

# ÁGUA, DEMOCRACIA E A CONSTRUÇÃO A CIDADANIA: linhas para uma análise sociojurídica complexa<sup>1</sup>

**José Irivaldo Alves de Oliveira Silva**

Doutor em ciências sociais. Professor permanente do mestrado e doutorado em recursos naturais. Professor permanente do mestrado profissional em administração pública. Membro do grupo de estudos complexidade ambiental. Doutorando em direito e desenvolvimento. Membro da organização internacional waterlat.  
Email: irivaldos@gmail.com

**Belinda Pereira da Cunha**

Coordenadora do PPGCJ/UFPB; Integra comissão de avaliação QUALIS Livros CAPES para o quadriênio; Colaboradora do PRODEMA - Mestrado e Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento; Coordenadora do Grupo de Pesquisa CNPq "Saberes Ambientais - Homagem a Enrique Leff: Sustentabilidade, Impacto, Gestão e Direitos". Pós-doutorado CAPES Universidade Autónoma do México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. Autora de Livros, artigos, palestrante, consultora e assessora científica. Lançou em co-autoria com Leff outros, EBOOK divulgado em ACADEMICS.EDU "Ohar Jurídico em saberes Ambientais"; lançou Coleção "Direito Agrário Ambiental" pela UFRPE, 2016. Organizadora da obra "CRISE AMBIENTAL". Integra conselhos editoriais e científicas nos temas do Direito, Desenvolvimento e Meio Ambiente. Orientadora de Mestrado e Doutorado.  
Email: belindacunha@hotmail.com

## RESUMO

O presente ensaio visou discutir uma das mais graves crises vivenciadas no mundo hoje, a crise hídrica, e colocá-la no centro do Estado a partir da discussão sobre cidadania e democracia, considerando-se que o acesso à água é um direito humano, e sua ausência pode indicar fragilidade nas democracias contemporâneas e, por conseguinte, precariedade no exercício pleno da cidadania. Dessa forma, o objetivo central foi colocar em análise o acesso à água, enquanto direito fundamental, em face do conceito de cidadania. A metodologia foi desenvolvida a partir do acesso a dados secundários e pesquisa bibliográfica. Com base nessa análise, pode-se afirmar que o Estado Democrático de Direito contemporâneo não foi capaz de universalizar o acesso à água, embora tenham sido formulados e implementados instrumentos jurídicos e políticas públicas, apresentando um quadro de injustiça que impõe às camadas mais vulneráveis a falta de água, o abastecimento intermitente, a qualidade duvidosa da água, bem

<sup>1</sup> Pesquisa desenvolvida no âmbito do projeto "DESENVOLVIMENTO E REDENÇÃO: a modernização ecológica do semiárido brasileiro", aprovado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (Edital MCTI/CNPQ/Universal 14/2014), bem como parte de pesquisa de Doutorado em Direito e Desenvolvimento pela UFPB.

como a ausência de saneamento básico.

**Palavras-chave:** água; desenvolvimento; direitos fundamentais; democracia.

*WATER, DEMOCRACY AND THE  
CONSTRUCTION OF CITIZENSHIP:  
Lines for a complex socio-juridical analysis*

**ABSTRACT**

*This essay aimed at discussing one of the most serious crises experienced in the world today, the water crisis, and placing it at the center of the State from the discussion about citizenship and democracy, considering that access to water is a human right, and its absence may indicate fragility in contemporary democracies and, therefore, precariousness in the full exercise of citizenship. Thus, the central objective was to analyze the access to water, as a fundamental right, in the face of the concept of citizenship. The methodology was developed from access to secondary data and bibliographic research. Thus, it can be affirmed that the contemporary Democratic State of Law has not been able to universalize access to water, although legal instruments and public policies have been formulated and implemented, presenting a framework of injustice that imposes on the most vulnerable the lack of water supply, intermittent supply, poor water quality, and lack of basic sanitation.*

**Keywords:** water, development, fundamental rights, democracy.

## INTRODUÇÃO

O presente artigo pretende traçar a relação entre água, democracia e cidadania numa abordagem sociojurídica, compreendendo que esses elementos são os pontos de inflexão na sociedade atual para o entendimento, ou pelo menos a problematização, de algumas questões acerca de falta de concretização de direitos, de não acesso aos serviços básicos, de negação dos serviços básicos, como o fornecimento de água, algo basilar e já consagrado como direito humano, pois estamos falando de sobrevivência.

Isso tem relação com o projeto de Estado moderno que foi urdido por grupos dominantes ao longo da história. Resta-nos saber se esse projeto foi bem sucedido. Acreditamos que perceber essa crise de acesso à água no mundo e, especialmente, na América Latina, pode nos ajudar a responder essa questão, e outras até, servindo de “lente de interpretação” de uma realidade atroz de não acesso ao básico para sobreviver, seja por má gestão do poder público, seja por danos à natureza.

Como se não bastasse, estamos vivenciando um mundo envolto em crises, sim crises, ou seja, não estamos presenciando apenas uma crise, mas uma quantidade avassaladora de crises e que parecem estar interligadas em algum momento e em outro parecem não possuir nenhuma relação aparente. Será que o projeto de cidadania do Estado moderno, constitucional, ruiu?

Uma outra abordagem que se utilizará aqui será observar o fenômeno a partir do conflito, dos atores envolvidos, da relação de poder, essa muitas vezes externalizada através do ordenamento jurídico e seus dispositivos legais que, nem sempre, apresentam-se da forma mais justa, especialmente, em relação aos grupos determinados que têm mais ou menos acesso a bens na sociedade.

A escassez de água ocorre por fatores climáticos ou, como se pode verificar, também por fatores políticos que interferem na distribuição deste bem e no seu consequente acesso, ou seja, nem todos têm acesso à água. Esta escassez também é observada em virtude de um processo claro de mercantilização dessa água em todo o mundo, o que leva a refletir sobre o interesse comum que emana do direito humano à água; isso tudo compõe um cenário de crise que se desenha não apenas por ausência de chuvas, mas por uma ecologia política da água, tendo o conflito como fator explicativo dessa questão.

