

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ
ESCOLA DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

DANIELE DE OLIVEIRA LAZZERES

**O NOVO MARCO DO SANEAMENTO BÁSICO COMO PARTE DO
PROCESSO DE MERCANTILIZAÇÃO DAS ÁGUAS NO BRASIL**

CURITIBA
2023

DANIELE DE OLIVEIRA LAZZERES

**O NOVO MARCO DO SANEAMENTO BÁSICO COMO PARTE DO
PROCESSO DE MERCANTILIZAÇÃO DAS ÁGUAS NO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, na Área de Concentração Direito Socioambiental e Sustentabilidade e na Linha de Pesquisa Estado, Sociedades, Povos e Meio Ambiente, da Escola de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientadora: Prof^a. Dra. Helene Sivini Ferreira

CURITIBA

2023

Dados da Catalogação na Publicação
Pontifícia Universidade Católica do Paraná
Sistema Integrado de Bibliotecas – SIBI/PUCPR
Biblioteca Central
Sônia Maria Magalhães da Silva – CRB 9/1191

L432n
2023

Lazzeres, Daniele de Oliveira

O novo marco do saneamento básico como parte do processo de mercantilização das águas no Brasil / Daniele de Oliveira Lazzeres ; orientadora: Helene Sivini Ferreira. – 2023
118 f. : 30 cm

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2023

Bibliografia: f. 103-118

1. Saneamento. 2. Água - Uso. 3. Mercantilização. 4. Brasil. Lei n. 14.026, de 15 de julho de 2020. 5. Bens comuns. 6. Direito. I. Ferreira, Helene Sivini. II. Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

Doris 3. ed. – 340

TERMO DE APROVAÇÃO

DANIELE DE OLIVEIRA LAZZERES

O NOVO MARCO DO SANEAMENTO BÁSICO COMO PARTE DO PROCESSO DE MERCANTILIZAÇÃO DAS ÁGUAS NO BRASIL

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, como requisito parcial para a aprovação no Mestrado em Direito.

COMISSÃO EXAMINADORA

Professora Dra. Helene Sivini Ferreira
Orientador PPGD – PUCPR

Professor Dr. Carlos Frederico Marés de Souza Filho
Membro PPGD – PUCPR

Professora Dra. Liana Amin Lima da Silva
Membro externo – Universidade Federal Da Grande Dourados - UFGD

Professora Dra. Cinthia Obladen De Almendra Freitas
Membro PPGD – PUCPR - Suplente

Curitiba/PR, 13 de abril de 2023

As mãos da minha mãe!

AGRADECIMENTOS

A cada passo que damos, uma nova experiência vivenciamos! E, este grande passo que dei no mestrado, a experiência foi em realizar um sonho. Agradeço a Deus por me proporcionar estar vivendo esta alegria!

Nesta caminhada, em especial a estes dois últimos anos, algumas pessoas foram especiais, as quais deixo meus eternos agradecimentos. Aos meus amigos, os quais contribuíram com mensagens de apoio quando estava triste e desanimada, que compreenderam a minha ausência quando estava preparando seminários, artigos e escrevendo a dissertação. E mesmo assim, sempre acreditaram e acreditam que tudo vai dar certo!

A meu pai e meu irmão, Roberto e Diego, respectivamente, que acreditam que sou capaz e me fortalecem quando acreditei que não seria possível realizar este sonho. Também, não posso deixar de agradecer ao meu querido Professor Marés, se é que tinha um sonho em cursar o mestrado, foi ele que plantou a sementinha na minha cabeça! Pois foi meu primeiro contato na área acadêmica e em direito socioambiental dentro da PUC, e desde então, sou apaixonada pela área, e é o que motiva a persistir no Direito!

Por fim, gostaria de agradecer a três grandes mulheres, que acima de tudo, tenho um carinho muito especial. A primeira, a minha mãe Iolanda, que em suas mãos, calejadas do trabalho no campo, mostram que o caminho do respeito, da humildade, dedicação e persistência me levam a lugares onde não acreditava ser capaz, sempre me motivando a estudar e buscar uma carreira que me proporcione alegria e satisfação!

Meus agradecimentos a minha querida orientadora, fundamental neste processo. Sempre me ouvindo e auxiliando nos meus momentos de desespero. Obrigada pelo incentivo e carinho e por ter acreditado em mim!

Ainda, a minha querida psicóloga Helena. Infelizmente os últimos dois anos não foram fáceis, marcado por pandemia, crises de ansiedade, dentre tantas outras coisas, que em determinados momentos colocam em xeque a minha persistência neste processo. Porém, ela estava ali me auxiliando, ajudando a perceber as melhores escolhas, e, assim, chegamos ao final!

Muito obrigada a todos!

Ah! Não poderia deixar de agradecer a minha querida Zara (pet), fiel companheira!

RESUMO

As modificações promovidas na natureza pela atividade humana, decorrentes do modelo capitalista de produção, provocam prejuízos de diversas ordens e, no que se refere especificamente ao uso das águas, ampliam a degradação e as injustiças socioambientais, ameaçando gradativamente a qualidade de vida no Planeta. Nesse cenário, estratégias de mercado têm sido constantemente utilizadas como forma de assegurar o crescimento econômico por meio da apropriação de bens comuns. Seguindo essa lógica, e afastando-se da concepção de natureza como um bem que pertence a todos, indistintamente, observa-se no Brasil um processo de mercantilização das águas com a concessão da prestação de serviços públicos de abastecimento à iniciativa privada. É nesse contexto que, fazendo uso das técnicas de pesquisa bibliográfica e documental, e dos métodos de abordagem dedutivo e de procedimento monográfico, a presente pesquisa se propõe a analisar a Lei nº 14.026/2020, também conhecida como Novo Marco do Saneamento Básico, com o propósito de verificar a existência de mecanismos e instrumentos que, afastando-se da concepção das águas como bens comuns, tendem a promover a sua mercantilização. Para isso, buscou-se inicialmente compreender o processo de mercantilização das águas a partir da constatação de uma crise hídrica, que acaba por promover e potencializar as desigualdades e vulnerabilidades socioambientais. Na sequência, adentrando-se especificamente nos mecanismos e instrumentos trazidos pelo Novo Marco do Saneamento Básico, procurou-se verificar como a lógica da otimização dos lucros permeia a norma, reforçando a compreensão de que a água pode ser uma mercadoria e com isso, fomentando a injustiça hídrica. Por fim, o estudo voltou à análise desses mesmos mecanismos e instrumentos a partir da compreensão de que a água integra o macrobem ambiental e, portanto, sua proteção está constitucionalmente assegurada como bem de uso comum do povo. Essa concepção de bem comum, pautada na norma constitucional, se revela como um obstáculo à transformação das águas em mercadoria, ao mesmo tempo em que enseja a proposição de políticas públicas elaboradas com a participação de todos os interessados, incluindo-se a sociedade civil. Dos resultados alcançados, foi possível verificar que a proteção jurídica conferida às águas, assim como proposta pelo Novo Marco do Saneamento Básico, à medida que transfere para a iniciativa privada a governança e a gestão do serviço de abastecimento, provoca o agravamento da injustiça hídrica, comprometendo o acesso e o uso da água por todos, assim como rompe a compreensão jurídica de que o meio ambiente é bem de uso comum do povo e que, nessa condição, é indivisível e indisponível.

Palavras-chave: Água. Mercantilização. Saneamento Básico. Lei nº 14.026/2020. Bem Comum.

ABSTRACT

The changes promoted in nature by human activity, arising from the capitalist model of production, cause damage of various kinds and, with regard specifically to the use of water, increase degradation and socio-environmental injustices, gradually threatening the quality of life on the Planet. In this scenario, market strategies have been constantly used to ensure economic growth through the appropriation of common goods. Following this logic and moving away from the conception of nature as a good that belongs to all, without distinction, a process of commodification of water can be observed in Brazil with the concession of the provision of public supply services to the private sector. It is in this context that, making use of bibliographical and documental research techniques, and of the deductive approach and monographic procedure methods, the present research proposes to analyze Law nº 14.026/2020, also known as the New Basic Sanitation Framework, with the purpose of verifying the existence of mechanisms and instruments that, moving away from the conception of water as common goods, tend to promote its commodification. For this, we initially sought to understand the process of commodification of water from the observation of a water crisis, which ends up promoting and enhancing socio-environmental inequalities and vulnerabilities. Next, specifically delving into the mechanisms and instruments introduced by the New Basic Sanitation Framework, an attempt was made to verify how the logic of optimizing profits permeates the norm, reinforcing the understanding that water can be a commodity and thus, fostering water injustice. Finally, the study returned to the analysis of these same mechanisms and instruments based on the understanding that water is part of the environmental macro-good and, therefore, its protection is constitutionally guaranteed as a common use of the people. This conception of the common good, based on the constitutional norm, reveals itself as an obstacle to the transformation of water into merchandise, while it gives rise to the proposition of public policies elaborated with the participation of all interested parties, including civil society. From the results achieved, it was possible to verify that the legal protection given to water, as proposed by the New Basic Sanitation Framework, as it transfers governance and management of the supply service to the private sector, causes the worsening of water injustice, compromising access and use of water by all, as well as breaking the legal understanding that the environment is an asset for common use by the people and that, in this condition, it is indivisible and unavailable.

Keywords: Water. Commodification. Basic sanitation. Law n. 14.026/2020. Commons.

LISTA DE GRÁFICOS E TABELA

Gráfico 1 – Retirada de água por setores econômicos no Brasil no período de 1931 a 2017, com projeção até 2030	22
Gráfico 2 – Consumo da água dos setores econômicos no Brasil referente ao ano de 2020	23
Gráfico 3 – Natureza jurídica das entidades prestadoras de serviços de saneamento básico no Brasil, referente ao ano de 2017.....	58
Tabela 1 – Municípios com serviço de abastecimento de água por rede geral de distribuição e com serviço de esgotamento sanitário por coleta, segundo as grandes regiões e as unidades da federação – Período: 2000, 2008 e 2017....	53

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1. DESTRUIÇÃO DO MEIO AMBIENTE, DESIGUALDADES E VULNERABILIDADES SOCIOAMBIENTAIS A PARTIR DA MERCATILIZAÇÃO DAS ÁGUAS.....	14
1.1 CRISE HÍDRICA NO BRASIL: FATORES SOCIAIS E ECONÔMICOS QUE INFLUENCIAM NOS ASPECTOS QUALITATIVO E QUANTITATIVO DA ÁGUA	16
1.2 INJUSTIÇA HÍDRICA: DESIGUALDADES E VULNERABILIDADES SOCIOAMBIENTAIS	26
1.3 VALORIZAÇÃO E MERCANTILIZAÇÃO DAS ÁGUAS: POTENCIALIZANDO O ESTADO DE CRISE HÍDRICA.....	33
2. MECANISMOS E INSTRUMENTOS DE MERCATILIZAÇÃO DAS ÁGUAS A PARTIR DO NOVO MARCO DO SANEAMENTO BÁSICO	42
2.1 ASPECTOS GERAIS SOBRE ABASTECIMENTO DE ÁGUA: O DIREITO AO ACESSO À ÁGUA E A REGULAMENTAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL.....	42
2.1.1 O DIREITO AO ACESSO À ÁGUA E AO SANEAMENTO BÁSICO	43
2.1.2 A REGULAMENTAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL	48
2.2 DESAFIOS AO ACESSO A ÁGUA: MECANISMOS E INSTRUMENTOS DO NOVO MARCO DO SANEAMENTO BÁSICO QUE FOMENTAM A MERCANTILIZAÇÃO DAS ÁGUAS NO BRASIL	54
2.2.1 MERCADO DO SANEAMENTO: CONCESSÃO E OBRIGATORIEDADE DE ABERTURA DE LICITAÇÃO PRÉVIA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE SANEAMENTO BÁSICO	56
2.2.2 INCONGRUÊNCIA DOS INSTRUMENTOS SOCIOECONÔMICOS DO NOVO MARCO A PROMOVEREM A UNIVERSALIZAÇÃO DO ABASTECIMENTO DE ÁGUA.....	66
3. ÁGUA PARA O FUTURO DE TODOS: POSSÍVEIS CAMINHOS PARA AFASTAR A REGULAÇÃO E PRECIFICAÇÃO DE BENS COMUNS	74
3.1 O DIREITO AO USO COLETIVO DOS BENS COMUNS E O DEVER DE SOLIDARIEDADE	75
3.2 ÁGUA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO: A INCÓGNITA DE BEM COMUM E BEM ECONÔMICO	81
3.3 O DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO E O DIREITO AO ACESSO A ÁGUA PARA TODOS	86
3.3.1 O DIREITO AO ACESSO À ÁGUA INTRINSECAMENTE AO DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE	86
3.3.2 GOVERNANÇA DESCENTRALIZADA DO SANEAMENTO BÁSICO E UNIVERSALIZAÇÃO DO ACESSO À ÁGUA A PARTIR DA GESTÃO COMUNITÁRIA.....	92
CONSIDERAÇÕES FINAIS	100
REFERÊNCIAS	103

INTRODUÇÃO

A água é a força vital do nosso planeta e fundamental para a bioquímica de todos os organismos vivos. Os ecossistemas da Terra são ligados e mantidos pela água, que impulsiona o crescimento das plantas e oferece um habitat permanente para muitas espécies. Porém as modificações geradas na natureza pela atividade humana, decorrente de um modelo peculiar de desenvolvimento econômico e, por consequência, tem ocasionado prejuízo social e ecológico, ampliando a degradação ambiental e as injustiças sociais, ameaçam gradativamente a qualidade de vida do ser humano e dos demais seres vivos. À medida que os problemas ambientais ganharam solidez, emerge uma crise ambiental, fruto da relação homem e natureza, tomando dimensões globais e atingindo a todas as formas de vida existentes no Planeta.

Nesta lógica, incluem-se às águas, já que é estratégica para o desenvolvimento econômico, social e ambiental, e o aumento da demanda por água tem gerado conflitos em diversas regiões do mundo. Corroborando a tais fatos, tem-se a progressiva degradação da qualidade das águas dos rios em virtude da intensificação das atividades industriais, agropecuárias, mineração e do crescimento demográfico. Assim, tornou-se imperiosa a defesa à água a partir de política públicas abarcando o meio ambiente como um todo - macrobem ambiental -, e ao ordenamento jurídico propor e reformular a proteção deste bem, passando a ser considerada em seu caráter difuso diante da essencialidade à manutenção da vida humana e não humana, afastando-se a concepção de bem passível apropriação com fins mercadológicos.

Outro aspecto a ser considerado, tem-se que a globalização econômica agrava a crise do Estado do Bem-Estar social, sobretudo, quando potencializa suposta fragilidade e incapacidade de investimento público para assegurar a todos as mínimas condições de vida digna, e para tanto, segundo o posicionamento neoliberal sob o argumento da eficiência, da qualidade e da diminuição de custos, a intervenção mínima do Estado no fomento e garantia aos direitos fundamentais sociais a partir da prestação de serviços públicos pela iniciativa privada. Referido discurso ganhou espaço a partir da década de 1970, aliando-se a perspectiva de o capital internacional impulsionar a desregulamentação da proteção dos bens comuns e flexibilização da legislação ambiental, para a criação de novos mercados a partir da mercantilização dos recursos ambientais.

Atualmente, alcança o recurso ambiental água, a partir de propostas de privatização do serviço de abastecimento de água, guiadas pela lógica da otimização dos lucros. Nesse contexto, emerge a problematização da água frente a uma crise hídrica em virtude da ausência de gestão social e ambiental, surtem propostas de conceber a água status de mercadoria a ser transacionável, em especial, no Brasil, com a aprovação da Lei nº 14.026/2020, denominada de Novo Marco do Saneamento Básico.

Considerando-se o tema proposto, o problema de pesquisa formulado é pertinente ao questionamento se é possível identificar no Novo Marco do Saneamento Básico instrumentos e mecanismos que promovem a mercantilização das águas, afastando-as da sua concepção de bem comum e parte integrante do meio ambiente ecologicamente equilibrado? Como possível solução, tem-se que o Novo Marco do Saneamento Básico surge como meio de governança e gestão à crise hídrica nos ditames dos interesses do capitalismo e, conseqüentemente, a incrementar e potencializar a mercantilização das águas, contrapondo-se àquela proposta de proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e universalização ao abastecimento de água potável a população.

A confirmar a hipótese previamente mencionada, tendo por marco teórico Karl Polanyi, com a sua projeção sobre a relação homem e natureza e mercantilização desta última, e a Lei 11.445/2007 com alterações incluídas pela Lei nº 14.026/2020, este ensaio tem como objetivo principal analisar e identificar mecanismos e instrumentos naquele Novo Marco que promovem a mercantilização das águas e, como consequência, rompem a compreensão jurídica de que o meio ambiente é bem de uso comum do povo e que, nessa condição, é indivisível e indisponível.

Por conseguinte, aos objetivos específicos, compreendem a análise do processo de mercantilização das águas a partir da constatação de uma crise hídrica que promove a valoração da água como mercadoria, identificar mecanismos e instrumentos no Novo Marco do Saneamento Básico que, inseridos na lógica da mercantilização, promovem a transformação das águas em mercadoria. E por fim, averiguar novas propostas (jurídicas e políticas) a conceberem a água, enquanto elemento do macrobem ambiental e, na sua condição de bem comum, a proteção ampla e abrangente, o que impede que sejam convertidas em mercadorias, como também propor políticas públicas que

alcancem a participação de todos os sujeitos, incluindo-se entidades privadas e a sociedade, ainda, não afastando a responsabilidade do ente Estatal, ou seja, articular mecanismos governança das águas a partir da gestão comunitária.

A partir do uso do método de abordagem dedutivo e do método de procedimento monográfico, utilizando-se técnicas de pesquisa bibliográfica e documental e com citações indicadas através do sistema autor-data, em conformidade as regras estabelecida pela Associação Brasileira de Normas Técnicas, a presente pesquisa foi estruturada em três capítulos.

O primeiro capítulo consiste, a partir da análise de esgotamento dos recursos naturais e a destruição do meio ambiente, esboçar a crise hídrica no Brasil ante ao apoderamento de fatores sociais e econômicos que influenciam nos aspectos qualitativo e quantitativo da água, embasando em dados apresentados pela Agência Nacional da Água e Saneamento Básico. À medida que se constata acesso e uso desigual a água pelos seus múltiplos usuários, ainda a depender da disponibilidade das águas nas regiões brasileiras e a densidade demográfica, depara-se diante da injustiça hídrica e seus aspectos de desigualdades e vulnerabilidades socioambientais, intensificados pela valorização e mercantilização das águas decorrentes de políticas neoliberais.

Já o segundo capítulo, destina-se a uma análise precisa do saneamento básico, em especial ao serviço de abastecimento, no Brasil ao que concerne aos mecanismos e instrumentos de mercantilização das águas a partir das alterações advindas pelo Novo Marco. Para isso, inicialmente aborda aspectos gerais sobre abastecimento de água, como o direito ao acesso à água e o contexto histórico de regulamentação do saneamento básico no Brasil. Ainda, a partir de dados fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, é possível compreender a atual situação da prestação de serviços de saneamento básico nos domicílios brasileiros, especialmente naquelas comunidades em maior situação de vulnerabilidade social.

Superando esta análise, adentra-se, propriamente dito a análise das alterações legislativas introduzidas pela Lei nº 14.026/2020, doravante Novo Marco, a Lei 11.445, denominada de Marco do Saneamento Básico, como mecanismos e instrumentos do a fomentarem a mercantilização das águas no Brasil, em especial ao que concerne à concessão e obrigatoriedade de abertura de licitação prévia para prestação de serviço de saneamento básico e a análise das alterações àqueles instrumentos socioeconômicos vigente naquele marco

anterior que tinham por propósito a promoção e universalização do abastecimento de água.

Por fim, o último capítulo se destina a uma percepção a garantir o acesso a água a todos a partir da sua concepção de bem comum. Para isso, ante a tutela especial dos bens comuns, afastando-se a regulação e precificação da água enquanto bem econômico e mercadoria, e garantido o direito ao uso comum pautado no dever de solidariedade e no direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Ainda, a garantia do direito e a universalização do acesso a água, necessitam de governança descentralizada do saneamento básico através de microssistemas de governança de bens comuns que promovem justiça hídrica mediante cooperação solidária e intergeracional.

Ao final, propõem a análise, afastando-se a concepção de mercantilização da água, de uma gestão do saneamento básico a partir de ações governamentais e articulações conjuntas entre os entes federados e sociedade e arranjos institucionais para garantir o abastecimento de água. Garantindo a eficiência na prestação de serviço público à coletividade, com a acessibilidade física e econômica e a não discriminação ao acesso e uso da água.

1. DESTRUIÇÃO DO MEIO AMBIENTE, DESIGUALDADES E VULNERABILIDADES SOCIOAMBIENTAIS A PARTIR DA MERCATILIZAÇÃO DAS ÁGUAS

Água, líquido inodoro e insípido. Consiste em molécula com composição química de dois átomos de hidrogênio e um de oxigênio. A água conduz e dissolve nutrientes aos seres vivos, elimina seus resíduos, carrega oxigênio para os seres aquáticos, regula a temperatura tanto do ambiente quanto do interior dos organismos, favorece o crescimento e dá corpo a estruturas vivas (LEGARRETA, 1991, n.p.). A água é, portanto, o líquido que deu origem e mantém a vida no Planeta.

Shiva (2005, p. 154) discorre que o caráter sagrado da água foi inspirado tanto pelo poder dos rios como pela água como uma força vital. Continua a autora: a água é um presente da natureza, a “natureza nos dá água sem custo algum”, de forma que “comprá-la e vendê-la para obter lucro viola o nosso direito inerente a essa dádiva [...]”. Sendo assim, está-se diante de algo limitado e passível de esgotamento, de tal modo que a água deve ser conservada e utilizada de modo sustentável, dentro dos limites justos e ecológicos (SHIVA, 2005, p. 51-52).

É um dos recursos naturais mais importantes para a sobrevivência de todas as formas de vida na Terra, pois mantém a base natural para o equilíbrio dos ecossistemas terrestres e aquáticos, e conecta todos os seres e todas as partes do Planeta por meio de seu ciclo. Assim, todas as espécies e ecossistemas têm direito a sua cota de água para sobreviver (SHIVA, 2005, p. 51-52). Segundo Petrella (2002, p. 128), por ser vital para todos os seres vivos e para os ecossistemas, o ser humano tem o direito, individual e coletivo, ao acesso a esse bem, mas também tem a obrigação de conservá-lo para a sobrevivência de todos os seres. Portanto, ainda que propriamente seja um bem global, no entanto, nem sempre é encontrado no local requerido e com a pureza adequada.

O Planeta Terra possui aproximadamente 71% da superfície terrestre coberta por água, sendo menos de 1% de água doce disponível nos continentes. O Brasil, por sua vez, encontra-se em uma posição privilegiada, posto que 12% da água doce que circula sobre o Planeta está distribuída em seu território. Embora o volume total de água no Planeta permaneça o mesmo, “a quantidade

relativa de água doce disponível de qualidade adequada para sustentar a biosfera vem sendo seriamente afetada em muitas regiões e a situação está piorando diante da crescente extração, poluição e deterioração generalizada das fontes de água doce” (CASTRO, 2013, p. 367). A Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) (2009, n.p.) discorre que “o padrão e a intensidade da atividade humana vêm impactando o papel da água como agente ambiental de primeira ordem quantitativa e qualitativamente”, e, continuam, que “em algumas áreas, a degradação e a poluição de bacias hidrográficas e aquíferos associados economicamente importantes ultrapassaram os limites e não têm retorno”, portanto, a necessidade de dispor sobre políticas públicas relacionadas a proteção da água em escala global.

A corroborar, as mudanças climáticas têm impactado diretamente no equilíbrio dos ecossistemas, em especial na capacidade de renovação cíclica e natural da água, prejudicando sua qualidade para o abastecimento humano, bem como a quantidade disponível nas regiões de maiores demandas. Desde então, questões relacionadas à água são colocadas constantemente em pautas de encontros nacionais e internacionais, ante a necessidade de cooperação internacional que leva em consideração a perspectiva planetária para a obtenção de resultados satisfatórios para a proteção ambiental (RODRIGUES, 2019, p. 756). Menciona-se, inclusive, que o discurso da escassez¹ que é utilizado para alarmar a população e apresentar a privatização da água como gestão mais eficaz para solucionar a crise hídrica, pois diante do desperdício de água no Planeta, supostamente o pagamento pelo seu uso ensinará o uso racional.

O propósito desta pesquisa não consiste em negar as reais condições de escassez da água, longe disso, porém, diante dessa condição, considera-se importante a análise das soluções mercadológicas que são apresentadas por grupos econômicos envolvidos na concessão dos serviços públicos de abastecimento de água. Esses grupos, ao se utilizarem do discurso de escassez da água, propõem torná-la uma mercadoria como outra qualquer a ser

¹ Compreende-se por escassez hídrica como o desequilíbrio entre a disponibilidade de água e a sua demanda em determinada região, podendo ser compreendida a partir de duas dimensões: a física e a econômica. Enquanto a escassez física decorre da indisponibilidade de água com qualidade aceitável para atender à demanda existente de determinada região, ou seja, quando a quantidade de água utilizada é superior à sua capacidade de reposição natural, o que faz com que as reservas disponíveis gradativamente se reduzam, associada, geralmente as regiões áridas. Já, a escassez econômica decorre da ausência e/ou precariedade de infraestrutura e distribuição de água, quer seja, por problemas financeiros, técnicos ou por falhas nas instituições responsáveis em garantir o acesso à água adequada -qualitativa e quantitativamente - ao consumo (ALMEIDA CASTRO, et al., 2019, p. 90).

administrada pela lógica de mercado, atrelando-se seu uso à condição de pagamento pelo usuário.

Oportuno lembrar que a “água tem valor de uso em si mesma, assim como a terra, o ar e os bens naturais, pois independe da intervenção consciente dos seres humanos para poder emergir”, de modo a não pode ser transformada em mercadoria (FÉLIX; SANTOS NETO, 2021, p. 481). A partir disso, o presente capítulo propõe-se, inicialmente, a contextualizar a atual situação de escassez de água no Brasil, tendo como contorno a crise hídrica. Será feito um levantamento de dados a partir de sites oficiais que demonstram, em percentuais, os principais fatores sociais e econômicos que influenciam nos aspectos qualitativo e quantitativo da água.

Por conseguinte, a crise hídrica, potencializada pelo uso excessivo da água, constitui em processo provocador de injustiça hídrica² e racismo ambiental, em especial por priorizar o uso da água por determinados setores econômicos quando a distribuição para o consumo humano devia ser o centro de qualquer plano estratégico. Sendo assim, a segunda parte do capítulo destina-se à análise das desigualdades e vulnerabilidades socioambientais num contexto de injustiça hídrica, quando o acesso à água é determinado por aspectos sociopolíticos e econômicos de determinados grupos sociais.

Por fim, adentra-se a análise da mercantilização das águas como mecanismo de gestão proposto por um sistema econômico globalizado. A lógica preponderando é de que a partir do pagamento pelo acesso à água será possível auferir eficácia à gestão deste bem global. No entanto, como se verificará, está-se diante de mais um processo de formação de um mercado que usa como moeda um bem comum.

1.1 CRISE HÍDRICA NO BRASIL: FATORES SOCIAIS E ECONÔMICOS QUE INFLUENCIAM NOS ASPECTOS QUALITATIVO E QUANTITATIVO DA ÁGUA

A quantidade de água no Planeta é a mesma a milhões de anos, posto que permanece essencialmente constante, embora localmente mude muito, através de um movimento ininterrupto e fechado, denominado de ciclo

² Sobre injustiça hídrica, cf. item 1.2

hidrológico. 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. Retornado ao solo sob a forma de chuva, neve ou granizo, quando ao atingir as camadas superiores da atmosfera, esfria e se torna líquido novamente (ANA, 2020, p. 6). A água em contato com o solo, infiltra, preenchendo os espaços porosos, podendo ficar retida em camadas mais próximas à superfície ou escoando a camadas mais profundas, formando as águas subterrâneas (ANA, 2020, p. 6).

Referido ciclo ocorre independentemente do envolvimento humano, porém é fundamentalmente ditado pelo clima. Contudo, fatores como mudanças na vegetação ou a ocorrência de fenômenos geológicos, além daqueles advindos de atividades humanas, como crescimento das cidades e a interrupção dos rios por barragens ou sistemas de irrigação, influenciam no movimento natural da água (LEGARRETA, 1991, n.p.).

Por outro lado, quando o uso da água é destinado à população humana, segundo a Organização das Nações Unidas (ONU) (2010, n.p.), pauta-se na segurança hídrica que condiz com a capacidade de uma população de salvaguardar o acesso sustentável a quantidades adequadas de água de qualidade aceitável para viabilizar a subsistência, o bem-estar e o desenvolvimento socioeconômico. Para a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) (2021, p. 95), haverá segurança hídrica quando houver disponibilidade de “água em quantidade e qualidade suficientes para o atendimento das necessidades humanas, a prática das atividades econômicas e a conservação dos ecossistemas aquáticos, acompanhada de um nível aceitável de risco relacionado a secas e cheias”. Assim, para que haja segurança hídrica, segundo a ANA, necessário levar em consideração para a gestão da água as dimensões econômica, humana, ecossistêmica e de resiliência, no sentido de garantir equidade no acesso, preservação do recurso natural e a prevenção e mitigação de impactos oriundos de crises e desastres ambientais (ANA, 2021, p. 95).

Deve-se considerar que a água é passível de esgotamento se utilizada de maneira não sustentável ecológica ou socialmente, ou seja, quando se extrai mais água dos ecossistemas do que a natureza pode prover, ou quando o consumo ocorre de maneira desproporcional por cada um (SHIVA, 2006, p. 52), pode-se produzir um cenário de insegurança com a instalação de crises hídricas.

Assim, a segurança hídrica é comprometida quando o setor produtivo, tanto no campo quanto na cidade, não encontra água em quantidade e qualidade, ou, ainda, quando se encontra, são limitados ou poluídos, a ponto de comprometer a conservação da biodiversidade e do funcionamento dos ecossistemas.

Fatores como o crescimento da população e o desenvolvimento econômico ensejam o aumento do consumo de água, corroborando com a degradação da sua qualidade com propriedades indesejáveis, como corrosividade, incrustação, toxicidade, mau cheiro, mau gosto e má aparência. À medida que o volume de água consumida está aumentado, a quantidade deste recurso no Planeta permanece inalterada, ou seja, a demanda se torna maior do que a sua disponibilidade e sua capacidade de renovação, torna-se insuficiente para atender às necessidades de uso, o que acaba por provocar o estresse hídrico (ANA, 2020, p. 8).

O estresse hídrico³ costumava ser um fenômeno sazonal. No entanto, atualmente, tornou-se perene em razão das alterações dos ciclos dos ecossistemas advindos do processo de acumulação extensiva e intensiva relacionadas ao uso da água para realização de atividades humanas (ACSELRAD; MELLO; BEZERRA, 2009, p. 25). Anteriormente, a “água do solo era acessada por meio de tecnologias de irrigação protetoras e nativas, mas, a partir da inserção de novas tecnologias e da substituição da energia humana ou animal renovável por motores movidos a óleo e bombas elétricas”, tem-se a extração da água numa velocidade muito maior do que a capacidade dos ciclos da natureza em prover o reabastecimento (SHIVA, 2006, p. 26).

Atualmente, a água é objeto de grande pressão econômica, social e ambiental, quer seja em razão da intensidade e aumento de seus múltiplos usos, ou ainda, em razão das alterações no uso da terra, como a ocupação desordenada do solo e poluição hídrica, especialmente em áreas urbanas, das mudanças climáticas e suas consequências no ciclo hidrológico, além da insuficiência de investimentos em infraestrutura hídrica, incluindo construção, manutenção e operação de reservatórios (ANA, 2021, p. 95).

Nesse contexto, vivencia-se uma crise hídrica⁴ de ordem planetária, que é apenas uma faceta da crise ambiental na qual o Planeta está imerso, onde o

³ A compreensão de estresse hídrico, nesta pesquisa, advém do conceito de escassez hídrica física, enquanto a crise hídrica, abarca a escassez hídrica física e econômica (vide nota de rodapé 1).

⁴ Importante lembrar que o conceito de crise hídrica “surgiu para explicar uma situação crescente de escassez de água para o suprimento das diversas demandas humanas em todo o globo” (BOËCHAT,

aquecimento global e as mudanças climáticas são apenas a “face mais visível de uma crise maior, relacionada à atual configuração do modo de produção capitalista” (TELLES; MARQUES, 2015, p. 8), resultando em desmatamentos de margens de rios, em assoreamento de corpos d’água, inundação de grandes áreas para a construção de barragens, drenagens de recursos hídricos⁵ em áreas rurais e urbanas, acumulação de metais pesados em rios e lagos, entre outros (ACSELRAD; MELLO; BEZERRA, 2009, p. 30).

Nesta lógica, vivencia-se uma latente crise na disponibilidade da água, quer seja em relação à sua quantidade ou à sua qualidade, para seus múltiplos usos, conforme destaca Shiva (2006, p. 18-19):

O desmatamento e a mineração destruíram a capacidade das bacias dos rios em reter água. A agricultura monocultora e a silvicultura secaram os ecossistemas. O uso crescente de combustíveis fósseis levou à poluição atmosférica e a mudanças climáticas, responsáveis pelas cheias, ciclones e secas recorrentes. Florestas são represas naturais, conservando água em bacias e liberando-a lentamente sob a forma de riachos e mananciais. A precipitação atmosférica e a precipitação de neve são interceptadas pelos dosséis que protegem o solo e aumentam o potencial de absorção de água dos solos das florestas. Uma parte dessa água evapora de volta para a atmosfera. Se o solo das florestas está coberto com uma manta de folhas e húmus, ele retém e regenera a água. A derrubada das florestas e a agricultura monocultora deixam a água correr e destroem a capacidade de conservação da água dos solos.

Outro fator que gera e potencializa a crise hídrica, tem-se com aumento da população em áreas urbanas demandando grandes volumes de água e produzindo enormes quantidades de resíduos sólidos e líquidos.

Dito isso, torna-se possível analisar a dimensão da crise hídrica, inicialmente a nível global, a partir dos dados trazidos pela Organização Meteorológica Mundial (OMM, 2021, p. 7) ao mencionar que mais de 2 bilhões de pessoas vivem em países sob estresse hídrico e 3,6 bilhões de pessoas enfrentam acesso inadequado à água pelo menos um mês por ano no mundo. Segundo A Organização Meteorológica Mundial, os riscos relacionados à água aumentaram em frequência nos últimos 20 anos: os desastres relacionados a inundações aumentaram 134% e a quantidade e duração das secas 29%.

2021, p. 2), portanto, conforme será demonstrado a seguir, referida escassez deve ser compreendida a partir da “quantidade de água para suprir necessidades diárias, e da qualidade da água disponível para todas as atividades humanas e para a manutenção das funções ecossistêmicas que asseguram o equilíbrio de todos os ambientes do planeta” (BOËCHAT, 2021, p. 2).

⁵ Sobre diferenciação de recursos hídricos e água, cf. item 3.2

De grande relevância a visão geral de desastres e mortes relacionadas à água e ao clima relatados pela Organização Meteorológica Mundial no período de 1970 a 2019: cerca de 70% das mortes nos países em desenvolvimento são associadas a riscos relacionados a esses dois fatores (OMM, 2021, p. 14). Destaca-se o continente africano, por ser a região mais afetada pela variabilidade e mudança climáticas, que registrou um total de 1.695 desastres associados a eventos climáticos e hídricos, resultando em 731.747 mortes. Dentre esses números, as secas foram responsáveis por 16% dos desastres e 95% das mortes, e as inundações 60% e 4%, respectivamente (OMM, 2021, p. 07). Já em 2020, inundações afetaram 7 milhões de pessoas e a exposição e vulnerabilidade a inundações provocaram a morte de outras 1.273. Em países como Mali, Burkina Faso e Níger, a seca afetou um total de 13,4 milhões de pessoas (OMM, 2021, p. 07).

