

## CAPÍTULO 5

# O DIREITO À ÁGUA: aproximações à luta popular e à institucionalização dos serviços de acesso

---

**Adriana Soares Dutra**

**Universidade Federal Fluminense**

**Dora Vargas**

**Viviane Silva Vasconcelos**

**Mestranda do Programa de Desenvolvimento e Gestão Social  
da Universidade Federal da Bahia**



## RESUMO

Com os processos de privatização e mercantilização, populações vulnerabilizadas estão cada vez mais distantes do direito, situações agravadas pela crise climática e pelos desastres socioambientais. Este artigo visa a promover uma reflexão crítica sobre as estratégias populares de resistência e acesso à água, com foco particular no Brasil, onde comunidades historicamente marginalizadas enfrentam políticas públicas frágeis, insuficientes para garantir esse direito essencial. A metodologia adotada contempla uma revisão bibliográfica, apresentando casos específicos que ilustram práticas autônomas de acesso à água em comunidades do Rio de Janeiro e dados sobre saneamento básico no Brasil. Tal proposta reconhece que a recuperação de práticas históricas se expressa como resposta às carências institucionais, refletindo a capacidade de organização social diante da mercantilização, do não reconhecimento pelo Estado de certos espaços da cidade e apontando as fragilidades das políticas públicas tendo em vista a realidade vivenciada pelos grupos vulnerabilizados.

**Palavras-chave:** direito à água; mercantilização; usos alternativos; institucionalização.

## ABSTRACT

In the context of privatization and commercialization processes, vulnerable populations are increasingly distanced from their rights, a situation exacerbated by the climate crisis and socio-environmental disasters. This article aims to provide a critical analysis of popular resistance strategies and access to water, with a particular focus on Brazil, where historically marginalized communities face weak public policies, insufficient to ensure this essential right. The methodology includes a literature review, presenting specific cases that illustrate autonomous practices of water access in communities in Rio de Janeiro, as well as data on basic sanitation in Brazil. Such a proposal allows the recovery of historical practices to be expressed as a response to institutional shortcomings, reflecting the capacity for social organization in the face of commodification, the State's lack of recognition of certain urban spaces, and highlighting the weaknesses of public policies in addressing the realities faced by vulnerable groups

**Keywords:** right to water; commercialization; alternative uses; institutionalization.

## INTRODUÇÃO

Uma das grandes chaves do debate acerca do direito à água, proposto neste ensaio, é a distinção entre valores mercantis e valores de uso da água enquanto substância necessária à vida, possibilitando-nos uma análise sobre o caráter desse bem como mercadoria no sistema capitalista e todos os rebatimentos dessa perspectiva na conformação de injustiças ambientais – representadas, em um plano mais imediato, pela desigualdade no acesso à água em quantidade e qualidade adequadas para o atendimento humano.

O caminho dessa abordagem, cujos eixos estruturantes aliançam a questão ambiental, a justiça ambiental e a defesa do acesso equitativo a bens ambientais, recupera temas como a produção do espaço social urbano na sociedade capitalista, em que profundas desigualdades colaboram para perpetuar severas limitações no acesso a bens comuns. Tais condições desiguais de apropriação acentuam dificuldades de uso por parte da população, resultando em situações de maiores riscos associados à utilização do território para fins de moradia. Diz respeito, ainda, a temas como renda, saneamento ambiental, contextos e afetações em consequências de desastres, trazendo à tona a relação entre o acesso aos bens e serviços da cidade e os processos de vulnerabilização.

Os grupos sociais em processo de vulnerabilização, geralmente alocados em espaços urbanos exclusivos, tendem à experiência da mobilidade social descendente, em uma espiral que evidenciará sobreposição de perdas, com a fragilização dos escassos bens básicos dos quais usufruem, rebatendo em sua forma de moradia, vínculos de trabalho, acesso à saúde, educação, água potável, energia elétrica, entre outros acessos fundamentais à qualificação de suas experiências de inserção no território. Essa definição facilita o resgate do estado precário de um sujeito, individual ou coletivo, destacando a desigual proteção ou os me-

canismos que os tornam mais vulneráveis, recuperando aquilo que lhes é devido em termos de proteção social e de direitos e desenhando um quadro de injustiça ambiental (Acselrad, 2006).

Segundo o referido autor, a injustiça ambiental se manifesta de duas maneiras: proteção ambiental desigual e acesso desigual aos recursos. A primeira ocorre quando os riscos ambientais são gerados pela execução de políticas ambientais (ou pela ausência delas) e direcionados às populações socialmente excluídas em renda, habitação, condições sociais, entre outros aspectos. A segunda pode ocorrer tanto na etapa de produção dos bens (manifestando-se quanto ao acesso de recursos sobre o território) quanto na de consumo – acerca do poder aquisitivo das populações e da discussão sobre necessidades básicas (Acselrad, 2009 *apud* Fracalanza; Jacob; Eça, 2013).

