



VIDERE

V. 15, N. 33, JUL- DEZ. 2023

ISSN: 2177-7837

Recebido: 08/03/2023

Aprovado: 18/09/2023

Páginas: 305 - 330

DOI: 10.30612/videre.
v15i33.16861

*

Mestre em Direito
Pontifícia Universidade
Católica do Paraná
danilazzeres@gmail.com
OrcidID: 0000-0001-7188-3902

**

Doutora em Direito
Professora da Universidade
Federal do Tocantins
juliana.sales@uft.edu.br
OrcidID: 0000-0003-2602-3545



DO ESTRESSE HÍDRICO À MERCANTILIZAÇÃO DAS ÁGUAS: ANÁLISE DOS PROCESSOS DE PRIVATIZAÇÃO DAS ÁGUAS E DE SUAS IMPLICAÇÕES NO CENÁRIO BRASILEIRO

FROM WATER STRESS TO THE
COMMERCIALIZATION OF WATER:

ANALYSIS OF WATER PRIVATIZATION
PROCESSES AND ITS IMPLICATIONS IN
THE BRAZILIAN SCENARIO

DANIELE DE OLIVEIRA LAZZERES*

JULIANA DE OLIVEIRA SALES**

RESUMO

Refletir sobre os processos de apropriação e exploração de bens ambientais é tarefa urgente. No caso das águas, um reinventado movimento de pressão econômica, social e ambiental está em marcha, seja em razão da intensificação de seus múltiplos usos, seja pela degradação e poluição ambiental, no contexto de uma crise hídrica. Este trabalho emprega o método dedutivo e as técnicas de pesquisa bibliográfica e documental com o objetivo de analisar o cenário de estresse hídrico brasileiro e os mecanismos de governança e gestão hídricas, especialmente no que concerne à privatização dos serviços de abastecimento de água no Brasil, a partir do chamado “novo marco de saneamento básico”, consistente na Lei nº 14.026/2020. A crise hídrica e o discurso da escassez funcionam, pela racionalidade neoliberal, como justificativa para a criação de mecanismos de gestão hídrica e de políticas de saneamento básico que, em tese, buscam garantir o acesso quantitativo e qualitativo de águas a toda a coletividade colocando sua exploração e gerenciamento nas mãos de empresas privadas. No entanto, o que se verifica é que estas estratégias são ineficazes para viabilizar o acesso universal à água e, ao contrário, aparecem como uma face da mercantilização capitalista de bens ambientais, contribuindo com o aumento da desigualdade e com o agravamento dos processos de degradação ambiental.

PALAVRAS-CHAVE: Mercantilização da natureza. impactos socioambientais. serviços de abastecimento de água.

ABSTRACT

Reflecting on the processes of appropriation and exploitation of environmental goods is an urgent task. In the case of water, a reinvented movement of economic, social and environmental pressure is underway, whether due to the intensification of its multiple uses, or due to environmental degradation and pollution, in the context of a water crisis. This work employs the deductive method and bibliographical and documentary research techniques with the objective of analyzing the Brazilian water stress scenario and the mechanisms of water governance and management, especially about the privatization of water supply services in Brazil, the from the so-called “new basic sanitation framework”, consistent with Law No. 14,026/2020. The water crisis and the discourse of scarcity function, through neoliberal rationality, as a justification for the creation of water management mechanisms and basic sanitation policies that, in theory, seek to guarantee quantitative and qualitative access to water for the entire community, putting its exploration and management in the hands of private companies. However, what can be seen is that these strategies are ineffective in making universal access to water feasible and, on the contrary, appear as a face of the capitalist commodification of environmental goods, contributing to increased inequality and the worsening of degradation processes. environmental.

KEYWORDS: Commodification of nature. socioenvironmental impacts. water supply services.

1 INTRODUÇÃO

No contexto de atuação de uma economia liberal e privatista, o Brasil tem enfrentado nos últimos anos processos em que as matrizes energéticas e produtivas têm passado às mãos de particulares, na contramão do movimento global de controle de Estado sobre os setores sensíveis da economia e que dizem respeito à soberania dos países. O maior e mais recente exemplo desse fenômeno foi a aprovação da desestatização da maior empresa do setor elétrico brasileiro, a Eletrobrás, por meio da aprovação do texto da Medida Provisória 1.031/2021, convertida em lei ainda no ano de 2021 e que, ao abrir o capital da empresa, coloca a soberania energética brasileira na arena pública de discussão¹.

Esse fato apenas se soma a uma série de privatizações e de venda de ações de que era titular o Estado, boa parte delas relacionadas aos setores de gás e petróleo, eis que nos últimos anos presenciou-se a venda de empresas estatais como a Transportadora Associada de Gás (TAG) e de empresas subsidiárias e unidades da Petrobrás, como a BR distribuidora e a Refinaria Landulpho Alves, tudo com chancela judicial dada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), que compreendeu pela desnecessidade de participação, discussão e autorização sobre estas negociações do Congresso Nacional².

Se a onda de privatizações atinge setores econômicos e de recursos energéticos sensíveis, há uma outra discussão importante, subjacente à mesma lógica, mas colocada sob outra perspectiva: a aprovação, neste contexto, do chamado novo mar-

1 Ver a Lei nº 14.182/2021, tendo em consideração os debates travados ainda em 2022 quanto ao tema, uma vez que o Tribunal de Contas da União aprovou e viabilizou a abertura do capital da Eletrobrás recentemente, colocando em marcha o processo iniciado no ano anterior. Conforme notícia datada de 19/05/2022: “TCU autoriza desestatização da Eletrobras” (TCU, 2022).

2 Conforme explicita a notícia publicada no portal virtual do Tribunal, explicando a demanda de forma detalhada: “STF nega liminar para suspender plano de desinvestimento da Petrobras” (STF, 2020).

co do saneamento básico (Lei nº 14.026/2020), que abre à iniciativa privada a gestão das águas por meio dos serviços de abastecimento, coleta e tratamento do recurso. Como consequência, há uma discussão necessária: em que medida as águas podem ser gerenciadas sob a lógica comercial, necessariamente vinculada ao lucro, e quais as consequências deste processo para a universalização do acesso e para a dimensão socioambiental do bem comum que se discute.

O tema se torna ainda mais controverso ao se ter em mente a perspectiva socioambiental, em que as águas são recurso essencial à vida e que mantêm a base natural para o equilíbrio dos ecossistemas terrestres e aquáticos, preponderante para a saúde do planeta e da humanidade a longo prazo. Em termos quantitativos, a disponibilidade deste bem é a mesma há milhões de anos, que apenas se mantém em constante renovação, em razão do ciclo hidrológico. Se por um lado é certo que a natureza tem sofrido alterações no ciclo de seus ecossistemas desde que o ser humano passou a operar e a dominar a natureza, com seus diferentes modos de produção e organização do trabalho, também é verdade que, no caso da água, há uma crescente pressão econômica, social e ambiental, quer seja em razão do aumento de seus múltiplos usos, ou ainda, pela degradação ambiental e poluição, que interferem de forma cada vez mais intensa no ciclo hidrológico.

A isso se relaciona o cenário de estresse hídrico, cuja causa, dentre outros fatores, envolve o uso intensificado da água, ensejando situação em que a utilização das águas subterrâneas e superficiais superam seus níveis de disponibilidade, especialmente advindos da utilização dos setores econômicos, mas também em razão da poluição e degradação ambiental também associados a esses setores. À medida que as águas sofrem processos de estresse, a tendência é a de que eclodem novas propostas de gerenciamento e governança, que buscam, em tese, sanar a crise hídrica. No entanto, como é o caso da recente legislação brasileira sobre o saneamento básico, estas soluções para a crise hídrica têm vindo atreladas à precificação do bem ambiental, isto é, da atribuição de valor econômico, além da alocação da exploração das águas no âmbito das relações privadas.

Estas condições não são inéditas e já estavam presentes no instrumento de outorga de direito de uso de recursos hídricos, previsto na Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/1997), mas agora apresentam uma nova face na privatização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, instituído a partir da Lei nº 14.026/20, que concebem a criação de mecanismos que facilitam a exploração da água pelo setor privado. Essas políticas nacionais parecem parte de uma investida organizada do capital de acumular bens e riquezas a partir da exploração dos recursos naturais, mercantilizando-os e, em contrapartida, impactando diretamente no exer-

cício de direitos humanos e fundamentais essenciais à dignidade da pessoa humana, como o acesso à água potável, que deve ser universalizado.

Com a utilização método dedutivo e das técnicas de pesquisa bibliográfica e documental, a proposta desta pesquisa é analisar criticamente o cenário hídrico brasileiro e os seus mecanismos de governança e gestão hídricas, especialmente no que concerne à privatização dos serviços de abastecimento de água no Brasil, a partir do chamado “novo marco de saneamento básico”, consistente na Lei nº 14.026/2020.

Para tanto, o trabalho inicia com o panorama geral e a contextualização das águas brasileiras, indicando a sua disposição territorial variada e a sua disponibilidade, assim como os fatores que ocasionam a situação de estresse hídrico e as consequências desse fenômeno no âmbito nacional. No momento seguinte, a solução legal do “novo marco de saneamento básico” – da integração da iniciativa privada ao gerenciamento das águas brasileiras – será examinada, a mencionar inclusive o contexto internacional em que se insere esta discussão e os processos subjacentes quanto à apropriação e à precificação do bem.