Além do continente africano, também foi possível averiguar dados relacionados à crise hídrica em outros continentes, como o asiático, que registrou 3.454 desastres, sendo, em termos percentuais, 45% associados a inundações e 36% a tempestades. Foram aproximadamente 1 milhão de vidas perdidas, com maiores impactos advindos das tempestades - 72% das vidas perdidas, e das inundações - com 23% (OMM, 2021, p. 08). Particularmente em 2020, na Índia, as inundações foram responsáveis pelo terceiro evento mais mortal do ano, custando 1.922 vidas; na China, causaram a morte de 397 pessoas e afetaram 14,3 milhões de pessoas (OMM, 2021, p. 08).

O continente americano, foi analisado de forma separada. Dados da América do Sul revelam um total de 867 desastres relacionados a eventos hídricos e climáticos, resultando em 57.892 mortes, sendo as inundações responsáveis por 59% dos desastres e 77% das mortes. Os períodos de seca, por sua vez, representaram 7% dos desastres (OMM, 2021, p. 9). Na América do Norte, América Central e Caribe foram registrados 1.977 desastres que resultaram em 74.839 mortes. As inundações foram responsáveis por 31% dos desastres e 16% das mortes, enquanto as secas foram responsáveis por 4% dos desastres (OMM, 2021, p. 10).

E relação ao continente europeu, tem-se um registro de 1.672 desastres e 159.438 mortes relacionados a eventos hídricos e climáticos. Embora as inundações tenham resultado em 38% dos desastres e as tempestades em 32%, as temperaturas extremas se destacaram por causarem 93% das mortes, com

148.109 vidas perdidas ao longo dos 50 anos (OMM, 2021, p. 12). Por fim, a região do sudoeste do Pacífico registrou um total de 1.407 desastres climáticos e hídricos que causaram a perda de 65.391 vidas, sendo as inundações responsáveis por 39% dos desastres e 17% das mortes. Já a seca foi responsável por 4% dos desastres e 2% das mortes (OMM, 2021, p. 11).

Nesse contexto, verifica-se que os riscos globais relacionados à água têm aumentado nos últimos 20 anos, com destaque para os desastres relacionados a inundações – os registros desde 2000 aumentaram 134% em comparação com as duas décadas anteriores, afetando 1,6 bilhão de pessoas em todo o mundo; e os desastres relacionados à seca, neste mesmo período, aumentaram em 29%, afetando 1,43 bilhão de pessoas (OMM, 2021, p. 9). A corroborar com os dados ora elencados, segundo a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, 2021, n.p.) é possível verificar, por sub-regiões, que o nível de estresse hídrico no norte da África é o mais elevado - 109%, em percentuais globais. A Oceania, em contrapartida, tem o menor nível de estresse hídrico, de 3%, e a Europa, de 8,2%.

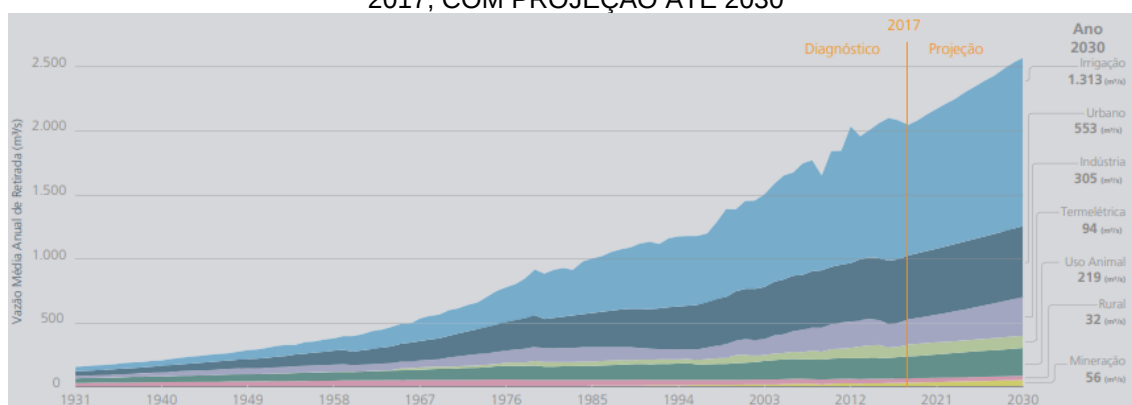
Quanto à perda de armazenamento de água terrestre, ou seja, a soma de toda a água na superfície terrestre e no subsolo, nos últimos 20 anos o mundo perdeu em torno de um centímetro por ano, embora as maiores perdas estejam ocorrendo na Antártida e na Groenlândia (OMM, 2021, p. 15). Ainda, a avaliação da importância da capacidade de armazenamento para aumentar a segurança hídrica nas 400 maiores bacias hidrográficas do mundo identificou que há risco de escassez de água em várias partes da África, bem como na Austrália, no norte da China, na Espanha, no oeste dos EUA e na Índia (GAUPP et al., 2015). Segundo o *World Resources Institute*, ao estabelecer um *ranking* de estresse hídrico para 167 países em 2020, 2030 e 2040, 33 países deverão apresentar estresse hídrico extremamente alto em 2040, sendo grande parte deles localizados no Oriente Médio (MADDOCKS; YOUNG; REIG, 2015, n.p.).

A crise hídrica, além de ser global, também tem alcançado os limites brasileiros. Apesar de ser um dos países com um dos maiores volumes de água do Planeta, a distribuição hídrica é heterogêneo e tem sofrido os impactos das mudanças climáticas e do aumento dos múltiplos usos. Inicialmente, importante mencionar que a maior parte da água doce no Brasil está na Amazônia, cerca de 80%. No entanto, apenas cerca de 5% da população nacional se concentra nessa região. Ao mesmo tempo, grande parte da população e das atividades

econômicas estão nas regiões Sudeste, Nordeste e Sul, detentoras de menor segurança hídrica, seja pela baixa disponibilidade de água, alta demanda ou elevada taxa de poluição (ANA, 2019, p. 11). Em contrapartida, alguns Estados do Nordeste se encontram entre próximo ou até abaixo do limite considerado crítico, e a região Sudeste e Sul possuem o maior número de habitantes (HARTMANN, 2010, p. 86).

Ainda, a “demanda de água no Brasil vem crescendo continuamente ao longo dos anos, com destaque para o abastecimento das cidades, indústria, agricultura e pecuária” (ANA, 2020, p. 46). A retirada de água para irrigação aumentou nas últimas duas décadas e representa mais da metade de retirada e consumo entre os setores econômicos em relação ao ano de 2020⁶. Oportuno mencionar que esse setor tem grande potencial de expansão e continuará liderando o crescimento das retiradas (ANA, 2020, p. 46), conforme projeção elaborada pela Agência Nacional da Água e de Saneamento Básico:

GRÁFICO 1
RETIRADA DE ÁGUA POR SETORES ECONÔMICOS NO BRASIL NO PERÍODO DE 1931 A 2017, COM PROJEÇÃO ATÉ 2030



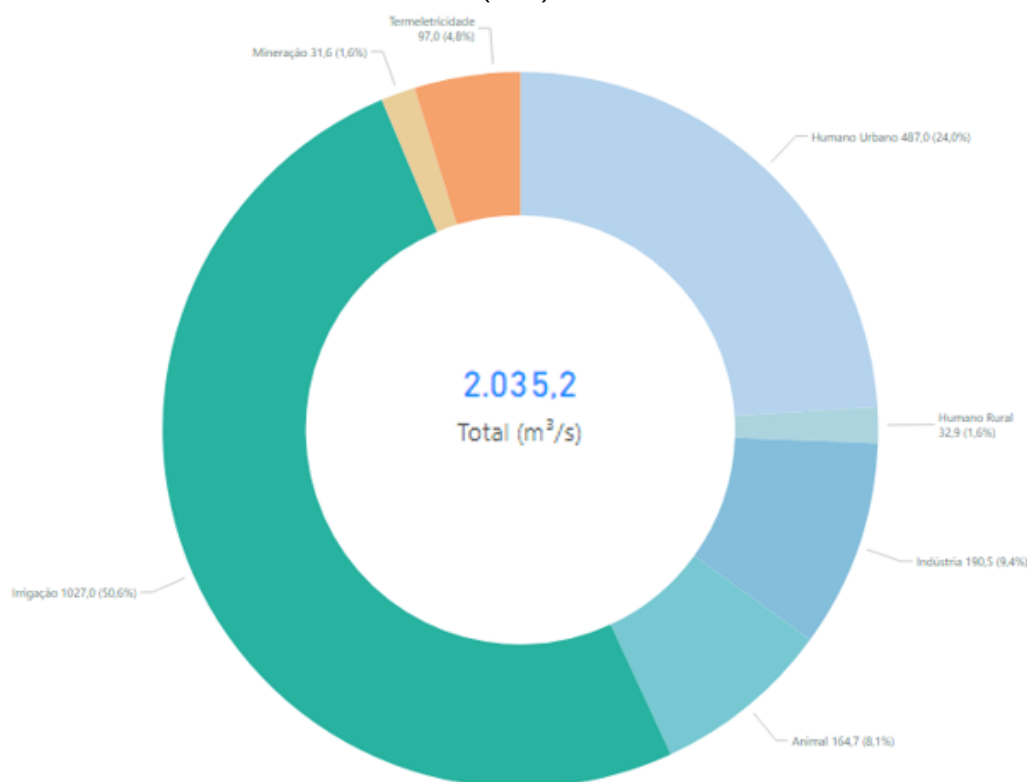
Fonte: ANA, 2019, p. 11.

A complementar, segundo dados levantados pela Agência Nacional da Água e Saneamento Básico, é possível identificar a retirada e o consumo em metros cúbicos por segundo (m³/s) somente em relação ao ano de 2020⁷, nas seguintes proporções:

⁶ A estimativa do uso da água é um desafio, especialmente considerando a escala espacial e temporal. Para isso, a Agência Nacional da Água e Saneamento Básico tem elaborado, anualmente, um Manual de Usos Consuntivos da Água no Brasil, cujo estudo abrange métodos, a construção de bases de dados e a produção, armazenamento e disponibilização de resultados de estimativas de usos consuntivos da água para todos os municípios brasileiros, acompanhando a evolução da malha territorial desde 1931, com projeções das demandas até 2030 (ANA, 2019, p. 7-8).

⁷ Um uso, segundo a Agência Nacional da Água e Saneamento, é considerado consuntivo quando a água retirada é consumida, parcial ou totalmente, no processo a que se destina, não retornando diretamente ao

GRÁFICO 2
USO DA ÁGUA POR SETORES ECONÔMICOS NO BRASIL REFERENTE AO ANO DE 2022
(m³/s)



Fonte: ANA, 2022, n.p.

A partir das informações constante nos Gráficos 1 e 2, é possível verificar que da irrigação decorre o maior uso no Brasil, correspondendo à metade da água retirada no país. Esse “uso corresponde à prática agrícola, que utiliza um conjunto de equipamentos e técnicas para suprir a deficiência total ou parcial de água para as culturas, e varia de acordo com a necessidade de cada cultura, tipo de solo, relevo, clima e equipamentos utilizados” (ANA, 2021, p. 50). Importante mencionar, ainda, que os dados não diferenciam a prática de irrigação na agricultura industrial daquela utilizada em pequenas propriedades de forma comunitária. Barlow e Clarke (2003, p. 10), entretanto, faz essa diferenciação nos seguintes termos:

Para produção de colheita reivindica os 65% a 70% restantes de toda a água usada pelos seres humanos. Enquanto parte deste uso de água destina-se a pequenas propriedades particularmente no terceiro mundo, quantidades crescentes estão sendo usadas pela agricultura

corpo d'água. Segundo a Resolução CNRH nº 232/2022, de 22/03/2022, que aprova o Plano Nacional de Recursos Hídricos 2022-2040, considera usos consuntivos da água no Brasil o abastecimento humano (urbano e rural), o abastecimento animal, a indústria de transformação, a mineração, a termoeletricidade, a irrigação e a evaporação líquida de reservatórios artificiais. Para cada uso são caracterizadas as vazões de retirada (montante captado no corpo hídrico), de consumo (fração da retirada que não retorna ao corpo hídrico) e de retorno (fração da retirada que retorna ao corpo hídrico) (ANA, 2019, p. 8).

industrial que notoriamente usa em excesso e com desperdício. Estas práticas de agricultura corporativa são subsidiadas pelos governos de países industrializados e seus contribuintes, e isso torna-se um desincentivo às operações agrícolas para que sigam as práticas de conservação, como a irrigação de gotejamento ponto grande parte do uso desses 65% de água deve ser realmente considerada industrial pois as fazendas indústrias modernas tem pouca semelhança com as fazendas comunitárias em qualquer parte do mundo.

Normalmente, a irrigação permite uma suplementação do regime de chuvas a viabilizar o cultivo em regiões com escassez mais acentuada (ANA, 2021, p. 50). Atualmente, o país possui 8,5 milhões de hectares equipados para irrigação, 35% destes de fertirrigação com água de reuso e 65% com irrigação de água de mananciais (ANA, 2021, p. 50).

Outro usuário de grande relevância é o setor industrial, incluindo-se a indústria extrativa (mineração), de maior consumo de água no Brasil (ANA, 2021, p. 56), seguida pela indústria de transformação sucroenergética com consumo de 40% da demanda industrial em 2020 (ANA, 2021, p. 56). Na sequência, tem-se o uso animal, os quais representaram 87% da demanda em 2020. Por fim, tem-se o setor de geração de energia hidrelétrica como um importante usuário de água (ANA, 2021, p. 58-59).

Importante mencionar, que os setores de irrigação (setor agroindustrial), uso animal (pecuária) e a matriz energética (hidrelétricas), por consumirem grandes quantidades de água, de modo geral, têm sido causadores de muitos problemas ambientais em razão da poluição difusa gerada por eluvicações acompanhadas de substâncias tóxicas e poluentes de origem agrícola), mas também pelas práticas de derrubada de florestas e queimadas de vegetação nativa que, além de comprometerem diretamente o ciclo hidrológico, contribuem com a emissões globais de gases de efeito estufa (HARTMANN, 2010, 91-92).

Por fim, e em especial, tem-se o abastecimento humano, subdivido em rural, que representa 2%, e o abastecimento urbano, com 25% do total em relação ao ano de 2020 (ANA, 2021, p. 51). Tratando-se do abastecimento urbano, cerca de 57% das cidades onde vivem 153 milhões de habitantes (85% da população urbana) dependem, exclusiva ou predominantemente, de mananciais superficiais, como é o caso de São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Fortaleza e Porto Alegre. Outros 15% da população urbana dependem de mananciais subterrâneos (ANA, 2021, p. 52).

Além dos problemas quantitativos relacionados à disponibilidade de água para a captação e/ou para o consumo, o Brasil vê-se confrontado, em uma

dimensão cada vez maior, como o problema da qualidade da água, posto que se incluem nos números de abastecimento urbano o lançamento de efluentes nos corpos d'água, predominantemente de esgotos domésticos, que indisponibilizam água para outros usos em razão da poluição hídrica (ANA, 2021, p. 52). Segundo o Sistema Nacional de Informações Sobre Saneamento (SNIS), cerca de 175,5 milhões de brasileiros têm acesso à água tratada, enquanto outros 114,6 milhões contam com coleta e tratamento de esgoto em suas residências (IBGE, 2019, n.p.).

Contudo, 41% das cidades brasileiras, que reúnem mais de 102 milhões de habitantes, sofrem com racionamento⁸ ou falta de água, segundo dados da pesquisa MUNIC 2017, divulgada pelo IBGE (2010, n.p.). Perceptível que tais números indicam que ter prestação de serviço de abastecimento de água potável com rede não é sinônimo e nem garantia de fornecimento e/ou disponibilidade de água nas torneiras das residências brasileiras, inclusive, “aproximadamente 35 milhões de pessoas no Brasil vivem sem água tratada e cerca de 100 milhões não têm acesso à coleta de esgoto” (BRASIL, 2022, n.p.). Desse modo, vê-se que o acesso à água não se dá de maneira uniforme a toda a população de um território, importando em um problema no controle e gestão das águas.

Aliás, as falhas descritas na área de serviços de saneamento básico, incluindo o abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, são responsáveis pelas precárias condições higiênicas e, conseqüentemente, pelo surgimento de doenças. Segundo o Ministério da Saúde (MS) estima que entre 65% e 70 % das hospitalizações são devidas a doenças causadas por um sistema falho de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário (HARTMANN, 2010, p. 91). A intensidade da poluição tem variação nas diferentes regiões e entre os setores industriais, em razão das medidas de tratamento da água e esgotamento sanitário adotadas, ficando claro que são as camadas socialmente mais desfavorecidas são as que mais sofrem (HARTMANN, 2010, p. 92).

Não pairam dúvidas que a água exerce papel fundamental para qualquer sociedade, seja para o funcionamento dos ecossistemas, para a saúde ou para

⁸ O racionamento consiste na adoção de medidas de redução ou até interrupção do abastecimento das cidades visando evitar o esgotamento dos mananciais. A Lei nº 11.445/2007 define que em situação crítica de escassez ou contaminação de recursos hídricos que obrigue à adoção de racionamento, declarada pela autoridade gestora de recursos hídricos, o ente regulador poderá adotar mecanismos tarifários de contingência, com objetivo de cobrir custos adicionais decorrentes, garantindo o equilíbrio financeiro da prestação do serviço e a gestão da demanda (BRASIL, 2007, n.p.).

as atividades econômicas. Porém, quando o seu uso é inadequado e/ou ineficiente, gera impactos que afetam sua quantidade e qualidade (VISENTIN; SZIGETHY, 2022, p. 6). Isso se comprova com um recente estudo sobre a recessão dos recursos hídricos entre março e maio de 2021, a região centro-sul sofreu redução de 267 km³ no volume total de água existente em rios, lagos, solo e aquíferos, em relação à média dos últimos 20 anos (LOBO, 2022, n. p.). Segundo o MapBiomas (2021, n.p.), a retração da superfície coberta com água no Brasil foi de 15,7% desde o início dos anos de 1990, caindo de quase 20 milhões de hectares para 16,6 milhões de hectares em 2020. Essa perda de 3,1 milhões de hectares em 30 anos equivale a uma vez e meia a superfície de água de toda região nordeste em 2020.

Em situações de crise hídrica, há agravamento de problemas sociais de soberania alimentar e segurança hídrica, pois comprometem o acesso à terra e aos recursos necessários para a produção de alimento para o consumo (PEIXOTO; SOARES; RIBEIRO, 2022, p. 8), além do “prejuízo ambiental e econômico para populações, afinal, as práticas sociais desenvolvidas nos territórios e todos os usos e sentidos atribuídos ao meio interagem e se conectam materialmente, seja através das águas, do solo ou da atmosfera” (ACSELRAD, 2004, p. 8). Com isso, surgem os campos de conflito pelo acesso à água a partir da sua apropriação e mercantilização, impactando diferentes grupos sociais, à medida que fortalece o acesso desigual ao acesso à água, além de incrementar a degradação ambiental.

1.2 INJUSTIÇA HÍDRICA: DESIGUALDADES E VULNERABILIDADES SOCIOAMBIENTAIS

A globalização econômica, fruto do sistema capitalista de produção, é marcada pela “concentração de riquezas, por processos decisórios pouco democráticos, pela exploração insustentável dos recursos naturais e pelo desrespeito aos direitos humanos e fundamentais das populações” (PORTO; PACHECO; LEROY, 2013, p. 13). Trata-se, portanto, de estrutura de organização social desigual, em que os “benefícios gerados pela produção de mercadorias e de serviços se concentram nas camadas mais altas da sociedade, enquanto os riscos ambientais são repartidos entre as camadas mais baixas” (LEFF, 2006, p. 479).

A deterioração ambiental tem sido uma das causas principais do avanço da pobreza, rural e urbana. Aliás, segundo Leff (2006, p. 477), a “pobreza e destruição ecológica são resultado de uma racionalidade econômica [...] que transferiu os custos ecológicos do crescimento econômico para os países do Terceiro Mundo, e de políticas econômicas que expulsaram os pobres para as zonas ecológicas mais frágeis do planeta”. Nesse sentido, a globalização econômica gera um processo de degradação ambiental e empobrecimento em escala planetária (LEFF, 2006, p. 479), resultando em injustiça ambiental.

Por injustiça ambiental, compreende-se como um “fenômeno da destinação da maior carga dos danos ambientais decorrentes do processo de desenvolvimento a certas comunidades tradicionais, grupos de trabalhadores, grupos raciais discriminados, populações pobres, marginalizadas e vulneráveis” (RAMMÊ, 2013, p. 26). Acselrad (2009, p. 14) define injustiça ambiental como mecanismos que nas sociedades desiguais, do ponto de vista econômico e social, destinam a maior carga dos danos ambientais do desenvolvimento às populações de baixa renda, incluindo-se, segundo o autor, os grupos raciais discriminados, povos étnicos tradicionais e aquelas populações marginalizadas. Desta forma, a injustiça ambiental consiste na “iniquidade na distribuição dos danos ambientais sobre populações de diferentes condições socioeconômicas e pela desigualdade no acesso aos recursos ambientais, reforçando a relação entre riscos ambientais e desigualdades socioeconômicas” (FRACALANZA; JACOB; EÇA, 2013, p. 21).

Na atualidade, as práticas de injustiça ambiental refletem como resultado de “políticas públicas e ações privadas que reproduzem as desigualdades sociais no campo ambiental para os grupos com menor poder de se fazer ouvir e situados em uma escala desigual na estrutura social das decisões e definição das políticas ambientais” (FRACALANZA; JACOB; EÇA, 2013, p. 26). Ainda, abarcam uma grande variedade de questões relacionadas às ameaças ambientais que privam os pobres da liberdade de acesso a recursos para alimentação, saúde, uma vida adequada, educação de qualidade e trabalho decente, e até mesmo os privam de acesso aos principais recursos ambientais como, por exemplo, acesso a água potável (FRACALANZA; JACOB; EÇA, 2013, p. 21).

Neste contexto, centralizando o meio ambiente como elemento de referência para o planejamento das políticas públicas, interessante perceber

como este é colocado à serviço de necessidade e interesses específicos, expressando conflitos e disputas, como aqueles envolvidos na crise hídrica. A propósito, quando se fala dessa justa distribuição de bens sociais e ambientais, deve-se incluir entre estes a água, que é essencial à sadia qualidade de vida, de modo que “sua má distribuição, a negação ou entrave ao acesso a esse bem [...] e o favorecimento de grupos econômicos em detrimento das populações humanas se configuraria, à evidência, em manifestações de injustiça hídrica” (TELLES; MARQUES, 2015, p. 71).

Por esta lógica, a injustiça hídrica surge como uma faceta da injustiça ambiental, em especial ao atual estado de escassez de água no mundo envolvendo tanto as populações do campo quanto as das cidades. Reconhece que esta injustiça hídrica se manifesta na disponibilidade de qualidade e quantidade de água e afeta, essencialmente, a subsistência das populações mais pobres, produzindo efeitos em suas saúdes e vulnerabilidades. Portanto, “as consequências são percebidas no meio ambiente, na capacidade dos ecossistemas de fornecer serviços ambientais e a probabilidade de desastres ambientais” (GUEDES; SILVA; RANGEL, 2019, p. 107).

Em diversas partes do Planeta, o acesso à água é um privilégio da elite, posto que é a camada mais pobre que sofre com sua escassez (RAMMÊ, 2013, p. 40-41). Fracalanza e Freire (2016, p. 471) fortalecem esse posicionamento ao disporem que a desproporcionalidade de acesso à água pela população pode ser vista como um caso de injustiça ambiental, à medida que aqueles grupos socialmente excluídos e de baixa renda sofrem problemas ambientais derivados de acesso de qualidade e quantidade de água para satisfação de suas necessidades básicas (alimentação, higiene pessoal etc.), do que aqueles que mais contribuem consumo desse bem comum.

Esses problemas ambientais vinculados à insustentabilidade em relação à água são fruto da crise hídrica ocasionada pelo aumento dos desastres climáticos (secas e enchentes, por exemplo), como demonstrado acima, ou, ainda, pela degradação ambiental, em especial a “contaminação dos cursos d’água que tornam cada vez mais caro o abastecimento de água potável para a população planetária” (JACOBI; EMPINOTTI; SCHMIDT, 2016, n. p.). Nessa perspectiva, aproximadamente 80% da população mundial sofre sérias ameaças quanto à sua segurança hídrica, seja em razão da disponibilidade de água ou por contaminação (JACOBI; EMPINOTTI; SCHMIDT, 2016, n. p.).

De fato, a urbanização sem um planejamento que respeite o meio ambiente e o avanço dos interesses capitalistas sob o campo e as cidades produziu efeitos deletérios que progressivamente vêm avançando (SOARES; VIANA, 2022, p. 5). A corroborar, dados demonstram a desigualdade de acesso à água as populações, posto que 40% da água do planeta é consumida por apenas 20% da população que vive nos países desenvolvidos e cerca de dois milhões de seres humanos morrem em razão de doenças relacionadas à falta de redes de distribuição de água e saneamento (CAUBET, 2005, p. 37).

A desigualdade no acesso à água no Brasil, em especial, com relação ao serviço de saneamento básico, também fortalecem a desigualdade social, sobretudo das populações pobres. Em geral, as cidades revelam as contradições e desigualdades sociais, com serviços garantidos a classes de maior renda e a precariedade de infraestrutura, falta de água potável, sujeição a inundações as populações em situação de vulnerabilidade social (SOARES; VIANA, 2022, p. 5). A exemplo de desigualdades e vulnerabilidades sociais, quanto ao acesso à água potável nas cidades, o relatório de justiça hídrica e energética de 15 favelas de cinco municípios do Rio de Janeiro, ao realizarem entrevistas nas residências de 1156 famílias (4164 pessoas) entre maio e junho de 2022. Concluíram que o direito à água é historicamente um dos mais negligenciados na favela, já que uma porcentagem considerável da população vem sofrendo com problemas graves de qualidade da água e variabilidade de entrega (VALAMIEL et. al., 2022, n.p.):

Através da nossa pesquisa, vimos que, apesar da maior parte dos entrevistados terem água em suas torneiras, a variabilidade da entrega e sua baixa qualidade fazem com que na prática este direito não esteja sendo plenamente realizado. Pesquisas oficiais, que se dão só pelo dado básico que água chega até o local, falham no alvo. Por isso faltou água para a higiene de tantas pessoas durante a pandemia, até em locais com alto número de reservatórios e bombas d'água, um outro problema, pois impactam nos custos e contas de luz de pessoas já em situação de vulnerabilidade social (VALAMIEL ET. AL., 2022, n.p.).

Dentre os resultados, ficou evidente que o direito ao acesso a água potável não é satisfatoriamente suprido nas favelas, já que 16,9% têm falta de água pelo menos duas vezes por semana e 31,34% usam água de bica não filtrada (VALAMIEL et. al., 2022, n.p.). Mas também foi possível identificar outros problemas como constantes alagamentos e precariedade na prestação de saneamento básico, 74,5% dizem ser comum ver os canos das ruas de sua

comunidade apresentando vazamento, 51,5% das famílias são afetadas por alagamentos quando chove e 80,1% afirmam que o alagamento piorou nos últimos anos, além do descaso da concessionária de saneamento básico quanto a assistência de qualidade (VALAMIEL et. al., 2022, n.p.).

A desigualdade ao acesso à água não se limita ao espaço urbano, também há disputa pela água no campo. No Brasil, desde 2002, a Comissão Pastoral da Terra (CPT) passou a dispor de dados em torno dos conflitos pela água, os quais refletem a expansão de projetos extrativos e do agronegócio, com aumento de litígios por terra, água e território, envolvendo populações tradicionais afetadas e outros segmentos e classes, como aqueles atingidos por barragens, povos indígenas e tradicionais, dentre outros (CPT, 2021, p. 11).

Segundo a Comissão Pastoral da Terra (CPT, 2021, p. 127), foram mapeados ao total de 304 conflitos por água referente ao ano de 2021. Dentre os quais, 30% deles foram provocados por mineradoras internacionais, 19% por setores empresariais, 14% por fazendeiros, 10% pela instalação de hidrelétricas, 9% pelos entes governamentais e 8% pela atuação de garimpeiros. Em relação ao perfil do conflito, 135 deles envolviam disputas por uso e preservação das águas, 127 se relacionavam à construção de obras como açudes e barragens e 40 decorrentes da apropriação privada direta das águas, o cercamento das águas aliado à expropriação do território (CPT, 2021, p. 128).

A questão hídrica no Brasil é grave, sobretudo em face do histórico de secas que assolam especialmente o semiárido e de condutas depredatórias ao meio ambiente decorrentes do sistema de extrativista que investe na exploração da natureza, intensificando o processo de colapso climático e fomentando as desigualdades e vulnerabilidades sociais. Os dados escancaram a violência e os conflitos face à limitação do acesso à água, embora esses exemplos revelem as grandes desigualdades e injustiças relativas ao acesso à água no Brasil, “os conflitos hídricos não devem ser reduzidos aos problemas de escassez e à falta de abastecimento, mas na qualidade das relações sociais que fundam os usos dos recursos naturais” (CÁCERES; RODRIGUES, 2014, p. 25).

De fato, muitos problemas sociais e ambientais ignoram os direitos individuais dos cidadãos como a qualidade de vida e o acesso a bens ambientais básicos, e se alicerçam apenas no crescimento econômico como única forma de alcançar a justiça social (SILVA; RANGEL, 2022, p. 12). É neste o contexto que a injustiça ambiental, incluindo-se a hídrica, “manifesta-se de forma perversa e

negativa para os pobres em relação à liberdade de acesso a recursos para comer, ser saudável, viver no lugar certo, têm educação de alta qualidade e trabalho decente e não têm acesso a recursos como água potável” (SILVA; RANGEL, 2022, p. 12).

Frente a estas desigualdades e propondo ações coletivas ao resistir à exclusão socioambiental, surge o movimento por justiça ambiental, com raízes em movimentos sociais norte-americanos⁹, a partir de uma articulação de cunho social, territorial, ambiental e de direitos civis (MORIM, 2018, n.p.). Compreende-se por justiça ambiental:

Um conjunto de princípios que asseguram que nenhum grupo de pessoas, sejam grupos étnicos, raciais ou de classe, suporte uma parcela desproporcional das consequências ambientais negativas de operações econômicas, de políticas e programas federais, estaduais e locais, bem como resultantes da ausência ou omissão de tais políticas” (HERCULANO, 2002, n.p.).

Esse conjunto de princípios estão voltados à equidade, ao acesso à informação e aos processos democráticos e participativos na definição de usos dos recursos ambientais e de políticas públicas (ACSELRAD, 2009, p. 40-41), inclusive aquelas relacionadas ao abastecimento e tratamento de água. Aliás, na perspectiva da justiça ambiental, o ambiente ecologicamente equilibrado é fator determinante para a subsistência da vida humana (DAROS, 2018, p. 87), por essa razão, propõe-se o direito ao meio ambiente seguro, sadio e produtivo para todos, em todas as suas dimensões ecológicas, físicas construídas, sociais, políticas, estéticas e econômicas (ACSELRAD, 2009, p. 16). Logo, há necessidade de inserção de elementos ditos ambientais em políticas e ações públicas através da “criação de uma estrutura voltada para o tratamento de assuntos relacionados à preservação e acesso aos recursos naturais, ou de

⁹ A “origem da expressão justiça ambiental remonta aos movimentos sociais norte-americanos que, a partir da década de 60, passaram a reivindicar direitos civis às populações afrodescendentes existentes nos EUA, bem como a protestar contra a exposição humana à contaminação tóxica de origem industrial” (RAMMÊ, 2013, p. 13). Ao final da década de 80, ocorreu a “ampliação do movimento abrangendo, além das questões ligadas aos rejeitos químicos, ações em prol de justiça ambiental que buscavam articular a questão ambiental com a defesa dos direitos humanos universais e passaram a incorporar outras formas de discriminação além da racial, como classe social, etnia e gênero” (PORTO, 2004, p. 15). Segundo Rammê, é possível identificar correntes que deram força ao movimento por justiça ambiental em nível internacional, sendo uma advinda do crescimento econômico que implica maiores impactos ao meio ambiente, destacando que o “deslocamento geográfico das fontes de recursos e das áreas de descarte dos resíduos, propondo, portanto, um interesse pelo meio ambiente como fonte de condição para subsistência humana”. E a segunda, seria “uma corrente ecológica de pensamento, que se expande internacionalmente, na exata proporção em que se expande a economia globalizada, aumenta os impactos sobre o meio ambiente e crescem as desigualdades sociais” (RAMMÊ, 2013, p. 24). Portanto, para Brulle e Pellow (2005, p. 296) o alcance do movimento por justiça ambiental a uma dimensão global, consiste que as causas da iniquidade ambiental num mundo globalizado também têm alcance e impactos globais.

mitigação dos efeitos da exploração dos recursos naturais ou do prejuízo causado às populações” (LEFF, 2006, p. 134-135).

A partir da concepção do movimento por justiça ambiental que não deve ser visto apenas do ponto de vista da judicialização dos conflitos e das relações sociais, mas também e sobretudo do ponto de vista da ética, da política, da democracia e dos direitos humanos, propondo uma distribuição de riscos ambientais entre os diversos atores sociais (PORTO; PACHECO; LEROY, 2013, p. 15). Deve-se fortalecer a governança participativa de diversos atores sociais na tomada de decisões relacionadas ao acesso, ocupação e uso dos recursos naturais a partir da elaboração, desenvolvimento, implementação e reforço de políticas, leis e regulações ambientais (PORTO; PACHECO; LEROY, 2013, p. 19).

Dessa maneira, propõe-se uma redistribuição de bens sociais e ambientais, garantindo um mínimo de isonomia entre os Estados e as suas populações (SARLET; FENSTERSEIFER, 2010, p. 37). E por consequência, a justiça hídrica deve não somente à possibilidade de acesso à água, mas também ao direito de participação ou representação nos espaços decisórios e nas definições das regras que garantem esse acesso à água (TADEU; SINISGALLI, 2019, p. 53).

Portanto, a justiça hídrica deve ser compreendida a partir do entendimento das diversas escalas sociais e ambientais que se constituem de acordo com as relações dos sistemas socioecológicos (BUDDS; LINTON, 2018, p. 31), o que se contradiz a injustiça hídrica, não se limitando tão somente ao não acesso – fisicamente - a água, mas também a opressão dos atores sociais na participação de políticas públicas de governança e gestão das águas. A concepção do movimento pela justiça hídrica também propõe a descentralização e gestão coletiva na tomada de decisões relacionadas à gestão e uso da água com a intenção de mudar a distribuição de recursos defendendo a autodeterminação das comunidades tradicionais e a reivindicação dos direitos ambientais (CÁCERES; RODRIGUES, 2014, p. 24):

A água é um recurso natural vital e a sua adequada gestão é uma componente fundamental da política ambiental. Quando as pessoas não têm acesso à água potável no lar, ou à água enquanto recurso produtivo, suas escolhas e liberdades são limitadas pela doença, pobreza e vulnerabilidade. A necessidade de gerir os conflitos pelos usos da água e definir os seus usos prioritários incorpora atores da sociedade civil nas instituições, mas a exclusão do acesso ao recurso

é uma questão observada para inúmeros grupos populacionais em muitas sociedades. É justamente nesse enfoque que se considera importante analisar a governança da água, não compreendendo somente aspectos de gestão, mas também possibilidades de uso de recursos naturais que reflitam a sustentabilidade em sua vertente social. Nesse sentido, a participação de novos atores sociais deveria ser alargada, desde a gestão da água até ao seu uso e apropriação. [...]. A presença crescente de uma pluralidade de atores por meio da ativação do seu potencial de participação legítima, consolida propostas de gestão baseadas na garantia do acesso à informação, e na consolidação de canais abertos para a participação que, por sua vez, são pré-condições básicas para a institucionalização do controle social (JACOBI; EMPINOTTI; SCHMIDT, 2016, n. p.).

