ONU, 30 de setembro de 2010.
- CORTEZ, D. Genealogía del “buen vivir” en la nueva Constitución Ecuatoriana. **VIII International Congress for Intercultural Philosophy**. Good life as humanized life. Concepts of good life in different cultures and their meanings for politics and societies today. Seoul: Ewha Womans University, 03.07.2009.

DARDOT, P., LAVAL, C. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. Trad. Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016.

DARIER, É (ed.). **Discourses of the Environment**. Oxford: Blackwell, 1999.

EQUADOR. **Constitución de la Republica del Ecuador**. Quito: Assembleia Constituinte, 2008.

ESPINOZA, R. de F. **Rivalidade entre os polos: a construção discursiva do Conselho Mundial da Água**. Tese de doutorado da Universidade Federal de São Carlos. São Carlos: UFSCar, 2016.

FLETCHER, R. Neoliberal environmentalism: towards a poststructuralist political ecology of the conservation debate. **Conservation and Society**, 8, 2010, p 171–81.

FÓRUM ALTERNATIVO MUNDIAL DAS ÁGUA – FAMA – 2018. **Declaração Final do Fórum Alternativo Mundial das Águas**. Brasília: 2018a. Disponível no site: < <http://fama2018.org/declaracao-final/>>. Acesso em 13 de fev 2019.

Manifesto de chamamento ao fórum alternativo mundial da água FAMA 2018. Brasília: 2018b. Disponível no site <<http://fama2018.org/manifesto/>>. Acesso em 13 de fev 2019.

GRAHAM, S.; MARVIN, S. **Splintering Urbanism: Networked Infrastructures, Technological Mobilities, and the Urban Condition**. London, New York: Routledge, 2002.

GUIRONNET, A.; ATTUYER, K. e HALBERT, L. Building cities on financial assets: the financialization of property markets and its implications for city governments in the Paris city region. **Urban Studies**, v. 53, n. 7, 2016, p. 1442-1464.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. São Paulo: Loyola, 1989.

----- **Justice, Nature & the Geography of Difference**. Oxford: Blackwell, 1996.

----- **Condição pós-moderna**. Trad. SOBRAL, A. U.; GONÇALVES, M. S. São Paulo: Loyola, 2001.

----- **A produção capitalista do espaço**. Trad. Carlso Szlak. São Paulo: Annablume, 2005.

JAROSZ, L. Contesting hunger discourses. In: BRYANT, R. L. (ed.) **The International Handbook of Political Ecology**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2015, p. 305-317.

KISHIMOTO, S.; LOBINA, E.; PETITJEAN, O. (n.d.). **Our public water future**. The global experience with remunicipalisation. Amsterdam, London, Paris, Cape Town and Brussels: Transnational Institute (TNI) et al, 2015.

KISHIMOTO, S.; PETITJEAN, O. (n.d.). **Remunicipalización: cómo ciudades y ciudadanía**

- están escribiendo el futuro de los servicios públicos.** Ámsterdam/París: Transnational Institute (TNI) et. al., 2017.
- KLINK, J.; SOUZA, M.B. Financeirização: conceitos, experiências e a relevância para o campo do planejamento urbano brasileiro. **Cadernos Metrópole**, v. 19, n. 39, 2017, p. 379-406.
- KOMNISKI, M. V. **Conselho de Direitos Humanos e a atuação do Brasil:** desdobramentos recentes no sistema ONU de direitos humanos. São Paulo: Educ, 2017.
- LINTON, J.; BUDDS, J. The hydrosocial cycle: Defining and mobilizing a relational-dialectical approach to water. **Geoforum**, 57, 2014, p. 170–180.
- LOBINA, E. Water remunicipalisation as a global trend: Calling for progressive policies. In: Proceedings of “**Encuentro de Ciudades por el Agua Pública**” City of Madrid, 3-4 November 2016. Red Agua Publica, Spain, Madrid, Spain, 2017.
- LOBINA, E.; HALL, D. Experience with private sector participation in Grenoble, France, and lessons on strengthening public water operations. **Utilities Policy**, 15 (2), 2007, pp. 93-109.
- LOFTUS, A.; LUMSDEN, F. Reworking hegemony in the urban waterscape. **Centre for Civil Society Research Report**. N. 43, 1(43), 2006, p. 101–124.
- MARCH, H., & PURCELL, T. (2014). The muddy waters of financialisation and new accumulation strategies in the global water industry: The case of AGBAR. **Geoforum**, 53, p. 11–20.
- MARX, K. **Grundrisse** – Manuscritos econômicos de 1857-1858 – Esboços da crítica da economia política. Trad. M. DUAYER e N. SCHNEIDER. São Paulo: Boitempo, 2011.
- PETTENDER, M.E. (ed.). **The Social Construction of Climate Change**. Aldershot, UK: Ashgate, 2007.
- SULTANA, F.; LOFTUS, A. The Right to Water: Possibilities and Prospects. In: SULTANA, F.; LOFTUS, A. **The Right to Water: Politics, Governance and Social Struggles**. New York: Earthscan/Routledge, 2011, p. 1-18.
- SWYNGEDOUW, Erik. Águas revoltas: a economia política dos serviços públicos essenciais. **Política pública e gestão de serviços de saneamento**. Belo Horizonte: UFMG, 2013; p. 76-97.
- Power, nature, and the city. The conquest of water and the political ecology of urbanization in Guayaquil, Ecuador: 1880–1990. **Environment and planning A**, v. 29, n. 2, 1997, p. 311-332.
- Modernity and hybridity: nature, regeneracionismo, and the production of the Spanish waterscape, 1890–1930. **Annals of the Association of American Geographers**, v. 89, n. 3, 1999, p. 443-465.

SWYNGEDOUW, E.; KAÏKA, M.; CASTRO, E. J. Urban Water: A Political-Ecology Perspective. Built Environment (1978-), Vol. 28, No. 2, **Water Management in Urban Areas**, 2003, p. 124-137.

UNITED NATIONS (UN), UNITED NATIONS HUMAN RIGHT (UNHUM), OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS (HCHR), UNHABITAT, WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). **The Right to Water**. Fact Sheet No. 35. Geneva: UN-OHCHR, 2010. Disponível: <<http://www.refworld.org/docid/4ca45fed2.html>>. Acessado em 21 Jun 2017.

UNITED NATIONS (UN). 64/292. **The human right to water and sanitation**. Washington: General Assembly, 2010.

WILLAARTS, B. A.; GARRIDO, A.; LLAMAS, M. R. (ed.). **Water for food security and well-being in Latin America and the Caribbean: social and environmental implications for a globalized economy**. Abingdon/New York: Routledge, 2014.

WOLKMER, A. C.; AUGUSTIN, S.; S. WOLKMER, M. de F. "O "novo" direito à água no constitucionalismo da América Latina". In: **Revista Internacional Interdisciplinar INTERthesis**, Florianópolis, v. 9, n. 1, p. 51-69, jul. 2012. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/interthesis/article/view/1807-1384.2012v9n1p51>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

Artigo 3

A água como bem “comum”: um olhar para a crise hídrica na Região Metropolitana de São Paulo, Brasil

*Ana Paula Fracalanza*¹ - Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil

*Mariana Gutierrez Arteiro da Paz*² - Centro de Ciências do Sistema Terrestre, Instituto Nacional de Pesquisa Espacial, São Paulo, Brasil

Resumo

O artigo trata a crise de governança da água experimentada desde o ano 2014 até o presente nas regiões metropolitanas do Estado de São Paulo, Brasil. Destaca-se o conflito entre o uso da água como bem privado promovido pelas empresas de saneamento, as limitações do discurso do direito à água, e consideram-se a vulnerabilidade, a desigualdade e a injustiça socioambientais em relação ao acesso aos serviços de água em decorrência da crise. O trabalho discute a apropriação da água na sociedade capitalista, a classificação da água como bem comum, público ou como mercadoria, e a falta de definição de usos prioritários da água na legislação relevante em nível urbano.

Palavras-chave: direito à água, acesso ao saneamento, governança da água, bens comuns, vulnerabilidade, desigualdade, injustiça.

Recebido: abril de 2018

Aceito: agosto de 2018

1 E-mail: fracalan@usp.br.

2 E-mail: pazmga@gmail.com

Abstract

The article addresses the crises of water governance experienced since 2014 to date in the metropolitan regions of the State of Sao Paulo, Brazil. We highlight the conflict between the use of water as a private good promoted by the water and sanitation utilities and the limitations of the discourse of the right to water. We also consider the socio-environmental vulnerability, inequality and injustice related to the access to water services resulting from the crisis. The paper discusses the appropriation of water in capitalist society, the classification of water as common good, public good, and commodity, and the lack of definition of priority water uses in the relevant urban legislation.

Keywords: right to water, access to water and sanitation, water governance, common goods, vulnerability, inequality, injustice.

Received: April 2018

Accepted: August 2018

Introdução

Este trabalho aborda a crise de governança da água experimentada nas regiões metropolitanas do Estado de São Paulo, Brasil, desde o ano 2014. Especialmente o artigo faz referência ao caso da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), mas também se refere a alguns aspectos do processo na Região Metropolitana de Campinas (RMC). Consideramos que a crise de governança da água que continua afetando as regiões metropolitanas do Estado de São Paulo é um exemplo de produção de vulnerabilidade social e injustiça ambiental em relação à distribuição e acesso a água na sociedade capitalista. No artigo discute-se a água enquanto elemento natural, recurso hídrico, bem “comum” ou mercadoria, e analisa-se criticamente o cenário político e social associado a um de seus usos prioritários, particularmente o abastecimento público da água. A primeira parte apresenta uma discussão teórica com base em referências bibliográficas e documentais com relação ao debate sobre a água como bem comum e privado e sobre a questão do acesso à água como direito humano. A segunda parte trata a relação entre o acesso aos serviços de água e esgoto e a justiça socioambiental, com uma revisão de literatura relevante ao tema, incluindo análises de situações em outras regiões metropolitanas de Brasil. Na terceira parte, destaca-se o conflito entre o uso da água como bem privado pelas empresas de saneamento versus o exercício do direito à água para consumo humano como uso prioritário, assim como as desigualdades socioambientais e a injustiça ambiental registradas em relação ao acesso à água. As Conclusões apresentam uma síntese dos argumentos principais.

A água enquanto bem “comum” e mercadoria

Partimos da consideração que os seres humanos, ao se apropriarem dos recursos naturais para a realização de suas atividades, promovem conflitos. No caso da água, consideramos que, no momento histórico atual do capitalismo, ela vem progressivamente sendo dotada de valor econômico, associado pelo mercado a sua escassez, e objeto de controvérsias que estão relacionadas, no paradigma dominante, à atribuição de preço e ao seu consumo diferenciado pelos atores sociais e econômicos (BRUZZONE, 2012). Além disso, alguns usos da água, por exemplo o transporte inadequado de esgotos domésticos ou as modificações na qualidade da água nas fontes de fornecimento, causam prejuízo para outros usos, principalmente para o abastecimento das comunidades (TUNDISI, 2005). Neste sentido, os conflitos relacionados à apropriação da água para a realização das atividades humanas são referidos, em literatura especializada (SALATI *et al.*, 1999), como conflitos pelos usos dos recursos hídricos ou simplesmente como conflitos pela água.

A distinção entre a água utilizada para suprimento de necessidades essenciais dos organismos vivos e a água utilizada para suprir necessidades sociais dos seres humanos permite que se refira à água ao menos de múltiplas formas: o elemento natural água, necessário à vida e à manutenção dos ecossistemas; o recurso hídrico, apropriado pelos seres humanos, para atividades que envolvem trabalho; a mercadoria água, apropriada em um tempo e em um espaço; o bem comum, dominado na racionalidade atual pelos estados capitalistas; e o *common*, que é a água reservada para o uso comum, em sua destinação social. É importante observar que as necessidades de uso da água não são somente no sentido de uso pelos seres humanos decorrentes de sua derivação, já

que uma necessidade social pode ser decorrente de aspectos culturais ou espirituais. A importância de contemplação de um lago, de um rio ou de exercício físico em um ambiente aquático é fruto de necessidades que os seres humanos têm em relação à água. Além disso, não é somente o ser humano que tem necessidades em relação à água. Fauna e flora também necessitam da água com características que lhes permitam a vida (ROCHA, 2002).

Tundisi (2005: xv) observa a água como algo mais que um recurso natural, como um bem comum a que todos têm direito: “A água é um recurso estratégico e um bem comum que deve ser compartilhado por todos”. Por bens comuns, Kreimann e Stuart (2009, p. 6) entendem:

aqueles bens coletivos e intergeracionais (água, solos, sementes, conhecimentos, ideias, diversidade cultural, atmosfera etc.), naturais ou sociais, palpáveis ou intangíveis; herdados coletivamente que não são exclusivos de uma geração e, em alguns casos, nem das pessoas, porque são fundamentais para a vida do planeta em suas diferentes expressões.

Mankiw (2001), em seu Manual de Introdução à Economia, apresenta a água como um recurso comum, ou seja, não excludível e rival, de modo que não se estabelece propriedade por agentes econômicos que impeçam outros agentes de usar esse bem, assim como a utilização desse bem por agentes econômicos impede outros agentes de o utilizarem, por exemplo, pela geração de externalidades ambientais negativas. Estas considerações estão relacionadas à Tragédia dos Comuns, conceituada por Garret Hardin em 1968 (HARDIN, 1968). Dardot e Laval (2014) consideram que ao categorizar a água enquanto “bem” comum, alguns juristas italianos como Lucarelli e Mattei acabam perpetuando um tipo de autocontradição teórica, já que a categoria jurídica de bens nomina logicamente um mestre. Para articular “bens comuns” e “democracia participativa”, Dardot e Laval (2014) propõem o uso do conceito de *common*. Outra forma de conceituar a água é enquanto um bem público, no sentido de não substituível, ou essencial à vida (BAKKER, 2010). A autora reforça que neste caso, não se trata do conceito de bem público da Teoria Econômica, que considera por bens públicos os bens não excludíveis e não rivais, mas que se considera a água como bem público também, pois sua oferta traz implicações na saúde pública coletiva (BAKKER, 2010).

Neste mesmo sentido da água como direito de todos, Domínguez *et al.* (2015) apontam que em muitos países, nas três últimas décadas, este bem tem sido objeto de acumulação privada, “em grande parte como resultado dos processos de neoliberalização implementados desde a década de 1980” (QUEROL, 2003 apud DOMÍNGUEZ *et al.*, 2015, p. 195). Os autores reforçam que a água vem compondo negociações internacionais intermediadas pela Organização Mundial de Comércio (OMC) e assinaturas bilaterais de livre comércio, além de empréstimos que vêm sendo concedidos pelo Banco Mundial para investir em privatização de serviços de água e esgoto. Bruzzone (2012) apresenta o papel do Banco Mundial e do FMI a partir de fins da década de 1980 na consideração da água como mercadoria sujeita às leis de oferta e demanda do mercado, concepção essa que ganhou força na década de 1990. Segundo a autora, a água vem deixando de ser um direito humano e um bem social, sendo o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional defensores e implementadores desta ideia. Bruzzone refere-se também

ao Conselho Mundial da Água (CMA) que, segundo a autora, foi fundado em 1996 e é apoiado financeiramente por governos da Europa, do Canadá, pelo Banco Mundial, pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e pela Fundação Ford. De acordo com Ribeiro (2008), o CMA trata a questão da definição do direito à água como:

água para a vida (necessária à sobrevivência humana e às demais formas de vida); água para a cidadania (necessária para o interesse público, como a promoção da saúde e caberia às instituições); e água para o desenvolvimento, que define o uso econômico da água para a produção agrícola, industrial e para a geração de energia (RIBEIRO, 2008, p. 123-124).