2 O CICLO, A DISPONIBILIDADE DA ÁGUA E O ESTRESSE HÍDRICO NO TERRITÓRIO BRASILEIRO

Estima-se que no Brasil possui 12% das reservas de água doce do planeta, constituindo 53% dos recursos hídricos da América do Sul (MAPBIOMAS, 2021). Estas reservas de água doce – superficiais e subterrâneas – estão distribuídas de forma heterogênea no território brasileiro. Não por menos, este bem ambiental passou a ser visto também como recurso econômico, razão pela qual gira em torno dele uma série de conflitos espalhados pelo território brasileiro.

Luiz Jardim Wanderley, Pedro Catanzaro da Rocha Leão e Tádzio Peters Coelho (2020) examinam os conflitos vinculados às águas no Brasil, relacionando-os com o modelo de desenvolvimento e exploração econômica implantados, enquanto um modelo neoextrativista e que forma a atividade caracterizada como “agrohidro-mineiro-petro-negócio”. Isso significa que determinadas atividades produtivas, sob a justificativa de uma pretensa importância econômica, demandam o controle de territórios e seus respectivos componentes – os mananciais de águas, o solo e subsolo, os trabalhadores, o que fazem em detrimento e mediante a expropriação de povos e comunidades tradicionais, pequenos produtores e trabalhadores rurais.

Os autores ressaltam, nesse conjunto, os conflitos relacionados à escassez relativa de água – não relacionado à ausência dela propriamente –, mas vinculada à dificuldade ou impossibilidade de acesso, em razão da má distribuição e da ausência de controle do recurso, que fica fadado a outros usos de ordem econômica extrativista ou

mesmo à poluição e degradação, assim como a desastres sociotécnicos (WANDERLEY, LEÃO, COELHO, 2020, p. 160). Fato é que, conforme monitoramento da Comissão Pastoral da Terra, os conflitos por água têm aumentado de maneira exponencial ao longo do tempo, tendo na última década aumentado mais de sete vezes, com agravamento a partir de 2018 – de 69 ocorrências de conflitos por água registradas no ano de 2011, os números saltaram para 502 ocorrências em 2019 (CPT, 2021; WANDERLEY, LEÃO, COELHO, 2020, p. 160).

Não é objetivo deste artigo ingressar nas discussões a respeito da exploração do recurso e dos conflitos decorrentes das atividades relacionadas ao agronegócio, à mineração e ao setor hidrelétrico, entre outros – embora eles estejam na base e sejam o fundamento das disputas que se replicam no plano econômico, social e jurídico sobre o tema. De todo modo, é importante retomar o cenário conflitivo e a escalada numérica de conflitos em torno das águas, o que dá a dimensão da importância cada vez maior de se discutir os problemas e as possíveis soluções de acesso e de uso, em termos quanti e qualitativos, das águas brasileiras – pois é neste cenário que se insere o bastante comentado estresse hídrico e as medidas de gerenciamento que caminham na contramão do mundo, da privatização da gestão das águas.

De forma inicial, trata-se de expor dados de maneira mais pragmática, a fim de observar as informações a respeito do ciclo e da disponibilidade da água no território brasileiro para, apenas depois, incluir as questões relacionadas ao estresse vinculado à gestão das águas no país. Desse modo, esta seção inicial inventaria dados a respeito do ciclo hídrico da água e da contextualização de sua disponibilidade no âmbito nacional e apenas posteriormente adentrar na análise dos fatores socioeconômicos que contribuem com o cenário de estresse hídrico no Brasil.

2.1 Ciclo e disponibilidade da água no Brasil

As alterações no ciclo dos ecossistemas, inclusive no ciclo hidrológico, têm ensejado uma latente crise na disponibilidade da água, quer seja em relação a sua quantidade ou a sua qualidade, para seus múltiplos usos. Assim, os riscos de desabastecimento total de água para as populações, têm levantado preocupações a ONU, que prevê que até 2025, um terço da população será afetada pelo estresse hídrico (BARLOW; CLARKE, 2003).

Como se sabe, a água é um recurso natural limitado e seu ciclo é um movimento ininterrupto e fechado, denominado de ciclo hidrológico. Dentre as suas funções, estão manter a umidade do ar, abastecer lençóis freáticos e garantir o equilíbrio e funcionamento adequado de todo organismo, de modo que sua deterioração leva à impossibilidade de seu uso adequado.

Didaticamente falando, o ciclo hidrológico ocorre a partir da evaporação da água dos rios, lagos e oceanos com o calor do sol e a transpiração de plantas e animais, subindo às camadas mais altas da atmosfera. Com a condensação da água, ou seja, quando nas camadas superiores da atmosfera, ao encontrar uma temperatura menor, esfria, se torna líquido novamente, formando as nuvens, retornando ao estado líquido com a precipitação sob a forma de chuva, neve ou granizo (ANA, 2020). A água em contato com o solo, infiltra preenchendo os espaços porosos, podendo ficar retida em camadas do solo mais próximas à superfície ou escoando a camadas mais profundas, formando as águas subterrâneas (ANA, 2020).

As reservas de água doce são encontradas de forma superficial e subterrânea. Entende-se por águas subterrâneas aquelas que ocorrem naturalmente ou artificialmente no subsolo, conforme disposto na Resolução do CONAMA nº 396/2008. As águas subterrâneas constituem importantes reservas de água doce, estima-se que a disponibilidade das águas subterrâneas no Brasil seja em torno de 14.650 m³/s (ANA, 2019), e se encontram distribuídas no território brasileiro de modo não uniforme.

As águas subterrâneas “têm como foco a parcela do ciclo hidrológico que se infiltra no solo e percola em subsuperfície, formando os aquíferos” (IBGE, 2016)³. Esses aquíferos possuem capacidade de acumular e transmitir água através dos seus poros, fissuras ou espaços resultantes da dissolução e carreamento de materiais rochosos (ANA, 2020). No Brasil são contabilizados 181 aquíferos e sistemas aquíferos aflorantes⁴. Dentre os principais, estão o aquífero Guarani e o aquífero Alter do Chão (IBGE, 2016).

O aquífero Guarani se estende pelo Brasil, Paraguai, Uruguai e Argentina e é o mais importante reservatório de água doce subterrânea identificado na América do Sul (IMOLENE, 2007). Já o aquífero de Alter do Chão localizado na Bacia do Rio Amazonas, é o maior aquífero do mundo em extensão de água e está localizado na região que compreende Amazonas, Pará e Amapá (IBGE, 2016).

3 Segundo a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA, 2019), conceitua aquíferos como “formação geológica, formada por cascalhos ou rocha porosa, capaz de armazenar e fornecer quantidades significativas de água”.

4 A Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico caracteriza por 181 aquíferos, que se dividem em três domínios: fraturado, sedimentar e cárstico. Desses, 11 são aquíferos transfronteiriços, isto é, são compartilhados com outros países. Há 151 aquíferos sedimentares, os quais representam as maiores potências de exploração. Pertencem a esse grupo: o Guarani, o Bauru-Caiuá, o Barreiras, o Urucaia/Areado, o Solimões, e Alter do Chão, o Açú, o Barreiras e o Beberibe. O domínio cárstico é formado por 26 aquíferos, dos quais se destaca o Bambuí e o Jandaíra. O domínio fraturado possui potencial hídrico reduzido e foi aglutinado em quatro grandes blocos: Sistema Aquífero Fraturado Semiárido, Sistema Aquífero Fraturado Norte, Sistema Aquífero Fraturado Centro-Sul e o Aquífero Serra Geral (ANA, 2013).

Também merecem destaque os aquíferos de Cabeças, considerado o de melhor potencial hidrogeológico na Bacia Sedimentar do Parnaíba, o Urucuaia-Areado, que se estende pelos estados da Bahia, Minas Gerais, Goiás, Piauí e Maranhão, e o Furnas, correspondente a parte dos estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás, Paraná e São Paulo (IBGE, 2016).

Quando se trata das águas superficiais, está-se falando daquelas que escoam até um curso d'água (rio principal) ou num sistema conectado de cursos d'água afluentes (ANA, 2020), inclusive a disponibilidade de água superficial é garantida pela contribuição de águas dos aquíferos (ANA, 2020). O Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), na Resolução n° 32 de 2003, dispõem que as águas superficiais estão alocadas em 12 regiões hidrográficas no território brasileiro⁵.

A variação de distribuição da água superficial no território nacional é desproporcional, ficando a Região Hidrográfica Amazônica com cerca de 80% das águas superficiais do país, abrangendo 45% do território nacional. O segundo maior percentual se encontra na Região Hidrográfica Tocantins-Araguaia, enquanto as bacias do Atlântico Leste e Nordeste Oriental se encontram em situação oposta com a menor disponibilidade hídrica (ANA, 2020). Em situação intermediária, encontram-se as Regiões Hidrográficas do Uruguai, Atlântico Sul e Paraguai (ANA, 2020).

