

A ÁGUA E O SEU VALOR ECONÔMICO: UMA ANÁLISE SOBRE OS CONFLITOS E AS DIFERENTES FORMAS DE ACESSO À ÁGUA

WATER AND ITS ECONOMIC VALUE: AN ANALYSIS OF CONFLICTS AND DIFFERENT FORMS OF ACCESS TO WATER

EL AGUA Y SU VALOR ECONÓMICO: UN ANÁLISIS SOBRE LOS CONFLICTOS Y LAS DIFERENTES FORMAS DE ACCESO AL AGUA

*Luane Lemos Felício Agostinho**

*Diogo de Almeida Viana dos Santos***

*Josanne Cristina Ribeiro Ferreira Façanha****

1 Introdução. 2 O valor econômico da água e a sua regulamentação. 2.1 As externalidades e os instrumentos econômicos. 3 Privatizações, lucro e conflitos: os casos da bolívia e do Brasil. 3.1 A guerra da água em Cochabamba, Bolívia. 3.2 O valor econômico da água e a política de recursos hídricos brasileira. 4 A água como direito e como sujeito: alternativas para o acesso à água. 4.1 Novas formas de representação da natureza. 5 Conclusão. Referências.

* Doutoranda em Ciências Jurídicas pela Universidade Autónoma de Lisboa (2016-actual). Mestre em Direito Ambiental pela Universidade do Estado do Amazonas (2010). Possui graduação em Direito pela Universidade Federal do Maranhão (2002). Professora da Faculdade Estácio de São Luís. Advogada. Pesquisadora. São Luís, MA, Brasil. E-mail: <luanelemos@yahoo.com.br>. <https://orcid.org/0000-0002-2984-1925>

** Doutor PhD em International Cooperation-Governance and Law - Universidade de Nagoya-Japão (2010). Mestre LL.M. em Comparative Law - Universidade de Nagoya-Japão (2007). Graduação em Direito Bacharelado pela Universidade Federal do Maranhão (2003). Professor de Direito Constitucional, Direito Internacional Público e Direito Econômico - Faculdade Pitágoras São Luís e Centro Universitário Estácio São Luís, Brasil. Tem experiência em Processo Legislativo e Controle de Constitucionalidade Preventivo. E-mail: <diogasantos@nagoya-u.jp>. <https://orcid.org/0000-0001-9392-7689>.

*** Advogada militante (OAB/MA). Professora da Unidade de Ensino Superior Dom Bosco (UNDB) e da Faculdade Pitágoras de São Luís. Doutoranda em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Doutora em Ciências Jurídicas e Sociais da Universidad del Museo Social Argentino (UMSA). Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Especialista em Direito Civil e Processo Civil (Uniceuma). Especialista em Direito Público (Universidade Gama Filho - UGF). Especialista em Linguística Aplicada e Ensino de Línguas (Faculdade COC). Licenciada em Letras (Faculdade Atenas Maranhense - FAMA). Bacharel em Direito (Uniceuma). Coordenadora do Grupo de Pesquisa sobre Violência de Gênero e Violência contra a Mulher da UNDB. São Luís, MA, Brasil. E-mail: <jocrf_2009@hotmail.com>. <https://orcid.org/0000-0001-5320-0004>

RESUMO

O objetivo deste artigo é examinar a evolução do direito de acesso à água, desde a perspectiva internacional global, passando pela regulação comparada na América do Sul, até o surgimento e a implementação do arcabouço regulatório brasileiro. Para atingir tal objetivo, analisou-se a formação do direito internacional de acesso à água, ressaltando o seu aspecto predominantemente econômico, bem como as políticas de privatização e monetização da água enquanto bem de consumo, dotado de valor financeiro, apesar de já despontar no cenário internacional o reconhecimento do acesso à água como um direito humano. Visitaram-se os casos de Bolívia e Brasil, lugares onde o valor econômico da água redundou em privação do direito humano de acesso à água e de seus consectários, como dignidade humana e vida. Conclui-se que há dois macro-movimentos globais paralelos: o hegemônico, que defende o valor econômico da água e que tende à privatização do recurso, dificultando seu acesso aos mais vulneráveis e possibilitando futuros conflitos pelo direito à água; e o movimento que defende o acesso à água como um direito humano, ou mesmo como sujeito de direito e destinatário da norma, que tem embasado uma postura contra-hegemônica à comoditização dos “recursos” naturais. O presente artigo caracteriza-se como descritivo, exploratório e de natureza bibliográfica.

Palavras-chave: Água. Direito fundamental. Privatização. Valor econômico.

ABSTRACT

The objective of this article is to examine the evolution of the right of access to water, from the global international perspective, through the comparative regulation in South America, to the emergence and implementation of the Brazilian regulatory framework. To achieve this objective, the study of the international law of access to water was analyzed, highlighting its predominantly economic aspect, as well as the privatization and monetization policies of water as a consumer good, endowed with financial value, although it already appears in the scenario recognition of access to water as a human right. We have visited the cases of Bolivia and Brazil, where the economic value of water has resulted in deprivation of the human right of access to water and its conservatives, such as human dignity and life. It is concluded that there are two parallel global macro-movements: the hegemonic, which defends the economic value of water and which tends to privatize the resource, making it difficult to access the most vulnerable and enabling future conflicts for the right to water; and the movement that defends access to water as a human right, or even as a subject of law and as a recipient of the norm, and which has based a counterhegemonic stance on the commoditization of natural “resources”. The present article is characterized as descriptive, exploratory and of a bibliographic nature.

Keywords: Water. Fundamental right. Privatization. Economic value.

RESUMEN

El objetivo de este artículo es examinar la evolución del derecho de acceso al agua desde la perspectiva internacional global, pasando por la regulación comparada en América del Sur, hasta el surgimiento e implementación del marco regulatorio brasileño. Para alcanzar este objetivo, se analizó la formación del derecho internacional de acceso al agua, resaltando su aspecto predominantemente económico, así como las políticas de privatización y monetización del agua como bien de consumo, dotado de valor financiero, a pesar de ya surgir en el escenario internacional el reconocimiento del acceso al agua como un derecho humano. Se visitó los casos de Bolivia y Brasil, donde el valor económico del agua redundó en privación del derecho humano de acceso al agua y de sus conceptos, como dignidad humana y vida. Se concluye que hay dos macro-movimientos globales paralelos: el hegemónico, que defiende el valor económico del agua y que tiende a la privatización del recurso, dificultando su acceso a los más vulnerables y posibilitando futuros conflictos por el derecho al agua; y el movimiento que defiende el acceso al agua como un derecho humano, o incluso como sujeto de derecho y destinatario de la norma, y que ha fundamentado una postura contra-hegemónica a la acomodación de los “recursos” naturales. El presente artículo se caracteriza como descriptivo, exploratorio y de naturaleza bibliográfica.

Palabras clave: Agua. Derecho fundamental. La privatización. Valor económico.

1 INTRODUÇÃO

O acesso e o uso da água, assim como as respectivas normas que o regulamentam têm sofrido, historicamente, severas transformações que acompanham a forma como esse “recurso” é apropriado pelos processos de urbanização e industrialização. Após a Revolução Industrial, o acesso à água passou a ser mais necessário, a fim de permitir os novos meios de produção em massa, não só industriais como também agrícolas.

A época era, entretanto, de reafirmação de direitos e garantias do indivíduo, novo protagonista da ordem política, social e econômica que nascia personificada nos interesses burgueses, especialmente quanto à propriedade das terras e dos meios de produção. O direito de acesso à água se tornou, nesse contexto, subsidiário ao direito de propriedade.

Esse primeiro vislumbre legislativo trouxe como consequência dois aspectos fundamentais entre os quais, até os dias atuais, permeiam as normas referentes ao tema: que a água é um “bem” ou “recurso”, componente de uma cadeia produtiva, portanto passível de valor comercial; e que, sendo um bem, é suscetível de apropriação privada, cercamento e individualização do seu acesso. A produção jurídica da modernidade burguesa levou uma concepção da água como um recurso que deve ser posto ao serviço da produção, da circulação e da multiplicação de riquezas (NASCIMENTO, 2016). Na perspectiva internacional, dos primeiros tratamentos multilaterais do acesso e do uso dos cursos de água doce na Europa, o interesse mercantil:

[...] estimulou o uso dos rios para a navegação, de forma, que já à época, pôde-se verificar a relativização da soberania territorial estatal, justificando inclusive, a exclusão de outros usos da água julgados importantes pelos próprios Estados ribeirinhos [...] em especial com a Convenção de Genebra de 1923, surgiu uma tendência à diversificação dos usos da água, especificamente a sua utilização para a produção de energia (NASCIMENTO, 2016, p. 240-241).

O objetivo deste artigo é examinar a evolução do direito de acesso à água, desde a perspectiva internacional global, passando pela regulação comparada na América do Sul, até o surgimento e a implementação do arcabouço regulatório brasileiro. Para atingir tal objetivo, pergunta-se: (1) Como surge o Direito Internacional de Acesso à água e os seus direitos correlatos em uma perspectiva de Direitos Humanos? (2) Como têm sido tratados conflitos de acesso à água na América do Sul e especialmente no Brasil? e (3) Quais são as direções do desenvolvimento futuro do Direito Internacional quanto ao acesso à água?

