

Castro JE, Heller L, deMorais MP. [Introduction](#). In: Castro JE, Heller L, deMorais MP, ed. *O Direito à Água como Política Pública: uma Exploração Teórica e Empírica [The Right to Water as Public Policy: a Theoretical and Empirical Exploration]*. Brasilia, Brazil: Institute of Applied Economic Policy (IPEA), 2015, pp.13-24.

Copyright:

This chapter is licensed under Creative Commons Atribuição 2.5 Brasil.

DOI link to article:

http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=25137&Itemid=383

Date deposited:

05/05/2015



This work is licensed under a [Creative Commons Atribuição 2.5 Brazil License](#)

INTRODUÇÃO^{1,2}

José Esteban Castro³

Léo Heller⁴

Maria da Piedade Morais⁵



Este livro explora a relação entre a luta pelo direito à água, em algumas de suas muitas dimensões e expressões concretas, e as políticas públicas destinadas a implementar este direito na América Latina nas últimas duas décadas. A desigualdade e a injustiça social que caracterizam a região latino-americana parecem encontrar uma de suas formas mais agudas nas condições de acesso aos elementos e serviços essenciais para a vida, notadamente o acesso à água para consumo humano e seus serviços relacionados. Com efeito, um relatório da Organização Pan-americana de Saúde (Opas) informa que, na América Latina, cerca de 40 milhões de pessoas, ou seja, 7% da população, não possuem água segura para o consumo humano, enquanto mais de 20% (cerca de 117 milhões de pessoas) carecem de instalações sanitárias que cumpram com as condições mínimas necessárias, das quais 36 milhões (mais de 6% da população da região) ainda praticam a defecação ao ar livre, com graves consequências sociais e ambientais (Opas, 2011, p. 10-11). Esta problemática é mais frequente e mais complexa, como seria de se esperar, nas áreas semiáridas e desérticas, mas também se faz presente em regiões mais favorecidas em termos hidrológicos: a relação entre a disponibilidade natural de água e a satisfação das necessidades vitais da população não é de maneira alguma mecânica ou direta. Pelo contrário, frequentemente observa-se que a desigualdade e a injustiça no acesso à água e a seus serviços básicos, ou na proteção contra os perigos para a vida derivados da água, são mais graves nas áreas onde a disponibilidade deste recurso é adequada ou até mesmo abundante, como ocorre no sul do México, nas extensões amazônicas, ou nas regiões às margens dos grandes rios latino-americanos.

1. Os autores agradecem os comentários de George Alex da Guia.

2. Esta edição contou com o apoio de Raony Silva Nogueira, geógrafo, funcionário do Governo do Distrito Federal (GDF) e bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD)/Ipea de 2011 a 2013; Alessandro Mazza, geógrafo, mestrando em planejamento urbano pelo Politécnico de Milão em intercâmbio com a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília (FAU/UnB); e de José Maria Reganhan, economista, mestre em desenvolvimento sustentável pelo Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília (CDS/UnB) e bolsista do PNPD/Ipea.

3. Professor da Newcastle University, Reino Unido.

4. Pesquisador do Centro de Pesquisa René Rachou (CPqRR), Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz).

5. Técnica de Planejamento e Pesquisa do Ipea, Brasil.

A partir de meados da década de 1980, a maioria dos países da região envolveu-se na implementação de uma série de políticas públicas no setor de águas, orientados fundamentalmente pela premissa de que os Estados deveriam transferir a responsabilidade pelo governo⁶ e pela gestão da água e de seus serviços a outros atores, como a empresas privadas – no caso de serviços urbanos de água e esgoto –, ou aos usuários – no caso de sistemas de irrigação –, para dar somente dois exemplos notórios. Estas políticas, genericamente denominadas na literatura como “neoliberais” por sua ênfase em reorganizar quase todos os aspectos da sociedade em torno de princípios mercantis, incluíram diversas iniciativas concretas, como a descentralização administrativa (sem uma correspondente descentralização de recursos), a privatização de empresas públicas e a transferência de responsabilidade pela gestão dos serviços básicos aos próprios usuários. Estes processos têm alcançado resultados e impactos variados, mas uma das tendências mais notáveis registradas tem sido a emergência, proliferação e acirramento dos conflitos sociais relacionados com a água, que com frequência geram movimentos de luta por parte das populações afetadas. Nesta coletânea, examinam-se alguns exemplos das contradições, dos conflitos e dos confrontos relacionados a tais processos, conferindo ênfase ao tema direito à água e sua relação com as políticas públicas implementadas em alguns países da região.