Entre os principais riscos associados especificamente à gestão de recursos hídricos, destacam-se a escassez e a má qualidade destes no meio urbano, a distribuição desigual dos riscos socioambientais relacionados às condições sociais da população, o estado do espaço geográfico e o abuso de poder na gestão da água e os conflitos resultantes de sua apropriação (Mitjavila *et al.* 2011 *apud* Fracalanza; Jacob; Eça, 2013, p. 22).

Diante das questões apresentadas, o texto tem como objetivo refletir sobre diferentes estratégias para acesso da população à água, à luz dos desafios postos em um contexto de mercantilização. Observar como tais estratégias podem sinalizar denúncias no que se refere às fragilidades das políticas públicas ante as dificuldades de acesso aos direitos – no caso específico, direito à água, constitui um elemento importante no campo das Ciências Sociais, uma vez que contribui para a necessária reflexão crítica à recorrente culpabilização da população diante das formas de sobrevivência encontradas.

## **MATERIAIS, MÉTODOS E ÁREA DE ESTUDO**

Para a elaboração deste ensaio, adotou-se uma abordagem fundamentada tanto em estudos acadêmicos quanto na experiência prática das autoras nas áreas de saneamento básico, gestão de desastres e questão ambiental. A metodologia envolveu o levantamento de dados recentes sobre o uso e o acesso à água no Brasil e no contexto global, de forma a contextualizar e fundamentar as discussões. Além disso, foram consultadas referências bibliográficas especializadas que tratam dos usos alternativos da água e do processo de institucionalização das políticas públicas voltadas ao acesso a esse bem. Essa combinação entre dados empíricos e literatura teórica possibilitou uma reflexão sobre os desafios e as estratégias para a gestão da água por parte dos grupos vulnerabilizados.

## **O ACESSO DESIGUAL À ÁGUA COMO EXPRESSION DA PRIVATIZAÇÃO**

De acordo com o Relatório Mundial das Nações Unidas para a Ciência, a Educação e a Cultura – UNESCO (Koncagül; Abete, 2024), 2,2 bilhões de pessoas não têm acesso seguro à água potável no mundo. Embora o consumo doméstico de água represente o menor percentual diante dos demais (12% do total), trata-se do grupo mais afetado pela falta de acesso, em comparação aos setores da agricultura e das indústrias, cujos consumos, em termos percentuais, são de 70% e 20%, respectivamente. Isso se reflete também no Brasil, onde milhões de pessoas ainda vivem sem acesso a saneamento e água tratada. O percentual médio da população atendida pelo sistema de água é de 84,9% e pelo sistema de esgotamento sanitário é de apenas 56% (SNIS, 2023). Tal cobertura, ao ser observada de forma regionalizada, revela profundas desigualdades. Nas regiões Norte e Nordeste, os per-

centuais são significativamente mais baixos do que no Sul e no Sudeste, conforme expresso no quadro abaixo:

**Tabela 1 – Percentual de população atendida.**

Região	Percentual da população atendida – abastecimento de água	Percentual da população atendida – esgotamento sanitário
Norte	64,2%	14,7%
Nordeste	76,9%	31,4%
Centro-Oeste	89,8%	62,3%
Sudeste	90,9%	80,9%
Sul	91,6%	40,7%

*Fonte:* Elaborado pelas autoras com base nos dados do Sistema de Informações sobre Saneamento (2022).

Apesar de haver aumento de investimento nos sistemas de água e de esgotamento sanitário nos últimos anos – de 7,76 bilhões para 9,67 bilhões em 2021 e de 7,75 bilhões para 9,95 bilhões em 2022 (SNIS, 2023) –, é importante destacar que ele ocorre no contexto da Lei 14.026/2020, a qual, ao atualizar o marco legal do saneamento e alterar uma série de leis (entre elas a Lei 11.445/2007), contribui para colocar em prática um projeto de privatização, conforme demonstrado por Tavares, de Souza e Ribeiro (2024), ao analisarem o caso do Rio de Janeiro.

A apropriação privada da água tem se intensificado nas últimas décadas, impulsionada por diretrizes neoliberais que promovem a mercantilização dos bens comuns. Ainda que na contramão de um processo de remunicipalização dos serviços de água ocorrido, em especial, nos primeiros 15 anos do século XXI, em 35 cidades de 180 países (Kishimoto; Petitjean; Lobina, 2014), grandes empresas têm assumido a gestão de diversas fontes hídricas, bem como o controle do acesso e da distribuição desse recurso essencial, em detrimento do seu caráter comum e vital. Essa realidade, em médio e curto prazo, coloca em risco a

sobrevivência de milhões de pessoas que não podem pagar pela água.