Em termos internacionais, a preocupação quanto à racionalização do uso da água e o discurso da crise vieram apenas no século XX, quando se passaram a discutir temas, como sustentabilidade e desenvolvimento econômico, nas grandes Conferências Internacionais sobre o Ambiente, iniciadas na década de 70 em Estocolmo. Com efeito, a preocupação com o acesso a fontes de água para uso humano apenas aumentou e se intensificou, ao ponto de ter sido incluído nas Metas do Milênio das Nações Unidas o acesso a fontes adequadas de água. Mesmo tendo tal meta sido alcançada com antecedência de cinco anos (BRZEZINSKI, 2012), a complexidade das questões relacionadas ao acesso à água tem sido notada, com risco de os debates sobre água serem ofuscados pelo acesso a alimentos, assim como de a erradicação da fome também ser ofuscada pelas metas de redução da pobreza (BATES-EAMER *et al.*, 2012).

A Conferência de *Mar del Plata* foi a primeira que tratou sobre o tema da água, levada por preocupações quanto ao aumento das demandas planetárias, bem como sobre o crescimento e a diversificação das ações antrópicas degradantes. O anúncio da “crise hídrica” surge de forma mais acentuada no referido encontro e exige dos países programas de gerenciamento integrado dos recursos hídricos.

O Plano de Ação de *Mar del Plata*, instrumento elaborado durante a conferência, não obteve o resultado esperado quanto à instituição de políticas locais que permitissem a proteção e a conservação dos ‘recursos hídricos’. Isso ocorreu porque, segundo Castillo (2009, p. 11), o acordado pelos países presentes “*careció de continuidad institucional por parte de las Naciones Unidas, que no hizo un seguimiento de su implementación y sólo fue aplicado por los países miembros en forma unilateral en la medida de su interés y de sus posibilidades.*”

A “medida dos interesses e das possibilidades” dos países signatários do acordo de *Mar del Plata* era ditada pelos interesses de mercado. O discurso da crise gerava impacto nas políticas públicas internacionais, mas não era capaz de fazer retroagir o crescimento econômico mundial, em franca expansão.

Em 2002, o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (doravante ECOSOC) levantou algumas das questões mais importantes para a implementação do Direito à Água

no contexto da Convenção de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ECOSOC, 2002), como trabalhos preparatórios para as seguintes reuniões multilaterais:

Water is a limited natural resource and a public good fundamental for life and health. The human right to water is indispensable for leading a life in human dignity. It is a prerequisite for the realization of other human rights. The Committee has been confronted continually with the widespread denial of the right to water in developing as well as developed countries. Over a billion persons lack access to a basic water supply, while several billion do not have access to adequate sanitation, which is the primary cause of water contamination and diseases linked to water (ECOSOC, 2002, p. 1).

Em alguns países, como o Brasil, a água saiu do domínio privado para o domínio público, e seu acesso passou a ser regulamentado por meio de um suposto interesse preservacionista, por exemplo, os que atribuíam valor econômico à água, como forma de promover seu “uso racional”. Utilizando-se do discurso da crise, o mercado internacional agregou à água não só um valor econômico como também mercadológico, acentuando sua condição de bem comercializável, seja por meio do controle do acesso e da industrialização da água potável por parte de grandes corporações, seja por meio do monopólio de serviços de saneamento, abastecimento e consumo humanos. Uma vez apropriada pelo mercado, a água passou a ser produto ainda mais raro, acessível apenas àqueles que dispõem de recursos financeiros para obtê-la, que ficam à mercê da cobrança de taxas e tarifas abusivas para os seus usos mais primários.

Na contramão dessa tendência mundial – de consideração dos ‘recursos hídricos’ como mercadoria cuja propriedade e comércio são direitos corporativos – estão as comunidades que concebem o direito à água como um direito sagrado dos seres humanos e essencial à própria reprodução da vida, em todas as suas formas, por exemplo, as comunidades indianas citadas por Shiva (2003).

Pode-se ir ainda mais adiante. Nas chamadas economias pós-capitalistas, desenvolvidas no âmbito dos novos constitucionalismos latino-americanos – cuja maior representatividade está nas Constituições do Equador (2008) e da Bolívia (2009) – a natureza (e aqui se inclui a água) é considerada “sujeito de direitos” e não um “bem ou coisa” apropriável. Assim, nem sequer se fala de direito à água, mas sim de direitos *da* água, em uma perspectiva de defesa e respeito aos interesses da natureza, como autônoma e não vinculada ou subordinada ao interesse humano.

Essas concepções diferenciadas acerca da água e dos direitos a ela relacionados, não raro, geram conflitos ao redor do mundo, mais comumente forjados em razão da limitação ou proibição do seu acesso. Tais disputas estão sendo agravadas à medida que se acentuam as causas da escassez, que, segundo Shiva (2003), podem ser resumidas em “privatização, contaminação e lucro.”

De fato, a política econômica mundial tem conduzido a questão da água cada vez mais para situações de monopólio e restrição de acesso, ainda que, na atualidade, as normas internacionais sobre o tema classifiquem o direito à água como um direito fundamental.

Porém, o grande capital (personificado nas instituições financeiras mundiais, como o BIRD e o FMI¹) ignora esses conceitos e tem forçado a construção de normas e sistemas legais que possibilitam e até incentivam a privatização dos recursos e dos serviços, viabilizando, assim, o avanço econômico das grandes corporações. Tal situação ocorreu no Brasil quando da edição de sua Lei de Recursos Hídricos, como denunciam os relatórios da comissão legislativa que propôs o projeto de lei.

As experiências de privatização dos serviços de abastecimento de água, porém, não têm demonstrado resultado satisfatório. Na Bolívia, a privatização do abastecimento gerou uma guerra civil nos anos 2000, e, em outras 265 cidades de todo o mundo (em sua maioria europeias), os serviços antes privatizados foram remunicipalizados, em razão principalmente das altas taxas e da baixa qualidade de sua prestação (CARNEIRO, 2017).

Para responder aos questionamentos desta pesquisa expostos acima e atingir seu objetivo, este artigo se divide em três partes: a primeira delas expõe a regulamentação jurídica internacional acerca dos ‘recursos hídricos’, especialmente quanto à influência econômica de sua construção normativa. Em um segundo momento, examinamos algumas situações em que a visão econômica da água tem gerado conflitos, analisando suas causas. Por fim, discorreremos sobre outras alternativas para o acesso, sob as perspectivas comunitárias e pós-capitalistas do direito à água e da água, e sua posição contra-hegemônica frente às normas vigentes.

2 O VALOR ECONÔMICO DA ÁGUA E A SUA REGULAMENTAÇÃO

Desde as primeiras grandes conferências mundiais sobre meio ambiente, tem-se demonstrado preocupação com os temas de escassez e finitude dos recursos naturais.

Na Conferência de Estocolmo, em 1972, o tema que arregimentou as discussões foi causa direta do esgotamento dos recursos, que ficou atribuído, dentre outras causas naturais, à ausência de avanços tecnológico e científico dos países em desenvolvimento. Em seu Princípio 9, a chamada Declaração de Estocolmo consagrava expressamente que a melhor maneira de atenuar as consequências das deficiências do meio ambiente decorrentes das condições de subdesenvolvimento e de desastres naturais seria promover o desenvolvimento acelerado.

Portanto, ao mesmo tempo em que a Declaração reconhece o direito fundamental do homem ao desfrute de condições de vida digna decorrentes de um ambiente de qualidade e, ainda, de sua solene obrigação em garantir as mesmas condições às gerações futuras, também, assevera expressa preocupação com a questão do desenvolvimento social e econômico e os meios pelos quais se deveriam adequar tais metas à preservação ambiental.

A água aparece referenciada na Declaração de Estocolmo apenas como um dos “recursos naturais da Terra” que deveriam ser “preservados em benefício das gerações atuais e futuras,

1 BIRD, ou Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento, ou Banco Mundial, e o FMI ou Fundo Monetário Internacional são organizações internacionais componentes do sistema de Bretton Woods do pós-Segunda Guerra Mundial. Para mais informações, vide Cozendey (2013).

mediante um cuidadoso planejamento ou administração adequada” (Princípio 2), ante seus altos níveis de poluição (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1972, *on-line*).