O autor indica que o Conselho Mundial da Água, que advoga a importância da cobrança pelo uso da água, afirma ser um direito das autoridades estabelecer um preço pela água e receber os valores dessa cobrança. Assim, mesmo que esse Conselho considere a água como um direito humano, nas palavras do autor: “Nesta visão, a existência humana está vinculada à capacidade de pagamento pelo acesso a um recurso vital à reprodução e manutenção da vida” (RIBEIRO, 2008, p. 124). Ribeiro (2008) apresenta o papel do Conselho Mundial da Água (2015) nesta questão, papel esse relacionado à comercialização da água para toda a população. O documento “Visão Mundial da Água”, elaborado pelo Conselho, “é claro ao indicar a cobrança da água e de seus serviços associados a toda a população. Realmente a água é vista como um negócio por todos...” (RIBEIRO, 2008, p. 91). Segundo o Conselho Mundial da Água – Global Water Partnership (GWP) (2013: s.p.):

El sector privado del agua juega un papel muy importante en el manejo de recursos financieros del agua, a través de la inversión en el servicio de entrega, en el abastecimiento del agua y saneamiento y la irrigación (típicamente cuando la fuente de irrigación es agua subterránea). Los bancos comerciales y otras instituciones financieras (tales como el Banco Mundial) juegan un papel muy importante en el servicio de abastecimiento tanto en el sector público como privado. El sector privado también invierte en la protección del medio ambiente como respuesta a la regulación, legislación e incentivos específicos. En vista de que, actualmente, esto es de gran importancia – y de creciente interés – esta herramienta se enfoca en el papel directo que juega el sector privado en el abastecimiento y saneamiento.

O documento do GWP (2013) esclarece que as participações privadas, no caso da água, são também conhecidas como privatização ou Parcerias Público Privadas para o serviço de provisão da água. Neste sentido, a privatização refere-se aos serviços relacionados à provisão de água, que passam a ser geridos, total ou parcialmente, por agentes econômicos privados e que, por serem cobrados, geram valor para esses agentes econômicos. Outro termo também utilizado para referir-se à apropriação privada da água para fins de geração de valor econômico é a mercantilização da água, que consiste na obtenção de lucratividade pela apropriação e venda da água enquanto mercadoria, como é o caso da venda de água engarrafada (BAKKER, 2007). Castro (2013) defende o argumento que a água, em stricto sensu, ainda não se tornou uma

commodity no mundo. No entanto, o autor considera que em muitos casos a água tem sido tratada como *commodity*, como ocorre com a água engarrafada na sociedade contemporânea:

the forms of social control historically established for the regulation of water for essential human uses in most societies have taken more often the form of a gift, or of a common, social or public good rather than that of a privately owned commodity that can be traded in markets. Certainly, this is not denying that in many cases water has been treated as a commodity, even in the strictest sense, as in the case of commercial bottled water in contemporary society (CASTRO, 2013, p. 12).

O que está em debate não é somente a destinação da água para várias finalidades e para diferentes populações e usos, mas como se está apropriando da água, a transformação da qualidade e da quantidade de água após seu uso pelas várias atividades humanas, quais os fins que se busca com a apropriação dos recursos hídricos, e por quem estes recursos são apropriados. Neste sentido, considera-se que os conflitos envolvem a apropriação das águas, de forma ampla. Água necessária à vida e que pode se tornar uma mercadoria ou cujo serviço, seja da água para abastecimento ou da água modificada e que deve ser coletada, afastada e tratada, já que esgoto sanitário pode constituir um serviço de companhias públicas, privadas ou mistas de saneamento.

O acesso aos serviços de água e esgoto e a justiça socioambiental

O acesso aos serviços de saneamento ambiental é essencial para a qualidade de vida de uma população (RAZZOLINI; GÜNTHER, 2008; HELLER, 2013). No entanto, a segregação ambiental e desigualdade social, condições que geralmente afetam a população de baixa renda, remetem à dificuldade de acesso a serviços de infraestrutura e serviços urbanos, como por exemplo, a oferta desigual e condições inadequadas de serviços de saneamento ambiental (FRACALANZA *et al.*, 2013; JACOBI *et al.*, 2013).

Historicamente, a promoção dos serviços canalizados de abastecimento de água, se deu pelo rápido crescimento industrial e populacional das cidades, e não somente pela questão de saúde pública. No entanto, tal advento trouxe como consequência o aumento do volume de esgotos sanitários e, conseqüentemente, da poluição das águas e da necessidade de aprimorar o tratamento da água para abastecimento público (BRAADBAART, 2013). A poluição dos corpos hídricos tem custos sociais, econômicos, ambientais e de saúde públicos expressivos e sua principal causa é a ausência ou precariedade dos sistemas de coleta e tratamento de esgotos (LANNA, 2008). No contexto do processo de canalização do abastecimento público de água, a coleta, o afastamento e o tratamento dos esgotos sanitários passaram a ser uma questão de interesse público. No entanto, não existiam financiamentos ou condições favoráveis para os municípios criarem suas companhias de saneamento, o que levou muitos municípios a concederem tais serviços para o setor privado, portanto, uma atividade que deveria ter como prioridade a saúde pública e a qualidade das águas, passou a ser um incentivo de lucratividade nas primeiras experiências, pelo alto investimento inicial da infraestrutura sanitária (BRAADBAART, 2013). Nos anos 1870, vários países

da Europa, observando falhas contratuais na concessão dos serviços, regulamentaram as ações de saneamento como questão de saúde pública, e não apenas de operação privada. Os proprietários de empresas com contratos vigentes não estavam dispostos a assumir a responsabilidade de saúde pública não prevista nos contratos, e os municípios passaram a perceber que tais contratos não os deixavam isentos de problemas; portanto, “a ascensão da concessão de serviços públicos foi acompanhada por uma mudança gradual da propriedade das empresas fornecedoras de serviços essenciais, que passou de entidades privadas para os governos municipais”, processo denominado “municipalização”, nos Estados Unidos, e “socialismo municipal” na Grã-Bretanha (BRAADBAART, 2013, p. 124).

Esta questão da privatização está relacionada a várias questões, como apontado por Bakker (2010: 53), *“the current debate over privatization, to put it simply, has its historical roots in a crisis of water supply systems related to broader issues of development, governance and democracy”* e não existe como ser o modelo de gestão único. Entendemos que no universo da privatização estão os modelos de:

Privatization (the transfer of ownership of water supply systems to private companies) and private sector “partnerships” (the construction, operation and management of publicly owned water supply systems by private companies) (BAKKER, 2007, p. 437).

Existe um debate entre defensores e oponentes de tais modelos. Por um lado, visando o ganho de eficiência, *“private companies will be able to lower prices, improve performance, and increase cost recovery, enabling systems to be upgraded and expanded”* (BAKKER, 2007, p. 437), o que seria interessante num mundo onde uma camada expressiva da população não tem acesso ao saneamento. Por outro lado, se discute a legitimidade do setor privado na promoção de um serviço essencial, considerando que *“Private companies -answerable to shareholders and with the over-riding goal of profit- will manage water supply less sustainably than public sector counterparts”* (BAKKER, 2007, p. 437).

Sobre a desigualdade no acesso aos serviços de saneamento, Castro (2013) apresenta fatores que fazem parte da dimensão social –os que se relacionam com o diferente padrão de consumo de água entre países e regiões– como condicionantes que influenciam o gerenciamento dos Serviços de Água e Esgoto (SAE) e que têm sido historicamente minimizados ou desprezados. O autor enfatiza que análises sobre condicionantes sistêmicos³ dos SAE nem sempre consideram a real complexidade da composição dos fatores, como desigualdade social, estrutural, diferenças nos hábitos de consumo e restrições climáticas ou tecnológicas (CASTRO, 2013). Castro (2013) destaca como fator importante para o agravamento do impacto de condicionantes sistêmicos negativos⁴, as políticas de corrente dominante implementadas desde os anos 1980 no contexto mundial, as quais promoveram societarização e mercantilização dos SAE como solução principal. Tal prática é discutida por alguns autores como ação que

3 Condicionantes sistêmicos são os processos socioeconômicos, políticos e culturais que influenciam na estrutura e determinação das opções de políticas públicas (CASTRO, 2013).

4 A saber: desigualdade social estruturada que desencadeou novas restrições sistêmicas nocivas para países mais pobres.

inviabiliza o atendimento de parcela da população, geralmente a mais pobre, pois tem a lógica de recuperar plenamente os custos de investimentos (CASTRO, 2013; SAURÍ *et al.*, 2013; SWYNGEDOUW, 2013); estratégia que agrava a desigualdade socioespacial e a injustiça socioambiental (HÜBNER, 2010). Swyngedouw (2013) vai além ao afirmar que o problema não é apenas a mercantilização, mas a societarização das organizações estatais ou privadas, que por si só impõem a exigência da lucratividade e vem sendo adotada em muitos países, ainda que estas sejam propriedades do Estado.

Dentro dos princípios da Nova Cultura da Água, Sanz Mulas (2013) compartilha da visão de que os serviços de saneamento ambiental, essenciais à vida, constituem um direito social, o qual “não pode ser submetido a critérios de mercado, que exige transformações significativas nas instituições e processos organizacionais envolvidos na gestão e nos serviços de saneamento” (SANZ MULAS, 2013, p. 98).

Neste sentido, a promoção de saneamento ambiental para as populações de baixa renda é prioridade (FRACALANZA *et al.*, 2013) e o acesso a tais serviços é necessário para romper com os ciclos de pobreza (RAZZOLINI; GÜNTHER, 2008). Os serviços de saneamento devem ser igualitários, diverso do apontado por Hübner (2010) em estudo sobre a prestação dos serviços de saneamento por empresa privada, que identificou qualidade diferente nos serviços prestados às comunidades de baixa renda, que apresentam infraestrutura de qualidade inferior e custos menores para os prestadores; e de centros urbanos, com infraestrutura urbana de alta qualidade.

Estudos discutem que em um país onde a equidade, integralidade e universalidade na cobertura dos serviços de saneamento, a privatização do setor pode ser apenas benefício para as empresas, não reduzindo a exclusão social, pois com a lógica da obtenção de lucro, as empresas privadas se interessam por ações e serviços que garantam tão somente o retorno dos investimentos (HÜBNER, 2010; CASTRO, 2013; BRITTO, 2010; HALL; LOBINA, 2013). A lógica de plena recuperação de custos, adotada por empresas privadas e societárias, inviabiliza a oferta de SAE para uma parcela da população (CASTRO, 2013; BRITTO, 2010). Hall e Lobina (2013) destacam que a lógica da plena recuperação dos custos pressupõe que investimentos em esgotos só são viabilizados se as pessoas arcarem pessoalmente com a totalidade dos custos. Os autores apontam três erros desta abordagem, relacionados com a exclusão na oferta dos serviços de saneamento e com a injustiça socioambiental ao viabilizar os serviços para camadas específicas da população e ter diferenças concretas no provimento distinto entre as classes sociais (Quadro No 1). Hall e Lobina (2013) afirmam ainda que esses três erros por eles identificados, são os motivos que fizeram os países desenvolvidos abandonarem o financiamento do esgoto sanitário pela recuperação de custos junto aos usuários.

Quadro No 1: Erros da abordagem da plena recuperação de custos

1. Os benefícios das redes de esgotos são públicos para toda a comunidade e não apenas os domicílios/usuários; devem ser coletivamente financiados.
2. Os mais pobres são geralmente os que mais precisam se ligar à rede; e são os que têm menor poder aquisitivo para custeá-lo. Investir no custeamento pelos usuários significa, então, o não investimento em algumas localidades. Mesmo com as tarifas sociais.
3. Justiça: “os ricos são os maiores beneficiários da plena recuperação de custos obtidas com os usuários” e não contribuem em nada para a extensão desses serviços aos pobres.

Fonte: adaptado de Hall e Lobina (2013).

Diferente de todos os autores consultados, Rouse (2013) defende que ao invés de discutir quem presta o serviço (público ou privado), a questão deveria ser como obter serviços de água eficientes e sustentáveis. Solanes e Jouravlev (2011) enfatizam que é muito comum a concessão da prestação dos SAE às empresas estatais ou privadas, e que falhas em sua responsabilidade de garantir o direito pela água e acesso ao esgotamento sanitário são uma violação dos deveres da concessionária. Para garantir os serviços, segundo Rouse (2013) deve haver recuperação completa de custos para alcançar serviços sustentáveis. A visão adotada neste artigo é a mesma da maioria dos autores citados, da insustentabilidade e perversidade desta estratégia (recuperação total de custos), que não se demonstrou suficiente para financiar os serviços de saneamento.

Visto a insustentabilidade financeira de manter os SAE para camadas mais pobres da população pela recuperação total de custos, Swyngedouw (2013) defende a transferência de recursos financeiros dos mais privilegiados social e/ou geograficamente para os menos privilegiados: “a única estratégia capaz de oferecer uma solução em massa é a que se baseia em subsídios e na redistribuição” (SWYNGEDOUW, 2013, p. 93). A estratégia de subsídios para o setor do saneamento também é defendida por vários autores (CASTRO, 2013; HALL; LOBINA, 2013; FRACALANZA *et al.*, 2013; BRITTO, 2010; LANNA, 2008). Por ser um bem público, a água deve ser oferecida a toda a população em qualidade e quantidade adequadas (FRACALANZA *et al.*, 2013); e alternativas para induzir ao tratamento de esgotos, como forma de recuperação e controle da poluição das águas e redução da mortalidade infantil devem ser buscadas no país (LANNA, 2008).

Uma questão colocada em pauta em relação ao acesso aos serviços de saneamento é o poder aquisitivo da população. No Brasil, o acesso irregular aos serviços de água e esgotos é mais proeminente na população de baixa renda, o que evidencia a desigualdade social (GALVÃO JUNIOR, 2009). As camadas sociais de baixa renda podem não ter acesso aos serviços regulares, ou utilizá-los de forma inadequada, caracterizando uma condição de vulnerabilidade social e ambiental (FRACALANZA *et al.*, 2013). Britto (2010) relaciona a permanência e o surgimento das desigualdades no

acesso aos serviços de saneamento com as tarifas dos serviços, pois muitos moradores não podem pagar pelos serviços e optam por formas irregulares de abastecimento, como conexões clandestinas nas redes de abastecimento e poços artesianos, os quais podem ter consequências negativas à saúde dos moradores, pela contaminação das águas; e para o funcionamento dos sistemas de abastecimento. O uso de fontes alternativas de água pode levar ao consumo de água “com qualidade sanitária duvidosa e em volume insuficiente e irregular para o atendimento das necessidades básicas diárias” (BRITTO, 2010, p. 22), podendo oferecer risco à saúde pública dos usuários (RAZZOLINI; GÜNTHER, 2008). O acesso intermitente à água leva a problemas como perdas de pressão, distribuição desigual da água e elevados níveis de contaminação (VAIRAVAMOORTHY, 2008).

Hübner (2010) identificou a tarifação como um dos maiores impactos negativos da gestão da empresa privada PROLAGOS na Região dos Lagos, Estado do Rio de Janeiro; situação também presente na Espanha, onde grande parte dos municípios atendidos por empresas privadas apresentam tarifas mais elevadas que em municípios com prestadores públicos (SAURÍ *et al.*, 2013). No caso da PROLAGOS, as tarifas são superiores a outras empresas privadas na região sudeste e a tarifa social praticada para a população de baixa renda em Arraial do Cabo é acima do percentual de 3% proposto pela Organização Pan-Americana da Saúde (OPS) e pelo Banco Mundial e esse cenário poderia piorar com a cobrança pelo uso da água, já que a Agência Reguladora Estadual de Rio de Janeiro não se tinha manifestado quanto ao repasse da cobrança para as tarifas (HÜBNER, 2010). Para Britto (2010), as políticas de tarifas sociais no Brasil são insuficientes tanto para garantir a universalização do acesso aos serviços como para viabilizar a equidade na prestação dos serviços. Além de tudo, o caso da PROLAGOS avaliado por Hübner (2010) apresenta falhas técnicas que facilitam a perda de água na passagem da adutora para a residência, e essa água é tarifada, ou seja, a população paga por uma falha de infraestrutura da empresa.