Dessa forma, tem-se como objetivo geral nesse artigo a análise

da crise hídrica a partir dos elementos teóricos que caracterizam a cidadania num contexto de complexidade dos tempos atuais. Como objetivos específicos apontam-se: demarcar o arcabouço teórico na Teoria Crítica da Cidadania que possa apresentar chaves de inflexão na crise hídrica; verificar se é possível traçar uma relação entre água e cidadania e mapear, minimamente, se há processos de lutas sociais pela água e qual tem sido o papel do Direito nessas dinâmicas.

O estudo sobre a água pode apontar muito mais do que apenas a existência ou escassez de um líquido precioso, mas pode servir de “lente” de análise para problemas sociais, de regulação, e mesmo de injustiça na gestão desse elemento. O direito à vida implica que se terá as condições mínimas para sobrevivência, dentre elas o acesso à água. Por outro lado, o direito à água tornou-se um direito humano de grande repercussão, mas o que parece é que o acesso a esse bem essencial tem sido financeirizado ao longo do tempo e tem ficado muito escasso, principalmente para as camadas menos abastadas da sociedade, sem se falar no problema da gestão do recurso que ainda existe, sendo, talvez, a implementação o maior problema na concretização desse acesso.

Portanto, o presente artigo ficará organizado, numa parte inicial, na localização teórica de uma discussão sobre cidadania; num segundo ponto, resgatar-se-ão concepções sobre desenvolvimento, remetendo-se a sua ligação com a concretização da cidadania; depois será discutida a relação entre desenvolvimento, água e cidadania, finalizando-se com o processo de mercantilização da água como uma realidade presente na sociedade.

## **1 A CIDADANIA E SUA CONSTRUÇÃO**

Originalmente a cidadania tem sua origem essencialmente ligada à participação política (BELLAMY, 2008), como o fenômeno de participar ou não do processo político de nações e comunidades. Esse conceito tem se transmutado ao longo da história, pela necessidade de ampliação da noção de cidadania, levando-se em consideração a multiculturalidade do mundo, as relações identitárias e, segundo Santoro (2011), levando-se em consideração a significação de povo como um conjunto de particularismos, diversidades culturais, comunidades, etnias, religiões, um cenário de tensões incrementado por uma segmentação nunca antes vista e por fluxos migratórios cada vez maiores.

A democracia tem ligação íntima com o processo de avanço, ou

não, da cidadania no mundo, considerando-a como uma tentativa de inclusão, terminologia mais moderna, dos interesses daqueles que não teriam, normalmente, mais participação nos destinos de nações e comunidades. A grande dificuldade das democracias sempre foi a de melhorar a vida dos cidadãos da comunidade nacional. Hoje essa dificuldade aumentou sobremaneira, na medida em que se tem que levar em consideração o fenômeno da globalização e do multiculturalismo como processos que impactam na compreensão do que vem a ser cidadania (BELLAMY, 2008).

A inserção de multivisões e interesses na compreensão do que significa cidadania ganha um contorno problematizante quando se pensa, na atualidade, no texto de Marshall (1967), que relaciona o conceito de participação integral, para ele, cidadania, com as desigualdades que diferenciam os vários níveis econômicos da sociedade. Isso nos leva a pensar que relacionar cidadania e classe social importa sobremaneira, principalmente quando se percebe quem realmente participa das decisões numa democracia, como decidem os que representam o povo, ou sua conduta, enfim, o que parece é que a participação acaba se restringindo ao voto, que é uma etapa relevante em si, porém, não se trata de uma etapa exclusiva dessa cidadania.

Esse processo de inclusão e exclusão que norteia o campo de atuação da cidadania é marcado por uma seletividade nos Estados Democráticos de Direito, como o Brasil. Isso pode ser constatado, mais estritamente, quando se pensa em igualdade e desigualdade a partir do desenvolvimento, considerado principalmente como crescimento, mas que tem avançado no sentido de um desenvolvimento humano, ou como adotou Amartya Sen (2000), um desenvolvimento como liberdade, no qual o desenvolvimento é tanto maior quanto maior for o nível de liberdade. Assim, reconhece-se que um processo de aproximação da igualdade ou equalização de direitos fica muito difícil, se houver um processo de cidadania amplo, indistinto, espalhado pela sociedade.

A abordagem de Marshall (1967) é bem elucidativa quando se pensa nas modalidades em que ele dividiu a sua análise sobre cidadania, quais sejam, civil, política e social. Segundo o que consta em Marshall (1967, p. 63):

- 1) civil – é composta dos direitos necessários à liberdade individual – a liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito de justiça;

- 2) política – entende-se como o direito de participar do exercício do poder político, como um membro da instituição ou como eleitor do mandatário;
- 3) social – refere-se a tudo que vai desde o direito a um mínimo bem-estar econômico e segurança, até o direito de participar na herança social e levar a vida de um ser civilizado, de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade.

A despeito de todas as dificuldades e questionamentos vivenciados hoje quanto a uma crise das instituições e de representatividade política, entende-se que nos itens 1 e 2 teve-se avanços; porém, precisa-se considerar que essas crises são cíclicas e que podem impactar diretamente nas liberdades civis e na cidadania política. Claro que a cidadania social segue ao sabor dos ideais de governos e suas prioridades, o que faz verificar países que investem mais nesse bem-estar e outros que investem menos. Entretanto, aqui merece uma explicação quanto aos citados “avanços”, a partir do texto de Marshall (1967), no qual ele descreve o processo histórico da construção da cidadania, uma vez que já se teve momentos históricos em que a participação política passava por uma questão de gênero: mulher não votava; ou censitária: o voto dependia da renda, ou de quão nobre o cidadão seria. Veja-se que o “molde” da cidadania era, e ainda é, dado pelo formato de Estado de Direito que é desenhado e legitimado por alguém ou por grupos, podendo-se ampliar ou restringir a atuação da compreensão de cidadania. A pergunta é: quem são os cidadãos? quem pode ser chamado de cidadão?