David Harvey (2004), ao discutir a acumulação por espoliação, aponta que o neoliberalismo se sustenta sobre a privatização de bens comuns e o enfraquecimento do papel regulador do Estado, transferindo esses ativos para o capital privado. Sob o discurso de “boa gestão” e “eficiência” promovido pela iniciativa privada, o processo de privatização é, muitas vezes, justificado pela ideia de que a administração pública é incapaz de garantir a universalização do acesso a recursos hídricos.

O acesso à água potável e ao saneamento foi reconhecido pela Organização das Nações Unidas, em 2010, por meio da Resolução 64/292, como direito essencial para o pleno exercício da vida e de outros direitos humanos. Indubitavelmente, a água é uma substância essencial para a existência e a manutenção da vida, incluindo a humana. A relação dos seres humanos com a água é intrínseca e, de modo inequívoco, anterior ao surgimento de normas e outros mecanismos regulatórios que visam orientar seu uso e distribuição.

Contudo, com o desenvolvimento do sistema capitalista e do direito como forma de regulação das relações sociais, o seu acesso tem se tornado um desafio cada vez mais presente. A apropriação privada da terra e de tudo o que nela existe, iniciada com a chamada acumulação primitiva (Marx, 1971), vem se consolidando ao longo dos séculos, gerando um abismo entre as necessidades da população e as condições concretas de acesso a bens comuns e serviços, sobretudo em países periféricos, nos quais a desigualdade estrutural é vivenciada cotidianamente.

A pressão excessiva sobre o meio ambiente – fundada na centralidade da dimensão econômica sobre as dimensões ambiental e social, associada à ação de grandes corporações globais responsáveis por superexplorar os bens comuns e transferir para países periféricos as consequências dos danos ambientais – contribui cada vez mais para a ocorrência de desastres e eventos extremos.

Essa realidade é intensificada no contexto de crise climática vivenciada nas últimas décadas, que emerge como uma das expressões mais graves dessa degradação, acarretando desastres ambientais em diversas partes do planeta, os quais envolvem ondas de calor, secas, alagamentos, inundações, *tsunamis*, pandemias e intensificam as desigualdades no acesso à água, acentuando os impactos ambientais da privatização e do uso predatório dos recursos hídricos. O aumento de eventos climáticos extremos e a escassez hídrica fazem com que a água seja temida e desejada ao mesmo tempo. Especialmente para os segmentos da população mais pauperizados, em geral constituídos por mulheres, negras/os, quilombolas, ribeirinhos/as, indígenas, entre outros grupos em processos de vulnerabilização, seu acesso se torna ainda mais crítico.

Ainda nesses termos, é fundamental ressaltar que a crise hídrica encontra espaço de análise nos contextos de desastres socioambientais. A adoção da perspectiva crítica da Sociologia dos Desastres contribui para o entendimento de que desastres são fenômenos inerentemente sociais que revelam uma crise (ou um mix de crises) e podem ser claramente pensados na sua associação com condições de vulnerabilidade e, de forma mais ampliada, com condições determinadas de vida no capitalismo contemporâneo. O desastre em si é o sofrimento social de natureza coletiva e multifatorial que destroça o modo e as condições de vida de um determinado grupo social (Valencio e Valencio, 2018)

Assim compreendidos, os impactos originados de um desastre só farão agudizar as vulnerabilidades estruturais pré-existent e potencializar o sofrimento social que o caracteriza, submetendo grupos sociais expressivos a uma mobilidade social descendente, com perdas de ordem material e simbólica – afetando, centralmente, seus espaços e formas de viver e morar e os acessos a bens essenciais à sobrevivência, o que reafirma a baixa proteção social e o abandono experimentados.



Todo esse processo não ocorre sem que resistências e estratégias de sobrevivência sejam articuladas pelos segmentos populares. Em diversas partes do mundo, grupos de ativistas, organizações sociais e movimentos populares têm se mobilizado para contestar a privatização de fontes hídricas, defendendo o acesso universal à água como um direito fundamental. Federici (2019) focaliza a luta das mulheres contra a mercantilização dos bens comuns e a importância da agricultura de subsistência para a defesa da soberania dos seus territórios.