Para tentar equacionar todas as desigualdades e desequilíbrios na prestação e cobrança pelos serviços de saneamento, o mecanismo de regulação é fundamental. Seppälä e Katko (2013) ressaltam que medidas regulatórias rigorosas e bem concebidas são a única forma de atingir os pobres não atendidos pelos SAE, com padrão satisfatório, sustentável e com preços acessíveis. Galvão Junior (2009) destaca que embora a regulação não tenha condições de resolver isoladamente os problemas para se atingir a universalização dos serviços de saneamento, ela exerce papéis fundamentais: fazer cumprir as macrodefinições estabelecidas em políticas públicas do setor do saneamento; desenvolver mecanismos para incentivar a eficiência das empresas prestadoras dos serviços de saneamento. Isto cria as condições para que mais recursos possam ser canalizados para a infraestrutura no setor; e contribui para a estabilidade do ambiente para a realização de investimentos públicos e privados. Todos esses papéis são cumpridos por meio das políticas regulatórias do país.

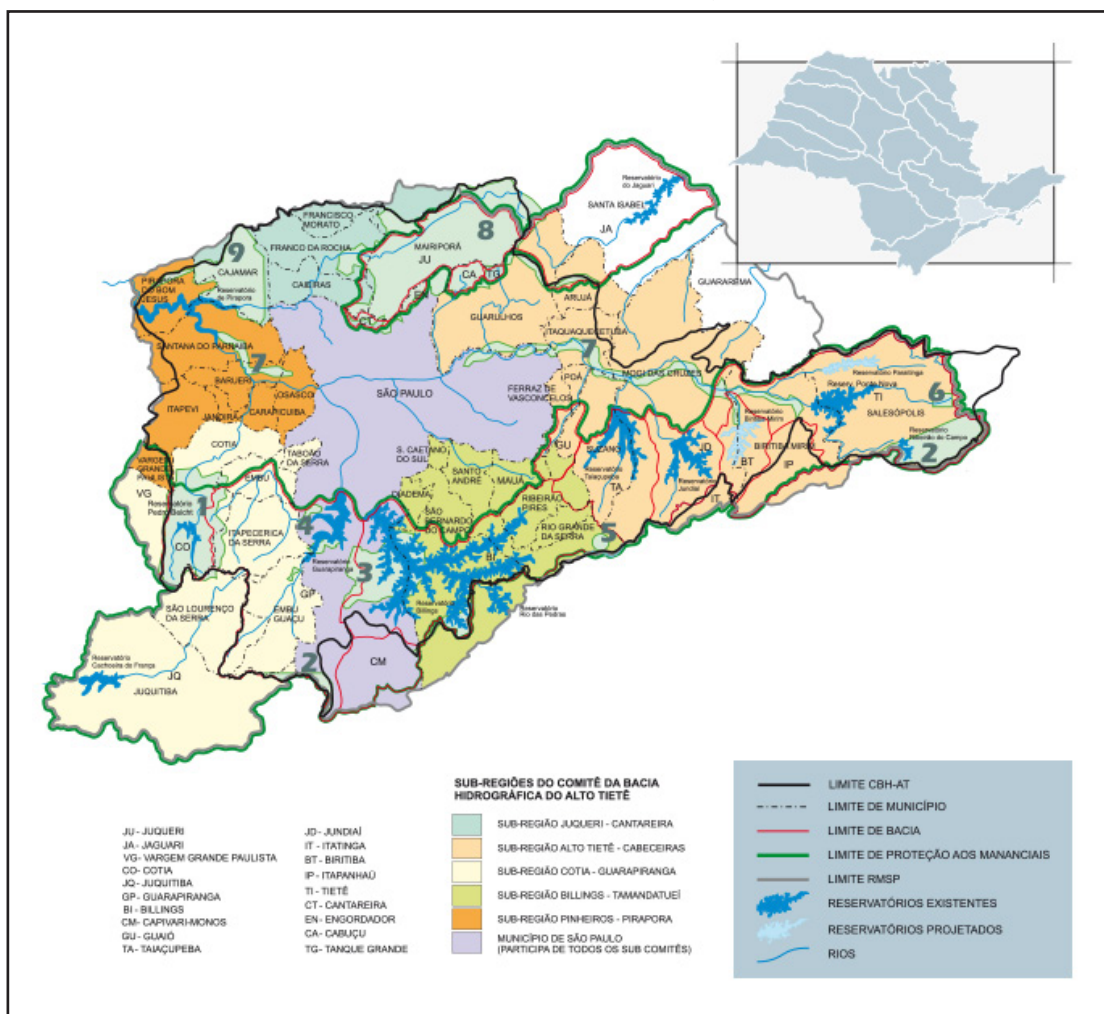
Mas existem outros aspectos a serem considerados quando se preconiza a governança da água. A discussão que aqui se segue propõe a análise da governança da água de modo mais amplo, não considerando somente aspectos da participação na gestão da água, mas também dos conflitos pela apropriação da água e da distribuição mais igualitária da água para populações excluídas, focando no uso domiciliar da água, como um componente dos serviços de saneamento básico. Neste sentido, a seguir

discutiremos um caso de crise de governança da água envolvendo duas metrópoles paulistas, a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) e a Região Metropolitana de Campinas (RMC).

A crise da governança da água em metrópoles paulistas

Os quadros de escassez hídrica vêm se tornando mais frequentes e intensos nas metrópoles paulistas consideradas aqui, a RMSP e a RMC. Os anos de 2013 e 2015 apresentaram uma estiagem prolongada no Estado de São Paulo, que culminou na escassez hídrica ocorrida entre 2014 e 2016 (ANAZAWA, 2017), afetando os sistemas de abastecimento de água na RMSP e na RMC. Porém, antes mesmo de se recuperar desta estiagem, em 2018 já eram observados indícios de um novo período de escassez hídrica. Frente a este quadro na RMSP e RMC, houve, desde princípios de 2014, diminuição do uso das águas do principal reservatório das duas regiões, o Sistema Cantareira, já que sua capacidade de fornecimento ficou seriamente diminuída pela estiagem. Esta situação vem impactando a oferta de água nas duas regiões, dificultando soluções para abastecimento público, se não de toda sua população, de parte de sua população. O uso do Sistema Cantareira para abastecimento público de mais de 50% da RMSP vinha sendo feito desde 1974, até 2014, com as águas da bacia hidrográfica dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí (PCJ). Até 2004 não era estabelecida uma vazão mínima para se manter na região do PCJ, apenas uma vazão máxima outorgada para a bacia hidrográfica do Alto Tietê (BAT) (Mapa No 1). Contudo, com a transposição das águas do Sistema Cantareira para a RMSP com a vazão máxima estabelecida em 33 m³/s a partir de 2004, houve uma redução drástica do volume de água liberado para a bacia hidrográfica do PCJ, que se tornou a mais prejudicada pela transposição (FRACALANZA; FREIRE, 2015). Neste sentido, a RMSP, maior metrópole brasileira, apresenta atualmente uma grave situação quanto à garantia de água em quantidade e qualidade para o abastecimento de seus habitantes. Isto se dá pela dependência da água do Sistema Cantareira para esse abastecimento, água essa oriunda de uma bacia hidrográfica que se encontra em território a noroeste da RMSP. Dentre os demais mananciais que abastecem a RMSP, os principais são a represa Billings, a bacia do Guarapiranga e as cabeceiras do Rio Tietê, que tem sofrido com o intenso processo de ocupação em suas margens ao longo dos anos. Tem-se argumentado que a região necessita importar água e investir em sistemas avançados para tratar a água de péssima qualidade disponível e posteriormente utilizá-la para o abastecimento, ao invés de priorizar o tratamento dos esgotos e a recuperação e manutenção da qualidade de seus mananciais (RIBEIRO, 2011).

Mapa No 1: Bacia Hidrográfica do Alto Tietê e a delimitação de suas sub-bacias



Fonte: SÃO PAULO, 2016.

Em virtude da diminuição do nível de água nos reservatórios do Sistema Cantareira em fins de 2013 e princípios de 2014, houve uma série de alterações na gestão hídrica do Sistema durante os anos de 2014 e 2015. Esta situação envolveu, entre outras áreas, a RMSP, o que resultou em dificuldades de abastecimento de parte da população dessa região, que enfrentou uma série de desafios envolvendo diferentes interesses. Frente à falta de água para abastecimento público foram adotadas medidas que vêm sofrendo questionamento dos pontos de vista ambiental e social. Dentre essas medidas, podem-se citar: o uso de água do chamado volume morto do Sistema Cantareira, ou seja, da água abaixo dos pontos de captação nos reservatórios desse Sistema; o bônus na conta de água como incentivo para diminuição de seu consumo; multas ou a denominada tarifa de contingência para os consumidores que aumentaram seu consumo de água após decretados os problemas de abastecimento; anúncio da construção de obras para a oferta de água para a RMSP, como a construção do Sistema Produtor São Lourenço, inaugurado em abril de 2018, e a captação e tratamento de água do Reservatório Billings, que tem problemas históricos de poluição de suas águas.

De fato, se a busca de soluções pelo governo do Estado de São Paulo para minimizar os problemas de abastecimento de água para a população foi um grande problema e alvo de críticas, os motivos que levaram à crise de abastecimento também o foram. A crítica dos Ministérios Públicos Federal (MPF) e do Estado de São Paulo (MPE) à gestão do Sistema Cantareira está pautada na falta da tomada de decisão pelos órgãos gestores diante da situação de crise que já se anunciava (Fracalanza; Freire, 2015) em séries históricas das vazões dos reservatórios dos sistemas de abastecimento (MPF e MPE, 2014) e em estudos técnicos, como um realizado pelo Consórcio PCJ em parceria com a Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) em dezembro de 2013, que observava a necessidade de se iniciar um programa de estímulo à racionalização do uso da água, a fim de que o Sistema Cantareira fosse poupado (CONSÓRCIO PCJ, 2013). A Figura No 1 apresenta uma representação do Sistema Cantareira.

Figura No 1: Representação do Sistema Cantareira



Fonte: ANA, 2015

Cabe observar que, segundo documento de solicitação de renovação da outorga do Sistema Cantareira pela Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP) para 2014, datado de 24 de julho de 2013:

Privatization (the transfer of ownership of water supply systems to o Sistema Cantareira é imprescindível para o abastecimento público de cerca de 9 milhões de habitantes da Região Metropolitana de São Paulo – RMSP, e também de relevante importância para a regularização dos volumes de água demandados na Região Metropolitana de Campinas – RMC (ANA, 2013, p. 1).

No entanto, segundo o Departamento de Águas e Energia Elétrica (DAEE), órgão responsável pela outorga do direito de uso de água no Estado de São Paulo, em função da falta de água nos reservatórios do Sistema Cantareira, a discussão da nova outorga e sua renovação para SABESP não ocorreram em agosto de 2014, e foi renovada duas vezes, sendo efetivada em 31 de maio de 2017 “devido ao atual período hidrológico que registra as mais baixas vazões afluentes desde 1930 [...], para que os dados das atuais vazões fossem considerados nos estudos” (DAEE, 2017). No entanto, embora exista um discurso de término da escassez hídrica, o índice de armazenamento de água do reservatório Cantareira em 2013, no pré-crise, era maior do que em agosto de 2018 ao finalizar este artigo⁵.

Na RMSP, no caso da água fornecida pela SABESP, as melhores condições de acesso à água se dão pela capacidade de pagamento da água, de seu armazenamento (em caixas d’água, por exemplo), e de moradia regularizada e com fornecimento regular de abastecimento de água. Já quanto à água fornecida por agentes privados, a possibilidade de pagamento permite que a população com melhores condições de renda tenha maiores facilidades de acesso aos recursos hídricos em qualidade e quantidade para diferentes usos (FRACALANZA; FREIRE, 2015). Este é o caso da água envasada. No entanto, nem todos podem pagar para ter acesso à água para beber. Além disso, a água envasada não poderia substituir o abastecimento público, já que a água é um bem comum, bem esse necessário à vida humana e dos seres vivos. Ainda de acordo com a legislação brasileira, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, pela Lei Federal no 9.433/97, em situações de escassez hídrica, são usos prioritários da água o abastecimento doméstico (populações humanas) e a dessedentação de animais (abastecimento dos animais). Outros usos, como industriais, agrícolas, geração de energia hidrelétrica deixam de ser prioritários.

Contudo, a aplicação da legislação e seu controle esbarram na desigualdade na distribuição de água, em uma sociedade desigual, onde se paga pelo acesso à água, e onde a água, para ser apropriada, deve ser paga para aqueles que a captam, a distribuem, auferem lucratividade e geram valor pelo seu uso. Deste modo, vê-se uma situação em que o “comum” água distribuído pela empresa de abastecimento público não está sendo acessível de maneira uniforme a toda a população de um território, e que sua apropriação desigual, já identificado em outros estudos (PORTO-GONÇALVES, 2006) incentiva o consumo da mercadoria água na forma de água engarrafada. Esse é

5 O índice de armazenamento do Sistema Cantareira em 17 de agosto de 2013 era de 50,3%, e em 17 de agosto de 2018 era de 39,2% (SABESP, 2018).

um grande risco da crise que ora se apresenta. Todos dependem da água para viver, da água enquanto elemento da natureza. A legislação brasileira considera a água enquanto bem de domínio público, a que todos têm direito. Os governos fazem sua gestão. Seria fundamental considerar o abastecimento de água para toda a população, inclusive a população mais vulnerável, dos pontos de vista social e ambiental. Mas na atual crise hídrica na RMSP estamos observando uma injustiça ambiental no abastecimento da água, em que a água tende a ser mercantilizada e apropriada de forma desigual pela população.

Conclusões

A água é um elemento essencial para a vida e um recurso utilizado em diversas atividades econômicas. Existe um extenso debate sobre as formas de apropriação da água e sobre sua classificação como bem comum, como bem de domínio público ou como mercadoria e não há um consenso sobre estas questões. Além disso, no caso do Brasil não há uma definição dos usos prioritários da água, a não ser em situação de escassez hídrica, em que o consumo humano e a dessedentação de animais são considerados prioridades ao menos em nível nacional com a Lei Federal no 9.433/97. Neste trabalho, analisamos criticamente o cenário político e social associado a um dos usos prioritários da água, o de abastecimento público. A garantia de acesso à água como um direito humano não se tem estabelecido na prática em muitos países, incluindo o Brasil.

Entendemos que estas questões de classificação das formas de apropriação da água, do estabelecimento das prioridades de seus usos, e a garantia de acesso a água como direito humano são questões relacionadas, e que a não garantia deste direito é um exemplo de injustiça ambiental. Entendemos também que a noção da água como “comum” implica que sua distribuição em qualidade e quantidade para usos essenciais se contrapõe com as formas capitalistas de apropriação que tratam a água como uma mercadoria e como um objeto de lucro. A intenção em se discutir os conceitos de vulnerabilidade social e injustiça ambiental em relação à distribuição da água é indicar como a forma de ocupação do espaço na sociedade capitalista contemporânea perpetua a desigualdade no acesso a bens essenciais para as pessoas. No caso da água, as condições desiguais de apropriação deste recurso fundamental à vida não só acentuam as dificuldades de seu uso por uma parte da população, como também resultam em situações de maiores riscos associados ao uso do território, sobretudo para fins de moradia. Muitas vezes, as políticas públicas relacionadas à água priorizam usos do recurso orientados a acumulação privada de lucro, sem considerar os problemas distributivos no acesso ao recurso, especialmente respeito a populações de baixa renda, gerando desigualdades e injustiças que são exacerbadas em situações de crise hídrica.

No caso da crise da água da RMSP que temos considerado no artigo, se trata da primeira grande crise de abastecimento de água após a instituição dos Comitês de Bacias Hidrográficas em 1988, uma crise que se iniciou em 2014 e continua até o momento de finalizar este artigo em 2018. Neste sentido, a Lei Federal no 9.433/97 promove um modelo descentralizado e participativo de gestão das águas, que em casos de crise prevê a participação dos representantes da sociedade civil organizada na gestão. No entanto, o que foi observado em nosso estudo foi uma crise de governança da água envolvendo as duas metrópoles do Estado de São Paulo, a RMSP e a RMC, onde a gestão das águas continua a ser realizada de forma centralizada e sem a participação prevista no modelo de governança das águas preconizado.