Assim, a distribuição da água – superficiais e subterrâneas - no território brasileiro é heterogênea, vinculada às características hidrogeológicas, conseqüentemente ocorrendo regiões de escassez e outras com relativa abundância. No entanto, as variações climáticas e o uso e ocupação da terra também são fatores que refletem no ciclo da água (ANA, 2020), podendo acentuar essas características hidrogeológicas.

Em recentes estudos realizados pelo MapBiomas (2021) há menção que a “retração da superfície coberta com água no Brasil foi de 15,7% desde o início dos anos 90, caindo de quase 20 milhões de hectares para 16,6 milhões de hectares em 2020”. Referida retratação advém do seu emprego indiscriminado nas atividades humanas em diversos setores da economia moderna que utilizam de forma demasiada a água (ANA, 2019).

5 Segundo a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA, 2020) as regiões hidrográficas correspondem às bacias, grupo de bacias ou sub-bacias hidrográficas próximas, com características naturais, sociais e econômicas similares. Por sua vez, entendem-se por bacias hidrográficas aquele conjunto de terras drenadas por um rio principal e seus afluentes. A noção de bacias hidrográficas inclui naturalmente a existência de cabeceiras ou nascentes, divisores d'água, cursos d'água principais, afluentes, subafluentes etc. (ANA, 2020), incumbindo aos Comitês integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, a gerência das bacias hidrográficas (BRASIL, 1997).

Apesar dos dados acima registrados, não é possível tratar do acesso aos recursos hídricos e da desigualdade na gestão e na forma de apropriação das águas como um processo que não seja outra coisa que não político (CORRÊA, 2020). Edwiges C. Carvalho Corrêa estuda a gestão dos recursos hídricos no Brasil, centrando-se na análise de comitês gestores previstos em lei – na Política Nacional de Recursos Hídricos. Nesse campo, a pesquisadora considera que a desigualdade de acesso e a própria escassez de água se relacionam aos processos políticos de gestão das águas, que são impactados pelas consequências do neoliberalismo e da globalização crescentes desde o século passado (CORRÊA, 2020).

Esses processos – do neoliberalismo e da globalização – estabeleceram a transnacionalização das realidades locais, assim como lógicas democráticas diversas, como uma “democracia organizacional”, que resultou na “diluição do poder político da população e de sua capacidade de autorregulação relativa a códigos, programas, diretrizes da sociedade política em benefício da sociedade de mercado – em sua forma de poder gerencial”, mais que isso, esses fenômenos implicaram no “poder de ingerência na democracia participativa pelos conglomerados que configuram a tessitura da sociedade de mercado de maneira transnacional” (CORRÊA, 2020, p. 333).

Há aqui uma disputa de perspectivas e do debate em torno das águas. Um comparativo interessante realizado por Corrêa foi o de contrapor dois eventos de enorme relevância realizados no Brasil no ano de 2018. De um lado o Fórum Mundial da Água (FMA), que aconteceu pela primeira vez na América do Sul e do qual participaram os órgãos do estado, o Ministério do Meio Ambiente, a Agência Nacional de Águas e outros, além de empresas e entidades a elas vinculadas, como a Ambev, a Itaipu Binacional, a BRK Ambiental e os bancos do Brasil e Caixa, o tema “Compartilhando a água” e que resultou em debates em torno de tecnologia, clima, dos usos da água na agricultura, entre outros aspectos (CORRÊA, 2020).

De outro lado, no entanto, foi realizado a partir da sociedade civil o Fórum Alternativo Mundial da Água (FAMA), que teve como tema “Água é um direito, não mercadoria” e que contou com a participação das universidades, igrejas, movimentos sociais e ambientalistas do campo e da cidade, além de uma série de organizações. Neste evento alternativo, ficou evidente a luta e o combate contra as grandes corporações que pretendem transformar água em mercadoria (CORRÊA, 2020). Destaque necessário é que, na contramão disso, o FMA contava com o apoio do Banco Mundial e da indústria do mercado como as empresas Sauer, Vivandi e Suez, as três que juntas controlam cerca de 75% do mercado mundial de águas (BARBAN, Vilma *apud* CORRÊA, 2020).

No caso brasileiro, estas diferentes perspectivas de acesso e uso das águas se fazem nítidas nos conflitos socioambientais em torno das águas, que costumam opor

atores bastante distintos e que se vinculam às discussões de ordem socioeconômicas, eis que, como se percebe, a escassez absoluta ou relativa da água (com a situação de estresse hídrico como causa subjacente) muitas vezes está relacionada à forma com a qual os territórios são explorados e monopolizados, em diferentes escalas e mediante o correspondente processo de espoliação de contingentes ou mediante a privação da disponibilização da água em níveis saudáveis, como ocorre, por exemplo, como consequência da contaminação por substâncias tóxicas decorrentes da exploração econômica da natureza – conforme o tópico a seguir retrata de forma mais detalhada.

2.2 Estresse hídrico e fatores socioeconômicos

No Brasil, setores econômicos têm almejado o uso da água para o desenvolvimento de suas atividades econômicas, importando na alteração das condições naturais das águas superficiais e subterrâneas, quer seja em relação à quantidade como à qualidade da água, recordando-se que o uso e ocupação da terra de modo inadequado também interferem no ciclo hidrológico. De acordo com os dados divulgados pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), as principais atividades econômicas que utilizam a água no âmbito nacional são aquelas desenvolvidas pelo setor energético, voltado para a produção de energia, pelo chamado agronegócio, com a irrigação para o desenvolvimento de suas culturas e/ou para o uso animal, as empresas de saneamento voltadas à qualidade quanto à quantidade de água para a distribuição à população para consumo e esgoto, além do campo industrial utilizando para a sua produção direta ou indiretamente, a navegação, turismo e lazer (ANA, 2020).

Embora a ANA não destaque a atividade de mineração dentre os que figuram em maior uso consuntivo de água⁶, não se pode esquecer que ela é responsável por 40% dos conflitos relacionados às águas no Brasil em 2020, decorrentes, em boa parte, de desastres sociotécnicos, relacionados tanto à extração de petróleo como de minério, conforme apontam os dados da CPT (CPT, 2020; WANDERLEY, LEÃO, COELHO, 2020). Em um dos recentes Cadernos de Conflitos no Campo, há a esquematização dos conflitos pela água no Brasil de acordo com as categorias sociais que causaram as ações:

6 O uso consuntivo é caracterizado pelas situações em que a água retirada é consumida, parcial ou totalmente, no processo a que se destina, não retornando diretamente ao corpo d'água. O consumo pode ocorrer por evaporação, transpiração, incorporação em produtos, consumo por seres vivos, dentre outros (ANA, 2019).

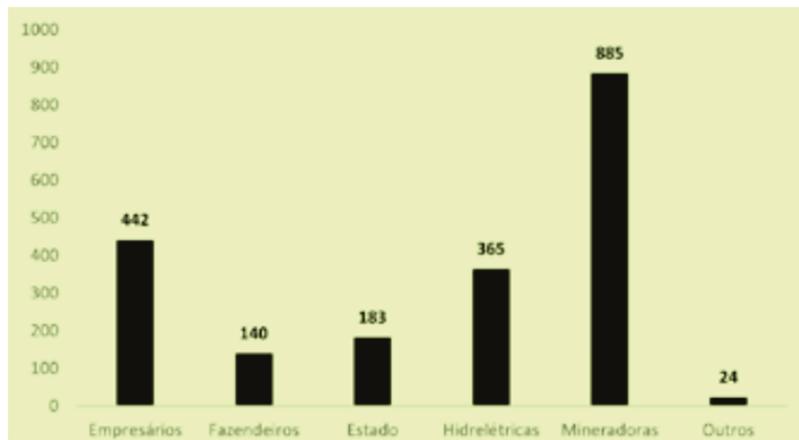


Gráfico 1 – Ocorrências de conflitos pela água no Brasil, segundo as categorias sociais que causaram ações (2011 – 2020).

Fonte: WANDERLEY; LEÃO E COELHO, 2020, p. 161.

Não por acaso, alguns dos setores que mais geram conflituosidade em torno das águas – a mineração, incluindo a extração petrolífera, e o setor energético – são justamente aqueles mencionados no início deste trabalho como alvos de processos atuais de desestatização, isto é, cujo controle das empresas que desenvolvem estas atividades têm passado, cada vez mais, às mãos dos setores privados.

De todo modo, nos dados da ANA, o setor de mineração representou o uso consuntivo de água em 2017 de 32,9 m³/s, representando 0,8% do total (ANA, 2019). No entanto, a agência reguladora indicou em projeções futuras um crescimento de até 75% das vazões para a extração mineral, alcançando 55 m³/s em 2030 (ANA, 2019). Por outro lado, o setor de produção de energia termoeletrica também se destaca como usuário de água, especialmente a partir dos anos 2000, refletindo em aumentos na demanda hídrica - que passou de 62,6 m³/s em 2000 para 79,5 m³/s em 2017 (ANA, 2019).