No início dos anos 2000, conflitos na cidade de Cochabamba, na Bolívia, marcaram a luta da população contra a privatização da água. Sem o mesmo êxito, o Rio de Janeiro também passou por uma série de disputas em torno da privatização da Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (CEDAE) (Sampaio, 2021). Atualmente, situação semelhante é vivenciada no estado de São Paulo, diante do anúncio da privatização da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP), defendida pelo prefeito recentemente reeleito, Ricardo Nunes.

Além das mobilizações organizadas, outras formas de resistência são realizadas pela população (Scott, 2002). Diante da mercantilização da água, da incerteza, da ausência ou da precariedade das condições de abastecimento, grupos populares recuperam formas alternativas de acesso à água, como o uso de bicas e tanques de água, captação de água de chuva, entre outras práticas históricas.

## **ESTRATÉGIAS DE LUTA E RESISTÊNCIA POPULARES ANTE A ESCASSEZ DA ÁGUA**

Revelam-se expressivas as diferentes práticas e manifestações registradas no âmbito das vivências e lutas comunitárias que antecedem historicamente e caminham, na atualidade, lado a lado com a institucionalização das políticas para a água, contri-

buindo de forma particular para o enfrentamento da escassez e/ou falta de acesso à água. Algumas dessas práticas são estratégias de educação ambiental, de base comunitária, em torno do manejo do recurso hídrico no ambiente urbano.

A desigualdade que marca a constituição das cidades brasileiras encontra na falta de acesso a bens e serviços básicos uma de suas expressões mais perversas. Quando da origem das primeiras favelas, por exemplo, o acesso à energia elétrica e água potável era limitado pelos argumentos de ilegalidade das moradias e uso e ocupação do solo urbano, realidade que perdurou até aproximadamente os anos 1970, quando passou a ser alvo das intervenções de urbanização.

Muitas iniciativas alternativas cumpriram o papel dos serviços coletivos oficiais, a exemplo da experiência de uso das bicas-d'água, fontes de água coletivas que, por longo período, responderam a essa necessidade. Pesquisa desenvolvida por da Silva, Gonçalves e Pereira (2018) revela que construir bicas foi, em dado momento, inclusive, iniciativa estatal na busca por afastar, de ruas centrais do Rio de Janeiro, a presença dos mais pobres e indesejados em busca deste bem. A construção de bicas em favelas como iniciativa da atividade pública representou a instalação de um serviço coletivo precário que se deu sem qualquer reconhecimento, por parte do Estado, desses espaços da cidade. Identifica-se uma postura de atravessamento frágil e pontual de iniciativas estatais junto às demandas populares sem que, no entanto, o ente público assumia responsabilidades efetivas quanto às inúmeras necessidades das comunidades urbanas.

(...) A luta pela água também foi um elemento central da luta dos comitês democráticos que, sob influência do Partido Comunista, se espalharam na cidade no pós-guerra. O Comitê Democrático da Tijuca (bairro onde está a Favela da Formiga), por exemplo, solicitou a “construção de uma rede de tanques de água potável, com bicas para o abastecimento dos moradores e lavagens de roupas com

a utilização das nascentes do alto do morro [do Turano].” Ora, diante da ausência de redes oficiais dentro das favelas, as bicas existentes eram a forma principal de acesso à água. Elas se tornaram lugares centrais nas favelas, onde os moradores vinham buscar água várias vezes ao dia e as lavadeiras passavam o dia trabalhando. Junto com a Igreja e os botequins, as bicas eram provavelmente os pontos mais importantes de sociabilidade das favelas (da Silva *et al.*, 2018, p. 169).

Observa-se que a luta pela água traz à tona muitos elementos da ordem da reprodução social dos grupos mais vulneráveis e de sua relação direta com práticas de trabalho e renda – como é o caso das lavadeiras, assim como rebatem simbolicamente sobre representações cotidianas – elementos atinentes à água que nomeiam ruas, becos, além de memórias da infância, como vencer as filas nas bicas para a tarefa de enchimento dos recipientes de água, permitindo a posterior liberação para as brincadeiras de rua, na experiência das crianças.

Além das bicas e dos tanques de água, há registros importantes sobre a captação de água das chuvas e os “gatos” nas adutoras das operadoras oficiais de fornecimento de água. Ganha destaque, no relato dos autores, a experiência das Sociedades de Água, datadas a partir de 1930 na cidade do Rio de Janeiro – sistemas cooperativos instalados e manejados por moradores de comunidades carentes da oferta de água potável canalizada para as residências. Tais sociedades ainda representam um comportamento de organização social e são assim caracterizadas: grupos de pessoas que se reuniam/reúnem em torno de uma nascente, cuja água dividiam, zelando por ela e pelo abastecimento dos associados (Pandolfi; Grynszpan *apud* da Silva *et al.*, 2018, p. 172-173).