Portanto, conclui-se que a crise de abastecimento de água na Região Metropolitana de São Paulo, que continua até o momento de ser concluído este artigo em agosto de 2018, atinge principalmente a população de mais baixa renda. Neste contexto, consideramos que a água não vem sendo considerada um “comum”, mas uma mercadoria, já que tem sido fornecida principalmente para aqueles que têm capacidade de pagamento por este recurso, sendo estes últimos as populações de mais alta renda e que não têm problemas na obtenção da água em qualidade e quantidade suficiente

para o suprimento de suas necessidades básicas e para a realização de uma vida plena e digna. Desta forma, a crise hídrica metropolitana contribui ao aprofundamento da vulnerabilidade social e da injustiça ambiental.

Referências

ANA; Agência Nacional de Águas. **Outorga e Fiscalização**. Brasília, ANA, 2015. Disponível em <http://www2.ana.gov.br/Paginas/servicos/outorgaefiscalizacao/sistamacantareira.aspx>. Acesso em: 15 ago. 2015.

ANA; Agência Nacional de Águas. **Solicitação de Renovação da Outorga pela SABESP**. Brasília, ANA, 2013. Disponível em: <http://arquivos.ana.gov.br/institucional/sof/Renovacao_Outorga/SABESPRenovacaodeOutorgadoCantareira.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2015.

ANAZAWA, T.M. **A grave escassez hídrica da Região Metropolitana de Campinas entre 2013 e 2015 enquanto um desastre socialmente construído**: abordagem metodológica multiescalar. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População "Elza Berquó", Unicamp, 2017.

BAKKER, K. The "Commons" Versus the "Commodity": Alter-globalization, Anti-privatization and the Human Right to Water in the Global South. **Antipode**, 39, p. 430-455, 2007.

_____. **Governance failure and the world's urban water crisis**. Ithaca and London: Cornell University Press, 2010.

BRAADBAART, O. A transferência Norte-Sul do paradigma da água canalizada: o papel do setor público nos serviços de água e esgotos. In: Heller L, Castro JE (org.). **Política pública e gestão de serviços de saneamento**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. P.116-134.

BRITTO, A. L. Tarifas sociais, justiça social e justiça ambiental no acesso aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil. In: **Anais da Conferência Internacional Waterlat**, 2010. São Paulo: Waterlat, 2010.

BRUZZONE, E. **Las Guerras del Agua**: América del Sur, en la mira de las grandes potencias. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2012. 212 p.

CASTRO, J.E. Water is not (yet) a commodity: commodification and rationalization revisited. **Human Figurations**, University of Michigan Library, v.2, n.1, feb.2013, 23 p.

CONSÓRCIO PCJ. **Estudo atenta sobre a necessidade de início imediato de racionalização de água para poupar o Cantareira (19/12/2013)**. 2013. Disponível em: <<http://agua.org.br/estudo-atenta-sobre-a-necessidade-de-inicioimediato-de-racionalizacao-de-agua-para-poupar-cantareira/>>. Acesso em: 10 fev. 2015.

DAEE, DEPARTAMENTO DE ÁGUAS E ENERGIA ELÉTRICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Gestão do Sistema Cantareira**. São Paulo: DAEE-ANA, 2017. Disponível em: <http://www.daee.sp.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1227:grupo-tecnico-de-assessoramento-para-gestao-do-sistema-cantareira-gtagcantareira&catid=41:outorga&Itemid=68>. Acesso em: 20 jul. 2016.

Dardot, P.; Laval, C. **Commun**. Essai sur la révolution au XXIe siècle. Paris: La

Découverte, 2014.

DOMÍNGUEZ, A.; ACHKAR, M.; FERNÁNDEZ, G. As Estratégias da Sociedade Frente aos Processos de Privatização da Água: conquistas e desafios no Uruguai. In: CASTRO, J.E.; HELLER, L.; MORAIS, M.P. **O Direito à Água como Política Pública na América Latina: uma exploração teórica e empírica**. Brasília: IPEA, 2015.

FRACALANZA, A.P.; FREIRE, T.M. Crise da água na região metropolitana de São Paulo: injustiça ambiental, privatização e mercantilização de um bem comum. **GEOUSP**, São Paulo, v.19, n.3, p.464-478, set/dez.2015.

FRACALANZA, A.P.; JACOB, A.M.; EÇA, R.F. Justiça Ambiental e Práticas de Governança da Água: (re) introduzindo questões de igualdade na agenda. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. XVI, n. 1, p. 19-38, jan.-mar. 2013.

GALVÃO JR, A. de C. Desafios para a universalização dos serviços de água e esgoto no Brasil. **Rev. Panam. Salud Publica**, v. 25, n. 6, p. 548-556, 2009.

GWP - GLOBAL WATER PARTNERSHIP. **Papel del Sector Privado**. 2013. Disponível em: <<http://www.gwp.org/es/TOOLBOX/HERRAMIENTAS/Papeles-Institucionales/Creacion-de-un-Marco-Organizacional/Papel-del-sector-privado/>>. Acesso em: 21 mai. 2015.

HALL, D; LOBINA, E. Políticas públicas e financiamento de sistemas de esgotos. In: Heller, L; Castro, J.E. (Orgs.). **Política pública e gestão de serviços de saneamento**. Belo Horizonte: Editora UFMG, Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 156-178.

HARDIN, G. The tragedy of the commons. **Science**, v. 162, n. 3859, p. 1243-1248, 1968.

HELLER L. Política pública e gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário e suas interfaces. In: Heller, L; Castro, J.E. (Orgs.). **Política pública e gestão de serviços de saneamento**. Belo Horizonte: Editora UFMG, Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 179-195.

HÜBNER, C. F. Privatização dos serviços de saneamento: injustiça socioambiental e novas formas de segregação. In: **Anais da Conferência Internacional Waterlat**, 2010. São Paulo: Waterlat, 2010.

JACOBI, P.R.; PAZ, M.G.A. da; LEÃO, R.S.; ESTANCIONE, L.M.B. Water Governance and Natural Disasters In The Metropolitan Region of São Paulo, Brazil. **International Journal of Urban Sustainable Development**, v.5, n.1, p. 77-88, May 2013.

KREIMANN, R.; STUART, R. **Agua y ciudadanía en Nicaragua**: el caso de los Comités de Agua Potable (CAPS). Managua: CEAP, 2009.

LANNA, A.E. A economia dos recursos hídricos: os desafios da alocação eficiente de um recurso (cada vez mais) escasso. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 22, n. 63, 2008.

MANKIW, N.G. **Introdução à Economia**: princípios de Micro e Macroeconomia. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

MPF; MINISTÉRIO Público do Estado de São Paulo - MPE. **Ação Civil Pública nº**

14.1096.00000006/2013-9. S.l.: S.n., 2014. Disponível em: <http://www.prsp.mpf.mp.br/sala-deimprensa/noticias_prsp/ACP%20-%20sistema%20cantareira.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2015.

PORTO-GONÇALVES, C.W. El agua no se niega a nadie. **Polis**, 14, 2006. 20 p.

RAZZOLINI, M.T.P.; GÜNTHER, W.M.R. Impactos na Saúde das Deficiências de Acesso a Água. **Saúde Soc.**, v. 17, n. 1, p. 21-32, 2008.

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

_____. Oferta e estresse hídrico na Região Metropolitana de São Paulo. **Estudos Avançados**, v.25, n.71, p. 119-133, 2011.

ROCHA, G. A. **Um copo d'água**. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2002. 106p.

ROUSE, M. Paradigma centrado no papel do setor privado. In: Heller L, Castro JE (Orgs.). **Política pública e gestão de serviços de saneamento**. Belo Horizonte: Editora UFMG, Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 196-213.

SALATI, E., LEMOS, H.M. de SALATI, E. Água e o Desenvolvimento Sustentável. In: REBOUÇAS, A.C., BRAGA, B., TUNDISI, J.G. (Orgs.). **Águas doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação**. São Paulo: Escrituras, 1999. p.39-64.

SANZ MULAS, A. Análise de políticas públicas de saneamento: aspectos orçamentários e gerenciais. 2013 In: Heller L, Castro JE (org.). **Política pública e gestão de serviços de saneamento**. Belo Horizonte: Editora UFMG, Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 98-115.

SÃO PAULO (Estado). Bacia Hidrográfica do Alto Tietê. São Paulo: Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos, 2016.

SABESP; COMPANHIA DE SANEAMENTO BÁSICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Índice de armazenamento do Cantareira. São Paulo: SABESP, 2018. Disponível em: <<http://www2.sabesp.com.br/mananciais/DivulgacaoSiteSabesp.aspx>>. Acesso em: 17 maio 2018.

_____. Governador inaugura sistema que garante mais água para 22 milhões de pessoas. São Paulo: SABESP, 2018. Disponível em: <<http://site.sabesp.com.br/site/imprensa/noticias-detalle.aspx?secaold=66&id=7831>>. Acesso em: 15 maio 2018.

SAURÍ, D.; OLCINA, J.; RICO, A. O estado do abastecimento de água e esgotamento sanitário urbanos na Espanha: temas, debates e conflitos. In: Heller L, Castro JE (org.). **Política pública e gestão de serviços de saneamento**. Belo Horizonte: Editora UFMG, Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 280-293.

SEPPÄLÄ, O.; KATKO, T.S. Gestão e organização dos serviços de saneamento: abordagens europeias. In: Heller L, Castro JE (org.). **Política pública e gestão de serviços de saneamento**. Belo Horizonte: Editora UFMG, Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 135-155.

SOLANES, M; JOULAVLEV, A. integrando economía, legislación y administración

en la gestión del agua y sus servicios en América Latina y el Caribe. **Revista Virtual REDESMA**, Mar. Vol. 5, n. 1, p. 22-28, 2011.

SWYNGEDOUW, E. Água e revoltas: a economia política dos serviços públicos essenciais. In: Heller, L; Castro. J.E. (Orgs.). **Política pública e gestão de serviços de saneamento**. Belo Horizonte: Editora UFMG, Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p.76-97.

TUNDISI, J.G. **Água no Século XXI**: enfrentando a escassez. São Paulo: RiMa, 2005. 248p.

VAIRAVAMOORTHY, K. Cities of the Future and Urban Water Management. **Paper presented on 27th June 2008 during Thematic Week 2: Water and City**. Water Tribune, Zaragoza International Exhibition, 2008, 13p.

Artículo 4

Aportes teórico-metodológicos para el análisis de la política urbana como forma de lucha social. Agua y saneamiento, entre siglos¹

Ana Núñez² - Instituto de Investigaciones en Desarrollo Urbano, Tecnología y Vivienda, Universidad Nacional de Mar del Plata, Mar del Plata, Argentina

Resumen

El propósito de este artículo es invitar a debatir lo que entendemos son aportes teórico-metodológicos para abordar una investigación sobre las políticas públicas, en general, y sobre la política de agua y saneamiento, en particular. Para ello, sometemos a consideración una síntesis de los principales hallazgos empíricos, derivados de una tesis doctoral, que congrega los aportes más significativos en torno a la explicación de la génesis y desenvolvimiento de dicha política pública, desde una perspectiva más comprensiva y relacional de las dimensiones sociopolíticas y económicas. El objetivo general consiste en trascender la producción académica hegemónica sobre las condiciones tecnoburocráticas y físicas de la gestión, para analizar la política urbana de agua y saneamiento no como un producto, sino como proceso e instrumento de lucha social, en el contexto del orden social capitalista cuyo sustento es la producción y reproducción de la desigualdad social. La propuesta que aquí se somete a consideración es la apertura de cosificadas categorías teórico-metodológicas, poniendo en interacción los vínculos indisolubles de las distintas dimensiones que se vertebran en toda política urbana, cuyo anclaje empírico se centra en la situación de los servicios de agua y saneamiento en Mar del Plata, una ciudad intermedia de la República Argentina. El trabajo cubre un lapso de observación que abarca desde la génesis de Obras Sanitarias de la Nación en 1912, pasando por la municipalización del servicio local en 1984 (luego de un largo proceso de luchas sociales y políticas, en un contexto de feroces privatizaciones generalizadas), hasta el frustrado intento de su privatización, a mediados de la década de 1990.

Palabras clave: política pública urbana, lucha social, territorialidad, identidades sociales.

Recibido: enero de 2018

Aceptado: mayo de 2018

1 El artículo se basa en la investigación realizada para mi tesis de doctorado titulada "Lo que el agua (no) se llevó. Política urbana, estado del poder, violencia e identidades sociales. Mar del Plata, entre siglos", Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Argentina, publicada en Núñez (2012).

2 E-mail: nunezmdp@gmail.com.

Abstract

The aim of this article is inviting the reader to debate theoretical-methodological contributions for research on public policies, in general, and especially water and sanitation policies. The article presents a synthesis of the main empirical findings of a doctoral dissertation that brings together contributions for the explanation of the genesis and development of these policies, from a comprehensive and relational perspective of the socio-political and economic dimensions. The general objective is to transcend the hegemonic academic literature that places emphasis on the techno-bureaucratic and physical aspects of management, seeking to analyse urban water and sanitation policies as a process and an instrument of social struggle within the context of a capitalist social order grounded on the production and reproduction of social inequality. The article proposes to discuss the reification of theoretical-methodological categories applied in the standard literature and address the interaction and indissoluble links between the different dimensions structuring urban policies. The empirical focus is centred on the situation of water and sanitation services in Mar del Plata, an intermediate city in Argentina. The work covers a period ranging from the genesis of National Sanitary Works (OSN) in 1912, through the municipalization of the local services in 1984 (after a long process of social and political struggles in a context of generalized and aggressive privatization processes in the country), until the failed attempt to privatize the local utility in the mid-1990s.

Keywords: urban public policies, social struggle, territoriality, social identities.

Received: January 2018

Accepted: May 2018

Introducción

El objetivo de este artículo es ofrecer algunos aportes teórico-metodológicos para el análisis de las políticas públicas en general y, en particular, de los servicios de agua y saneamiento, elaborados a partir de mi investigación doctoral. Frente a las evidencias empíricas que ofrece el “problema del agua y el saneamiento”, particularmente en América Latina, y a cierta incomodidad con la literatura hegemónica, fundamentalmente por las limitaciones explicativas que esta presenta en relación con este tema y por ciertos sesgos conceptuales de dicha literatura que impide objetivar las confrontaciones sociales, la investigación propuso un tránsito desde la manera convencional de construir y ver el problema investigativo, introduciendo un viraje, promoviendo la construcción de nuevos observables a partir de una matriz teórico-metodológica alternativa, que supere los obstáculos epistemológicos erigidos por las visiones tecnoburocráticas y naturalizantes de la gestión de servicios esenciales para la vida, como los de agua y saneamiento.

Para ello, intentamos suturar el hiato que se presenta en la naturalización fragmentada del problema en “políticas” y “necesidades”, construyendo un nuevo territorio social de observación que permita entender los antagonismos y desentrañar los mecanismos cotidianos que reproducen la desigualdad social. Así, formulo dos preguntas iniciales para analizar una política urbana: ¿qué relaciones sociales se ocultan, se construyen y destruyen, detrás de la materialidad de los objetos? ¿qué mecanismos de violencia invisible y cotidiana operan detrás de la racionalidad técnica de un objeto? Por ende, lo que viene siendo naturalizado en su aparente homogeneidad como producto, en nuestra perspectiva se constituye en materia prima analítica de mediación de relaciones sociales, en la lucha social por y con el agua y el saneamiento, interrelacionando los tres ejes que articulan la investigación: el conflicto y el movimiento de lo social, la historicidad de los procesos sociales o sociogénesis, y las relaciones de dominación y resistencia frente al orden social capitalista.