Para uma boa governança, a participação e descentralização da gestão são meios de fortalecer e os setores marginalizados da sociedade, reduzindo-se o desequilíbrio do conhecimento e promovendo a tomada de decisão mais equitativas e coerentes, de acordo com as necessidades dos diferentes segmentos da sociedade (JACOBI; EMPINOTTI; SCHMIDT, 2016, n. p.). A partir da participação pública e o acesso à informação e na consolidação de tais espaços e com a promoção de condições simétricas de negociação entre os vários atores do sistema, pode proporcionar a melhoria dos processos de governança da água a mitigarem os efeitos da crise hídrica (JACOBI; EMPINOTTI; SCHMIDT, 2016, n. p.). Já que a “água é uma riqueza pública porque é a base ecológica de toda vida e porque sua sustentabilidade e alocação equitativa dependem da cooperação entre os membros da comunidade” (SHIVA, 2005, p. 40).

Assim, é possível concluir que as pessoas não são afetadas de mesma maneira, grau e intensidade pela crise hídrica, pois situações de vulnerabilidade e risco são assimétricos (ACSELRAD, 2006, p. 3). Assim, a desigualdade tende a aumentar em tempos de crise hídrica, uma vez que são eventos internamente desiguais, onde alguns grupos são naturalmente mais sensíveis e não têm recursos para se proteger (SILVA; RANGEL, 2022, p. 14).

1.3 VALORIZAÇÃO E MERCANTILIZAÇÃO DAS ÁGUAS: POTENCIALIZANDO O ESTADO DE CRISE HÍDRICA

Toda sociedade possui uma forma organizada de produção e distribuição de necessidades básicas da vida (WOOD, 2003, p. 38). Neste caso, para a análise da mercantilização das águas, importante dispor brevemente sobre o sistema capitalista, o qual a maioria das sociedades mundiais se

encontram inseridas, e propunha a criação de novos mercados para satisfazerem suas necessidades.

O capitalismo consiste num sistema que praticamente todos os bens e serviços são produzidos para e obtidos através do mercado (WOOD, 2003, p. 38). Wood (2003, p. 38) menciona que “os trabalhadores não-proprietários que produzem os bens e serviços sobrevivem com a venda da sua força de trabalho, enquanto os capitalistas dependem do mercado para comprar a força de trabalho e os bens de capital”. À medida que a classe superior se apropria diretamente do excedente produzido pelos trabalhadores, tem-se os lucros. Assim, o lucro depende da diferença entre o que os capitalistas pagam aos trabalhadores e o que eles apuram na venda dos produtos e serviços fornecidos pelos trabalhadores e esta relação entre capital e trabalho é mediada pelo mercado (WOOD, 2003, p. 38).

Apesar do dinamismo do sistema capitalista, não é um modo muito eficiente de suprir as necessidades humanas, ainda que não parem dúvidas que gerou progresso técnico e material, mas sua produção não é determinada pelas necessidades da sociedade, mas sim por aquilo que proporciona mais lucro (WOOD, 2003, p. 40). Neste sistema, apenas as mercadorias à venda realmente contam, por consequência, excluindo-se aquilo que é visto como gratuito, como o caso da água, ar, florestas, entre outros (FOSTER; CLARK, 2009, p. 1). Para Marx (2013, p. 97) “a riqueza das sociedades onde reina o modo de produção capitalista aparece como uma enorme coleção de mercadorias”, e para um produto se tornar mercadoria, é preciso que seja transferido a outrem, por meio da troca, a quem vai servir como valor de uso (MARX, 2013, p. 101).

Polanyi (2000, p. 93) define mercadorias como “objetos produzidos para a venda no mercado, e os mercados como contratos entre compradores e vendedores”. Assim, a “concepção de mercadoria oferece um princípio de organização a sociedade, impondo novas dinâmicas de retirada e distribuição de bens, em que tanto a exploração quanto o acesso são mediados pelas leis do mercado” (SOUZA; MACHADO, 2013, p. 560). Segundo esta lógica, a natureza frente às crescentes necessidades de uso, deixa de ser um bem gratuito para ser submetida à lógica do mercado e às regras de produção da mais-valia (LEFF, 2006, p. 57).

Referido sistema transformou a natureza em objeto de apropriação econômica, propondo que a “acumulação e a concentração de capital já não se

baseiam tão-somente na superexploração da natureza e da mão-de-obra barata do Terceiro Mundo, mas, também, em novas estratégias de apropriação capitalista da natureza”, como apropriação gratuita dos bens naturais e dos serviços ambientais (LEFF, 2006, p. 61).

Os primeiros movimentos a delinear a mercantilização da natureza surgem na Inglaterra, com o capitalismo agrícola e sua necessidade de um tratamento individualizado para a terra, inclusive as conversões e os cercamentos¹⁰ (POLANYI, 2000, p. 215):

Aquilo que chamamos terra é um elemento da natureza inexplicavelmente entrelaçado com as instituições do homem. Isolá-la e com ela formar um mercado foi talvez o empreendimento mais fantástico dos nossos ancestrais. Tradicionalmente, a terra e o trabalho não são separados: o trabalho é parte da vida, a terra continua sendo parte da natureza, a vida e a natureza formam um todo articulado. A terra se liga, assim, às organizações de parentesco, vizinhança, profissão e credo - como a tribo e o templo, a aldeia, a guilda e a igreja. Por outro lado, Um Grande Mercado é uma combinação de vida econômica que inclui mercados para os fatores da produção. Uma vez que esses fatores não se distingam dos elementos das instituições humanas, homem e natureza, pode-se ver claramente que a economia de mercado envolve uma sociedade cujas instituições estão subordinadas às exigências do mecanismo de mercado (POLANYI, 2000, p. 214)

Neste grande mercado, como denominado por Polanyi (2000, p. 162), novas e tremendas casualidades da interdependência planetária ganharam corpo, importando em ajustes sob o sistema de mercado através de um mecanismo autorregulador de permuta e troca, sujeitando o homem, sob o nome de mão-de-obra, e a natureza, sob o nome de terra, à oferta e à procura. Assim, foi priorizada a “mercantilização das relações humanas e da terra e, por conseguinte, monetarizando as relações entre ser humano e meio ambiente” (MAMED; LIMA, 2021, p. 375).

¹⁰ O dicionário Aurélio define por “cercamento”, o ato ou efeito de cercar, de construir cerca ou muro em torno de um terreno, sendo sinônimo de “cerco”, que consiste em circundar por meio de cerca. Pois bem, a suscetibilidade dos bens comuns ao cercamentos de mercado, centralizaram-se na Inglaterra, a partir da segunda metade do século XVII, quando as cercas inglesas constituíram o arquétipo da privatização dos recursos de uso coletivo (NUNEZ, 2014, p. 19). Marés (2017, p. 28) discorre que a partir do cercamentos construiu a propriedade privada da terra, segundo ele, foi “quando um único ser humano ganhou o direito individual de cercar a terra (natureza), ganhou também o direito de melhorar a natureza expulsando tudo o que dentro dela fosse inútil: plantas, animais e especialmente gentes”, de modo que a base do desenvolvimento do capitalismo industrial se deu com a expulsão da natureza da sociedade humana. A partir de então, os cercamentos não são apenas apropriações de recursos, mas também ataques contra as comunidades e suas práticas de criação de bens comuns. Atualmente, os cercamentos contemporâneos são tipicamente justificados em termos bastante mundanos – que são um meio necessário para aumentar a produção de riqueza material (OSTROM, 1980, p. 54).

A natureza passa a ser concebida, incluindo as águas, como recurso voltado a expansão do progresso e crescimento econômico (SOUZA; MACHADO, 2013, p. 562), convertendo-se em “objeto de domínio das ciências e da produção, sendo coisificada como objeto de conhecimento e matéria-prima do processo produtivo” (LEFF, 2006, p. 304). Deste ponto de vista, a dinâmica do capitalismo propõem apropriação da natureza e a sua alocação a esfera dos direitos individuais – direito à propriedade -, dispondo de um regime jurídico em que os recursos ambientais passam a ser valorados e valorizados pelas cadeias produtivas e agentes econômicos como ativos ambientais ou capital natural (PACKER, 2015, p. 200).

Neste arranjo do sistema capitalista, justifica-se a crise ambiental não como um resultado da acumulação de capital, e sim como resultado da omissão de atribuição de direitos de propriedade privada e ausência de valores de mercado aos bens comuns (LEFF, 2006, p. 139). Com esse argumento, acentua-se o processo de mercantilização da natureza como forma de responder à crise ambiental, criando-se mecanismos de inclusão dos recursos naturais nas cadeias de produção e consumo que alimentam o sistema capitalista, como a gestão das águas diante de uma crise hídrica no Brasil a partir de propostas de sua mercantilização. Oportuno lembrar que ao longo da história e por todo o mundo, os direitos relacionados à água foram moldados pelos limites dos ecossistemas e pela necessidade das pessoas (SHIVA, 2005, p. 36-37):

A água tem sido tratada tradicionalmente como um direito natural — um direito que nasce da natureza humana, das condições históricas, das necessidades básicas ou de noções de justiça. Os direitos à água como direitos naturais não se originam com o Estado; eles surgem de um dado contexto ecológico da existência humana. Assim como os direitos naturais, os direitos à água são direitos usufrutuários; a água pode ser usada, mas não possuída. As pessoas têm direito à água e aos recursos que a sustentam, como a água. A necessidade da água para a vida é o motivo pelo qual, sob leis costumeiras, o direito à água tem sido aceito como fato natural e social (SHIVA, 2005, p. 36-37)

Logo, a água, que é um recurso natural, imprescindível e insubstituível a todas as formas de vida, também é um negócio promissor para a expansão de capitais (SILVEIRA; SILVA, 2019, p. 343), servindo como matéria-prima para desenvolvimento das forças produtivas. A pressão econômica de grupos empresariais em mercantilizar as águas, ignoram sistematicamente a opção de controle comunitário sobre a água, impondo novos mecanismos de gestão e

gerenciamento como mecanismos para redefinir a água enquanto bem privado (SHIVA, 2005, p. 40).

Nessa perspectiva que a ordem econômica global exige a eliminação de todos os limites ao uso e regulação da água e a criação de mercados para que esse recurso possa ser livremente extraído e comercializado, como um bem privado, por meio de sua mercantilização, como única alternativa para garantir reservas de água para a presente e futuras gerações (SHIVA, 2006, p. 35):

A água tem uma diversidade de valores de uso para os seres humanos, e esse fato pode ser corroborado com relação ao desenvolvimento de relações sociais de produção e troca de mercadorias baseadas na água, inclusive as diferentes formas de venda de água nas ruas para satisfazer as necessidades humanas essenciais que se verificam na maioria das sociedades. No entanto, até que ponto essas formas tão diversificadas de uso da água podem ser analisadas como exemplos de mercantilização em seu sentido mais estrito é uma questão que precisa ser analisada cuidadosamente. Particularmente, o conceito de mercantilização capitalista pressupõe o conceito de propriedade privada, ou seja, o direito dos proprietários privados a trocar seus produtos no mercado. Há uma necessidade de se reter a distinção conceitual entre troca em geral e a forma particular de troca que caracteriza o modo mercantil de produção: a troca generalizada entre proprietários privados, com fins lucrativos, de produtos no mercado. Nesse sentido, as formas de propriedade privada associadas à água, mesmo até hoje, foram, na maioria das vezes e com raras exceções, vinculadas ao direito de uso da água (para uso próprio ou para outros fins, inclusive de natureza produtiva), e não no sentido de trocar a água como uma mercadoria que é propriedade privada e que circula num mercado genuinamente capitalista (CASTRO, 2013, p. 359-360).

Aliás, determinadas condições de uso da água também consistem na apropriação das águas, por exemplo, quando rios são desviados, represas e diques são construídos, mananciais são utilizados privadamente ou, ainda, no caso da mercantilização de água mineral, ou quando é apropriada juntamente com o território que ocupa (SILVEIRA; SILVA, 2019, p. 345-346). Da mesma forma, quando as fontes de água são contaminadas em consequência de atividades industriais ou agroindustriais e impedem seu uso coletivo, isso também deve ser considerado como apropriação privada, pois em todos esses casos, a água trespassa a ser separada de seus territórios. e produziram uma que vai além das atividades originais a que se destinam (SILVEIRA; SILVA, 2019, p. 345-346).

Por esta lógica, a água é mera mercadoria de circulação, apropriada e incluída na produção capitalista, para gerir lucros as grandes corporações, deixando de lado outras necessidades e formas de uso, como a integridade ecológica e atender as diferentes necessidades sociais (FERREIRA, 2020, p. 8).

Ao incrementar os fins lucrativos a serem perseguidos pelo sistema capitalista com a mercantilização, tem-se visto a criação de mecanismos para que a procura pela água supere a sua oferta, tornando-a mais cara e lucrativa e, por conseguinte, agregando-lhe a escassez como resultado lógico para atribuição de um valor econômico (FLORES; MISOCZKY, 2015, p. 2420). A escassez é um requisito necessário para que algo tenha valor de troca e aumente a riqueza privada. Sem a necessária concepção de escassez da água, soluções ou mecanismos baseados no mercado simplesmente não funcionariam (FOSTER; CLARK, 2009, p. 1). Essa escassez surge como “ideia determinante e geradora de um novo modelo global de gestão a ser adotado por todos os países em todas as situações, fortalecendo o entendimento sobre a água como algo a ser mercantilizado” (SIQUEIRA, 2005, p. 40).

Não há dúvidas de que a carência de água, a poluição do ar, a fome mundial, a crescente escassez de combustível e o aquecimento da Terra são realidades globais. Portanto, as tentativas dentro do sistema capitalista de expandir riquezas privadas se volta a explorar a limitação dos recursos (FOSTER; CLARK, 2009, p. 7). A partir da condição de escassez, tem-se proclamada a necessidade de atribuição de valor à água na condição de mercadoria como forma de solução de conflitos, promovendo sua inserção no âmbito das relações privadas como mecanismo de gestão e regulamentação.

Ainda nessa perspectiva, Silveira e Silva (2019, p. 343) afirmam que o discurso da escassez e a estratégia de cobrança pelo seu uso são aplicados como ferramentas disciplinares, visando induzir mudanças no comportamento dos usuários em relação à preservação de atitudes e conservação e uso equilibrado, além de garantir a sustentabilidade financeira dos sistemas de gestão. Aliás, a própria dinâmica de escassez da água se torna um negócio ao associar a criação de valor à necessidade e dispor da apropriação da natureza e sua concepção de bem econômico, como única forma de produzir valor e riqueza social (FLORES; MISOCZKY, 2015, p. 243).

Os efeitos da escassez e do não acesso à água atingem de forma diversa os diferentes segmentos e classes sociais, expondo as contradições de um modelo desigual e combinado (SOUZA; MACHADO, 2018, p. 565). As abordagens sobre gestão e concepções hegemônicas relacionadas à água são tratadas de forma isoladas (FLORES; MISOCZKY, 2015, p. 243), articulando a

formação de riqueza por aqueles que mantêm o monopólio sobre as águas superficiais e subterrâneas.

Porto-Gonçalves (2004, p. 151) afirma que a questão da água não é um problema local, mas manipulado por oligarquias latifundiárias regionais ou por políticos populistas, e neste cenário, segundo o autor os “antigos protagonistas, que durante tanto tempo manejaram a escassez de água intermediando secas e bicas, estão sendo substituídos no controle e gestão desse recurso por novos e outros protagonistas”. Estes, por sua vez, articulam, por meio de políticas ambientais, a gestão da água a partir de sua comercialização como instrumento de solução à crise hídrica.

Por certo que a amplificação da crise hídrica faz confundir falta de acesso à água, fato que acontece com várias populações das periferias urbanas e populações rurais, com sua escassez (ROCHA, 2020, n. p.). Para Rocha (2020, n. p.), o discurso propagado pelos neoliberais sobre este tema não faz referências ao fato de que 70% da água doce no planeta são gastos pelo agronegócio, impondo grandes perdas de volume aos mananciais e culpabilizando apenas o consumidor doméstico, sendo este responsável pelo consumo de 25,6% da água (urbano e rural) em 2022 (vide gráfico 2).

A subordinação da natureza ao capital no campo se expressa na expansão do agronegócio de acordo com o modelo de desenvolvimento agrário-extrativista, responsável pela contaminação dos solos e dos alimentos e afeta diretamente as condições de disponibilidade hídrica para os usos prioritários (LAINÉ, 2012, p. 331). Assim, o debate sobre a água no campo, compõe a questão agrária no Brasil, pois o capital no campo não avança apenas sobre a propriedade da terra, mas também pelos caminhos das águas” (SILVEIRA; SILVA, 2019, p. 345-346).

Ainda, tem-se que o Brasil é um dos principais exportadores de produtos agropecuários¹¹ do mundo e, em consequência, de água virtual, incorporada durante o processo de produção de *commodities* agrícolas ou não agrícolas (industriais) (ALLAN, 2003, p. 05). Água virtual é aquela envolvida no processo produtivo de qualquer bem industrial ou agrícola, ou seja, a água incorporada em *commodities* (BLENINGER; KOTSUKA, 2015, p. 16).

¹¹ O Brasil chegou ao posto de 25º maior exportador mundial de mercadorias em 2021. Dentre as transações globais, tem destaque a exportação de soja (35,3%) (INVESTSP 2022, n.p.)

Assim, não só pela disponibilidade de terras, mas também de águas, o Brasil se tornou um importante provedor de commodities para o mercado internacional. Por ter a maior disponibilidade hídrica do mundo (cerca de 12% das reservas mundiais), o Brasil também é um dos maiores exportadores de água virtual, o que interessa aos países centrais, na medida em que contorna a escassez quantitativa dos países importadores. Ao deslocar a produção agrícola de produtos primários, também são deslocadas a poluição dos mananciais hídricos, a contaminação dos solos e adoecimento dos trabalhadores que manuseiam, diretamente, os agrotóxicos, e assim, os custos insustentáveis da produção agroindustrial são pagos pela periferia do sistema (SILVEIRA; SILVA, 2019, p. 347).

Os países que sofrem com uma crise hídrica, importam produtos que armazenam grande quantidade de água e exportar produtos que conservam menos quantidade, implicando necessariamente em exportação e importação de água em sua forma virtual (GELAIN; ISTAKE, 2015, p. 152). Esta lógica de mercado, impõe uma transformação da concepção, do sentido e da apropriação sobre a água (SOUZA; MACHADO, 2018, p. 566), posto que “água circula não só nos rios, no ar nas massas de ar ou nos mares e correntes marítimos, mas também nos diversos bens têxteis, automóveis, matérias-primas agrícolas e minerais na forma social, enfim, na forma tangível” (PORTO-GONÇALVES, 2006, p. 425). Afinal, como exemplifica Porto-Gonçalves (2006, p. 425), para se produzir um quilo de qualquer grão (soja, milho, feijão) demanda de mil litros de água, e para um quilo de frango, em média consome dois mil litros de água.

E esse é um ciclo infundável, pois, pela lógica do sistema capitalista, qualquer coisa que possa gerar lucro deve ser explorada e regulada pelos mais poderosos (FERREIRA, 2020, p. 6). Imergindo numa guerra mundial envolvendo a água, como coloca Porto-Gonçalves (2006, p. 444) ao discorrer que “a guerra pelo controle e gestão da água vem sendo disputada na Organização Mundial do Comércio [...] onde se decide o novo “código das águas” que quer torná-la uma mercadoria, e, para isso, é preciso primeiro privar os homens e mulheres comuns do acesso a ela”.

Nessa perspectiva, o processo de apropriação da água segue uma lógica de mercantilização acoplada as necessidades econômicas, proporcionando a expansão do cenário de escassez hídrica e da violação do direito à água em esfera local e mundial, incrementando as desigualdades sociais (SOUZA; MACHADO, 2018, p. 564). Salienta Porto-Gonçalves (2006, p. 425) que com isso, a injustiça ambiental se generaliza ainda mais, na medida em que as matérias, ao se deslocarem no sentido geográfico que as relações sociais e de poder determinam, escrevem uma geografia desigual dos proveitos e rejeitos.

Neste contexto de mercantilização, a água está sendo, impiedosamente, considerada objeto de troca e sua mercantilização é mais um incremento no elemento econômico para a produção de lucros. Assim, a ideia de preservação e conservação da água que atualmente são impostas, intensificam a mercantilização da água ao proporem soluções ao problema da escassez a partir do controle de uso pela variação de preços (FERREIRA, 2020, p. 06).

2. MECANISMOS E INSTRUMENTOS DE MERCATILIZAÇÃO DAS ÁGUAS A PARTIR DO NOVO MARCO DO SANEAMENTO BÁSICO

A água tem demandado grande preocupação mundial, pois além de ser um recurso finito, está sofrendo com os altos índices de poluição e contaminação, impactando diretamente no equilíbrio e estabilidade dos ecossistemas e a tornando imprópria ao consumo. Ademais, o acesso a água potável está estritamente vinculado à dignidade da pessoa humana, impondo ao Estado a obrigação de garantir que a população tenha à sua disposição o acesso a uma quantidade mínima de água para a efetividade de um conteúdo mínimo de direito a subsistência humana e promoção da dignidade da pessoa humana (FONTE, 2013, p. 207).

Por outro lado, no que diz respeito a mercantilização da água, o persiste o argumento central de que a água é um recurso escasso e deve ser gerida de forma eficiente (BRITTO; REZENDE, 2017, p. 558). Nessa lógica, a melhor forma de garantir essa eficiência é por meio de uma política de preços adequada e gestores capazes de aplicá-la, no caso empresas privadas (PAIVA; LEITÃO, 2022, p. 113), como, a exemplo, a prestação de serviços público de saneamento básico, promulgada a Lei nº 14.026/2020, que ao atualizar o marco regulatório do saneamento básico, ampliou a abertura à participação privada no setor (BRASIL, 2020, n.p.).

Assim, o presente capítulo, busca contextualizar, num plano histórico normativo, o direito ao acesso à água e a prestação de serviços públicos de saneamento básico no Brasil, adentrando-se, em um segundo momento, a privatização do saneamento básico, como mecanismo de apropriação mercantil da água e a sua inserção como mercadoria na econômica globalizada. Ao final, aborda-se a problemática relativa à gestão do serviço de acesso à água pela iniciativa privada, com uma concepção de moeda de troca e formação de riqueza, afastando-se seu valor social de uso, essencial a manutenção da vida em todas as suas formas, e a universalização do seu acesso.

2.1 ASPECTOS GERAIS SOBRE ABASTECIMENTO DE ÁGUA: O DIREITO AO ACESSO À ÁGUA E A REGULAMENTAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL

No Brasil o abastecimento de água se dá mediante a prestação de serviço público de saneamento básico pelo Poder Público, que tem o dever de “promover estruturas e atuar de forma permanente e sistemática na prestação de serviços direcionados a satisfação concreta de necessidades individuais ou transindividuais, materiais e imateriais, vinculadas diretamente a um direito fundamental” (JUSTEM FILHO, 2014, p. 727).

Portanto, ante a tendência crescente da adoção de políticas neoliberais, tem-se apontado para a intervenção mínima do Estado, transferindo-se a responsabilidade de prestações de serviços essenciais à coletividade às empresas privadas (IHU, 2019), as quais visam lucratividade. Nesta esteira, tem-se deparado com políticas nacionais de mercantilização da água, idolatradas pela máquina econômica capitalista na tentativa de transformar o meio ambiente em mercadoria (SUDRÉ, 2020), posto que a precariedade na prestações de serviços essenciais à saúde e qualidade de vida da coletividade são vistos como falhas do Estado e devem ser resolvidos por meio de concessão às empresas privadas.

Assim, suscitam incertezas quanto à universalização dos serviços de saneamento diante das mudanças regulatórias em curso, especialmente em um cenário de crise hídrica e ampliação de conflitos decorrente dos múltiplos usos da água. Aliás, o acesso à água não pode estar sujeito as regras de mercado, mas à lógica do direito à vida, assim, atribuindo ao Estado a responsabilização pela sua distribuição para a população, como também pela promoção de mecanismos de preservação ambiental e desenvolvimento social (MAIA, 2017, p. 334).

2.1.1 O DIREITO AO ACESSO À ÁGUA E AO SANEAMENTO BÁSICO

A Organização das Nações Unidas, em 2010 com a Resolução nº 64/292, reconheceu internacionalmente o direito à água com *status* de direito humano, sendo essencial para o pleno desfrute da vida e de todos os direitos humanos (ONU, 2010, n.p.)¹². Dentre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável estabelecidos pelos 193 Estados membros da ONU, incluindo o Brasil, foi proposto garantir a disponibilidade e a gestão sustentável da água

¹² Sobre a Resolução nº 64/292, cf. item 3.3.1.

potável¹³ e do saneamento para todos até 2030 (ONU, 2010, n.p.), uma vez que o acesso a água potável está estritamente vinculado à dignidade da pessoa humana e qualquer deliberação com finalidade de delimitar seu acesso traz consequências a outros direitos a ela intrínsecos, tais como os direitos à vida, à saúde e bem-estar (GONÇALVES SILVA, 2015, p. 1).

O direito de acesso à água potável de boa qualidade é essencial para o pleno gozo do direito à vida, implicando a todos o direito à água e ao saneamento economicamente acessíveis, sem qualquer forma de discriminação (BRITO, 2020, p. 4). Neste tocante, a água potável, assim como o direito ao saneamento básico, são necessidades básicas e direitos fundamentais, uma vez que “sem boas condições de potabilidade da água e de saneabilidade das estruturas de esgoto e não contaminação do meio ambiente, certamente que não há as condições mínimas para se falar de direito à saúde, à vida” (CADEMARTORI; CADEMARTORI, 2014, p. 356). Assim, a compreensão da concepção do direito ao acesso à água e ao saneamento básico são fatores de inclusão social e implicam na criação de condições de acesso a um mínimo de água necessária à sobrevivência humana (DAVIES, 2014, p. 103).

A partir disso, tem-se a concepção de real importância do saneamento básico para a qualidade de vida das pessoas. Todavia, não limitando a expressão “saneamento básico” a definição de “água potável e tratamento de esgoto” (DOS REIS NUNES; DIAZ, 2020, p. 2), mas ao conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de prestação de serviço de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas (ANA, 2019, n.p.). A partir de uma concepção ampla, referido serviço público “abrange outras atividades tendentes a prevenir doenças, promover a saúde e a disponibilizar melhor qualidade de vida à população” (VIEGAS, 2005, p. 5) atrelado a garantia do direito fundamental à dignidade humana.

Guerra e Vêras (2021, p. 198) destacam o serviço público de saneamento básico como “um sistema complexo, composto por um ciclo de cadeias que se relacionam, diretamente, com a saúde pública e com o meio

¹³ No âmbito nacional, o Ministério da Saúde, através da Portaria nº 2.914/2011 (BRASIL, 2011, n.p.), considera potável a água utilizada para o consumo humano e cujos parâmetros físico-químicos, microbiológicos e organolépticos atendam ao padrão de potabilidade definido pelo Poder Público e que não ofereça riscos à saúde. Assim, água potável é aquela que se destina à ingestão, preparação de alimentos e à higiene pessoal, conforme dispostos nas Portarias GM/MS Nº 888 (04/05/2021) e nº 2.914 (12/12/2011).

ambiente, e “constitui um serviço público, seja pela sua essencialidade à população, seja pela prestação por meio de infraestruturas de redes, seja pelos impactos diretos que provoca na urbe de determinada municipalidade”. Já o Instituto Trata Brasil compreende por saneamento básico como o “conjunto de medidas que visa preservar ou modificar as condições do meio ambiente com a finalidade de prevenir doenças e promover a saúde, melhorar a qualidade de vida da população e à produtividade do indivíduo e facilitar a atividade econômica” (TRATA BRASIL, 2020, n. p.).

A partir das concepções doutrinárias, tem-se a concepção legal de saneamento básico como um “conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de prestação de serviço de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas (BRASIL, 2007, n.p.)¹⁴.

Delimitando-se o tema de pesquisa, mas não a esgotar sua discussão, o objeto de pesquisa tratará sobre a prestação de serviço público de saneamento básico ao que concerne ao acesso à água, impondo ao Ente titular promover a disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e seus instrumentos de medição, bem como aquelas atividades de reservação, captação, adução e tratamento de água bruta (*in natura*), adução de água e reservação de água tratada¹⁵ (BRASIL. 2007, n.p.). De modo, que para a água chegar ao usuário, é necessário dispor de um “conjunto de tubulações e órgãos acessórios destinados a atender à demanda de água segura para o consumo humano, de forma contínua, em quantidade, qualidade e pressão adequadas” (NOBRE, 2020, n. p.).

Correlacionado ao acesso e tratamento da água, tem-se a prestação de serviços de esgotamento sanitário, que consistem na disponibilização e

¹⁴ Conceituam-se, nos termos da Lei nº 11.445/2007, por (i) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos são os serviços públicos constituídos pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais de coleta, varrição manual e mecanizada, asseio e conservação urbana, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos domiciliares e dos resíduos de limpeza urbana; e (i) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas constituídos pelas atividades, pela infraestrutura e pelas instalações operacionais de drenagem de águas pluviais, transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas, contempladas a limpeza e a fiscalização preventiva das redes (BRASIL. 2007, n.p.).

¹⁵ Compreendendo por água bruta como aquela advinda de uma fonte de abastecimento, antes de receber qualquer tratamento. À medida que à água é submetida aos processos físicos, químicos ou combinação destes, visando atender ao padrão de potabilidade, tem-se a água tratada (BRASIL, 2011, n.p.).

manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias à coleta, ao transporte, ao tratamento e à disposição final adequado do esgoto sanitário, desde as ligações prediais até sua destinação final para reuso ou lançamento a no meio ambiente (BRASIL, 2007, n.p.)

Não se pode entender a necessidade de o Estado garantir a população o direito à vida digna, sem que antes tenha acesso a determinados bens materiais essenciais à saúde e a satisfação das necessidades básicas, como ocorrida com a sua disposição ao acesso a uma quantidade mínima de água para sua subsistência e tratamento dos rejeitos através do esgotamento sanitário. Felipe Fonte (2013, p. 208) menciona que “não será possível qualquer contrato social ou cooperação democrática enquanto o ser humano corre o risco de morrer por falta de alimentos ou de prestações de saúde mínimas necessárias à sua subsistência”, incluindo-se o acesso à água potável e esgotamento sanitário.

Ainda, a universalização do saneamento básico é um princípio norteador de políticas públicas a serem geridas na promoção do princípio constitucional da dignidade humana. Compreende-se pela universalização do acesso ao saneamento básico, como aquele serviço prestado “a todos os cidadãos, indistintamente e independente do poder aquisitivo, sendo a prestação e manutenção dos serviços de saneamento um dever legal tanto dos entes que tenham competência para instituí-los quanto dos efetivos prestadores dos serviços” (SAMPAIO, 2009, p. 671 – 672). O propósito do princípio da universalização do acesso ao saneamento básico consiste na estruturação, extensão e pôr à disposição de toda população brasileira a prestação de saneamento básico, a partir da ampliação progressiva das instalações operacionais de infraestrutura de abastecimento de água ao tratamento e a disposição final adequados dos esgotos sanitários a todos os domicílios brasileiros (BRASIL, 2007, n.p.).

O princípio da universalização decorre da ideia de tornar sua prestação obrigatória a quem dela necessitar (PAIVA; LEITÃO, 2022, p. 120), portanto, priorizado o atendimento das funções essenciais relacionadas à saúde pública, com a “ampliação do acesso dos cidadãos de baixa renda e localidades que não tenham capacidade de pagamento ou escala econômica para cobrir o custo integral dos serviços” (WERNER; HIRT, 2021, p. 5). Compete ao Poder Público estabelecer um conjunto de diretrizes, metas e ações para o alcance de níveis

crescentes dos serviços de saneamento básico no território nacional, propondo à possibilidade de todos os acessarem as ações ou serviços de que necessitam sem barreiras - econômicas, físicas, jurídicas ou culturais - de acesso, ou seja, acesso igual para todos, sem qualquer discriminação ou preconceito (BRASIL, 2019, p. 28).

Assim, na prestação de serviços às coletividades e a garantia do acesso a água, cabe ao Poder Público oferecer mais recursos para os aquelas pessoas que mais precisam, levando em consideração diferenças de gênero, étnico-raciais, de renda e de educação (BRASIL, 2019, p. 28). Portanto, propõem ao Estado promover prestações fáticas para garantir um mínimo de recursos que possa preservar e promover uma vida com dignidade, e, ao mesmo tempo, promover o desenvolvimento pleno das pessoas e da sociedade pela construção de uma sociedade de bem-estar (BITENCOURT NETO, 2010, p.123), reprimindo qualquer conduta que ocasione seu depauperamento.

Ainda que regulamentação do saneamento básico no ordenamento jurídico brasileiro não tem respondido à necessidade de reconhecimento de seu caráter fundamental, porém, sua universalidade, essencialidade e fundamentalidade já o asseguram como tal. Deste modo, fundamental garantir um volume mínimo de água a quem não tem condições de pagamento e implementar instrumentos que fortaleçam o controle social, o planejamento e a capacidade técnica dos gestores públicos (WERNER; HIRT, 2021, p. 5).

Importante lembrar que a água, que é fundamental a manutenção da vida dos ecossistemas e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, é a mesma que mata a sede das pessoas e dos animais, que abastece as casas e as indústrias, que se destinada à agricultura, agropecuária e a produção de energia, resultando em conflitos e concorrência pelos seus usuários. Assim, o acesso à água assume um significado múltiplo, segundo Ayala (2010, p. 322), uma vez que expressa “variedade do conflito entre os interesses relacionados e, de modo interdependente [...] envolvendo aspectos econômicos, proteção da vida, da saúde, do meio ambiente, de dignidade, do acesso aos recursos naturais e de proteção da cultura”, de modo que há necessidade de regulamentação de seu uso através de políticas públicas, a fim de manter as condições qualitativas e quantitativas de acesso à água como na promoção a proteção ambiental e manutenção do ciclo hidrológico.

2.1.2 A REGULAMENTAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL

A percepção da essencialidade na prestação de serviço público de saneamento básico para a manutenção da saúde pública iniciou no século 20, com o movimento sanitário, ao dispor a essencialidade do acesso a água limpa e potável e tratamento dos dejetos dos esgotos para uma vida de qualidade em sociedade, amoldando-se a concepção de caráter fundamental de prestação de serviço de saneamento básico para o desenvolvimento social (DOS REIS NUNES; DIAZ, 2020, p. 8-9). Desde então, são propostos mecanismos entre os titulares responsáveis pela prestação adequada dos serviços de saneamento básico.

O primeiro ato normativo ao dispor especificamente sobre o saneamento básico no Brasil¹⁶, ocorreu ao final da década de 60, quando o país estava em transição do regime ditatorial para a democracia, impulsionamento pelo processo de urbanização (BRASIL, 2009, n.p.). Em 1968 foi implantado, de maneira experimental e formalmente a partir de 1971, o Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANASA), através da utilização de recursos públicos advindos do FGTS, gerenciado pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), e fundos estaduais de água e esgoto (FAEs) (SMIDERLE, 2020, n. p.). Referido Plano alcançou avanços importantes até 1986, quando o fluxo de seus recursos são praticamente interrompido com a extinção do órgão responsável pela sua gestão, o Banco Nacional de Habitação (BNH). Consequentemente, ensejando a extinção do PLANASA em 1991 (COSTA; PIEROBON; SOARES, 2018, p. 347).