Existiam inúmeras nascentes no morro e quem encontrasse a nascente em primeiro adquiria o direito de usá-la. (...) moradores se juntavam e adentravam à mata, “achavam

uma mina d'água, cercavam, faziam um reservatório, puxava no cano”, que não era ainda de PVC, mas sim de embaúba, uma “árvore nativa e abundante no local”. Depois “os canos” eram emendados e pela força da gravidade a água jorrava até as residências, criando um sistema de distribuição de água autônomo e de baixo custo de manutenção.

Essa experiência particular traz elementos importantes para a conquista da água pelos socialmente mais vulneráveis. A luta pela água, entre outros serviços básicos fundamentais, gesta o fortalecimento da organização comunitária, por meio de mutirões, implantação de redes por autoconstrução e valorização do espaço das favelas. Apesar de seus diferentes formatos, as Sociedades de Água têm em comum o fato de promover a organização da comunidade e o exercício associativo. Entre os muitos ganhos identificados estão os que

- ♦ Permitem o questionamento acerca da regularidade e da qualidade na oferta pública da água, realizada pelas operadoras do Estado, aprendizado originado da proximidade desses grupos organizados com as nascentes e da autogestão.
- ♦ Possibilitam a prática do pagamento de valores irrisórios pelos usuários, recursos a serem destinados à manutenção do próprio sistema criado, e não à lucratividade, o que permite a revisão da oferta da água como mercadoria.
- ♦ Representam o repasse intergeracional do conhecimento gerado. É um aprendizado que começa ainda nas décadas iniciais do século passado e se mantém, apesar da menor adesão das novas gerações – que não participaram das lutas contra carências extremas de serviços e bens essenciais. Essa baixa adesão se justificaria, na interpretação dos moradores mais antigos, em razão da chegada da água pela companhia distribuidora, aliada ao fato de essa geração não ter participado das lutas históricas da comunidade.

de, como a luta por permanência, água e luz, fazendo com que os mais jovens não valorizem todo esse movimento.

- ◆ Têm o elemento ambiental como estruturante da organização política das comunidades, revelando sujeitos criadores de realidades alternativas possíveis, com a adoção da memória e oralidade como recursos mais importantes. Na perspectiva dos autores da pesquisa, é perfeitamente possível observar esse fenômeno tendo como referenciais as premissas da educação ambiental crítica<sup>1</sup>.

Trata-se de resultantes de um conflito socioambiental que compreende, dentro de uma construção histórica, o acesso desigual aos bens ambientais pelos diferentes estratos da sociedade.

A experiência em pauta corresponde à lógica de um saber popular que atua na construção de um sistema e de sua gestão comunitária e democrática, que ensina a lidar com as questões ambientais – iniciativas que atingem, aliás, a mitigação de riscos, considerando não só os cuidados com os recursos naturais existentes, no caminho de sua preservação, mas também o esforço de recuperação de áreas degradadas, por meio de projeto de reflorestamento comunitário, iniciativa que busca proteger as nascentes e mitigar riscos de deslizamentos em contextos de grandes chuvas. “A tradição educativa das sociedades de água, historicamente, vem ensinando aos moradores envolvidos que a água é um bem valioso do ponto de vista da preservação da vida em contrapartida à lógica do capital” (da Silva *et al.*, 2018,

---

1. Educação Ambiental Crítica (...) relaciona o modelo de produção capitalista ao agravamento da problemática ambiental. Essa visão tenta se afastar ao máximo das premissas positivistas, considera a cultura e a historicidade dos sujeitos e leva em consideração o acesso desigual que os seres humanos têm aos bens ambientais (da Silva, Gonçalves e Pereira, 2018, p. 178). Acredita-se que a experiência da comunidade da Formiga, no que diz respeito ao manejo e à gestão da água, deveu-se à escassez da disponibilidade deste recurso, estimulando, assim, uma estratégia comunitária para o uso público deste recurso natural, garantindo acesso a um direito negado aos moradores. Existem elementos nessa experiência que podem ser pensados como subsídios para o desenvolvimento de uma educação ambiental comunitária.

p. 183). Além disso, os personagens da água demonstraram (...) uma preocupação com a sustentabilidade e com a preservação ambiental no morro, a maioria deles percebe que a continuidade da abundância das águas das nascentes também depende disso.

## **A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA HÍDRICA: DESEAFIOS À DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO**

A Lei 9.433/1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, traz entre os seus objetivos o compromisso com a conservação de água de qualidade para as atuais e futuras gerações; traz, ainda, como diretrizes a integração da gestão do recurso hídrico com a gestão ambiental e uso do solo e a articulação do planejamento de recurso hídrico com o dos usuários, bem como com os planos regional, estadual e nacional. É também responsável pela regulação das outorgas de direito de uso da água (Brasil, 1997).