En este contexto, el primer apartado del artículo examina algunos de los principales debates teóricos en torno al problema y lo que considero nuevos aportes epistemológicos para avanzar en el conocimiento sobre el tema. Luego de abrir las categorías, que significa criticar su forma fetichizada, entenderlas como formas de lucha social y descubrir esas luchas que ocultan, en la segunda parte se ofrecen las mediciones cruciales que abren su operacionalización metodológica, haciendo observable el carácter genético de los procesos sociales. O, en otras palabras, se torna visible la sociogénesis del problema. Tras discutir el fetichismo de la mercancía (Marx, 1956), en el tercer acápite intento descubrir el movimiento de la sociedad, constituido por los procesos de enfrentamiento entre las clases; se presentan las relaciones de fuerza que operan y que remiten al movimiento de la sociedad en su conjunto, deambulando por la génesis de los sujetos sociales involucrados y el entramado de sus relaciones, cuyas personificaciones van trasmutando a medida que se atraviesan los linderos perdidos de la política urbana. Y, para abrir el debate, cerramos con el rescate sucinto de algunos puntos principales, para recordar cómo en distintos momentos del estado del poder se crean y manipulan identidades sociales, generando población cautiva y tornándola objeto de diversas formas de violencia, “invisible”, cotidiana y naturalizada detrás de la racionalidad técnica de los objetos y de la construcción de la escasez, como formas de reproducción del orden dominante.

Abriendo categorías e invirtiendo el problema

Los objetivos específicos que abonaron la investigación deben leerse en la imbricación de dos dimensiones dentro de la perspectiva histórica abordada. Por un lado, la que refiere al ciclo histórico de los servicios de agua y saneamiento en Argentina, desde la génesis de Obras de Salubridad en 1907, pasando por la creación de Obras Sanitarias de la Nación (OSN) en 1912, la transferencia de los servicios a la Dirección de Obras Sanitarias de Buenos Aires (DOSBA) y las respectivas acciones en la ciudad de Mar del Plata llegando al proceso de municipalización de los servicios con la génesis de Obras Sanitarias Sociedad de Estado Mar del Plata (OSSE), en 1984. Es decir, construí el problema en un nuevo territorio social de observación, intentando sortear los obstáculos epistemológicos que se interponen en el conocimiento de los mecanismos que reproducen la desigualdad social. La investigación plantea un problema que invierte la mirada hegemónica, interrelacionando dimensiones complejas, requiriendo la combinación de múltiples técnicas de investigación, a la vez que, este tránsito por un extenso período temporal de observación supuso enfrentar y derribar presupuestos teóricos y empíricos dominantes.

En efecto, del análisis de la literatura académica, independientemente de los momentos por los que atravesó y qué dimensiones se jerarquizaron, las distintas perspectivas pueden articularse a partir de a) un abordaje fragmentado, sesgado y acrítico, b) la identificación de un patrón espacio-temporal decreciente “centro-periferia” en las inversiones del Estado y c) una política urbana que muestra la *resultante*, en la que las fuerzas sociales se han cosificado, en el tiempo y el espacio, transformadas en inobservables, y donde la tregua establecida por los sujetos aparece como el sistema institucional de ese momento: el orden, y la política urbana, como un *producto*, naturalizándola en apariencias fetichizadas, tras la ficticia segmentación en *necesidades* (acceso informal) y *política* (acceso formal)³. Así, se naturalizó un circuito socialmente construido en una secuencia de “pobre...localización informal...suelo sin servicios, barato”, población no servida, ausencia del Estado... Sin embargo, como la fuerza del Estado radica en poder disimularse (Lourau, 1980), mi supuesto teórico es que esta ficción homogeneizante de sujetos desposeídos, subsumidos en la *urbanización de la pobreza*⁴, es lo que permite la acción racionalizadora y justificatoria de los aparatos del Estado. En palabras de Pereira (1986), la carencia de equipamiento y/o servicios básicos, evidencia el enfrentamiento de las fuerzas sociales en la apropiación y valorización de la ciudad; y no la ausencia del Estado.

En otros términos, la crítica a la visión dominante del problema refiere a tres dimensiones: 1) la visión tecno-burocrática que constriñe los ejes del debate a la naturalización de la escasez, conduciendo la reflexión a la hegemonía de las obras, a materializar objetos; 2) la cosificación de categorías (Estado, ciudad, mercado) y la ausencia de una mirada genética y procesual; y 3) aun quienes propugnan observar los

3 Como se plantea, entre otros trabajos, en Pírez y Gamallo (1994); Herzer, *et. al.* (1994); Catenazzi (2004) y Allen, *et. al.* (2005).

4 La urbanización de la pobreza se nos presenta como una construcción social; una ficción homogeneizante de sujetos desposeídos que compartirían una proximidad identificada e identitaria. La génesis conceptual de tal ficción, entre 1960 y 1970 (ubicando su génesis temporal en las *consecuencias* del modelo industrial sustitutivo), coadyuvó a las acciones justificatorias de los aparatos del Estado y al ingreso del capital financiero internacional

aspectos socio-políticos del problema, construyen la identidad social del *demandante* como adicional a la de *usuario* (Castro, 1999). Lo que se pierde de vista aquí es que, por un lado, no siempre y no toda carencia material se transforma en demanda (por qué y cómo, nos preguntaríamos) y, por otro, que la demanda y la apropiación de las respuestas a esa demanda son una de las formas en que la rutina burocrática, que descansa omnipotente e infinita sobre la propiedad parcelaria, diría Marx, diluye, fragmenta y dispersa, de esa manera, la lucha social (Holloway, 1994). Se trata, en mi opinión, de desentrañar los mecanismos institucionales que operan en la construcción y ordenación normativa de lo que "debe demandarse" y analizar las interconexiones en las prácticas cotidianas de dominación. La pregunta debiera reformularse en términos de qué respuestas, a qué demandas y de quién y dónde. En mi opinión, entonces, partir del "derecho al agua", es quedar entrampado ya que, siguiendo a Espinosa-Saldaña (1997), dentro de las ciencias jurídicas, dos de los puntos más complejos son: a) determinar cuándo estamos, o no, frente a un derecho fundamental; y b) la definición de qué derechos pueden ser considerados como sociales. El difícil acuerdo conduce al regateo de su exigibilidad, tendiendo a negar a algunos derechos de tipo social su carácter de derechos fundamentales.

Ocurre que el auge neoliberal en el plano ideológico ha impregnado también los estudios urbanos desde la década de 1980. Efectivamente, los programas de modernización del Estado y descentralización, preconizados e impulsados por los organismos multilaterales de crédito y los gobiernos de la región, se alimentaron de dos procesos: 1) la revalorización del municipio y 2) las privatizaciones. Concretamente, para el Banco Mundial, "el municipio es el verdadero lugar de la democracia" (Azuela y Duhau, 1993: 137). En ese contexto, la política urbana y el Estado van a reaparecer, pero naturalizados bajo el término de *gestión*, inaugurando lo que di en llamar la *miseria de la urbanización* (invirtiendo la urbanización de la pobreza), entendida no sólo ya como carencia material sino como la imbricación de la mercantilización política, económica y teórica.

Empero, en el marco de la confrontación histórica sobre la gestión del agua y el saneamiento de fines de la década de 1980, diremos que: a) el proceso de municipalización ha permanecido como inobservable, en la literatura especializada, respecto del derrotero que han seguido las diversas formas de privatización; y b) aparecen el *momento* de la privatización y el estudio de ese proceso en términos de condiciones y/o consecuencias del mismo, desde un enfoque, en mi opinión, parcial, aun desde perspectivas teóricas diferentes. Particularmente en Argentina, a pesar del lugar de privilegio en que las investigaciones en ciencias sociales ubicaron a los servicios públicos en la década de 1990⁵, lo hicieron de una manera fragmentaria y sesgada, al mantener como inobservable la génesis social del problema, al no abordar las transformaciones y, mucho menos aún, las transversalidades o desplazamientos que atraviesa(n) la relación entre Estado, sociedad y espacio.

Sin desconocer los sustantivos aportes de las investigaciones realizadas, esos

5 Luego del proceso de transferencia y descentralización de los servicios de saneamiento a las provincias y municipios en 1980, OSN siguió actuando en la Capital Federal y 13 Partidos del Gran Buenos Aires. La redefinición de su apropiación por el capital privado, en todo el país, se plasmó en la Ley N° 23696/89, denominada Ley Dromi, siendo realizada la primera concesión de los servicios de agua y saneamiento al sector privado en la Provincia de Corrientes, en 1991.

abordajes obstaculizan la mirada, aludiendo al paso de un servicio bajo control público a un servicio privado no regulado (Castro, 2004), y OSN como una institución cosificada. Ello, en el marco de las feroces privatizaciones operadas en el país desde fines de la década de 1980, aun cuando hacia el año 2001 el 34 por ciento de su población continuaba abastecida por alguno de los 132 entes pertenecientes al sector público (ENOHSA, 2004), aduciendo que las “correas de transmisión entre uno y otro polo (público-privado) pudieron accionar por las usinas de pensamiento neoliberal ‘una estrategia de cooptación y soborno al sindicato’ (Loftus y McDonald, 2001)⁶ y ‘la ausencia de la sociedad en el proceso de discusión’” (Aspiazu y Forcinito, 2001)⁷. Si bien estoy generalizando, ya que estos trabajos refieren, fundamentalmente, a los territorios que habían quedado bajo la órbita de OSN, quisiera poner de manifiesto que hay una ausencia de elementos que le otorgarían significación al proceso, al considerar la privatización como un punto de partida y de llegada, subsumiendo su complejidad en las precondiciones, condiciones y consecuencias de la participación del capital privado. **Ni la sociedad ni el sindicato estuvieron ausentes en el conflicto por la transferencia, iniciado antes de 1980.**

Partiendo de una perspectiva diferente, propongo abrir y poner en movimiento las categorías implicadas (especialmente, el Estado)⁸, bajo la hipótesis de transformar la política urbana en una forma de lucha social, deambulando por la espacialidad que se configura, en una doble dimensión: una *estatalidad profunda* y una *estatalidad extensa*⁹, cuya vaporosa indefinición vehiculiza el proceso de *soldadización social*¹⁰, reproduciendo el orden dominante. En síntesis, no planteo la relación del sujeto con la mercancía, sino el conjunto de procesos que constituyen otro momento constitutivo de la principal contradicción: la apropiación de bienes de uso, que sin tener valor tienen precio.

Para ello, vale recordar las preguntas iniciales ¿Qué relaciones sociales se ocultan

6 El accionar del sindicato ha quedado simplificado polarmente en “bases-cúpulas”. En marzo de 1982, en el marco de las movilizaciones previas a la Guerra de las Islas Malvinas, se realizó un plenario de trabajadores estatales de todo el país en la Capital Federal. El documento emitido por la Coordinadora de Gremios Estatales no sólo exigía la revisión de la política salarial sino, también, explicitaba su oposición a la privatización de las empresas estatales.

7 Los trabajos consultados también parecen desconocer el movimiento de la sociedad que generó el *I Congreso Nacional y Latinoamericano de Organizaciones Vecinales y Populares por el Drama del Agua*, desarrollado en Mar del Plata del 6 al 9 de julio de 1991.

8 Para superar la cosificación del *Estado*, lo operacionalizo, en términos de Roze y Pratesi (2003: 148), como “un conjunto dinámico, cambiante y conflictivo de relaciones entre clases, en una determinada sociedad, que expresan la dominación bajo formas aparentes de consenso; y a los aparatos del Estado como la forma visible en que esta relación se materializa”. Asimismo, la visión predominante sobre la ciudad ha cristalizado su origen y expansión en un mundo fetichizado, confundiendo su emergencia histórica, como hecho establecido, con su génesis social, como espacio de transferencia y reproducción del excedente, y un momento de la lucha de clases.

9 Por *estatalidad profunda* me refiero a las estrategias de reproducción adaptativas; trayectorias, vínculos y relaciones sociales en el entramado de instituciones políticas; entre el secreto y la lucha por abrirse camino (Marx, 1968); y por *estatalidad extensa* a la permeabilidad hacia y con el exterior (burocracia, empresas, vecinos) a la construcción y reproducción de estrategias y categorías que reproducen el orden dominante en las instituciones sociales. Se trata de ver cómo ambas se vertebran y se mantienen en una vaporosa indefinición, en cuanto a límites y contenidos, y así se instala en el imaginario, como otra espacialidad.

10 La construcción del soldado social supone la interiorización de órdenes que se prolongan en él, para actuar como emisor de órdenes hacia otros (Marín, 1993).

(se construyen y destruyen) detrás de la materialidad de los objetos? ¿qué mecanismos de violencia invisible y cotidiana operan detrás de la racionalidad técnica de un objeto?¹¹ A partir de ellas, lo que viene siendo naturalizado en su aparente homogeneidad como producto, en esta perspectiva se constituye en materia prima analítica de mediación de relaciones sociales¹²; como una de las formas en que se expresa la lucha social¹³, ofreciendo una apertura del problema que no sólo permitió encontrar y mostrar nuevos observables, sino insertarlo en el movimiento general de la sociedad. Analizar las luchas *por y con* el agua y el saneamiento, los enfrentamientos, las alianzas y los procesos de construcción social de identidades desde la propia génesis de la ciudad, como un momento de la lucha de clases, y las instituciones políticas y sociales, y a lo largo de todo el siglo XX, en las distintas facetas del proceso de estatalidad, me permitió desnaturalizar la visión dominante de “la población que crece, una ciudad que se expande y los servicios escasos que, corriendo detrás, nunca llegan...”. Visión que impide tornar observable la construcción estatal de la carencia y su eventual transformación en demanda social, desatando una tensión entre la obediencia pasiva a la burocracia y las estrategias de resistencia, creando identidades sociales¹⁴ y población cautiva, a través de diversas formas de violencia, naturalizada detrás de la racionalidad técnica de un servicio. Por lo tanto, así, se torna visible que el circuito socialmente construido y legitimado de

Pobre → localización informal → suelo sin servicios, barato

se invierte y es, en realidad, el siguiente¹⁵

Suelo creado sin servicios → expulsión y asentamiento → informalidad cara → empobrecimiento

Todo ello exigió a) reconstruir y analizar la génesis y desenvolvimiento de la política de agua y saneamiento, en relación con la génesis de la ciudad y los procesos de apropiación del espacio urbano; b) reconstruir la génesis y transformación de las

11 Compartimos con Izaguirre que la violencia es un vínculo; una forma de relación social por la cual uno de los términos realiza su poder acumulado, siendo esencial al vínculo violento, el sometimiento de una de las partes (Izaguirre, 1998: 135-147).

12 Presupone entender por relación social la relación entre individuos, entre personas, a través de cosas, mediante acciones, históricamente construidas y determinadas (Marín, 1996).

13 Siguiendo a Marín (1996), por lucha social me refiero a aquella que constituye nuevas formas de acción social; que desarticula lo establecido socialmente y construye nuevas relaciones sociales.

14 Utilizo identidad social en el sentido que le da Salgado (2010: 22), “como concepto para enfatizar el carácter social de una personificación, el haz de relaciones que expresa y su relación en términos de funcionalidad con el orden social en el que se encuentra inmerso”.

15 Esta inversión del problema reconoce su origen en que “No existe inicialmente un sujeto, al que se ve, se nomina, se analiza, y finalmente sobre el que se despliegan un conjunto de acciones (de salvaguarda, de protección, de represión, de exclusión, etc.), sino que las acciones que la sociedad ejerce y los procesos de conceptualización con que se nominan, son los elementos configuradores del sujeto, resultante de esas acciones”, en Roze, *et. al.*, (1999: 12).

instituciones políticas a cargo del servicio y su traducción en dispositivos urbanos, en relación al movimiento de la sociedad argentina, en general, y marplatense, en particular; c) describir y analizar los distintos procesos de transformación (o no) de la carencia en demanda social; indagando en la construcción social de identidades y qué respuestas, a qué demandas y de quién y dónde; d) indagar, espacializar y analizar las distintas estrategias sociales de apropiación del agua y saneamiento; e) describir y analizar las relaciones y vínculos entre el ámbito político-burocrático, las empresas constructoras y el campo barrial.

