

Água como direito e como mercadoria – os desafios da política

*Elisabete Santos**

*Luiz Roberto Santos Moraes***

*Renata Alvarez Rossi****

* Doutora em Ciências Sociais Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professora adjunta do Departamento de Finanças e Políticas Públicas da Escola de Administração da UFBA. betesantos@ufba.br

** Doutor em Saúde Ambiental pela University of London (UL) e mestre em Engenharia Sanitária pela Delft University of Technology (TU DELFT). Professor titular em Saneamento e participante especial do Departamento de Engenharia Ambiental e do Mestrado em Meio Ambiente, Águas e Saneamento da Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia (UFBA). moraes@ufba.br

*** Doutoranda em Administração e mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). renatarossi@ufba.br

Resumo

O artigo discute o conflito entre a condição da água como direito e como bem econômico, recorrendo aos processos de implementação da Lei das Águas no conjunto do país, com ênfase na Bahia e na gestão das águas em Salvador. O artigo defende a tese de que o equacionamento do referido conflito depende da construção de instâncias de participação social e da defesa de interesses coletivos e difusos. Na conclusão destaca-se o desafio de construir novas formas de regulação das águas e novos mecanismos de participação, de modo a tornar realidade a universalização do direito à água. As principais fontes de pesquisa deste trabalho foram documentos oficiais, particularmente os relatórios de avaliação da política das águas, e as principais referências bibliográficas são Joachim Hirsch, Boaventura de Souza Santos, Enrique Leff, Esteban Castro, István Mészáros, Erik Swyngedouw e Francisco de Oliveira.

Palavras-chave: Água. Direito. Bem econômico. Mercantilização.

Abstract

The article discusses the conflict between the condition of the water as a right and as an economic asset, using the process of implementing the Water Law throughout the country, with an emphasis on Bahia and water management in Salvador. The article defends the thesis that understanding of such conflict depends on the construction of instances of social participation and defense of collective and diffuse interests. It concludes highlighting the challenge of building new forms of water regulation and new mechanisms of participation, in order to make the universalization of the right to water reality. The main research sources of this work were official documents, particularly the assessment reports of water policy, and key bibliographical references are Joachim Hirsch, Boaventura de Souza Santos, Enrique Leff, Esteban Castro, István Mészáros, Erik Swyngedouw and Francisco de Oliveira.

Keywords: Water. Rights. Economic good. Commodification.

INTRODUÇÃO

Este artigo discute o conflito entre a condição da água como direito e como bem econômico no processo de implementação da Lei das Águas no conjunto do país, com especial ênfase na experiência da Bahia e na gestão das águas em Salvador. No atual contexto de globalização e de flexibilização produtiva, as questões ambientais passam para o segundo plano da agenda internacional e nacional, com sérios desdobramentos do ponto de vista da política e da problemática ambiental. Predomina, mesmo no âmbito do chamado neodesenvolvimentismo em curso, a política de atribuir ao mercado a regulação dos recursos ambientais o que, no caso da água, qualificada como um direito universal, tem sérias repercussões do ponto de vista das condições de vida e da qualidade ambiental, particularmente em situações de pobreza e de precariedade como as do estado da Bahia e de cidades como Salvador.

Como afirmam documentos oficiais, como os da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) particularmente (WORLD WATER ASSESSMENT PROGRAMME, 2012), fica cada vez mais evidente a intrínseca relação entre desenvolvimento e água. Entretanto, no atual contexto de crise do capitalismo mundial, os referidos documentos reforçam a necessidade de aprimoramento dos modelos e instrumentos de gestão adotados nas últimas décadas, como também a criação de melhores condições de atração de investimentos para a área de recursos hídricos, atualmente comprometida em função da situação de incerteza e de risco em relação às possibilidades de retorno financeiro. É nesse contexto de crise que textos como os de Addams e outros (2009) reforçam o significado de inovação, informação, tecnologia, mas também *valuing, pricing e marketing*, que cada vez mais passam a ser ressaltados como elementos estratégicos na gestão das águas (ADAMS, 2009).

A análise da complexa relação entre água como direito e como mercadoria nos situa no contexto da

implementação da Lei das Águas (BRASIL, 1997) e do seu particular desdobramento em realidades como as do estado da Bahia e da cidade de Salvador. A referida lei institui um novo paradigma de gestão no país, estimula o uso múltiplo e a universalização do acesso e, a exemplo do que acontece no plano internacional, institui instrumentos econômicos de gestão, atribuindo valor econômico à água. Esse novo padrão de regulação descentraliza a gestão, estabelece a bacia hidrográfica como unidade de análise e de gestão, além de criar um comitê, instância de deliberação e de implementação da política – o que se constitui em significativo avanço em relação ao modelo centralizador e setorializado até então existente no país.

O que a análise de documentos oficiais de avaliação do processo de implementação da Lei das Águas revela, a exemplo dos relatórios *Conjuntura das Águas*, em suas várias versões, é que o modelo político-institucional implementado avança lentamente na instituição de instrumentos de gestão, a exemplo da outorga e da cobrança pela água bruta, entretanto, esse avanço não se traduz, necessariamente, na efetiva democratização do acesso à água. Isso não significa afirmar que o atual modelo de gestão não favoreça a uma maior discussão sobre as águas no âmbito dos comitês, mas que estas instâncias de participação refletem a correlação de forças e de poder na sociedade, com destaque para a incidência de representantes dos interesses econômicos nas decisões e para a centralização destas no âmbito do Estado. Além disso, significa afirmar que as ações do comitê estão voltadas, sobretudo, para a operacionalização e a implementação política das águas e que as decisões relativas à alocação de água não contemplam, necessariamente, as decisões gestadas no âmbito do comitê.

É no contexto das tensões e contradições da racionalidade capitalista que se situa o presente objeto de reflexão, ou seja, o conflito entre a água como direito e como bem econômico. Parte significativa da literatura sobre a política e a gestão das águas parte do princípio de que existe convergência

e complementaridade entre os instrumentos de Comando & Controle (C&C) e Instrumentos Econômicos (IE). Este texto defende a tese contrária, ou seja, de que o uso de IE materializa o princípio de que “a água precisa pagar a água” e subordina os instrumentos de C&C à lógica da acumulação, aos interesses econômicos hegemônicos. Isso se traduz nas formas de

acesso aos serviços de saneamento básico, em especial ao abastecimento de água e ao esgotamento sanitário, como também ao uso da água como insumo produtivo. Busca-se responder, ao longo deste texto, à seguinte questão: quais desafios políticos estão postos ao processo de implementação da Lei das Águas, que institui a água como direito e como bem econômico? O artigo defende a tese de que o principal desafio enfrentado pela referida lei consiste no avanço da universalização e da democratização do seu acesso, e que isso depende da construção de instâncias de participação de segmentos sociais que defendam interesses coletivos e difusos e, conseqüentemente, priorizem a universalização do acesso à água. Desse modo, é preciso construir novas formas de regulação, distintas das instituídas pelo modelo neoliberal nos anos 90, como também novos mecanismos de participação, particularmente em realidades como as do estado da Bahia e da cidade de Salvador, de modo a tornar realidade a universalização do direito à água.

A metodologia utilizada consistiu na análise de dados e informações secundárias de documentos oficiais, com especial destaque para os relatórios de conjuntura das águas (BRASIL, 2012), o Pacto Nacional pela Gestão das Águas I e II (BRASIL, 2013a, 2013b), o Plano Nacional de Recursos Hídricos: prioridades 2012-2015 (BRASIL, 2011), o GEO Brasil: recursos hídricos (BRASIL, 2007), o Plano Nacional de Recursos Hídricos (BRASIL, 2006), além de *Charting our water future: economic frameworks to inform decision-making* (ADDA-MS et al., 2009), *The United Nations world water*

development report 4: managing water under uncertainty and risk (WORLD WATER ASSESSMENT PROGRAMME, 2012) e o trabalho *O caminho das águas de Salvador* (SANTOS, 2010), que faz uma

caracterização da qualidade das águas em Salvador. As principais referências teóricas são Joachim Hirsch, Boaventura de Souza Santos, Esteban Castro, István

Mészáros, Erik Swyngedouw, José Luiz Fiori e Francisco de Oliveira.

A COMMODITIZATION DAS ÁGUAS

As civilizações sempre se constituíram em torno de algum corpo d'água e, historicamente, a fartura ou a escassez de água tem sido associada à saúde ou à doença; ao progresso ou ao atraso. Além da dimensão propriamente ambiental, a água tem um significado simbólico e, milenarmente, está presente no imaginário de vários sistemas religiosos como elemento de purificação. A quantidade de água disponível no mundo tem diminuído e, progressivamente, aumentado o consumo. A UNESCO, em relatório intitulado *World Water Assessment Programme* (WWAP), expressa a preocupação quanto às incertezas e os riscos das mudanças climáticas e em relação à disponibilidade de água, refere-se aos “*external stressors on water resources, and sources of uncertainty*”, como também em relação à quantidade usada e à demanda futura: “*how much water are we using now? How efficiently are we using it? How much will we need 30 years from now? Fifty years?*” (WORLD WATER ASSESSMENT PROGRAMME, 2012, p. 45-79). Como o referido documento observa, apesar de essas questões serem aparentemente simples, as respostas não o são. A demanda de água encontra-se concentrada na agricultura, na produção de energia, nos usos industriais e no consumo humano. Ademais, apesar dos avanços nos serviços de saneamento,

sobretudo nos centros urbanos, cerca de um bilhão de pessoas não têm acesso a fontes tratadas de água potável, e 2,6 bilhões de pessoas não dispõem de serviços de saneamento de qualidade, o que traz sérias consequências do ponto de vista da saúde pública (WORLD WATER ASSESSMENT PROGRAMME, 2012, p. 95). No WWAP, a UNESCO registra que:

approximately 3.5 million deaths related to inadequate water supply, sanitation and hygiene occur each year, predominantly in developing countries (WHO, 2008a) (...). Diarrhoeal diseases, often related to contaminated drinking water, are estimated to cause the death of more than 1.5 million children under the age of five per year (BLACK et al., 2010). The MDGs state that waterborne diseases related to unsafe drinking water supplies represent one of the major threats to the world's vulnerable poor (WORLD WATER ASSESSMENT PROGRAMME, 2012, p. 96).

A importância da água para a qualidade de vida e também para o desenvolvimento é reiteradamente reconhecida em WWAP: *“it must be understood that water is a natural resource upon which all social and economic activities and ecosystem functions depend”* (WORLD WATER ASSESSMENT PROGRAMME, 2012, p. 21). O referido documento chega a prever o aumento das disparidades econômicas entre países, regiões e setores em função da escassez das águas.