No que tange à governança da água, a lei contempla instrumentos e fóruns colegiados de participação e controle social de modo a envolver todos os atores da política pública para fins da democratização do acesso a esse bem. Implica considerar a importância das políticas de recursos hídricos, pensadas de forma sustentável, fundamentadas em aspectos não apenas econômicos e mercadológicos, mas também ambientais e sociais. Um dos avanços registrados nessa perspectiva seria o potencial de participação de novos atores sociais, ampliando a dimensão técnica interventiva na gestão da água para aquela do controle social sobre a política, visando modelos mais igualitários e sustentáveis de acesso e apropriação desse bem primordial à vida.

Nesse escopo, caberia destacar a Política de Saneamento (Lei 11.445/2007), que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico, e a Lei 14.026/2020, que atualiza o marco legal do saneamento básico e atribui à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar

norma de referência sobre o serviço de saneamento. Entende-se por saneamento básico o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, assim como manejo de águas pluviais urbanas (Brasil, 2007). Como outras políticas de desenvolvimento urbano consolidadas na esteira do processo de redemocratização brasileiro, o saneamento representa um esforço de institucionalização da gestão democrática das cidades, municipalização da política urbana, regulação pública do solo urbano com base no princípio da função social da propriedade imobiliária e inversão de prioridade no tocante à política de investimentos urbanos. Não sem problemas, é importante reconhecer os avanços em torno da participação da sociedade na gestão das políticas públicas, não estando restritos à política urbana. Ao contrário, tais avanços de descentralização e controle social se deram, inicialmente, de forma mais efetiva nas áreas de saúde, educação, assistência social, política para criança e adolescente, entre outras. Essas mudanças apontam para a construção de novos arranjos institucionais de interação entre governo e sociedade, para além das instituições clássicas da democracia liberal, baseada nos parlamentos – ou, nas palavras de Santos Júnior (2009), governança democrática.

As Políticas de Recursos Hídricos e de Saneamento Básico têm várias interseções, principalmente no que tange à gestão integrada, saúde pública, participação e controle sociais e ao enfrentamento das mudanças climáticas. Fundamental para a manutenção da vida, para o equilíbrio ecossistêmico e atividades econômicas, a água, como outros bens ambientais, é objeto de conflitos e disputas, e esse é um aspecto central para a reflexão em pauta, pois se trata da disputa entre projetos de mercantilização e projetos de defesa do uso e promoção desse bem central para todos. Para fins de elucidação, o principal usuário da água no Brasil é o setor de irrigação (50%), seguido do setor de saneamento com o abastecimento urbano e rural (27%). O setor de saneamento participa não só como usuário, mas também na

proteção das Bacias Hidrográficas e na conservação de água de qualidade para as atuais e futuras gerações.

Refletir, ainda que de forma aproximativa, sobre potenciais barreiras observadas na prestação direta dos serviços aos usuários, onde as distorções ou lacunas de regulação são acumuladas durante a implementação da política, é um esforço de contribuição para a ação articulada em busca da realização plena dos princípios da política e seu aperfeiçoamento em todos os níveis. Vários fatores podem contribuir para a sobreposição de opressões ao longo da implementação da Política de Saneamento. A participação e a regulação adaptativa são essenciais para reduzir as desigualdades durante a implementação da política pública, uma vez que ela não é neutra, mas engendra muitos atores, interações, processos e complexidades (Bardach, 1977 *apud* Hill; Hupe, 2014).

Alguns elementos centrais podem contribuir para elucidar os impasses que marcam – dificultando ou impedindo – o acesso do usuário à água potável pela via da oferta oficial da política. Portanto, são parte integrante dos avanços democráticos experimentados no âmbito de sua institucionalização, ao longo das últimas décadas, os traços da disputa de interesses pela apropriação da água. São elucidativos os seguintes exemplos:

- ◆ Barreiras técnicas, como a topografia do terreno, dificultam a instalação ou manutenção de redes, uma vez que residências abaixo do nível da rua, ou localizadas em encostas, sem arruamentos adequados, trazem ônus para o usuário.
- ◆ Comprometimento do funcionamento ou impedimento da instalação de um dos componentes, quais sejam, abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos ou de águas pluviais urbanas por ausência de alguns desses serviços de infraestrutura, consequência da fragmentação das responsabilidades. A exigência de reservatório e bomba para execução da ligação em construções com mais de um pavimento é outra situação que tem impacto no acesso do cidadão.