Alguns casos latino-americanos foram extensamente analisados na literatura, devido ao fato, entre outros, de terem alcançado notoriedade pelo elevado tom dos confrontos. Casos como o das famosas Guerras da Água em Cochabamba (1999-2000) e em La Paz-El Alto (2005-2006), Bolívia, contribuíram para a queda do regime político neoliberal que governava o país naquele momento. Outros casos, como o chileno, constituem exemplos extremos da aplicação da agenda neoliberal no campo da água, tendo propiciado, por exemplo, a propriedade privada de corpos hídricos (rios, lagos, aquíferos etc.) em uma escala inigualada em nível internacional. Estes e outros casos foram abordados em coletâneas publicadas previamente pela Rede WATERLAT-GOBACIT.^{7,8} Conforme será detalhado nos próximos parágrafos, este volume enfatiza a situação do Brasil, país ao qual são dedicados seis de seus treze capítulos, mas também apresenta exemplos da Argentina, México,

6. Nesta introdução utiliza-se a expressão “governo da água”, e outras expressões similares, para fazer referência às atividades de nível político-estratégico, que incluem, mas não se reduzem a elas, a formulação e a implementação de políticas públicas e de gestão. Em algumas passagens, “governo da água” é utilizado como equivalente a “política da água” ou “política hídrica”. Evitou-se utilizar aqui o conceito de “governança da água”, que tem sido objeto de um importante debate internacional e que se refere a outros aspectos, como a relação entre o Estado, o setor privado e a sociedade civil na gestão dos recursos hídricos e dos serviços públicos, mas que tende a desconsiderar a dimensão política dos processos relacionados à implementação do direito humano à água na prática.

7. A WATERLAT-GOBACIT é uma rede internacional, inter e transdisciplinar, de ensino, pesquisa e intervenção prática no campo da política e da gestão da água e dos serviços baseados no uso da água. Possui prioridades de pesquisa orientadas para combater a injustiça, a desigualdade e a vulnerabilidade relacionadas com a água. Ver <www.waterlat.org>.

8. Entre outras coletâneas, ver, por exemplo, Castro e Lacabana (2005); Castro e Simon Ruiz (2009).

Nicarágua, Peru, Uruguai e Venezuela.⁹ O livro cobre uma vasta gama de escalas e situações relacionadas com a implementação de políticas públicas orientadas para promover e garantir o direito à água na América Latina. Aqui foram incluídos, por exemplo, um estudo sobre os protestos populares para rechaçar a privatização e defender o caráter público dos serviços de água e esgoto no Uruguai, e também dois trabalhos comparativos em nível regional/provincial, a saber: *i*) um primeiro que busca contrastar as formas de mobilização social contra a contaminação da água e o funcionamento das políticas públicas e instituições relevantes para o tema nas províncias de Córdoba e Rio Negro, Argentina; e *ii*) um segundo que compara as relações de poder que se estabelecem no governo e na gestão de aquíferos estratégicos que se encontram submetidos a níveis insustentáveis de extração, nos estados mexicanos de Aguascalientes e Guanajuato. Outros capítulos concentram-se na área rural e na periferia urbana, para estudar o impacto da implementação de políticas públicas nacionais que buscam garantir o direito à água. Estes abrangem um exame dos conflitos pelo direito à água em pequenas comunidades rurais em uma ilha do Peru, uma exploração das oportunidades e desafios que enfrentam as formas comunitárias de gestão da água na Nicarágua e uma análise da emergência de formas de gestão comunitária nos bairros periféricos de Caracas, Venezuela. No caso do Brasil, abarcam-se vários aspectos cruciais da política pública destinada a garantir o direito humano à água. Um dos estudos aqui publicados apresenta uma análise da relação entre a política tarifária dos serviços de água e esgoto e a justiça social e ambiental. Outros focam o impacto da privatização dos serviços e do racionamento sistemático e de longo prazo que afeta a população mais pobre em grandes capitais do país sobre os processos de segregação e desigualdade social. Por fim, dois capítulos tratam da mercantilização da água para o consumo por meio da expansão em grande escala da venda de água envasada por parte de uma empresa pública, e de uma avaliação da política nacional que promove a construção de 1 milhão de cisternas para a captação de água da chuva nas regiões semiáridas do interior do Brasil.