Segundo Marshall (1967, p. 76), cidadania é um *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade, sendo os detentores desse *status* iguais com relação aos direitos e obrigações. Para Belamy (2008, p. 13) a cidadania *implies the capacity to participate in both the political and the socio-economic life of the community*. Em ambas as definições, o elemento da participação está presente, porém, acredita-se ser insuficiente para avaliar a extensão, ou amplitude, da cidadania sobre a sociedade. Como contraponto, pode-se ligar essa concepção de participação com o que Zolo (2006) aborda acerca da necessidade de se apropriar de uma Teoria do Estado de Direito, pois o recorte da cidadania depende de como as inflexões e tensões foram consideradas na hora de inserir nesses estados até onde vai a extensão da cidadania.

Muito se pensa no “senso comum” que ser classificado como um

Estado de Direito implica num conjunto de direitos de cidadania automaticamente. Entretanto, Zolo (2006) desconstrói essa concepção, afirmando a necessidade de encarar a expressão “Estado de Direito” como aquela que encerra em si uma incerteza atroz – visto que o mesmo conviveu com a escravidão –, como o preconceito racial, o nazismo, entre tantos outros fenômenos históricos que significaram não concessão de direitos, restrição no exercício desses direitos. Abaixo extraem-se dois trechos da publicação de Zolo (2006, p. 8-9), que atestam essa imprecisão conceitual e os riscos que isso poderá trazer na compreensão da cidadania, nesse contexto:

Obviamente seria grave ingenuidade pôr-se à procura de uma definição semanticamente unívoca e ideologicamente neutra de Estado de Direito. (...) uma coerente interpretação teórica do Estado de Direito deverá se empenhar, mais do que em uma minuciosa documentação histórica e filológica dos fatos particulares e da sua relativa literatura, em uma tentativa de identificar as referências de valor, as modalidades normativas e as formas institucionais que aproximam as diversas experiências que se referiram - ou foram referidas - à noção de Estado de Direito.

Talvez mais sintomático nesse ensaio seja refletir sobre a capacidade do Estado de Direito, como um projeto liberal urdido numa base capitalista num contexto de divisão de classes (MARSHALL, 1967), em realizar direitos, em garantir direitos, assim como afirma Zolo (2006) que há uma crise desse modelo de Estado de Direito, baseada numa crise da capacidade reguladora da lei e numa inflação do direito. Parece que se caminha, ou já se está inserido em estados que estão muito mais preocupados em conferir “sensação de cidadania” do que efetividade, denunciando a incapacidade desses “aparelhos” na implementação desse direito. Essa crise é pertinente a uma estrutura garantista e seu funcionamento, como a que se propõe em Estados como o Brasil, cuja Constituição Federal tem esse viés, desenha um Estado de Direito numa acepção bem ampla, de modo bem programático, centrada em modelo de proteção dos direitos do homem. Nesse processo, nossa constituição considera uma crescente complexidade social e um processo de globalização com altos e baixos, hoje em crise, na medida em que diversas nações estão se fechando numa visão nacionalista, de moderada a extremada, o que impacta, diretamente, na amplitude de aplicabilidade ou de destinação do termo cidadania.

Santoro (2005) apresenta que o Estado de Direito falhou numa de suas principais promessas: a da certeza. Não garantiu a certeza, mas

tem que lidar com o desafio da incerteza e parece que a fórmula seria, no Estado de Direito, para garantir a cidadania, articular liberdade e disciplina, considerando ainda a comunidade de intérpretes de direito como tendo força nas decisões. A globalização ainda vem trazer elementos que exigem uma ressignificação da cidadania, saindo de um plano local, para esferas regionais e internacionais, gerando a necessidade de uma suposta “nova” categoria: cidadãos globais (ZOLO, 2010). Seria a tentativa de universalização de direitos, na esteira de regras humanitárias que encontram barreiras culturais, identitárias, econômicas e sociais. Hoje, o que se vê é o Reino Unido aprovando a separação da União Europeia, o Mercosul fracassando, novo Presidente dos Estados Unidos pregando o nacionalismo extremado (“americanos primeiro”), enfim, aquela crise cíclica acentuada pelos refugiados que se espalham pelo mundo.

Outra questão que é pertinente nessa construção da cidadania é considerá-la num contexto de pluralidade de identidades, uma vez que, num Estado que se diz democrático, a maioria tem seus interesses prevaletentes em detrimento da minoria, o que traz um problema para as chamadas minorias identitárias (SANTORO, 2011), que esperam para se tornarem maioria, ou têm a garantia de sua cidadania através do ordenamento jurídico. No Brasil, esse processo não foi diferente, não é tão diferente, diante de idas e vindas em relação ao acesso de indivíduos aos direitos mais fundamentais. O processo de ampliação da cidadania no Brasil, no que se refere aos direitos mais fundamentais, ocorre através da institucionalização de interesses no ordenamento jurídico, herdando-se, ainda, um tratamento confuso entre o público e o privado (CARVALHO, 2002), que perdura até hoje. Uma variável no Brasil, e também no mundo moderno e pós-moderno, que pode ser considerado como “termômetro” ou indicador de concretização da cidadania, é o direito ao desenvolvimento, lastreado no projeto de nação fundado no desenvolvimento para todos, que será problematizado abaixo, junto com a questão hídrica, a partir do acesso e luta pela água, como fator de construção da cidadania igualmente.

## **2 DESENVOLVIMENTO, ÁGUA E CIDADANIA**

Os autores acima defendem um modelo de desenvolvimento que efetivamente contribua na formação e transformação da sociedade, com a presença ativa do Estado como necessidade de desenvolvimento para a formação da cidadania. Poder-se-ia afirmar que a cidadania plena inclui o desen-



volvimento como elemento formativo para forjar um discurso desenvolvimentista. Um elemento interessante para pensar a cidadania teórica e empiricamente é a água como um direito humano, um direito fundamental, problematizando-se o acesso a ela.