La operacionalización se realizó a través de *mediciones cruciales*, es decir, considerando los momentos del proceso social de enfrentamientos donde emergen los problemas devenidos del juego de intereses, que se expresan en sus aspectos teóricos, económicos y políticos, proponiendo una periodización conceptual, no cronológica, donde encontré las bifurcaciones, las líneas de fuga de casi un siglo. Estas mediciones refieren a distintos ámbitos de análisis, que fui interrelacionando y abriendo: a) el ámbito político burocrático; el de cómo los sujetos definen situaciones de dominación y violencia a través del manejo de las instituciones, de la construcción de normas y de pseudoidentidades que generan población cautiva y excluida, de los dueños del saber y del *hacer no se sabe cómo*, dueños de las decisiones sobre las condiciones de vida de la mayoría de la sociedad, donde se organizan los intereses económicos y sociales particulares de la condición de dominación capitalista, el de los saberes legítimos, dominantes, que definen el orden de las personas y las cosas; b) el ámbito de la economía, donde se construye la *escasez* de recursos económicos y se decide la transferencia que una parte de la sociedad realiza a otra; c) el ámbito de lo barrial, de identidades heterogéneas que oscilan entre la autonomía y la heteronomía, entre el consenso y la indefensión; la obediencia pasiva a la burocracia y la desobediencia; sus fracturas y controversias; d) el ámbito de las empresas constructoras y su relación con el gobierno y los *vecinos*; y e) el ámbito de los trabajadores del saneamiento, con sus conflictos de vección horizontal y vertical, su trayectoria, la transmutación de sus personificaciones.

Ahora bien, para transformar el concepto teórico en concepto observable y registrarlo, trabajé en tres ejes, que fui interrelacionando a partir de la construcción de tres matrices de información: 1) desde la génesis de OSN, sus transformaciones en y de la institución, en el proceso de estatalidad y su traducción en dispositivos urbanos. Es decir, cómo las distintas alianzas de clases vehiculizaron sus intereses particulares a través del agua y el saneamiento (1907-2001); b) el registro de las luchas barriales por el agua y el saneamiento (entre 1960 y 2001); y c) las luchas políticas y sindicales con y a través del saneamiento, partiendo de la primera transferencia de OSN en 1979 hasta el año 2001, analizando sus posibles articulaciones y sus inter e intra-conflictos.

Las mediciones cruciales.

Aquella inversión del problema reconoce su anclaje empírico en la génesis del pueblo de Mar del Plata en 1874 como un momento de la lucha de clases; un loteo aprobado por excepción como forma de dirimir un conflicto inter-burgués; surgido de una transgresión a la ley, pero instaurando las condiciones jurídicas de existencia de la tierra urbana como mercancía. Pero si en la primera generación familiar la acumulación

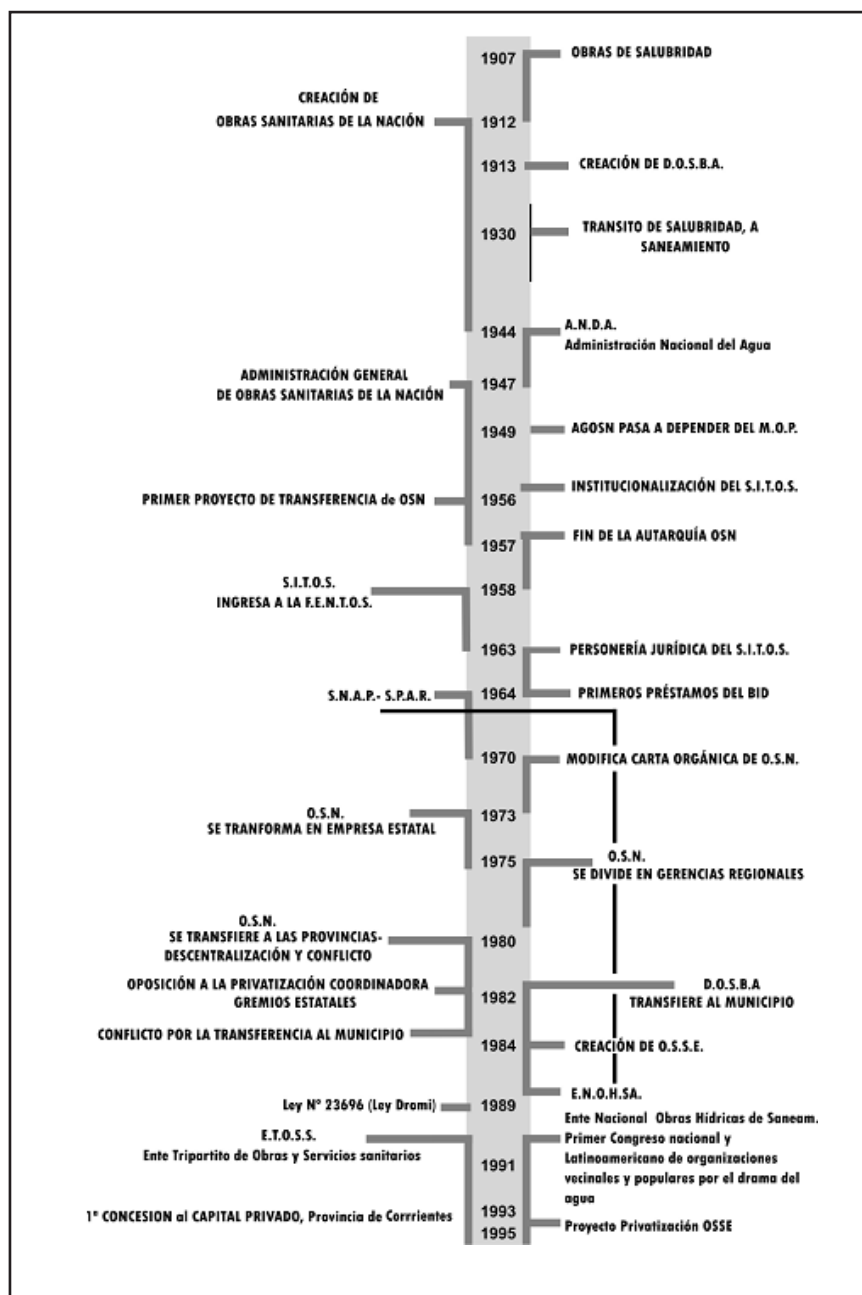
de tierras era el instrumento que organizaba el poder social, económico y político, un *fin*, para la segunda generación será fuente de renta, un *medio*, un instrumento de violencia simbólica y material que franquea la aparición de distintas formas e identidades con las que se configura y despliega la propiedad en el régimen de dominación, en un momento en que se exagera la contradicción de un proceso excluyente. Entonces ¿cómo resolver esa contradicción? ¿Cómo defender ese territorio? ¿Cómo ejercer el derecho de exclusión de este espacio urbano que se representaba hegemonícamente como objeto privado de una fracción de la burguesía nacional pero que, a la vez, era concebido como fuente de renta? Creando la *periferización*, inventando barrios en suelos rocosos, bajos, inundables, inexplorados por el capital, para espacializar y ordenar una fuerza social de oposición, extranjerizante, dispersa... La normatización del mercado de suelo urbano, en la articulación del capital comercial y el capital inmobiliario, significó un instrumento de violencia legítima y simbólica en tanto que las decisiones sobre *qué, cómo, cuánto, dónde y para quién* lotear dependieron de unos pocos terratenientes. Disciplinamiento, sujeción y violencia naturalizada a partir de la ideología socialmente niveladora de la *propiedad privada*.

A partir de aquí, la política urbana se transforma en una forma de lucha social; como una de las formas en que se expresa la lucha por las condiciones materiales y sociales de existencia. Este proceso de “policía del cuerpo social”, se desarrolló paralelamente a otras confrontaciones imbricadas que venían desarrollando, por un lado, los ingenieros intentando desplazar a los médicos en el *saber y decidir* sobre la ciudad y en los cargos en la burocracia; y, por otro, el Estado, la Iglesia y los higienistas, fracturados ideológicamente.

La primera hipótesis de trabajo fue que ambos conflictos se dirimen, en principio, creando una institución estatal que controle la vida a través del agua, y no la muerte a través del fuego, lo cual está a cargo de la Iglesia. Esta institución será Obras Sanitarias de la Nación, surgida en 1912, conducida por los ingenieros civiles que, desde 1888, tenían incorporada en su currícula la materia Higiene Pública. El saber es poder, el poder es saber...y el agua pasa a ser una mercancía para el manejo de la población. Así, como resultado e instrumento de confrontación, fui analizando las alianzas de clase e intereses que se realizaban para solidificar el orden social, cómo se reapropiaban de la institución y cómo ello se traducía en dispositivos urbanos. En otras palabras, en el proceso de estatalidad, que se presenta en el Diagrama N° 1¹⁶, cada bifurcación de OSN, es una nueva alianza de clases.

16 Ninguno de los trabajos académicos consultados hacía referencia a estas bifurcaciones de la institución política y, por lo tanto, las entrevistas se convirtieron en una fuente fundamental que me aportaban información, ideas e hipótesis, que me ayudaban a rastrear y descubrir nuevas fuentes, leyes, decretos, informes técnicos, documentos de la Asociación Internacional de Ingeniería Sanitaria, etc.

Diagrama N° 1: Eje temporal de las bifurcaciones de OSN

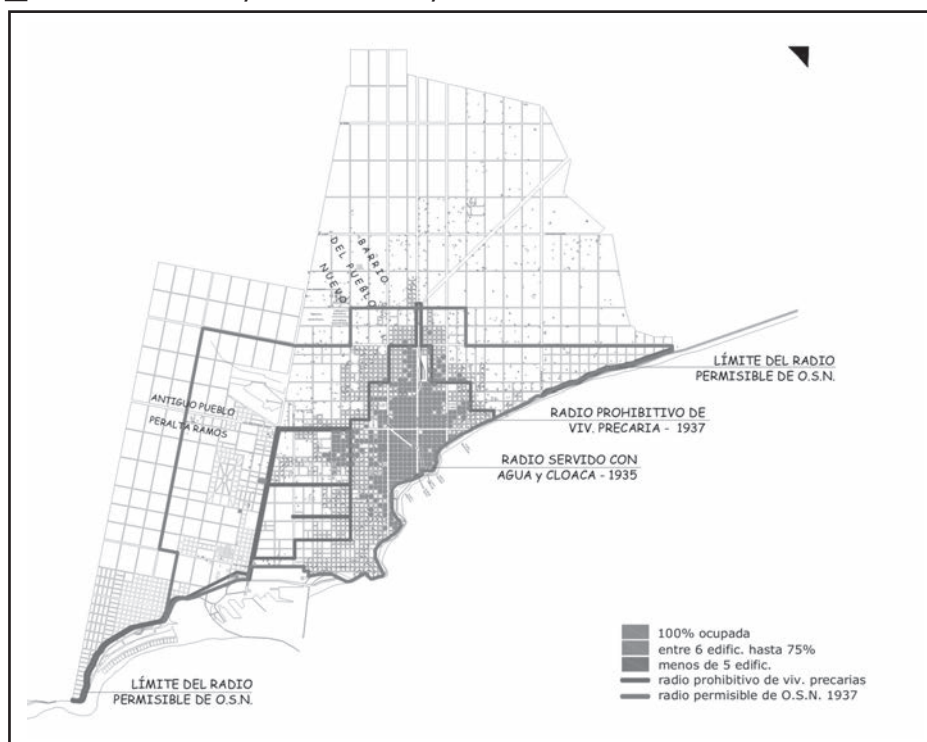


Fuente: elaboración propia.

Comienzo a leer las instituciones sociales y políticas como una resultante de los enfrentamientos, articuladas para el manejo privado de los recursos públicos. Alianzas sociales consolidadas y que adquirirían permanencia; como momentos de emergencia de intereses (¿transfigurados?) que se realizaban para solidificar el orden social a través de la construcción de poblaciones prefabricadas. Porque es también el momento en que las fracciones sociales amenazantes del orden (socialistas, anarquistas, comunistas), construyen espacios sociales y materiales de resistencia a la violencia moral y material que se desplegaba sobre ellos.

Con esta mirada, pude tornar observables procesos que lo visible había ocultado históricamente. Menciono sólo algunos: a) los cercos urbanos, que limitaban y condicionaban la demanda legítima, y establecían la ajenidad social de un espacio escaso para las inversiones públicas, fuera de los cuales comenzaron a desplegarse una multiplicidad de estrategias de resistencia y de apropiación del agua (Mapa N° 1)¹⁷; b) la Administración Nacional del Agua (ANDA), que ya en 1944 transforma el servicio público en una ficción, c) la Administración General de Obras Sanitarias de la Nación (AGOSN), que intenta vincular el adentro y el afuera del cerco con extensiones *atravesantes* que suponen relaciones de *propiedad* y *buena vecindad*, para confluir en *usuarios*; d) el Servicio Nacional de Agua Potable (SNAP), 1956, primer proyecto de privatización de OSN, donde la alianza con la burguesía extra nacional ya permite a los organismos internacionales conocer dos cartas que serán fundamentales para el juego privatizador de la década de 1990: las constituciones provinciales y los recursos hidráulicos subterráneos y superficiales de todas las provincias, donde se neutraliza a fracciones sociales a través de un tortuoso camino a la propiedad y al agua, sometiénola a la indefensión. Indefensión que se profundiza a partir de perversos procesos de construcción de heteronomía, obediencia pasiva y anticipada, subordinación y capacidad de pago.

Mapa N° 1: Cercos urbanos, Mar del Plata, década de 1930



Fuente: Elaboración propia en base a la normativa municipal y a la de OSN.

17 Estrategias de desobediencia al cerco, desplegadas dentro y fuera de él, que no es sino la construcción estatal de población cautiva, clasificada y homogeneizada, entre otras nominaciones, como *clandestina*.

En síntesis, desde la génesis del pueblo, se desplegaba la tensión entre la identidad urbana del *balneario* y la reproducción del capital, y la identidad barrial como espacio de reproducción de la vida de los trabajadores. Se asiste al desenvolvimiento de nuevas confrontaciones para las cuales había que fragmentar toda fuerza social, y la táctica fue construir el *vecino legítimo* y burocratizarlo: una nueva configuración de población cautiva, la creación de asociaciones vecinales de fomento (AVFs). Esa construcción identitaria necesitaba institucionalizarse para legitimar la dominación, pero quedar velada bajo la apariencia fetichizada de una *respuesta a las necesidades sociales*¹⁸. Todo ello se tradujo en la creación de dispositivos de *orden* urbanos, en su doble carácter de espacios sociales controlados y de instrumentos de control, fragmentando, amenazando e infantilizando a las fracciones populares. Se las cooptaba a través del fetichismo de pertenecer al juego institucional, entre el consenso y la indefensión, reconfigurando permanentemente la identidad del *vecino legítimo*. Con la reestructuración capitalista de comienzos de la década de 1970 en Argentina, en un momento político-militar de la lucha de clases (Roze, 2003), la alianza de una fracción de la burguesía nacional con sectores populares transforma OSN en una empresa estatal, y, por ende, en territorio en disputa. A partir de 1976, las condiciones impuestas por el capital transnacional, fracciones de la burguesía y el dominio del capital financiero, vehiculizan la construcción del nuevo orden social, basado en un proceso de disciplinamiento social generalizado y de aniquilamiento de las fuerzas populares, instrumentado en la política urbana a través de la descentralización y de una nueva Ley de Ordenamiento Territorial.