Em torno destes dois usos especialmente, podem se levantar as questões atinentes não só aos desastres sociotécnicos, mas também às consequências diretas das atividades, que dão origem às lutas sociais como o do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), composto por contingentes de pessoas deslocadas ou afetadas pela instalação de barragens e pelas tragédias delas decorrentes, além de haver aí consequências ambientais diretamente vinculadas a determinadas atividades e que, no caso da mineração, pode envolver a contaminação dos corpos hídricos, seja no desenvolvimento de atividades de grandes empresas, seja na intensificação das atividades de garimpo⁷.

7 Caso exemplificativo disso é a contaminação do Rio Tapajós, no oeste do estado do Pará, pelas atividades de garimpo, elevando a contaminação de mercúrio e adoecendo a população dos municípios abastecidos pelo rio. A respeito disso algumas notícias podem ser mencionadas: “Tapajós tóxico: garimpo aumenta níveis de mercúrio no rio e população adoecer” (CONSOLE, 2019); “Em 11 anos o garimpo despejou no rio Tapajós a mesma quantidade de rejeitos do desastre de Mariana” (CASA NINJA AMAZÔNIA, 2020).

Assim, a ANA elencou e avaliou o uso da água por determinado período pelos seguintes setores econômicos: abastecimento humano (urbano e rural), o abastecimento animal, a indústria de transformação, a mineração, a termoeletricidade e a agricultura irrigada, trazendo estimativas anualmente de 1931 a 2017 (diagnóstico) e projeções até 2030 (prognóstico), chegando ao seguinte resultado:

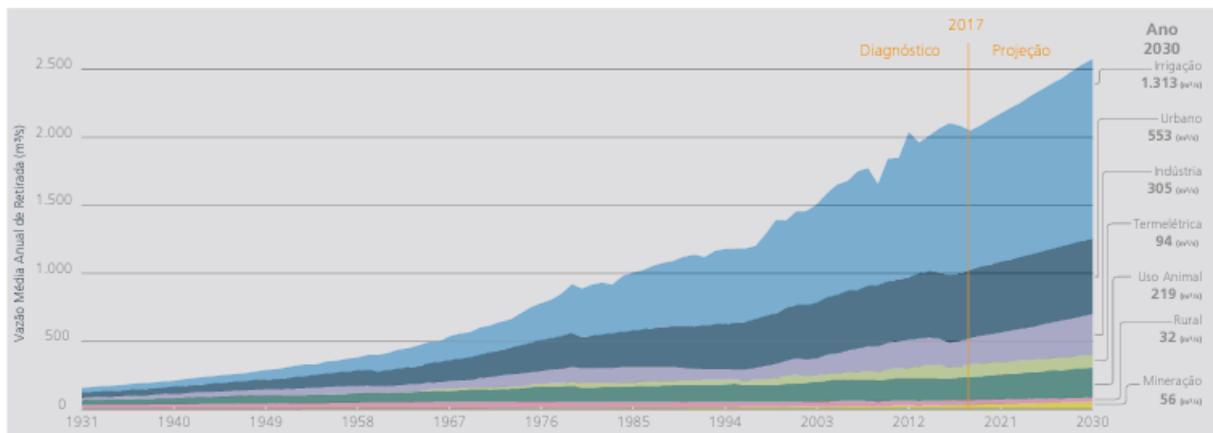


Gráfico 2 – Uso consuntivos da água no Brasil. Fonte: ANA, 2019.

Percebe-se que no período acima destacado, o uso animal e a irrigação respondem aproximadamente por 80% do consumo de água no país, sendo que somente a irrigação corresponde a mais da metade do consumo de água em relação às demais atividades elencadas pela ANA.

Segundo a ANA, a irrigação é a “prática agrícola que utiliza um conjunto de equipamentos e técnicas para suprir a deficiência total ou parcial de água para as plantas” e este processo se intensificou a partir das décadas de 1970 e 1980 com a significativa expansão do agronegócio no âmbito nacional em razão de estímulos governamentais de desenvolvimento regional e benefícios financiamentos (ANA, 2019). A maior parte da área irrigada atual é privada e está dispersa por todo o território nacional, em 2017 demandou 1.083,6 m³/s, respondendo por 68,4% da vazão consumida (ANA, 2019).

Esta é uma das razões pelas quais o chamado agronegócio vem sendo tratado também como “agrohidronegócio”, tal como trabalha o professor Antônio Thomaz Junior apontar que a garantia da terra e da água são “elementos indissociáveis para o capital, isto é, a água historicamente vinculada ao acionamento dos pivôs-centrais e à irrigação das grandes plantações para exportação, num ritmo de destruição sem limites” (THOMAZ JR., 2010). Nota-se que a extensão do termo que enfatiza a dependência do agronegócio ao controle das águas ganha outro sentido e se torna ainda mais elástica em outros contextos, como fazem Wanderley; Leão e Coelho (2020) ao referirem-se ao “agro-hidro-minero-petro-negócio”.

Fato é que o agronegócio apresenta dependência ao consumo exacerbado de água para a produção de *commodities*, inseridas na lógica de produção de mercadorias

do capital e que desembocará nos conhecidos efeitos da exclusão social no campo, da geração e fortalecimento da fome e da necessidade de buscar pela reforma agrária e por um projeto de soberania alimentar⁸, conforme recorda também Thomaz Junior (2010).

No que diz respeito ao uso consuntivo da água no setor agropecuário, a demanda de água nas estruturas de dessedentação, criação e ambiência de animais também é elevada (ANA, 2019). Nos estudos consuntivos da água para abastecimento animal em 2017, destacou-se que a demanda atual de retirada de água para esse uso é de 166,8 m³/s (8% do total), com perspectiva de expansão dos rebanhos e, conseqüentemente, do uso da água, principalmente em direção à Amazônia Legal (ANA, 2019).

Para se ter noção do consumo de água nas atividades de pecuária, é possível mencionar a chamada “pegada hídrica” dos produtos – a quantidade de água necessária para a sua produção – que, no caso de 1kg de carne bovina, pode alcançar entre 29 mil e 39 mil litros de água por quilo de carcaça, mas que, segundo estudo da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, pode variar em até 7 mil litros por cabeça de gado de um mesmo rebanho⁹ (EMBRAPA, 2021).

Quanto à indústria de transformação, o uso da água tem uma grande diversidade de usos, podendo ser utilizada como matéria-prima na fabricação de produto ou serviço ou ser utilizada nos processos associados a fabricação de produtos e serviços, como ser empregada como reagente e solvente de substâncias sólidas, líquidas e gasosas, na lavagem e retenção de materiais contidos em misturas e em operações envolvendo resfriamento e transmissão de calor (ANA, 2019). Daí o interesse também de grandes conglomerados dos setores da indústria no acesso e controle do recurso natural.

Ponderados estes dados, que funcionam como elementos de pressão sobre a disponibilidade da água, concorrendo para o chamado estresse hídrico, anota-se, por fim, os dados relacionados ao abastecimento urbano e rural de águas, incluída a prestação de serviço de saneamento básico, em que se aponta que em 2017 foram retirados

8 Nunca é demais recordar que a produção de alimentos não está vinculada às atividades do agro-negócio, produtor de grãos e commodities para exportação, isso porque os grandes produtores de alimentos são os pequenos agricultores, os camponeses e os também chamados agricultores familiares. Em dados do Censo Agropecuário de 2006, a agricultura familiar utilizava apenas 24% da área agricultável brasileira e, ainda assim, era responsável por 74% do pessoal ocupado no campo e por 70% da produção de feijão, 87% da produção de mandioca, 38% da produção de café, além de obter números expressivos na produção pecuária (CENSO 2006 apud FERNANDES, WELCH, GONÇALVES, 2014, p. 18-19).

9 Em divulgação da pesquisa, a EMBRAPA ressaltou: “A pesquisa chegou a um valor médio de pegada hídrica que varia de 29 mil a 32 mil litros de água por quilo de carcaça. Nesse cálculo, segundo Palhares, foi avaliada a contribuição da mãe na fase de cria. Ao desconsiderar a pegada hídrica da vaca, há uma redução de até 52% no valor do indicador. Chega-se ao número global médio de 14 mil litros de água por quilo de carne” (EMBRAPA, 2021). Os dados finais da pesquisa brasileira se aproximam muito da chamada pegada hídrica global, que apontava o total de 15,5 mil litros de água por quilo de carne bovina.

496,2 m³/s para abastecimento urbano e 34,5 m³/s para uso rural, representando 23,8% e 1,7% do uso consuntivo total do país (ANA, 2019).

Assim, são múltiplos os fatores a serem considerados quanto às crescentes e constantes pressões à disponibilidade de água e ao ciclo hidrológico como um todo, devendo-se considerar desde a disposição natural heterogênea do bem, o aumento demográfico, mas principalmente a degradação ambiental, a expansão, a utilização e a disputa econômica, política e social em torno dos recursos hídricos, que sofrem com a descarga de esgoto doméstico, mas também de efluentes industriais, do uso de agrotóxicos e pesticidas, da disposição de resíduos sólidos nos cursos d'água e nos mananciais, da contaminação por substâncias tóxicas oriundas da mineração, entre outros – fatores que prejudicam diretamente a qualidade das águas e que geram uma série de embates.

