

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](mailto:waterlat@ncl.ac.uk)

Web page: [www.waterlat.org](http://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](mailto: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](mailto: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](mailto: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
 <b>Artigo 1</b> - "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>	
 <b>Artigo 2</b> - "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>	
 <b>Artigo 3</b> - "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>	
 <b>Artículo 4</b> - "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 3

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

*Ana Paula Fracalanza*<sup>1</sup> - Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil

*Mariana Gutierrez Arteiro da Paz*<sup>2</sup> - 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 sistêmicos<sup>3</sup> 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 negativos<sup>4</sup>, 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 societização 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

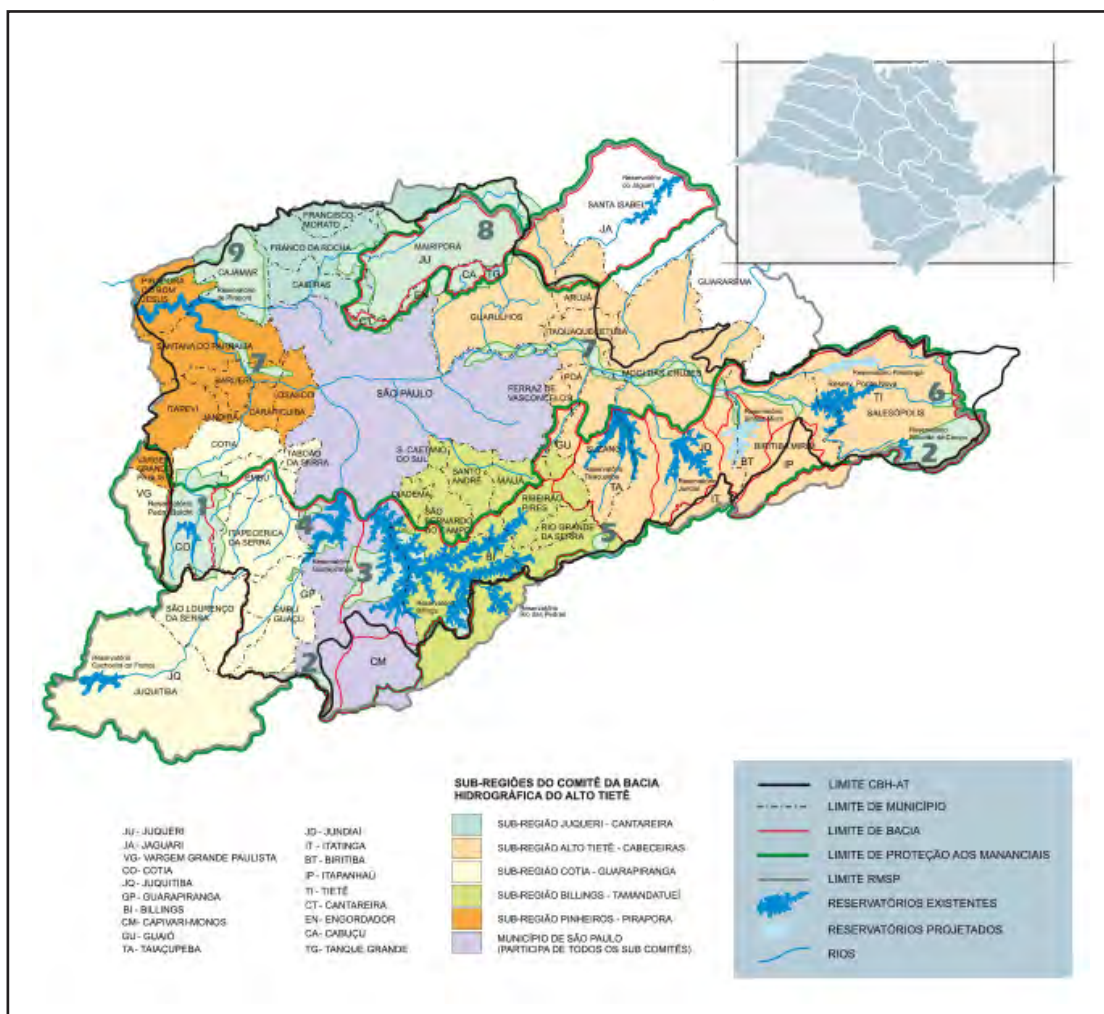
discutiremos um caso de crise de governança da água envolvendo duas metrópoles paulistas, a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) e a Região Metropolitana de Campinas (RMC).

### **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 m<sup>3</sup>/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 artigo<sup>5</sup>.

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](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](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](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.



**WATERLATGOBACIT**