La expropiación del territorio de los trabajadores de OSN los lleva a desobedecer la Ley N° 21.261/76, que suspendía transitoriamente el derecho a huelga y la Ley N° 21.400/76, que derogaba la Ley de Contrato de Trabajo y obligaba a los trabajadores a abandonar las medidas de acción directa mientras estuviera en vigencia el Estado de Sitio. En Mar del Plata, el proceso desemboca, ineluctable, en la toma de control de las obras sanitarias por parte del gobierno municipal en 1984¹⁹. Consecuente con esta perspectiva teórica, partí de la hipótesis que el nuevo instrumento jurídico creado para dirimir ese “conflicto” (OSSE) era una imbricación de resultado, proceso e instrumento de lucha social, lo que me llevó a concluir que lo que se mostraba como un conflicto entre sindicato y gobierno a nivel local, era un conflicto a nivel nacional, del que Mar del Plata era una parcialidad. Pude periodizar los momentos de dicho proceso trabajando con el concepto de que se estaba construyendo un territorio nuevo, luego que había sido arrasado y expropiado el anterior; este era un conflicto que, en realidad, era una *alianza* entre gobierno y sindicato. Más allá de las reivindicaciones económicas de los trabajadores, rescatar el proceso y no el hecho puntual, me llevó a ver la trasmutación de los instrumentos de lucha de los trabajadores para defender *su* identidad social de sanitaristas, algo fuertemente arraigado en los trabajadores de OSN, y que las

18 Crear una AVF, sortear las condiciones de ingreso a este universo de órdenes y de legitimidad condicionada de las demandas, suponía una exclusión, dada la necesidad de poseer cierta cantidad de capital económico y cultural. Como institución, las AVFs poseen una función negada, la que actúa simbólicamente: se participa imaginariamente del poder, pero se está excluido de la decisión. Ver Lourau (1980, 2001).

19 Ninguna bibliografía consultada registró los procesos de transferencia. Reconstruí los cuatro años de conflictos y procesos por la transferencia de OSN a la Provincia y, posteriormente, al municipio, en base a entrevistas, los periódicos locales y publicaciones del Sindicato y la Federación. Este proceso puede verse en Núñez (2007). Asimismo, como ya señalé, construí dos matrices con el registro diario de los conflictos, entre los años 1970 y 2001: una, las luchas por el agua y el saneamiento; y, otra, las luchas con el agua y el saneamiento, trabajando las posibles articulaciones inter e intra-conflictos.

transformaciones económicas e ideológicas amenazaban con matar. Los trabajadores avanzaban en la reconstrucción de su espacio social, de su territorio expropiado, es decir, OSN no dejó de interesar en la década de 1950, con el primer intento de privatización de la empresa. Para los trabajadores, fue siempre su espacio social; pero para las fracciones sociales dominantes, la política de agua y saneamiento fue un instrumento que se fue transformando de acuerdo con sus confrontaciones y un vehículo del alineamiento político al capital financiero internacional, en distintas facetas de la estatalidad. Pero que esta disputa de cuatro años haya sido inter-burocrática, no significa que el resto de la sociedad permaneciera inmóvil, sino indefensa: el ritmo (lento) de resolución del conflicto, era inversamente proporcional al de la extensión de las conexiones precarias a la red de agua, al recorrido del aguatero que distribuía el agua en los barrios (Foto N° 1), y a la contaminación del agua. De allí, lo que permite ordenar el conjunto es la propuesta de reconceptualización de *territorialidad*, formulada por Juan Carlos Marín (1993), como la imbricación epistémico-cultural de los distintos espacios sociales de pertenencia, una argamasa de relaciones sociales, en la que se van configurando, confusamente, la territorialidad burguesa y la territorialidad popular.

Foto N° 1: Aguatero de La Loma, Mar del Plata, circa 1980.



Fuente: Archivo personal de la autora.

Los linderos perdidos de la política urbana: tras el fetichismo de la mercancía

La construcción de instrumentos a través del juego institucional es la definición de otra espacialidad, que distintas fracciones sociales van construyendo. Luego de recuperar todo el proceso de las acciones y sus consecuencias hasta que se construyó una nueva institución política (y, de nuevo, considerarla un resultado, un proceso y un instrumento de lucha social desde donde librar nuevas confrontaciones), comenzaban lo que denomino las *miserias de la urbanización*. La política municipal de saneamiento pasó a ser el saneamiento de las arcas municipales, pero la estrechez del debate de los que deciden, nunca se transforma. Se congela en el fetichismo de la mercancía, en la materialización de objetos, en el punto final del problema, nunca en su génesis, siempre en la obra. La apócrifa contaminación del mar, que se adujo históricamente para fundamentar la construcción de un Emisario Submarino para el desagote de las cloacas de la ciudad²⁰, y las conexiones *clandestinas*, son dos identidades enemigas que se articulan mediante el dinero, mientras que la mayoría de la sociedad continúa indefensa ante el consumo de agua contaminada, el gasto adicional que implica la compra de agua al aguatero o la inadecuada gestión del saneamiento, sobre todo el peligro que presentan los pozos ciegos²¹. En otras palabras, el debate se ciñe a construir obras, si se quiere prescindibles, mientras la mayoría de la población continuaba padeciendo la precariedad en el abastecimiento de los servicios públicos esenciales... Por ende, deseché aquella hipótesis teórica de Manuel Castells de que el gobierno municipal es el referente en la respuesta a las demandas de la población y el protagonista de la gestión urbana (Castells 1986, Borja y Castells, 1997). En efecto, mantener en el análisis una doble lectura, aquello que sostiene el capitalismo (el fetichismo de la mercancía y la construcción de heteronomía impune) y aquello que constituye una originalidad para su superación, me llevó a reconstruir otro proceso inobservable para la prensa y el discurso dominante: un movimiento social liderado por dos dirigentes vecinales logró concretar la construcción del Acueducto Sur, mediante un proceso de autogestión iniciado en 1985, en 15 barrios del sur y sur oeste de la ciudad, en sólo tres años, abasteciendo de agua a 160.000 personas, a partir de la fuerza moral de una fracción del campo del pueblo (Núñez, 2012). Un territorio social en el que, desde aquella invención de la periferización y hasta 1990, los sucesivos gobiernos negaron a los pobladores la provisión de agua potable, apelando a *la imposibilidad geo-tecnológica de llevar el agua*. Un proceso del que sólo hay registros en los protagonistas vivos; poco y nada registró la prensa, no hubo inauguración oficial del Acueducto, pero sí una apropiación ilegítima del hecho como marketing político, ocultando bajo un mapa una historia de lucha popular, social y familiar (Núñez, 2000).

Empero, también nos enfrentamos a la ruptura y fragmentación de relaciones sociales de solidaridad, cuyos intersticios serán propicios para la cooptación de fracciones del pueblo por la burguesía y el capital financiero, cuyas personificaciones, instrumentadas para vehiculizar políticas reproductoras de la desigualdad e indefensión sociales, operarían saberes relativos a cómo imponer el *orden* social. En efecto, como es sabido,

20 El Emisario Submarino, considerado por el gobierno municipal como “la gran obra ambiental de Mar del Plata” (Municipalidad de General Pueyrredón, 2014), fue finalmente inaugurado el 18 de diciembre de 2014.

21 “Pozos ciegos”, también conocidos como “pozos negros”, son una solución precaria para el desecho de materias cloacales, ya que, a diferencia de otros sistemas *in situ*, como las fosas sépticas, permiten la dispersión de líquidos posiblemente contaminantes en el suelo y las napas subterráneas.

en la década de 1990, la exacerbación de las desigualdades y la mayor intensidad y heterogeneidad de la pobreza, se desenvuelven junto a la concentración y vinculadas acriticamente con cualquier forma de acumulación de riquezas, aunque otorgando mayor visibilidad a la corrupción estructural. Sin embargo, la bibliografía dominante, en general, ha centrado más su atención en los *ilegalismos* como uno de los modos de supervivencia y de escape de la pobreza de los sectores más pauperizados de la sociedad, que en los *ilegalismos* del régimen, amparados en una impunidad generalizada, aun cuando las personificaciones de sus instituciones aparezcan cuestionadas y se deterioren las condiciones de legitimidad.

En este contexto, los estudios sobre política urbana tampoco han escapado a estas limitaciones. En general, los vínculos y las relaciones entretejidos entre los sujetos involucrados han sido analizados como *algo dado*, cosificados, y con un énfasis excesivo en la *corrupción* y en el *clientelismo*, ambos en sus variadas formas, reificando la burocracia, los vecinos y las empresas, en términos de actores y escenarios (Pírez y Gamallo, 1994). Pero ¿qué hay en el interior y detrás de esos conceptos? ¿Cuáles son sus formas, los mecanismos que les permiten funcionar? Por otra parte, aun cuando el municipio ha sido el ámbito social clave de las políticas neoliberales, vehiculizando las reformas estructurales emanadas de los organismos internacionales de crédito, se ha prestado poca atención a las formas que asumen las alianzas de las fracciones sociales dominantes locales, y sus acciones, en tanto fuerza política que viabiliza el programa neoliberal.

Paralelamente, a mediados de la década de 1990, esas condiciones desatan una tensión con el avance en la unidad de diversas fracciones sociales expulsadas de sus territorios sociales, configurando una nueva ofensiva de masas (piquetes, asambleas y luchas barriales, entre otras). Pero ¿qué estrategias se utilizarán para dirimir esa tensión? ¿Qué lazos sociales y políticos articulan la *estatalidad profunda*, el *blindaje*²² hacia su interior, y la *estatalidad extensa*, su *permeabilidad* hacia y con el exterior? ¿Cómo median las obras en la construcción/destrucción de esos lazos? La construida estatalidad de las redes clandestinas, la contaminación marina, el aguatero y la ingesta de agua contaminada, no son compatibles con la imagen de la ciudad. De eso no se habla. Todo se desplaza, cuerpos y cosas, a través de vínculos y relaciones sociales que borran toda frontera institucional, naturalizando la estatalidad de los *ilegalismos* y la impunidad, hacia el interior y hacia el exterior, a través de la violencia y mediada por las obras. Porque, como dice Marx:

El espíritu general de la burocracia es el secreto, el misterio guardado en su seno por la jerarquía y hacia fuera, por su carácter de corporación cerrada [...], es la lucha por los puestos más elevados; hay que abrirse camino [...]. El burócrata ve en el mundo a un simple objeto de su actividad (Marx, 1968: 61-62).

¿Es un funcionario un individuo funcional y objetivo, despojado de subjetividad, como dice Weber (1992) que, agrego, toma decisiones en las que no cree? ¿En qué orden de relaciones sociales se halla involucrado? En otras palabras, ¿Qué procesos

22 El *blindaje*, el *cierre social*, refiere a que determinados grupos sociales se apropian y reservan para sí mismos –o para otros allegados a ellos– ciertas posiciones sociales (Ansaldi, 1997).

Diagrama N° 2: Vínculos y migraciones interinstitucionales, de funcionarios y técnicos, 1983-2001



23 Esta categoría, construida por Leopoldo Bartolomé, permite analizar y articular la interrelación entre conductas individuales y sus determinantes estructurales, aunque este autor lo refiere al proceso en que una unidad social satisface sus necesidades básicas y hace frente a las presiones del medio (Gutiérrez, 2004).

y cómo se resuelven? ¿Cómo se articulan los distintos ámbitos de relaciones sociales? Hay que entrar en el espacio social de la burocracia de la clase dominante para encontrar:

- a) la migración de recursos y conocimientos técnicos y financieros, entre instituciones;
- b) la seducción, captura, migración y desecho de técnicos y funcionarios entre instituciones, y entre éstas y empresas constructoras;
- c) apropiación de cargos jerárquicos a partir de las prácticas heteronómicas de los partidos políticos;
- d) intercambio social clandestino entre el espacio público y el espacio privado (colusión);
- e) absorción gradual y continua de intelectuales orgánicos;
- f) lealtades que reproducen la obediencia anticipada y subordinada;
- g) funcionarios cautivos de los ilegalismos, intermediarios de la alianza entre el gobierno, las empresas y la Universidad, entre otros vínculos.

Durante la década de 1990, la estatalidad profunda posibilitó que el delito económico organizado²⁴ y el delito de la irresponsabilidad, como lazos que promueven la acción (Pegoraro, 2003), se oculten impunemente detrás de las obras. Para ello, se requirió el disciplinamiento obrero y el disciplinamiento social. Respecto del primero, se basculó entre la orden y la enajenación (Marx, 1956), imponiendo una nueva división del trabajo (polifunción) y la coacción psíquica, perdiendo reivindicaciones laborales largamente construidas, expropiándoseles el saber técnico y la identidad laboral para docilizar los cuerpos y enfrentarlos (y enfrentarse consigo mismo); creando el “estado de agente”²⁵ e instaurando el miedo a la pérdida del trabajo, derivando en problemas psicológicos y, entre otras cosas, en la solicitud de jubilación adelantada.

Respecto del disciplinamiento social, se implementaron distintas expropiaciones individuales y colectivas a través de sobretasas y sobrefacturaciones, en las que el pago era mediado por el miedo al corte del agua (que se hacía efectivo con frecuencia), promesas de obras, manipulaciones y chantajes. Todo ello abonaba el camino para la organización capitalista del delito de los funcionarios de la clase dominante y la construcción de heteronomía, a través de la promesa y la amenaza, como obstáculo a la autonomización y consolidación de la obediencia pasiva, es decir, trasladando los

24 Es de destacar que un abogado, Expresidente de OSSE, había iniciado distintas causas penales contra algunos de estos delitos. Aquellos que involucraban lazos afectivos, no fueron denunciados. Es decir, el encubrimiento del delito, como fenómeno social, transforma a quien personifica la justicia en partícipe de los lazos que mantiene la articulación de los ilegalismos. Relaciones sociales que *vacían* el delito y lo transforman en *no-delito*. Decidir qué es delito y qué no lo es, aparece como un derecho de la clase dominante, legitimando un modo de confrontación social (Marín, 1993). Pero, a su vez, dice Marín, el conocimiento judicial congela confrontaciones; se interrumpe el desenvolvimiento que toma el proceso político y lo traslada a otros territorios.

25 Milgram (1980) denomina “estado de agente”, a aquel por el cual un individuo se ve a sí mismo como un agente ejecutivo de una autoridad que considera legítima.

costos económicos y sociales a las fracciones excluidas de aquellas confrontaciones²⁶. Todo ello hará que las relaciones sociales adquieran nuevas formas, hacia la estatalidad extensa: la trasmutación de las personificaciones en el campo barrial, como estrategia de reproducción, propiciando el enfrentamiento y la cooptación por fracciones de la burguesía, imponiendo *su* orden social. Un orden basado, justamente, en esa fragmentación, complementaria a los lazos que sostiene la estatalidad profunda.

En efecto, los vínculos históricos entretejidos entre el gobierno y las empresas constructoras, que comienzan a esbozarse en la estatalidad profunda, incluso desde la creación de OSN a comienzos del siglo XX, no sólo implicaron costos diferenciales, sino que la heterogeneidad empresarial materializada en el territorio expresa un conjunto de relaciones sociales que habla de una ficción jurídica de igualdad en las licitaciones de las obras públicas, al menos desde la década de 1980, y la explicación en la "demora" de las obras. Algunas de ellas refieren a:

- La *permeabilidad* gobierno-empresa;
- La *terciarización* interempresarial;
- La *asociación* partido político-empresa;
- La *asociación* interempresarial;
- La *cartelización*.

Estas relaciones, que hablan nuevamente de la complementariedad y de los difusos límites entre lo legal/ilegal, entre corrupción y colusión, abren los vínculos con los *vecinos* quienes, también, desplegarán una multiplicidad de estrategias, en defensa de sus condiciones de reproducción, resignificando constantemente esa identidad, al combinar, en sus acciones, distintas personificaciones. La apócrifa escasez de recursos a la que aludió históricamente OSSE, imponía que los mecanismos implementados para pagar las obras domiciliarias de agua y saneamiento eran básicamente dos: 1) el pago adelantado; y 2) el contrato vecino-empresa. El primero, permitía alimentar el circuito financiero de OSSE y, el segundo, había derivado en un perverso instrumento expropiatorio, trasladando los costos y conflictos al campo barrial, haciendo que las confrontaciones adquirieran una dirección horizontal, además de vertical. Sin embargo, el campo barrial estaba fragmentado no sólo en sus estrategias de reclamos al gobierno, sino, fundamentalmente, hacia su interior, tensionado en varias dimensiones. Una de ellas, es que la génesis de las AVF como institución, descansó en la fragmentación oficial del espacio y el poder como una respuesta del gobierno para legitimar una dominación, y no como una necesidad vecinal.