Somente na Conferência das Nações Unidas sobre a água de *Mar del Plata* (1977), na Argentina, tratou-se, especificamente, da temática água, com foco no abastecimento e no saneamento. Ainda fincados no viés desenvolvimentista, afirmou-se que “todos os povos, quaisquer que sejam seu estágio de desenvolvimento e suas condições sociais e econômicas, têm direito ao acesso à água potável em quantidade e qualidade à altura de suas necessidades básicas” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1977, *on-line*). O chamado “direito à água” é, pela primeira vez, referenciado em uma Conferência mundial da ONU, indicando-se como um início das discussões acerca do acesso e da preservação da água como um recurso indispensável à vida no âmbito das Nações Unidas.²

Outros documentos multilaterais têm reconhecido o Direito à Água, incluindo tratados, declarações e outros materiais de referencia (ECOSOC, 2002, p. 4); tais quais a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (artigo 14.2.h) a qual determina que os Estados membros garantirão às mulheres o direito de “gozar de condições de vida adequadas, particularmente [...] do abastecimento de água.” O artigo 24.2.c dispõe sobre direito às crianças ao fornecimento de água potável. O próprio Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (Ecosoc, na sigla em inglês) mantém o tema do Direito do Acesso à Água com um dos temas mais frequentes em seus trabalhos (ECOSOC, 2002, p. 5).

Em Dublin (janeiro de 1992), na Declaração sobre Água e Desenvolvimento Sustentável da Conferência Internacional sobre Água e Meio Ambiente, afirmou-se a necessidade de otimizar a utilização dos recursos hídricos, por meio de planejamento e gestão compartilhada da água baseada “no enfoque participativo, envolvendo os usuários, planejadores e políticos em todos os níveis.” (Princípio 2) (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1992a, *on-line*). Em concomitância a esses princípios, porém, inseriu-se, pela primeira vez, a noção de que a água possui “um valor econômico em todos os seus múltiplos usos e deve ser reconhecida como um bem econômico.” (Princípio 4) (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1992a, *on-line*).

Meses depois, na Conferência das Nações Unidas para Meio Ambiente e Desenvolvimento (no Rio de Janeiro), o novo conceito do desenvolvimento sustentável deu a tônica dos debates, moldado pela afirmação de princípios, como precaução, participação, informação e cooperação internacional. Dos instrumentos discutidos e aprovados na chamada Rio 92, a Agenda 21 ressaltou com mais propriedade o tema da água, destacando, em seu capítulo 18, a necessidade de desenvolvimento e manejo integrado aos recursos hídricos, a proteção da qualidade da água e dos ecossistemas aquáticos, além de temas, como abastecimento de água, saneamento, desenvolvimento urbano, produção de alimentos e mudança climática.

2 Ressalte-se que, anteriormente a esse período, muitos instrumentos internacionais foram celebrados com vistas à resolução de questões pontuais de navegabilidade ou uso da água entre países fronteiriços. De igual modo, outros influentes normativos e textos-modelo de cunho internacional tentaram regulamentar os usos da água pelos Estados, dentre os quais se destacam as Regras de Helsinque, de 1966, fruto da 52ª Conferência da International Law Association (INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION, 1966).

Nesse instrumento, o valor econômico da água já declarado na Conferência de Dublin foi reafirmado em vários tópicos do Capítulo 18, como se vê:

18.8 O manejo integrado dos recursos hídricos baseia-se na percepção da água como parte integrante do ecossistema, um recurso natural e **bem econômico** e social cujas quantidade e qualidade determinam a natureza de sua utilização. Com esse objetivo, os recursos hídricos devem ser protegidos, levando-se em conta o funcionamento dos ecossistemas aquáticos e a perenidade do recurso, a fim de satisfazer e conciliar as necessidades de água nas atividades humanas. Ao desenvolver e usar os recursos hídricos, deve-se dar prioridade à satisfação das necessidades básicas e à proteção dos ecossistemas. No entanto, **uma vez satisfeitas essas necessidades, os usuários da água devem pagar tarifas adequadas.** [...] 18.17. O papel da água como um bem social, econômico e sustentador da vida deve-se refletir em mecanismos de manejo da demanda e ser implementado por meio de conservação e reutilização da água, avaliação de recursos e instrumentos financeiros (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1992a, *on-line*, grifo nosso).

Há clara menção, assim, não só ao valor econômico da água, como também à recomendação de instituição de políticas tarifárias para o seu uso e o de implementação de “instrumentos financeiros” que regulem os “mecanismos de manejo da demanda”.

A adoção de instrumentos econômicos ambientais não é exclusividade dos programas que dizem respeito à água, mas se tornou corolário do princípio do desenvolvimento sustentável, podendo ser encontrado por todos os grandes temas da Declaração do Rio e da Agenda 21. Decorre das teorias econômicas clássicas da Correção e da Extensão do Mercado, de Pigou (1932) e Coase (1960), respectivamente.

A intenção era a correção das distorções de mercado, de modo a internalizar os prejuízos ecológicos à própria cadeia produtiva, ou mesmo fazer inserir nas normas e nas políticas públicas instrumentos que fossem capazes de compensar os impactos ambientais causados pelo uso dos ‘recursos naturais’.

A previsão desses instrumentos, entretanto, apresentou um sério efeito colateral: a mercantilização dos elementos da natureza e a sua conseqüente precificação. Assim como todo o resto de coisas com as quais o mercado lida, tais instrumentos ambientais econômicos se tornaram não só números a serem inseridos na matemática financeira dos grandes conglomerados econômicos, mas também abriram novos campos e oportunidade de negócios, especialmente valorizados pelo discurso da crise e da escassez, ou seja, moldados pela clássica lei da oferta e da procura.

O discurso econômico dominou o debate ambiental por vários anos e continuou dividindo o palco com as reais preocupações acerca da preservação e do livre acesso à natureza.

Na Declaração do Milênio das Nações Unidas (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2000), firmou-se o compromisso de assegurar o acesso equitativo aos recursos hídricos, por meio de uma distribuição adequada e de estratégias, de médio e longo prazo, para gestão da água, como o aumento dos índices de acesso à água potável. Dois anos depois, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU reconheceu o direito à água como um direito humano, por meio da Observação Geral n. 15 (ECOSOC, 2004).

Nessas primeiras décadas do novo milênio, as reuniões, os fóruns, as cúpulas e as conferências internacionais sobre assuntos ambientais e afins foram multiplicadas, sendo estabelecidos metas e programas a serem observados pelos Estados, na tentativa de redução dos altos e alarmantes índices globais de poluição e escassez dos recursos. Tem-se observado, ainda, uma crescente preocupação com a garantia do acesso à água e do seu reconhecimento como um direito fundamental.

Todavia, em nenhuma das grandes discussões mundiais sobre meio ambiente, considerou-se a hipótese de discutir o interesse ambiental como autônomo ou dissociado do interesse econômico. Em todas as conferências, os resultados sempre apontam para uma forma de permitir o crescimento com menos onerosidade ambiental (SANTOS, 2011). Essas concepções também embalsamaram as normas locais sobre o tema. Mesmo que a proteção da natureza seja vista como um discurso unânime, na prática, os modelos econômicos, o crescimento dos mercados e a globalização tornam esse discurso vazio.

Foram criados dois grandes abismos: um entre o discurso (ambiental) e a prática (econômica) e outro entre as normas internacionais que apontam para um horizonte protecionista e as normas locais que, conforme o interesse do mercado, permitem a apropriação dos recursos.

O discurso protecionista ambiental pode ser observado nos instrumentos do direito internacional. Todavia, tais instrumentos não possuem força normativa suficiente para fazer valer suas determinações, são instrumento de *soft law*, entendidos como “standards normativos, que têm como vocação a regulação de comportamentos sociais, sem caráter vinculativo e a cujo cumprimento não estão associadas sanções jurídicas.” (NEVES, 2013, p. 263).

Na última Conferência das Nações Unidas para Meio Ambiente e Desenvolvimento, ocorrida no Rio de Janeiro em 2012, foi acordada como uma das metas finais a prática da abstenção, por parte dos Estados, “de promulgar ou aplicar qualquer medida econômica, financeira ou comercial unilateral, contrária ao direito internacional e à Carta das Nações Unidas, que impeçam a plena realização do potencial de desenvolvimento econômico e social, particularmente dos países em desenvolvimento.” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1992b, *on-line*).

Todavia, tais orientações, princípios e metas são efetivados apenas em parte, uma vez que os interesses econômicos globais continuam ditando o ritmo pelo qual as normas e as políticas locais estabelecem o uso e o acesso aos recursos hídricos.

Essa tensão pode ser sentida no âmbito dos Fóruns Mundiais da Água, já com sua oitava edição prevista para acontecer no mês de março do ano de 2018, em Brasília (Brasil). Desde a sua terceira edição, em Quioto, o Fórum tem sido palco de forte dicotomia manifestada entre os grandes blocos econômicos mundiais e os representantes de organizações não governamentais, sindicatos e representantes da sociedade civil como um todo que exigem o reconhecimento da água como um direito e não como uma mercadoria.

O cerne do conflito diz respeito à crescente privatização da água e à consequente limitação ao seu acesso e ao seu uso, seja por meio do uso não equitativo dos cursos d’água, transfron-

teiriços ou não, seja pela dominação dos direitos de outorga para acesso à água potável, seja, ou mesmo, pelo encarecimento das cobranças sobre os serviços de abastecimento.

Portanto, longe de cumprir com os objetivos inicialmente pensados para os instrumentos ambientais econômicos, o valor mercadológico atribuído à água tem sido fonte de conflitos e disputas, como veremos adiante.