A configuração da problemática das águas e da crise ambiental, principalmente nas grandes cidades, conduziu a críticas mais ou menos radicais ao próprio modelo de desenvolvimento em curso, com resultados distintos, particularmente em relação às políticas públicas. Ao longo das últimas quatro décadas do século passado, o debate em torno de questões ambientais colocou em campos teóricos, políticos e ideológicos distintos o Estado, o mercado

e a sociedade civil. Ainda que sob a denominação de ‘ambientalistas’ estivesse abrigado um amplo leque de alternativas e projetos políticos, dos ‘vermelhos’ aos ‘’, nas referidas décadas, pelos menos para aqueles que assumem uma posição mais crítica em relação à lógica de acumulação capitalista, existia uma clara contraposição entre economia e ambiente. A noção de escassez mobilizava a militância e fundamentava a crítica às relações predatórias entre sociedade e natureza. Tratava-se de um período no qual o pacto fordista-keynesiano, além de assegurar a infraestrutura necessária à reprodução ampliada do capital, responsabilizava-se pela criação das condições mínimas de reprodução da força de trabalho. Tanto que, segundo estudos realizados por Esteban Castro, com base nas experiências europeia e norte-americana, revelam que a universalização dos serviços de água e saneamento tornou-se possível no referido período com o investimento do Estado (CASTRO, 2007).

Durante muito tempo, a água foi qualificada como um bem livre e renovável, à qual todos teriam acesso e igual direito – como em tempos imemoriais tinham sido as florestas e as terras. No âmbito da crise dos anos 70, a pressão dos movimentos sociais sobre o Estado e o mercado fez com que estes passassem a ter uma atitude mais vigilante no combate à degradação ambiental, dando início ao processo de institucionalização da problemática ambiental, qualificada até então como externalidade do processo produtivo. Como o relatório do Clube de Roma já sugeria nos anos 70, a escassez de recursos ambientais, associada ao custo da força de trabalho, pode comprometer as condições de reprodução do próprio sistema.

No contexto da referida crise e na passagem do milênio, o capitalismo globalizado mudou a forma de configuração da problemática ambiental e das águas, mudou o Estado e mudou também o movimento social. A nova forma de regulação institui o

A escassez de recursos ambientais, associada ao custo da força de trabalho, pode comprometer as condições de reprodução do próprio sistema

princípio do agente-usuário-pagador e usuário-poluidor, introduzindo taxas de emissão e por produto, cobrança pelos usos, licenças intercambiáveis, dentre outros instrumentos econômicos, cujos objetivos são o combate da degradação, o

estímulo à melhoria da qualidade ambiental e também a criação de um mercado no

qual são negociados recursos escassos – condição indispensável à constituição de uma economia de mercado. No contexto de reestruturação produtiva, de flexibilização da economia e de mudança no padrão de regulação dos recursos ambientais é que a água passa a adquirir valor econômico. Mas, afinal, o que significa conferir valor econômico à água? Significa dizer que, no atual quadro de escassez, a água passa a ter, cada vez mais, não apenas valor de uso, mas valor de troca, sendo um recurso estratégico nos processos de acumulação.

Mas, afinal, a água sempre foi vendida, trocada. Do que exatamente se está falando quando o assunto é a transformação em *commodity*, em *commodification* das águas, ao que a UNESCO se refere, no *World Water Assessment Programme* (2012), com o conceito de *commodity goods* ou a noção de *water-marginal cost curve*, de *Charting Our Water Future - Economic Frameworks to Inform Decision-Making* (ADDAMS, 2009), de representantes de grandes corporações internacionais? Como afirma Esteban Castro, não é possível abordar o processo de mercantilização da água nos mesmos termos do petróleo, por exemplo:

However, even in a broad sense, the concept of commodity originally defined by Marx as the articulation of use value and exchange value in the generalized production of social use values that characterizes the capitalist mode of production (Marx, 1974: 48), strictly speaking would only be applicable to a relatively restricted universe of freshwater uses (CASTRO, 2013, p. 4).

Como afirma o referido autor, é preciso distinguir conceitualmente a troca, em seu sentido mais

amplo, e a particular forma de troca fundada na racionalidade capitalista. Nesse caso específico, se está diante de um conjunto de relações sociais, de produção e de troca tipicamente capitalista, e a

água, na condição de objeto de consumo, que atende às necessidades individuais e coletivas (particularmente ao

abastecimento e ao saneamento) ou na condição de insumo produtivo, passa a ser objeto de lucro e de acumulação. Nesse sentido, aprofunda-se a conversão da água em capital, ainda que em contextos nos quais não exista a adequada relação entre mercantilização, direito de propriedade e racionalização capitalista (CASTRO, 2013).

A Lei das Águas brasileira, Lei nº 9.433/1997, é um paradigma na mudança do padrão de regulação dos recursos ambientais no Brasil. Ela reafirma o princípio constitucional de que a água é um bem público, mas também consagra a posição afirmada em muitos documentos internacionais de que a água é também um bem dotado de valor econômico. A atribuição de valor econômico às águas pode ter múltiplos significados, e vários são os argumentos que a justificam. Quando se traduz em cobrança pelo consumo ou taxação da degradação, pode significar, por exemplo, que conduzirá a usos mais racionais, a uma certa parcimônia no seu uso ou abuso, fazendo valer o velho ditado de que “quando pesa no bolso, pesa na consciência”. O contraditório neste discurso é que, como afirma Martins (2003), a elevação do preço da água até o ponto de inibir a atividade poluidora ou estimular a readequação de métodos de uso – que implica custos para a produção das firmas – dissolve o pressuposto da escolha livre e racional do agente, pressuposto do princípio do usuário poluidor-pagador. Tal medida, voltada à inibição do uso perdulário e da degradação, é típica dos instrumentos de comando e controle, aos quais os instrumentos econômicos vieram se somar ou substituir (MARTINS, 2003). Ademais, a cobrança da água bruta seria ainda capaz de fazer justiça social, uma vez que obrigaria agentes econômicos

a pagarem por ela. Tem-se, ainda, o argumento de que esse seria o caminho necessário à ampliação de investimentos na área de recursos hídricos contribuindo, inclusive, com programas de melhoria da qualidade ambiental.

O fato é que a cobrança da água seria, assim, considerada como uma medida necessária ao combate ao desperdício e à escassez e à ampliação de investimentos. A despeito da variedade de argumentos utilizados, em geral arrolados de forma conjunta, parte-se do pressuposto de que a atribuição de valor econômico a um bem torna sua regulação mais eficaz. Esse argumento, estranhamente, tem unificado segmentos do movimento ambientalista (originalmente críticos do sistema), como também os defensores do livre mercado.

Fundamenta essa nova economia política da água a teoria neoclássica da sustentabilidade que constitui uma ‘economia da poluição’ e uma ‘economia das riquezas naturais’. A primeira parte do princípio de que o uso privado do bem público pode gerar benefícios como também custos a terceiros, que são socialmente externalizados – a poluição é, então, compreendida como uma externalidade negativa, falha do mercado ou resultado da impossibilidade de atingir o ‘ótimo’ social. Os instrumentos de gestão constituem-se, assim, em mecanismos de internalização dos custos ambientais nos cálculos dos agentes geradores da externalidade, fazendo com que se atinja um nível ‘ótimo’ de poluição. A economia das riquezas naturais, fundada na teoria neoclássica do valor e em uma ética utilitarista-individualista, considera ser o bem-estar coletivo resultado da maximização das utilidades individuais e da valoração dos bens ambientais. A sustentabilidade é, assim, compreendida como otimalidade (resultado da maximização das preferências individuais), como fruto da incorporação no processo produtivo das externalidades ambientais – do equacionamento das assimetrias entre custos privados e danos

A economia das riquezas naturais [...] considera ser o bem-estar coletivo resultado da maximização das utilidades individuais e da valoração dos bens ambientais

sociais. Entre os recursos a garantir a consecução de tais objetivos estão a atribuição de valor de troca aos recursos ambientais e a sua materialização em

preço – posição amplamente defendida pelas estratégias e políticas de órgãos de regulação e de fomento internacionais (NOBRE, 2004). Um instigante exemplo dessa nova economia é apresentado por Addams (2009), quando este

se refere à necessidade de se construir uma visão integrada das águas, da incorporação de *stakeholders* na sua gestão e à necessidade de investimento para o setor:

As a key tool to support decision-making, this study developed a “water-marginal cost curve”, which provides a microeconomic analysis of the cost and potential of a range of existing technical measures to close the projected gap between demand and supply in a basin (...) (ADDAM et al. 2009, p. 14).

O processo de institucionalização da problemática ambiental nas últimas décadas ocorreu sob tal discurso, de inspiração (neo) liberal que se fez hegemônico com o cumprimento da pauta da globalização, com a abertura, a flexibilização e a liberalização de mercados e legislações, sendo a Rio 92 um importante ponto de inflexão nesse processo. Na verdade, a vitória política da vertente econômica, de modo enfático, busca conciliar desenvolvimento capitalista com o discurso da preservação ambiental.

A despeito da boa intenção que, às vezes, fundamenta tais discursos, é preciso destacar o contexto econômico e político no qual eles estão sendo produzidos. Não se trata aqui de questionar a justiça da atribuição de valor econômico à água, uma vez que ela também se constitui em insumo produtivo, como também de estabelecer uma ingênua contraposição entre o Estado burocrático (instrumentos de comando e controle) e o Estado gerencial (instrumentos econômicos) – sabe-se que a discussão é bem mais ampla e estrutural. É preciso reconhecer

que se está diante da constituição de uma indústria oligopolizada da água, que envolve interesses transnacionais, com a forte presença de atores como a Veolia e Suez (que controlam 70% do mercado global da água privatizada) e Bouygues (França), RWE (Alemanha), American Water Works (EUA), Anglican Water Group, Severn Trent Kelda Group e United Utilities (Reino Unido), em permanente disputa por novos mercados (SWYNGEDOUW, 2004), sobretudo nos países da periferia do capitalismo, onde a universalização do acesso à água ainda se mantém como uma promessa não cumprida.