O propósito desta coletânea é contribuir para o aumento da base de conhecimentos sobre o tema, observando contradições, avanços e retrocessos, assim como possibilidades que se experimentam na implementação de políticas públicas que, pelo menos nominalmente, se propõem a garantir o exercício do direito à água na América Latina. Neste sentido, a partir do início do século XXI, com a chegada ao poder em diversas partes da região, especialmente na América do Sul, de atores de corte progressista – alguns até mesmo claramente localizados à esquerda do espectro político –, registrou-se um notório avanço no campo das políticas públicas destinadas a promover e assegurar o assim chamado direito à água. Este movimento experimentou uma clara reviravolta, com a incorporação do direito à água nas constituições do

9. Os capítulos sobre os estudos de caso desses seis países no idioma original em espanhol podem ser encontrados em Castro, Heller e Morais (2013).

Equador (2008) e da Bolívia (2009), e, posteriormente, com o reconhecimento deste direito, em 2010, pelas Nações Unidas. Outros países da região, como a Nicarágua, o Uruguai e o México, também incorporaram recentemente em suas constituições, de forma explícita, o direito humano à água. No caso específico do Brasil, existem duas propostas de Emenda Constitucional (PEC) em tramitação no Congresso Nacional: a PEC 39/2007 e a PEC 213/2012, que dão nova redação ao artigo 6º da Constituição Federal, para incluir o acesso à água entre os direitos sociais da população brasileira.

Sem dúvida, o direito à água converteu-se em tema bastante espinhoso, inclusive no debate nacional dos países que estiveram à frente da iniciativa, como Bolívia e Equador. A esta introdução não cabe o aprofundamento das particularidades do debate, mas os capítulos que compõem este livro examinam as implicações que possui a noção do direito humano à água para o desenho e implementação das políticas públicas no setor. Além disso, integra a obra um capítulo introdutório sobre o tema do direito à água no contexto internacional.

Assim, o capítulo 1, *Muito familiar para ignorar, muito novo para reconhecer: a situação do direito humano à água em nível global*, é assinado por Takele Bulto, e desenvolve uma discussão sobre as controvérsias e contradições que caracterizam o debate internacional que finalmente conduziu à aprovação do “direito humano à água” por parte da Assembleia Geral das Nações Unidas, por intermédio da Resolução nº A/RES/64/292, adotada em 28 julho de 2010. O autor destaca que “talvez nenhum outro direito no rol internacional de direitos socioeconômicos tenha tido o seu *status* e a sua base normativa tão contestada como o direito humano à água”. Este argumento é compatível com o fato de que mais de quarenta países se abstiveram de votar em favor da aprovação deste direito como parte constitutiva da Carta das Nações Unidas,¹⁰ o que é um claro indicador da existência de profundos desacordos sobre o tema em nível internacional. O capítulo apresenta uma análise abrangente do marco normativo do direito humano à água no plano internacional, a partir do qual conclui corresponder a “um direito independente, com a sua base jurídica dada pelo Pacto Internacional pelos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), pelo direito internacional da água, e pelo direito ambiental internacional” (ONU, 2010). Bulto fornece, desta forma, um forte argumento a favor da consolidação deste direito no plano legal-normativo, o que permite contextualizar as discussões dos demais capítulos. Sem dar margem a dúvidas, apesar de sua complexidade, os aspectos legais e normativos constituem somente uma das dimensões de um amplo espectro de fatores que devem ser considerados no debate, o que se encontra expresso de diversas formas nos capítulos subsequentes.