3 A PRIVATIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA: NOVOS CAMINHOS PARA A MERCANTILIZAÇÃO DA ÁGUA

Há uma série de indicativos de que o Brasil está caminhando na contramão do movimento global de (re)estatização dos serviços relacionados às águas e ao saneamento básico. O estudo “*El futuro es público*”, do *Transnational Institute* (TNI), arrola e demonstra as experiências havidas ao longo das últimas décadas por todo o mundo e que indicam a forte tendência da municipalização ou remunicipalização dos serviços vinculados inclusive ao saneamento básico (TNI, 2020).

Quando se fala em municipalização, se está falando propriamente em estatização e, sobre isso, o referido estudo indica que nos últimos anos foram mapeados 1.400 casos de reestatização em mais de 2.400 cidades de 58 países, em serviços públicos relacionados às águas, à energia, às telecomunicações e outros (TNI, 2020). Destaca-se o número expressivo das experiências de reestatização dos serviços públicos vinculados à água, que alcançaram o montante de 311 casos mapeados (TNI, 2020).

As pesquisadoras Ana Lúcia Britto e Sonaly Cristina Rezende (2017) tratam do caso brasileiro de gestão das águas e especificamente do caso dos serviços públicos de saneamento básico e, após localizar historicamente as fases e os modelos de gestão implementados em escala nacional e global, indicam que, já no período dos governos ditos mais populares, é dizer, do Partido dos Trabalhadores, em específico entre os anos de 2007 e 2014, do segundo mandato do presidente Lula e do governo Dilma Rousseff, havia um movimento contraditório: de medidas que reconheciam continuamente o saneamento como direito social, mas ao mesmo tempo movimentos de repasse de governança a atores alinhados à lógica mercantil.

Esses embates e contradições foram se acirrando ao ponto de ser promulgado, em 2020, sob outro governo, de caráter liberal, o chamado “novo marco do saneamento básico”. Esta lei, de nº 14.026/2020, estabeleceu metas de universalização dos serviços públicos de saneamento básico até 2033 ao mesmo tempo em que facultou ao Poder Público a concessão às empresas privadas da prestação de serviço público de abastecimento de água e esgotamento, tornando-se, assim, a perfeita representação das tensões antes já observadas em contextos anteriores, que opõem o reconhecimento de um direito social e a ampliação de uma lógica de mercado.

Na sequência, trata-se de observar, por um lado, as condições gerais dos processos que impelem à privatização e à mercantilização como pretensas saídas para a escassez e, por fim, tratar dos instrumentos e mecanismos presentes atualmente no ordenamento jurídico brasileiro que caracterizam dinâmicas e políticas de privatização das águas, partindo da já antiga lei de recursos hídricos (a Lei nº 9.433/1997) e desembocando no recente marco legal do saneamento básico (a Lei nº 14.026/2020).

3.1 As pressões e as dinâmicas de mercantilização

Neste cenário de articulações e tensões de cunho político e social, as políticas nacionais de mercantilização das águas aparecem como medidas de governança e gestão dispostas a, em tese, solucionar a crise hídrica. No entanto, é importante retomar uma visão macro, pela qual Barlow e Clarke (2003) relembram o atual modelo de desenvolvimento dominante, o da globalização econômica, que seria formado por um sistema convicto em uma única economia global, “com regras universais definidas por corporações e mercados financeiros”. Essa mundialização econômica, por outro lado, unifica e divide, iguala e desiguala àqueles que estão no circuito planetário, envoltos igualmente, ainda que em situações opostas (MORIN; KERN, 2003). E é nesta economia globalizada que tudo é posto à venda, mesmo a água, eis que vigora uma perspectiva de geração de lucros e formação de riquezas (BARLOW; CLARKE, 2003).

As políticas de governança, assim, muitas vezes visam a constituição de valor econômico sobre as águas, guiadas pela necessidade de transformação destas em matéria-prima, almejando legitimar a propriedade individual e a mercantilização dos bens ambientais. A água passa a ser considerado um recurso econômico, voltado para a produção e formação de riqueza de grandes grupos econômicos, numa forma de apropriação específica da natureza.

Sobre isso, Flores e Misoczky (2015) revelam a preocupação com a criação de alguns consensos perigosos em torno das águas, como acontece ao cada vez mais considerá-las como questão puramente técnica (no que toca aos seus usos), subtraindo-lhe os aspectos sociais e políticos inerentes à discussão e ao utilizar o argumento da escassez como axioma e não como categoria oriunda da teoria econômica neoclássica.

ca. Mais que isso, os autores apontam para a necessidade de desfazer a ideia pouco crítica de que a governança – ou métodos eficientes de gestão – podem solucionar conflitos e conjugar interesses sociais que estão na base do problema.

Em busca de desconstituir os consensos míticos, Flores e Misoczky (2015) esforçam-se para resgatar a teoria de Marx e observar na consagração da água como bem econômico a subversão da ideia do valor de uso do recurso para então compreendê-lo a partir do valor socialmente atribuído no contexto capitalista, isto é, sob a égide de uma relação fetichizada e nas quais o bem passa a ter representação nas trocas intermediadas pelo dinheiro (enquanto representativo do valor atribuído).

Nessa argumentação, observar a água como recurso econômico e mais que isso, vê-la associada à perspectiva da escassez, significa atribuir-lhe significado instrumental à lógica capitalista, eis que nesse contexto são poucas as possibilidades de “conceber a abundância como valor ou riqueza porque associam a criação de valor à necessidade, como se o capitalismo fosse resultado natural da necessidade social” (FLORES; MISOCZKY, 2015).

É necessário retornar e retomar o sentido político e social que os usos da água e que o gerenciamento dela representam, isso porque ela passa a ser incorporada aos debates a partir da crescente participação do setor privado no campo das decisões sobre “quem obtém a água e porquê” (BARLOW; CLARKE, 2003). O setor privado observa a possibilidade de lucro sob o discurso da escassez e, o resultado disso é o comércio da água por lucro (BARLOW; CLARKE, 2003).

Esse movimento de colocar a água como recurso econômico torna-se hegemônico e aparece nas manifestações oficiais da Organização das Nações Unidas (ONU) no documento conhecido como “Os princípios de Dublin” de 1992, cuja explicação se dá porque

a única forma de atribuir riqueza e valor à água é considerando-a escassa e atribuindo-lhe o equivalente em dinheiro. Nesse sentido, a suposta ‘mudança de paradigma’ (BARRAQUÉ, 1995) defendida pelos entusiastas da governança, do modelo francês de gestão por bacias hidrográficas e dos Princípios de Dublin, é, na realidade, um retorno ao paradigma neoclássico: retomam os fundamentos da escassez como conceito organizador da apropriação da natureza e a concepção de ‘bem econômico’ como única forma de produzir valor e riqueza social (FLORES; MISOCZKY, 2015).

Por esse caminho, uma nova forma de compreensão e instrumentalização das águas passa a vigorar, sobre a qual se compreende que, quanto mais escassa, maior será seu valor econômico. Como consequência, as águas deixam de ser provedora de vida, bem comum de todos, para ser reprodutora de capital por aqueles que mantiverem domínio sobre seu acesso e uso.

Na intensificação deste modelo, ao contrário de garantir a universalização do acesso à água, o caminho mais provável é de que exista a proibição do acesso e a total

exclusão do direito à água para parcelas do povo – conforme a mídia alternativa já alerta (CALISTO; ALVES, 2020). O impedimento de acesso às fontes de águas, como rios, lagos e açudes poderão vir associados ao aumento dos valores das tarifas de água (CALISTO; ALVES, 2020).

A criação desses aparatos interpretativos e instrumentais hegemônicos, que endossam a mercantilização da água, está associada, no plano do Estado, à tendência neoliberal que tem suplantado ao Estado Social (VIEGAS, 2005). Por consequência, as condições ambientais básicas necessárias ao desenvolvimento e manutenção da vida no planeta são confrontadas ao mesmo tempo em que há a desagregação da natureza jurídica de uso comum desses bens para tornarem-se bens alienáveis à disposição de interesses particulares e específicos de determinados grupos econômicos.

As águas passam a integrar o livre mercado, à medida que os governos renunciam a sua responsabilidade em proteger e gerenciar os recursos ambientais, transmitindo-os às corporações privadas (VIEGAS, 2005). É dentro desta lógica que se solidifica a apropriação das águas no mercado globalizado, garantido o acesso às águas apenas àqueles que possuem condições financeiras em arcar com os custos, enquanto os direitos fundamentais, como a saúde, a vida e a dignidade da pessoa humana são violados – principalmente aqueles que pertencem a pessoas em situação de vulnerabilidade social.

O problema da mercantilização da água reside em sobrepor determinado valor econômico a ela, fazendo com que o interesse privado prevaleça sobre o interesse público, além de dar aos recursos hídricos “conotação eminentemente comercial, em que a obtenção do lucro é o objetivo primordial no trato desse bem natural”, significando, na mesma medida a negação do acesso a todos à água em qualidade e quantidades satisfatórias às suas necessidades (VIEGAS, 2005). Dito de outro modo, é restringir o alcance do bem apenas àqueles que possuem condições econômicas para desfrutá-lo (VIEGAS, 2005).