A atribuição de valor econômico à água é uma sempre problemática. Não se está falando de petróleo ou celulares, mas de um bem vital e de direitos universais – ou será que esse conceito, definitivamente, entrou em desuso em tempos de flexibilização produtiva? A água é sim um bem dotado de valor. Mas, em primeiro lugar, deve-se ressaltar o seu valor vital, social, ambiental e cultural para, em seguida, ser verificado o seu valor econômico, o seu custo marginal. Caso contrário, seria o princípio da subordinação da sociedade ao mercado – quando, ao contrário, deveria ser a sociedade a determinar quais aspectos da vida devem ser regidos por essa lógica. Esse mesmo princípio, de natureza ética e política, já abandonado no tratamento dado ao uso e controle da terra, deveria ser aplicado às florestas, à biodiversidade e à sociodiversidade, como também às conquistas no campo da engenharia genética.

A história recente tem demonstrado que a utilização de instrumentos econômicos na gestão das águas é eivada de controvérsia, exatamente por implicar, a médio e longo prazo, uma barreira à universalização do acesso à água. Trata-se, então, de discutir o significado da radicalização de um dos princípios fundantes da modernidade, qual seja: a mercantilização da relação sociedade e natureza, a conversão de bens sociais e naturais em mercadoria. Pode-se arguir contra esse tipo de consideração

que a implementação de instrumentos econômicos no âmbito da gestão não implica necessariamente a criação de um mercado das águas e que, cada vez mais, há um distancimento do discurso radical antimercado, em busca de formas inovadoras de articulação de aspectos positivos da gestão pública e da gestão privada, em um processo de aprendizagem mútua no qual todos os lados ganham.

São inúmeros os exemplos de insucesso ou sucesso parcial da aplicação de instrumentos econômicos na gestão das águas – existem, aliás, exemplos para todos os gostos. Segundo Castro (2007), a privatização dos serviços públicos de distribuição de água e esgotos na Europa – de onde se importam modelos – gerou altos índices de inadimplência e de corte do serviço, tornando-se necessário reverter os mecanismos de cobrança e de regulação. As iniciativas de privatização dos serviços públicos de abastecimento de água, a utilização de instrumentos econômicos e a constituição de mercados das águas em países capitalistas periféricos geraram conflitos ainda mais profundos, tendo levado a uma maior ênfase na recuperação dos custos e menor ênfase nos aspectos mais especificamente ambientais, a constituição de um instrumento de guerra fiscal entre estados e municípios e a estratificação do acesso aos serviços públicos de saneamento ambiental. O argumento de que a arrecadação proveniente da cobrança da água seria capaz de fazer frente à demanda pela recuperação ambiental também se apresenta frágil. Um exemplo próximo, o da Bacia do Rio Paraíba do Sul, é bastante ilustrativo: estudos realizados indicam o quanto irrisória pode ser a arrecadação com a cobrança da água diante do porte dos investimentos necessários para a recuperação da bacia. Além disso, os maiores valores arrecadados são provenientes de grandes empreendimentos, o que leva a uma dependência do financiamento da gestão por setores intensivos na utilização da água, como o setor agroexportador e de produção de energia.

Recentemente, a ANA, agência reguladora vinculada ao Ministério de Meio Ambiente, realizou campanhas de regularização de volumes outorgados visando à emissão de boletos de cobrança naquelas bacias onde este instrumento já se encontra em implementação. De maneira geral, o relatório produzido pela agência sobre esta ação aponta a prática de constituição de reserva hídrica por parte de usuários de água interessados em garantir a segurança da disponibilidade desta para os seus empreendimentos (ANA, 2012). Essa prática ocorre através da solicitação de outorgas de vazões acima da necessidade real, prática que, segundo o relatório, impede o bom planejamento da gestão das águas e distribuição dos usos ao longo da bacia, inclusive para outros usuários na instalação de novos empreendimentos. Segundo a ANA, com a implantação da cobrança pelo uso das águas:

os usuários avaliam mais racionalmente a necessidade de utilização de recursos hídricos. Assim, os usos declarados tendem a um patamar mais real e aceitável. Entretanto, ressalta-se que não se pode atribuir a esta alteração como uma redução real dos volumes captados, e sim a uma adequação das outorgas aos usos reais (ANA, 2012, p. 34).

Como conclusão, o relatório aponta que a cobrança não levou à redução da captação de águas, mas tão somente ao redimensionamento do total outorgado. Vale ainda registrar que o argumento minimalista de que o uso dos instrumentos econômicos torna dispensável a forte presença do Estado não se tem verificado, contando a gestão das águas com forte intervenção estatal na regulação das concessões de direitos de uso, evidenciando que mesmo a adoção de instrumentos econômicos não descarta a necessidade de intervenção do Estado, diante de uma regulamentação das águas que coloca em permanente tensão padrões ambientais e imperativos de mercado (SWYNGEDOUW, 2004).

O atual cenário de crise econômica coloca algumas dificuldades na concretização dos negócios em torno das águas

Finalmente, deve-se acreditar na inevitabilidade da falta de capacidade do Estado em promover ações de comando e controle eficientes. Como, então, apostar e defender um Estado forte, cujas instituições sejam efetivamente atuantes na promoção de políticas públicas inclusivas e distributivas? Até mesmo o Banco Mundial, que financia, em larga escala, a política da cobrança e constituição de mercados de água, tem apresentado algumas ponderações, particularmente no que diz respeito ao acirramento da exclusão social provocada pela adoção dos referidos mecanismos. O atual cenário de crise econômica coloca algumas dificuldades na concretização dos negócios em torno das águas. Como ressalta a UNESCO, *“raising commercial finance for water has become more difficult due to the global financial situation since 2007”* e essa situação tem afetado notadamente a América Latina. Essa crise *“have discouraged new private interest in water infrastructure projects, and has unsettled partners in existing private public partnership (PPP) ventures”* (WORLD WATER ASSESSMENT PROGRAMME, 2012, p. 16).

Segundo a UNESCO, é preciso avaliar com segurança os riscos de não retorno do investimento, o que significa hoje rever padrões tecnológicos, mecanismos mais eficientes de recuperação de custos, além do subsídio, ou seja, no contexto de crise é preciso avaliar com mais segurança os riscos e as incertezas que envolvem o investimento nas águas. Uma forma de reduzir o risco e a incerteza, segundo o referido documento, é fazer com que tais decisões sejam *“uniquely motivated by the financial bottom line”*. A dimensão econômica da água fica explicitada quando o referido documento afirma que *“tools such as the proper pricing and valuation of water resources can drive business decisions, particularly when water is a key input in production. They can also help to highlight trade-offs, costs and benefits/co-benefits that would otherwise not be apparent to*

business owners.” Ademais, “government policies such as taxation rates, or fiscal incentives for attracting investment and business in a given location (...)” (WORLD WATER ASSESSMENT PROGRAMME, 2012, p. 16).

Mas afinal, é possível a formação de um mercado das águas no Brasil, uma vez que a sua dominialidade é pública? Essa é uma questão que reflete o conflito entre a condição universal e econômica das águas e que somente encontrará resposta no campo da política e não no âmbito estritamente jurídico. A despeito da ênfase da nossa Constituição Federal de 1988 no caráter público da propriedade da água, várias têm sido as tentativas de flexibilizar a nossa legislação e, assim, viabilizar a formação de um mercado brasileiro de ativos derivados da água (*waterbonds, waterrights*)¹. Ademais, a experiência internacional tem demonstrado que a constituição de um mercado das águas, de certa forma, independe da dominialidade da água da mesma forma que a mercantilização da água independe da natureza pública ou privada do agente prestador do serviço. Afinal,

this process is well under way in Latin America, including some countries currently governed by nominally left-of-the centre political actors, which demonstrates that the commodification of water is largely autonomous from the public

Várias têm sido as tentativas de flexibilizar a nossa legislação e, assim, viabilizar a formação de um mercado brasileiro de ativos derivados da água

or private character of the agents in charge of delivering these services (...). For instance, in contemporary debates over water privatization in Latin America there is often a reification of the tension between ‘public’ and ‘private’ which tends to obscure the fact that despite the apparent contradictions between public and private agents, overall both ‘sides’ may be fostering the advance and consolidation of capitalist forms of water management grounded on merely formal and not substantive democratic governance and citizenship (CASTRO, 2008, p. 12).

Isso significa que, a despeito das dificuldades de natureza jurídica porventura existentes, é possível viabilizar no horizonte iniciativas no sentido de flexibilizar a legislação, de modo a viabilizar a formação de um mercado brasileiro de ativos derivados da água (*waterbonds, waterrights*). Outro aspecto a ser discutido, diretamente relacionado com a condição de bem econômico da água e as suas consequências em relação à universalização do seu acesso, é a política de saneamento básico em curso no país. Cada vez mais, o capital avança na apropriação da prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, por meio de diversas formas de ‘privatização’, como concessão dos serviços, Parceria Público-Privadas (PPP), abertura do capital de empresas estatais estaduais de abastecimento de águas, com aquiescência do Estado brasileiro, tendo as empresas privadas vinculadas à Associação Brasileira das Concessionárias Privadas dos Serviços Públicos de Água e Esgotos (Abcon) estabelecido como meta para 2020 abastecer 30% da população brasileira (atualmente elas atendem a quase 10%) (BESSE, 2008).

Neste contexto, é preciso discutir o genérico discurso de defesa do mercado como mecanismo de regulação eficaz. Isso significa dizer que é preciso discutir em que medida o controle e o uso da água podem ser consumados no mercado, por meio de compra e venda, oferta e procura, por meio de um

¹ A título de exemplo poderíamos citar o PL no 6.979/2002 cujo objetivo seria regulamentar a cobrança e instituir um mercado de águas no Brasil. Em seu Art. 20, o PL afirma a possibilidade de os usuários transacionarem seus direitos de uso dos recursos hídricos. O arquivamento desse processo em janeiro de 2003 fundamentou-se no parecer do deputado Fernando Gabeira que afirmou, de modo enfático, que o “mercado das águas” proposto é incompatível com o princípio de que as águas, no Brasil, se constituem em um bem de domínio público da União e dos estados. Segundo Gabeira, “ao se permitirem transações – isto é, compra e venda – de outorgas de direito de uso de recursos hídricos, estar-se-á, na prática, permitindo a propriedade privada da água”. Recorrendo à experiência chilena, o deputado relembra que “o mercado de águas foi estabelecido no Chile em meados da década de 1980, com as propriedades de fontes de água escrituradas e livremente transacionadas, inclusive podendo ser deixadas e havidas em herança. As notícias que temos são de que essa situação tem criado sérios embaraços ao provimento de serviços públicos de abastecimento de água e à otimização do uso dos recursos hídricos”.

jogo supostamente racional e equilibrado. Em se tratando de um bem público, o seu uso e controle devem ser discutidos e definidos na esfera da política – entendida como espaço público, do debate público e da constituição do interesse público, e não na esfera da economia, afinal, vale sempre lembrar que o mercado é o *locus* do mais forte e não do mais justo (HABERMAS, 1998). Esse

debate situa-se no terreno da política e do embate entre projetos de Estado e de sociedade distintos. Afinal, por que a problemática das águas passou a ter um estatuto próprio, isso resulta da singularidade desse recurso ou da lógica que a converte em capital? Não se corre o risco de estar, tão somente, substituindo a antiga setorialização por uma especialização pretensamente mais eficiente e democratizante?