¹⁶ No âmbito jurídico, importante mencionar sobre o Código de Águas instituído pelo Decreto nº 24.643/1934, já dispunha sobre o controle e incentivo ao aproveitamento industrial das águas, por consequência dispondo de instrumentos relacionados a dispensação adequada de água, bem como na captação dessa à população, em especial a regular tarifas públicas, todavia, mantendo-se inerte quando a questão do esgotamento sanitário (BRANCO FILHO ET AL. 2021, p. 54). Posteriormente, em 1997, buscando conciliar os múltiplos usos da água, foi promulgada a Lei nº 9.433/1997, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH), que ao dispor da água como recurso natural limitado, dotado de valor econômico e bem de domínio público, dispôs que sua gestão deve proporcionar o uso múltiplo das águas, bem como aprimorou a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos (BRASIL, 1997, n.p.). Além destes, também é possível averiguar disposições jurídica às águas em outros atos normativos, como: o Código de Águas Minerais (Decreto-lei nº 7.841/1945); a Lei 9.605/1998 que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente; a criação da Agência Nacional de Águas com a Lei nº 9.984/2000; o Código Civil (Lei n. 10.406/2002) ao dispor sobre bens públicos e águas pluviais; ainda o Decreto nº 6.514 dispôs sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, incluindo multa àquele que causar poluição hídrica e por fim o Código Florestal com a Lei nº 12.651/2012.

O PLANASA tinha por objetivo a promoção de acesso à rede de água e esgoto em curto período, contudo caracterizado por uma tendência centralizadora, previa a estadualização da prestação dos serviços de saneamento proporcionando a criação das companhias Estaduais de Saneamento Básico – CESB, condicionando os financiamentos à criação destas empresas estaduais e à concessão dos serviços do município a essas companhias (NOHARA; POSTAL JÚNIOR, 2018, p. 393-394). Aquele Plano também propunha incentivar a regionalização da prestação dos serviços de água e esgoto, posto que as CESBs operavam sistemas interligados e adotavam estrutura tarifária única, viabilizando a prestação dos serviços por meio do subsídio cruzado (SMIDERLE, 2020, n. p.).

Na vigência do PLANASA ao final da década de 70, com o advento da Portaria BSB nº 56, de 14 de março de 1977, foi estabelecido o primeiro padrão de potabilidade da água, definindo os limites máximos para as diversas características físicas, químicas e biológicas inerentes à água destinada ao consumo humano (LIBÂNIO, 2008. p. 93). E, em 11 de maio de 1978, foi promulgada a Lei nº 6.528 que tratava sobre as tarifas dos serviços públicos de saneamento básico, estabelecendo a competência do poder executivo, as condições de operação dos serviços públicos de saneamento básico integrados ao Plano Nacional de Saneamento Básico e a fixação de tarifas (BRASIL, 1988, n.p.).

Porém o sistema de saneamento ficou carente de regulação efetiva e de norma regulamentadora. Não suficiente, ao final da década de 80, a Constituição Cidadã promover a inclusão do saneamento básico em seu texto, tão somente delimitou a competência dos Entes Federados na promoção de diretrizes e políticas públicas vinculadas a sua prestação¹⁷, inexistindo maiores diretrizes sobre a política de saneamento básico no âmbito Nacional até a promulgação do Marco de Saneamento Básico, instituído com a Lei nº 11.445/2007.

Referido Marco regulatório foi promulgado em um período de estabilidade econômica, de crescimento do desenvolvimento nacional e

¹⁷ Em seu artigo 21, inciso XX, a Constituição Federal dispôs a competência da União para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos, e no artigo 23, inciso IX, a competência comum dos Entes Federados em promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (BRASIL, 1988, n.p.), ou seja, “a responsabilidade para o investimento é comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, mas a tarefa de prover os serviços de saneamento básico, isto é, de fazer com que tal comodidade chegue à população, é, em regra, exclusiva dos Municípios ou, em casos específicos, realizada em conjunto com Estados” (PAIVA; LEITÃO, 2022, p. 114).

impulsionado por programas de distribuição de renda para aqueles que viviam na linha da miséria e na promoção de políticas públicas pelo governo Lula (COSTA, 2016, n.p.). Tinha como “princípios imprescindíveis a saúde pública, segurança de vida, proteção ao meio ambiente, adequação às particularidades locais, planejamentos de desenvolvimento urbano e regional, e o combate à pobreza”¹⁸ ((DOS REIS NUNES; DIAZ, 2020, p. 2).

O Marco de Saneamento Básico dispôs sobre mecanismos de planejamento e regularização da prestação de serviço público de saneamento básico no âmbito nacional, com avanços no sentido de construir uma política universalista e democrática de acesso ao saneamento básico. Referida norma regulatório marcou um novo ciclo no setor com a reestruturação institucional e retomada dos investimentos no âmbito federal destinado ao saneamento básico, ensejando a instituição do Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANASAB) com a promulgação do Decreto nº 8.141/13¹⁹, abrangendo, além do abastecimento de água potável o esgotamento sanitário, a coleta de lixo e manejo de resíduos sólidos²⁰.

Muito embora a Lei nº 11.445/07 tenha trazido em seu bojo interessantes possibilidades de articulação política para a solução do problema de saneamento básico no Brasil, não conseguiu ser devidamente implementada (NOHARA; POSTAL JÚNIOR, 2018, p. 393-394), supostamente por não suprir seu propósito

¹⁸ A pobreza não pode ser caracterizada apenas pela variável renda, mas também reflete num conjunto de carências, entre elas a indisponibilidade de serviços públicos (BORELLI, 2021, p. 27)

¹⁹ O Plano Nacional de Saneamento Básico foi elaborado entre 2009 e 2011, e submetido à Consulta Pública em 2013, posteriormente, enviado para aprovação à Presidente Dilma, em novembro de 2013 (BRITTO; REZENDE, 2017, p. 562).

²⁰ Sobre a titularidade da prestação de serviços público de saneamento básico, anterior à Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) a participação dos Municípios na prestação de serviços de saneamento era diminuta, pois o financiamento ficava a cargo da União e a operação material, sob responsabilidade dos Estados (NOHARA; POSTAL JÚNIOR, 2018, p. 393). Após, a divisão de competências promovida pela Constituição, salvo em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, quando a sua prestação é compartilhada entre Municípios e Estados, os serviços públicos de saneamento básico são de interesse local, por isso, de competência exclusiva dos Municípios (PAIVA; LEITÃO, 2022, p. 114). Referida titularidade para a prestação deste serviço público, em especial a distribuição de água, foi reforçada pelo Superior Tribunal de Justiça em 06 de março de 2013 com o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2340, dispondo que referida competência seria exercida pelos municípios e Distrito Federal para aqueles casos em que há interesse local, de modo que os “Estados-membros não podem interferir na esfera das relações jurídico-contratuais estabelecidas entre o poder concedente local e a empresa concessionária, ainda que esta esteja sob o controle acionário daquele”, por conseguinte sendo competência dos municípios em promover a distribuição de água potável a população (STJ, 2013, n.p.). Atualmente, referido entendimento restou positivado no art. 8º da Lei nº 11.445/2007 com redação dada pela Lei 14.026/2020, sendo assim, a titularidade dos serviços de saneamento básico é conferida aos municípios e o Distrito Federal quando há interesse local, mas também há possibilidade de seu exercício pelos Estados em conjunto com os municípios quando compartilham efetivamente instalações operacionais integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, desde que, haja interesse comum, portanto, incumbindo aos Estados instituir referidas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas mediante lei complementar (BRASIL, 2020, n.p.).

em garantir a universalização do acesso a todos a população brasileira, não só, mas também influenciado pela necessidade de maiores incentivos financeiros no setor.

Em paralelo a normativa sobre o Saneamento Básico, importante lembrar que a intervenção estatal foi essencial na industrialização brasileira, especialmente, para corrigir falhas de mercado (PINHEIRO; OLIVEIRA FILHO, 1991, p. 1). Porém, com a promulgação da Constituição de 1988, o país estava sendo influenciado pelas “mudanças radicais que vinham ocorrendo no capitalismo, sobretudo na Europa, o surgimento do neoliberalismo era um outro tipo de cenário que as elites brasileiras esperavam para o Brasil naquele período inicial de redemocratização do país” (COSTA, 2016, n. p.), rompendo-se a presença excessiva do Estado na economia.

Desta forma, ante as profundas transformações econômicas, despertou-se interesses estratégicos e econômicos nos serviços públicos de alta rentabilidade, abrindo-se oportunidades de investimentos pela iniciativa privada, conhecida com a era das privatizações no Brasil (WERNER; HIRT, 2021, p. 5), especialmente quando

O processo de neoliberalização [...] que pode ser compreendido como uma tendência historicamente específica, desenvolvida de maneira desigual, híbrida e padronizada de reestruturação regulatória, com o objetivo de promover a mercantilização daqueles bens e serviços antes públicos no arranjo regulatório predominante no Estado de bem-estar social. Neste processo, promovem-se alterações nos marcos legais e institucionais que reconfiguram os serviços e equipamentos públicos como novas fronteiras de acumulação capitalista, adequando-os à reestruturação regulatória disciplinada pelo mercado, o que permite a integração geoeconômica da escala local à acumulação globalizada de capita (WERNER; HIRT, 2021, p. 2).

Com propósito reordenar a posição estratégica do Estado na economia, promover a transferência de atividades exploradas pelo setor público à iniciativa privada e contribuir para a reestruturação econômica do setor público, foram promulgados outros marcos regulatórios que, posteriormente, impactaram no âmbito da prestação dos serviços de saneamento básico (BRASIL, 1997, n.p.). Neste cenário, a Constituição Federal dispôs sobre a concessão e permissão da prestação de serviços públicos, que resultou na Lei das Concessões e ao Programa Nacional de Desestatização (BRASIL, 1997, n.p.). A partir disso, as privatizações se deram com maior ênfase no seguimento de infraestrutura,

transferindo à iniciativa privada aquelas atividades exploradas pelo setor público²¹.

Frisa-se que as privatizações no setor público foram e são articuladas por uma intensa campanha contra as empresas estatais, sob o discurso de que a iniciativa privada proporcionar a melhoria na qualidade dos serviços a baixos preços aos consumidores (BIONDI, 2014, n. p.). Porém, os resultados do processo de privatização ficam *aquém* do que fora alardeado pela propaganda privatizante dos governos, como ocorrido no setor elétrico que resultou em uma paralisa dos investimentos e resultou em uma crise energética (GIAMBIAGI, 2011, p. 186-187) e, agora, em vias de ocorrer no setor de saneamento básico.

Atualmente, diante a precariedade de investimentos financeiros no setor de saneamento básico, o Novo Marco de Saneamento Básico, propôs a abertura para investimentos privados no setor e a ampliação progressiva do acesso de todos os domicílios ocupados ao saneamento básico, almejando alcançar o atendimento de 99% da população com água potável e de 90% da população com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033 (BRASIL, 2020,

²¹ Na vigência do Governo Collor de Melo (Partido Da Reconstrução Nacional (PRN) - 1990 a 1992), as privatizações se deram com maior ênfase no seguimento de infraestrutura com a criação de Programa Nacional de Desestatização que tinha como fundamento reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público e permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada. Continuando a proposta de privatizações, durante o governo do Presidente interino Itamar Franco (Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) - 1992 a 1994), ocorreram 15 novas privatizações de empresas Estatais, mas também a ampliação da participação estrangeira ao possibilitar, com a alteração da Lei 8.031/90, a alienação de 100% das ações das empresas estatais às empresas e pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras, o que até então era limitado à 40% (TELES; DIAS, 2022, p. 57.428). Já o governo Fernando Henrique Cardoso (Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) - 1995 até 2002) ansiado por reformas a proporcionarem o desenvolvimento econômico do Brasil e acompanhado pelo processo de ascensão do neoliberalismo, sob a alegação de não haver outros caminhos possíveis e alicerçando a campanha de desmoralização das estatais e do esgotamento dos recursos do Estado, assim implantando o modelo neoliberal sob tese de que a liberdade total do mercado só seria possível por meio da privatização de setores que eram monopólio do Estado (BIONDI, 2014, n. p.). Assim, se deu a privatização de diversos serviços públicos com a abertura aos investimentos privados, promovendo profundas alterações na economia e obrigando o setor privado a se modernizar para concorrer neste novo ambiente de negócios, ficando seu governo marcado pelas privatizações, quando mais de 70 empresas federais foram privatizadas (COSTA, 2016, n. p.). Já o Governo Lula (Partido dos Trabalhadores (PT) - 2003 até 2011), assumindo a presidência quando a “economia brasileira estava em franco processo de expansão”, ainda que vigente a “estabilidade econômica proporcionada pelo Plano Real e a grande reforma do Estado brasileiro” alicerçando de vez a democracia brasileira, promoveu a privatização das rodovias federais por intermédio do Programa de Concessão de Rodovias Federais e nas Usinas Hidrelétricas de Santo Antônio e Jirau (TELES; DIAS, 2022, p. 57.428). Portanto, ao longo dos Governos Lula juntamente com o Governo Dilma, é possível identificar avanços, em específico no setor de saneamento básico, no sentido de se construir uma política universalista e democrática, porém, também foi possível identificar um movimento através do qual a participação privada e a lógica de mercantilização no saneamento saem fortalecidos, beneficiados pelo acesso aos recursos públicos, decorrentes da disponibilização de recursos do PAC às empresas privadas que detinham concessões de saneamento (BRITTO; REZENDE, 2017, p. 563).

n.p.). Importante esboçar as condições de prestação de serviços no setor a partir do levantamento de dados pelo IBGE, referente ao período de 2000 a 2017:

TABELA 1
MUNICÍPIOS COM SERVIÇO DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA POR REDE GERAL DE DISTRIBUIÇÃO E COM SERVIÇO DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO POR COLETA, SEGUNDO AS GRANDES REGIÕES E AS UNIDADES DA FEDERAÇÃO – PERÍODO: 2000, 2008 E 2017.

Grandes Regiões e Unidades da Federação	Municípios								
	Total			Com serviço de abastecimento de água por rede geral de distribuição			Com serviço de esgotamento sanitário por rede coletora		
	2000	2008	2017	2000	2008	2017	2000	2008	2017
Norte	449	449	450	422	442	443	32	60	73
Nordeste	1 787	1 793	1 794	1 722	1 772	1 781	767	819	945
Sudeste	1 666	1 668	1 668	1 666	1 668	1 668	1 547	1 586	1 609
Sul	1 159	1 188	1 191	1 142	1 185	1 191	451	472	531
Centro-Oeste	446	466	467	439	464	465	80	132	201
Brasil	5 507	5 564	5 570	5 391	5 531	5 548	2 877	3 069	3 359

Fonte: IBGE, 2017, n.p.

Perceptível a precariedade na prestação de serviço público relacionado ao saneamento básico em todas as regiões, principalmente nas regiões Norte e Nordeste, onde apresentam as piores condições de saneamento básico (DOS REIS NUNES; DIAZ, 2020, p. 2). O abastecimento de água por rede de distribuição nos municípios brasileiros apresentou um quadro de evolução durante o período de 2000 a 2017, enquanto o esgotamento sanitário apresenta precariedade em todas as regiões, em especial a norte ao atender, em 2017, menos de 17% do total de municípios, enquanto a região sudeste, supostamente a de maior abrangência e maior índice populacional, atende a 96% dos municípios.

Portanto, os números indicam que ter prestação de serviço de abastecimento de água potável com rede não é sinônimo e nem garantia de fornecimento e/ou disponibilidade de água nas torneiras das residências brasileiras. Apesar de aproximadamente 99% dos municípios brasileiros contarem com abastecimento de água por rede de distribuição e 60% dispor de serviço de esgotamento sanitário por coleta, aproximadamente 35 milhões de pessoas no Brasil vivem sem água tratada e cerca de 100 milhões de pessoas não têm acesso à coleta de esgoto (BRASIL, 2022, p. 52).

Tais dados soam contraditório com o conceito de acesso universal para todos, uma vez que este acesso está vinculado as questões relacionadas ao financiamento e à capacidade de pagamento do usuário. Deste modo, não adianta garantir a disposição de estrutura de saneamento básico a população quando não dispõe de mecanismos socioeconômicos de acesso à água e

esgotamento sanitário a todos. Assim, há de considerar, que para a universalização do saneamento básico, a possibilidade de atender desigualmente os que são desiguais, devendo ser priorizado aqueles que têm maiores necessidades (BRASIL, 2019, p. 28).

E neste contexto, na tentativa de contornar essa situação, o governo brasileiro aprovou e promulgou a Lei nº 14.026/2020 com propósito de privatizar a prestação de serviço de saneamento básico, utilizando-se do discurso que o Estado é falho e persistem necessidades de criação de instrumentos econômicos e jurídicos para o setor, já que a realidade sanitária brasileira continua frágil e deficitária, supostamente, propondo a iniciativa privada promover a garantir a universalização do acesso ao saneamento básico a população brasileiro.

Aliás, com a vigência da Lei nº 14.026/2020, “o governo brasileiro acredita veementemente, que haverá uma maior capacidade de investimento e expansão do setor para locais não abrangidos pelos serviços públicos de acesso à água e saneamento básico” (GADELHA et. al., 2021, p. 4), supostamente, acreditando que irá alcançar a universalização do acesso ao saneamento básico a toda a população brasileira.

Embora ambos os Marcos do Saneamento Básico tenham regulamentado a prestação de saneamento básico, são marcado por incertezas e contradições, em especial, quando o Brasil segue na contramão do Mundo, enquanto outros países estão reestatizando a prestação de serviço de serviço de saneamento, aqui está sendo privatizado, conforme as alterações legislativas a serem analisadas no tópico seguinte.

2.2 DESAFIOS AO ACESSO A ÁGUA: MECANISMOS E INSTRUMENTOS DO NOVO MARCO DO SANEAMENTO BÁSICO QUE FOMENTAM A MERCANTILIZAÇÃO DAS ÁGUAS NO BRASIL

O Marco Regulatório de Saneamento Básico de 2007 foi objeto de alteração de outros atos normativos pelo período de 2007 até 2020²², ao ser parcialmente revogado com a Lei 14.026, popularmente conhecida como Novo

²² A Lei nº 11.445/2007 passou por duas outras alterações legislativas até a promulgação da Lei nº 14.026/20. A primeira se deu com a Medida Provisória nº 844, de 2018 que propôs a criação de Comitê Interministerial de Saneamento Básico, ainda, no mesmo ano foi editada outra Medida Provisória sob nº 868 que dispôs sobre diretrizes nacionais para o saneamento básico.

Marco Regulatório do Saneamento Básico²³. Dentre as principais alterações advindas com o Novo Marco, tem-se a vedação da prestação por contrato de programa pelos municípios com as empresas estatais ou consórcios sem prévio processo licitatório, concomitantemente, a abertura à iniciativa privada e a privatização de empresas estatais que atuam no setor (BRASIL, 2020, n.p.). Não suficiente, dentre os mecanismos de gestão, tem-se a prestação regionalizada através da criação de blocos de municípios, limítrofes ou não, para prestação de serviços de saneamento, bem como a ausência de mecanismos para o acesso àquela população de baixa renda em consequência do fim dos subsídios cruzados e da fixação de novos requisitos a tarifa social (BRASIL, 2020, n.p.).

Contudo, estas alterações introduzidas no Marco de 2007 com objetivo de promover incentivos econômicos privados no setor, segundo Borja (2014, p. 433), “revela tensões e contradições inerentes a um contexto político-ideológico que mantém vínculos profundos com a estrutura de poder e as relações sociais próprias do modelo de produção capitalista”. Contrapondo-se a essencialidade social e ambiental, inerente ao acesso e abastecimento de água a todos os brasileiros, “à medida que permanece a ação hegemônica de grupos econômicos e políticos na definição da ação estatal dificultando a formação de um projeto mais democrático, universalista e inclusivo” (BORJA, 2014, p. 433).

A propósito, a transferência da gestão do Estado para o setor privado, conforme exemplos ocorridos em outros países²⁴, apontam para a desigualdade na prestação dos serviços públicos, aumento de preço e de conflitos pela desigual distribuição do recurso, consequentemente ensejando o não acesso universal a água para consumo humano, o aumento de preços e situações de vulnerabilidade social (VALDOVINOS, 2012, p. 110).

Por certo que a concepção ao direito de acesso a água implica na responsabilização do poder público pela garantia do acesso à água para todos,

²³ Inicialmente, o Projeto de Lei nº 3261/2019, apresentado em 12/06/2019 pelo Senado Federal Tasso Jereissati (PSDB/CE), propôs atualizar o marco legal do saneamento básico e alterar a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 (Lei do Saneamento Básico), para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País. Sua tramitação vigou por menos de um ano entre as Casas Legislativas, com aprovação pela Casa autora com 223 de o total de 258 deputados (BRASIL, 2020, n.p.), e pela casa revisora com 65 do total de 79 senadores presentes (BRASIL, 2020, n.p.), após aprovação foi enviada ao Chefe do Executivo e sancionada em 15 de julho de 2020, com respectiva publicação no Diário Oficial da União em 16 de julho de 2020, quando entrou em vigor.

²⁴ Um típico exemplo é o Chile, com quase 100% de sua água privatizada de forma perpétua (SUDRÉ, 2020, n. p.). Além de tantos outros países, conforme aponta estudos do Instituto Transnacional (TNI), que entre de 2000 a 2019, 312 cidades em 36 países reestatizaram seus serviços de tratamento de água e esgoto, entre elas, Berlim (Alemanha), Paris (França), Buenos Aires (Argentina) e La Paz (Bolívia) (SUDRÉ, 2020, n. p.).

em uma base não-lucrativa (DAVIES, 2014, p. 108), essencial a construção de uma sociedade democrática e participativa. Assim, impõe ao Estado o dever de cumprir ou fazer efetivo o direito à água através da adoção de políticas e medidas tendentes à satisfação desse direito, especialmente quando seu titular, por circunstâncias alheias a seu controle, não puder desfrutá-lo (BERNAL PULIDO, 2015, p. 72), o que não condiz com os atuais mecanismos e diretrizes estabelecidos pelo Novo Marco, conforme a seguir exposto.

2.2.1 MERCADO DO SANEAMENTO: CONCESSÃO E OBRIGATORIEDADE DE ABERTURA DE LICITAÇÃO PRÉVIA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE SANEAMENTO BÁSICO

A titularidade de um serviço público impõem ao ente público a responsabilidade jurídica de efetivamente prestar ou dispor ao usuário determinado serviço público. Referida titularidade enseja em direitos e deveres aos Entes Federados, que podem ser encarregados pela execução de determinado serviço público de forma direta ou transferir a terceiros mediante delegação (MACHADO, 2021, p. 37). Em contraprestação, “o destinatário dos serviços, além de usuário, é titular de direito constitucional, o que dá base para o reconhecimento do princípio do serviço como direito fundamental, vetor interpretativo a ser utilizado no processo de decisão regulatória” (PAIVA; LEITÃO, 2022, p. 120-121).

Nesta entoada, o Marco Saneamento de 2007, ao dispor de execução de serviços de saneamento básico na forma direta, dispunha que os titulares da prestação de referido serviço público poderiam delegar a regulação, a fiscalização e a prestação desses serviços através de contratação de consórcios públicos, ou convênios de cooperação²⁵ entre os Entes Federados, sob gestão associada. A exemplo, o Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico do Sul de Minas Gerais, constituído na forma de pessoa jurídica de direito público interno do tipo de associação pública, composto por dezesseis municípios do sul de Minas Gerais (CISAB SUL, 2013, n.p.)²⁶.

²⁵ Compreende-se por consórcio público aquela associação que tem o propósito de constituir uma nova pessoa jurídica - de direito público ou privado - autônoma em relação aos entes federativos que a constitui (CÂMARA, 2014, p. 498). Já o convênio de cooperação consiste em um contrato de cunho organizacional estabelecendo as partes direitos e obrigações para a realização de um fim comum, sendo todos os recursos destinados ao desempenho de uma atividade de relevância coletiva (CÂMARA, 2014, p. 496).

²⁶ O CISAB SUL tem por objetivo prestar serviços de apoio, regulação e fiscalização dos serviços públicos

Não há inovações quanto a gestão associada de serviços pelo Novo Marco, salvo para ampliar referido rol, a incluir na execução direta, nas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, a prestação de serviços por intermédio de entidade administrativa de qualquer um dos Municípios ou do Estado que integram o complexo regional, visto que a titularidade do serviço é partilhada entre aqueles entes (BRASIL, 2020, n.p.).

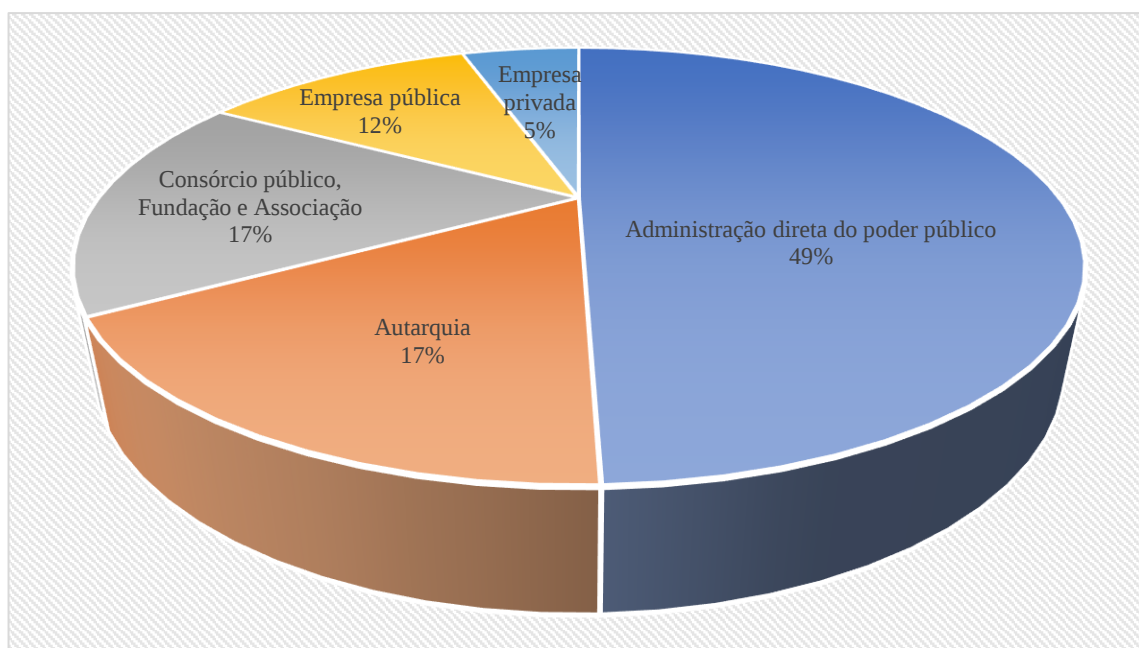
A partir do Marco de 2007, também era possível identificar a execução de serviços de saneamento por terceiros a partir de sua delegação a administração pública indireta (autarquias, fundações e empresas estatais) ou as empresas privadas. A delegação constitui numa espécie de descentralização por colaboração, que “transfere a execução de determinado serviço público a pessoa jurídica de direito privado, previamente existente, conservando o poder público a titularidade do serviço” (DI PIETRO, 2022, p. 891), atrelando-se o serviço de abastecimento ao de esgotamento sanitário a um mesmo prestador (PAIVA; LEITÃO, 2022, p. 115).

Assim, a execução indireta de serviço público de saneamento, anterior ao Novo Marco, não precedida de licitação, sendo possível a autorização mediante contrato de consórcio público ou por convênio de cooperação, proporcionando a entidade da Administração Indireta de outro ente da federação para prestar referido serviço (PAIVA; LEITÃO, 2022, p. 116). Em todo caso, já naquele Marco, ficou vedada a delegação formalizada por convênios, termos de parceria ou outros instrumentos de natureza precária (BRASIL, 2007, n.p.). É importante frisar que referido Marco não impedia a atuação do setor privado no saneamento, as quais já se dava mediante concessão total ou parcial pelo Ente público.

Assim, é possível averiguar a grande aderência pela prestação de serviços de saneamento básico diretamente pelos Entes Estatais, ou ainda, delegado as entidades componentes da administração pública indireta, conforme dados coletados pelo IBGE referente natureza jurídica da entidade prestadora do serviço no ano de 2017:

de saneamento básico. Dentre os municípios que o compõe, tem-se: Boa Esperança, Campo Belo, Campo do Meio, Carmo de Minas, Coqueiral, Córrego Fundo, Dorasópolis, Guapé, Lambari, Nepomuceno, São João Batista do Glória, São Lourenço, Três Pontas, Extrema e Ilícinea (CISAB, 2013, n.p.).

GRÁFICO 3
NATUREZA JURÍDICA DAS ENTIDADES PRESTADORAS DE SERVIÇOS DE SANEAMENTO
BÁSICO NO BRASIL, REFERENTE AO ANO DE 2017.



Fonte: IBGE, 2017, n.p.

Contudo, este cenário sofrerá grandes transformações com a vigência do Novo Marco de 2020, à medida que proíbe a celebração de novos contratos de programa para prestação de serviços de saneamento básico, preservando os vigentes até seu termo final (BRASIL, 2020, n.p.). Deste modo, atualmente, a única forma de execução indireta é pela via da concessão precedida de processo licitatório, não se cogitando sequer dispensa ou inexigibilidade de licitação (PAIVA; LEITÃO, 2022, p. 116).

Consiste que a inovação advinda com o Novo Marco, decorre da obrigatoriedade de abertura de licitação quando respectivos titulares contratarem prestador de serviço de saneamento, e consequente vedação dos contratos de programas e Parcerias Público-Privada²⁷. Como resultado, ocasionará aumento da participação de empresas privadas no setor de saneamento, principalmente quando este é caracterizado como um monopólio natural²⁸ por não comportar

²⁷ A Lei nº 11.079/2004 dispôs sobre a contratação de Parceria Público-Privada (PPP) no âmbito da administração pública quando acrescida de contraprestação pecuniária paga pelo parceiro público ao parceiro privado (BRASIL, 2004, n. p.). Referida concessão se dá mediante a celebração de contrato administrativo de concessão de serviços públicos ou de obras, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado, tratando-se da modalidade de Concessão patrocinada, ou quando o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens, sendo essa a concessão administrativa (BRASIL, 1995, n.p.).

²⁸ Para compreender monopólio no âmbito das estatais de prestação de serviços de saneamento básico, tem-se por “caracterizado a presença de custos fixos elevados em capital específico, como por exemplo, construção e manutenção de reservatórios, estações de tratamento de água e esgoto, redes de distribuição e

ampla competição nem concorrência quando a concessão é realizada pelo poder público (PAIVA; LEITÃO, 2022, p. 4).

Ainda, o Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico, amparado pelo princípio da seleção competitiva do prestador dos serviços (BRASIL, 2020, n.p.), ao estimular a concorrência por celebração de contrato de concessão mediante prévia licitação, também ensejará no aumento gradual da desestatização do setor com o desmonte do Estado na prestação de serviços públicos. Para “justificar a necessidade de privatização, os governos ressaltaram a inexistência de recursos para investir no saneamento básico” (FÉLIX; SANTOS NETO, 2021, p. 485-486), sendo o caso do saneamento que, impulsionada pelas políticas privatistas desde a década de 1990 no Brasil, associou ao Estado a imagem tradicional de pouco eficaz e mau gestor na prestação dos serviços de saneamento, conforme mencionado pelo Senador Tasso Jereissati, ora relator do projeto de Lei nº 3261/2019:

O modelo institucional do setor precisa ser otimizado de modo a superar os graves índices hoje observados no Brasil. Cerca de 35 milhões de brasileiros não têm acesso a água tratada. Metade da população, em torno de 104 milhões de pessoas, não têm acesso aos serviços de coleta de esgoto. Do esgoto coletado, apenas 42% são tratados. São dados graves, que dificultam a melhoria dos índices de desenvolvimento humano (IDH) e trazem sérios prejuízos sociais e econômicos a diversos setores produtivos, retardando o desenvolvimento da nação.

[...]

Considerando a importância da universalização e diante da crise fiscal por que passa o Estado brasileiro, é fundamental criar condições para uma maior participação do capital privado no setor para, em conjunto com o poder público, superar o quadro de notória insuficiência dos serviços de saneamento básico no País. Ampliar a concorrência pelos mercados de saneamento induzirá a melhoria da qualidade dos serviços, com claros benefícios para a população. Contudo, para atrair

coleta e equipamentos [...] além de custos incrementais, os quais envolvem custos de curto prazo, como materiais de tratamento, energia, depreciação de instalações” (TUROLLA; OHIRA, 2005, p. 4). Nesta lógica, a prestação de serviços de saneamento básico “é caracterizado pela presença de custos fixos elevados e reduzido custo marginal, o que é conhecido na literatura econômica como características de mercado para o estabelecimento do que se denominou de Monopólio Natural” (BRANCO; CRUZ, 2021, p. 73), posto que “há a ocorrência de custos fixos majorados, como instalação e manutenção de tubulações, estações de bombeamento e de tratamento; e um custo marginal baixo para ofertar unidades extras do produto” (COSTA DE SOUZA, 2008, p. 45). Assim, as estatais atuam em monopólio natural “porque o alto volume de recursos exigidos para a implantação dos serviços e o tempo de retorno exigem contratos longos e exclusivos (de 20 a 35 anos) para compensar o investimento”(AUGUSTO DE SOUSA, 2022, n. p.), de modo que o “monopólio natural tende a se estabelecer quando uma única firma pode suprir determinado bem para todo um mercado de forma mais eficiente que duas ou mais firmas” (BRANCO; CRUZ, 2021, p. 73). A ocorrência de monopólio natural é considerada falha de mercado e, nesses casos, a regulação agirá para coibir abusos de poder por cobranças indevidas, por má qualidade do serviço ou pela falta de universalização do acesso (PAIVA; LEITÃO, 2022, p. 4).

o capital privado, é necessário ampliar a segurança jurídica e a estabilidade regulatória do setor (BRASIL, 2019, n.p.).

Heller (2021, n. p.) discorre que a administração da economia brasileira privilegia as empresas e não o bem-estar da sociedade, continua, “uma estratégia é sucatear a empresa pública nos períodos que antecedem a privatização, desacreditar, fazer uma campanha na opinião pública apontando que a empresa é ineficiente, gasta muito, não cumpre seu papel”, proporcionando um contexto social que não se opõe ao processo de privatização, o que de fato vem sendo proposto no âmbito do saneamento básico.

A exemplo, tem-se a privatização da Companhia Riograndense de Saneamento (CORSAN), sociedade de economia mista criada em 1966, cujo controle acionário era exercido pelo Estado do Rio Grande do Sul, foi privatizada no final de dezembro de 2022, sendo arrematada pelo Consórcio Aegea, formado pelas empresas Parsan e Sanco, pelo lance de R\$ 4,151 bilhões, pouco acima do preço mínimo de R\$ 4,1 bilhões estipulado pelo governo estadual (Corsan é privatizada em leilão..., 2022, n.p.).

A Estatal atende cerca de dois terços da população do estado nos 317 municípios, com cobertura de 96,9% de acesso à água e de 19,3% de tratamento de esgoto, e lucro líquido de R\$ 350,4 milhões em 2021, porém um ano antes, auferiu lucro no importe de R\$ 1,8 bilhão (Corsan: governo do RS publica edital..., 2022, n.p.). Contudo, não foi suficiente a abster sua privatização, quando ao dispor no edital de leilão “da justificativa da desestatização” menciona que:

Consequentemente, a eficiência operacional e a capacidade de investimentos da CORSAN são fundamentais para a continuidade sustentável de suas atividades e o atendimento das metas de universalização aludidas. Atualmente, a CORSAN, como empresa estatal, não consegue realizar investimentos condizentes com a necessidade do Setor de Saneamento Básico dos municípios onde atua, bastante superior ao investimento realizado nos últimos anos. Assim, a desestatização tem por objetivo reestabelecer a capacidade da empresa de realizar os investimentos setoriais necessários e ampliar a qualidade e cobertura do atendimento aos cidadãos. Com suporte nessas premissas, a desestatização da CORSAN, que deverá compreender a alienação da totalidade da participação do Estado, conforme indicado acima, é realizada no contexto de reestruturação da Companhia, objetivando a elevação na qualidade dos serviços prestados, para que haja o satisfatório cumprimento de metas relacionadas ao desempenho econômico-financeiro e técnico previstas no novo marco legal do setor de saneamento básico, bem como a melhoria da qualidade de vida da população atendida. Com a

desestatização, passará a ser observado, na CORSAN, o mesmo regime jurídico dos demais agentes não estatais do setor, com maior eficiência econômica, operacional e de gestão. Com isso, buscar-se-á aumentar a capacidade financeira e operacional de execução dos vultosos investimentos necessários ao bom funcionamento do Setor de Saneamento Básico e da Companhia (RIO GRANDE DO SUL, 2022, P. 10).