2.1 AS EXTERNALIDADES E OS INSTRUMENTOS ECONÔMICOS

A discussão sobre o uso de instrumentos econômicos ambientais passa pelo conceito de externalidades, da microeconomia neoclássica. Externalidades são custos ou benefícios que não são contabilizados pelo mercado, mas que, sendo geradas em virtude da atividade econômica, trazem reflexo para toda a sociedade.

As atividades econômicas, a partir do uso dos recursos naturais, normalmente geram externalidades negativas, aqui entendidas como os custos ambientais decorrentes da redução dos recursos naturais, seja em razão da apropriação para inserção da matéria-prima no processo produtivo, seja em razão do final descarte de matérias e rejeitos decorrentes do mesmo processo. O grande questionamento, portanto, diz respeito à maneira de como corrigir tais custos externos de modo a reduzir o impacto que estes causam ao meio ambiente.

O debate sobre as externalidades concentra-se nos recursos considerados “comuns”, os quais, segundo Coase (1960), são usados por todos e cuidados por ninguém. A ausência de dominialidade desses bens seria, portanto, a causa de sua degradação, visto que estariam carentes da tutela e do cuidado comumente atribuídos a um bem privado. Para resolver tal questão, a economia ambiental faz uso de duas teorias clássicas: a teoria da Correção do Mercado, de Arthur Pigou, e da Extensão do Mercado, de Ronald Coase (PIGOU, 1932; COASE, 1960).

Conforme tais teorias, os bens de uso comum são considerados disponíveis para todos os indivíduos. Quando um indivíduo se utiliza de um bem de propriedade comum, ele automaticamente está afetando a disponibilidade desse bem a outros indivíduos, e, em função de sua gratuidade e disponibilidade, esses bens tendem a ser excessivamente utilizados (VARELA, 2008, p. 4).

Para Pigou (1932), os efeitos sociais prejudiciais gerados pela produção privada devem ser corrigidos pela ação estatal. A partir do estabelecimento de penalidades ou incentivos (para o caso de externalidades negativas ou positivas, respectivamente), o Estado induziria a adoção de uma política econômica conservacionista, ao mesmo tempo em que corrigia o déficit social e ambiental gerado pelo mercado. Para Coase (1960), o Estado não precisa burocratizar ainda mais as relações sociais, basta que se privatizem as áreas comuns, estendendo as opções de mercado. O Estado, então, poderia fiscalizar a internalização dos custos externos por parte dos sujeitos econômicos (VARELA, 2008).

Coase acreditava, portanto, na possibilidade de os particulares administrarem os recursos comuns, estabelecendo um preço para a sua utilização, equivalente ao seu esgotamento.

Para Pigou, os recursos comuns deveriam ser de propriedade dos governos ou ter seu uso regulamentado por ele.

As políticas e os instrumentos ambientais instituídos para o controle das chamadas externalidades negativas, portanto, seguem em parte a regra da privatização proposta pela teoria da Extensão do Mercado, em parte a teoria do Controle, proposta por Pigou. De fato, quando falamos na tarifação de atividades potencialmente poluidoras, com base nos princípios do usuário-pagador e do poluidor-pagador, estamos tratando da teoria do controle. Todavia, quando se permite, por meio da legislação, a privatização de serviços essenciais e de espaços naturais, com a consequente cobrança pelo acesso a esses recursos, estar-se-á dando ênfase à teoria da extensão do mercado (PIGOU, 1932).

Os instrumentos de políticas ambientais, como reflexo da teoria de correção do mercado, podem ser classificados da mesma forma das políticas de incentivo ou de comando e controle. Conforme tal classificação, as políticas de comando e controle não ensejariam opções ao usuário e aos agentes econômicos, determinando explicitamente como e quando corrigir as externalidades. Diferentemente dos incentivos de mercado em que os agentes econômicos podem optar pelo benefício oferecido pelo governo, (VARELA, 2008), como nos casos dos impostos verdes e dos créditos ambientais.

A privatização de recursos e serviços, entretanto, com vias a conferir aos elementos da natureza um valor de mercado, privatizando-os, como na exploração econômica e na venda da água potável, são reflexos da extensão de mercado.

O Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (doravante CDHONU) reconheceu em 2010 que os Estados deveriam garantir que provedores não estatais cumpram suas obrigações de Direitos Humanos quanto à detecção de potenciais abusos de Direitos Humanos em seus processos produtivos, bem como contribuam para um suprimento de água potável seguro, acessível e de qualidade aceitável (CDHONU, 2010, p. 9).

Alguns instrumentos econômicos de controle têm demonstrado certa efetividade quanto à reparação de danos ambientais, mas não têm alcançado o escopo de diminuir a apropriação e a degradação da natureza. As práticas de privatização, por sua via, têm se revelado um risco para a distributividade e o acesso aos recursos, gerando crises e conflitos sociais. De fato, as experiências locais demonstram a clara interferência e a intenção do mercado sobre os usos e os serviços atrelados à água, assim como a não rara falência desses modelos e a necessidade de (re) municipalização de alguns dos serviços privatizados, como veremos adiante.

3 PRIVATIZAÇÕES, LUCRO E CONFLITOS: OS CASOS DA BOLÍVIA E DO BRASIL

A despeito de as normas internacionais sobre recursos hídricos denotarem um caráter protecionista, as legislações nacionais têm seguido a lógica da privatização dos recursos com fins à unificação do mercado e da livre circulação de bens e serviços. A criação de normas que,

em termos gerais, é proposta como solução para as chamadas crises de acesso e preservação dos bens ambientais visa, na verdade, a possibilitar a apropriação desses recursos.

Em todo o mundo, podem ser observados conflitos decorrentes da falta de acesso e escassez dos recursos hídricos. Os mais conhecidos dizem respeito a confrontos entre os povos ribeirinhos pelo controle das águas, como no caso do Egito e da China que têm utilizado sua condição de potência militar ou econômica para monopolizar o uso das águas superficiais, ou mesmo do antigo conflito entre Israel e Palestina, também fomentado pelo domínio de águas subterrâneas (NEVES, 2013, p. 263).

Para além desses históricos conflitos causados em razão do controle dos recursos pelos Estados – que os mais pessimistas prenunciam como o motivo de um próximo conflito mundial – existem outras guerras travadas pela privatização dos recursos e pela sua apropriação por parte dos mercados. Destes, talvez o mais conhecido tenha sido a Guerra da Água na Bolívia, no início dos anos 2000.

3.1 A GUERRA DA ÁGUA EM COCHABAMBA, BOLÍVIA

O conflito teve início em razão da privatização do sistema municipal de abastecimento de água potável da cidade de Cochabamba (SEMAPA) e do conseqüente aumento das tarifas cobradas pela empresa que adquiriu a concessão dos serviços, a *Águas del Tunari*, filial do grupo norte-americano Bechtel.

A Bolívia, nas décadas de 80 e 90, tentou implantar um novo sistema neoliberal – como forma de recuperação da crise econômica firmada por quase 20 anos de ditadura militar – cuja estrutura estava baseada em uma nova fórmula: “*menos Estado y más mercado*” (PORTUGAL, 2007, p. 7).

A tônica do novo sistema era a privatização das grandes estatais, iniciando com as empresas de exploração mineral, e o impacto foi profundo na economia e na sociedade Bolivianas. Apesar das privatizações e das políticas do governo para tentar conter a crise e fomentar a economia, as camadas mais pobres da população continuavam sem a prestação de serviços básicos.

Segundo Drumond (2015, p. 190), “as precipitações se concentram no verão, deixando a estação do inverno bastante seca, período no qual o problema de escassez se agrava porque o provisionamento de água é deficiente, devido à falta de infraestrutura.” Em virtude de a cidade de Cochabamba situar-se na região central da Bolívia, onde o clima é semiárido, a situação da população de Cochabamba mantém-se em estado de constante racionamento e escassez, a captação de água superficial é comprometida no período de estiagem e apenas aqueles que possuem condições financeiras conseguem efetuar o abastecimento por meio do acesso a águas subterrâneas.

Ainda na década de 60, a administração municipal obteve incentivos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para a perfuração de novos poços artesianos na cidade (PFRIMER, 2010, p. 13), cujas exigências incluíam a obrigação de criar uma empresa estatal que gerenciasse a captação e distribuição da água.

A escassez de água era tamanha no país que a solução da dita “crise” foi pauta principal das eleições, no fim da década de 1990. A principal solução apontada pelo governo era o chamado *Proyecto Misicuni*:

O ponto principal do projeto, a grande solução para o problema, consistia na perfuração de um túnel de 19,5 quilômetros que atravessaria montanhas e emergiria para formar uma grande represa. O projeto possibilitaria a transposição das águas do Rio Misicuni, localizado a noroeste da Cordilheira de Tunari, o qual forma um valezinho a 3.700 metros sobre o nível do mar. Na região onde se localiza o rio seria construída uma laguna para escoamento permanente de água. Efetivamente, a grande dificuldade sempre foi o traslado da água através da cordilheira até as cercanias de Cochabamba. Depois de certo tempo, pretendia-se incrementar a engenhosa obra através da construção de pequenos novos túneis que fariam confluir as águas de outros dois rios menores que atravessam aquele território (DRUMOND, 2015, p. 193).