A precificação da água exacerba a desigualdade já existente no acesso a ela e coloca no centro das discussões os preços e como eles afetam acesso equitativo e universal às fontes hídricas (BARLOW; CLARKE, 2003). Colocar estes recursos nas mãos de particulares atende a propósitos comerciais e interesses específicos e individuais de alguns setores econômicos, conforme anotou-se em momento anterior deste trabalho, com destaque para o agronegócio e a indústria, além dos setores extrativistas, que são os principais usuários no Brasil. É justamente neste sentido que Barlow e Clarke (2003) apontam que os beneficiários com a mercantilização da água serão os grandes usuários corporativos que consomem enormes quantidades do bem.

Viegas, ainda no ano 2005, previa que o alcance da justiça social no Brasil apenas poderia ser alcançado se fosse estabelecida uma política de recursos hídricos que

tivesse como diretriz e base o reconhecimento da água como integralmente pública e destinada à satisfação do interesse coletivo, indicando ainda que essa postura refletiria uma reafirmação da soberania nacional (VIEGAS, 2005). Sem dúvida, as fontes de recursos hídricos são pontos essenciais e estratégicos tanto para pensar na promoção da qualidade de vida da população e na redução das desigualdades, mas também para pensar a reafirmação do controle e gestão do Estado sobre aqueles que ora são reconhecidos como bens públicos e ora como bens comuns de todos.

É da realidade brasileira uma desigualdade regional e mesmo local de disponibilidade de água e saneamento básico. A privatização de serviços públicos relacionados ao tema e mesmo a lógica da mercantilização aplicada ao bem tem a aptidão de contribuir com o aumento das disparidades entre ricos e pobres, assim como pode resultar na precarização do saneamento básico em regiões vulneráveis e, consequentemente, trazer impacto na proliferação de doenças em locais com densa população.

Com relação à conflituosidade social que há muito tempo se instalou em torno das águas, a tendência é de que haja uma escalada. Isso porque as tensões já são evidentes em razão da apropriação e do uso por parte de grandes empresas, empreendimentos industriais, do setor do agronegócio, dos setores energéticos, da mineração, entre outras atividades econômicas, que possuem uma forma de atuar muitas vezes contraditórios e mesmo contrárias aos interesses dos usuários diretos, dos interesses coletivos e do interesse público no geral.

Os conflitos, já indicados no começo deste trabalho, apontam, de fato, para o acirramento de diferentes interesses sociais e das disputas políticas existentes em torno dos usos das águas, que não podem ser ignorados e, ao contrário, devem fazer parte do debate que tem viés econômico, mas também social, político e jurídico. Nesse aspecto, muito embora a Lei de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/1997) preveja que, em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos deve ser o do consumo humano e da dessedentação de animais, essas disposições são pouco efetivas e facilmente instrumentalizadas por agentes do capital no cenário de disputa política que desenha a realidade social brasileira.

A água é um bem essencial à vida da humanidade e está diretamente vinculado ao exercício de outros direitos, de modo que a privatização de seu acesso ou ainda, a sua transformação em bem de mercado é incompatível com a preservação deste recurso e do meio ambiente para às futuras gerações, bem como para o desfrute de uma vida digna e de todos os direitos humanos e fundamentais a ela interligados. A propósito, destaca Viegas (2005) que a água, dentre os bens em geral, “talvez o que mais deva ser utilizado por todos, de forma universal e igualitária, porquanto é um direito fundamental relacionado a tantos outros, como o direito à vida, à saúde e, em especial, à dignidade da pessoa humana”. Não custa lembrar que a água “é fluxo, movimento,

circulação [...] por ela e com ela flui a vida e, assim o ser vivo não se relaciona com a água: ele é água” (PORTO-GONÇALVES, 2004). É inviável cogitar a mercantilização da vida nestes termos.

O papel do Estado e do Direito ingressam nessa discussão na medida em que é de responsabilidade do Poder Público preservar e conservar a qualidade e quantidade da água, mas também proteger o direito à saúde, à sadia qualidade de vida, à dignidade da pessoa humana e a vida em todas as suas formas de existência, que estão estritamente relacionados ao acesso e uso da água. A importância da gestão pública dos recursos hídricos e enquanto prestador de serviços de abastecimento de águas decorre também disso, uma vez que a privatização desse recurso e desses serviços consistem na entrada em um modelo gerencial, privatista e mercadológico, por meio da criação de novos mercados, na contramão da universalização de seu acesso e da defesa de direitos fundamentais.

Além disso, como já mencionado, esse movimento para comercializar a água substitui a autoridade da nação pela autoridade corporativa, o que pode colocar a decisão sobre a água além do escopo ou jurisdição das nações que se pretendem soberanas (BARLOW; CLARKE, 2003), impondo-se aí a necessidade de mudanças nos paradigmas normativos, fortalecendo a responsabilidade do Poder Público em garantir a água a todos, indistintamente.

3.2 Os usos e a mercantilização das águas brasileiras

No Brasil, o regime das águas as compreende como bem comum (enquanto um microbem ambiental), ao mesmo tempo em que constitucionalmente são tidas como bem de domínio da União, dos Estados e/ou do Distrito Federal. Por outro lado, a regulamentação normativa das águas brasileiras está disposta, em um primeiro momento, na Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/1997).

Ao antever as águas como de dominialidade pública, a Constituição Federal não cria propriedade sobre estes bens, mas transfere aos entes federados, ao Poder Público, no geral, a gestão das águas, enquanto gestores do próprio interesse público e da coletividade. Se observado sob o ponto de vista da classificação civilista e mesmo administrativista dos bens, as águas seriam tidas como bens de uso comum do povo, uma vez que se destinariam ao uso de toda a coletividade indistintamente.

Nesta lógica imposta pela Constituição, não caberia falar em apropriação privada destes recursos hídricos, por se tratarem, numa perspectiva jurídica dogmática bastante clara, de bens públicos e, portanto, gravados com a cláusula da inalienabilidade. São, antes de tudo, bens que se prestam, a partir da gestão pública, a atender aos interesses públicos. Não obstante, a Lei n. 9.433/1997, ao instituir a Política Nacional de Recursos Hídricos, dispendo a respeito de instrumentos para gerenciamento

desses recursos, traz a figura da outorga de direito de uso de recursos hídricos¹⁰ como instrumento de regulação, com propósito de localizar e estabelecer regulamentação, inclusive cobranças, sobre os usos privados das águas.

A outorga foi estabelecida como instrumento necessário para o gerenciamento dos recursos hídricos, considerando-se imprescindível para a legalidade e regularidade do uso dos recursos em caso de implantação, ampliação e alteração de qualquer empreendimento que demande uso de água superficial ou subterrânea, bem como a execução de obras ou serviços que alterem o seu regime, quantidade ou qualidade dos recursos hídricos (BRASIL, 1997).

O requerimento de outorga de direitos de uso de recursos hídricos está condicionado aos diversos usos das águas que interfiram, direta ou potencialmente, na qualidade e quantidade de água disponível em determinado corpo hídrico, como a derivação ou captação de água para consumo final, inclusive abastecimento público, ou para processo produtivo, extração de água de aquíferos, lançamento em corpo d'água de esgotos, tratados ou não, aproveitamentos de potenciais hidrelétricos e outros usos possíveis (BRASIL, 1997). Ficam excluídos da outorga aqueles usos de recursos hídricos elencados na Resolução ANA nº 707/2004, a exemplo de quando se destina a satisfação das necessidades de pequenos núcleos populacionais, distribuídos no meio rural, ou derivações, captações e lançamentos considerados de pouca expressão (ANA, 2004).

Na esteira da crítica já feita anteriormente, é interessante notar que a legislação brasileira trata das águas como um recurso natural limitado, dotado de valor econômico¹¹, assim como fez a ONU em documento de 1992, de modo que, por isso, há cobrança pelo uso dos recursos hídricos na tentativa de dar ao usuário uma indicação de seu real valor (precificado) e, para aí, tentar incentivar a racionalização do uso da água e obter recursos financeiros para o financiamento de programas contemplados nos planos de recursos hídricos (BRASIL, 1997).

10 Tratando-se de ato administrativo, a outorga é um ato renovável, podendo ser suspensa, parcial ou totalmente, e sua concessão pode perdurar até 35 anos, possibilitando a renovada e a fiscalização é uma competência do Ente Federativo Federal ou Estadual, incumbindo exercer o poder de polícia (BRASIL, 1997). A obrigatoriedade da outorga visa assegurar o controle, tanto quantitativo como qualitativo dos usos de recursos hídricos, pelo poder público (ANA, 2020). A Constituição Federal de 1988 atribui a competência à União para definir os critérios de outorga dos direitos de uso dos recursos hídricos (BRASIL, 1988) e a concessão da outorga dos direitos de uso compete ao respectivo ente federativo de acordo com sua respectiva competência (BRASIL, 1997).

11 Definição dada pela Lei nº 9.433/1997 em seu artigo 1º, inciso II, ao dispor como um dos fundamentos da Política Nacional de Recursos Hídricos.