A privatização da Corsan é mais um típico exemplo da articulação política privatista ao dispor que o Estado se torna incompetente e falho e, por consequência, passa a dispor de um trabalho insatisfatório e deficitário à população. Em virtude da situação anterior, propunham à privatização das empresas estatais, motivadas pelo fato que essa seria a forma adequada para lidar com esses serviços, além de, supostamente, à iniciativa privada possuir um arsenal financeiro robusto e com muitos investidores (BRANCO FILHO et al., 2021, p. 60-61). Quando a realidade, pelas empresas privadas, persiste em auferir lucros com a prestação do serviço concedido (FÉLIX; SANTOS NETO, 2021, p. 485)

A concessão dos serviços públicos de abastecimento de água à iniciativa privada é determinante para a consolidação desse modelo mercantilização das águas com a gestão e governança do serviço de abastecimento a população por multinacionais que atuam e monopolizam o setor de saneamento, inclusive delimitando seu acesso a partir da capacidade de pagamento do usuário (PAIVA; LEITÃO, 2022, p. 112). Por certo, conforme exposto no capítulo anterior, a lógica da mercantilização da água, via sua “inserção na circulação de dinheiro e capital, busca transformar esse recurso em *commodity*, gerando dependência a uma política de preços e sendo gradualmente submetida aos processos de financeirização e ao chamado mercado de futuros” (BRUCKMANN, 2011, p. 212), como é o caso do “Mercado do Saneamento”:

A desterritorialização dos mercados financeiros, acompanhada da ampliação da participação privada na prestação dos serviços; o desenvolvimento de uma gestão orientada por uma lógica de negócios ou de mercado, em sintonia com as estratégias para a geração de lucro privado são aspectos comuns nesse período. Os investidores começaram a explorar novas fronteiras para o investimento de capital: “a água surge como uma possível nova fronteira a ser explorada, com o forte potencial de transformar H₂O em dinheiro e ganhos privados” (BRITTO; REZENDE, 2017)

Mercantilizar a água, através da concessão de serviços de saneamento básico, sobrepõe o seu valor econômico ao valor social que lhe é inerente, como

discorre Viegas (2005, p. 3), “é antepor o interesse privado ao interesse público, é dar aos serviço público de abastecimento de água a conotação eminentemente comercial, em que a obtenção de lucro é o objetivo primordial”, negando a população o acesso à água em qualidade e quantidades satisfatórias ao provimento de suas necessidades, consequentemente possibilitando o alcance apenas àqueles que possuem condições econômicas.

Num contexto latino-americano, Félix e Santos Neto (2021, p. 484) discorrem que o abastecimento de água potável e a implementação do sistema de saneamento básico assumem uma nova configuração com a crise estrutural do sistema capitalista a partir da década de 1970. Segundo os autores, o próprio Estado contribuiu para transformar a água em mercadoria, quando a mais-valia capitalizada carecia de novos espaços para investimento (FÉLIX; SANTOS NETO, 2021, p. 484):

O serviço de abastecimento de água nas cidades somente foi alterado na América Latina no decorrer da segunda metade do século XX, quando o Estado assumiu um papel essencial na venda do serviço de abastecimento de água e saneamento básico, cobrando taxas aos usuários para cobrir as despesas com os custos de captação, tratamento e distribuição da água. A luta dos trabalhadores pela elevação do valor de sua força de trabalho obriga o Estado a investir na prestação do serviço de água encanada e no saneamento básico, primeiramente nos grandes centros urbanos industrializados, em que a água vai deixando de ser entregue em carroças e carros de mão por vendedores ambulantes e passando a ser canalizada. Isso é possibilitado pelo excedente apropriado dos trabalhadores (tributos, taxas, impostos etc.) pelo Estado, que passa a investir especialmente nos bairros da burguesia. Não é à toa que até hoje os trabalhadores da periferia do tecido urbano e rural da América Latina continuam sem usufruir desse serviço (FÉLIX; SANTOS NETO, 2021, p. 484).

Nesse processo, os bens da sociedade são mercantilizados para atender às exigências de expansão e acumulação de capitais, e a arrecadação com a cobrança de taxas passa a ser regida pelo preceito do lucro e pela noção da água como uma espécie de *commodity* a ser negociada na Bolsa de Valores (FÉLIX; SANTOS NETO, 2021, p. 484). Como a exemplo no âmbito internacional, em 2020 a bolsa de valores norte-americana lançou o Nasdaq Velez Califórnia Water Index (NQH2O).

Nasquad consiste em um mercado de ações automatizado norte-americano onde estão listada ações de diferentes empresas. Em relação ao NQH2O, a Nasquad informa em sua página eletrônica, que fornece transparência aprimorada e soluções inovadoras de gerenciamento de risco para

indivíduos e entidades que dependem dos mercados de água da Califórnia para alinhar a oferta e a demanda. Segundo aquela, o índice NQH20 é uma ferramenta inovadora para fornecer aos usuários agrícolas, comerciais e municipais de água maior transparência, descoberta de preços e transferência de risco, o que pode ajudar a alinhar com mais eficiência a oferta e a demanda desse recurso vital, além de fornecer uma referência sobre o preço à vista da água no estado da Califórnia.

Ainda, discorre aquela empresa, que os mercados de água envolvem a venda ou arrendamento de uma ampla gama de participações na propriedade da água, garantindo o proprietário o direito de desviar ou bombear água de rios, córregos e bacias subterrâneas, bem como outros direitos inerentes como os direitos comumente negociados como ações em bancos de águas subterrâneas, direitos de armazenamento em reservatórios de superfície e direitos a águas residuais tratadas (NASDAQ, 2022, n. p.).

Não deixando dúvidas que estas medidas neoliberais que consistem em atividade lucrativa as corporações transnacionais e universalizam o processo de transformação das reservas de água do planeta em mercadoria (FÉLIX; SANTOS NETO, 2021, p. 486), ignorando as consequências ambientais e sociais das práticas privadas envoltas no serviço de acesso à água, como a crise hídrica, instigada pela degradação ambiental, e o comprometimento a universalidade e a equidade no atendimento ao acesso à água a população dentro de um cenário de múltiplos usuários.

Aliás, no cenário de concessão de serviços de saneamento básico, também há experiências internacionais que comprovam a ineficiência da adoção do modelo privatista, como ocorrido no Reino Unido, sendo privatizado desde 1989, gerando cerca de 57 bilhões de libras em dividendos aos acionistas até 2019 (BRANCO FILHO et al., 2021, p. 56). Entretanto, apesar de expressivo volume de recursos, o sistema é considerado ineficiente diante do elevado índice de desperdício de água e de lançamento de esgoto bruto nas tubulações pluviais (SILVA; FEITOSA; SOARES, 2022, p. 18), no qual as perdas chegam a 3 bilhões de litro por dia. Só em 2019, as empresas de saneamento inglesas despejaram esgoto sem tratamento em média 200 mil vezes ao dia diretamente nos rios (BRANCO FILHO et al., 2021, p. 56). Outro exemplo é os Estados Unidos, ainda que maior parte da gestão esteja nas mãos dos Estados (87%), tem-se estudos que tarifas de 12 cidades americanas aumentaram 80%, em média, entre os

anos de 2010 e 2018, a um custo de 4% da renda mensal de um cidadão americano (NOVELLI, 2020, n. p.).

E não diferente, tem-se os exemplos no cenário nacional, como a capital Amazonense que em duas décadas de privatização dos serviços de saneamento básico, apenas 21,95% do esgoto é coletado na capital amazonense, e apenas 24,14% desse percentual é tratado (TRATA BRASIL, 2021, n.p.), enquanto 27% da população não tem acesso à água (TAJRA; SOBRINHO, 2020)²⁹. Outro exemplo é o estado de Tocantins, segundo estudo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) realizado em 2019, apenas 36,6% da população do estado tem acesso à rede de esgoto (TAJRA; SOBRINHO, 2020)³⁰, contudo ainda quase 70% dos tocantinenses vivem sem os serviços de saneamento básico.

Por certo que a necessidade de contratação via licitação para a prestação de referidos serviços públicos, decorre de pressão de empresas privadas, que buscam a incrementação de novos mercados, especialmente quando o fornecimento de água e esgotamento sanitário fazem parte dos monopólios naturais³¹ e não comportam ampla competição nem concorrência quando a concessão é feita pelo poder público (SILVA; FEITOSA; SOARES, 2022, p. 4).

Mas também há forte incentivo à concessão à iniciativa privada por instituições financeiras como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, que se tornou mediador entre a União e os Estados ao propor o formato de negócio e organizar os leilões dos blocos da concessão regionalizada dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário (SILVA; FEITOSA; SOARES, 2022, p. 14), não suficiente, mantém carteira de crédito específica para à infraestrutura do saneamento. Em contrapartida as empresas públicas possuem recursos públicos oriundo das tarifas cobradas pela própria prestação do serviço de saneamento (SILVA; FEITOSA; SOARES, 2022,

²⁹ A atual responsável pelos serviços de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto na capital amazonense, é a concessionária Águas de Manaus, componente do grupo da AEGEA Saneamento, que é líder no setor privado de saneamento básico no Brasil (ÁGUAS DE MANAUS, 2022, n.p.).

³⁰ A BRK Ambiental começou a atuar em 2017 no Tocantins, mas outros grupos privados já atuavam no estado desde 2011 (BRK, 2022, n.p.).

³¹ Importante mencionar que por monopólios naturais consistem em falha de mercado quando determinados setores necessitam de monopólio em face do tipo de operação, do tempo e do alto investimento da empresa, que precisa trabalhar em economia de escala e, nesses casos, a regulação agirá para coibir abusos de poder por cobranças indevidas, por má qualidade do serviço ou pela falta de universalização do acesso (SILVA; FEITOSA; SOARES, 2022, p. 4).

p. 5), o que torna perceptível o desequilíbrio e a desproporcionalidade das bases competitivas que irão concorrer à prestação de referido serviço público.

Desta forma, a concessão à iniciativa privada da prestação de serviços de abastecimento à água consistem em transformação da água em mercadoria e na criação de novos mercados (VIEGAS, 2005, p. 5), como recentemente apresentado pela empresa BRK Ambiental, dentre as empresas líder no mercado brasileiro e com investimentos em mais de 100 municípios do país, em novembro de 2022 anunciou no BTG Pactual (BPAC11), maior banco de investimentos da América Latina, a primeira emissão de debênture azul do setor privado no Brasil, no valor de R\$ 1,95 bilhão e com prazo de 20 anos (BRK, 2022, n.p.).

Segundo aquela empresa, “a emissão inédita vai beneficiar projeto de saneamento básico na região metropolitana de Maceió, capital de Alagoas” (BRK, 2022, n.p.). Para a Companhia privada, “as debêntures azuis, ou *blue bonds*, são papéis de dívida emitidos especificamente para financiar projetos com benefícios ambientais ligados à preservação de recursos hídricos”, que “serão utilizados para pagamento da outorga necessária à universalização dos serviços de saneamento na Região Metropolitana de Maceió, incluindo a capital e mais 12 cidades” (BRK, 2022, n.p.).

E é dentro desta lógica, que se solidifica a apropriação das águas no mercado globalizado, enquanto a precificação da água exacerba a desigualdade global existentes ao acesso a esse recurso, pondo em questão os preços e como eles afetam acesso equitativo e universal as fontes de água (BARLOW; CLARKE, 2003, p. 108). Aliás, a privatização do abastecimento de água irá atender propósitos comerciais e interesses específicos e individuais de empresas que atuam na exploração e mercantilização dos recursos naturais sob a perspectiva de lucro, não suficiente, a privilegiar aqueles setores econômicos que demandam maior uso das águas para proverem suas atividades, como é o caso da irrigação e da agropecuária.

Para Calisto e Alves (2020, n. p.) a “abertura para a entrada de multinacionais estrangeiras na ampliação da malha de infraestrutura de saneamento não passa de um ardil para entregar completamente o sistema público de distribuição e exploração dos mananciais de água doce que abastecem os municípios brasileiros”. Pois, a concessão dos serviços de abastecimento de água à iniciativa privada refletirá diretamente na privatização

de grandes bacias e sub-bacias hidrográficas brasileiras, dentre elas a do Rio São Francisco, do Tocantins-Araguaia, do Parnaíba e outras, as quais passarão a domínio de grandes empresas privadas (CALISTO, 2020, n. p.).

Nesse cenário, a privatização da água vai servir para acentuar o aprofundamento das desigualdades sociais e o crescimento da miséria da classe trabalhadora, pois os capitalistas não pretendem recuar em sua ânsia para expropriar as riquezas naturais da América Latina mediante o saque, a espoliação e o roubo das riquezas produzidas pelos trabalhadores. A privatização dos mananciais de água acentuará ainda mais o processo de expropriação das riquezas naturais pertencentes às comunidades indígenas, ribeirinhas, quilombolas e camponesas (FÉLIX; SANTOS NETO, 2021, p.487).

Assim, o mercados do saneamento importará na hegemonia no controle das águas superficiais e subterrâneas, atentando-se a delimitar e destinar o seu uso àquelas atividades de maior poderio econômico, as quais terão maiores condições financeiras a arcar com os custos, enquanto a população vulnerável sofrerá pela precariedade e decadência da prestação do serviço de saneamento.

2.2.2 INCONGRUÊNCIA DOS INSTRUMENTOS SOCIOECONÔMICOS DO NOVO MARCO A PROMOVEREM A UNIVERSALIZAÇÃO DO ABASTECIMENTO DE ÁGUA

Em suas alterações, o Novo Marco incentivou a prestação regionalizada através da criação de blocos de municípios e dispôs sobre a necessidade de celebração de contrato de concessão na prestação de serviços públicos de saneamento básico, mediante prévia licitação, vedando a celebração de contrato de programa, convênio, termo de parceria ou outros instrumentos de natureza precária, rompendo-se a lógica de cooperação entre entes públicos, apoiada na Constituição Federal e na Lei de Consórcios, que praticamente anulam o papel das Companhias Estaduais de Água e Esgoto (SILVA; FEITOSA; SOARES, 2022, p. 4). Ainda, referida alteração cessa a dinâmica dos subsídios cruzados, que incorporava o princípio da solidariedade entre municípios superavitários e deficitários do sistema de água e esgoto, impactando diretamente sobre a tarifa social, que, não suficiente, também foi alterada e remodelada³².

³² Dentre as mudanças a impactarem a dinâmica do acesso a água a partir da prestação de serviços públicos de saneamento básico com o novo marco, é possível identificar mudança profunda das atribuições da ANA no âmbito da regulação, incluindo o saneamento em sua competência, bem como a imposição de formato de “regionalização” por blocos de municípios integrados ao sistema de águas e saneamento (BRASIL, 2020,

Por certo que o novo marco do saneamento representa o reavivamento de um processo emblemático de desconstrução do Estado brasileiro que ataca especificamente os serviços públicos (SILVA; FEITOSA; SOARES, 2022, p. 8), como é o caso do abastecimento de água, ensejando profundas transformações na universalização ao acesso à água frente a lógica de sua mercantilização. Pois, os serviços públicos que demandam grandes custos de operação e necessitam de elevados investimentos são dependentes, na maioria das vezes, de políticas de subsídios como ferramenta de financiamento (REI; CARNEIRO, 2021, p. 131).

Dentre os mecanismos que, supostamente, viabilizarão o processo de universalização dos serviços de abastecimento de água, o Novo Marco estabeleceu a possibilidade de criação de blocos de municípios para a prestação regionalizada dos serviços de saneamento básico. Consiste em modalidade de prestação integrada de um ou mais componentes dos serviços públicos de saneamento básico em determinada região cujo território abranja mais de um Município, podendo ser estruturada em região metropolitana, unidade regional de saneamento básico ou bloco de referência (BRASIL, 2020, n.p.).

Porém, a prestação regionalizada contrapõe à lógica do lucro à garantia da universalização dos serviços de saneamento básico com a exclusão da população vulnerável ao acesso ao serviço essencial a uma vida digna. Pois a partir do incentivo à livre concorrência e competitividade rompe o propósito de cooperação quando se depara com blocos de municípios rentáveis daqueles municípios que não se mostram tão rentáveis e demandam altos investimentos para a viabilização do acesso. Como ocorrido na concessão de referido serviço no estado do Rio de Janeiro, onde as regiões menos rentáveis e que necessitam de maiores investimentos não obtiveram propostas de arrematação (SILVA; FEITOSA; SOARES, 2022, p. 17).

Por sua vez, Alagoas também enfrentou o mesmo problema da capital fluminense, à medida que o projeto de concessão dos serviços de distribuição de água, coleta e tratamento de esgoto foram realizados em 3 blocos. O bloco A foi arrematado pela BK Ambiental, sendo a cereja do bolo por abranger a região metropolitana de Maceió, capital do estado de Alagoas, incluindo 13 municípios,

n.p.). Porém, o governo eleito recentemente, mediante a Medida Provisória nº 1.154, de 2023, procedeu com a alteração do artigo 3º da Lei nº 9.984/2000, que instituiu a ANA, retirando a competência de instituir normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico desta agência (BRASIL, 2023, n.p.).

atendendo 1,4 milhão de pessoas, o que corresponde a 44% da população do estado, foi o primeiro a ser leiloado em setembro de 2020 pelo lance de R\$ 2 bilhões (BNDES, 2021, n.p.). Enquanto o bloco B, construído por 37 municípios nas regiões do Agreste e Sertão e o bloco C abrangendo 27 cidades na Zona da Mata e Litoral, foram arrematados um ano depois em razão de ausência de interessados à época (CASAL, 2021, n.p.).

Este é o retrato de que as grandes corporações e o capital financeiro somente arrecadarão a prestação de serviço de saneamento nas regiões onde não precisem investir altos recursos em infraestrutura, bem como já existam número de usuários significativos. Posto que as “empresas não irão operacionalizar investimentos em bairros populares, quando estão exclusivamente interessadas no lucro e não na promoção de uma vida digna para os consumidores em situação de maior vulnerabilidade”, muito menos na instalação de rede de saneamento básico a prevenir doenças, epidemias e pandemias (FÉLIX; SANTOS NETO, 2021, p.487).

Por outro lado, os serviços de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira³³ assegurada mediante remuneração tarifária, sempre que possível, ou não-tarifária para os usuários e localidades que não tenham capacidade de pagamento (BRASIL, 2019, p. 124). Essa sustentabilidade depende da capacidade de pagamento da população atendida, do tamanho do déficit de atendimento a ser superado, do prazo dos investimentos a serem feitos para superar esse déficit e da eficiência dos prestadores de serviços (REI; CARNEIRO, 2021, p. 133).

Porquanto, o sistema de cobrança e a composição das tarifas pela prestação de serviços de saneamento básico³⁴ em específico ao valor da tarifa relativa ao serviço de abastecimento de água potável, tem-se também que o uso

³³ A comprovação de capacidade econômico-financeira é requisito indispensável para a celebração de termos aditivos para a incorporação das metas de universalização aos respectivos contratos de prestação de serviços públicos de abastecimento de água potável ou de esgotamento sanitário. Referido requisito diz respeito à necessidade de os prestadores disporem de estrutura de remuneração e a sistemática contratual proporcionando a exploração dos serviços por uma determinada retribuição que garanta, o desempenho contínuo da atividade, a acessibilidade dos serviços pelos usuários finais e o retorno financeiro aos investidores (BRASIL, 2021, n.p.). Segundo o Decreto nº 10.710, de 31 de maio de 2021, ao dispor sobre a capacidade econômico-financeira, discorre que sua comprovação tem por objetivo assegurar que os prestadores de serviços públicos de abastecimento de água potável ou de esgotamento sanitário tenham capacidade para cumprir as metas de universalização.

³⁴ Ressalta-se, que segundo a norma vigente, para a cobrança do abastecimento de água e esgotamento sanitário poderão ser estabelecidos taxas, tarifas e outros preços públicos, para cada um dos serviços ou para ambos conjuntamente (BRASIL, 2020, n.p.)

do recurso hídrico influencia diretamente no valor a ser cobrado do usuário³⁵, como por exemplo, a ensejar aumento de valor em períodos de estiagem. Nesse aspecto, Heinen (2022, p. 2467) discorre que também deve ser agregado "custo social da água, ligado ao valor da igualdade material ou solidariedade social":

Esse vetor pode estar relacionado, no mínimo, a duas perspectivas: Subsidiar o pagamento pelo serviço prestado a pessoas vulneráveis econômica ou socialmente e Equilibrar os custos do serviço em relação ao consumo real. Imagine que o custo total da dispensação de água e do tratamento de esgotamento sanitário seja ressarcido por 70% de consumidores domésticos, mas estes somente consomem, por hipótese, 15% dos recursos. Ademais, para deixar nosso exemplo ainda mais expressivo, imagine que a gama de consumidores domésticos tenha, no ano, poupado cinco vezes mais do que os consumidores industriais, sem que esse ato seja "premiado" pelo preço da tarifa paga. Em outras palavras, a tarifa pode ser um vetor para corrigir e equilibrar esta distorção (HEINEN, 2022, p. 2467).

Ou seja, deve ter uma definição de tarifas adequadas à capacidade de pagamento, de forma que os usuários com melhores condições socioeconômicas assumam uma maior parcela dos custos necessários à manutenção e ampliação da cobertura dos serviços, garantindo, portanto, o equilíbrio econômico-financeiro da concessionária e a modicidade tarifária dos usuários com acesso aos serviços (REI; CARNEIRO, 2021, p. 133).

Consiste que a prestação regionalizada com a concessão do serviço mediante prévia licitação, implicarão em reflexos a outros instrumento socioeconômico de política públicas capazes de garantir a universalização do acesso ao saneamento básico, como o fim dos subsídios cruzados pautado em um modelo solidário e redistributivo, e a tarifa social (SILVA; FEITOSA; SOARES, 2022, p. 18). A utilização de subsídios cruzados propõe que uma companhia atenda a vários municípios dentro do seu Estado com uma estrutura tarifária que varia de acordo com as condições socioeconômicas dos usuários, ou seja, permite obter uma tarifa diferenciada para as populações pobres diante de arrecadação daquelas camadas de população de municípios com maior arrecadação (BRANCO; CRUZ, 2021, p. 74)³⁶.

³⁵ No custeio do esgotamento sanitário, além do componente natural de contraprestação pelo serviço prestado, tem-se também um valor pelo "custo social ambiental" (*environmental cost*), decorrente do princípio do poluidor-pagador (HEINEN, 2022, p. 2467).

³⁶ Frisa-se que subsídios podem ser de origem tarifárias, quando integrarem a estrutura tarifária, fiscais, quando decorrerem da alocação de recursos orçamentários, inclusive por meio de subvenções; e internos a cada titular ou entre titulares, nas hipóteses de prestação regionalizada. No caso em tela, para compreensão da mercantilização da água a partir de mecanismos de criados pelo Novo Marco, será estudado os subsídios tarifários pagos por determinadas classes ou categorias de usuários, portanto colaciona-se o conceito daqueles com origem fiscal que são provenientes de recursos orçamentários dos entes públicos,

Para garantir a viabilidade financeira das concessionárias, o prestador de serviço poderia adotar uma tarifa única que incidirá sobre todas as localidades assistidas, a ser fixada de acordo com a faixa de consumo e calculadas de maneira a propiciar a prestação do serviço para as populações com menor capacidade de pagamento (OLIVEIRA; MACEDO, 2018, p. 8), para tanto, observando-se a sustentabilidade e o equilíbrio econômico-financeiro e a modicidade tarifária a garantir a equidade e eficiência na prestação do serviço (DI PIETRO, 2013, p. 248). Assim, o ente estatal prestador de serviço podia adequar o atendimento dos usuários de menor renda a partir da capacidade de pagamento dos consumidores, não suficiente a promover a eficiência do serviço público como também a promoção da preservação ambiental.

À medida que a nova lei proíbe os chamados contratos de programa para prestação dos serviços públicos de abastecimento de água, finda a parceria realizada diretamente com as empresas estatais via subsídios cruzados, tornando-se acessível o serviço de saneamento básico apenas a partir da capacidade de pagamento dos usuários.

Outro instrumento socioeconômico afetado pelas alterações do Novo Marco, foi o instrumento tarifário no serviço de saneamento básico que reduz as tarifas da população de baixa renda de forma a promover política social por todos os estratos da população, denominada Tarifa Social³⁷ (REI; CARNEIRO, 2021, p. 133). A tarifa social pode ser “compreendida como instrumento inclusivo de acesso à água para consumo humano aos segmentos sociais de menor renda, garantindo o atendimento às necessidades básicas da população” (PAZ, 2021, n.p.) e propõem garantir o equilíbrio econômico e financeiro dos operadores concomitantemente assegurando a modicidade tarifária e acessibilidade econômica das famílias em situação de vulnerabilidade (SILVA, 2021, n.p.).

Assim, a viabilizar e promover o acesso da população de baixa renda aos serviços de utilidade pública, a Tarifa Social constitui como uma das mais importantes ferramentas para criação de políticas públicas no âmbito das políticas tarifárias (REI; CARNEIRO, 2021, p. 133). Para tanto, sendo

independentemente de sua fonte de arrecadação, sendo também denominados subvenções ou subsídios públicos (REI; CARNEIRO, 2021, p. 132).

³⁷ Anterior ao Novo Marco, o deputado Felipe Rigoni (PSB-ES) apresentou o Projeto de Lei 9543/18 com objeto a criação de tarifa social de água e esgoto para aquelas famílias com renda de até meio salário-mínimo por pessoa e com consumo mensal entre 10 e 20 m³ de água, o abatimento na tarifa será escalonado podendo chegar até 40% de desconto, atualmente a proposta está em análise Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2018, n.p.), portanto diante das novas alterações promovidas pelo Novo Marco, incerta a sua aprovação.

“instrumento de caráter inclusivo, direcionado às famílias de baixa renda, e que busca minimizar o impacto da incapacidade financeira dos usuários sobre o acesso à água para consumo humano” (AGUIAR, MORETTI; SILVA, 2020, n.p.).

Contudo, ainda que o Marco de 2007 foi omissivo em fixar parâmetros para a concessão de referida tarifa, são as empresas estaduais que buscam estabelecerem critérios a identificar o usuário de baixa renda a beneficiar desta benesse:

Esses critérios envolvem o tipo de moradia (área construída, características construtivas e o consumo de energia), a sua localização e a faixa de renda (na maior parte das vezes até um salário-mínimo por pessoa). Na maioria dos casos, esses critérios são associados a um consumo limitado a até 10m³ por mês. Existem ainda empresas que beneficiam com tarifa social os usuários inscritos em programas sociais dos Governos Federal – como o Programa Bolsa Família (PBF) –, estaduais e municipais. Em algumas empresas, a tarifa social consiste em um desconto sobre a tarifa normal, sendo que o percentual de desconto decresce quanto maior for o consumo. Os modelos de tarifas sociais praticados pelos serviços públicos municipais são variados, mas a estrutura de concessão do benefício não difere substancialmente da estabelecida pelas companhias estaduais (PLANSAB, 2019, p. 124-125).

Porém não há homogeneidade nos critérios adotados para sua concessão por referidas empresas. Como exemplo, a Companhia de Saneamento do Paraná (SANEPAR, 2022, n. p.), utiliza-se como critérios, o usuário residir em imóveis com área construída de até 70 m², ter o consumo mensal de água de até 10m³/mês, ou as famílias com mais de 4 (quatro) pessoas com consumo de até 2,5m³/mês por residente, e a renda da família residente ser de até ½ salário-mínimo por pessoa ou de até 2 salários-mínimos para imóveis com até 4 ocupantes. Ainda, o cadastramento terá validade de 24 (vinte e quatro) meses, podendo ser renovado por igual período mediante comprovação documental.

Já, quando se tratando de serviços prestados por empresas privadas, a tarifa social geralmente corresponde a uma porcentagem da tarifa residencial normal, que, em média situa-se entre 50% e 60%, considerando um consumo-teto para sua aplicação entre 10 e 20m³ mensais (PLANSAB, 2019, p. 124-125). Esse benefício, porém, não está presente em todos os casos, de um total de 34 concessionárias, 13 (38%) possuem uma tarifa social explícita. Além disso, verifica-se que, em geral, estes programas têm baixa cobertura, ou seja, os usuários cadastrados nessa categoria representam uma pequena parcela do

total de clientes residenciais (em torno de 5% ou menos) (PLANSAB, 2019, p. 124-125).

Portanto, com as alterações do Novo Marco, a concessão desta tarifa delimitou o seu alcance somente a população residencial de baixa renda e condicionou o beneficiário a obedecer a prazos e critérios que preservem condições mínimas de manutenção da saúde das pessoas atingidas (BRASIL, 2007, n.p.), sendo, portanto, um conceito vago, uma vez que não há definição na legislação o que seriam as “condições mínimas de manutenção da saúde das pessoas atingidas”, inclusive sob risco desses critérios ficarem a encargo do próprio prestador ou da agência reguladora definirem (SILVA, 2021, n.p.).

Não pairam dúvidas que essas políticas sociais na área de saneamento básico se propunham a atender tanto aos aspectos econômicos dos prestados de serviço, determinando o cumprimento de princípios como a progressividade das metas, a sustentabilidade em regime de eficiência e o equilíbrio econômico-financeiro, quanto as condições sociais da população para garantir a universalização do acesso ao saneamento básico no Brasil (DI PIETRO, 2013, p. 246), independentemente da capacidade de pagamento e das condições de moradia (SILVA, 2021, n.p.).

Aliás, o equilíbrio econômico-financeiro da política advém da remuneração pela cobrança dos serviços, por se tratar de programas geridos por meio de tarifas pagas pelos usuários (NOHARA; POSTAL JÚNIOR, 2018, p. 393-394). Segundo Paiva e Leitão (2022, p. 120-121), a “característica importante do setor e que comprova a natureza social da regulação é a previsão de subsídios e tarifas diferenciadas destinados a usuários de baixa renda, a viabilizar o acesso de todas as classes sociais a este serviço”. O “usuário é o instrumental para a realização dos valores relacionados à prestação do serviço”, de modo que onerar o valor tarifário e suprimir a tarifa social a partir da lógica do lucro cobijada pelas empresas privadas, seria um contrassenso a fixação de tarifas em promover o acesso universal (DI PIETRO, 2013, p. 249) ao Saneamento Básico até 2033, conforme proposto pelo Novo Marco, por conseguinte retrocedendo socialmente a disposição do acesso à água a toda a população brasileira.

Tal lógica não condiz com os propósitos e objetivos da iniciativa privada, enquanto aqueles instrumentos econômico-sociais prezam pelo compartilhamento dos ganhos com os usuários, a iniciativa privada almeja a

distribuição de lucros individuais entre sócios, o que a torna incompatível com a universalização do saneamento básico. Aliás, conforme experiências nacionais e internacionais, resultará em um serviço ineficiente e caro, vetor da exclusão do acesso à água e ao saneamento decorrente da elevada barreira econômica por usuários situados em locais carentes, corroborando ao agravamento da crise social e hídrica por estar diretamente relacionados as questões sanitárias e ambientais (BORELLI, 2021, p. 24 -25).

Esboça-se que o saneamento guarda uma relação intrínseca com a crise hídrica, posto que a gestão a partir da captação, tratamento e distribuição da água para a população, além da poluição pelo lançamento de esgotos em corpos hídricos, são fatores que afetam diretamente a qualidade e a capacidade dos recursos hídricos e a saúde pública e ambiental, requerendo uma visão estratégica participativa e intersetorial (BORELLI, 2021, p. 24 -25). Assim, é visível que a concessão do serviço de prestação de água à iniciativa privada vem causando impactos negativos para a população, principalmente para as camadas inferiores, as quais enfrentam frequentemente falta de água em suas residências, além de contribuir significativamente para a escassez do recurso no país (FÉLIX; SANTOS NETO, 2021, p.487).

A “água é um valor de uso que pertence à humanidade e não aos capitalistas e suas gigantescas corporações” (FÉLIX; SANTOS NETO, 2021, p.487), impondo-se ao povo a luta pela declaração da água como um bem de uso comum de todos (BRANCO FILHO et al., p. 60-61), enquanto elemento essencial para assegurar a reprodução da humanidade e garantir a vida em todas as suas formas.

3. ÁGUA PARA O FUTURO DE TODOS: POSSÍVEIS CAMINHOS PARA AFASTAR A PRECIFICAÇÃO DE BENS COMUNS

Conforme exposto anteriormente, para a prestação de serviços públicos, em especial o saneamento básico, tem-se incentivado a intervenção do capital privado como medida possível à universalização do acesso à água potável, estabelecendo, para tanto, novos mecanismos de gestão que afastam a prestação de referido serviço do ente estatal. É a partir dessa premissa, por exemplo, que o Novo Marco propõe a concessão da prestação de saneamento básico à iniciativa privada mediante processo licitatório.

Ocorre que referida ordem legal impacta sobre a concepção da água enquanto bem comum a ser usufruída por todos, pois os gestores da iniciativa privada dispõem sobre a gestão da água como mera propriedade. Assim, a percepção e fragilidade do patrimônio público e de uso coletivo, para garantir, segundo parâmetros de solidariedade e igualdade, a proteção dos direitos fundamentais. Portanto, a necessidade de construção da categoria jurídica de bens comuns, que em sua aplicação e gestão, propõem um novo modelo de democracia alternativo à lógica da divisão em público-privada (LUCARELLI, 2013, p. 62-63). Para Borges e Filó (2021, p. 98) há necessidade de estudos sobre bens comuns por diversos fatores, como por exemplo

[...] a crise ambiental, potencial colapso do complexo sistema em que a vida está inserida; a crise econômica, motivada por disputas de poder; a crise social, resultado das duas anteriores, no qual o desenrolar do tradicional contrato social burguês, removeu gradativamente os constrangimentos para explorar os recursos naturais e os seres vivos; e a crise institucional, em que o exercício do poder baseia-se no interesse dos detentores da propriedade privada, causando o colapso das instituições representativas que estão no centro da democracia política.

E, neste viés, a crise hídrica e as injustiças hídricas integram e acentuam a crise socioambiental, impondo a necessidade de novos mecanismos de gestão e governança das águas capazes de promover a universalização do seu acesso, almejado pelo Novo Marco de Saneamento Básico, sob a concepção de bem comum, com a promoção da gestão comunitária.

3.1 O DIREITO AO USO COLETIVO DOS BENS COMUNS E O DEVER DE SOLIDARIEDADE

Commons é um termo utilizado para se referir a um recurso compartilhado por um grupo de pessoas em um espaço comum. Este recurso pode atender um grupo reduzido, comunidade ou mesmo estender a um universo internacional ou global (HESS; OSTROM, 2007, p. 4-5). Para Bollier (2007, p. 28), falar sobre os *commons* é assumir um ponto de vista holístico para avaliar como um recurso pode ser melhor administrado, em especial, quando a governança dos *commons* requer a combinação de ação coletiva com mecanismos e arranjos institucionais (HESS; OSTROM, 2007, p. 6). Assim, Menezes, Rodrigues e Wolkmer (2021, p. 05) discorrem que os *commons* podem ser entendidos como um princípio político, posto que “nada é comum em si ou por natureza, mas são as práticas coletivas que decidem, em última instância, se uma coisa ou conjunto de coisas deve ser posta na esfera do comum”.