Vários segmentos sociais, agregados em torno do Fórum Nacional da Sociedade Civil, nos Comitês de Bacias Hidrográficas e em várias outras organizações, têm colocado a necessidade de reestruturação do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos (Singreh) e o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), instituído há 25 anos e que nunca foi objeto de uma revisão profunda e sistemática de seus fundamentos e atribuições. Ademais, muitas são as vozes que questionam os fundamentos que instituem a água e as demais riquezas naturais fundamentais como bens econômicos, o que significa que, a despeito da atual crise das utopias, é necessário repensar a relação entre sociedade e natureza, entre o público e o privado e, conseqüentemente, os desafios postos pela complexa relação entre água como mercadoria e como direito.

A POLÍTICA DAS ÁGUAS EM TEMPOS DE FLEXIBILIZAÇÃO PRODUTIVA

Afinal, como o conflito entre a mercantilização e o direito à água se materializa hoje no Brasil? Depois

de décadas de luta pela defesa do meio ambiente e de um lento, mas progressivo, processo de institucionalização da agenda ambiental, de uma década

de neoliberalismo e da implementação de um projeto político situado no campo da esquerda, assiste-se à reedição, no âmbito do Poder Público, em várias escalas de governo, de um discurso que tem colocado a proteção ambiental

como um fator limitante do desenvolvimento. O deslocamento das referidas forças políticas para o centro da arena política esvaziou o debate sobre o significado político do projeto de desenvolvimento em curso e, pode-se dizer que, nos dias de hoje, se padece do ‘esquecimento’ da política, e de certa fetichização da técnica, o que traz conseqüências do ponto de vista da compreensão e da participação nos processos de implementação das políticas públicas, particularmente das políticas ambientais.

Com poucas exceções, o que tem pautado a arena política é o embate entre as forças que propõem uma integração mais ou menos elitizada ou subordinada ao cenário da economia globalizada (em permanente estado de crise). É como se quase todos estivessem preocupados em administrar o sistema. Nesse cenário, ganha cada vez mais espaço, no âmbito da política pública, a implementação de mecanismos econômicos, e os instrumentos de comando e controle (quando não devidamente adequados aos interesses da acumulação) passam a ser vistos como obstáculos ao desenvolvimento. A lei precisa ser ‘ajustada’ aos novos tempos. Haja vista as alterações do Código Florestal, com a redução das Áreas de Proteção Permanente (APP) e de reservas legais, a anistia a desmatadores ilegais, o retrocesso na criação de unidades de conservação e mesmo o licenciamento arbitrário de obras com problemas ambientais por todo o país. Além disso, a lei de proteção à Mata Atlântica passou a ser vista como um atraso e a expansão da monocultura na Amazônia e no Pantanal, além da mineração em

Com poucas exceções, o que tem pautado a arena política é o embate entre as forças que propõem uma integração mais ou menos elitizada ou subordinada ao cenário da economia globalizada

áreas indígenas, como avanço e desenvolvimento. Os critérios para a demarcação de direitos sobre a terra e os bens ambientais, que consideram dimensões políticas, sociais, históricas e culturais, passam a ser considerados por demais subjetivos, quando o que se tem em vista é a subordinação de tais dimensões à expansão do capital.

Não resta dúvida de que o modelo de gestão das águas que se constrói no país, inicialmente nos estados do Sul e Sudeste e, em seguida, com a institucionalização da Lei nº 9.433/1997, em muito avançou em relação ao padrão anteriormente existente, tradicionalmente qualificado como verticalizado e setorializado. É nesse contexto que se situam os relatórios de Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil (ANA, 2012), que destacam aspectos positivos e dificuldades de institucionalização da Lei nº 9.433/1997. Analisado-se o processo de implementação da referida lei, os relatórios oficiais destacam avanços no campo institucional, a exemplo da regulamentação e da instalação do Conselho Nacional de Recursos Hídricos em 1998, a criação da Agência Nacional da Água (ANA) em 2000, a instituição de políticas de recursos hídricos estaduais e dos respectivos conselhos em todas as unidades da Federação, além da criação de “169 comitês de bacia instalados em rios de domínio estadual, sete comitês de bacia instalados em rios de domínio federal e sete entidades com funções de agência de água” (ANA, 2012, p. 201).

O relatório *Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil*, de 2012, afirma existir uma correlação entre o fortalecimento da gestão e a existência de conflitos. Onde existem escassez e conflito em torno dos usos da água, a exemplo das regiões hidrográficas do “Paraná, do Atlântico Sudeste e do São Francisco, caracterizadas por alta demanda consuntiva, grandes centros urbanos e problemas quanto à disponibilidade e à qualidade da água”, o sistema é mais forte. Isso se deve, em parte, à criação e à instalação de

importantes Comitês de Bacias Hidrográficas (CBH), como o CBH dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiá (Bacias PCJ), na RH do Paraná; o CBH do Rio Paraíba do Sul, na RH Atlântico Sudeste; e o CBH do Rio São Francisco, na Região Hidrográfica (RH) do São Francisco (ANA, 2012, p. 164).

Em relação à implementação dos instrumentos de gestão registra-se um avanço na implantação de planos de recursos hídricos e da outorga de direito de uso, resultado do aumento da demanda de águas. Entretanto, avança de forma lenta a cobrança pelo uso da água bruta no país. Nos rios federais, “a cobrança foi implantada na Bacia do Rio Paraíba do Sul em 2001 e, em 2006, nas Bacias PCJ. O avanço em 2010 foi devido à implantação da cobrança na Bacia do Rio São Francisco, iniciada em 1º de julho daquele ano e da Bacia do Rio Doce, em 4 de novembro de 2011”. Até 2009, esse instrumento já havia sido implementado nas bacias do estado do Rio de Janeiro, nas Bacias PCJ e Paraíba do Sul em São Paulo, e, “em 2010, a cobrança teve início na porção mineira das Bacias PCJ (Bacias PJ), na Bacia do Rio das Velhas e na Bacia do Rio Araguaari, no estado de Minas Gerais, assim como nas Bacias do Rio Sorocaba e Médio Tietê, no estado de São Paulo”. Data de 2011 a cobrança nos afluentes mineiros do Rio Doce” (ANA, 2012, p. 157).

Quando se avalia o impacto da implementação da política em curso em relação à qualidade das águas, o referido relatório conclui que a esta resulta do continuado investimento em saneamento básico, do controle da poluição industrial, ou da gestão das vazões efluentes de reservatórios: “a exemplo das Bacias dos Rios das Velhas, Tietê, Paraíba do Sul, Rio Paranapanema Piracicaba, Sorocaba e Grande”. Onde os investimentos em saneamento básico não foram suficientes, a regra é a deterioração, a exemplo das Bacias Alto Iguaçu, Bacia Hidrográfica do Rio Mogi-Guaçu, Bacia do Rio Ivinhema e Bacia do Rio Pará. “Observa-se que, dos 644 pontos onde

Não resta dúvida de que o modelo de gestão das águas que se constrói no país [...] em muito avançou em relação ao padrão anteriormente existente

foi possível avaliar a evolução histórica do Índice de Qualidade da Água (IQA), 49 (8%) apresentaram tendência de aumento, 55 (9%) apresentam tendência de redução e 540 (84%) mantiveram valores estáveis ao longo do período” (ANA, 2012, p. 197).

Esse tipo de constatação é o que justifica a criação em 2001 do Programa Despoluição de Bacias Hidrográficas (Prodes), ou seja, a compra de esgoto tratado. Ele consiste no pagamento pelo esgoto sanitário, efetivamente tratado, aos prestadores de serviços públicos de saneamento básico, responsáveis pela implantação, ampliação e operação de Estações de Tratamento de Esgotos (ETE). Entre os anos de 2000 e 2008, o percentual de esgoto sanitário tratado teve um acréscimo de 10,0%, o que significa que apenas 29,9% do esgoto sanitário gerado no Brasil é tratado e cerca de 70,0% são lançados *in natura* no ambiente, na maioria dos casos, nos rios (ANA, 2012, p. 67). A esse respeito é preciso avaliar os investimentos realizados em saneamento básico no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Dados recentes indicam que, das 138 obras de construção de rede de coleta e unidade de tratamento de esgoto sanitário, 65% encontram-se paralisadas, atrasadas ou não foram iniciadas em função de exigências da Caixa Econômica Federal, da má elaboração de projetos, da necessidade de desapropriação e de licença ambiental e por incompetência da empresa construtora. É preciso lembrar que a universalização do acesso à água implica a geração de esgoto sanitário e o acesso à solução apropriada para a sua coleta e tratamento.

A avaliação da implementação da política das águas no *Relatório de Conjuntura dos Recursos Hídricos*, de 2012, reafirma análises anteriores de que é preciso avançar na articulação institucional entre os órgãos da Federação, dadas a grande diversidade regional no país e a grande “interface existente entre o universo de atuação do Singreh

dos Segrehs”. Nesse quadro de diversidade e de descompassos persiste uma grande superposição de “regras, critérios e procedimentos destinados à operacionalização dos instrumentos de gestão dos recursos hídricos, especialmente a regulação”, o que requer avanços na consolidação da gestão integrada entre os distintos entes da Federação (ANA, 2012, p. 202).

É nesse contexto que o governo federal cria o Pacto Nacional pela Gestão das Águas, instituído pela Resolução nº 379 da ANA, de 21 de março de 2013. Segundo seus próprios termos, a principal motivação para a criação do Pacto Nacional pela Gestão das Águas é superar o “grande atraso no que concerne ao objetivo de uma gestão integrada”, particularmente no que diz respeito aos aspectos relativos à quantidade e à qualidade das águas, à “integração da gestão de águas com a gestão ambiental, à integração da gestão dos recursos hídricos superficiais e subterrâneos, à integração da política de recursos hídricos com as políticas setoriais” (BRASIL, 2013a, p. 3). Este pacto, referindo-se a princípios constitucionais, afirma ser a governança da água no Brasil sustentada pelos pilares da gestão descentralizada, participativa e integrada, sendo este último aspecto considerado como frágil (BRASIL, 2013a, p. 2). Segundo o referido documento “é forçoso reconhecer que esse pilar do modelo sistêmico ainda se encontra relativamente atrofiado quando comparado aos outros dois – os da gestão descentralizada e participativa” (BRASIL, 2013a, p.3).