É relevante pensar que há uma crise hídrica propalada aos quatro cantos no Brasil e no mundo, que impede ou obstaculiza o projeto de desenvolvimento, mas que talvez o problema não seja a escassez de água, mas a distribuição dela, como afirma Bolsan e Haonet (2016, p. 234):

(...) há no Brasil uma situação paradoxal: ainda que exista uma grande disponibilidade de água doce, milhares de pessoas não têm acesso à água potável, passam sede e fome à beira de um oásis de fartura hídrica! Tal assertiva não é mera frase de retórica, pois a vulnerabilidade hídrica de determinadas regiões - o semiárido brasileiro - é atestada por vários estudos já realizados pela Agência Nacional de Águas - ANA -, universidades e ONGs.

Desse modo, pode-se falar em cidadania descolada da concepção de desenvolvimento? Haveria cidadania plena sem acesso à água? O acesso à água tem relação com a política democrática? Defende-se aqui que desenvolvimento e água estão imbricados com a concepção de cidadania. Uma autora seminal nesse debate sobre crise hídrica, suas causas políticas, sociológicas e jurídicas é Vandana Shiva (2007), quando esta argumenta que a grande crise da modernidade, ou pós-modernidade, é a escassez de água e/ou o acesso a ela, o que causaria abalos tanto na saúde como no desenvolvimento econômico. Está aumentando consideravelmente o número de habitantes de nações que possuem pouca água potável disponível para a população (SHIVA, 2007), e a tendência é aumentar mais ainda. A ONU (Organização das Nações Unidas) - Água, estima que um bilhão de pessoas carece de acesso a um abastecimento de água suficiente, definido como uma fonte que possa fornecer 20 litros por pessoa por dia a uma distância não superior a mil metros. Essas fontes incluem ligações domésticas, fontes públicas, fossos, poços e nascentes protegidos e a coleta de águas pluviais (ONU, 2017).

A questão parece ser técnica, porém, exige uma solução que passa pela política, bem como a formação cidadã dos indivíduos. A Declaração da Água da ONU expõe claramente a extensão do problema e o quanto isso pode, inclusive, afetar a governança no planeta:

Clean, safe, and adequate freshwater is vital to the survival of all living organisms

and the functioning of ecosystems, communities, and economies. But the quality of the world's water is increasingly threatened as human populations grow, industrial and agricultural activities expand, and as climate change threatens to alter the global hydrologic cycle. There is an urgent need for the global community—both public and private sectors—to join together to take on the challenge of protecting and improving the quality of water in our rivers, lakes, aquifers, and taps. To do so we must commit to preventing future water pollution, treating waters that are already contaminated – including purification for human consumption, and restoring the quality and health of rivers, lakes, aquifers, and aquatic ecosystems. These actions will be felt all the way from the headwaters of our watersheds to the oceans, fisheries, and marine environments that together help sustain humanity (ONU, 2010, p. 1).

Shiva (2007), a partir da análise do seu país, Índia, apresenta uma forte causalidade entre escassez de água potável e modelo de desenvolvimento adotado, o que significa dizer que há uma intensiva industrialização, utilização de agrotóxicos nas plantações, poluição, entre outros fatores. Entretanto, para que se tenha um arcabouço protetivo, ou que haja uma relevância jurídica, visto que a relevância social já estava patente, só em 2010 o direito à água foi votado na Assembleia Geral da ONU como direito humano, o que se apresenta como um grande atraso, como concorda Bulto (2015).

A questão da água ganhou escopo e a ONU a colocou como o sexto Objetivo do Desenvolvimento Sustentável (ODS), que está assim grafado: “[a]ssegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos” (BRASIL, 2016, p. 15). A partir desse objetivo que expõe um grande desafio que se possui mundialmente, com mais de 2,5 bilhões de pessoas que não possuem banheiros, e 70% de toda a água é utilizada para irrigação (ONU, 2015), é interessante chamar atenção para uma das grandes dificuldades de concretização desse direito humano e objetivo do desenvolvimento sustentável, apontada por Castro (2016) em relação ao paradoxo entre universalizar a água e o saneamento num mundo em que a água já se consolida como mercadoria.

Além de uma escassez da água, causada por chuvas irregulares, falta de investimento público, má distribuição hídrica, soma-se o processo em larga escala de mercantilização da água (CASTRO, 2016), implicando na transformação da água de um bem comum, do qual todos poderiam usufruir sem restrição, para um bem claramente econômico. Isso, inclusive, encontra-se devidamente institucionalizado, no caso do Brasil, na Política

Nacional de Recursos Hídricos<sup>2</sup>: Art. 1º A Política Nacional de Recursos Hídricos baseia-se nos seguintes fundamentos:

- I - a água é um bem de domínio público;
- II - a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico;

Dessa forma, no Brasil, a água tanto é de “domínio público” como é dotada de “valor econômico”. É preciso lembrar, também, que a Constituição Federal de 1988 coloca como bem da União, o que significa que é bem público, os corpos de água, rios, lagos, água subterrânea, mar. Além dessa discussão jurídica, formal, é preciso atentar para o fato de que a água poderá fornecer um panorama da amplitude da cidadania em territórios, países, regiões, estados, a partir do acesso a esse bem essencial, sua distribuição e gestão.

Pode-se afirmar que a água é elemento essencial para o (s) projeto (s) de desenvolvimento no Brasil, dentro de uma perspectiva de crescimento econômico, estando inserida na política nacional de desenvolvimento, seja na expansão do sistema, ou rede, de distribuição de água, de saneamento básico, ou fornecimento de água para a indústria. O cenário, entretanto, na América Latina, ainda é de grande desigualdade (CASTRO, 2016b), e é nele que o acesso à água é elemento cada vez mais essencial. É preciso demarcar que, como analisado acima, no início desse ensaio, o conceito de cidadania está em disputa, o que faz pensar em sua abrangência, bem como faz refletir que todos que estão numa mesma comunidade são cidadãos, conforme a noção dita por Marshall (1967). É interessante retomar o conceito de cidadania a partir do que Castro (2016b, p. 104) menciona: “[e]n la definición laxa que uso para iniciar la discusión, “ciudadanía”, se refiere al conjunto de derechos y obligaciones que determinan el carácter de las relaciones entre los individuos de una determinada comunidad política”.