Nesta perspectiva, os bens comuns³⁸ surgem da expressão inglesa “*Commons*” e posteriormente da expressão italiana “*Beni Comuni*”, como uma terceira categoria entre a clássica divisão de bens públicos ou privados e que já não mais serviam para proteger da onda de privatizações que acontecia no país desde os anos 1990 (BORGES; FILÓ, 2021, p. 99). Ou seja, esta categoria de bem surge para reivindicar e proteger recursos e bens, que poderiam ser mais amplamente compartilhados entre os habitantes, contra as privatizações (MENEZES; RODRIGUES; WOLKMER, 2021, p. 05-06).

Compreende-se os bem comuns³⁹ como um conjunto de práticas de governança consolidadas por séculos de gestão de recursos coletivos (MAJO; SILVA, 2022, p. 297). Os “bens comuns são objeto de direitos ativos de liberdade, consistentes, além de imunidade de devastação e saque, também em faculdade ou liberdade de isto é, no direito de todos de aceder ao seu uso e gozo

³⁸ Os bens comuns têm sua base o debate entre Garrett Hardin, autor de “Tragédia dos Comuns” de 1968 e Elinor Ostrom, autora do “Governing the commons: the evolution of institutions for collective action”, publicado em 1990. Enquanto o primeiro autor propunha uma percepção a privatização ou a regulação estatal como mecanismos a promover a preservação desses bens comuns, a segunda autora prevê uma concepção coletiva de proteção e regulamentação desses bens, conforme será abordado no último tópico desta pesquisa (BORGES; FILÓ, 2021, p. 97; MENEZES; RODRIGUES; WOLKMER, 2021, p. 03).

³⁹ Importante dispor que a concepção de bens comuns não se confunde com a atribuição de *res nullius* e *res derelicta* à coisa, posto que, à medida que colaciona o sentido de bens comuns a ao uso coletivo (*res communis*), os termos *res nullius* e *res derelicta* são atribuídos a determinados bens que podem vir a ser ou foram de propriedade particular ou estatal.

[...] e de cuja tutela depende o futuro da humanidade (MARCHESAN, 2017, p. 278).

Bollier e Helfrich (2013, p. 131) apontam que a história desses bens decorre da auto-organização espontânea em sociedades humanas e de um conjunto de práticas sociais utilizadas para administração dos recursos compartilhados. De acordo com Lucarelli (2013, p. 64), para a construção da noção jurídica de bens comuns é preciso partir de uma visão universalista dos direitos para além das pessoas, território e governo, com a finalidade de dar efetividade às regras. Importante frisar que os recursos naturais são a concepção mais antiga de bens comuns, posto que constituem um conjunto de recursos básicos e necessários à sobrevivência humana, não só, mas também de todos os seres vivos que habitam o Planeta Terra (MARTINEZ ALIER, 2003, p.74).

Possível compreender que a água fornece os primeiros exemplos claros de uso e gestão de recursos comunitários, em razão da sua indispensabilidade à vida em todas as suas formas. A maioria das sociedades humanas desenvolveram sistemas de compartilhamento da água usada para navegação, pesca, irrigação e consumo. A gestão coletiva foi facilitada pelo fluxo constante da água ao longo do ciclo hidrológico, todavia, a sua captação excessiva e enclausuramento privado por meio de tecnologias inovadoras, a exemplo de barragens, hidrelétricas, uso intensivo na irrigação e poluição, impactam no seu movimento cíclico e superam sua reposição natural no ecossistema (BOLLIER; HELFRICH, 2013, p. 134). Nessa perspectiva, tem-se água como bem comum, alcançando a sua concepção de recurso natural, material, imaterial ou cultural, contrapondo-se à lógica capitalista do consumo e acumulação, em especial como sendo um mecanismo efetivo para promover sua preservação e conservação (BORGES; FILÓ, 2021, p. 99).

Logo, os bens comuns não estão subordinados ao sistema de propriedade, contratos e mercados, mas a normas e regras sociais e a mecanismos legais que permitem que as pessoas compartilhem a propriedade e o controle de recursos (BOLLIER, 2007, p. 29). Esses bens são uma nova cultura formada por um discurso que identifica modelos de governança comunitários, promove a construção de novas comunidades com base nos princípios dos *Commons* e propõe uma conexão pessoal com um conjunto de recursos e uma solidariedade entre si (BOLLIER, 2007, p. 29).

Portanto, os “bens comuns não se amoldam à lógica privada ou estatal,

pois cumprem, por vocação natural e econômica, o interesse social, servindo, como bens que pertencem a coletiva”, competindo aos próprios cidadãos promoverem sua administração (LUCARELLI, 2013, p. 65). Ou seja, são destinados ao uso comum, necessários à satisfação de necessidades coletivas, por conseguinte não seriam objeto de concessões ou licitações de gestão” (LUCARELLI, 2013, p. 65-66). Por tal virtude, não se enquadram na concepção de propriedade, seja pública ou privada, pois

Não estamos, de fato, na presença de um patrimônio ou bens do Estado, ou em qualquer caso de um bem imputável à instituição pública, mas, ao contrário, estamos na presença de uma *res communis omnium*, que, além do título de propriedade, caracteriza-se pela destinação para fins de utilidade geral; existe um bem que visa a coesão econômico-social e territorial e a satisfação dos direitos fundamentais. Trata-se, portanto, de bens que o público pode dispor e direcionar apenas para satisfazer necessidades coletivas e direitos fundamentais (limites ao instituto da concessão e aos processos de desgestão) (LUCARELLI, 2013, p. 65)

O reconhecimento normativo deste bem como comum é baseado em situações fáticas que pressupõe a sobrevivência e convivência de valores, tradições, costumes, hábitos e projeções materiais e imateriais na realidade histórico-social da civilização, necessitando de tutela especial (LEAL, 2011, p. 222).

Percebe-se, portanto, que os bens comuns afrontam os cercamentos contemporâneos, necessários para aumentar a produção de riqueza material, numa proposição de enclausuramento generalizado da natureza. Enquanto os bens comuns sustentam os ecossistemas e comunidades, por sua vez o cercamento compromete a integridade dos ecossistemas e se tornando ecologicamente destrutiva e antissocial (BOLLIER; HELFRICH, 2013, p. 127).

Aliás, o cercamento, que normalmente visa colher ganhos do mercado privado de um ativo comum sem levar em consideração seu valor total de mercado e não comercial de longo prazo, também procura “desmantelar a cultura baseada em bens comuns (coprodução e governança igualitária) e suplantá-la por uma ordem de mercado (relações e hierarquias produtor/consumidor baseadas em dinheiro)” (BOLLIER; HELFRICH, 2013, p. 127). Segundo Polanyi (2013, p. 40), os cercamentos são a primeira transição de um mundo caracterizado principalmente pelos bens comuns para uma realidade comercial

em que a propriedade privada se torna a essência das relações econômicas das sociedades humanas.

Portanto, a proteção dos bens comuns encontram dificuldades perante o fenômeno dos cercamentos, pois estão constantemente ameaçados pela cultura privatista e pela transferência do domínio e uso destes bens, como a exemplo a gestão de recursos naturais mediante concessões de serviços públicos, como a exemplo o abastecimento de água (LEAL, 2011, p. 221). Logo, os bens comuns respondem ao vazio que não pode ser preenchido pela propriedade, todavia, correm à mercê desta frente a uma economia global eivada no lucro (MÍGUEZ NÚÑEZ, 2014, p. 23), ficando cronicamente vulneráveis aos cercamentos de mercado, que ocorrem quando empresas privadas, muitas vezes com o apoio explícito ou tácito do governo, privatizam e mercantilizam recursos ecológicos, podendo destruir um bem comum sob o argumento da expansão econômica e desenvolvimento social.

Desta forma, problemas de uso, governança e sustentabilidade dos bens comuns podem ser “causados por alguns comportamentos humanos característicos que levam a dilemas sociais, em especial àquelas típicas ameaças da mercantilização ou enclausuramento, poluição e degradação e insustentabilidade” (HESS; OSTROM, 2007, p. 5). Para isso, a necessidade da concepção de bens comuns se afastar daquela classificação civilista, porque não há que falar em propriedade dos bens comuns, que seja pública e/ou privada, posto que ao possuírem titularidade difusa e indivisível estão “voltados à satisfação das necessidades primárias da coletividade, servem para efetivar os direitos fundamentais, pelo que não há que se falar em sua apropriação” (CORTIANO JUNIOR; KANAYAMA, 2016, p. 490).

Assim, a tutela jurídica dos bens comuns deve ser pautada em um conjunto diferente de relações culturais e produtivas atrelado a compromissos sociais e ambientais globais e efetivos. Já, que relacionados a proteção de direitos e garantias fundamentais, devem ser protegidos através da adoção, pelo poder público, de políticas públicas eficientes que garantam sua característica universal e seu acesso e uso às gerações futuras (BORGES; FILÓ, 2021, p. 99).

Outrossim, ante a tutela especial dos bens comuns, o direito de viver em um ambiente sadio e os deveres de manutenção do equilíbrio ecológico e de melhoria progressiva da qualidade ambiental e da qualidade de vida em geral,

traz em seu bojo, o princípio da solidariedade pela tutela ecológica⁴⁰, como condição básica e garantia para a fruição de direitos pela coletividade (IANEGITZ, 2018, p. 94). Ianegitz (2018, p. 94) menciona que referido princípio está correlacionado a direitos de titularidade difusa ou coletiva de modo especial em face de sua implicação universal ou, no mínimo, transindividual, e por exigirem esforços e responsabilidades em escala mundial para a sua verdadeira efetivação.

Positivada na Constituição Federal de 1988 como um dos objetivos fundamentais e basilares da República Federativa do Brasil⁴¹, o princípio da solidariedade é um “instrumento determinante na distribuição de recursos para a sobrevivência, mas também na responsabilidade que cada um tem de proteger e defender um ambiente saudável de um mesmo espaço vital ocupado por inúmeras individualidades, o Planeta Terra” (MASSAÚ; BERTOLDI, 2022, p. 375).

A projeção normativa do princípio constitucional da solidariedade⁴² na órbita ecológica, impõem a todos os direitos-deveres a necessidade de reestruturação e reconstrução do tratamento normativo com enfoque a proteção do meio ambiente (IANEGITZ, 2018, p.103/104). Assim, a noção do princípio da solidariedade ambiental remete ao próprio comando constitucional quando este determina a necessidade de proteger o meio ambiente para as presentes e futuras gerações com o propósito de garantir um mínimo existencial à vida digna, assegurando que os recursos disponíveis possam atender as sociedades atuais e as gerações futuras (PESSANHA; GOMES, 2021, p. 08).

O princípio da solidariedade é inerente ao convívio humano em coletividade e fomenta a redução de desigualdade em ações conjuntas (MASSAÚ; BERTOLDI, 2022, p. 375). E, neste sentido, diante das desigualdades decorrentes da interferência humana no meio ambiente, em

⁴⁰ A visão ecológica reconhece a interdependência fundamental de todos os fenômenos, onde tudo e todos se encontram encaixados nos processos cíclicos da natureza, inclusive o homem. A partir do conceito de ecologia, por Capra (2004, n. p.), como sendo o “estudo das relações que interligam todos os membros do Lar Terra”, é possível a concepção do termo ecossistema por aquele autor, como “uma comunidade de organismos e suas interações ambientais físicas como uma unidade ecológica”, sendo assim, dada a importância as reuniões de organismos conjuntamente ligados à maneira de rede. (CAPRA, 2004, n.p.).

⁴¹ A Constituição Federal, em seu artigo 3º, menciona que constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, construir uma sociedade livre, justa e solidária (BRASIL, 1988, n.p.).

⁴² O princípio da Solidariedade provém da Revolução Francesa e por ser sinônimo de fraternidade, surge para transformar o marco jurídico dos direitos fundamentais de terceira geração, incluindo-se o meio ambiente (SARLET; FENSTERSEIFER, 2014, p. 66).

especial ao ciclo hídrico disposto no primeiro capítulo, a solidariedade ambiental é considerada princípio jurídico para estabelecer critérios de justiça distributiva e vincular o Estado e os indivíduos para tornarem a sociedade mais solidária. Portanto, são necessárias medidas que distribuam benefícios proporcionais às pessoas necessitadas, para que possam satisfazer suas necessidades básicas, e não as onerarem além de suas capacidades (MASSAÚ; BERTOLDI, 2022, p. 381).

Assim, a solidariedade ambiental é projetada para além das fronteiras nacionais, já que a biosfera terrestre é única, inter-relacionada e alheia às jurisdições (IANEGITZ, 2018, p. 98), mas também se projeta entre as gerações e entre as coisas vivas, na forma de uma comunidade entre terras, plantas, animais e seres humanos, pois a ameaça ecológica afeta todos em um todo (IANEGITZ, 2018, p.103-104):

Solidariedade entre os seres naturais é despertada devido às ameaças à vida originadas pelo desenvolvimento da civilização fazerem com que o ser humano se reconheça como ser natural integrante de um todo natural ameaçado e, ao mesmo tempo, responsável por esta situação de ameaça existencial. Esta consciência leva o ser humano a reconhecer uma comunidade natural, onde a relação de Solidariedade e respeito mútuo se mostra como um pressuposto para a permanência existencial das espécies naturais (IANEGITZ, 2018, p. 102-103).

De tal modo, a solidariedade ambiental vai muito além da reduzida esfera da humanidade, uma vez que, no contexto socioambiental, pode-se interpretar a expressão “todos”, trazida pelo *caput* do artigo 225 da Constituição Federal de 1988, em dimensão ampla, englobando todos os seres vivos, humanos e não humanos que habitam o Planeta Terra (IANEGITZ, 2018, p. 102/103). Assim, a solidariedade e os deveres a ela inerentes “projetam-se também em face dos habitantes de outras nações, das futuras e mesmo dos animais não humanos e da natureza em geral, implicando um conjunto de deveres em matéria socioambiental” (SARLET; FENSTERSEIFER, 2014, p. 66).

Ademais, analisando-se o referido princípio na esfera de deveres do Estado, é possível estabelecer que o Estado tem o dever de “prover o mínimo existencial aos cidadãos em função do grau do desenvolvimento econômico e social” a fim de que se concretizem prestações sociais capazes de amenizar as adversidades sociais e ambientais (MASSAÚ; BERTOLDI, 2022, p. 382). Esta obrigação vai além de um dever moral, consiste em um dever jurídico contemplando uma dupla dimensão intercomunitária e intergeracional:

De acordo com o princípio da Solidariedade intergeracional, as responsabilidades das gerações humanas presentes respondem a um critério de justiça intergeracional, entre gerações humanas distintas. As gerações futuras não podem fazer nada hoje para preservar o meio ambiente. Por isso, toda responsabilidade e os deveres correspondentes na preservação da vida e qualidade ambiental para o futuro recai sobre as gerações presentes. Esta responsabilidade das gerações presentes em deixar como legado às gerações futuras condições ambientais idênticas ou melhores do que aquelas recebidas das gerações passadas, pode ser entendida como uma questão de justiça entre gerações humanas. A geração vivente está proibida de alterar as condições ecológicas de forma negativa, até por força do princípio da proibição de retrocesso socioambiental e do dever, compartilhado entre o Estado e os particulares, de melhoria progressiva da qualidade ambiental (IANEGITZ, 2018, p.101).

Há de se considerar também à responsabilidade dos deveres constitucionais e fundamentais que o Estado necessita concretizar de forma legislativa e, simultaneamente, à responsabilidade da sociedade civil, seja entre indivíduos, grupos ou classes sociais, em concretizar por meio da atuação espontânea ou de forma organizada, as necessidades de todos os cidadãos quando o Estado deixar de realizar (MASSAÚ; BERTOLDI, 2022, p. 382-383).

Assim, no ordenamento brasileiro, respectivo princípio não opera de forma isolada, mas atua juntamente com outros princípios e valores presentes na ordem jurídica, como a justiça social, igualdade substancial e dignidade humana, que conferem ao direito fundamental ao meio ambiente, tendo em vista a sua natureza difusa e coletiva, a ideia de justiça socioambiental (IANEGITZ, 2018, p. 95). Em especial, à crise global ambiental que coloca em xeque o acesso e preservação dos bens comuns, às presentes e futuras gerações. Portanto, é preciso ter uma visão de futuro pautada na solidariedade ambiental para enfrentamento do degradação e poluição ambiental, em específico a manutenção do ciclo hidrológico e a promoção a universalização do acesso a água.

3.2 ÁGUA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO: A INCÓGNITA DE BEM COMUM E BEM ECONÔMICO

A emblemática sobre a água como bem econômico ganha relevância na II Conferência Internacional sobre Água e Meio Ambiente⁴³ organizada pela ONU

⁴³ A I Conferência das Nações Unidas sobre a Água que foi realizada em Março de 1977, em Mar del Plata, Argentina. Esta Conferência foi o primeiro encontro especializado para tratar os problemas da água.

em Janeiro de 1992, na cidade de Dublin, Irlanda. Segundo aquela Organização, diante da “escassez e o mau uso da água doce representam uma ameaça séria e crescente ao desenvolvimento sustentável e à proteção do meio ambiente”, e da necessária ação para reverter as atuais tendências de consumo excessivo, poluição e ameaças crescentes de secas e inundações. Como resultado, elencou-se quatro princípios norteadores para as ação locais, nacionais e internacionais (ONU, 1992, n.p.):

Princípio nº 1: A água doce é um recurso finito e vulnerável, essencial para sustentar a vida, o desenvolvimento e o meio ambiente;

Princípio nº 2: O desenvolvimento e a gestão da água devem ser baseados em uma abordagem participativa, envolvendo usuários, planejadores e formuladores de políticas em todos os níveis;

Princípio nº 3: As mulheres desempenham um papel central na provisão, gestão e proteção da água;

Princípio nº 4: A água tem valor econômico em todos os seus usos competitivos e deve ser reconhecida como um bem econômico (ONU, 1992, n.p.).

Em relação a este último princípio, a declaração ministerial avalia que somente a fixação de um preço de mercado poderá garantir o equilíbrio entre oferta e procura, justificando que a gestão da água enquanto bem econômico é uma forma importante de alcançar um uso eficiente e equitativo e de incentivar a sua conservação e proteção (ONU, 1992, n.p.). Referido discurso se fortalece com a redução da disponibilidade de água e ao se tornar fator de “disputa ao acesso pelos seus usuários, incluindo a agricultura, a manutenção de ecossistemas, assentamentos humanos, a indústria e a produção de energia, a afetarem os recursos hídricos regionais, a segurança energética e alimentar, e potencialmente a segurança geopolítica, provocando migrações”, conforme destacado no Relatório Mundial das Nações Unidas sobre Desenvolvimento dos Recursos Hídricos publicado em 2016 (ONU, 2016, n.p.).

No ordenamento jurídico brasileiro, o vocábulo “água” pode designar o elemento natural desprovido de valor econômico. Porém, à medida que a legislação infraconstitucional adotou a expressão recursos hídricos, a água passa a ter utilidade econômica e ser empregada para determinado uso ou atividades específicas, atribuiu-lhe a condição de bem econômico, podendo ser valorada e cobrado pelo seu uso (COSTA, 2011, p. 20). Assim, os recursos hídricos são dotados de valor econômico, afastando-se a concepção de bem comum anteriormente analisado, e passam a serem componentes de uma cadeia produtiva, portanto suscetível de apropriação, cercamento e

individualização do seu acesso e uso (AGOSTINHO; SANTOS; FAÇANHA, 2020, p. 114).

Ainda, dentre os fundamentos que regem a Política Nacional de Recursos Hídricos estabelecida pela Lei nº 9.433/1997, ao enfatizar que a água é um bem de domínio público, também dispôs sobre o caráter limitado da água e seu valor econômico principalmente àqueles que a utilizam na produção de bens e serviços (BORGES; FILÓ, P. 91). A dominialidade pública tratada por aquele ato normativo, trata-se da gestão da água, já que se trata de bem jurídico não suscetível a qualquer tipo de apropriação privada (CAUBET, 2004, p. 143):

A Lei 9.433/ 1997 trouxe profundas transformações e implicações em relação ao domínio da água ao prescrever que “a água é um bem de domínio público” (artigo I, inc. I). Ela não transforma o Poder Público Federal e Estadual em proprietário, mas em gestor desse bem; e o fato do bem ser um dos elementos que compõe o meio ambiente, faz incidir o disposto no caput do artigo 225 da Constituição Federal. Trata-se a água, portanto, de um bem de domínio público de uso comum do povo (SHIRAISHI NETO, 2007, p. 13).

Importante mencionar que nem a “gestão pública da água, nem seu valor econômico são suficientes para classificá-la como mercadoria”, ante a sua essencialidade à sobrevivência dos seres bióticos (FLORES, 2011, n. p.), de modo que “seu uso deverá ser orientado para a vida, desenvolvimento econômico e o bem-estar social” (SHIRAISHI NETO, 2007, p. 14). Todavia, parcela de água pode ser apropriada individualmente ou utilizada à satisfação das necessidades basilares a promoverem uma vida digna, o que a caracteriza como bem de uso comum, e não em produto de produção, o que a transforma em bem econômico:

Essa transformação da água permite que alguns agentes (concessionárias) possam se apropriar individualmente do bem e transformá-lo em bem de troca [...] Ao transformar um recurso natural em bem dotado de “valor econômico”, ainda que seja para os objetivos previstos (artigo 2º da Lei), possibilita uma cobrança pelo uso do recurso. Tal processo ensejou profundas transformações relacionadas à água, como o de permitir a extração de renda dos sujeitos. Os sujeitos são obrigados a entregar parte de seu rendimento, que é fruto de seu trabalho, para o pagamento de um recurso natural oriundo da própria natureza. Nesse sentido, evidenciam-se as estratégias do capital para acumular mais capital, por meio de um recurso natural, na medida em que se atribui à água determinado “valor econômico”. Como visto, a usurpação da água permite, sem nenhum custo, aumentar o ganho do capital, cujo investimento foi de simplesmente transformar, por meio da denominada Lei de Recursos Hídricos, um recurso da

natureza, de uso comum, em mercadoria (SHIRAISHI NETO, 2007, p. 14).

Este mercantilismo da água pode ser observado nos serviços públicos de saneamento, fortalecendo o domínio e gestão deste bem vital pela iniciativa privada, mediante a concessão da prestação de serviços desta natureza as empresas privadas e a privatização das empresas públicas de saneamento. A mercantilização das águas segue a lógica do enclausuramento generalizado da natureza, quando empresas multinacionais reivindicam a privatização dos serviços de abastecimento de água, apoderando-se das águas, que sustentam os ecossistemas e comunidades, ou seja:

Sob essa perspectiva, pode-se reconhecer que as formas capitalistas de apropriação da água são, muitas vezes, produzidas pela usurpação de práticas coletivas históricas de reprodução da vida. Essas práticas incluem tecnologias, conhecimento, relações entre os seres humanos e com a natureza etc. Nestes contextos, se estabelecem antagonismos entre as apropriações da água orientadas pelo valor de uso e as orientadas pelo seu valor-de-troca. Tendo como referência esta concepção brevemente sistematizada, foram analisadas lutas sociais nas quais comunidades e grandes grupos populacionais são privados do acesso à água e, portanto, têm sua sobrevivência ameaçada. Em depoimentos de pessoas que vivem a experiência de privações causadas pelo agronegócio e pelos mercados de carbono; nas lutas de comunidades indígenas e ribeirinhas ameaçadas pela construção de barragens na Amazônia brasileira; na experiência dos impactos perversos da mineração a céu aberto e nas articulações para barrar essa atividade, se encontram evidências de que nas lutas pela defesa de seus meios de vida, as vítimas da espoliação realizam, a partir de uma concepção de bem comum, uma crítica ontológica das relações capitalistas. Essa concepção se constitui em uma afirmação ético-prática enraizada na materialidade de suas vidas e na história de seus antepassados, em suas culturas, tradições e conhecimentos. As práticas mais antigas de produção de alimentos, de lidar com a terra e com a água retornam na tentativa de substituir e ultrapassar a relação destrutiva capitalista. Nas experiências de privação da água que acompanham as formas capitalistas de apropriação, emergem concepções novas, ainda como sementes. Por estarem enraizadas na vida, essas concepções alcançam a universalidade necessária. Elas precisam ter aspirações universais porque precisam agarrar-se à vida, e não há nada mais universal do que a própria vida, que é a humanidade em sua forma mais simples (FLORES; MISOCZKY, 2015, p. 347).

Dessa forma, a água não pode ser objeto de apropriação pela administração pública e por particulares como instrumento a gerar e incrementar renda, mas sim, tão somente, garantir seu uso a subsistência da vida em todas as suas formas, o que significa que deve ser afastada a concepção de alienável e renunciável de bens econômicos (DAVIES, 2014, p. 103), e assumir uma

perspectiva de bem comum, impondo-se seu acesso e uso a todos, indistintamente.

Flores e Misoczky (2015, p. 348) mencionam que o “instinto da luta pela vida leva à luta pelo bem comum, única forma de superar as situações de espoliação” das águas. Consequentemente, a ameaça e expropriação dos bens comuns a partir do esgotamento dos recursos naturais e a destruição do meio ambiente põe em xeque a concepção da água como bem comum da humanidade, insubstituível e essencial a todo tipo de vida que existentes na Terra. Impondo um necessário rompimento com a hegemonia do capital, que se manifesta em práticas como a manipulação de gigantescos volumes de água, na atribuição do dinheiro como medida de valor e na naturalização da escassez (FLORES; MISOCZKY, 2015, p. 347).

Aliás, o acesso a água é um direito natural instituído, devendo a humanidade ter acesso garantido e facilitado (PETRELLA, 2000, p. 129). Logo, pertencem a todos que dela necessitam para sobreviver, devendo ser garantido o acesso a água para todas as gerações, presente e futuras, com fundamento na “sustentabilidade, no pluralismo político e jurídico, nas lutas emancipatórias e insurgentes, na autodeterminação dos povos e comunidades impactadas e na interpretação intercultural dos direitos humanos” (DAVIES, 2014, p. 103).

Não há dúvida de que os sistemas regulatórios existentes, nacionais e internacionais, falharam em garantir um ambiente limpo e saudável em geral. Todavia, persistem, ainda, outras formas capazes de fazer essa transição necessária no que diz respeito a proteção às águas e garantir o seu acesso universal por meio de uma ampliação a concepção de meio a ambiente ecologicamente equilibrado a bem comum, alcançado a todos os elementos que o compõe, incluindo-se a água.

Portanto, impõem atuação conjunta entre poder público e sociedade em garantir o dever de um mínimo essencial à sadia qualidade de vida, em uma base não-lucrativa (DAVIES, 2014, p. 108). De modo, que os mecanismos de controle e transparência sobre a água devem ser constantemente aprimorados, a evitar o seu depauperamento progressivo e sua inserção em uma economia globalizada, necessitado urgentemente de novas políticas embasada na governança de bens comuns a abster sua deploração.

3.3 O DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO E O DIREITO AO ACESSO A ÁGUA PARA TODOS

A água é essencial para a existência dos seres vivos, sendo necessário uma proteção jurídica especial e efetiva. Dessa forma, ante a redução crescente das fontes de abastecimento de água doce, de poluição e exploração intensa dos recursos hídricos, é necessário criar mecanismos e instrumentos que garantam a recuperação e proteção ambiental e disponibilização de água potável para todos a partir da articulação entre poder público, sociedade e entes privados, a fim de que haja o correto gerenciamento para proteção das reservas de água no Brasil (DAVIES, 2014, p. 101) a presente e futuras gerações.

3.3.1 O DIREITO AO ACESSO À ÁGUA INTRINSECAMENTE AO DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE

A preocupação mundial com as reservas de água doce ganhou força nos últimos anos, a partir de então, diante do agravamento da crise hídrica, a água passou a receber tratamento mais protecionista pela legislação internacional e nacional (DAVIES, 2014, p. 102). Atualmente, questões relacionadas à água são colocadas constantemente em pautas de encontros frente a necessidade de cooperação internacional que leve em consideração a perspectiva planetária para a obtenção de resultados satisfatórios com a proteção ambiental (RODRIGUES, 2019, p. 756).

Inicialmente, necessário, partindo-se do aspecto internacional, a compreensão ao direito humano, em especial à água e ao meio ambiente, pelas seguintes razões:

[...] porque é atualmente o único meio internacional pelo qual os indivíduos e a sociedade civil podem obter legitimidade legal para efetivar a proteção ambiental internacional definitiva, resultados da elaboração e aplicação da lei direta e pacificamente; segundo, porque no plano nacional, especialmente nos países que têm esse direito previsto em suas constituições, códigos ou estatutos, serve para mobilizar a ação política em prol de seu reconhecimento ou em defesa dos ecossistemas e vítimas da degradação ambiental; e terceiro, porque em todos os âmbitos, oficialmente reconhecidos ou não, carrega consigo uma série de persuasivas virtudes morais e estratégicas que compartilha com todos os outros direitos humanos (WESTON; BOLLIER, 2013, p. 28/29).

Tal assertiva, impõe a toda a coletividade, ou seja, entidades privadas, públicas e particulares, um dever de tutela do meio ambiente. Contudo, o reconhecimento do caráter fundamental da água demorou a ser contemplado explicitamente pelos principais pactos internacionais, ainda que diversas interpretações tenham sido articuladas na tentativa de atrelar a água a outros direitos básicos expressamente previstos nos ordenamentos jurídicos nacionais e internacionais, como a exemplo o direito à vida, a alimentação, ou, propriamente dito, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (BORGES; FILÓ, 2021, p. 94).

Somente em julho de 2010, o direito à água e ao saneamento básico foram expressamente reconhecidos pela Assembleia Geral das Nações Unidas, como direitos humanos, por meio da resolução nº 64/292, ao dispor que a “água limpa e segura e o saneamento são um direito humano essencial para gozar plenamente a vida e todos os outros direitos humanos” (ONU, 2010, n.p.), E, em 2013, acrescentou-lhe, através da Resolução nº 24/31 do Conselho dos Direitos Humanos, o objetivo de salvaguardar a água para as gerações futuras (BORGES; FILÓ, 2021, p. 95-96)⁴⁴. Incumbindo aos Estados a responsabilidade de garantir a plena realização de todos os outros direitos humanos, incluindo-se o acesso à água potável e ao saneamento básico.

Já em 2015, foram incluídos nos objetivos do desenvolvimento sustentável a água limpa e saneamento, que deve ser implementado por todos os países até 2030. Para tanto, referido objetivo propõe: o acesso universal e equitativo a água potável e saneamento básico adequados e equitativos para todos; melhorar a qualidade da água, incluindo-se a redução da poluição e a proteção e restauração dos ecossistemas relacionados com a água; aumentar substancialmente a eficiência do uso da água em todos os setores e assegurar retiradas sustentáveis e o abastecimento de água doce para enfrentar a escassez de água e fortalecer a participação das comunidades locais (ONU, 2015, n.p.).

⁴⁴ Anterior a Resolução 64/292, é possível observar a extensão da proteção jurídica, indiretamente, sobre a água em outros pactos internacionais, como na Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher de 1981, ao propor em eliminar a discriminação contra as mulheres nas zonas rurais, assegurando-lhes a garantia ao abastecimento de água. Ainda, a Convenção para os direitos das crianças de 1989, também aborda o direito ao fornecimento de alimentos e água potável como garantia à saúde básica no combate a doenças e desnutrição, e a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência de 2006, na vigência ao direito humano a água e saneamento básico, dispõem o direito ao acesso à serviços de água limpa para garantia de um padrão de vida social adequado (BORGES; FILÓ, 2021, p. 95-96)

Embora o reconhecimento internacional do direito humano à água e ao saneamento básico, o Brasil não os reconheceu explicitamente. Entretanto o direito fundamental⁴⁵ ao meio ambiente ecologicamente equilibrado está consagrado no artigo 225 da Carta Magna, importando-lhe uma compreensão a partir da sistemática do macrobem ambiental sob uma concepção e proteção ampla, abarcando a todos ou a maior parte dos recursos ambientais em si, tais como a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora (BRASIL, 1981, n.p.).

O macrobem ambiental, segundo o Ministro Marco Buzzi, no teor do seu voto proferido na Questão de Ordem do Recurso Especial nº 1.711.009 – MG, define-se como:

Por macrobem entende-se o meio ambiente como um todo, o patrimônio ambiental em seu conceito mais amplo, o conjunto de interações e elementos em sua máxima complexidade e extensão. Por tal razão, a proteção do macrobem se dá em nível igualmente elástico como o de sua concepção, considerando-se atentatório toda e qualquer ação que vitima o equilíbrio ecológico e, necessariamente, danifica o meio ambiente. Em última *ratio*, a noção de macrobem se confunde com tudo o que influencia diretamente a harmonia global do meio ambiente. (STJ - QO no REsp: 1711009 MG 2017/0277127-0, Relator: Ministro Marco Buzzi, Data de Julgamento: 19/12/2017, CE - CORTE ESPECIAL, Data de Publicação: DJe 23/03/2018).

A partir do reconhecimento do meio ambiente como macrobem ambiental, o direito assume a proteção de bens que interessam a todas as pessoas e que não são passíveis de apropriação individual, sobre os quais passa a incidir uma titularidade difusa (MONTIPÓ, 2012, p. 107). Aliás, a tutela jurídica especial ao meio ambiente está relacionada “com a proteção da vida, sendo pressuposto para sua boa qualidade, elemento indispensável à dignidade da pessoa humana, pois precisamos de condições que sejam ambientalmente saudáveis para a nossa sobrevivência e de todo ser vivo” (MONTIPÓ, 2012, p. 106).

⁴⁵ Importante frisar, ainda que os direitos fundamentais e direitos humanos sustentem “à proteção de valores e reivindicações considerados essenciais ao homem”, diferencia-se à medida que os “direitos humanos são prerrogativas válidas para todos os povos e em todos os tempos, advindo daí a sua natureza universal e intemporal. que a diferenciação concepção de direitos humanos”, enquanto os direitos fundamentais constituem em “direitos objetivamente vigentes em uma ordem jurídica concreta ou, mais especificamente, enunciados constitucionais de cunho declaratório cujo objetivo consiste em reconhecer, no plano jurídico, a existência de uma prerrogativa constitucional do cidadão” (FERREIRA, 2008, p. 234).

Assim, bens dessa categoria pública de uso comum⁴⁶ estão associados a um regime que não tolera abusos, impondo a sua utilização racional, e são ontologicamente de uso comum, podendo ser desfrutado por toda e qualquer pessoa (MARCHESAN, 2017, p. 277). Ainda, ante ao seu conteúdo e importância, afasta-se da esfera de disponibilidade privada ou pública, assumindo qualidade de irrenunciável, inalienável e imprescritível (FERREIRA, 2008, p. 235):

A irrenunciabilidade indica que tal direito é inabdicável, ou seja, não pode ser objeto de renúncia. Como referido previamente, o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado guarda estreita relação com o princípio da dignidade da pessoa humana, não sendo possível conceber uma existência digna sem as condições ambientais necessárias para tanto. Representando, pois, um valor indissociável da própria natureza existencial do homem, não há como ser abandonado ou recusado voluntariamente. A inalienabilidade, por sua vez, implica indisponibilidade, ou seja, o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental é indelegável, intransferível e inegociável. Por último, tem-se a imprescritibilidade, indicando que a inércia dos titulares de tal direito por um certo lapso temporal não importa a perda da sua exigibilidade por prescrição (FERREIRA, 2008, p. 235-236).