Para o financiamento do projeto Misicuni, o governo tentou buscar verbas junto ao Banco Mundial que condicionou o financiamento à privatização da SEMAPA e à criação de um novo normativo legal que regulamentasse a utilização dos recursos hídricos no país segundo os termos e os interesses do BIRD, o que foi aceito. No processo de licitação, quinze empresas concorreram, mas apenas sete persistiram, dentre as quais uma empresa norte-americana, uma italiana e uma espanhola, que posteriormente se uniram em consórcio para formar a empresa *Águas del Tunari*, com sede nas Ilhas Cayman (DRUMOND, 2015, p. 193).

Em paralelo, foi promulgada a nova Lei de recursos hídricos (BOLÍVIA, 1999) que, dentre outras ações, proibiu a perfuração de poços e ignorou as formas tradicionais dos povos andinos de acesso e uso dos recursos hídricos, substituindo-os por regras marcadamente mercadológicas.

Todo esse processo de privatização da estatal, de aumento (de quase 400%) do valor das tarifas de água, de proibição de formas alternativas de acesso à água denota uma clara organização de mercado, administrada pelas regras e pelos interesses do Banco Mundial, visando a garantir o retorno do seu financiamento. A conjuntura levou mais de 500mil pessoas a se organizarem em um movimento de resistência civil que durou cerca de quatro meses, até que o governo retrocedesse quanto à privatização e ao novo sistema legal de regramento dos usos dos recursos hídricos.

Todavia, a ingerência do Banco Mundial sobre as políticas hídricas e o respectivo sistema de mercado não se resumem ao caso da Bolívia.

3.2 O VALOR ECONÔMICO DA ÁGUA E A POLÍTICA DE RECURSOS HÍDRICOS BRASILEIRA

No Brasil, o dossiê do Projeto de Lei nº 2249/91³ – que deu origem à atual Política Nacional de Recursos Hídricos brasileira (Lei 9433/97) – também revela a ingerência do Banco

3 Documento disponibilizado pela Câmara dos Deputados em pesquisa realizada no mês de setembro de 2017. Esse registro contém pareceres e relatórios de todas as comissões que discutiram o projeto de lei, com suas respectivas considerações e conclusões, inclusive quanto à inclusão e à exclusão de cláusulas exigidas para fins de possíveis investimentos futuros por parte de Bancos Internacionais.

Mundial no processo legislativo. No relatório inicial da Comissão de Defesa do Consumidor, do Meio Ambiente e das Minorias, consta a visita dos representantes da comissão à sede do Banco Mundial nos EUA, quando da elaboração do projeto, para “conhecer a experiência desse organismo multilateral de financiamento do desenvolvimento econômico-social em planejamento e gestão de recursos hídricos.” (BRASIL, 1991, *on-line*).

O relatório também indica a realização de viagens à “França, aos Estados Unidos da América, ao México, à Argentina, ao Chile e à Alemanha” (BRASIL, 1991, *on-line*) e de reuniões com representantes de vários países:

Contamos com a presença e colaboração dos especialistas internacionais: Sr. John Kramer, advogado especialista em direito das águas, procurador do “Department of Water Resources - State of California” (Departamento de Recursos Hídricos do Estado da Califórnia), dos Estados Unidos, Sr. Thien Duc Nguyen, da Agência da Água da Bacia Sena-Normandia, da França, Sr. Nicolas Bourlon, do Convênio de Cooperação França-Brasil - Projeto Paraíba do Sul, Sr. Wilfried Teuber, do Ministério do Meio Ambiente da Alemanha, Prof. Miguel Mathus, advogado especialista em direito das águas, da Universidade de Mendoza, da Argentina, e Srs. José Simas e Henrique Aguilar, da Superintendência Regional do Banco Mundial no México (BRASIL, 1991, p. 29).

Das visitas, ficaram presentes pontos do Projeto de Lei, como a possibilidade de as Agências criadas para gerir as políticas e os programas das bacias hidrográficas contraírem empréstimos junto a bancos internacionais de fomento:

As Agências de Bacia poderão contrair empréstimos, para financiamento dos programas e projetos previstos no respectivo Plano de Recursos Hídricos, e celebrar convênios ou contratar serviços, para execução de suas competências. Os recursos arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos poderão vir a compor a tão necessária contrapartida, em moeda nacional, de financiamentos de bancos internacionais de fomento (BRASIL, 1990, p. 36).

O objetivo das Agências, segundo o mesmo relatório, é prestar o apoio administrativo, técnico e financeiro necessário às atividades de seus respectivos Comitês, “mas sua função principal será cobrar pelo uso de recursos hídricos, no âmbito da respectiva bacia hidrográfica, e efetuar a administração financeira dos valores arrecadados.” (BRASIL, 1990, p. 20).

Os objetivos da cobrança realizada sobre os recursos hídricos foram estabelecidos com o fim de:

- a) reconhecer o valor econômico do recurso; b) dar ao usuário um sinal econômico que traduza o real valor do recurso; c) incentivar a racionalização de seu uso; e d) gerar recursos financeiros para o financiamento dos estudos e intervenções necessários à garantia de disponibilidade do recurso (BRASIL, 1990, p. 29).

É notório, portanto, que a Política Nacional de Recursos Hídricos brasileira também deixou evidente o caráter econômico da água e a possibilidade de se contraírem empréstimos para a realização de obras e serviços cuja tarifação já está pré-programada como uma forma de retribuição do investimento realizado pelas agências de fomento mundiais.

A referida Lei está em vigor no Brasil há 20 anos e, a despeito de não prever expressamente a privatização dos recursos, como no caso da Bolívia, não trouxe mecanismos que contraponham essa possibilidade. De fato, nas últimas décadas, foram feitas várias tentativas de realizar a privatização de serviços de abastecimento de água potável por parte do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) (PINHEIRO, 2000; MELLO, 2005).

Em 2016, o governo do até então Presidente interino Michel Temer anunciou um Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) para incentivar os Estados a promoverem parcerias com o setor privado, a fim de “ampliar as redes de tratamento e coleta de esgoto.” O Secretário Executivo do PPI afirmou que “o setor de saneamento básico faz parte do programa de concessões e que o BNDES vai promover uma série de encontros com os governos estaduais para definir quais serão as melhores alternativas para a concessão do serviço ao setor privado.” (CARNEIRO, 2016, *on-line*).

O BNDES lançou um edital no fim do ano de 2016 “visando à privatização de empresas estatais, à concessão de serviços ou à criação de parcerias público-privadas. À época, o banco anunciou que 18 estados haviam decidido aderir ao programa de concessão de companhias de água e esgoto - do Acre a Santa Catarina.” (CARNEIRO, 2017, *on-line*).

Na mesma época, o Governo Federal passou a exigir a privatização das estatais de saneamento para viabilizar o acesso a financiamento para o setor, ou mesmo para aceitar a adesão dos estados a programas de recuperação fiscal. O Rio de Janeiro, estado que passa por uma grave crise orçamentária desde o ano de 2015, foi um dos estados que concordou com os termos federais para a renegociação de suas dívidas.

As privatizações de serviços públicos têm sido exigidas em todo o mundo como contrapartida para financiamentos e socorros financeiros por instituições, como o FMI e o BIRD, como ocorreu com a Grécia, cuja privatização das companhias de abastecimento de águas de suas duas maiores cidades (Atenas e Thessaloniki) foi exigência feita para o programa de recuperação do país (CARNEIRO, 2017).

A questão que engloba a privatização dos serviços de abastecimento de água potável – e, conseqüentemente, do próprio acesso à água – diz respeito à substituição da lógica social que permeia esses serviços, por uma lógica de mercado, cujo interesse é pautado pelo lucro. Assim, as conseqüências mais comuns das privatizações são o aumento do valor das tarifas e o barateamento dos custos operacionais (com redução da qualidade do serviço), a fim de aumentar a margem de lucro das operadoras.

Foi o que ocorreu em Itu, cidade do estado de São Paulo, onde uma crise de abastecimento de água fez que, em 2015, o governo municipal intervisse junto à concessionária privada que administrava o serviço desde 2007, rompendo o contrato e reassumindo o serviço (CARNEIRO, 2016).

O Instituto Transnacional (TNI), centro de pesquisas com sede na Holanda, tem desenvolvido estudo sobre a tendência de (re) municipalização de serviços públicos verificada em todo o mundo.