- ◆ Barreiras de cunho social, que incluem restrições regulatórias à prestação de serviços em ocupação de áreas irregulares ou consideradas de risco. As medidas regulatórias adotadas pelos agentes públicos para gerir o uso e a ocupação do solo limitam a prestação de serviços de infraestrutura nesses locais, tornando o direito ao saneamento e à moradia concorrente.
- ◆ Dificuldades dos usuários no acesso aos serviços de atendimento por desconhecimento de direitos, procedimentos e limitações no uso das tecnologias devido a fatores como escolaridade ou mesmo por inadequação dos mecanismos de participação, comunicação e informação às especificidades locais, quais sejam, características socioculturais dos usuários. Ainda a respeito das barreiras sociais, a insegurança vivenciada pelas equipes de campo das prestadoras, principalmente em áreas urbanas, representa um grande limitador na implantação ou continuidade da prestação do serviço em algumas áreas. Por fim, ante a ausência ou omissão de regramentos que deem conta das questões imediatas e específicas, os executores criam regras e critérios próprios que, por vezes, reforçam as desigualdades de raça, gênero e classe, além de contribuírem para culpabilização do usuário pela ausência ou ineficiência do serviço. Em casos de falta de água ou problemas de esgotamento sanitário, os usuários podem ser criticados por “uso inadequado” ou “desperdício” sem considerar problemas estruturais no sistema.

Nesse sentido, a transparência e a participação social são requisitos fundamentais para a democratização do acesso e o compartilhamento de conhecimentos sobre a realidade em que se pretende intervir e informações que estimulem a organização comunitária dos usuários e viabilizem a adequada adaptação de instrumentos, métodos e técnicas à realidade local.

Com relação às barreiras econômicas, destacamos a dificuldade para assumir os custos com a conexão e pagamento das tarifas. A opção da tarifa social para população de baixa renda traz, em alguns casos, critérios adicionais para o pagamento do Bolsa Família, tais como: características dos imóveis, quantidade de pontos de saída de água, entre outros, que, somados, restringem o acesso das pessoas. Outra questão é a escassez de subsídios para a realização da ligação intradomiciliar (instalação que liga o ambiente sanitário do domicílio ao sistema público), essencial para ampliar o acesso.

Os aspectos listados, para fins de exemplificação do cotidiano e da realidade do acesso a serviços pelas vias oficiais, evidenciam a expressão burocratizada de um Estado que, ao integrar o conflito, ainda se mantém distante do reconhecimento dos espaços sociais reservados aos mais pobres, de condições de vida com as quais suas políticas, apesar do caráter social, ainda não interagem na sua integralidade. As barreiras aqui apresentadas, em seus vários formatos e expressões, tendem a penalizar ainda mais, portanto, segmentos que já experimentam historicamente a segregação socioespacial. O investimento na concretização de uma governança efetiva e democrática torna-se parte do desafio para a interação efetiva e colaborativa entre as várias entidades responsáveis pela gestão das políticas, estabelecendo coordenação e fiscalização eficientes para a implementação da política pública em conformidade com o princípio legal da integralidade das ações.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este ensaio buscou propor uma reflexão sobre as estratégias populares de resistência relacionadas ao acesso à água, destacando os desafios impostos pela sua privatização e mercantilização, assim como pelas limitações das políticas públicas no seu papel de garantidora desse direito fundamental, tal como preconizado constitucionalmente.

As referências adotadas nessa análise permitiram a identificação de um contexto de disputas e conflitos, que vem sendo uma característica da luta pela apropriação de bens ambientais no contexto do capitalismo. A água, como bem essencial, é central nesse contexto e é historicamente objeto de lutas populares importantes, que marcam o lugar de construção de iniciativas confrontantes à sua oferta oficial pelo Estado, denunciando suas práticas excludentes, a burocratização e as limitações do acesso – quando do enrijecimento ou da criação de regras aleatórias e arbitrárias, que traduzem o não reconhecimento dos espaços sociais ocupados pelos mais pobres. Por outro lado, as iniciativas populares, repletas de engenhosidade e autonomia, revelam qualificação e potencialidade na relação com o ambiente frente à ausência de suporte institucional.

Nesse sentido, a aproximação com as questões apresentadas aponta para a necessidade e para a urgência da revisão de questões regulatórias, procedimentos e legislações, de forma que deixem de representar obstáculos à plena prestação dos serviços e possam ser permeadas pela realidade e pelas demandas postas por ela, em especial para as camadas mais pauperizadas, no que se refere ao acesso efetivo à água.

Tal aproximação revela ainda aprendizados que ultrapassam a luta específica pela água, tendo em vista a relação dialética existente entre as problemáticas relacionadas ao espaço urbano e rural e destas com o ambiente e fortalecem as resistências coletivas frente às violações produzidas cotidianamente pelo sistema capitalista.