De esta manera, ambos campos, el político y el barrial, están imaginariamente desarticulados, pero socialmente anudados por la existencia de un mercado de influencias y de intercambios recíprocos de recursos. Precisamente, una segunda

²⁶ No debe olvidarse que, a fines de la década de 1990, los organismos internacionales de crédito promueven la reformulación del sistema político y la superación de la crisis de representación alentando la disolución de todo lazo entre representantes y representados, asumiendo que los sectores populares son incapaces de tomar decisiones y de participar con autonomía en la definición de su propio destino. El Programa de financiamiento a municipios, con aportes del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) de U\$S 420 millones en 1999 a la ciudad de Mar del Plata, apunta en esta dirección.

tensión es que lo que está en juego es una disputa en el tráfico de esas influencias, donde el principal recurso que se moviliza es el capital social, el cual, según las estrategias de reconversión, se transformará en capital político y/o en capital simbólico capaz de ejercer mayor influencia en el campo barrial y, por lo tanto, en la toma de decisiones respecto a la política urbana; es decir, nuevamente, en el destino de los recursos públicos.

Pero ¿cuál es el lugar que ocupa la AVF en el barrio? En realidad, la pregunta sería ¿por qué participar del juego instituido por otros? Surgiendo así la figura del *caudillo barrial*. Entonces ¿quién y cómo construye la demanda? ¿Cómo se establece el juego entre vocero y representados? ¿Cómo se traduce este juego en la relación con el campo político y hacia adentro del campo barrial, en una política urbana? A veces, el vecino legítimo, opera como intermediario entre el *ocupante gratuito* y OSSE, y construye solidaridades, intercambiando capital económico por el trabajo del vecino pauperizado. Concretamente, es el vecino legítimo el que personifica a la empresa, a la vez que articula acciones para la valorización económica y social del barrio, siendo también, un *promotor*. Otras veces, la estrategia de *cartelización* de las empresas permite entablar *negocios* con el vecinalista, dando lugar a la *colusión* y desplazando a la institución política. Es decir, es el vecino *legítimo*, dirigente barrial, que puede ser *corrupto*, y personificar a OSSE, eludiéndola.

Esto lleva a profundizar la fractura vecinal debido a que los costos se *inflan*, llegando a la denuncia de otros *vecinos*, y de la falsificación del contrato vecino-empresa. En otros casos, se induce al vecino moroso a que *arregle* con el abogado de la empresa constructora. Entonces, el vecino corrupto, se transforma en el *persuasor legítimo* de aquellos a quienes introdujo en un conflicto legal ilegítimo, en función de sus intereses particulares, personificando la legalidad. Claro está que otros vecinos están nutridos de valores diferentes. Son los vecinos legítimos que, sin cuestionar la heteronomía, están apegados a lo instituido y a la moral de la *palabra*, como capital simbólico, personificando al peticionante obediente pasivo. Pero la construcción compleja de la heteronomía a través de la *palabra*, de la *promesa*, crea el vecino capturado por el discurso del gobierno, que se lo apropia y reproduce, entrando en el juego del campo político-burocrático, aun en condiciones de máxima precariedad. En estos intercambios, juega la imagen fetichizada del *vecino* de *creer* que pertenece, por un momento, al estado del poder. Es el vecino cooptado, personificando un *inspector*, ocupando el lugar de un *técnico*, desplazado a su vez, por el funcionario.

La contracara, es la fracción social que se opone a las obras, obstaculizando la urbanización, pero, a la vez, realimentando el desenvolvimiento de otras estrategias, apropiándose de la potencial renta diferencial y de la valorización económica y social del barrio, aportada por otros vecinos. Aludo aquí al vecino ausente y el vecino terrateniente. También, la *desocupación* del *otro*, su estigmatización, se transforma en moneda de cambio que permite optimizar las propias estrategias de acumulación de capital económico. Es el vecino legítimo que personifica la *autoridad legítima*, desplazando a las empresas constructoras: "*que trabajen los desocupados del barrio...*".

En fin, las identidades sociales que configuran las acciones en una política urbana aparecen constantemente resignificadas. Las personificaciones son trastocadas y generan *creencias* que redefinen interacciones, vulneran relaciones sociales preexistentes y constituyen nuevas. En otras palabras, ejerciendo una violencia

simbólica. Algunos dirigentes vecinales, basándose en la apuesta a la prescindencia política, se apoyan en la negociación de otros integrantes de las comisiones directivas, preservando el rendimiento de su capital social en el barrio. Otros, aprovechando la posible reconversión de un capital en otro, decidieron entrar directamente al juego político y fracasaron, volviendo al campo barrial con menores posibilidades de renegociar influencias y viendo disminuir los recursos materiales para el barrio. Este fracaso político de los dirigentes vecinales, además de demostrar los límites de reconversión de un capital en otro, refuerza las posibilidades del ejercicio de violencia simbólica y, por lo tanto, de reproducción del poder. En palabras de un exfuncionario, "los vecinos confían más en OSSE que en mecanismos de autogestión. Confían más en un organismo del Estado conducido por políticos, que en un procedimiento autogestionario conducido por sus propios vecinos..." (Expresidente de OSSE).

Esta aterradora conclusión de un funcionario, ganado por la ignorancia, sólo puede apenas comprenderse en el contexto de la compleja construcción de la heteronomía que hemos intentado objetivar, es decir, la construcción de la argamasa de violencia y obediencia en la que se anclan las situaciones de dominio de una fracción social, sobre el conjunto. Esto, a su vez, es justificado hacia dentro del campo barrial al mantener la *creencia* sobre la necesidad de prescindir de la política partidaria e imponiéndola como condición de la participación en el juego fomentista. De esta manera, se reproduce el discurso oficial y se devela la función negada de las instituciones, es decir, vehiculizando el proceso de soldadización social y reproduciendo el orden dominante.

Aperturas para cerrar

Este trabajo intenta contribuir aportes teórico-metodológicos que contribuyan al planteamiento de nuevas hipótesis de investigación para el estudio de las políticas públicas urbanas. Partir de las relaciones sociales que se configuran y reconfiguran alrededor de los servicios de agua y saneamiento permitió problematizar conceptos cosificados y hegemónicos, para pasar a comprender prácticas, acciones y significaciones en relación con la política pública. Así, desde la génesis urbana y de las fracciones sociales, que se fueron personificando de manera diferente, se fue haciendo presente ese "entramado de interdependencias constituido por individuos", en palabras de Norbert Elías (Elías, 1989), que luchan en función de sus distintos intereses y construyen/ destruyen *territorialidades*, estructurando relaciones de poder y un orden determinado, en el que el espacio es co-constitutivo. Resignificar la territorialidad como la imbricación de distintas espacialidades de pertenencia; una *territorialidad* que se construye, que se apropia y expropia, permite superar aquellas perspectivas teóricas que han reducido la territorialidad a una sobrevaloración del *barrio* como ámbito social que pasó a cubrir funciones que las instituciones abandonaron. Por el contrario, abrir el *barrio* también como proceso, instrumento y resultado de lucha social, desnudó a los vecinos en distintas identidades, aun cuando todos ellos se enfrentan al *problema del agua y el saneamiento*. Las personificaciones se trastocan, ejerciendo una violencia simbólica y naturalizada, en sus vecciones horizontal y vertical y, por tanto, de reproducción del orden dominante.

No obstante, rescato la autogestión del Acueducto Sur como un avance objetivo en la posibilidad de lucha hacia la transformación de este orden de inhumanidad creciente;

un arma moral que se transformó en política urbana. Pero necesitamos conocer más, reconceptualizar esto que ha surgido de la lucha de los dominados a los efectos de dar una vección consciente a los procesos sociales. Porque

[...] El Estado no es de ningún modo un poder impuesto desde fuera de la sociedad. [...] es más bien un producto de la sociedad cuando llega a un grado de desarrollo determinado; es la confesión de que esa sociedad se ha enredado en una irremediable contradicción consigo misma y está dividida por antagonismos irreconciliables, que es impotente para conjurar [...]. Pero a fin de que estas clases con intereses económicos en pugna no se devoren a sí mismas [...] se hace necesario un poder situado aparentemente por encima de la sociedad y llamado a amortiguar el choque, a mantenerlo en los límites del "orden", [...] que es el Estado (Engels, 2006: 258).

Referencias

- Allen, Adriana, Julio Dávila, y Pascale Hofmann (2005), "Gobernabilidad y acceso al agua y saneamiento en la interfaz periurbana: análisis preliminar de cinco estudios de caso", en Cuadernos del CENDES, año 22, N° 59, págs. 23-44.
- Ansaldi, Waldo (1997), "Fragmentados, excluidos, famélicos y, por si eso fuera poco, violentos y corruptos", en Revista Paraguaya de Sociología, año 34, N° 98, págs. 7-36. Disponible en: <http://catedras.fsoc.uba.ar/udishal>. Consultado en mayo de 2005.
- Azpiazu, Daniel y Karina Forcinito (2001), "La privatización del sistema de agua y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Discontinuidad regulatoria, incumplimientos empresarios, ganancias extraordinarias e inequidades distributivas", Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), mimeo.
- Azuela, Antonio y Emilio Duhau (Coord.) (1993), Gestión Urbana y Cambio Institucional. Coloquio Nacional de Investigadores. México DF: Universidad Autónoma Metropolitana (UAM).
- Borja, Jordi y Manuel Castells (1997), Local y Global. La Gestión de las Ciudades en la Era de la Información. Madrid: Taurus.
- Castells, Manuel (1986), La Ciudad y las Masas. Sociología de los Movimientos Sociales Urbanos. Madrid: Alianza.
- Castro, Esteban (1999), "El retorno del ciudadano: los inestables territorios de la ciudadanía en América Latina", en Perfiles Latinoamericanos #14, págs. 39-62.
- Castro, Esteban, Karina Kloster y María Luisa Torregrosa (2004), "Ciudadanía y gobernabilidad en México: el caso de la conflictividad y la participación social en torno a la gestión del agua", en Blanca Jiménez, y Luis Marín (Eds.) (2004), El Agua en México vista desde la Academia, México: Academia Mexicana de Ciencias (AMC), págs. 339-370.
- Catenazzi, Andrea (2004), "Universalidad y privatización de los servicios de saneamiento. El caso de la concesión de Obras Sanitarias de la Nación en la Región Metropolitana de Buenos Aires. 1993-2003", en Daniel Aspiazu, Andrea Catenazzi y Karina Forcinito (2004), Recursos Públicos, Negocios Privados. Agua Potable y Saneamiento Ambiental en el AMBA, Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Instituto del Desarrollo Humano (IDH) e Instituto del Conurbano (ICO), Serie Informes de Investigación N° 19, págs. 113-174.
- Elías, Norbert (1989), El Proceso de la Civilización. Investigaciones Sociogenéticas y Psicogenéticas, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Engels, Friedrich (2007), El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado, Buenos Aires: Ediciones Luxemburg.

Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA) (2004). Disponible en: www.enohsa.gov.ar. Consultado en mayo de 2005.

Espinosa-Saldaña, Eloy (1997), "Apuntes sobre las dificultades existentes para la protección de los derechos sociales en el modelo de jurisdicción constitucional español", en Bidart Campos, Germán (Comp.) (1997), Economía, Constitución y Derechos Sociales, Buenos Aires: EDIAR, págs. 199-240.

Gutiérrez, Alicia (2004), Pobre, como siempre... Estrategias de Reproducción Social en la Pobreza, Córdoba: Ferreyra Editor.

Herzer, Hilda, Pedro Pérez, y Carla Rodríguez (1994), Modelo Teórico-conceptual para la Gestión Urbana en Ciudades Medianas de América Latina, Países Bajos: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU- Hábitat).

Holloway, John (1994), Marxismo, Estado y Capital. La Crisis como Expresión del Poder del Trabajo, Buenos Aires: Fichas Temáticas de Cuadernos del Sur.

Izaguirre, Inés (1998), "El poder en proceso. La violencia que no se ve", en Emir Sader (Comp.): Democracia sin Exclusiones ni Excluidos, Venezuela: Ed. Nueva Sociedad, págs. 135-147.

Loftus, Alex y David McDonald (2001), "Sueños líquidos: una ecología política de la privatización del servicio de agua en Buenos Aires", en Realidad Económica, N° 183, págs. 76-102.

Lourau, Rene (2001), El Análisis Institucional, Buenos Aires: Amorrortu (4ª reimpresión).

Lourau, Rene (1980), El Estado y el Inconsciente. Ensayo de Sociología Política, Barcelona: Kairós.

Marín, Juan Carlos (1996), Conversaciones sobre el Poder (una experiencia colectiva), Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires (UBA), Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG).

Marín, Juan Carlos (1993), "El no-delito: ¿tan sólo una ilusión?" (Entrevista), en Delito y Sociedad, año II, N° 3, 1er. Semestre.

Marín, Juan Carlos (1984), "Acerca del origen del poder. Ruptura y propiedad", Cuadernos de CICSO, Serie Teoría N° 10.

Marx, Carlos (1968), Crítica de la Filosofía del Estado de Hegel, México: Grijalbo.

Marx, Carlos (1956), El Capital, Buenos Aires: Ed. Cartago.

Milgram, Stanley (1980), Obediencia a la Autoridad. Un Punto de Vista Experimental, Bilbao: Editorial Desclee de Brouwer.

Municipalidad de General Pueyrredón (2014), "Emisario Submarino: la gran obra

- ambiental de Mar del Plata". Disponible en: <https://www.mardelplata.gob.ar/Noticias/inauguraron-el-emisario>. Consultado en mayo de 2018.
- Núñez, Ana (2012), Lo que el Agua (no) se llevó. Política Urbana: Poder, Violencia e Identidades Sociales, Buenos Aires: El Colectivo.
- Núñez, Ana (2007), "Entre gallos y medianoche, nos municipalizaron...Expropiación y reapropiación del territorio de Obras Sanitarias de la Nación", en Trabajo y Sociedad, N° 9, vol. 9, [en línea].
- Núñez, Ana (2000), "Quién le teme a la apropiación del espacio? Sobre un proceso autogestionario que [no] hizo agua", en Jerez, O. y Rabey, M. (comp), Procesos de Urbanización en Argentina: la Mirada Antropológica, Jujuy: REUN.
- Pegoraro, Juan (2003), "La trama social de las ilegalidades como lazo social", en Sociedad, Revista de la Facultad de Ciencias Sociales, N° 22, págs. 187-208.
- Pereira, Paulo Xavier (1986), "Valorização imobiliária, movimentos sociais e espoliação", en Sinopses, # 9, págs. 205-232.
- Pérez, Pedro y Gustavo Gamallo (1994), Basura Privada, Servicio Público, Buenos Aires: Centro Editor de América Latina (CEAL).
- Roze, Jorge (2003), Inundaciones Recurrentes. Ríos que Crecen, Identidades que Emergen, La Plata: Ed. Al Margen, Colección Éntasis.
- Roze, Jorge (1993), "Desastres recurrentes y conflictos sociales. Tomas de viviendas en el marco de las inundaciones de 1983 1986", en Cuaderno 1, Cátedra de Sociología Urbana, Vol. 1, N° 1, págs. 98-122.
- Roze, Jorge y Ana Pratesi (2003), "Crecimiento urbano y nuevas identidades sociales. El caso de la ciudad de Resistencia", Revista Pós, Vol. VII, Brasilia: Universidad de Brasilia, Instituto de Ciencias Sociales, págs. 143-163.
- Roze, Jorge, Ana Pratesi, María Benítez y Lidia Mobilio (1999), Trabajo, Moral y Disciplina en los Chicos de la Calle, Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Salgado, Rodrigo (2010), Empresas Recuperadas por sus Trabajadores: Sociogénesis y Desarrollo del Proceso en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Documentos de Jóvenes Investigadores N° 24, Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires (UBA), Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG).
- Weber, Max (1992), Economía y Sociedad, Buenos Aires: FCE (1ª reimpresión argentina).

Entrevistas

Entrevista a Carlos Katz, Expresidente de Obras Sanitarias Sociedad de Estado Mar del Plata (OSSE).



WATERLATGOBACIT