A pesquisa aponta que, nos últimos anos, houve pelo menos 835 exemplos de (re) municipalização de serviços públicos em todo o mundo, envolvendo mais de 1600 cidades de 45 países. Destes, 265 casos foram de “remunicipalização” ou reestatização de sistemas de água e esgoto, dentre os quais são citadas as cidades de Hamilton, Banff em Alberta e de Sooke e Port Hardy na Colúmbia Britânica, Canadá; e de Grenoble, Briançon e Nice nos Alpes Franceses (KISHIMOTO; PETITJEAN, 2017). Segundo os autores:

Há muitas motivações por trás das iniciativas de remunicipalização: o objetivo de acabar com os abusos do setor privado em matéria de violações dos direitos laborais; o desejo de recuperar o domínio sobre a economia e os recursos locais; a vontade de providenciar serviços acessíveis às pessoas; ou a intenção de implementar estratégias ambiciosas, por exemplo, para a transição energética ou para o ambiente (KISHIMOTO; PETITJEAN, 2017, p. 1).

A motivação, portanto, tem base na tentativa de resgate dos serviços públicos, com fins de redemocratizar o acesso, ou mesmo de possibilitar o emprego de técnicas que permitam uma maior proteção da natureza,

A falência de modelos que buscam imprimir valor econômico à água, especialmente com base em privatização dos recursos e serviços, tem sido evidente, em razão da impossibilidade de se conciliar acesso democrático a práticas de mercado.

Na contramão dessa forma de gestão econômica dos ‘recursos naturais’, estão os modelos sociais que consideram a água como um direito fundamental e comum a todas as pessoas ou, ainda, os chamados sistemas pós-capitalistas, que têm como base os princípios de convivência harmônica com a natureza e, inclusive, o seu reconhecimento como sujeito de direito, portador de interesses próprios.

Essas formas diferenciadas de conceber a relação entre homem e natureza alteram não só a forma de acesso e uso da água, como também as lógicas de apropriação e conservação, como veremos adiante.

4 A ÁGUA COMO DIREITO E COMO SUJEITO: ALTERNATIVAS PARA O ACESSO À ÁGUA

Em julho de 2010, o direito à água limpa e segura e ao saneamento básico foi reconhecido como um direito humano e fundamental pela Assembleia das Nações Unidas. Mesmo em sistemas capitalistas, o direito fundamental à água tem sido base para a concretização do acesso à água potável pelas classes mais pobres e alijadas dos processos econômicos, nas regiões urbanizadas ou nos meios rurais.

O fundamento teórico da água como um direito humano cria para os estados, por exemplo, a obrigação de garantir a todos, de modo gratuito àqueles que necessitam, o acesso equitativo ao recurso, tanto em quantidade como em qualidade. Essa ação se trata de uma postura política e social justa.

Para Shiva (2003, p. 19), “reconhecer o valor social e ecológico de um recurso conduz a sua utilização equitativa e sustentável. Em contraste, valorar um recurso só em termos de seu preço de mercado cria padrões de uso insustentáveis e injustos.”

Portanto, um dos aspectos mais relevantes para a escassez da água potável no mundo é não só o aumento do seu uso (escassez quantitativa) e a degradação que a torna inacessível (qualitativa), mas principalmente a forma como a sociedade concebe a sua relação com a natureza: se como objeto, digno de apropriação, ou como um elemento fundamental à vida.

Muito se tem falado sobre o “uso ético da água” (SELBORNE, 2001), ora como um convite a um agir consciente, ora como fundamento a políticas de redemocratização do acesso à água potável, mas há conceitos que não consideram sequer a apropriação dos recursos de forma predatória ou mercadológica.

Segundo Shiva (2003, p. 10), há duas culturas no mundo: “uma que considera a água sagrada e sua distribuição uma obrigação para preservar a vida; e outra que a considera uma mercadoria cuja propriedade e comércio são direitos corporativos.” A autora indiana descreve em seu livro “Las guerras del agua” um episódio que chama de choque entre essas duas culturas:

Recientemente, mientras viajaba a Jaipur, capital de Rajasthán, en la India occidental, para asistir a una audiencia pública sobre sequía y hambruna, experimenté el choque de estas dos culturas del agua. En el tren de Delhi a Jaipur nos sirvieron agua embotellada, específicamente la marca Aquafina, de Pepsi. En las calles de Jaipur había otra cultura del agua. En el momento más difícil de la sequía, se instalaron pequeñas chozas techadas llamadas Jal Mandirs (templos del agua) para proporcionar agua gratis en jácaras a los sedientos. Los Jal Mandirs son parte de la antigua tradición de colocar Piyasos, puestos en lugares públicos de donde se da agua gratuitamente. En el caso de que se produzca un cambio en las culturas, una que ve el agua como algo sagrado y considera su suministro como una unión para preservar la vida, y otra que la considera una mercancía cuya propiedad y comercio son derechos corporativos fundamentales (SHIVA, 2003, p. 9-10).

Em muitas tribos, povos e comunidades tradicionais, os direitos coletivos sobre a água e a sua gestão são fatores chave para a conservação e a reposição do recurso, pois, ao criar regras e limites para a utilização da água, esse tipo de manejo coletivo garante sua preservação e seu acesso equitativo. Todavia, os mecanismos de mercado estão tomando o espaço inclusive desses controles comunitários da água, inclusive em razão da perda do território dessas comunidades.

Outras formas de compreender a relação entre o homem e a natureza estão nos novos modelos econômicos designados pós-capitalistas e em outros decorrentes de práticas tradicionais, como é o caso do Equador e da Nova Zelândia que analisaremos a seguir.

4.1 NOVAS FORMAS DE REPRESENTAÇÃO DA NATUREZA

Em 2008, por meio de uma nova constituinte composta de representantes de diversos povos e comunidades tradicionais, o Equador reconheceu a natureza como sujeito de direitos, fazendo constar no art. 71 da sua Constituição (2008) que “a natureza ou Pacha Mama, onde se reproduz e realiza a vida, tem direito a que se respeite integralmente sua existência e a manutenção e regeneração de seus ciclos vitais, estrutura, funções e processos evolutivos.” (EQUADOR, 2008, p. 33, tradução nossa).

Com esse reconhecimento, o Equador buscou instituir “*una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir, el sumak kawsay.*” (EQUADOR, 2008, p. 8).

Em 2017, o parlamento da Nova Zelândia reconheceu ao Rio Whanganui, por meio de Lei, o *status* de pessoa jurídica. No caso neozelandês, o reconhecimento também foi fruto da luta histórica do povo maori que, desde 1873, reivindica sua autoridade sobre o rio, inclusive por meio de um dos processos judiciais mais duradouros da Nova Zelândia (UN RÍO, 2017).

O rio Whanganui, que é o terceiro mais caudaloso do país, é a principal fonte da reprodução física e cultural das comunidades que vivem em seu entorno e que sempre o reconheceram como detentor de interesses próprios. Ao mesmo tempo, a relação da comunidade com o rio empresta significado à construção da identidade dos Whanganui Iwi (Comunidade Whanganui), que, em um antigo ditado popular, revela a interação entre homem e natureza ao afirmarem que “eu sou o rio e o rio sou eu”.

Em ambos os casos, o reconhecimento da natureza enquanto novo sujeito de direito revela um giro biocêntrico não só do ordenamento jurídico como das formas, comumente antropocêntricas, de compreender a relação entre homem e natureza, tanto econômica quanto socialmente.

Essas formas diferenciadas de compreender o meio e de se relacionar com ele são historicamente desenvolvidas por povos e comunidades tradicionais em diversas partes do globo, não se constituindo em uma ‘novidade’ social, mas sim jurídica, já que a inserção dessas práticas no ordenamento positivado só vem sendo possível nas últimas décadas, a despeito de serem comuns entre esses povos há gerações (OLAZÁBAL, 2017).

No caso do Equador, a elaboração de uma nova Constituição estava diretamente relacionada com a construção de um ordenamento que possibilitasse a concretização do princípio andino do *Sumak kawsai* ou ‘Buen Vivir’, permitindo uma relação mais equilibrada entre Estado, mercado e sociedade, em harmonia com a natureza.

A proposta estava baseada em uma nova forma de compreender não só a relação entre homem e natureza, mas também os modos pelos quais se concebem os modelos econômicos e o próprio Estado, alterando, assim, toda a concepção comum acerca de apropriação, acumulação, crescimento econômico e desenvolvimento.

No campo econômico, o Buen Vivir propõe uma economia mais solidária, em que nem Estado nem mercado se sobreponham, mas convivam em harmonia de interesses com todos os modos de produção social, inclusive com os de povos tradicionais e com os da própria natureza. A ênfase no interesse da sociedade local altera, por exemplo, a forma como se exploram os recursos minerais e como se distribuem os lucros dessa exploração.

A forma de acesso à natureza com o máximo de manutenção dos processos ecológicos é, por esse modelo, replicada nas relações econômicas, de modo a apenas permitir atividades econômicas que possibilitem a regeneração do meio.

Los principios constitucionales dan forma a un régimen de desarrollo que no ignora la importancia para la vida de un ecosistema saludable, y que promueve un desarrollo que no interfiera de manera fatal con el funcionamiento de los

sistemas naturales. De esa forma también se intenta modificar el punto de vista tradicional que pone al crecimiento económico como fin último del desarrollo (WRAY, 2009, p. 57).

Para tanto, Lander (2009, p. 31) afirma ser necessário repensar a própria forma de quantificar e medir as riquezas, contrastando com os modelos de economia neoclássicos e liberais.