Daí vem uma questão relevante: todos os que estão inseridos numa comunidade têm acesso a todos esses direitos? E aí se inclui, por óbvio, o acesso à água. Veja, tem-se uma dimensão formal que faz pertencer a uma comunidade, como para ser americano, brasileiro, participante da União Europeia. Entretanto, são condições meramente formais e, então, seria importante, ou mais relevante, uma dimensão substancial que daria conta de fatores mais concretos acerca de se ter direitos ou não. Quer-se dizer aqui

<sup>2</sup> Lei n. 9.433/1997.

que o fato de formalmente pertencer a uma comunidade não garante acesso igualitário a certos direitos, como a água; há, certamente, distanciamentos a partir das classes, do gênero e da etnicidade. Outrossim, a noção de cidadania tem sofrido ampliação quanto ao seu escopo diante de demandas da tecnologia e do meio ambiente por exemplo (FRANKENFELD, 1992; STEENBERGEN, 1994). Inclusive a visão universalizante dos direitos humanos converge para essa ampliação em direção a uma “cidadania global”.

Um ponto de inflexão interessante para a análise é justamente o paradoxo entre princípios da democracia liberal, como a igualdade, a isonomia, e o capitalismo, que produz desigualdades (MARSHALL, 1967; CASTRO, 2016a; CASTRO, 2016b). Sem adentrar na velha dicotomia socialismo *versus* capitalismo, a superestrutura do capital acaba estabelecendo limites materiais para o exercício da cidadania plena, de forma substancial. Parece que os movimentos sociais têm feito pressão para a expansão do escopo da cidadania, com o surgimento de novos direitos. No caso da América Latina, a questão do escopo da cidadania tem sido entrecortada pela instabilidade política regional conhecida amplamente. Abaixo apresenta-se um quadro que representa bem a relação entre cidadania e água.

QUADRO 1 - relação entre os direitos de cidadania e a água

DIREITOS DE CIDADANIA	VÍNCULO COM A ÁGUA
Direitos Civis (propriedade, justiça)	Direitos de água, igualdade e justiça no acesso
Direitos políticos (exercício democrático do poder)	Governabilidade democrática da água e de seus serviços derivados, participação
Direitos sociais (bem-estar)	Acesso universal a volumes e serviços de água essenciais para a vida

Fonte: CASTRO, 2016a.

O quadro 1 é ilustrativo da relação entre os direitos de cidadania convencionais, em que se faz a compreensão de que os direitos civis também incluem os direitos inerentes à água, principalmente em relação ao seu acesso; já os direitos políticos chamam atenção à qualidade da participação da população no processo de governabilidade, levando a pensar qual o modelo de governança adotado pelos governos em relação à água, e que os direitos sociais são sensíveis às necessidades básicas da população, pri-

mando pela imperatividade de acessar quantidades mínimas de água para a sobrevivência e que esse acesso seja universalizado.

Talvez uma das principais questões em relação à gestão da água esteja em relação à transparência do sistema, ou seja, não se tem clareza, principalmente, num momento de crise, se todas as camadas da população e do mercado estão submetidas às mesmas regras de acesso à água. Numa situação de seca severa como se está vivenciando nesse período, essencialmente no semiárido brasileiro, embora tenham ocorrido períodos de estiagem em São Paulo e Rio Grande do Sul, presencia-se um sistema de distribuição de água totalmente anacrônico, sem planejamento, em que a população não tem informação, ou quase nenhum acesso à informação quanto à procedência da água que está sendo distribuída pelas autoridades ou agentes públicos.

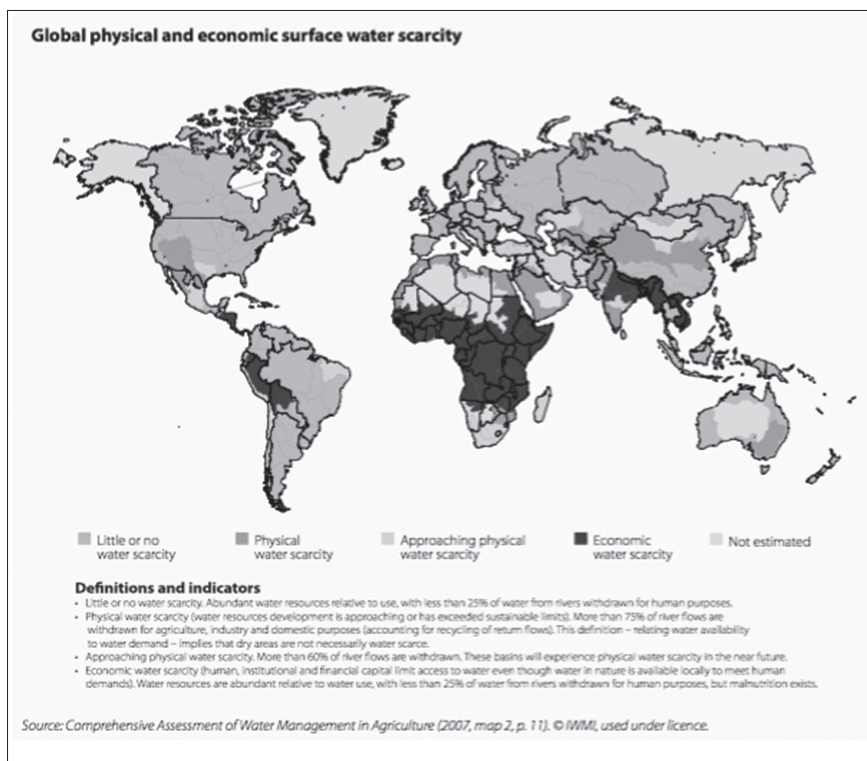
## **2.1 Água: entre o público e o privado e os entraves para a construção da cidadania pela água**

Uma discussão que parece pouco travada nas instituições em geral relacionada com água, mas que os movimentos sociais acabam por reavivar, é a questão da propriedade da água, ou seja, a quem pertence a água? Trata-se de propriedade privada ou comunitária? Que tipo de direito tem ou deveria ter o povo em relação ao uso da água? Quais são os direitos do Estado? Quais são os direitos das corporações e os interesses comerciais? Segundo Shiva (2007), a economia globalizada está mudando a compreensão do que significa água, passando de um bem comum para um bem privado que pode ser comercializado. A ordem econômica global exige a retirada dos limites e regulamentos sobre a utilização da água e a consequente criação de mercados de água. É interessante perceber a essência do direito à água como sendo parte dos direitos naturais da humanidade, na medida em que faz parte do ecossistema da vida, sendo essencial à sobrevivência da humanidade. O povo tem direito à vida e aos recursos que a sustentam, no caso a água.