10. Foram 122 votos a favor, nenhum voto contra, 41 abstenções e 29 ausências. Todos os países latino-americanos votaram a favor e o Brasil foi protagonista da proposta.

Em seguida, de autoria de Cecilia Carrizo e Mauricio Berger, o segundo capítulo intitula-se *O que pode a água? Limites e possibilidades das práticas políticas de acesso e defesa da água como direito na Argentina*. Os autores adotam uma postura crítica dos modelos pluralistas de análise de políticas públicas, e assumem o Estado democrático de direito como uma estrutura institucional complexa, que tem responsabilidade pelas decisões coletivas vinculantes e possui competências legais para a regulação e controle do uso dos bens comuns. Nesta perspectiva, exploram-se os casos das províncias de Córdoba e Rio Negro na Argentina, nas quais se registram importantes processos de luta popular contra o impacto da contaminação da água sobre as condições de vida das populações. Trata-se de processos de luta nos quais as estruturas estatais, em distintos níveis, se veem seriamente questionadas, entre outras razões, devido à fragilidade dos mecanismos regulatórios e legais que deveriam garantir as condições de exercício ao direito à água. Entre outras conclusões, os autores afirmam que “a estrutura do Estado de direito democrático, como institucionalidade fundada para o reconhecimento e garantia dos direitos, neste caso, a água, a saúde e o meio ambiente, encontra-se questionada e necessita de inovações institucionais que atualizem o poder público para constituir garantias efetivas”. Tais inovações, postulam os autores, deveriam se orientar para o desenvolvimento de uma institucionalidade alternativa, com “novos canais de comunicação e representação da sociedade (...) para que o reconhecimento e a garantia do direito à água sejam uma política pública sustentada pelos poderes públicos e por uma cidadania ativa.”

Hermelinda Maria Rocha Ferreira, Alexandre Sávio Pereira Ramos e Denis Antônio de Mendonça Bernardes (*in memoriam*)¹¹ respondem pelo capítulo 3: *A política de racionamento de água na cidade do Recife, Brasil: impactos e desigualdades nos assentamentos precários*. Os autores detêm-se sobre o processo de desigualdade social no acesso ao serviço de abastecimento de água no Recife e suas implicações para a implementação do “direito à água” como política pública. Enfatizam que a cidade do Recife está sujeita a um regime de racionamento da provisão de água desde 1983, regime que é mais intenso nas áreas de assentamentos precários, habitados por parcela expressiva da população. O capítulo apresenta resultados de pesquisas dos autores sobre o tema e analisa o problema a partir do olhar dos usuários-cidadãos afetados. A principal conclusão revela que o sistema de abastecimento de água contribui para a reprodução das condições de desigualdade social na cidade do Recife, expondo as populações mais carentes a situações de vulnerabilidade social. O racionamento também não é igual para todos os setores, e a sua lógica está intimamente relacionada às condições de desigualdade social e estrutural – característica marcante da cidade. Os autores concluem que “após 30

11. Lamentavelmente o querido colega e amigo Denis Antônio de Mendonça Bernardes, da Universidade Federal de Pernambuco, Brasil, coautor do capítulo 3, faleceu em 1^o de setembro de 2012 e não pôde ver a finalização deste projeto editorial.

anos de racionamento de água de forma ininterrupta, parte do contingente dos atuais usuários do município integra a ‘geração do racionamento’. A esta geração pertence também grande parte dos técnicos que atuam na área. Ambos os atores, senão satisfeitos, têm assimilado dinâmicas que tendem a consolidar na prática uma relação cotidiana com a intermitência”. Portanto, as possíveis soluções para o problema da desigualdade no acesso aos serviços de saneamento demandariam que a comunidade afetada se compreendesse “como sujeito de direito”, e que as autoridades assumissem “também o papel do Estado em garantir a satisfação das necessidades básicas com qualidade para toda a população”.