A compreensão de direito fundamental ao macrobem ambiental, requer uma tutela e proteção especial, já que consistente no direito de todos de terem acesso ao seu uso e gozo, importando-lhe em “preservá-lo da dissipação e da especulação privada, principalmente quando a apropriabilidade originária e disponibilidade natural pode se tornar, pela crescente escassez, uma apropriação e uma disponibilidade jurídica” (MARCHESAN, 2017, p. 279). Assim, a garantia ao direito fundamental ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, ainda que esteja sujeito o seu uso e gozo por todos, também lhe é inerente a imunidade de devastação e saque (MARCHESAN, 2017, p. 278).

⁴⁶ A Constituição, em seu art. 225, dispõem o meio ambiente como bem de uso comum do povo, e, e em 2002, o Código Civil de 2002 dispôs sobre duas modalidades de bens de acordo com sua titularidade, os bens privados ou particulares e bens públicos ou do Estado, subdividindo-se este último em bens de uso geral ou comum do povo (bens indisponíveis), bem de uso especial e bem dominicais ou dominiais (bens disponíveis) (BRASIL, 2002, n.p.). O bem de uso comum do povo é um bem jurídico autônomo de interesse público, ou seja, “historicamente não tem sua natureza jurídica identificada com os bens públicos, pertencentes a algum ente federal da administração direta ou indireta, mas são bens pertencentes simultaneamente a cada indivíduo e a toda a coletividade, que se distinguem tanto dos bens particulares quanto dos públicos” (PACKER, 2015, p. 39). Portanto, sendo um bem difuso, indissociável, indivisível, indisponível e impenhorável, por conseguinte não podendo ser apropriado de forma individualizada pelas pessoas (MELO, 2007, p. 49-50).

Ao contrário dos status de direito fundamental e da visão ampla que comporta a definição de macrobem ambiental, o microbem ambiental é todo e qualquer elemento considerado isoladamente, constituinte e integrante do meio ambiente, como fauna, flora, atmosfera, água, entre outros. E, em sua grande maioria, possuem tratamento legislativo próprio:

Compreende-se por microbens o conjunto de componentes do todo (meio ambiente), os quais conservam a sua própria autonomia e importância (meio ambiente enquanto parcelas), sendo o macrobem a unidade global e abstrata daqueles elementos constituintes (meio ambiente em sentido lato). São microbens ambientais, p.ex.: uma floresta, uma espécie rara, um manancial. O macrobem ambiental é amplo, de natureza imaterial, indivisível e difuso. Não se confunde com os elementos que o integram, a exemplo das árvores, do solo e dos animais. Esses são denominados microbens ambientais (LEITE; CAETANO, 2012, p. 78).

Enquanto o macrobem ambiental é o meio ambiente como um todo e os microbens são os elementos naturais (florestas, rios, peixes, animais etc.) que compõem o meio ambiente, sendo sempre *res communis omnium* (MARCHESAN, 2017, p. 276). Já os microbens ambientais são regulamentados em variados regimes jurídicos e perspectivados como mercadorias ou recursos naturais, representativos de um manifesto utilitarismo (LEITE; CAETANO, 2012, p. 78), podendo ser apropriados.

Nesta lógica, afastando-se da concepção de microbens, o macrobem não é passível de apropriação, nem pública, muito menos privada, sendo permitido apenas seu uso coletivo (MIRANDA; ALBUQUERQUE, 2011). Do voto do Ministro Marco Buzzi, é “possível extrair a dupla proteção conferida pelo ordenamento jurídico brasileiro ao bem em comento (meio ambiente), ou seja, em sua versão de macrobem e, ainda, em vista dos interesses pessoal e particular no microbem ambiental” (BRASIL, 2018, n.p.). A partir disso, compreende-se que a concepção e proteção ampla do macrobem, inclui-se os recursos ambientais em si, tais como as águas interiores, superficiais, subterrâneas, marítimas, pluviais, minerais.

É nesta perspectiva, ainda que o Brasil não tenha ratificado a Resolução nº 64/292 da ONU, persiste a proteção à água no ordenamento pátrio em razão da tutela ao meio ambiente ecologicamente equilibrado positivada na Constituição Federal de 1988. Sendo possível alcançar à proteção ao direito ao acesso a água, quando aquela é vista como elemento integrante e essencial ao macrobem ambiental, impondo-se sua proteção constitucional e acesso

universal. Assim, afasta-se a premissa à água de microbens ambientais passíveis de exploração, apropriação e alienação regidos por legislações infraconstitucionais.

Ainda que ocorra a inserção da água na tutela infraconstitucional alocada a condição de microbens ambientais dotados de valor econômico, suscetíveis a apropriação e alienação, deve-se ponderar que a água como elemento do macrobem ambiental, é objeto de interesse coletivo, e por conseguinte não pode ser mercantilizada (MONTIPÓ, 2012, p. 109).

Aliás, o direito ao acesso à água, além de estar consagrado como direito humano, também assume contorno de direito fundamental, uma vez que sem água potável e em volume suficiente de seu acesso a satisfação das necessidades básicas, não se concebem direitos primordiais como a vida, a saúde, educação, dentre outros (VIEGAS, 2008, p. 89). Logo, “a água é bem de uso comum do povo e relaciona-se diretamente com as necessidades de todos, pois não há quem sem ela viva dignamente” (MONTIPÓ, 2012, p. 111).

Assim, a hermenêutica jurídica do art. 225, caput, da Constituição Federal possibilita a extensão da tutela do meio ambiente à água e seu acesso, “propondo ao poder público coletividade a responsabilidade pela defesa de todas as qualidades e de todos os valores desse bem ambiental para as presentes e futuras gerações” (AYALA, 2010, p. 324).

Assim, a concepção do direito à água intrinsecamente ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, deve ser analisada a luz do princípio da solidariedade ambiental a partir de uma “dimensão transantropocêntrica do bem ambiental, ou seja, o interesse humano na sua tutela não é a única e última motivação da proteção, a natureza assume um valor de *per se*” (LEITE; CAETANO, 2012, p. 79-80), , implicando a toda a coletividade um dever de manter condições de um meio ambiente sadio e equilibrado capaz de manter e gerir a vida em todas as suas formas (IANEGITZ, 2018, p. 112).

Para isso, deve atentar-se que as inovações legislativas advindas como o Novo Marco, fortalecendo mecanismos econômicos pautados na concessão à iniciativa privada a prestação de serviços de abastecimento de água, corroboram com o desequilíbrio social, impedindo o acesso à água aquelas populações em situação de vulnerabilidade social (VIEGAS, 2008, p. 61) e com a degradação ambiental. Para que isso não ocorra, é imperioso a concepção da água a bem comum, e, como tal, o seu alcance ao caráter de direito fundamental, já que

elemento essencial para a dignidade humana, deve ser oportunizado a todos, independentemente de sua condição social e capacidade financeira (VIEGAS, 2008, p. 61).

3.3.2 GOVERNANÇA DESCENTRALIZADA DO SANEMAENTO BÁSICO E UNIVERSALIZAÇÃO DO ACESSO À ÁGUA A PARTIR DA GESTÃO COMUNITÁRIA

Para a gestão e governança da água e seu uso, necessário previsões legislativas diferenciadas, não considerando apenas sua qualidade ambiental ou como direito fundamental coletivo, mas como algo a ser gerenciado pelo Estado conjuntamente com a sociedade (IANEGITZ, 2018, p.105). A legislação infraconstitucional ao atribuir a gestão dos recursos hídricos, propôs a participação entre o poder público e comunidades usuárias do recurso (BRASIL, 1997, n.p.), e, ao dispor sobre saneamento básico, o Marco de 2007 propunha a gestão entre entes federativos e a participação de entidades técnicas, organizações da sociedade civil no controle social dos serviços públicos de saneamento básico, garantindo-lhes acesso às informações, representações técnicas e participação nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados com os serviços públicos de saneamento básico (BRASIL, 2007, n.p.), ora ratificado pelo Novo Marco.

A gestão da água deve ser pautada na justiça ambiental com base na equidade e acesso entre e através das gerações (SELBORNE, 2001, p. 57). Portanto, para a promoção da gestão, Selborne (2001, p. 57-58) destaca a necessidade de analisar quem participa do processo decisório e quais são as decisões sobre as quais eles agem, além do envolvimento desses sujeitos na formulação de políticas relacionadas a gestão das águas com opções, bem como a transparência das informações ao público e em que medida os impactos são considerados e como são caracterizados.

Das indagações de Selborne, é preciso pensar em mecanismos estratégicos de desenvolvimento de políticas relacionadas ao acesso a água a população, não só, mas também em instrumentos eficientes a promoção da preservação e recuperação do meio ambiente, a proporcionarem a estabilidade do ciclo hidrológico e solucionar questões conflitantes de alocação e abastecimento da água. Não se limitando aos “debates atuais sobre os papéis

privados versus públicos na gestão da água que têm um foco muito restrito e frequentemente ignoram importantes realidades históricas” (SELBORNE, 2001, p. 58).

O que está em jogo, nesta lógica protetiva, são os riscos relacionados a proteção do meio ambiente e o acesso e uso universal da água, que propõem à relação jurídica o desafio de criar uma cultura da água (MONTIPÓ, 2012, p. 116). Não deve afastar a responsabilidade do Estado, que tem o dever de promover a melhor gestão bens comuns pelo melhor interesse geral da coletividade (LUCARELLI, 2013, p. 61), mas deve estar pautado na “implementação progressiva de pressupostos democráticos para os processos de gestão das águas, que devem ser menos institucionalizados, permitindo assim a participação pública nos processos de decisão” (MONTIPÓ, 2012, p. 116).

São necessários mecanismos e instrumentos que busquem integralizar aspectos ambientais, econômicos e sociais na organização da decisão, levando em consideração a escassez do recurso hídrico e a necessidade de proibição de discriminação” (MONTIPÓ, 2012, p. 116). Assim, a imprescindibilidade por mudanças de paradigmas estruturais e governamentais na regularização e execuções de mecanismos a proporcionarem a proteção ambiental e o acesso e uso da água, incluindo-se o serviço de abastecimento:

É preciso tentar imaginar as políticas públicas locais em um quadro em que a democracia de participação, em suas diversas expressões e manifestações, tende a romper os frágeis quadros da democracia de representação em que as categorias público-privadas tendem a se confundir. É preciso esforçar-se para imaginar e, portanto, contribuir para a construção de um direito público que desempenhe sua função na presença de instâncias que tendem e pretendem derrubar a aplicação hipócrita do princípio da soberania popular, pivô da democracia de representação que, mesmo sob a forma de direito social público, escondia bem substanciais desigualdades [...] O princípio da soberania popular contém um elemento de ficção ideológica, já que o povo se diferencia em classes e grupos menores, portadores de interesses diversos e conflitantes, tudo segundo uma rígida lógica excludente e hierárquica. Basicamente, por trás da tela da vontade popular, sustentam-se vontades particularistas de grupos privilegiados, capazes de impor orientações e endereços unicamente de acordo com seus interesses egoístas. É necessário, portanto, ter a vontade de ir além das ficções ideológicas, além do mito da soberania e representação popular, para colocar todos os cidadãos em condições concretas de competir em um nível de igualdade mútua efetiva e, portanto, com plena e conscientes da autodeterminação para a formação da vontade popular governante. Portanto, para falar de participação real, para além das ficções ideológicas, é preciso que a autodeterminação dos cidadãos se torne um fato real, só que neste caso a participação pode dar lugar ao direito político e ao direito social (LUCARELLI, 2013, p. 61).

Impõem-se, assim, a transformação do contexto de empobrecimento social e deterioração dos recursos ambientais, que são resultados de um sistema institucional pautado em redução de lugares de representação e decisões tomada por executivos e grupos ligados aos interesses de grandes multinacionais (LUCARELLI, 2013, p. 61). Para isso, necessário partir para uma “governança pública de participação, confiando-se a dimensão social e ambiental às políticas locais, através de entrelaçamento dos direitos de participação e a necessidade de afirmação dos direitos fundamentais” (LUCARELLI, 2013, p. 62).

Aliás, intrinsecamente ao conceito de bem comum há necessidade de um sistema de governança para usar e proteger “todas as criações da natureza e da sociedade que herdamos em conjunto e livremente, e mantemos em confiança para as gerações futuras” (BOLLIER; HELFRICH, 2013, p. 123-124), principalmente por não ser possível a inserção dos bens comuns nas estruturas de troca de mercado, e, ao mesmo tempo, mobilizar a participação descentralizada do bem ambiental. Assim, bens comuns surgem para suprir nossas necessidades fora de um estado ou governo, representando uma nova prática de gerenciar recursos ambientais, em especial a água (BOLLIER, 2016, n. p.).

Portanto, persiste o desafio em estabelecer um sistema de governança da água que afaste a concepção de bem dotado de valor econômico, e propõe políticas públicas que a empodere enquanto bem comum ecológicos e que preserve sua integridade essencial (BOLLIER; HELFRICH, 2013, p. 123). Isso, porque o bem comum proclama por forma de soberania moral e social própria, e por novas normas para definir ação social legítima e novos conjuntos de regras para governança comunitária (BOLLIER; HELFRICH, 2013, p. 125-126), dispensando-se o direito de propriedade individual e o controle unitário do Estado.

Necessário a criação de um regime de gestão a partir de arranjos de propriedade comum que tendem a ser auto-organizados e a por meio do envolvimento da cidadania ativa, deve ocorrer por meio da adoção de formuladores de políticas públicas (LUCARELLI, 2013, p. 70). Assim, disponibilizar normas, instituições e procedimentos não oficiais a comunidade para administrar recursos comunitários por conta própria (BOLLIER; HELFRICH, 2013, p. 125-126).

O gozo dos bens comuns, segundo uma lógica pautada na inclusividade, deve se expressar através das categorias de usabilidade e acessibilidade (função do bem em relação ao gozo de direitos coletivos), e não nas práticas proprietárias das atribuições. O governo público dos bens comuns não deve ser identificado com a propriedade pública: a natureza do direito deve prevalecer sobre a natureza jurídica do bem e os cidadãos devem se integrar nos processos de governo, por meio de uma relação política e social, e não econômico-mercantil. No fundo, deve-se dar importância ao sujeito titular de direitos em sua dimensão de *homo civicus*, e não ao bem, à coisa, expressão de um mero valor econômico. A análise dos bens comuns, portanto, deve ser erradicada da clássica relação que liga o dominus ao bem e desenvolvida segundo uma perspectiva universalista e funcional, mediada pela adoção de políticas públicas específicas. A governança dos bens comuns, em particular dos recursos naturais, impõe uma perspectiva universalista, a partir da qual o sujeito titular do direito de uso dos bens comuns é a humanidade como um todo, concebida como um conjunto de indivíduos iguais. O dominus se transforma de sujeito individual em sujeito universal, coletivo. No entanto, a perspectiva universalista deve ser mitigada por um processo de positivação do direito natural, de objetivação de alguns valores que estão enraizados em princípios: no direito internacional público e nas Constituições individuais (LUCARELLI, 2013, p 70).

Contudo, para que não ocorra, ao longo do tempo, atitudes excludentes típicas do regime proprietário, cabe ao ente público a responsabilidade de garantir esse mínimo de poder essencial as comunidades de acessarem esses bens comuns para satisfazer suas necessidades (LUCARELLI, 2013, p. 68). Porém, o foco principal, deve ser pautado na atuação de diversos atores sociais para reivindicarem seus interesses, bem como no papel ativo das administrações locais através de microssistemas de governança de bens comuns.

Nesta lógica, em especial a água, é possível colacionar exemplos vigentes no território nacional suficientes a comprovar a gestão comunitária a partir da mobilização das comunidades rurais, responsáveis por organizar associações de moradores e criar oportunidades de apoio na realização de projetos relacionados a promoção do serviço de abastecimento de água em áreas rurais. A exemplo, tem-se o caso da gestão de água pelas Centrais de Associações Comunitárias de Jacobina, Seabra e Caetité situadas no estado da Bahia:

Para avançar na gestão dos sistemas de abastecimento de água potável em comunidades rurais baianas, o Governo do Estado, por meio do projeto Bahia Produtiva, implantou a Central de Associações Comunitárias no município de Caetité. A iniciativa vai atender, inicialmente, uma população aproximada de 32 mil habitantes. Serão implantados 63 sistemas de abastecimento de água, com cerca de 10 mil novas ligações domiciliares, até dezembro de 2022, inseridos em

22 municípios da região, atendendo 198 comunidades. A Central de Associações é um modelo de gestão de sistemas de água e saneamento para atender moradores da zona rural, referência na Bahia, que já beneficia atualmente 73.417 mil habitantes nos 27 municípios da área de atuação das centrais existentes em Jacobina e Seabra. Uma estratégia de gestão associativa, de baixo custo e de manutenção simplificada com coparticipação das comunidades locais, onde a manutenção dos sistemas e o tratamento da água são feitos pelos operadores locais, escolhidos pelas associações comunitárias, que são treinados e orientados pelas Centrais para a prestação de serviços. O primeiro sistema de abastecimento de água foi inaugurado, sob a gestão da Central de Caetité, na comunidade de Pindorama, no município de Luiú, beneficiando 958 famílias. O Governo do Estado, por meio do projeto Bahia Produtiva, financia a implantação de sistema de abastecimento e de sanitários, enquanto a Central de Associações Comunitárias garante a gestão, operação e manutenção (AGÊNCIA SERTÃO, 2021, n.p.).

Outro exemplo de gestão e o uso de água em comunidades rurais que dispõem de mecanismos e instrumento comunitário de abastecimento garantindo acesso a água a população, ocorre no povoado de Várzea Grande localizado no município de Várzea Nova – BA, considerando que a localidade não possuía fonte de abastecimento, foi perfurado um poço comunitário de Várzea Grande no ano de 2010 pela Companhia de Engenharia Ambiental e Recursos Hídricos da Bahia (CERB), atualmente distribuindo água para as comunidades de Várzea Grande, Tanque Novo, Conceição e Umburaninhas (DIAS; LOPES FILHO, 2022, p. 90):

O poço comunitário do povoado de Várzea Grande foi perfurado no ano de 2010 pela CERB, visando atender a demanda hídrica da população desse povoado, bem como a de Tanque Novo, visto que essas localidades não possuíam uma fonte de abastecimento e enfrentavam muitas dificuldades referentes à falta de água. No período de planejamento e busca de parcerias para que houvesse a perfuração do poço, foram realizadas reuniões em assembleia geral, na Associação Comunitária do povoado de Várzea Grande, com a participação de membros do poder público como o prefeito, vice-prefeito e secretário de agricultura. Assim, no ano de 2010 o poço comunitário foi perfurado para atender à necessidade de dessedentação dessas famílias. A participação desses representantes foi registrada em ATAs de reuniões, visando firmar a garantia da perfuração do poço por esses representantes, bem como a luta dos moradores em suprir a necessidade local de abastecimento de água. Para que houvesse a distribuição da água para os moradores, os membros da Associação Comunitária escolheram em reunião de assembleia geral, no ano de 2011, uma moradora do povoado e associada, para fazer a distribuição da água às famílias. No ano de 2012 o poço comunitário foi instalado, conforme informações registradas em ATA da Associação Comunitária do povoado de Várzea Grande e os dados da ficha técnica do poço, emitida pela CERB em 2010 (DIAS; LOPES FILHO, 2022, p. 102-103).

Inicialmente a água era utilizada majoritariamente para uso doméstico

da população, portanto, atualmente também é destinada para outros fins, como dessedentação animal e produção agrícola (DIAS; LOPES FILHO, 2022, p. 108).

Ainda, tem-se a gestão comunitária da água no município de Delmiro Gouveia no estado de Alagoas com a ampliação do Canal do Sertão que está proporcionando o aumento na disponibilidade de água para a região e possibilitando o abastecimento regular de povoados ao longo das adutoras. Além de as próprias comunidades rurais envolvidas assumirem a gestão da água, por meio de uma entidade associativa, a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF) (MENEZES; RODRIGUES; WOLKMER, 2021, p. 15):

Os sistemas de abastecimento de água por meio de adutoras, que retira e trata água do Canal do Sertão Alagoano, foram implantados pela Codevasf a partir de investimentos de cerca de R\$ 19,3 milhões em recursos de emenda parlamentar. O sistema de adutora de Delmiro Gouveia foi o primeiro a ser concluído e está em pleno funcionamento, atendendo 1,2 mil pessoas nas comunidades rurais difusas de Araçá, Bom Jesus, Jurema, Lagoa dos Patos, Olho d'Aguinha, Povoado Pedrão e Maria Bonita. Para que as comunidades assumissem a gestão do sistema, foram realizados cursos de capacitações técnicas, consultoria jurídica e contábil para 310 membros das comunidades beneficiadas em Delmiro Gouveia. [...] O modelo adotado pela Codevasf transfere a gestão do sistema para uma entidade associativa que será criada a partir das capacitações que estão sendo executadas e contemplam ainda, como parte da metodologia, a construção de um instrumento normativo criado de forma participativa, que norteará a administração do empreendimento. A organização não-governamental rural intitulada Associação Comunitária Rural Águas do Sertão (ACRAS) começou a gerir o sistema de abastecimento hídrico implantado na área rural de Delmiro Gouveia. Além de utilizar o recurso hídrico, os associados da ACRAS, formada por 307 integrantes, conseguem controlar a distribuição de água, cobrar tarifa, monitorar vazamentos e realizar cortes em casos de inadimplência (MENEZES; RODRIGUES; WOLKMER, 2021, p. 15).

Percebe-se que as organizações comunitárias, geralmente por associações e comitês, são as formas mais viáveis de gestão de água em comunidades rurais, e o principal incentivo para a criação e desenvolvimento dessas organizações é a iniciativa da própria população que reside no local, e que deseja ter acesso a um abastecimento de água de qualidade. Assim, a gestão comunitária se torna um alternativa atraente em prover abastecimento de água àquelas comunidades, que por questões geográfica ou ainda quando são negligenciadas pelos atores tradicionais, como o Estado, não dispunham de mecanismos e instrumentos de abastecimento de água (DIAS; LOPES FILHO, 2022, p. 92).

Nos exemplos colacionados, tem-se também uma oportunidade que envolve toda a comunidade em torno de um ideal, envolvendo a participação de todos e o fortalecimento das comunidades, na promoção de políticas públicas, em especial na promoção de medidas para uma melhor gestão da água, não só, mas também no “sentido de ser possível que os moradores estabeleçam acordos, para desenvolvimento de outros projetos no âmbito social, em benefício do próprio grupo” (DIAS; LOPES FILHO, 2022, p. 93-94).

Inclusive, a ser ponderado, neste modelo, o papel protagonizado pelas mulheres, que assumem grande relevância na gestão e administração de água em pequenas comunidades, pois com “o conhecimento e a preocupação que têm sobre os recursos naturais, são um dos grupos sociais relevantes no uso e preservação da água e na proteção do meio ambiente” (FAÇANHA, 2019, p. 340). Tal fato, evidenciou com a contribuição das organizações não governamentais por meio do Programa Um Milhão de Cisternas Rurais. Referido programa, com objetivo de captar água da chuva para consumo humano, além de outras tecnologias de manejo e captação de água para produção de alimentos, proporcionou fortalecimento das organizações da sociedade civil e a promoção da inclusão feminina no programa hídrico (FAÇANHA, 2019, p. 350).

Aliás, a integração de gênero consiste também em justiça da hídrica. É necessário “reconhecer a mulher como agente do espaço público pelo seu papel na luta pela água, terra e pelo acesso em programas que visam o desenvolvimento rural a partir da participação e engajamento das mulheres na melhoria do abastecimento doméstico de água” (FAÇANHA, 2019, p. 340).

Contudo, como destacam Menezes, Rodrigues e Wolkmer (2021, p. 15), deve-se reconhecer que a “gestão comunitária é um grande desafio, pois toda decisão deve ser tomada com a participação da população e levando em consideração as peculiaridades regionais e as diferenças sociais e políticas da comunidade”, porém, continuam os autores, que “consubstanciada na principiologia do comum, desponta como uma alternativa para o abastecimento de água em comunidades rurais”. Portanto, a necessidade da participação estatal, não somente em investimentos, ou de outras entidades privadas, na promoção de políticas públicas, mas também em subsídios sociais, científicos, jurídicos, institucionais, entre outros, capacitando e incentivando a população na gestão comunitária da água.

Desta forma, é necessário previsões legislativas diferenciadas a

promoverem justiça hídrica mediante cooperação solidária e intergeracional, não considerando apenas algo a ser gerenciado pelo Estado ou pela iniciativa privada, mas como o envolvimento de toda a sociedade, privilegiando a satisfação de necessidades fundamentais, compreendidas a partir de uma visão de gestão integrada de necessidades múltiplas, que necessitam relacionar a proteção da vida, a garantia de desenvolvimento e a defesa do meio ambiente (AYALA, 2010, p. 320-321).

Aliás, a defesa do ambiente pela sociedade civil não se traduz em um mero ato de voluntarismo de poucos idealistas, mas, ante ao disposto no artigo 225, constitui um dever jurídico fundamental (IANEGITZ, 2018, p.107). Assim, o direito ao acesso à água é uma composição de vários outros direitos, envolvendo aspectos econômicos, proteção da vida, da saúde, do meio ambiente, de dignidade, do acesso aos recursos naturais e de proteção da cultura (AYALA, 2010, p. 322).

Desta forma, o bem comum água deve ser compreendido a partir de um conceito aberto de direito fundamental (AYALA, 2010, p. 321), recaindo a responsabilidade pela preservação do meio ambiente a todas as esferas da sociedade, dentre eles, os governos, administrações regionais e locais, as organizações não governamentais, instituições privadas, e todos os cidadãos (IANEGITZ, 2018, p.105). Por tais razões, há necessidade de criar alternativas diversas daquelas de gerenciamento hegemônico e gerenciamento privado, mas sim, com respaldo em gestão comunitária como um processo político e democrático de proteção do macrobem ambiental (MENEZES; RODRIGUES; WOLKMER, 2021, p. 17).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É um desafio garantir água para o abastecimento humano e à manutenção dos ecossistemas, para gerações presentes e futuras, especialmente em um cenário de crise hídrica que acirra disputas e ocasiona conflitos pelo seu acesso e uso. Por certo que a multiplicidade de usuários ao acesso à água e da constatação fática da insuficiência deste recurso, reforça-se a garantia jus fundamental no sentido de uma imposição constitucional a água, impondo ao Poder Público garantir o seu acesso e uso, não suficiente, em abster riscos e retrocessos ambientais que comprometam a integridade e manutenção dos ecossistemas.

Portanto, foi possível identificar objeções ao legislador no Brasil em promover a proteção jurídica à água e universalizar seu acesso a partir da prestação de serviços de saneamento básico. Diante de propostas meramente de cunho econômico, com fins de mercantilização as águas, o Novo Marco afronta as condições ambientais básicas necessárias ao desenvolvimento e manutenção da vida no planeta, deslocando a natureza das águas de uso comum da coletividade a bem alienável e pondo à disposição de interesses particulares e específicos de determinados grupos econômicos.

Neste contexto, tem-se as alterações legislativas introduzidas no ordenamento jurídico brasileiro com novo Marco do Saneamento Básico vigente com a Lei nº 14.026/2020, que, ao invés de elevar a água a *status* de bem de uso comum do povo, fortificou as propostas de mercantilização das águas alinhadas à tendência neoliberal da economia globalizada, contrapondo-se ao Estado social à medida que se solidifica à substituição da lógica socioambiental da água para a lógica de mercado, garantido o acesso apenas àqueles que possuem capacidade econômica em arcar com seu custo, além de proporcionar e fomentar a lucratividade à iniciativa privada.

Ora, o processo de mercantilização das águas no Brasil, a partir dos mecanismos que transferem ao setor privado a prestação do serviço de abastecimento de água, sujeitam a água à teoria econômica da lei da oferta e da procura, cujo processo de valorização econômica da água persiste na necessidade de criação de nova *commodity* a suprir as necessidades do capitalismo. Assim, a conversão do serviço de abastecimento de água, que por sua essencialidade faz jus a direito fundamental dentro da perspectiva de

macrobem ambiental, pela lógica mercadológica assumem a característica de mercadoria e os usuários são submetidos a condição de consumidores.

Diga-se de passagem, soluções projetadas em prol da eficiência econômica, como a privatização da prestação dos serviços de abastecimento de água, podem ser insustentáveis, posto que as experiências ora mencionadas na presente pesquisa, não alcançaram os objetivos no que diz respeito a universalização do acesso à água a população a partir da transferência de investimentos para prestação de serviços de saneamento do setor público para o privado, tampouco reduziu a pobreza e as desigualdades socioambientais.

Pelo contrário, somente distancia a projeção de universalização ao acesso à água e proteção do meio ambiente, para uma nova fonte de investimentos e acumulação de capital, mantendo-se as características de degradação ambiental e de exclusão e desigualdade socioambiental que o processo resguarda. Tais fatos, desencadeiam incertezas quanto à qualidade e universalização dos serviços de saneamento frente a estas mudanças regulatórias, especialmente diante de um cenário de crise hídrica e deficitário àquela população com baixa capacidade de pagamento de tarifas, bem como a ampliação de conflitos decorrente dos múltiplos usos.

A falta de acesso à água põe em risco o direito fundamental a saúde e a vida, de tal modo que é necessário a promoção de arranjos institucionais a promoverem o abastecimento de água toda a população, afastando-a de toda e qualquer regra de mercado. Assim, o Brasil somente assegurará justiça hídrica se vier a estabelecer uma política em torno das águas que se concretizem na prática, uma vez que em muitas regiões a água já é escassa e garantir a sua mercantilização é contribuir para disparidades entre ricos e pobres em sua capacidade em obter acesso à água em qualidade e quantidade suficientes a garantir o mínimo existencial. Logo, ao invés do Poder Público induzir a mercantilização da água, que conduzirá a um sistema de duas camadas e contribuirá com o aumento da desigualdade social, deve promover políticas públicas de saneamento básico a garantir o acesso a água em sua condição fundamental, qual seja, garantir o direito à vida.

E nesta concepção, cabe ao legislador tutelar de forma especial e efetiva à água como bem comum de uso do povo a partir da concepção de macrobem ambiental, impondo a responsabilidade ao Estado juntamente com a sociedade em promoverem esforços para a implementação políticas públicas voltadas a

sua gestão, acesso e uso coletivo, principalmente por estar em constante processo de degradação e poluição, tornando-se cada dia mais escassa.

Aliás, evidente a falência de modelos que buscam atrelar valor econômico à água, especialmente pela impossibilidade de conciliar acesso democrático a práticas de mercado. Portanto, o acesso à água potável deve ser considerado como um direito acessível a todos, indistintamente, e, articulado ao princípio da solidariedade, um dever de todos em promover a sua proteção para usufruto da geração presente e futuras, e para todas as espécies que dela necessitem para sobreviver. Assim, modelos sociais que consideram a água como um direito fundamental e comum pautados em formas diferenciadas de conceber a relação entre homem e natureza, surtem com fins de redemocratizar o acesso universal a água, e ao mesmo tempo em promover maior proteção ao meio ambiente.

A gestão comunitária de um bem comum tão particular como a água requer um arranjo institucional complexo, contudo, demonstra-se a via mais adequada a alcançar o objetivo de políticas e gestão equitativas de uso e acesso a água. Porém, também necessário que a humanidade promova a proteção e conservação do meio ambiente, pois ainda que os seres humanos sejam usufrutuários do meio ambiente, a natureza não existe para servir os seres humanos, mas faz parte das pessoas e de sua existência na Terra, “são partes das formas de vida do planeta, e nenhuma é superior à outra, se complementando na formação desse modo de vida singular, abrangendo seres não humanos como parte de um todo” (MENEZES; RODRIGUES; WOLKMER, 2021, p. 7).

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri. As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais. In: ACSELRAD, H. **Conflitos ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Fundação Heinrich Boll, 2004.

ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecília Campello do Amaral; BEZERRA, Gustavo das Neves. **O que é Justiça Ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

ACSELRAD, Henri. **Ambientalização das lutas sociais**. Revista estudos avançados, São Paulo, v. 24, n. 68, p. 103-119, 2010.

ADI 2340, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 06/03/2013, DJe-087 DIVULG 09-05-2013 PUBLIC 10-05-2013.

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. **Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil 2021**. Brasília: ANA, 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO - ANA. **Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil 2019**. Brasília: ANA, 2019.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO - ANA. **Usos consultivos da água no Brasil**. 2022. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiaMWE2ZTE1NmItOGUyZS00ZTc1LTljMzUtNDgwYjVhODcyNWl1IiwidCI6ImUwYmI0MDEyLTgxMGItNDY5YS04YjRkLTY2N2ZjZDFiYWY4OCJ9>. Acesso em: 16 jan. 2023.

AGÊNCIA PAULISTA DE PROMOÇÃO DE INVESTIMENTOS E COMPETITIVIDADE - INVEST SP. **Brasil sobe em ranking mundial de exportadores, segundo OMC**. 18/04/2022, Disponível em <https://www.investe.sp.gov.br/noticia/brasil-sobe-em-ranking-mundial-de-exportadores-segundo-omc/>. Acesso em: 16 jan. 2023.

AGÊNCIA SERTÃO. **Central de Associações Comunitárias vai levar água para 32 mil habitantes da região de Caetité**. 23/09/2021. Disponível em <https://agenciasertao.com/2021/09/23/central-de-associacoes-comunitarias-vai-levar-agua-para-32-mil-habitantes-da-regiao-de-caetite/>.

AGOSTINHO, Luane Lemos Felício; DOS SANTOS, Diogo de Almeida Viana; FAÇANHA, Josanne Cristina Ribeiro Ferreira. A água e o seu valor econômico: uma análise sobre os conflitos e as diferentes formas de acesso à água. **Revista Opinião Jurídica (Fortaleza)**, v. 18, n. 27, p. 110-134, 2020.

ÁGUAS DE MANAUS. **Nossa história**. Disponível em <https://www.aguasdemanaus.com.br/quem-somos/>. Acesso em: 16 jan. 2023.

AGUIAR, Alex M.S; MORETTI, Ricardo de Sousa; SILVA, Edson Aparecido. **A tarifa social e o direito humano à água e ao saneamento**. 04/06/2020. Ondas Brasil. Disponível em <https://ondasbrasil.org/a-tarifa-social-e-o-direito-humano-a-agua-e-ao-saneamento/>. Acesso em: 16 jan. 2023.

ALLAN, John Anthony. **Virtual Water**: the water, food and trade nexus, useful concept or misleading metaphor. IWRA. Water International, v. 28, n. 1, 2003.

AMORIM, Fernando De Oliveira; DONIZETE José Xavier. Da escala do planejamento urbano ao cuidado da casa comum: uma agenda submersa da injustiça ambiental. **Revista De Cultura Teológica** - São Paulo, Brasil, 2018.

AUGUSTO DE SOUSA, Ana Cristina. **O que esperar do novo marco do saneamento?** Cadernos de Saúde Pública [online]. v. 36, n. 12 [Acessado 16 Outubro 2022], e00224020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0102-311X00224020>>. ISSN 1678-4464. <https://doi.org/10.1590/0102-311X00224020>. Acesso em: 16 jan. 2023.

AYALA, Patriyck de Araújo. Deveres ecológicos e regulamentação da atividade econômica na Constituição brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 3. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2010.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - BNDES. **Alagoas Saneamento - Bloco A**. Disponível em <https://hubdeprojetos.bndes.gov.br/pt/projetos/Alagoas-Saneamento-Bloco-A/6cc46317-741b-11ea-8ee4-0242ac11002b>. Acesso em: 16 jan. 2023.

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.

BERNAL PULIDO, Carlos. O direito fundamental à água e sua intrincada satisfação no direito colombiano. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 2, n. 1, p. 65-87, jan./abr. 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/rinc.v2i1.43101>, 2015.

BIONDI, Aloysio. **O Brasil privatizado**: um balanço do desmonte do Estado. Geração Editorial, 2014.

BITENCOURT NETO, Eurico. **O direito ao mínimo para uma existência digna**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p.123

BLENINGER, Tobias; KOTSUKA, Luziadne Katiucia. Conceitos de água virtual e pegada hídrica: estudo de caso da soja e óleo de soja no Brasil. **Recursos Hídricos**, v. 36, n. 1, 2015.