Tudo isso reflete os modos de vida das populações tradicionais e valoriza formas que propiciam a manutenção do conhecimento, dos códigos de condutas, das éticas e das relações com o meio, os valores humanos e a visão de futuro desses grupos.

Quanto ao tema da água, a constituição equatoriana o reconhece como direito inalienável e irrenunciável: “Art.12. El derecho humano al agua es fundamental e irrenunciable. El agua constituye patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida.” (EQUADOR, 2008, p. 13).

Já em uma concepção mais profunda, de reconhecimento da natureza como sujeito de direito, o Equador já protagonizou uma primeira ação judicial. O Rio Vilcabamba em Loja, Equador, tornou-se demandante em um processo que visava à sua proteção contra degradação realizada por uma empresa terceirizada do governo municipal, que, no processo de construção de uma estrada, estava assoreando seu leito. O processo foi julgado procedente pela Corte Provincial de Justicia de Loja.

Na Nova Zelândia, a Lei de Liquidação de Reclamos do Rio Whanganui (*Ruruku Whakataupua*) tornou possíveis reivindicações históricas das Comunidades Whanganui (Whanganui Iwi). Nela, o Estado neozelandês promoveu o reconhecimento legal do Rio como “Te Awa Tupua”, “um todo indivisível e vivo que compreende o Rio Whanganui das montanhas ao mar, incorporando seus afluentes e todos os seus elementos físicos e matafísicos”⁴ (Nova Zelândia, 2016, *on-line*).

A Lei reconhece que o rio é fundamental para a existência das comunidades Whanganui, para a sua saúde e o bem-estar, fornecendo-lhes sustento físico e espiritual desde tempos imemoriais, chegando a reputar à Coroa algumas omissões quanto ao controle e respeito ao Rio, inclusive quanto ao desvio de alguns afluentes para fins hidrelétricos.

Institui, assim, o “Te Pā Auroa”, um novo quadro jurídico que, além do reconhecimento do rio enquanto uma entidade com interesses próprios, estabelece a “estratégia do rio”, ditando as formas pelas quais as atividades a ele relacionadas deverão obedecer a critérios que visem à manutenção do rio e do modo de vida das comunidades que estão diretamente relacionadas a ele.

Portanto, a despeito de alguns estabelecerem diferenças entre o biocentrismo evidenciado no Buen Vivir e aquele que inspirou Te Pā Auroa, ambos demonstram uma nova ética ambiental, que, para além do interesse humano diretamente relacionado ao meio, consegue reconhecer um interesse próprio, intrínseco à natureza e aos seus elementos, tornando-os sujeitos e destinatários da norma.

4 Tradução livre da Nota Explicativa do Bill Governamental nº 129-1 da Nova Zelândia.

Isso acontece não só nessas comunidades, tendo em vista que o modo pelo qual os povos e as comunidades tradicionais se relacionam com a natureza e, a partir daí, constroem sua identidade coletiva pode ser percebido em outros países, como no Brasil.

Vários outros grupos e etnias, como indígenas e quilombolas, demonstram uma perspectiva biocêntrica de sua relação com o meio ambiente, de modo a caracterizar homem e natureza como iguais, portadores de interesses que devem ser igualmente defendidos e considerados, contrastando com a usual ética antropocêntrica que rege a maior parte das relações jurídicas e econômicas, baseadas no liberalismo e no racionalismo.

O modelo de reprodução econômica e social de Equador e Bolívia, consagrado nas Constituições de 2008 e 2009 respectivamente, fazem parte das chamadas economias pós-capitalistas, pautadas em princípios como o da solidariedade e o do *Buen Vivir*, fruto do “novo constitucionalismo latino americano”, cujos ideais se têm expandido pelos países de origem andina e latina.

Assim, seja por meio dos povos andinos da América do Sul, das comunidades indianas, na Ásia, seja das tribos da Nova Zelândia, pode-se observar um novo modelo de uso dos recursos hídricos que tem garantido, de forma mais racional e democrática, o direito dessas comunidades de terem acesso à água, sem que, para isso, se tenha de aplicar a ela um valor econômico.

5 CONCLUSÃO

A relação entre homens e natureza vem se modificando a ponto de orientarem a inclusão de novos princípios e valores na definição de políticas públicas e nos instrumentos jurídicos. O escopo é o estabelecimento de novas formas de uso dos recursos sem a necessária visão mercantilista que domina grande parte das práticas sociais e jurídicas na atualidade.

Não se pode olvidar que a água é um bem insuscetível de apropriação privada ou que, como proclama a Constituição Equatoriana, é um direito indisponível e inalienável. Os instrumentos legais internacionais vêm timidamente caminhando para o estabelecimento desses princípios de modo a manter o desenvolvimento dos estados com a menor onerosidade ambiental possível. Porém, a frágil exigibilidade dos instrumentos normativos internacionais impede uma maior efetividade de seus princípios e preceitos.

O maior desafio talvez seja, assim, a mudança de paradigmas não só jurídicos como econômicos e sociais, de modo a forçar uma nova cultura de aproveitamento dos recursos e da interação com o meio.

No mundo, encontramos modelos alternativos às concepções liberais hoje experimentadas na maioria dos países. Compreende-se que cada cultura possui sua forma própria de conduzir suas relações sociais e até de conceber a natureza e o meio em que vivem. Não se quer, com isso, apontar modelos ideias ou desconsiderar culturas e modos próprios de fazer e viver.

Portanto, atendendo às perguntas propostas por esta pesquisa, analisamos a formação do arcabouço jurídico internacional referente ao acesso à água, ressaltando seu aspecto imi-

nente e predominantemente econômico e atrelado às políticas de privatização e monetarização da água como bem de consumo dotado de valor financeiro, apesar de já despontar no cenário internacional o reconhecimento do acesso à água como um direito humano.

Como análise exemplificativa dessas tendências, visitamos os casos de Bolívia e Brasil e constatamos que, em ambos os países, o valor econômico da água redundou em privação do direito humano de acesso à água e de seus consectários, como dignidade humana e vida, especialmente em razão de políticas de privatização de serviços de abastecimento de água, prática que tem sido combatida em vários países do mundo por meio do movimento de remunicipalização de serviços essenciais.

Conclui-se, assim, que há dois macromovimentos globais paralelos quanto ao acesso à água: o hegemônico, que defende a água como bem de valor econômico e que tende à privatização do recurso, dificultando seu acesso às camadas sociais mais vulneráveis e possibilitando futuros conflitos pelo direito à água; e o movimento que defende o acesso à água como um direito humano, ou mesmo como sujeito de direito e destinatário da norma, que tem embasado uma postura contra-hegemônica à comoditização dos “recursos” naturais.

O que se leva à reflexão é a possibilidade de se vislumbrarem sistemas sociais, econômicos e jurídicos diferentes do que hegemônica e normalmente se tem como solução para problemas tão comuns a todos, como a falta de acesso à água potável. Com isso, chamamos ao debate novas possibilidades e perspectivas, a fim de se contribuir também com novas possíveis soluções.

Para tanto, é preciso repensar concepções e sentidos jurídicos comuns – especialmente quanto às soluções mercadológicas e à mera reprodução dos interesses econômicos – e apontar novos caminhos capazes de substituir essas lógicas por outras mais naturais ou mais humanas.

REFERÊNCIAS

BATES-EAMER, Nicole *et al.* **Post-2015 Development Agenda: goals, targets and indicators.** Waterloo, Ontario: Cigi, 2012. Disponível em: https://www.cigionline.org/sites/default/files/mdg_post_2015v3.pdf. Acesso em: 20 dez. 2018.

BOLÍVIA. Constitución (2009). **Constitución Política del Estado.** 2009. Disponível em: https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Bolivia.pdf. Acesso em: 2 out. 2018.

BOLÍVIA. **Lei nº 2029, de 20 de outubro de 1999.** Ley de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario. Disponível em: <http://www.afcoop.gob.bo/wp-content/uploads/2017/06/Ley-2029-de-agua-y-saneamiento-b%C3%A1sico.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2018.

BRASIL. Congresso Nacional. **Dossiê do Projeto de Lei nº 2249/1991.** Política Nacional de Recursos Hídricos. 1991. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=201443>. Acesso em: 18 set. 2017.

BRZEZINSKI, Maria Lúcia Navarro Lins. O Direito à água no direito internacional e no direito brasileiro. **Confluências**, Niterói, v. 14, p. 60-82, dez. 2012.

CARNEIRO, Júlia Dias. Enquanto Rio privatiza, por que Paris, Berlim e outras 265 cidades reestatizaram saneamento? **Bbc New Brasil**, Rio de Janeiro, 23 jun. 2017. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-4037905>. Acesso em: 24 nov. 2017.

CARNEIRO, Luciane. Governo quer incentivar privatizações em saneamento básico. **Morreira Franco Diz Que Prazo Para Análise de Editais no Setor de Óleo e Gás Será de Um Ano. O Globo**, Rio de Janeiro, 13 ago. 2016. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/governo-quer-incentivar-privatizacoes-em-saneamento-basico-19917575>. Acesso em: 12 nov. 2017.