Desse modo, o objetivo do Pacto Nacional pela Gestão das Águas é a “construção de compromissos entre os entes federados, visando à superação de desafios comuns e à promoção do uso múltiplo e sustentável dos recursos hídricos [...]”, o que significa promover a efetiva articulação entre os “processos de gestão das águas e de regulação dos seus usos, conduzidos nas esferas nacional e estadual” e, conseqüentemente, o “fortalecimento do modelo brasileiro

É preciso lembrar que a universalização do acesso à água implica a geração de esgoto sanitário e o acesso à solução apropriada para a sua coleta e tratamento

de governança das águas, integrado, descentralizado e participativo” (BRASIL, 2013a, p. 8). O referido pacto sugere a implementação de uma gestão por metas e “pagamento por resultados”, como também que se dê maior importância à participação do município, além de auscultar os estados e usuários das águas, de modo a fortalecer os mecanismos de articulação.

Os dados apresentados pelos documentos oficiais são sugestivos do lento avanço da ampliação do acesso à água e de que a implementação de programas como o Prodes e mesmo a cobrança da água bruta não têm alcançado os resultados pretendidos do ponto de vista do financiamento da gestão das águas, muito menos da universalização do acesso a esse recurso. Nesse contexto, merece destaque a ausência da reflexão sobre a participação dos usuários e da sociedade civil no cotidiano da gestão – elemento importante no debate sobre a democratização do acesso às águas no país.

A política das águas na Bahia e em Salvador

Afinal, qual a contribuição da Lei das Águas na universalização do acesso à água e na democratização da gestão em contextos periféricos, como na Bahia e em Salvador? Falar de acesso à água na Bahia significa, a título de exemplo, falar da peculiaridade da instituição da política das águas no estado, da seca no semiárido e da distribuição desigual da água entre o agronegócio e os pequenos agricultores, como também do embate travado em torno da privatização da Empresa Baiana de Água e Saneamento S.A. (Embasa) ao longo das últimas décadas. Em Salvador, particularmente, esse debate nos reporta às diferenciadas formas de acesso ao saneamento básico.

Frequentemente aqueles que se preocupam em reconstituir o processo de institucionalização da gestão das águas na Bahia se reportam ao seu

pioneirismo na criação de estruturas votadas para a regulamentação das águas e do ambiente, sendo o primeiro estado a criar o seu Conselho Estadual de Proteção Ambiental (Cepram) (Lei nº 3.163/1973).

Essa iniciativa deve ser compreendida no contexto da implantação do Polo Petroquímico de Camaçari, que fez convergir para o estado uma tecnologia intensiva em capital, poupadora de mão de obra e poluidora. Foi nesse

contexto que, em 1971, foi criada a Secretaria do Saneamento e Recursos Hídricos do Estado e, em 1980, o Sistema Estadual de Administração dos Recursos Ambientais (SEARA).

É, porém, em meados da década de 90 que o governo estadual cria a Superintendência de Recursos Hídricos (SRH), e, em 1995, é aprovada a Lei Estadual nº 6.855 que dispõe sobre a política estadual de recursos hídricos e, de modo lacunar, não contempla um modelo de gestão para as águas. Em 1998 é criado o Conselho Estadual de Recursos Hídricos (Conerh), órgão vinculado à Secretaria de Infraestrutura, que viria a se tornar a atual Secretaria de Meio Ambiente. Apesar de possuir uma legislação estadual de recursos hídricos datada de 1995, o Governo do Estado da Bahia começa a implantar um sistema de gestão das águas apenas em 1999. Ao integrar-se a esse processo, o governo estadual o faz de modo peculiar, implementando uma estrutura organizacional diversa da instituída pela política federal. Esta experiência se materializou na Bacia do Itapicuru, com a implantação de um Consórcio de Usuários (como alternativa ao modelo de comitê). Fugiu do âmbito da política do governo estadual a experiência de gestão em curso na subbacia do Rio Salitre, um afluente estadual do Rio São Francisco (um rio de domínio da União), onde foi implantado o Comitê de Bacia, que se aproximava do modelo federal de gestão. A partir de projeto financiado pelo governo federal, o Grupo de Recursos Hídricos (GRH), vinculado ao

Apesar de possuir uma legislação estadual de recursos hídricos datada de 1995, o Governo do Estado da Bahia começa a implantar um sistema de gestão das águas apenas em 1999

então Departamento de Hidráulica e Saneamento da Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia, desencadeou, no ano de 1999, o trabalho de formação do Comitê do Rio Salitre, criando as condições para a adoção, no Estado, do modelo de gestão instituído pela Lei das Águas.

É nesse contexto das divergências entre a tentativa de um ‘caminho próprio’ e o sistema proposto pela Lei das Águas que o estado da Bahia institui algumas peças importantes do seu sistema de gestão dos recursos hídricos. Em fevereiro de 2001, o governo aprova a Política Estadual de Administração dos Recursos Ambientais, por meio da Lei Estadual nº 7.799, que institui a bacia hidrográfica como unidade de planejamento. Em janeiro de 2002 é aprovada a Lei nº 8.194, que dispõe sobre a criação do Fundo Estadual de Recursos Hídricos da Bahia (Ferhba) e atribui à SRH a competência para fomentar a organização dos organismos de bacias hidrográficas. Esse arcabouço institucional instituído nestes anos esteve voltado, sobretudo, para a descentralização administrativa das águas. Às Regiões Administrativas da Água (RAA), às Casas de Recursos Naturais (CRN) cabiam, tão somente, articular e implementar ações definidas no âmbito de um aparelho estatal centralizado. Apenas em 2005 e na tentativa de adequar-se a política nacional, o governo do estado instituiu a Lei nº 9.843/2005 que institucionaliza os Comitês de Bacias Hidrográficas no estado da Bahia.

O referido descompasso entre o modelo nacional de gestão das águas e o modelo instituído na Bahia resolveu-se com a eleição, em 2006, do Partido dos Trabalhadores. O estado, de forma célere, aderiu ao modelo de comitês e, de 2006 a 2011, criou dez comitês de bacia² sendo, finalmente, inserido no contexto da Região Hidrográfica do

A inserção do estado no contexto da política nacional das águas não tem levado à efetiva incorporação da participação da sociedade no âmbito dos comitês

Atlântico Leste e da do Rio São Francisco (parte da delimitação nacional das unidades de gestão das águas), com uma condição qualificada como média e moderada, em termos de avanço na implementação dos instrumentos de gestão (ANA, 2012, p. 161).

Entretanto, a inserção do estado no contexto da política nacional das águas não tem levado à efetiva incorporação da participação da sociedade no âmbito dos comitês (a despeito da mobilização desencadeada ao longo dos últimos anos no processo de construção destas instâncias no estado), como também no Cepam, que perdeu a prerrogativa de deliberar sobre o licenciamento de empreendimentos considerados poluidores. Além disso, o poder do Comitê de Bacia Hidrográfica de autorizar intervenções que impliquem o uso das águas foi substituído pela Licença por Adesão e Compromisso, para empreendimentos de pequeno e médio porte – um cheque em branco para o poluidor. Tudo isso sob o argumento, em parte verdadeiro, de que é preciso tornar o sistema mais eficiente e mais ágil.

Nesse contexto, é preciso se perguntar sobre o impacto da implementação do referido sistema no equacionamento dos impactos provocados pela maior seca já registrada na história do estado e do semiárido baiano. Mesmo com grandes perdas na agroindústria – como soja e frutas –, comunidades locais, pequenos proprietários e agricultores familiares perdem o pouco que têm e carecem de água até mesmo para consumo humano, sendo necessário recorrer aos carros-pipa que tradicionalmente marcaram o que se chamava “indústria da seca”, além dos vale-cesta que dá acesso à alimentação. Este cenário reacende conflitos pela água, colocando em questão os impactos da produção agroindustrial, seja pela concentração de insumos para a produção (particularmente acesso à terra, à água e ao financiamento público), seja pela degradação que tais empreendimentos impõem às regiões onde

² Comitê da Bacia do Leste, Itapicuru, Recôncavo Norte, Paraguaçu, dos rios Verde-Jacaré, Salitre, Corrente, Contas, Grande e dos baianos do entorno do Lago de Sobradinho.

se instalam (com a devastação florestal e das matas ciliares, alterações no curso dos rios e poluição pelo uso intensivo de agrotóxicos, o que tem aprofundado a situação de escassez). Em regiões como a da Bacia Hidrográfica do Rio Salitre, por exemplo, situada no Polígono das Secas:

desde meados da década de 1970, estes recursos têm sido monopolizados por irrigantes

do alto Salitre, com consequências negativas para os pequenos e médios produtores do baixo e médio Salitre. Os rios da bacia, que outrora eram permanentes, estão cada vez mais esgotados por técnicas inadequadas, tornando as terras – abaixo das barragens construídas com esse propósito – cada vez mais áridas, e fazendo com que muitas comunidades fiquem impedidas de plantar ou ainda tenham que recorrer a carros-pipa para o abastecimento humano (FIOCRUZ; FASE, 2013).

Contrasta com este cenário a pujança de ‘ilhas de modernidade’ como, por exemplo, aquelas situadas no Projeto de Irrigação do Salitre. Este projeto, de iniciativa do governo federal, viabiliza “uma boa infraestrutura de transporte rodoviário e um aeroporto aparelhado para o transporte de cargas para escoamento da produção” [...]; além de toda a infraestrutura de irrigação, o empresário contará com o apoio de centros de ensino, pesquisa e tecnologia” (CONSÓRCIO SALITRE, 2013). Adiciona-se a essa infraestrutura o acesso a financiamentos públicos para implantação e expansão dos referidos empreendimentos que são destinados ao agronegócio. Com uma área de 5.099 hectares (ha) destinados à implantação da primeira etapa, o projeto destinou cerca de 1.600 ha a 255 lotes de agricultores familiares e o restante (3.499 ha) para 68 médias e grandes empresas (PROJETO..., 2009).