A água deveria ser um bem comum, e o Estado deveria garantir o acesso a ela; no entanto, o que se está vendo em diversas cidades do semiárido é justamente a perfuração indiscriminada de poços em casas e a venda dessa água, que não é de propriedade de ninguém, ou a formação de um grande comércio de água, que se alimenta da seca nos reservatórios, sem nenhuma fiscalização. Além disso, sabe-se que a transposição do rio

São Francisco é uma grande obra movida pelo projeto de desenvolvimento econômico, que necessita da água, e que ela tem sido acelerada em virtude do colapso de abastecimento nas médias e grandes cidades no nordeste semiárido. Na Figura 1 consegue-se visualizar a distribuição da água no mundo, conforme relatório das nações unidas.

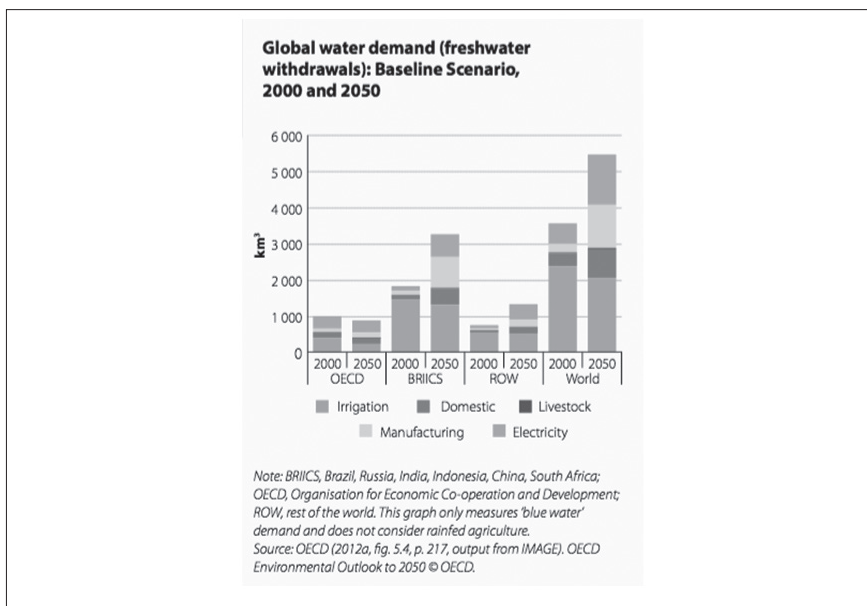
Figura 1 - mapa da distribuição de água pelo Planeta



Fonte: ONU, 2014.

O mapa acima demonstra claramente que a água disponível, na verdade, pouco chega à população diretamente; boa parte dela é utilizada para a agricultura e a indústria. Abaixo, na Figura 2, essa assertiva fica mais clara:

Figura 2 - distribuição da água potável



Fonte: ONU, 2014

A Figura 2 demonstra cabalmente que o maior gasto com água está relacionado à atividade econômica e não com o consumo humano. Além disso, é relevante ter ciência de que a água é largamente utilizada nos processos produtivos em geral, chamada de “água virtual”. Essa água virtual é justamente a água utilizada em diversos processos produtivos, seja para os alimentos que são vendidos interna e externamente, seja para os bens de alto valor como carros, motores etc. Segundo Carmo et al (2007), o maior volume de água gasto está nos setores produtivos da indústria e da agricultura, e o menor percentual é doméstico. Segundo os mesmos autores, há um prejuízo relevante nas exportações de produtos, *commodities* brasileiros, tendo em vista que a água utilizada não é contabilizada, o que se agrava cada vez mais numa situação de crise, de escassez de água. O Brasil é o quinto maior exportador de água virtual no mundo (FREITAS, 2015), o que se deve principalmente a sua atividade de grande exportador de alimentos, considerando ainda que a Europa é grande consumidora dessa água virtual. Muitos países têm insuficiência de recursos hídricos, sendo muito mais barato comprar fora.

O cerceamento desse direito de cidadania de acesso à água tor-

na-se cada vez mais real com o movimento de mercantilização da água. Rodrigues (2016) chama atenção para um processo cada vez maior de transformação da água numa grande *commodity*<sup>3</sup>, numa mercadoria que poderá, inclusive, ser negociada em bolsa de valores. Para isso, o autor cita a guerra do Iraque como tendo sido um teatro em torno da água do Oriente Médio e que, na verdade, o conflito ocorreu para proteger a água existente e processá-la para venda. Outro conflito do Oriente é entre Israel e Palestina; o primeiro capta água do Jordão para irrigar suas plantações, passando para o mundo a imagem de eficiência na agricultura, deixando os palestinos numa grande seca, havendo um verdadeiro *apartheid* da água, por meio do qual mais da metade dos palestinos não tem acesso à água (MORIN, 2013). Essa restrição ao acesso à água acaba por criar uma seletividade em torno de um bem que deveria ser comum, afrontando esse direito de cidadania fundamental para qualquer cidadão.