CASTILLO, Lilian del. **Los foros del agua: de Mar del Plata a Estambul (1977 – 2009)**. Buenos Aires: CARI – Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, 2009. n° 86. Disponível em: <http://www.cari.org.ar/pdf/forosdelagua.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2017.

CDHONU. Conselho de Direito Humanos das Nações Unidas. **Promotion and protection of all human rights, civil political, economic, social and cultural rights, including the right to development**. A/HRC/15/L.14. 2010. Disponível em: https://www.internationalwaterlaw.org/documents/intldocs/UNGA-HRC_Resolution-HR_to_Water_and_Sanitation.pdf. Acesso em: 24 nov. 2017.

COASE, R. H. The problem of social cost. **Journal of Law and Economics**, v. 3, p. 1-44, out. 1960.

COZENDEY, Carlos Márcio B. **Instituições de Bretton Woods**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/1079-instituicoes-de-bretton-woods.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2019.

DRUMOND, Nathalie. A guerra da água na Bolívia: a luta do movimento popular contra a privatização de um recurso natural. **Nera**, Presidente Prudente, v. 28, n. 18, p. 186-205, 2015.

ECOSOC. Conselho Econômico e Social das Nações Unidas. **Substantive issues arising in the implementaiton of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights**. E/C.12/2002/11. 2002. Disponível em: https://www.internationalwaterlaw.org/documents/intldocs/UNCECSR-General-Comment-right_to_water.pdf. Acesso em: 24 nov. 2017.

ECOSOC. Conselho Econômico e Social das Nações Unidas. **Compilation of general comments and general recommendations adopted by human rights treaty bodies**. HRI/GEN/1/Rev.7. 2004. Disponível em: <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=FhOD6sgqgzAhFXD9F%2feKaEJI2%2fxgoMstRAco6nVCah%2bsuEZWG0anjL>

BrhZ08UuAa%2fRfc9fMnCMfx6qtzevJAhILJJbeQkTzWFgC86MNAzQ3DTzIFwny01lhhS0fgBKpb. Acesso em: 24 nov. 2017.

EQUADOR. Constitución (2008). **Constitución de La República del Ecuador**. 2008. Disponível em: http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf. Acesso em: 2 mayo. 2018.

INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION (ILA). **Helsinki rules on the uses of the waters of international rivers**. 1966. Disponível em: https://www.internationalwaterlaw.org/documents/intldocs/ILA/Helsinki_Rules-original_with_comments.pdf. Acesso em: 10 out. 2018.

KISHIMOTO, Satoko; PETITJEAN, Olivier. Cidades y ciudadanía están escribiendo el futuro de los servicios públicos. In: KISHIMOTO, Satoko; PETITJEAN, Olivier; STEINFORT, Lanivia (org.). **Remunicipalización: como ciudades y ciudadanía están escribiendo el futuro de los servicios públicos**. Paris e Amsterdam: TNI - Transational Institute, 2017. p. 175-199. Disponível em: <http://aguaparatodos.org.mx/remunicipalizacion-como-ciudades-y-ciudadania-estan-escribiendo-el-futuro-de-los-servicios-publicos-2/>. Acesso em: 10 out. 2017.

LANDER, Edgardo. Hacia outra noção de riqueza. In: ALCOSTA, Alberto; MARTINEZ, Esperanza (org.). **El Buen Vivir: una via para el desarrollo**. Quito: Ediciones Abya-Yala, 2009.

MELLO, Marina Figueira de. Privatização do setor de saneamento no Brasil: quatro experiências e muitas lições. **Economia Aplicada**, v. 9, n. 3, p. 495-517, set. 2005. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s1413-80502005000300009>.

NASCIMENTO, Leonardo Leite. Direito internacional do meio ambiente: O direito transnacional como solução à efetividade das normas internacionais sobre água doce. **Revista Brasileira de Direito Internacional**, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 233-253, 2016. Disponível em: <http://www.indexlaw.org/index.php/direitointernacional/article/download/1658/2142>. Acesso em: 10 jan. 2019.

NEVES, Miguel Santos. Direito Internacional da Água e conflitualidade internacional: implicações do reconhecimento da água como direito humano. **Jurismat**, Portimão, v. 2013, n. 3, p. 261-291, 2013. Disponível em: http://recil.grupolusofona.pt/bitstream/handle/10437/5053/direito_internacional_da_agua.pdf;sequence=1. Acesso em: 12 fev. 2017.

NOVA ZELÂNDIA. **Te Awa Tupua (Whanganui River Claims Settlement) Government Bill 129-1**. 2016. Disponível em: <http://www.legislation.govt.nz/bill/government/2016/0129/6.0/d56e2.html>. Acesso em: 28 jan. 2019.

OLAZÁBAL, Victor M. El Ganges: uni río con los derechos de una persona. **El Mundo**, Madrid, 22 mar. 2017. Disponível em: <https://www.elmundo.es/ciencia/2017/03/22/58d254f6ca4741ea7c8b4683.html>. Acesso em: 2 maio 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Dublin Statement on Water and Sustainable Development**, 26-31 janeiro 1992a. Disponível em: <https://docs.google.com/file/d/0BwhPKU71ZwQDYVdJRE5ZeDlyc1k/edit>. Acesso em: 21 jan. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Conferência das Nações Unidas sobre meio ambiente e desenvolvimento: Agenda 21**, 14 junho 1992b. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/informma/item/670-cap%C3%ADtulo-18.html>. Acesso em: 21 jan. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaration of the United Nations Conference on Human Environment**. 16 jun. 1972. Disponível em: https://www.soas.ac.uk/cedep-demos/000_P514_IEL_K3736-Demo/treaties/media/1972%20Stockholm%201972%20-%20Declaration%20of%20the%20United%20Nations%20Conference%20on%20the%20Human%20Environment%20-%20UNEP.pdf. Acesso em: 21 jan. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **United Nations Conference on Water**. 22 maio 1969. Disponível em: <http://www.ielrc.org/content/e7701.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração do Milênio**. 8 set. 2000. Disponível em: <https://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/DecdoMil.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2019.

PFRIMER, Matheus Hoffmann. **A Guerra da Água em Cochabamba, Bolívia: Desmitificando os conflitos por água à luz da geopolítica**. 2010. 408 f. Tese (Doutorado) - Curso de Geografia, Fflech, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-08022011-153835/publico/2010_MatheusHoffmanPfrimer.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2017.

PIGOU, Arthur Cecil. **The Economics of Welfare**. 4. ed. Londres: McMillan & Co. Ltd, 1932.

PINHEIRO, Armando Castelar. **A experiência brasileira de privatização: o que vem a seguir?** Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2000.

PORTUGAL, Alex. El Neoliberalismo en Bolivia y Perú. In: COLOQUIO INTERNACIONAL DE ESTUDIANTES DE TRABAJO SOCIAL: DESARROLLO, POLÍTICA SOCIAL E INTERVENCIÓN PROFESIONAL, 7., 2007, Puno, Perú. **Anais [...]**. Puno, Perú, 2007. Disponível em: <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/pela/pl-000362.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2017.

SANTOS, Diogo de A. V. A suspensão da validade de patentes como instrumento de garantia de repartição de benefícios para conhecimento tradicional e implementação da CBD. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 8, n. 16 p. 63-98, jul./dez. 2011. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/216/186>. Acesso em: 21 jan. 2019.

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

SHIVA, Vandana. **Las guerras del agua**: privatizacion, contaminacion y lucro. Mexico: Siglo XX, 2003.

UN RÍO neozelandés, el primero reconocido como “persona jurídica”. **El Mundo**, Madrid, p. 1-2, 16 mar. 2017. Disponível em: <https://www.elmundo.es/ciencia/2017/03/16/58ca57c322601ddb318b4667.html>. Acesso em: 2 maio 2017.

VARELA, Carmen Augusta. Instrumentos de políticas ambientais, casos de aplicação e seus impactos para as empresas e a sociedade. **Revista de Ciência Administrativa**, Fortaleza, v. 14, n. 2, p. 251-262, 2008.

WRAY, Norman. Los retos del régimen de desarrollo. El Buen Vivir em la Constitución. In: ALCOSTA, Alberto; MARTINEZ, Esperanza (org.). **El Buen Vivir**: una via para el desarrollo. Quito: Ediciones Abya-Yala, 2009.

NOTA

Os autores Luane Lemos, Diogo Santos e Josanne Cristina Ribeiro Ferreira Façanha, declaram ser responsáveis pela elaboração do manuscrito intitulado “A ÁGUA E SEU VALOR ECONÔMICO: uma análise sobre os conflitos e as diferentes formas de acesso à água”, sendo que o primeiro autor participou da elaboração do artigo, coleta de dados, análise dos dados e redação do artigo, o segundo autor participou da análise dos dados e redação do artigo, e o terceiro autor participou da revisão do artigo. Os autores declaram não possuir nenhum conflito de interesse, atual e potencial, de ordem financeira, pessoal e/ou institucional.