BOËCHAT, Iola Gonçalves et al. **Crise da Água no Brasil**. Caderno de Geografia, v. 31, n. 1, p. 1-1, 2021.

BOLLIER, David. The Commons: Interview with David Bollier. AFD - Agence Française de Développement: Youtube, 2016. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=WK6C_Ka9lj8. Acesso em: 16 jan. 2023.

BOLLIER, David. **The growth of the commons paradigm**. Understanding knowledge as a commons: From theory to practice, v. 27, p. 29, 2007.

BOLLIER, David; HELFRICH, Silke (Org.). **The Wealth of the Commons: A World Beyond Market and State**. Levellers Press, 2013.

BORGES, Gustavo Silveira; FILÓ, Maurício da Cunha Savino. Água como bem comum. **Revista Direitos Culturais**, v. 16, n. 38, p. 87-109, 2021.

BORJA, Patrícia Campos. **Política pública de saneamento básico: uma análise da recente experiência brasileira**. Saúde e Sociedade, v. 23, p. 432-447, 2014.

BRANCO FILHO, Thelmo de Carvalho Teixeira et al. Prognóstico do processo de privatização da Companhia Riograndense de Saneamento (CORSAN) Aspectos históricos e uma comparação com o cenário latino e europeu. **Campos Neutrais-Revista Latino-Americana de Relações Internacionais**, v. 3, n. 2, p. 52-71, 2021.

BRANCO, Rodrigo dos Santos; CRUZ, Felipe Ponciano. Subsídios cruzados e o desequilíbrio do setor de saneamento no estado do Rio de Janeiro. **Revista DAE | São Paulo | v. 69, n 231 / pp 68-84 | Jul a Set, 2021**. DOI: <https://doi.org/10.36659/dae.2021.047>, 2021.

BRASIL. **Abastecimento de água** - 2020. Secretaria Nacional de Saneamento do Ministério do Desenvolvimento Regional. – Brasília/ DF, 2020. Disponível em: <http://www.snis.gov.br/painel-informacoes-saneamento-brasil/web/painel-abastecimento-agua>. Acesso em 05 jul. 2022.

BRASIL. **Estudo aponta que falta de saneamento prejudica mais de 130 milhões de brasileiros**. Brasília. Agência Senado, 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2022/03/estudo-aponta-que-falta-de-saneamento-prejudica-mais-de-130-milhoes-de-brasileiros>. p. 52.

BRASIL. **Estudo aponta que falta de saneamento prejudica mais de 130 milhões de brasileiros**. Brasília. Agência Senado, 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2022/03/estudo-aponta-que-falta-de-saneamento-prejudica-mais-de-130-milhoes-de-brasileiros>. p. 52.

BRASIL. **Lei nº 11.079**, de 30 de dezembro de 2004. Brasília, 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm. Acesso em: 07 set. 2022.

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/l11445.htm. Acesso em: 05 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.987**, de 13 de fevereiro de 1995. Brasília, 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm. Acesso em: 07 set. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 10.710, de 31 de maio de 2021**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil03/ato2019-2022/2021/decreto/d10710.htm>. Acesso em: 07 set. 2022.

BRASIL. **Panorama do Saneamento Básico no Brasil 2021**. Secretaria Nacional de Saneamento do Ministério do Desenvolvimento Regional. – Brasília/DF, 2021, p. 44).

BRASIL. **Plansab**: Plano Nacional de Saneamento Básico. Mais saúde com qualidade de vida e cidadania. COORDENAÇÃO: Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental - Ministério das Cidades. Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/saneamento/plansab/Versao_Conselhos_Resolucao_Alta_Capa_Atualizada.pdf. Acesso em: 16 jan. 2023.

BRASIL. **Portaria GM/MS nº 888**, de 4 de maio de 2021. Brasília, 2021. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2021/prt0888_24_05_2021_rep.html#:~:text=da%20SVS%2FMS,-,Art,e%20demais%20disposi%C3%A7%C3%B5es%20deste%20Anexo. Acesso em 05 jul. 2022;

BRASIL. **Portaria nº 2.914**, de 12 de dezembro de 2011. Brasília, 2011. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt2914_12_12_2011.html. Acesso em 05 jul. 2022

BRASIL. **Projeto de Lei 9543, de 2018**. Brasília, Agência Câmara de Notícias, 2016. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2167882>. Acesso em 18 jul. 2022.

BRITTO, Ana Lucia. **As tarifas sociais de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil**: seus impactos nas metas de universalização na garantia dos direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário. Brasília: ONDAS, 2020.

BRITTO, Ana Lucia; 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. Cadernos Metrópole, v. 19, p. 557-581, 2017.

BRK AMBIENTAL. **BRK anuncia a primeira emissão de debênture azul do setor privado no Brasil**. Notícias, 10 de Novembro de 2022. Disponível em <https://www.brkambiental.com.br/brk-anuncia-a-primeira-emissao-de-debenture-azul-do-setor-privado-no-brasil>. Acesso em: 16 jan. 2023.

BRK AMBIENTAL. **Saneamento em pauta por BRK.** Disponível em <https://blog.brkambiental.com.br/saneamento-basico-no-tocantins/>. Acesso em: 16 jan. 2023.

BRUCKMANN, M. (2011). **Ou inventamos ou erramos: a nova conjuntura latino-americana e o pensamento crítico.** Tese de Doutorado. Rio de Janeiro, Universidade Federal Fluminense.

BRULLE, Robert; PELLOW, David Naguib. **The future of the environmental justice movements.** In: PELLOW, David Naguib; BRULLE, Robert. Power, justice and environmental: a critical appraisal of the environmental justice movement. Cambridge: MIT Press, 2005. p. 296.

BUDDS, Jessica; LINTON, Jamie. **El ciclo hidrosocial: hacia un abordaje relacional y dialéctico del agua.** In Equidad y justicia hídrica: el agua como reflejo de poder en los países andinos/ [Tom Perreault, Jessica Budds, Jamie Linton ... [et al]; Jessica Budds, María Cecilia Roa García, ed.-Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial; Wageningen: Justicia Hídrica, 2018. Lima: Tarea Asociación Gráfica Educativa.

CÁCERES, Natalia Duarte; RODRIGUES, Brenner-Henrique Maia. **A gestão comunitária da água: caminhos para promoção da justiça hídrica e mitigação de conflitos socioambientais.** Cadernos do Leste, v. 19, n. 19, 2019.

CADERMATORI, Sergio Urquhart; CADERMATORI, Daniela Mesquita Leutchuk. A água como um bem fundamental e o direito à água potável como um direito humano fundamental: uma proposta teórica de políticas públicas. **Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos**, v. 14, n. 14, 2014.

CALISTO, Dalila. **Brasil: a privatização da água faz mal ao país.** Brasil de Fato, São Paulo (SP), 03/09/2020. Opinião. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/09/03/artigo-brasil-a-privatizacao-da-agua-faz-mal-ao-pais>. Acesso em: 10 set. 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.

CAPELLARI, Adalberto; CAPELLARI, Marta Botti. **A água como bem jurídico, econômico e social.** A necessidade de proteção das nascentes. Cidades. Comunidades e Territórios, n. 36, 2018.

CAPRA, Fritjof. **A teia da vida.** São Paulo: Cultrix, 2004.

CARLI, Ana Alice. **A água e seus instrumentos de efetividade.** Campinas: Millennium, 2013.

CASTRO, José Esteban. **A água (ainda) não é uma mercadoria: aportes para o debate sobre a mercantilização da água.** Revista da Universidade Federal de Minas Gerais, v. 20, n. 2, p. 190-221, 2013.

- CAUBET, Christian Guy. **A água, a lei, a política e o meio ambiente?** 1aed., 2atir., Curitiba: Juruá, 2005.
- CIRILO, José Almir. **Crise hídrica:** desafios e superação. Revista USP, n. 106, p. 45-58, 2015.
- CLARKE, Tony; MAUDE, Barlow. **Ouro azul:** como as grandes corporações estão se apoderando. São Paulo: M. Books, 2003.
- COMISSÃO PASTORAL DA TERRA – CPT. **Conflitos pela água.** Centro de documentação Dom Tomás Balduino, 2020. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/publicacao/category/6-conflitos-pela-agua>. Acesso em: 16 jan. 2023.
- COMPANHIA DE SANEAMENTO DE ALAGOAS - CASAL. **Dois consórcios oferecem R\$ 1,645 bilhão por leilões de saneamento em Alagoas.** Disponível em <https://www.casal.al.gov.br/2021/12/dois-consorcios-oferecem-r-1645-bilhao-por-leiloes-de-saneamento-em-alagoas/>. Acesso em: 16 jan. 2023.
- COMPANHIA DE SANEAMENTO DO PARANÁ - SANEPAR. **Tarifa Social - Água Solidária.** Disponível em: <https://site.sanepar.com.br/clientes/tarifa-social-da-sanepar>. Acesso em: 16 jan. 2023.
- CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO DO SUL DE MINAS GERAIS - CISAB. **Sobre o CISAB SUL.** Disponível em <https://cisab.mg.gov.br/cisab-historico.php>. Acesso em: 16 jan. 2023.
- CORSAN: GOVERNO DO RS PUBLICA EDITAL DE PRIVATIZAÇÃO DE ESTATAL DE SANEAMENTO; ENTENDA. Globo. Rio Grande do Sul, 28/11/2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2022/11/28/corsan-governo-do-rs-publica-edital-de-privatizacao-de-estatal-de-saneamento-entenda.ghtml>. Acesso em: 16 jan. 2023.
- CORTE, Thaís Dalla et al. **Ecologia política da água:** instrumentos jurídicos (inter) nacionais para a gestão da água virtual. 2019.
- CORTIANO JUNIOR, Eroulths; KANAYAMA, Rodrigo Luís. Notas para um estudo sobre os bens comuns. Constituição, Economia e Desenvolvimento: **Revista Eletrônica da Academia Brasileira de Direito Constitucional**, v. 8, n. 15, p. 480-491, 2016.
- COSTA DE SOUZA, Jefferson. **Saneamento básico:** universalização, subsídio e meio ambiente. Dissertação (Mestrado). Universidade de Brasília. 2008.
- COSTA, Ilton Garcia da; PIEROBON, Flávio; SOARES, Eliane Cristina. **A Efetivação do Direito ao Saneamento Básico no Brasil: Do PLANASA ao PLANASB.** Meritum – Belo Horizonte – v. 13 – n. 2 – p. 335-358 – Jul./Dez., págs. 335-358, 2018.
- COSTA, Marcos. **A história do Brasil para quem tem pressa** [recurso eletrônico] / Marcos Costa. - 1.ed. - Rio de Janeiro: Valentina, 2016.

DAROS, Leatrice Faraco. **Justiça Ecológica e Crime Internacional: Os Limites E As Possibilidades Do Direito No Combate Ao Ecocídio** / Leatrice Faraco Daros ; Orientadora, Letícia Albuquerque, 2018.

DAVIES, Lorenice Freire. Um não a Vidas Secas: o reconhecimento da água como direito humano fundamental e suas implicações como bem econômico envasado. **Revista Direito Econômico Socioambiental**, Curitiba, v. 5, n. 2, p. 97-112, jul./dez. 2014.doi: 10.7213/rev.dir.econ.socioambienta.05.002.AO05, 2014.

ALMEIDA CASTRO, Ana Lúcia et al. **Escassez hídrica**.In: UGAYA, C. M. L.; ALMEIDA NETO, J. A. de; FIGUEIREDO, M. C. B. de. (Org.). Recomendação de modelos de avaliação de impacto do ciclo de vida para o contexto brasileiro. Brasília, DF: IBICT, p. 89-122. 2019.

DECLARAÇÃO DE DUBLIN SOBRE ÁGUA E DESENVOLVIMENTO HUMANO, 1., 1992, Dublin. Disponível em: < <http://www.un-documents.net/h2o-dub.htm>>. Acesso em:22/02/2017

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Cobrança de tarifa independentemente da conclusão do mecanismo de tratamento do esgoto. Exame dos aspectos de constitucionalidade e legalidade. A&C – **Revista de Direito Administrativo & Constitucional** | Belo Horizonte, ano 13, n. 53, p. 233-263, jul./set. 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. – 35. ed. – [2. Reimp.] – Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 891.

DIAS, Maria Aparecida Da Silva; LOPES FILHO, Américo Fascio. Gestão e uso da água do poço comunitário do povoado de Várzea Grande em Várzea Nova – BA. **Revista De Geografia** (Recife, Brasil) 39, nº. 3, 2022.

DOS REIS NUNES, Larissa; DIAZ, Rafael Rodrigo Licheski. A evolução do saneamento básico na história e o debate de sua privatização no Brasil. **Revista de Direito da Faculdade Guanambi**, v. 7, n. 2, p. 1, 2020.

FAÇANHA, Islene Pinheiro. **Gênero e água: uma Leitura sobre as Políticas no Semiárido e a Inclusão Feminina**. Desenvolvimento em Questão, v. 17, n. 47, p. 339-356, 2019.

FÉLIX, Tatiana Lyra Lima; SANTOS NETO, Artur Bispo dos. **Privatização da CASAL no contexto da mercantilização da água na América Latina**. Revista Katálysis, v. 24, p. 480-490, 2021.

FENSTERSEIFER, Tiago. **A dimensão ecológica da dignidade humana: as projeções normativas do direito (e dever) fundamental ao ambiente no estado socioambiental de direito**. 2007. Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

FERREIRA, Helene Sivini. **A biossegurança dos organismos transgênicos no direito ambiental brasileiro: uma análise fundamentada na teoria da sociedade de risco**. Tese de Doutorado. Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina, 2008.

FERREIRA, Ramón de Souza. **Valorização e mercantilização da água.** Pesquisa, Sociedade e Desenvolvimento, v. 9, n. 7, pág. e682972403-e682972403, 2020.

FLORES, Rafael Kruter; MISOCZKY, Maria Ceci. **Dos antagonismos na apropriação capitalista da água à sua concepção como bem comum.** Organizações & Sociedade, v. 22, p. 237-250, 2015.

FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais:** elementos de fundamentação do controle jurisdicional de políticas públicas no Estado Democrático de Direito. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 208

FOSTER, John Bellamy; CLARK, Brett. **The paradox of wealth:** Capitalism and ecological destruction. Monthly Review, v. 61, n. 6, p. 1-18, 2009.

FRACALANZA, Ana Paula; FREIRE, Thais Magalhães. **Crise da água na Região Metropolitana de São Paulo:** a injustiça ambiental e a privatização de um bem comum. Geosp Espaço e Tempo (Online), v. 19, n. 3, p. 464-478, 2015.

FRACALANZA, Ana Paula; JACOB, Amanda Martins; EÇA, Rodrigo Furtado. **Justiça ambiental e práticas de governança da água:** (re) Introduzindo Questões De Igualdade Na Agenda." Ambiente & Sociedade 16, no. 1. 2013.

FLORES, Karen Müller. O reconhecimento da água como direito fundamental e suas implicações. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ**, v. 1, n. 19, 2011.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA - UNICEF. **1 em cada 3 pessoas no mundo não tem acesso a água potável, dizem o UNICEF e a OMS.** 2019. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/comunicados-de-imprensa/1-em-cada-3-pessoas-no-mundo-nao-tem-acesso-agua-potavel-dizem-unicef-oms>.

GELAIN, Jaqueline Gisele; ISTAKE, Márcia. Exportação líquida de água virtual brasileira e estadual. **Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos**, v. 9, n. 2, p. 150-168, 2015.

GETIRANA, Augusto; LIBONATI, Renata; CATALDI, Marcio. **Brazil is in water crisis—it needs a drought plan.** 08/12/2021. Disponível em https://www.nature.com/articles/d41586-021-03625-w?utm_term=Autofeed&utm_campaign=nature&utm_medium=Social&utm_source=Twitter#Echobox=1642525146

GONÇALVES SILVA, Thalita Veronica. **O Direito Humano de acesso à água potável e ao saneamento básico.** Análise da posição da corte interamericana de direitos humanos. 2015. Disponível em: <http://conexaoagua.mpf.mp.br/arquivos/artigos-cientificos/2016/13-o-direito-humano-de-acesso-a-agua-potavel-e-ao-saneamento-basico-analise-da-posicao-da-corte-interamericana-de-direitos-humanos.pdf>. Acesso em 07 jul. 2022.

GUEDES, Douglas Souza; SILVA, Daniela Juliano; RANGEL, Tauã Lima Verdan. **Vulnerabilidad hídrica en tiempos de crisis.** Derecho y Cambio

Social, n. 56, p. 93-112, 2019.

HARTMANN, Philipp. **A cobrança pelo uso da água como instrumento econômico na política ambiental:** estudo comparativo e avaliação econômica dos modelos de cobrança pelo uso da água bruta propostos e implementados no Brasil. 2010. Tese de Doutorado. AEBA.

HEINEN, Juliano. Diagnóstico do modelo tarifário praticado nas cidades brasileiras no âmbito do saneamento básico-desafios à universalização. **Revista de Direito da Cidade**, v. 14, n. 4, p. 2446-2478, 2022.

HELLER, Leo. **O modelo de privatização da água e do saneamento está mostrando suas fissuras.** CEE FIOCRUZ, 13 de mai. de 2021. Disponível em: <<https://cee.fiocruz.br/?q=Leo-Heller-O-modelo-de-privatizacao-da-agua-e-do-saneamento-esta-mostrando-suas-fissuras>>. Acesso em: 10 de out. de 2021.

HERCULANO, Selene. **Riscos e desigualdade social:** a temática da Justiça Ambiental e sua construção no Brasil. Encontro da ANPPAS, v. 1, p. 1-15, 2002.

HESS, Charlotte; OSTROM, Elinor. **Introduction:** An overview of the knowledge commons. 2007.

IANEGITZ, Rafaeli. **O princípio da solidariedade ambiental como dever fundamental.** 2018. Tese de Doutorado. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica)–Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí-SC.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Contas econômicas ambientais da água:** Brasil 2013-2017. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2000, 2008 e 2017.**

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Diretoria de Pesquisas, Pesquisa Nacional de Saneamento Básico -** Abastecimento de água e Esgotamento sanitário. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Diretoria de Pesquisas, Pesquisa Nacional de Saneamento Básico -** Abastecimento de água e Esgotamento sanitário 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais.** 2020. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/df/brasil/pesquisa/1/74454?ano=2020>. Acesso em: 16 jan. 2023.

INSTITUTO HUMANISTAS UNISIONOS (IHU). **A mercantilização da água na Amazônia.** Entrevista especial com Sandoval Rocha. 2019. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/587674-a-mercantilizacao-da-agua-na-amazonia>. Acesso em: 07 set. 2020.

INSTITUTO TRATA BRASIL. **Saneamento**. Disponível em: <https://www.tratabrasil.org.br/pt/saneamento/o-que-e-saneamento>. Acesso em: 16 jan. 2023.

JACOBI, Pedro Roberto; EMPINOTTI, Vanessa Lucena; SCHMIDT, Luisa. **Escassez hídrica e direitos humanos**. Ambiente & Sociedade, v. 19, 2016.

JUSTEM FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 10 ed. rev. atual. e ampl. – São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 727.

LAINÉ, Pilar Carolina Villar. **Agronegócio, água virtual e segurança socioambiental**. In: GEHLEN, V. R. F.; LAINÉ, P. C. V. (org.). Costurando com fios invisíveis: a fragmentação do território rural. Recife: Editora Universitária UFPE, 2012. p. 329-342.

LEAL, Rogério Gesta. A proteção dos bens comuns enquanto problema jurídico e político: apreciações preliminares. **Revista do Ministério Público do RS**, Porto Alegre, n. 68, jan. 2011 – abr. 2011, 205 – 228. Disponível em: http://www.amprs.com.br/public/arquivos/revista_artigo/arquivo_1312574783.pdf. Acesso em: 16 jan. 2023.

LEFF, Henrique. **Racionalidade ambiental: a reapropriação social da natureza**. Tradução Luís Carlos Cabral. - Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.p . 134

LEGARRETA, Manuel Guerrero. **El agua**. Fondo de cultura económica. DE C.V. 1991.

LEITE, José Rubens Morato; CAETANO, Matheus Almeida. **Breves reflexões sobre os elementos do Estado de Direito Ambiental Brasileiro**. Repensando o estado de direito ambiental. Florianópolis: Fundação Boiteux, p. 49-88, 2012.

LOBO, Flávio. **O Brasil precisa priorizar seu recurso mais precioso: a água**. IPEA, 2022, Disponível em <https://www.ipea.gov.br/cts/pt/central-de-conteudo/noticias/noticias/300-o-brasil-precisa-priorizar-seu-recurso-mais-precioso-a-agua>. Acesso em: 16 jan. 2023.

LUCARELLI, Alberto. **La democrazia dei beni comuni: Nuove frontiere del diritto pubblico**. Gius. Laterza & Figli Spa, 2013.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito do Saneamento Básico**. Salvador: Editora JusPodivm, 2021.

MADDOCKS, André; YOUNG, Robert Samuel; REGI, Paulo. **Ranking the World's Most Water-Stressed Countries in 2040**. World Resources Institute, August 26, 2015. Disponível em: <http://www.wri.org/blog/2015/08/ranking-world%E2%80%99s-most-water-stressed-countries-2040>. Acesso em: 16 jan. 2023.

MAIA, Ivan Luis Barbalho. O acesso à água potável como direito humano fundamental no direito brasileiro. **Revista do CEPEJ**, n. 20, 2017.

MAJO, Claudio de; SILVA, Claiton Marcio da. **Para um estudo dos bens comuns no Brasil**. Fronteiras: Revista Catarinense de História, n. 40, p. 296-321, 2022.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira. **Sustentabilidade ecológica e resiliência na perspectiva do meio ambiente como bem fundamental**. Estado de Direito Ecológico: conceito, conteúdo e novas dimensões para a proteção da natureza. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, p. 272-298, 2017.

MARÉS, Carlos. **De como a natureza foi expulsa da modernidade**. Revista de Direitos Difusos, v. 68, n. 2, p. 15-40, 2017.

MARRARA, Thiago; BARBOSA, Allan Fuezi. As funções do regulador de saneamento básico no Brasil. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 10, n. 3, p. 127-147, set./dez. 2019. Doi: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v10i3.25359, 2019, p. 128-129.

MARTÍNEZ-ALIER, Joan. **Scale, environmental justice, and unsustainable cities**. Capitalism Nature Socialism, v. 14, n. 4, p. 43-63, 2003.

MARX, K. **O Capital**: o processo de produção do capital. Livro I. Trad. Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013.

MASSAÚ, Guilherme; RODRIGUES BERTOLDI, Márcia. **Solidariedade ambiental**: entre mudanças climáticas e desigualdade. Araucária, 24 (51), 373-393., 2022. Disponível em: <https://idus.us.es/handle/11441/142405>. Acesso em: 16 jan. 2023.

MELO, Noerci da Silva. Os limites imanentes ao conceito de meio ambiente como bem de uso comum do povo. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Caxias do Sul. Caxias do Sul, 2007.

MENEZES, Manuela de Sá; RODRIGUES, Sheila Rosane Vieira; WOLKMER, Antônio Carlos. **O comum natural**: a experiência de gestão comunitária da água no município de Delmiro Gouveia/AL - Brasil. **Revista de Direitos Humanos e Efetividade**, v. 7, n. 1, p. 01-20, 2021.

MIGUEZ NUNEZ, Rodrigo. De las cosas comunes a todos los hombres. Notas para un debate. **Revista Chilena de Derecho**, Santiago, v. 41, n. 1, p. 7-36, abr. 2014.

MIRANDOLA, Carlos Maurício S.; SAMPAIO, Luiza S. **Universalização do direito à água**. Direito Ambiental e desenvolvimento. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006.

MONTIPÓ, Cristina Dias. **Água**: direito fundamental e elemento essencial para a dignidade humana. Os recursos naturais e o homem: o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado frente à responsabilidade solidária. BUTZKE, Alindo. E PONTALTI, Sieli.(Org.). Dados eletrônicos, Caxias do Sul, RS: Educs, p. 105-122, 2012.

MORIM, João Alberto Alves. **Direito das águas**: o regime jurídico da água doce

no direito internacional e no direito brasileiro. 2oed. São Paulo: Atlas, 2015.

NATIONAL ASSOCIATION OF SECURITIES DEALERS AUTOMATED QUOTATIONS (NASDAQ). **A Clear Solution for Water Price Discovery**. Disponível em: <https://www.nasdaq.com/solutions/nasdaq-veles-water-index>. Acesso em: 16 jan. 2023.

NOBRE; Bryza Maria Silveira. **Construção de redes de abastecimento de água**. Disponível em: http://wiki.urca.br/dcc/lib/exe/fetch.php?media=rede_de_distribuicao_de_agua-_trabalho_word.pdf. Acesso em: 16 jan. 2023.

NOHARA, Irene Patrícia; POSTAL JÚNIOR, Jairo. Perspectiva da gestão do saneamento básico no Brasil: prestação indireta e deficiências setoriais. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 9, n. 1, p. 380-398, jan./abr. 2018. Doi: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v9i1.21305, 2018.

NOVELLI, Vinicius. **Privatizar ou estatizar?** Como o mundo lida com o saneamento básico. Veja. 26/06/2020. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/mundo/privatizar-ou-estatizar-como-o-mundo-lida-com-o-saneamento-basico/>. Acesso em: 16 jan. 2023.

OLIVEIRA, Leura Lucia Conte; MACEDO, Joel de Jesus. **A Universalização Do Saneamento e o Subsídio Cruzado**. Simpósio Ítalo-Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental - SIBESA, XIV, Foz do Iguaçu/PR, Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES), 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA -FOA. **Progresso no Nível de Estresse Hídrico**. Status global e necessidades de aceleração para o Indicador SDG 6.4.2, 2021. Roma. <https://doi.org/10.4060/cb6241en>. 62 Guiné Primeira NDC

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Objetivo 6**: Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todas e todos. 2010. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/6>. Acesso em 07 jul. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Resolution adopted by the General Assembly on 28 July 2010**. 2010. Disponível em: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292&Lang=en. Acesso em: 07 jul. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Sobre o nosso trabalho para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 16 jan. 2023.

ORGANIZAÇÃO METEOROLÓGICA MUNDIAL. **2021 STATE OF CLIMATE SERVICES WATER**. 2021. Disponível em chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfndmkaj/https://library.wmo.int/doc_num.php?explnum_id=10826

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Relatório Mundial das Nações Unidas sobre Desenvolvimento dos Recursos Hídricos de 2009**: O

VALOR DA ÁGUA (WWDR 2009). Disponível em: www.unesco.org/water/wwap/wwdr/wwdr3/. Acesso em: 16 jan. 2023.

OSTROM, Elinor. **Governing the Commons**: The evolution of institutions for collective action. Cambridge University Press, 1980.

PACKER, Larissa Ambrosano. **Novo Código Florestal e Pagamentos por Serviços Ambientais**: regime proprietário sobre os bens comuns. Curitiba, 2015.

PAIVA, Paulo André Freires; LEITÃO, Rômulo Guilherme . A regulação de saneamento básico e o novo marco regulatório: características, competências e delegação. **Revista Do Direito Público**, 17(2), 111–131. 2022.

PAZ, Rosangela D. O. da. CadÚnico e Tarifa Social de água e esgoto. In: **Água Como Direito [recurso eletrônico]**: Tarifa Social como Estratégia para a Acessibilidade Econômica. Ricardo de Sousa Moretti, Ana Lucia Britto (org.). - 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital; Brasília : ONDAS - Observatório Nacional dos Direitos à Água e ao Saneamento, 2021.

PEIXOTO, Filipe da Silva; SOARES, Jamilson Azevedo; RIBEIRO, Victor Sales. **Conflitos pela água no Brasil**. Sociedade & Natureza, v. 34, p. e59410, 2022.

PESSANHA, Jackelline Fraga; GOMES, Marcelo Sant'Anna Vieira. O princípio da solidariedade ambiental e o problema da justiça entre gerações. **Revista de Direito Agrário e Agroambiental**, v. 7, n. 1, p. 1-17, 2021.

POLANYI, Karl. **A grande transformação**: as origens de nossa época. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2000.

PORTO, Marcelo Firpo. Saúde pública e (in) justiça ambiental. **Justiça ambiental e cidadania**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, p. 119-140, 2004.

PORTO, Marcelo Firpo; MILANEZ, Bruno. Eixos de desenvolvimento econômico e geração de conflitos socioambientais no Brasil: desafios para a sustentabilidade e a justiça ambiental. **Ciência & saúde coletiva**, v. 14, p. 1983-1994, 2009.

PORTO, Marcelo Firpo; PACHECO, Tania; LEROY, Jean Pierre. **Injustiça ambiental e saúde no Brasil: o mapa de conflitos**. Editora Fiocruz, pp. 13-33, 2013.

RAMMÊ, Rogério Santos **Da justiça ambiental aos direitos e deveres ecológicos** [recurso eletrônico] : conjecturas políticos-filosóficas para uma nova ordem jurídico-ecológica / Rogério Santos Rammê. – Dados eletrônicos. – Caxias do Sul, RS: Educs, 2012.

REIS, Camila Antonieta Silva; CARNEIRO, Ricardo. **O direito humano à água e a regulação do saneamento básico no Brasil**: Tarifa Social e acessibilidade econômica. *Desenvolvimento em Questão*, v. 19, n. 54, p. 123-142, 2021.

RIO GRANDE DO SUL. **Edital De Leilão Nº 01/2022**: Alienação de ações da Companhia Riograndense De Saneamento – CORSAN. Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul, Poder Executivo, Porto Alegre, RS, 28 Nov. 2022.

ROCHA, Flávio José. **A privatização da água e o discurso da escassez**. OUTRASPALAVRAS. 23/12/2020 Disponível em: <https://outraspalavras.net/direitosouprivilegios/a-privatizacao-da-agua-e-o-discurso-da-escassez/>. Acesso em: 16 jan. 2023.

RODRIGUES, Abelha M. **Direito ambiental esquematizado**. 6. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Estado socioambiental e mínimo existencial (ecológico?): algumas aproximações. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). **Estado socioambiental e direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010.

SELBORNE, Lord. **A Ética do Uso da Água Doce**: um levantamento. Brasília: UNESCO, 2001.

SHIRAISHI NETO, Joaquim. Tentativa de compreensão da Lei de Recursos Hídricos: estratégias do capital e novas formas de privatização da água. **Revista do Ministério Público do Amazonas**, n. 1, v. 8, p. 225-245, 2007.

SHIVA, Vandana. **Guerras por água**: privatização, poluição e lucro. São Paulo: Radical, 2006.

SILVA, José Irivaldo Alves Oliveira; FEITOSA, Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer; SOARES, Aendria de Souza do Carmo Mota. O desmonte da estatalidade brasileira no caso da política pública de saneamento e a falácia da regionalização como vetor de desenvolvimento regional. **Revista brasileira de estudos urbanos e regionais**, v.24, e202212. Doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202212, 2022.

SILVA, Thalita Veronica Gonçalves. **O Direito Humano de acesso à água potável e ao saneamento básico**. Análise da posição da corte interamericana de direitos humanos. 2015. Disponível em: <http://conexaoagua.mpf.mp.br/arquivos/artigos-cientificos/2016/13-o-direito-humano-de-acesso-a-agua-potavel-e-ao-saneamento-basico-analise-da-posicao-da-corte-interamericana-de-direitos-humanos.pdf>. Acesso em 07 jul. 2022.

SILVA, Welington Cipriano; RANGEL, Tauã Lima Verdan. **Injustiça hídrica e vulnerabilidade social**: a pandemia da covid-19 no âmbito das comunidades mais vulneráveis - a dignidade em vertigem. Boletim de Conjuntura (BOCA), v. 9, n. 26, p. 09-21, 2022.

SILVA. Edson Aparecido da. A Tarifa Social e a acessibilidade econômica. In **Água Como Direito** [recurso eletrônico]: Tarifa Social como Estratégia para a Acessibilidade Econômica. Ricardo de Sousa Moretti, Ana Lucia Britto (org.). - 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital; Brasília : ONDAS - Observatório Nacional dos Direitos à Água e ao Saneamento, 2021.

SILVEIRA, Sandra Maria Batista; SILVA, Maria das Graças. **Conflitos socioambientais por água no Nordeste brasileiro:** expropriações contemporâneas e lutas sociais no campo. *Revista Katálisis*, v. 22, p. 342-352, 2019.

SMIDERLE, Juliana Jerônimo. **Planasa e o novo marco legal do saneamento:** semelhanças, diferenças e aprendizado. Rio de Janeiro: FGV: Instituto Brasileiro de Economia (Ibre), v. 22, 2020.

SOARES, Léia Lima; VIANA, Masilene Rocha. **A questão hídrica e a gestão dos serviços de abastecimento d'água no Brasil:** Mudanças institucionais e conflitos face a agenda neoliberal. *Textos & Contextos* (Porto Alegre), v. 21, n. 1, 2022.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **Bens Culturais e sua proteção jurídica.** 3ª ed. rev. e atual. – Curitiba: Juruá, 2006.

SOUZA, Ygor Azevedo Soares; MACHADO, Pedro José De Oliveira. **Os descaminhos das águas:** do sagrado ao mercado. *Boletim Goiano de Geografia*, v. 38, n. 3, p. 551-569, 2018.

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 17 jul. 2022.

SUL21. **Corsan é privatizada em leilão com um único interessado e ágio de somente 1,5%.** Rio Grande do Sul, 20/12/2022, Geral. Disponível em: <https://sul21.com.br/noticias/geral/2022/12/corsan-e-privatizada-em-leilao-com-um-unico-interessado-e-agio-de-somente-115/>. Acesso em: 16 jan. 2023.

TADEU, Natalia Dias; SINISGALLI, Paulo Antônio Almeida. **Escalas da injustiça hídrica:** estudo de caso em Ilhabela – Litoral Norte de São Paulo. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, v. 52, 2019.

TAJRA, Alex; SOBRINHO, Wanderley Preite. **Com saneamento privado, Manaus e Tocantins estão abaixo da média nacional.** UOL, São Paulo (SP), 04/07/2020. Meio Ambiente. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/redacao/2020/07/04/saneamento-manaus-tocantins.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em: 16 jan. 2023.

TELES, André; DIAS, Murillo. **A Evolução da Privatização no Brasil.** *IJDR*, v. 12, n. 7, p. 57426-35, 2022.

TELLES, João Alfredo; MARQUES, Geovana de Oliveira Patrício. O direito à água e sua violação pelas políticas públicas de desenvolvimento no Ceará: escassez e injustiça hídrica. Os casos da mina de urânio de Itatiaia e das indústrias sedentas do Pecém. *Rede - Revista Eletrônica do PRODEMA*, Fortaleza, v. 8, n. 2, nov. 2015. ISSN 1982-5528. Disponível em: <<http://www.revistarede.ufc.br/rede/article/view/300>>. Acesso em: 16 jan. 2023.

TUROLLA, Frederico Araújo; OHIRA, Thelma Harumi. **A economia do saneamento básico**. Ciclo de debates EITT, do grupo de estudos em economia industrial, trabalho e tecnologia do programa de estudos pós-graduados em economia política da PUCSP, v. 3, 2005.

VALDOVINOS, Joyce. **The remunicipalization of Parisian water services: new challenges for local authorities and policy implications**. Water international, v. 37, n. 2, p. 107-120, 2012.

VIEGAS, Eduardo Coral. **Gestão da água e princípios ambientais**. Caxias do Sul: Educs, 2008.

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

VIEGAS, Eduardo Coral. **Visão jurídica da água**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

WERNER, Deborah; HIRT, Carla. Neoliberalização dos Serviços Públicos: o papel do BNDES no Saneamento Básico pós-2000. Urbe. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 13, 2021.

WESTON, Burns H.; BOLLIER, David. **Green governance: ecological survival, human rights, and the law of the commons**. Cambridge University Press, 2013.