Morin (2013) traz um dado importante que revela essa face de prejuízo à cidadania a partir do não acesso à água, citando o exemplo da África do Sul, onde 600 mil agricultores brancos consomem 60% dos recursos hídricos do país na irrigação, enquanto 15 milhões de cidadãos negros não têm acesso à água potável. Além disso, quanto mais desenvolvido é o país maior o consumo de água *per capita*; nos países em desenvolvimento, cerca de 20 litros; na Itália, 213 litros; nos Estados Unidos, 600 litros; só na Califórnia chega a 4,1 mil litros (MORIN, 2013). No caso do Brasil, ele detém 11% dos recursos de água doce do planeta e, ainda, 45 milhões de habitantes não têm acesso. Abaixo a compilação de alguns dados problematizadores:

QUADRO 2 - Dados da crise hídrica

1,5 bilhão de pessoas não tem acesso à água potável
2,4 bilhões de pessoas vivem sem acesso ao saneamento básico.
40% da água utilizada para irrigação perde-se por evaporação.
a perda nos aquedutos chega a ser de 30% a 50%.
No ano 2000 empresas privadas de fornecimento de água e saneamento passaram a atender cerca de 400 milhões de pessoas.

3 qualquer bem em estado bruto, ger. de origem agropecuária ou de extração mineral ou vegetal, produzido em larga escala mundial e com características físicas homogêneas, seja qual for a sua origem, ger. destinado ao comércio externo.

◦ cada um dos produtos primários (p.ex., café, açúcar, soja, trigo, petróleo, ouro, diversos minérios etc.), cujo preço é determinado pela oferta e procura internacional.

◦ qualquer produto produzido em massa.



1,5 bilhão de pessoas não tem acesso à água potável

A Suíça é um dos únicos países cujas perdas de água chegam a 9%; na França esse patamar pode chegar a 35%.

Fonte: MORIN, 2013.

Uma questão que vem à tona, principalmente quando “ventos” neoliberalizantes se agudizam de tempos em tempos na nação “brazuca”, é a privatização da água, como já sendo uma realidade, principalmente constatada pela ausência de fiscalização, ocasionando, muitas vezes, o uso indiscriminado do lençol freático, dos açudes, canais, rios, mares, entre outras fontes de água. Já se constata a presença de companhias de água, empresas que negociam a água, em diversas partes do mundo. Entretanto, uma pergunta que tem relação direta com a formação da cidadania em torno do direito de acesso à água é: privatizar melhora o serviço de abastecimento de água e saneamento?

A privatização acaba sendo uma causa para não concretização de um direito fundamental de cidadania como o acesso à água. Porém, estudos têm apontado uma reestatização ou remunicipalização dos serviços de distribuição de água e saneamento básico. Um estudo elaborado pela Unidade Internacional de Pesquisa de Serviços Públicos (PSIRU), Instituto Transnacional (TNI) e Observatório Multinacional, apontou ainda que as iniciativas de reestatização ocorreram como resposta às falsas promessas dos operadores privados e sua incapacidade de priorizar o atendimento às comunidades em detrimento do lucro, além de falta de transparência e dificuldade de monitoramento de suas atividades pelo poder público. O mapa abaixo demonstra a situação de devolução do antes patrimônio privado para o público novamente.

MAPA - apresenta o diagnóstico mundial acerca da retomada do patrimônio público - um processo chamado de remunicipalização



Ao longo de 15 anos, a partir de uma “onda” de privatizações, está ocorrendo um processo inverso: a remunicipalização é justamente a devolução, ou reincorporação ao patrimônio público, das empresas hoje privadas de abastecimento de água e saneamento (PSRIR, 2014). Veja que esse movimento contrário de recuperação de uma cidadania hídrica vem ocorrendo nos mais diversos países, cerca de 180, inclusive nos Estados Unidos, de larga tradição liberal, sendo o tema algo corriqueiro nessa nação. A questão é se o privado amplia direitos, porque países, conforme mapa acima, estão tornando o serviço público novamente. Ao que parece, esse processo de remunicipalização<sup>4</sup>, ou reestatização, partiu de uma demanda coletiva de acesso à água, e da compreensão de que o serviço não melhorou e serviu para restringir mais ainda o direito à água; isso vem sendo cabalmente comprovado com o aumento considerável de países que estão reestatizando o serviço de abastecimento e saneamento básico (KISHIMOTO *et al*, 2015; MCDONALD, 2012). A privatização da água vai numa direção oposta à universalização de direitos, bem como à constituição plena da cidadania.

Também é possível questionar a capacidade estatal em universalizar esse bem, além do que em momentos de escassez vislumbra-se mais claramente a incapacidade de planejamento e solução do desabastecimen-

4 Accra (Ghana); Almaty (Kazakhstan); Antalya (Turkey); Bamako (Mali); Bogota (Colombia); Budapest (Hungary); Buenos Aires (Argentina); Conakry (Guinea); Dar es Salaam (Tanzania); Jakarta (Indonesia); Johannesburg (South Africa); Kampala (Uganda); Kuala Lumpur (Malaysia); La Paz (Bolívia) - Alguns dos locais que reestatizaram seus serviços de distribuição de água e saneamento básico.

to. Atualmente, no Brasil, está-se vivenciando uma crise hídrica, especialmente na região semiárida, mas recentemente houve escassez na cidade de São Paulo, bastante severa. Quando isso ocorre, percebe-se o amadorismo do Estado, a segregação de classe existente na sociedade, a baixa democracia expressa na falta de transparência e participação da população nas decisões acerca do acesso à água, distribuição e saneamento.

O acesso à água, muitas vezes, representa o modelo de sociedade que se tem, dividida, em que a água não chega em alguns setores das cidades. Onde o contingente de pessoas de baixa renda é maior, o saneamento também não chega; pode-se citar o problema da cidade do Recife (FERREIRA *et al*, 2015). Além disso, atualmente, durante a estiagem, os governos municipais estão tendo que instalar pontos de distribuição de água nas comunidades, muitos deles abastecidos por poços, como ilustra a foto abaixo.

As classes mais abastadas dessas regiões adquirem água que é vendida em caminhões, bem como perfuram irregularmente poços artesianos em suas propriedades, chegando inclusive a vender água, uma água que não é sua. A parcela da população que tem condições consegue alternativas de abastecimento. Além disso, praticamente não existe abastecimento por meio de tubulações para as comunidades rurais, e estas, no caso do semiárido no Brasil, são abastecidas por “carros-pipa”, ou, alguns, ainda possuem água nas cisternas de placa; a prioridade é o espaço urbano.