É importante lembrar que, neste caso, se trata de uma região semiárida na qual a escassez exige

um cuidadoso dimensionamento quanto à distribuição do acesso e dos usos. A seca tem revelado que ações estruturantes – como a construção de sistemas de abastecimentos e adutoras – e alter-

nativas – como a construção de cisternas – têm sido insuficientes para promover a universalização do direito de acesso à água. É certo que os efeitos e impactos sociais e econômicos da seca, bem como os desafios para a uni-

versalização ao acesso à água na Bahia, deverão ser objeto de reflexão e análises profundas.

Associado ao conflito de acesso à água no semiárido merece registro o embate travado ao longo das últimas décadas em torno da privatização dos serviços públicos de saneamento básico no país e, particularmente, na Bahia. Datam dos anos 90, no contexto do modelo neoliberal, as tentativas mais recentes de privatização dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário prestados pela Embasa. Em setembro de 1999, por meio do BNDES e da Caixa Econômica Federal, foi dado início ao processo de privatização de companhias estaduais, como a Companhia Pernambucana de Saneamento (Compesa) e a Companhia Espírito Santense de Saneamento (Cesan), e, em dezembro do mesmo ano, o governo da Bahia firmou contrato similar visando à privatização da empresa estadual. Na Bahia, visando facilitar a privatização dos serviços públicos de saneamento básico, o governo do estado alterou a Constituição Estadual e, de forma açodada e sem nenhuma discussão ou consulta à sociedade, enviou mensagem à Assembleia Legislativa, na véspera do Natal de 1998, com projeto de emenda constitucional, modificando 62 artigos, sendo sete relacionados ao saneamento básico, solicitando que a matéria fosse apreciada e aprovada em regime de urgência. O projeto foi aprovado como formulado pelo governo, tendo sido a Emenda Constitucional nº 07/1999 publicada no DOE em 19/01/1999.

Os efeitos e impactos sociais e econômicos da seca, bem como os desafios para a universalização ao acesso à água na Bahia, deverão ser objeto de reflexão e análises profundas

Dentre itens relacionados com a área de saneamento básico, dois merecem destaque: o art. 59, inciso V e o art. 228. O art. 59, que estabelece as competências do município, teve seu conteúdo modificado com o objetivo de transferir a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico dos municípios para o estado, passando a ter a seguinte redação:

Compete ao estado instituir diretrizes e prestar diretamente ou mediante concessão, os serviços de saneamento básico, sempre que os recursos econômicos ou naturais necessários incluam-se entre os seus bens, ou ainda, que necessitem integrar a organização, o planejamento e a execução de interesse comum de mais de um município (BAHIA, 1989 apud MORAES; BORJA, 2001, p. 7 grifos nossos).

Além disso, se elimina a expressão “complementarmente à União” existente na versão original da Constituição de 1988. Nesse período, o Partido dos Trabalhadores (PT) entrou então com Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn) junto ao Supremo Tribunal Federal (STF) contra a referida, tendo esta sido julgada pelo STF apenas em 06/03/2013. O Governo do Estado da Bahia assinou, em 28/05/1999, o Convênio de Cooperação Técnica com o BNDES, com vistas à execução conjunta de ações para viabilizar o Programa Estadual de Desestatização. Além de emendar a Constituição Estadual, visando facilitar a privatização da prestação dos serviços públicos de saneamento básico, posteriormente, em 04/06/1999, o governador do estado encaminhou mensagem à Assembleia Legislativa com Projeto de Lei autorizando o Poder Executivo a promover a desestatização da Embasa, sendo o PL aprovado, sancionando-se a Lei nº 7.483, de 17/06/1999.

Em 09/12/1999, o governo do estado, com a interveniência da Embasa, assina Contrato de Promessa de Compra e Venda de Ações com a Caixa Econômica Federal, com pagamento antecipado no valor de R\$ 450 milhões, referente à compra de ações ordinárias nominativas da Embasa de

sua propriedade, equivalentes a 30% do respectivo valor patrimonial, apurado pela referida instituição financeira, ficando, segundo a cláusula segunda, parágrafo sexto, o pagamento antecipado do preço das ações condicionado à apresentação de:

- a) Lei estadual que institui o Fundo com finalidade previdenciária;
- b) Lei estadual que autorize a alienar ações da Embasa de propriedade do estado;
- c) Convênios com os municípios de outorga dos serviços à Embasa ou manifestação dos municípios de manter os contratos de serviços de abastecimento de água e/ou esgotamento sanitário, após à privatização;
- d) Convênio de cooperação técnica entre o estado e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), visando à condução do processo de privatização;
- e) Protocolo de intenções entre o estado da Bahia e o BNDES, com vistas à desestatização da Embasa;
- f) Termo de cooperação técnica entre o estado da Bahia e o BNDES, estabelecendo as providências de acompanhamento das etapas do processo de desestatização da Embasa (BAHIA; CAIXA, 1999 apud MORAES; BORJA, 2001, p. 8 grifos nossos).

O parágrafo quinto da cláusula quarta do referido contrato estabelece que o leilão especial, total ou parcial a ser efetuado na Bolsa de Valores, pelo regime de melhor oferta, em moeda nacional, promovido sob o gerenciamento do BNDES, deverá ser realizado até 3 de setembro de 2001. A redução da participação dos municípios se consolida a partir do estabelecido na Cláusula Décima Primeira – Adeção dos Municípios, que afirma o seguinte:

O estado, desde já, compromete-se a envidar esforços junto aos municípios signatários dos convênios/manifestações referidos na alínea “c” do parágrafo sexto da cláusula segunda, objetivando apresentar ao BNDES, no prazo por ele estabelecido, os instrumentos normativos municipais que autorizem a privatização

de serviços públicos de abastecimento de água e/ou esgotamento sanitário (BAHIA; CAIXA, 1999 apud MORAES; BORJA, 2001, p. 8 grifos nossos).

Visando obter a anuência dos municípios, o governo do estado, por meio de suas secretarias, principalmente, a então Secretaria de Infraestrutura, enviou ofício circular para os prefeitos com a minuta do Projeto de Lei com o seguinte artigo:

Art. 1º. Fica o Poder Executivo autorizado a firmar convênio com o estado da Bahia, objetivando a desestatização dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, com delegação simultânea da concessão de tais serviços à iniciativa privada, mediante processo licitatório, incluindo, também, a concessão de uso de bens públicos, desde que destinados aos aludidos serviços. Parágrafo único. Os termos e condições da desestatização da Empresa Baiana de Águas e Saneamento S/A (Embasa) e a respectiva delegação dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário serão definidos no referido convênio, previsto no “caput”, observadas as legislações federal, estadual e municipal aplicáveis à matéria, especialmente as Leis nºs 8.666/1993 e 8.987/1995 (BAHIA; CAIXA, 1999 apud MORAES; BORJA, 2001, p. 8).

O governo do estado solicitava dos prefeitos que estes colocassem o Projeto de Lei em papel timbrado da prefeitura e encaminhassem à câmara de vereadores para a sua apreciação e aprovação, passando a utilizar todos os métodos e instrumentos para pressioná-los no sentido de rápida aprovação. O embate, então, seguiu para o plano local e entidades de trabalhadores, principalmente o Sindicato de Trabalhadores em Água, Esgotos e Meio Ambiente da Bahia (Sindae), grupos diversos organizados da sociedade local, como associações de moradores, entidades ambientalistas, conselhos e entidades profissionais, a igreja católica, além de parlamentares de partidos políticos que não concordavam

com a privatização dos serviços públicos de água e esgotos começaram a se articular e a pressionar prefeitos e vereadores. Salvador tornou-se o primeiro município a aprovar o referido projeto de lei, em dezembro de 1999, tendo o governo municipal aprovado a Lei nº 5.676/1999, de modo que o município firmasse convênio com o governo do estado para a desestatização da Embasa. A minuta do projeto de lei do então prefeito Antônio Imbassahy (PFL) passou a ser utilizada como padrão e enviada pelo Governo do Estado da Bahia aos demais prefeitos (MORAES; BORJA, 2001). Devido à grande pressão popular junto ao governo municipal, inclusive com apresentação à câmara de vereadores do que seria o primeiro projeto de lei de iniciativa popular na história do município, a referida lei foi revogada em março de 2003.

O governo do estado implementou, na época, a Política Estadual de Saneamento Básico, baseada na escolha política de em qual município intervir na reestruturação da Embasa, visando a sua privatização, na visão de mercado e atração de capitais privados, e no discurso de promoção da concorrência na área. Também desenvolveu programas e projetos, a maioria financiada pelo BIRD, o BID, o BNDES e a Caixa Econômica Federal.

Dando continuidade à regulamentação de sua política para a área, o governo do estado contratou consultoria, por meio do BNDES, para estabelecer a modelagem de venda da Embasa e o marco regulatório da gestão dos serviços públicos de água e esgoto a serem prestados pela empresa privatizada. Tais estudos, desconhecidos até mesmo pelo corpo gerencial da Embasa, estabeleciam a lógica da regulação orientada para o mercado, substituindo o princípio da universalização dos serviços por sua maximização e impondo a transferência da titularidade da regulação do município para o estado, por meio de uma agência estadual reguladora dos serviços, nos moldes das agências nacionais de regulação, a ser dirigida por um grupo de ‘notáveis’, teoricamente livres de pressões e com total isenção, sem contemplar a participação e o controle social desta.

A audiência pública para discutir a modelagem de venda da Embasa, realizada em 04/05/2001, no auditório principal da Fundação Luiz Eduardo Magalhães, acabou em violência física, envolvendo sindicalistas e parlamentares da oposição e em ato de pancadaria promovido pelos policiais colocados no recinto pelo governo do estado, retratados com destaque pela imprensa local (MORAES; BORJA, 2001).

Com a reação da sociedade local em todo o estado contra a privatização da água e da Embasa e o enfraquecimento político do ex-senador Antônio Carlos Magalhães, os prefeitos de mais de 100 municípios, que haviam sancionado a lei autorizando a privatização da Embasa, encaminharam projeto de lei às suas câmaras municipais propondo a revogação da lei anterior, embora a Lei Estadual nº 7.483/1999, que autorizava a desestatização da Embasa, só viesse a ser revogada recentemente, após 14 anos de solicitação aos diferentes governos por entidades da sociedade civil lideradas pelo Sindae, por meio da Lei nº 12.810, datada de 13/05/2013. Depois do referido embate, nos tempos atuais, outras formas de privatização da água e dos serviços públicos de saneamento básico acontecem no estado da Bahia e em Salvador, como a Parceria Público-Privada (PPP) entre o governo do estado/ Embasa e a Foz do Brasil/Unidade Jaguaribe (Organização Odebrecht) na construção e operação, por 183 meses de contrato, do Sistema de Disposição Oceânica do Jaguaribe (segundo emissário submarino de Salvador), bem como a anunciada abertura do capital da Embasa ao mercado de ações.