Portanto, existe uma lógica que subjaz o regramento brasileiro, mas que é matizada e encontra diferentes faces. Por exemplo, ao considerar a água como um bem público não pode ter seu valor definido pela relação de oferta e procura e tampouco ser negociada no mercado, a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico possui disposição sobre a cobrança pelo uso dos recursos hídricos tratando-a como uma “característica pedagógica de propiciar à sociedade a noção de que a água é um bem escasso e que deve ser valorizada como tal” (ANA, 2020), baseando-se, no entanto, no “pressuposto de que, quanto mais o indivíduo tiver de pagar por um bem, mais racional será o seu uso” (ANA, 2020).

Ainda, esta autarquia afirma que a outorga deve ser vista como um instrumento de alocação de água entre os mais diversos usos dentro de uma bacia hidrográfica, impondo-se ao atendimento das necessidades ambientais, econômicas e sociais por água e a redução ou eliminação dos conflitos entre usuários da água (ANA, 2020), razão pela qual compete ao Poder Público realizar controle efetivo desse bem para atender às necessidades de todos os seus usuários. Vê-se, portanto, o Estado como gestor e como um agente que conduz as relações em torno do bem, sobre o qual incidem as mais diferentes contradições.

O setor de serviços de saneamento básico é usuário de recursos hídricos e, por isso, está sujeito à outorga de direito de uso de recursos hídricos, na forma da lei mencionada (art. 12 da Lei 9.433/1997 e artigo 4º, parágrafo único, da Lei nº 11.445/2007, modificada pela Lei nº 14.026/2020), sendo de competência do Estado promover e regular esta prestação.

O saneamento básico pode ser entendido como o conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário – tudo diretamente relacionado às águas:

O abastecimento de água potável e o esgotamento sanitário estão diretamente relacionados às águas, posto que o abastecimento é um dos grandes usuários de água, enquanto o lançamento de esgotos é um dos principais responsáveis por sua poluição. As perdas físicas dos sistemas de abastecimento de água potável consistem em um desafio a ser enfrentado pelos prestadores dos serviços, como forma de garantir a segurança hídrica à população. No Brasil, os números relacionados às perdas chegam a 70%, e mesmo 80%, quando os níveis considerados adequados variam entre 10% e 15%. Diante da escassez de água que ameaça muitas regiões, não há sentido em deixar de fazer a manutenção das redes, e desperdiçar água tratada. Por sua vez, as perdas do sistema de esgoto são desconhecidas e podem comprometer a qualidade das águas dos aquíferos, gerando um grave dano ambiental. A drenagem e o manejo das águas pluviais urbanas são aspectos críticos para evitar inundações, bem como, podem se tornar fontes de poluição difusa, especialmente se existirem ligações clandestinas de esgoto nessa rede. A limpeza urbana e manejo adequado de resíduos sólidos contribuem para evitar a poluição das águas por resíduos sólidos e rejeitos (ANA, 2019).

Por saneamento básico, inclui-se o abastecimento de água potável, desde a reservação, captação, adução e tratamento de água bruta e adução e reservação de água tratada até a disposição da água potável aos usuários de água, e esgotamento sanitário com a disposição ou diluição de esgotos e outros resíduos líquidos (ANA, 2019). Trata-se de serviço essencial prestado pelo Poder Público, que acarreta o planejamento integrado e estratégico entre os órgãos públicos, sociedade civil e usuários com fim de garantir seu acesso às gerações presentes e futuras.

Recentemente, a Lei nº 11.445/2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, foi objeto de parcial revogação e de uma série de alterações pelo chamado Novo Marco do Saneamento Básico - Lei nº 14.026/2020. O Novo Marco do Saneamento Básico estabeleceu metas de universalização dos serviços públicos de saneamento básico até 2033 e facultou ao Poder Público a concessão às empresas privadas à prestação de serviço público de abastecimento de água e esgotamento (BRASIL, 2020).

A necessidade de celebração de contrato de concessão, na forma do novo regimento, deverá se dar mediante prévia licitação, vedando-se a utilização de outros instrumentos de natureza precária como aqueles já utilizados, dentre os quais contrato de programa, convênio e termo de parceria (BRASIL, 2020). Atualmente 94% das cidades brasileiras possuem serviço de saneamento prestados por empresas estatais (TEMÓTEO; ANDRETTA, 2020), no entanto, com a vigência da Lei nº 14.026/20, à medida que findarem-se os contratos atuais, haverá necessidade de nova contratação, sob regime recentemente implantado e que demanda a realização de processo licitatório, nos quais as empresas estatais concorrerão com as empresas do setor privado (SUDRÉ, 2020).

A justificativa para privatização dos serviços de saneamento veio pelo discurso da precariedade na prestação de serviços essenciais à saúde e qualidade de vida pelo Estado, levantando-se como suposta solução a concessão às empresas privadas. Contudo, pela regra de interesse das empresas prestadoras e pelas leis de mercado, pode-se antever que os impactos da privatização do saneamento básico no Brasil serão sentidos por aquelas comunidades e regiões mais pobres do país, aquelas que já se encontram em situação de vulnerabilidade e com acesso precário ao abastecimento de água potável e esgotamento sanitário.

Este é o raciocínio que leva a imprensa alternativa a protestar ao indicar que, ao mercantilizar o recurso água e inseri-lo na lógica da privatização, se está deixando de ver os serviços de saneamento como um bem essencial para a existência humana, de modo que a população negra e pobre deve ser a mais atingida por essa modificação, que atingirá “justamente àquelas e àqueles que não possuem condições financeiras de arcar com as tarifas” (NUNES, 2020).

Ou seja, a abertura à iniciativa privada para a prestação de serviços públicos, em específico, ao abastecimento de água, restringirá o acesso a direitos fundamentais, infringindo o direito à vida e a um ambiente com patamar adequado para a saúde e bem-estar, ocasionando retrocessos sociais, ambientais e econômicos.

De todo modo, é crescente a adoção de políticas neoliberais, que bradam pela intervenção mínima do Estado em assegurar à atual e futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos, especialmente, com a busca desesperada por soluções de combate à crise hídrica. Este cenário agrava-se ao se deparar com políticas nacionais, legislativas e institucionais de privatização da água na tentativa de transformá-la em mercadoria.

Conforme Viegas (2005), o “aspecto crucial na modelagem da relação entre o homem e a água neste novo século está relacionado à mercantilização do recurso ambiental [...] e à privatização do serviço de saneamento básico”, ou seja, “a água, como bem escasso que é, passa a ser alvo de interesse financeiro galopante, sujeitando-se à teoria econômica conhecida por lei da oferta e da procura”.

Assim, a outorga do direito de uso dos recursos hídricos e a privatização de serviços de saneamento básico fortificam o processo de mercantilização das águas no Brasil, pois consistem em mecanismos que transferem ao setor privado o acesso e uso da água, ainda que o Poder Público seja seu gestor, porque este ficará bastante reduzido em seu papel de gerência. Consequentemente, esses processos refletem a tendência do sistema capitalista em explorar à exaustão os recursos naturais e mercantilizá-los sob a perspectiva de busca pelo lucro. A transformação da água em mercadoria e a criação de novos mercados são inconsistentes e contraditórios com a universalização de seu acesso e com o desenvolvimento social e a preservação do meio ambiente.

Não é demais recordar que os retrocessos sociais indicados pela mercantilização da água estão associados a retrocessos socioambientais, uma vez que não é possível falar em águas ignorando toda a biodiversidade que a elas se vinculam direta e indiretamente, dentro dos corpos hídricos ou em seu entorno, muitas vezes associada de forma intrínseca às comunidades humanas, também atingidas por diferentes processos e conflitos concebidos no seio do capital.

4 CONCLUSÃO

A situação de estresse hídrico e o discurso da escassez das águas fundamentam estratégias novas de gestão e governança das águas. No Brasil, espaço permeado por conflitos sociopolíticos em torno das questões hídricas, o fortalecimento dos discursos neoliberais se estabelece em um momento em que as tensões políticas favoreceram as iniciativas de privatização e de mercantilização.

No que diz respeito às águas brasileiras, desde os conflitos sociais que as permeiam até as novas formas de governança, há um fio que conduz essas tensões, identificado precisamente nas relações que o capital busca manter com o mundo natural, a incluir em seu seio, na lógica econômica, os bens de natureza comum. Por essa via, as consequências da mercantilização das águas e dos serviços a ela relacionados, como o saneamento básico, levam à preocupação sobre o possível crescente impacto às populações mais pobres, na contramão da universalização de seu acesso, a tendência é do desabastecimento dos vulneráveis.

Torna-se necessário colocar ênfase nos aspectos políticos e sociais que contornam o tema, tratando-o para além de questões meramente técnicas, financeiras ou de gestão comercial de recursos. O gerenciamento das águas toca nos mais básicos direitos fundamentais: o direito à vida, à saúde, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, à dignidade como um todo.