Foto 1 e Foto 2 - abastecimento na cidade de Sumé, em colapso no fornecimento de água



Esses sistemas apresentados nas fotos acima representam formas públicas e privadas de abastecimento de água que possuem pouca ou quase

nenhuma fiscalização do Estado, principalmente no que se refere à qualidade da água e à sua distribuição. No que se refere à privatização da água, pode-se dizer que as empresas serão atraídas para os nichos de mercado mais interessantes para investimentos, por exemplo, estratificar a qualidade de abastecimento; ou seja, será tanto melhor quanto mais requintado for o local, bem como quanto mais se pagar, não contribuindo para a universalização da água (HUBNER, 2015).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente ensaio apresentou a íntima relação entre acesso à água, democracia e cidadania, sendo o primeiro um indicador interessante para se verificar o grau de concretização dos outros dois, embora uma democracia consolidada, ou em vias de se consolidar, cuida para que os cidadãos tenham acesso aos bens mais básicos para a sobrevivência. Entretanto, é importante perceber que se está tratando da água como bem público, embora no mundo esteja havendo ainda um movimento de privatização do fornecimento de água e do saneamento acompanhado de uma retração e retorno ao domínio público do controle da água.

O acesso público à água pode ser um dos indicadores para apresentar uma maior ou menor consolidação da cidadania. Dessa forma, o artigo serve para chamar atenção para a relevância de se levar em conta os conceitos de desenvolvimento como essenciais para compreender os interesses envolvidos nas dinâmicas sociais em torno da água, compreendendo que não se trata apenas de uma questão técnica, mas que envolve diversos campos do saber como a política, a sociologia, a antropologia, o direito, a educação, a engenharia, entre outros.

Diante de todo avanço das leis, tratados e convenções humanitárias, existem pessoas que não têm acesso à água. Apesar de ser um item básico, as políticas públicas desenhadas pelos estados, no contexto do Estado Democrático de Direito, não são capazes de universalizar o acesso à água, tendo ainda um quadro de injustiça que impõe às camadas mais pobres, mais desprovidas de bens e de informação falta de água, abastecimento intermitente, qualidade duvidosa de água, bem como esgoto a céu aberto e maior susceptibilidade às doenças causadas por mosquitos como dengue e zika. O que parece é que ainda existe uma espécie de subcidadania, quando se pensa em distribuição de água, acesso à água e saneamento básico, o que obriga a população a conviver num contexto em que não há transparência

nos sistemas de abastecimento, tampouco confiança.

## REFERÊNCIAS

BELLAMY, Richard. *Citizenship: a very short introduction*. Oxford: Oxford, 2008.

BRASIL. *Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/dam/brazil/docs/agenda2030/undp-br-Agenda2030-completo-pt-br-2016.pdf>> Acesso em: 15 de Janeiro de 2017.

CARVALHO, JoséMurilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2002.

CASTRO, Jose Esteban. *Água e democracia na América Latina* [Livro Eletrônico]. Campina Grande: EDUEPB, 2016a.

\_\_\_\_\_. O acesso universal à água é uma questão de democracia. In *Boletim Regional, Urbano e Ambiental* nº15, Julho/Dezembro 2016b.

FERREIRA, Hermelinda Maria Rocha et al. A política de racionamento de água na cidade do Recife, Brasil: impactos e desigualdades nos assentamentos precários. In CASTRO, J. E. *O direito à água como política pública na América Latina : uma exploração teórica e empírica*. Brasília: IPEA, 2015.

MARSHALL, Thomas Humphrey. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MORIN, Edgar. *A via: para o futuro da humanidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Wastewater untapped resource*. França: Unesco, 2017. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002471/247153e.pdf>>. Acesso em: 12 de dezembro de 2016.

\_\_\_\_\_. UN - Water Statement on Water Quality. Disponível em: <<http://pacinst.org/wp-content/>>

uploads/2013/02/UN\_Water\_Statement.pdf>. Acesso em: 10 de Janeiro de 2017.

\_\_\_\_\_. Conheça os novos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/conheca-os-novos-17-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-da-onu/>>. Acesso em: 20 de Janeiro de 2017.

\_\_\_\_\_. Water and Energy. Volume 1. França: Unesco, 2014. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002257/225741E.pdf>>. Acesso em: 25 de Janeiro de 2017.

PSIRU, Food & Water Watch, Corporate Accountability International, Remunicipalisation Tracker. Veio para ficar: a remunicipalização da água como uma tendência global. In Unidade Internacional de Pesquisa de Serviços Públicos Editado por: Madeleine Bélanger Dumontier (PSIRU), Instituto Transnacional (TNI) e Observatório Multinacional. Disponível em: <https://www.tni.org/files/download/heretostay-pt.pdf>, acessado em 20 de Janeiro de 2017.

RODRIGUES, Lúcia. A nova Commodity: o papel estratégico da água no século 21. In: Caros Amigos, out., n. 82, 2016.

SACHS, Ignacy. Caminhos para o desenvolvimento sustentável. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

\_\_\_\_\_. Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SANTORO, Emilio. A democracia é ainda adaptável às sociedades multiculturais? In: FREITAS, J.; TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski. Direito à democracia: ensaios transdisciplinares. São Paulo: Conceito, 2011.

SEN, Amartya Kumar. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SHIVA, Vandana. Las guerras del agua: privacización, contaminación y lucro: Mexico: Siglo XXI editores, 2007.

ZOLO, Danilo. Globalização: um mapa dos problemas. Rio de Janeiro:

Conceito Editorial, 2010.

Artigo recebido em: 11/07/2017.

Artigo aceito em: 21/11/2017.

**Como citar este artigo (ABNT):**

SILVA, J. I. A. O.; CUNHA, Belinda Pereira da. ÁGUA, DEMOCRACIA E A CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA: linhas para uma análise socio-jurídica complexa. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 14, n. 30, p. 269-291, set./dez. 2017. Disponível em: <<http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/1114>>. Acesso em: dia mês. ano.