## REFERÊNCIAS

ACSELRAD, H. Vulnerabilidade ambiental, processos e relações. *In*: Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais, 2, 2006, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: IBGE, 2006. Comunicação. Disponível em: <http://www.fase.org.br/projetos/clientes/noar/UserFiles/17/Files/VulnerabilidadeAmbProcRelAcselrad.pdf>. Acesso em: 28 dez. 2011.

ANJOS, A.B. Chuva “não dá conta de explicar o desastre” no litoral norte de SP, diz especialista. Agência Pública, Sul21. 24 de fevereiro de 2023. Disponível em: <https://sul21.com.br/noticias/meio-ambiente/2023/02/chuva-nao-da-conta-de-explicar-o-desastre-no-litoral-norte-de-sp-diz-especialista/> Acesso em: 20 set. 2024.

BRASIL. Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 09 jan. 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9433.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9433.htm). Acesso em: 15 nov. 2024.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.445, de 8 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 08 jan. 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/L11445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/L11445.htm). Acesso em 15 de novembro de 2024.

\_\_\_\_\_. Lei 14.026, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 155, n. 157, p. 59-64, 16 jul. 2020.

DA SILVA, J. V. C.; GONÇALVES, R. S.; PEREIRA, C. S. As Sociedades de Água: a educação ambiental comunitária em uma favela do Rio de Janeiro. **Ensino, Saúde e Ambiente**, v. 11, n. 3, 2 jan. 2018. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/ensinosaudeambiente/article/view/21529>. Acesso em: 8 nov. 2024.

FEDERICI, S. **O ponto zero da revolução**: trabalho doméstico, reprodução e luta feminista. São Paulo: Elefante, 2019.

FRACALANZA, A. P.; JACOB, A. M.; EÇA, R. F. Justiça ambiental e práticas de governança da água: (re)introduzindo questões de igualdade na agenda. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. XVI, n. 1, jan.-mar. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/asoc/a/Yzc9zvrXWYCb4Ly-FWm4r4yq/?lang=pt>. Acesso em: 8 nov. 2024.

HARVEY, D. **O novo imperialismo**. São Paulo: Loyola, 2004.

HILL, M. J.; HUPE, P.L. **Implementing public policy**: An introduction to the study of operational governance. London: Sage, 2014.

KISHIMOTO, S.; PETITJEAN, O.; LOBINA, E. **Here to stay**: Water re-municipalisation as a global trend. Londres, Amsterdã e Paris: PSIRU, TNI and Multinational Observatory, 2014.

KONCAGÜL, E.; ABETE, V. **The United Nations World Water Development Report 2024**. Water for prosperity and peace. Facts, Figures and Action Examples. UNESCO, 2024. Disponível em: <https://www.unwater.org/publications/un-world-water-development-report-2024>. Acesso em: 15 out. 2024.

MARX, K. **O capital (crítica da economia política)**. Livro 1: o processo de produção capitalista. v. 2. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.

SAMPAIO, L. **O blefe da privatização da CEDAE**. Casa Fluminense, 2021. Disponível em: <https://casafluminense.org.br/o-blefe-da-privatizacao-da-cedae/>. Acesso em: 5 nov. 2024.

SANTOS JÚNIOR, O. A. **O Fórum Nacional de Reforma Urbana**: incidência e exigibilidade pelo direito à cidade. Rio de Janeiro: FASE, 2009.

SCOTT, J. C. Formas cotidianas da resistência camponesa. **Raízes**: Revista de Ciências Sociais e econômicas, v. 21, n. 1, p. 10-31, 2002.

TAVARES, E.; DE SOUZA, J. S. A.; RIBEIRO, C. F. R. A. (2024). Transformações no setor de saneamento no Estado do Rio de Janeiro: neoliberalização e mudanças regulatórias. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, [S. l.] v. 26, n. 1, 2024. DOI: 10.22296/2317-1529.rbeur.202402pt. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/7552>. Acesso em: 8 nov. 2024.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO (SNIS). **Painel de Informações sobre Saneamento (SNIS 2023, ano de referência 2022)**. Brasília, DF: SNIS, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/sinisa>. Acesso em: 20 out. 2024.

VALENCIO, N.; VALENCIO, A. O assédio em nome do bem: dos sofrimentos conectados à dor moral coletiva de vítimas de desastres. **Lumina**, 12(2). 2018. DOI: <https://doi.org/10.34019/1981-4070.2018.v12.21531> . Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/lumina/article/view/21531>. Acesso: 13 nov. 2024.