Por isso, no enfrentamento de crises hídricas, as discussões devem percorrer a arena pública para que seja possível chegar à criação de uma política nacional adequada, conectada à governabilidade e à governança do Poder Público na proteção do meio ambiente e das águas.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO (ANA). **Apostila Marco legal: Lei das águas**. Módulo 1, Módulo 2, Módulo 3. Brasília: ANA. Data Disponível 23.07.2020.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO (ANA). **Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil**: 2013. Brasília: ANA, 2013. Disponível em: http://conjuntura.ana.gov.br/docs/conj2013_rel.pdf. Acesso em 28 dez. 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO (ANA). **Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil 2020**: informe anual. Brasília: ANA, 2020.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO (ANA). **Curso de capacitação para gestão das águas**: Lei das Águas. Brasília: ANA, 2020.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO (ANA). **Curso de direito das águas à luz da governança**. Pilar Carolina Vill (org.). Brasília: ANA, 2019.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO (ANA). **Manual de Usos Consuntivos da Água no Brasil**. 2019. Disponível em: [file:///C:/Users/Usuario/Downloads/ANA_Manual_de_Usos_Consuntivos_da_Agua_no_Brasil%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/ANA_Manual_de_Usos_Consuntivos_da_Agua_no_Brasil%20(1).pdf). Acesso em 28 dez. 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO (ANA). **Resolução N° 707, de 21 de dezembro de 2004**. Disponível em <chrome-extension://efaidnbmnnnibpca-pcgklcfindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Farquivos.ana.gov.br%2Fresolucoes%2F2004%2F707-2004.pdf&clen=44041&chunk=true>. Acesso em 28 dez. 2021.

BARLOW, Maude. CLARKE, Tony. **Ouro Azul: Como as grandes corporações estão se apoderando da água doce no nosso Planeta**. - São Paulo: M.Books do Brasil Editora LTDA, 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial, Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 02 nov. 2021.

BRASIL. **Lei N° 9.433, de 8 de janeiro de 1997**. Brasília, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19433.htm. Acesso em 02 nov. 2021.

BRASIL. **Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007**. Brasília, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm. Acesso em 02 nov. 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020**. Brasília, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14026.htm. Acesso em 02 nov. 2021

BRITTO, Ana Lúcia; REZENDE, Sonaly Cristina. **A política pública para os serviços urbanos de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil: financeirização, mercantilização e perspectivas de resistência**. In Card. Metrop., v. 19, n. 39, pp. 557-581, maio/ago, 2017.

CASA NINJA AMAZÔNIA. **Em 11 anos o garimpo despejou no rio Tapajós a mesma quantidade de rejeitos do desastre de Mariana**. 15/10/2020. Disponível em: <https://shre.ink/DWT0> . Acesso em 15 jun. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS - CNRH. **Resolução nº 32, de 15 de outubro de 2003**. Brasília, 2003. Disponível em: <https://www.ceivap.org.br/ligislacao/Resolucoes-CNRH/Resolucao-CNRH%2032.pdf>.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE – CONAMA. **Resolução nº 396, de 3 de abril de 2008. Brasília, 2008**. Disponível em: <http://pnqa.ana.gov.br/Publicacao/RESOLU%C3%87%C3%83O%20CONAMA%20n%C2%BA%20396.pdf>. Acesso em 06 jan. 2022.

CONSOLE, Luciana. **Tapajós tóxico: garimpo aumenta níveis de mercúrio no rio e população adocece**. In Brasil de Fato, São Paulo (SP), 16/03/2019. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2019/03/16/tapajos-toxico-garimpo-aumenta-niveis-de-mercurio-no-rio-e-populacao-adocece>. Disponível em 15 jun. 2022.

CORREIA, Edwirges C. Carvalho. **Água, gestão e diferentes perspectivas de acesso.** In TÁRREGA, Maria Vidotte Blanco; ISAGUIRRE-TORRES, Katya Regina; SANTOS, Gilda Diniz dos (coord.). *Conflitos agrários na perspectiva socioambiental.* Goiânia: Editora da PUC Goiás, 2020.

CALISTO, Dalila; ALVES, José Josivaldo. **O avanço da estratégia de privatização da água no Brasil.** Brasil de Fato, São Paulo (SP), 27/06/2020. Opinião. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/06/27/artigo-o-avanco-da-estrategia-de-privatizacao-da-agua-no-brasil>. Acesso em: 10 set. 2020.

FLORES, Rafael; MISOCZKY, Maria. **Dos Antagonismos na Apropriação Capitalista da Água à sua Concepção como Bem Comum.** 2015. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/276865790_Dos_Antagonismos_na_Apropriaacao_Capitalista_da_Agua_a_sua_Concepcao_como_Bem_Comum. Acesso em 02 nov. 2021.

IMOLENE, Rafael. **MMA apresenta novas informações do Aquífero Guarani.** 2007. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/noticias/mma-apresenta-novas-informacoes-do-aquifero-guarani>. Acesso em 29/12/2021. Acesso em 10 jan. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Brasil: uma visão geográfica e ambiental no início do século XXI.** Adma Hamam de Figueiredo (org.). - Rio de Janeiro: IBGE, Coordenação de Geografia, 2016.

MAPBIOMAS BRASIL. **As transformações do território brasileiro nos últimos 36 anos:** Destaques do mapeamento anual de cobertura e uso da terra no Brasil entre 1985 a 2020. Disponível em: https://mapbiomas-br-site.s3.amazonaws.com/Fact_Sheet_Colec%CC%A7a%CC%83o_6_Agosto_2021_27082021_OK_ALTA.pdf. Acesso em 02 nov. 2021.

MAPBIOMAS BRASIL. **Superfície de água no Brasil reduz 15% desde o início dos anos 90.** Disponível em: <https://mapbiomas.org/superficie-de-agua-no-brasil-reduz-15-desde-o-inicio-dos-anos-90>. Acesso em 02 nov. 2021.

MAPBIOMAS BRASIL. **Vegetação nativa perde espaço para a agropecuária nas últimas três décadas.** Disponível em: <https://mapbiomas.org/vegetacao-nativa-perde-es-paco-para-a-agropecuaria-nas-ultimas-tres-decadas>. Acesso em 02 nov. 2021.

MORIN, Edgar; KERN, Anne Brigitte. **Terra-Pátria.** Porto Alegre Sulina, 2003.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Declaração Universal dos Direitos da Água. 1992.** Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=http%3A%2F%2Fwww.cecol.fsp.usp.br%2Fdcms%2Fuploads%2Farquivos%2F1483371864_ONU-Declara%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520Universal%2520dos%2520Direitos%2520da%2520%25C3%2581gua.pdf&cflen=119657&chunk=true. Acesso em 10 jan. 2022.

NUNES, Clarissa. **População negra e pobre será principal atingida por privatização da água e saneamento.** Brasil de Fato, Pernambuco (PE), 02/07/2020. Colunista. Disponível em: <https://www.brasildefatope.com.br/2020/07/02/populacao-negra-e-pobre-sera-principal-atingida-por-privatizacao-da-agua-e-saneamento>. Acesso em: 07 set. 2020.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. **O desafio ambiental.** – Rio de Janeiro: Record, 2004.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF. **STF nega liminar para suspender plano de desinvestimento da Petrobras.** 1º/10/2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=452734&ori=1>. Acesso em 12 jun. 2022.

SUDRÉ, Lu. **Entenda como se deu o processo de privatização das águas no Chile.** Brasil de Fato, São Paulo (SP), 03/08/2020. Internacional. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/08/03/entenda-como-se-deu-o-processo-de-privatizacao-das-aguas-no-chile>. Acesso em: 09 set. 2020.

SUDRÉ, Lu. **Exemplos no Brasil e no mundo mostram fracasso da privatização do saneamento básico.** Brasil de Fato, São Paulo (SP), 28/07/2020. Bem Público. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/07/28/exemplos-no-brasil-e-no-mundo-mostram-fracasso-da-privatizacao-do-saneamento-basico>. Acesso em: 09 set. 2020.

TEMÓTEO, Antônio; ANDRETTA, Filipe. **O que muda com a lei do saneamento? Água e esgoto podem ficar mais caros?** UOL, São Paulo (SP), 24/06/2020. Economia. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/06/24/marco-saneamento-basico-preco-agua-esgoto.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em: 15 set. 2020.

TRANSNATIONAL INSTITUTE – TNI. **El futuro es publico.** Jun. 2020. Disponível em: https://www.tni.org/files/publication-downloads/spaans_executive_summary_the_future_is_public.pdf. Acesso em 22 jun. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **TCU autoriza desestatização da Eletrobras.** 19/05/2022. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-autoriza-desestatizacao-da-eletobras.htm>. Acesso em 12 jun. 2022.

THOMAZ JÚNIOR, Antônio. O agrohidronegócio no centro das disputas territoriais e de classe no Brasil do século XXI. In **Revista Campo-Território: revista de geografia agrária**, v. 5, n. 10, p. 92-122, ago. 2010. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/campoterritorio/article/view/12042/8245>. Acesso em: 15 jun. 2022.

VIEGAS, Eduardo Coral. Saneamento Básico, Mercantilização E Privatização Da Água. In **Revista de Direito Ambiental** | vol. 40/2005 | p. 24 - 43 | Out - Dez/ 2005. DTR\2005\617.

WANDERLEY, Luiz Jardim; LEÃO, Pedro Catanzaro da Rocha; COELHO, Tádzio Peters. A apropriação da água e a violência do setor mineral no contexto do neoextrativismo brasileiro. In **Conflitos no Campo: Brasil 2020/ Centro de Documentação Dom Tomás Balduino** – Goiânia: CPT Nacional, 2021.