Esse embate revela as disputas em torno de políticas que compreendem ser a água um direito e uma possibilidade de investimento. A experiência na última década revela as consequências da não universalização desse serviço em Salvador e, especificamente, o caráter estratificado da sua prestação, o que tem resultado, inclusive, no comprometimento

Quanto mais próximo da área urbanizada e sem serviço público de esgoto sanitário, mais grave é o seu comprometimento [da qualidade da água dos rios da cidade]

da qualidade da água dos rios da cidade. O livro *Caminho das Águas em Salvador*, coordenado pela Escola de Administração e a Escola Politécnica da UFBA e elaborado em parceria com a prefeitura municipal e o governo do estado, mostra o quadro grave da qualidade das águas da cidade – quanto mais próximo da área urbanizada e sem serviço público de esgoto sanitário, mais grave é o seu comprometimento.

Como resultado do processo de contaminação das águas por lançamentos de dejetos domésticos, o quadro de comprometimento de sua qualidade é o seguinte: Rio dos Seixos, ou Barra / Centenário: ruim; Camarajipe: ruim; Lucaia: ruim; Pedras / Pitu-açu: ruim; Paraguari: ruim; Jaguaribe: ruim. Os rios Passa Vaca, Cobre e Ipitanga apresentam uma qualidade considerada regular. Os rios das Ilhas dos Frades e de Maré são os únicos que apresentam uma boa qualidade (SANTOS et al., 2010). Essa situação compromete ainda o lençol freático, conforme atestam os dados, segundo os quais, a água das fontes de Salvador, em sua maioria, não está em conformidade com os padrões estabelecidos pelo Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama). Em Salvador, as pessoas tomam banho, lavam roupa e bebem água contaminada por nitrato e coliformes termotolerantes. É preciso lembrar que o nitrato está associado a alguns efeitos negativos sobre a saúde, sendo dois deles a indução à metemoglobinemia e à formação potencial de nitrosaminas e nitrosamidas carcinogênicas (por exemplo, de estômago e bexiga), e as principais fontes de contaminação de água, nesse caso, são os resíduos domésticos (SANTOS et al., 2010).

Esse quadro mostra a estreita relação entre qualidade das águas e saneamento inadequado. Segundo dados do Censo 2010, 98,88% da população de Salvador têm acesso à rede de abastecimento de água e 93,11% à rede de esgotamento adequado, não sendo diferenciada aqui a rede de esgotos

sanitários e a rede de águas pluviais. Como explicar, então, a constatação de que o comprometimento da qualidade das águas doces e salgadas resulta do lançamento de esgotos sanitários domésticos nos rios? O acesso à rede não significa o acesso a um serviço de qualidade, uma vez que a rede coletora pode não estar sendo operada de forma adequada ou não estar conduzindo o esgoto gerado para uma estação de condicionamento prévio antes do lançamento no mar por meio de sistema de disposição oceânica ou lançado *in natura* em um córrego ou rio ou mar.

A análise da realidade intraurbana de Salvador revela o quanto é diferenciado o acesso ao serviço público de esgotamento sanitário pelos moradores situados nas distintas faixas de renda e padrão de urbanização. A título de exemplo, os bairros que apresentam os maiores índices de acesso ao serviço público de esgotamento sanitário são: Amarelinha (100,00%), Itagira (99,97%), Roma (99,91%), Caminho de Areia (99,90), Resgate (99,87%) Boa Viagem (99,84%), Rio Vermelho (99,81%), Saúde (99,81%), Vitória (99,79%), Barra (99,77%), Ribeira (99,77%), Engenho Velho da Federação (99,74%), Barris (99,58%), Acupe (99,57%), Imbuí (99,55%), Caminho das Árvores (99,55%), Mares (99,54%), Pituba (99,47%) e Stiep (99,45%). Os menores índices de acesso são: as ilhas pertencentes ao município (Frades – 3,20%; Maré – 9,61% e Bom Jesus dos Passos – 34,67%); os bairros de Areia Branca (13,62%), Nova Esperança (37,39%), Retiro (40,22%), Valéria (46,93%), Palestina (47,80%), Cassange (47,94%) (IBGE, 2012).

Esses dados se tornam mais elucidativos quando se estabelece uma correlação entre o acesso à rede de esgotamento sanitário e ao serviço público de coleta de resíduos sólidos domiciliares. Segundo o Censo 2010, 96,85% dos domicílios particulares permanentes têm acesso ao serviço de coleta. Entretanto, quando desagregados esses dados,

constata-se que 61,23% têm o lixo coletado pelo serviço de limpeza na porta e 35,42% despejam o lixo em caixa estacionária/caçamba (IBGE, 2012).

Quando se analisa referido serviço por bairro e padrão de renda, o quadro anteriormente descrito em relação ao acesso à rede se reproduz. Em sua maioria, são os bairros de urbanização mais antiga, consolidados e ocupados pela população situada nas faixas de renda intermediária e alta que tem

acesso à coleta regular de lixo na porta, sendo os bairros ocupados pela população situada nas menores faixas de renda e localizada na periferia os mais prejudicados – o que revela a dimensão da estratificação socioespacial do acesso aos referidos serviços.

O fato é que a não universalização do acesso ao serviço público de esgotamento sanitário, associada à pobreza urbana, leva um conjunto considerável da população a não poder arcar com os custos de alimentação, saúde, educação, transporte e moradia – inclusive com o custo da água, da energia e, particularmente, do esgoto. São frequentes as declarações da população situada nas menores faixas de renda que atestam a dificuldade de fazer frente ao conjunto dessas obrigações financeiras (SANTOS et al., 2010). É isso que explica o fato de os moradores se recusarem a conectar o seu imóvel à rede coletora de esgotamento sanitário que passa na sua porta. É quase um truismo a afirmação de que as águas estão associadas à noção de risco e que a qualidade de vida em Salvador depende da gestão ambientalmente correta das águas.

É preciso registrar, ainda, que em Salvador as águas não são apenas um problema ambiental ou uma promessa de desenvolvimento – e nisto reside sua peculiaridade. As águas são também substrato de um conjunto de práticas culturais e religiosas, particularmente do candomblé, para o qual os elementos da natureza são de fundamental importância. Apesar de os modos sociais de uso e gestão

A análise da realidade intraurbana de Salvador revela o quanto é diferenciado o acesso ao serviço público de esgotamento sanitário pelos moradores situados nas distintas faixas de renda e padrão de urbanização

das águas estarem profundamente marcados pela lógica do mercado, subsiste em Salvador um conjunto de práticas e manifestações derivadas da tradição africana, particularmente do candomblé de origem lorubá, que confere uma dimensão religiosa e mágica às águas, ampliando seus significados e atribuindo a este elemento da natureza a dupla condição de recurso e símbolo. A análise da problemática das águas em Salvador e sua região reporta-nos ao fato de que esta tem uma dimensão global, o que pode ser atestado pelo crescente aumento da demanda de água doce e pelo caráter crescentemente limitado desse recurso.

A condição de recurso básico, fundamental, indica que o comprometimento da qualidade das águas coloca em risco não apenas padrões de consumo, mas a manutenção da própria vida e que, diante do acelerado processo de comprometimento da sua qualidade, um dos grandes desafios para o próximo século é garantir o abastecimento de água potável nos grandes centros urbanos. Nesse sentido, os investimentos em esgotamento sanitário e em abastecimento de água não podem ser vistos como oportunidades de negócio ou avaliados a partir do menor ou maior custo marginal. A apropriação privada da água em contextos de escassez (institucionalizada pelo sistema de outorga), a privatização dos serviços de saneamento, a implementação de programas como o de compra de esgoto tratado e mesmo a cobrança pela água bruta (afinal, Salvador bebe a água do Rio Paraguaçu) e a estratificação socioespacial de acesso aos serviços de consumo coletivo precisam ser avaliados no contexto dos princípios universalizantes e democráticos que afirmam que a água é um direito e não um privilégio de quem pode pagar por ela.

CONCLUSÃO

A Bahia e a cidade do Salvador são exemplos típicos do que documentos como os de World Water Assessment (2012) e Addams (2009) qualificam

como *developing countries*. A análise da relação de conflito entre a condição de água como direito e como bem econômico nesses contextos leva à conclusão de que seu equacionamento demanda, nos dias de hoje, o questionamento da incorporação nas políticas públicas de princípios marcadamente econômicos firmados nos referidos documentos internacionais, o questionamento do modelo de desenvolvimento em curso e, conseqüentemente, o desafio à necessidade de reinvenção da política e a construção de novas formas de participação e mecanismos de decisão sobre os usos dos recursos ambientais e das águas. Isso significa dizer que o paradigma instituído pelo Banco Mundial, nos anos 90, e a Lei das Águas, de cunho nitidamente neoliberal, não dão conta dos desafios da universalização e da democratização do acesso à água.

Apesar de os defensores da referida lei argumentarem que a atribuição de valor econômico à água não implica sua conversão em mercadoria e que as PPP contemplam o interesse coletivo, considera-se que a aplicação do princípio de que “a água precisa pagar a água” coloca em risco a necessidade de universalização do acesso a esse bem. Essa constatação resulta do fato de que a Lei das Águas descentraliza (parcialmente), mas não democratiza a sua gestão, o que, do ponto de vista ambiental e social, em realidades marcadamente pobres como as da Bahia e de Salvador, é extremamente problemático. Assim, torna-se mais agudo o conflito entre o direito à água e a sua constituição como bem econômico. Quanto vale a água bruta, a que chega para o agrogócio e para o produtor familiar no semiárido, que chega à torneira dos domicílios e o esgoto tratado, na Pituba e em Massaranduba, em Salvador? Quem pode e deve pagar por isso? Essas são questões fundamentais para a construção de melhores condições de vida e precisam ser discutidas coletivamente.

De forma conclusiva, ressalta-se a necessidade de pensar novas formas de regulação e novos mecanismos de participação, de modo a tornar realidade a universalização do direito à água. As formas de organização instituídas, particularmente

os Comitês de Bacia Hidrográfica (CBH), que aglutinam usuários e interessados pelas águas e sua gestão, constituíram-se em um avanço em relação ao modelo anteriormente existente. Entretanto, essas estruturas estão prematuramente envelhecidas e não conseguem representar interesses coletivos e difusos, uma vez que reproduzem relações de poder assimétricas, amparadas por um estado que, embora em contexto de redemocratização, mantém uma estrutura de poder centralizada, particularmente, quando implicam e envolvem interesses de grupos econômicos hegemônicos. O que tem restado para as esferas descentralizadas de decisão é o cotidiano da implementação da política, o que desonera e desresponsabiliza o estado, mas não o democratiza, sendo visíveis os seus limites.

Nesse contexto, a Bahia e a cidade do Salvador aparecem como exemplos contraditórios de modernização administrativa, precarização da qualidade das águas e degradação ambiental, predominando um modelo de desenvolvimento e de gestão que aguça e esgarça as contradições entre economia e ambiente, reproduzindo assim, nas escalas regional e local, as contradições suscitadas pelo chamado velho modelo neoliberal, que se renova e se imiscui com o chamado neodesenvolvimentismo. Agrava esse quadro o fato de que tanto o estado da Bahia como a sua capital têm avançado de forma lenta, por vezes retrocedendo, na construção de formas e modelos de gestão democráticas, o que revela a força e o peso dos interesses privados, em geral, das tradicionais oligarquias, na vida econômica e política do estado e de Salvador. Tal panorama atualiza o desafio e a tarefa de construção de projetos políticos social e ambientalmente distintos dos que ora estão em curso.

REFERÊNCIAS

- ADDAMS, L. et al. *Charting Our Water Future. Economic Frameworks to Inform Decision-Making: the 2030 Water Resources Group*, McKinsey. 2009. Disponível em: <http://www.mckinsey.com/App_Media/Reports/Water/Charting_Our_Water_Future_Full_Report_001.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2013.
- AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (BRASIL). *Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil: informe 2012*. Ed. Especial. Brasília: ANA, 2012.
- BESSE, Yves. Novos tempos para o saneamento. *Revista Saneam*, dez. 2008. Disponível em: <http://www.abcon.com.br/impr_01.php?catId=14&contId=380&p=1>. Acesso em: 17 fev. 2009.
- Black, R. E., Cousens, S., Johnson, H. L., Lawn, J. E., Rudan, I., Bassani, D. G., Jha. P., Campbell, H., Walker, C. F., Cibulskis, R., Eisele, T., Liu, L. and Mathers, C. 2010. Presentation for the Child Health Epidemiology Reference Group of WHO and UNICEF. Global, regional, and national causes of child mortality in 2008: a systematic analysis. *The Lancet*, Vol. 375, No. 9730, pp. 1969–87. Disponível em: <http://www.who.int/childdoescent_health/data/cher/en/index.html>. Acesso em: 3 out. 2011.
- BAHIA. Emenda Constitucional Nº 7, de 18 de janeiro de 1999. Modifica o Regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública. Disponível em: <http://www.cmnazare.ba.gov.br/index/arquivos/constituicao_bahia.pdf>. Acesso em: mar. 2013.
- BAHIA. Lei n.12.810, de 13 de maio de 2013. Revoga a Lei nº 7.483, de 17 de junho de 1999, que autoriza o Poder Executivo a promover a desestatização da Empresa Baiana de Águas e Saneamento S/A – EMBASA. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12810.htm>. Acesso em: mar. 2013.
- BAHIA. Lei n. 7483 de 17 de junho de 1999. Autoriza o Poder Executivo a promover a desestatização da Empresa Baiana de Águas e Saneamento S/A - EMBASA. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/85985/lei-7483-99-bahia-ba>>. Acesso em: mar. 2013.
- BAHIA. Lei n.3163, de 04 de outubro de 1973. Cria, na Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia, o Conselho Estadual de Proteção Ambiental, CEPRAM. Disponível em: <http://www.ciflorestas.com.br/arquivos/lei_lei_3.1631973_8756.pdf>. Acesso em: mar. 2013.
- BAHIA. Lei n.6.855, de 12 de maio de 1995. Dispõe sobre a Política, o Gerenciamento e o Plano Estadual de Recursos Hídricos e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.meioambiente.ba.gov.br/legislacao/Leis%20Estaduais/LEI6855.pdf>>. Acesso em: fev. 2013.
- BRASIL. Lei n.9.433, de 08 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/l9433.htm>. Acesso em: mar. 2013.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Conjuntura das águas*. Brasília: MMA; ANA, 2012.

- BRASIL. *Pacto nacional pela gestão das águas I*. Brasília: MMA; ANA, 2013.
- BRASIL. *Pacto nacional pela gestão das águas II*. Brasília: MMA; ANA, 2013.
- _____. *Plano Nacional de Recursos Hídricos: prioridades 2012-2015*. Brasília: MMA; ANA, 2011.
- _____. *GEO Brasil: recursos hídricos: resumo executivo*. Brasília: MMA; ANA, 2007.
- _____. *Plano Nacional de Recursos Hídricos*. Brasília: MMA, 2006.
- BRASIL. Projeto de Lei n. 6979, de 12 de junho de 2002. Regulamenta a cobrança pelo uso dos recursos hídricos no Brasil. Arquivado na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=56638>>. Acesso em: mar. 2013.
- CASTRO, José Esteban. *Water is not (yet) a commodity: commodification and rationalization revisited*. 2013. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/2027/spo.11217607.0002.103>>. Acesso em: 17 abr. 2013.
- _____. Water struggles, citizenship and governance in Latin America. *Development*, [S.l.], n. 51, p. 72-78, 2008.
- _____. La privatización de los servicios de agua y saneamiento em América Latina. *Nueva Sociedad*, [S.l.], n. 207, Ene./Feb. 2007. Disponível em: <<http://www.nuso.org>>. Acesso em: 19 dez. 2012.
- CONSÓRCIO SALITRE. Disponível em: <<http://www.consorciosalitre.com/dados-gerais/dados-gerais>>. Acesso em: 14 maio 2013.
- COUTINHO, Carlos Nelson. *Democracia: um conceito em disputa*. Rio de Janeiro, 2005. Não publicado.
- DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- FIOCRUZ; FASE. *Mapa de conflitos ambientais*. Disponível em: <<http://www.conflitosambientais.org.br>>. Acesso em: 7 fev. 2013.
- FIORI, José Luiz. *Os moedeiros falsos*. Petrópolis: Vozes, 1997.
- GRAU, Nuria Cunill. A rearticulação das relações Estado-sociedade: em busca de novos significados. *Revista do Serviço Público*, Brasília: ENAP, v. 120, n. 1, p. 113-140, jan./abr. 1996.
- HABERMAS, Jürgen. *Après l'État-nation: une nouvelle constellation politique*. Paris: Fayard, 1998.
- HIRSCH, Joachim. Democracia, ciudadanía y sociedad civil. In: _____. *Globalización, transformación del estado y democracia*. Córdoba: Editora Gráfica, 1997.
- BRASIL. Globalização e mudança social: o conceito da teoria materialista do Estado e a Teoria da Regulação. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 19, n. 1, p. 9-31, 1998.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Censo Demográfico 2010. Tabulações Especiais: SEMUT-PMS/ CONDER/IBGE, 2012.
- JACOBI, Pedro Roberto. The challenges of multi-stakeholder management in the watersheds of São Paulo. *Environment and Urbanization*, Londres, v. 16, n. 2, p. 199-211, 2004.
- MARTINS, R. C. A Instrumentalização de políticas ambientais nas áreas rurais paulistas. In: VALENCIO, N. F. L.S.; MARTINS, R. C. (Org.). *Uso e gestão dos recursos hídricos no Brasil: desafios teóricos e político-institucionais*. São Carlos: RiMa, 2003.
- MÉSZÁROS, István. *Para além do capital*. São Paulo: Boitempo, 2002.
- MORAES, Luiz Roberto Santos; BORJA, Patrícia Campos. Política e regulamentação do saneamento na Bahia: situação atual e necessidade de arcabouço jurídico-institucional. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL, 21., 2001, João Pessoa. *Anais...* Rio de Janeiro: ABES, 2001. 19 p. 1 CD-ROM.
- MORENO, Luis Alberto. *Agua y saneamiento en el mundo: una asignatura pendiente*. España: Zaragoza, 14 jul. 2008.
- NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na teoria democrática: uma Introdução. In: COELHO, Vera S. P.; NOBRE, Marcos. *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2004.
- OLIVEIRA, Francisco de. Aproximações ao enigma: que quer dizer desenvolvimento local? In: SPINK, Peter et al. (Org.). *Novos contornos da gestão local: conceitos em construção*. São Paulo: Polis; Programa Gestão Pública e Cidadania; FGV; EAESP, 2002. p. 11-31.
- PROJETO Salitre vai gerar milhares de empregos na região de Juazeiro. *CODEVASF Hoje*, Brasília, abr. 2009. Disponível em: <<http://www.codevasf.gov.br/principal/promocao-e-divulgacao/CodevasfHoje>>. Acesso em: 25 mar. 2013.
- REVISTA DE GESTÃO DE ÁGUA DA AMÉRICA LATINA. Santiago: Global Water Partnership South America, v.1, n. 2, jul./dez. 2004.
- SANTOS, B. S. A reinvenção solidária e participativa do Estado. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOCIEDADE E A REFORMA DO ESTADO. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/seges/publicacoes/reforma/seminario/Boaventura.PDF>. Acesso em: 21 maio 2007.
- SANTOS, Elisabete; ROSSI, Renata. A geopolítica das águas no Brasil. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE PODER

LOCAL: DESENVOLVIMENTO E GESTÃO SOCIAL DE TERRITÓRIOS, 11., 2009, Salvador. *Anais...* Salvador: CIAGS; UFBA, 2009. 1 CD-ROM.

SANTOS, Elisabete et al. *O caminho das águas em Salvador*. Salvador: CIAGS; UFBA, 2010.

SWYNGEDOUW, Erik. Privatizando o H₂O: transformando águas locais em dinheiro global. *Estudos Urbanos e Regionais*, v. 6, n. 1, p. 33-54, maio 2004.

WHO (World Health Organization). *Safer Water, Better Health: Costs, Benefits and Sustainability of Interventions to Protect and Promote Health*. Geneva, WHO, 2008.

WORLD WATER ASSESSMENT PROGRAMME. *The United Nations world water development report 4: managing water under uncertainty and risk*. Paris: UNESCO. 2012.

WORLD BANK. *The World Bank and Water Sector*. Brasília: PIC, 2000.

Artigo recebido em 24 de maio de 2013
e aprovado em 10 de junho de 2013.