No capítulo 4, Maria Angélica Maciel Costa e Antônio Augusto Rossotto Ioris assinam o trabalho de *Até a última gota: complexidade hidrossocial e ecologia política da água na Baixada Fluminense, Rio de Janeiro, Brasil*. Para analisar os resultados de uma pesquisa sobre as deficiências de infraestrutura e operacionais que afetam a oferta de serviços de água em zonas precárias do Rio de Janeiro, os autores utilizam o conceito de justiça ambiental, a partir da perspectiva da ecologia política. O capítulo pondera que as desigualdades e injustiças resultantes, as quais afetam os setores mais empobrecidos, “faz[em] parte de um legado histórico e político de discriminação, abandono e exploração, que se reflete na construção, simbólica e material, de um espaço marginalizado e de persistente marginalização”. O trabalho confere centralidade ao papel das políticas públicas, da gestão da água e dos “compromissos governamentais” no combate à injustiça ambiental e na promoção da inserção social da população marginalizada. A partir daí, argumenta-se que a problemática da desigualdade no acesso à água na Baixada Fluminense “constitui um exemplo marcante da inserção da água em processos de controle político e circulação de capital mediados por disputas ambientais”.

Na sequência, Susana Orellana Gaviria apresenta o quinto capítulo, sob o título *Compartilhando a água: conflitos (micro)políticos no acesso e distribuição da água. O caso da ilha de Amantani, lago Titicaca, Peru*. O estudo discute o caso do Programa Água Para Todos implementado pelo presidente Alan García em nível nacional. A autora aplica um estudo etnográfico da situação experimentada na ilha de Amantani, no lado peruano do lago Titicaca, para analisar o impacto de uma política pública lançada pelo governo nacional em uma situação concreta na qual preexistem instituições formais e informais de propriedade, governo e gestão da água que interpõem enormes obstáculos para a sua implementação. O texto alega que a política pública implementada pelo Estado, em princípio com o louvável objetivo de democratizar o acesso à água, pôs em ação uma dinâmica de confronto entre três “ordenamentos legais” que coexistem no território: de propriedade, controle e gestão da água rivais. Estes três ordenamentos legais corresponderiam ao Estado, à comunidade campesina e às formas individualistas de posse da terra e da água. Por meio da implementação de políticas públicas, como Água para Todos, a ordem estatal interfere no plano local, no qual coexistem

previamente as ordens campesina e individualista, gerando dinâmicas de confronto que conduzem à criação de “novos mapas de distribuição da água” que não respondem precisamente aos objetivos enunciados na política pública. O capítulo oferece um excelente exemplo dos desafios apresentados quando se busca implementar uma política pública a partir do governo central, mas que entra em contradição com as formas socioculturais e políticas preexistentes no território no nível local.

Cristiane Fonseca Hübner examina, no capítulo que segue, o tema da privatização dos serviços de saneamento: *Privatização dos serviços de saneamento e novas formas de segregação: o caso do morro Boa Vista em Arraial do Cabo, Brasil*. O trabalho parte do conceito de justiça socioambiental para avaliar o impacto da decisão de transferir a gestão dos serviços de saneamento no município de Arraial do Cabo (Rio de Janeiro) à empresa privada Prolagos, um processo que teve lugar no marco da política neoliberal de privatizações implementada no Brasil durante a década de 1990. No início da concessão privada, o principal acionista da Prolagos era a Águas de Portugal (ADP), uma empresa pública que no período atuava como concorrente no mercado internacional das privatizações de empresas de saneamento. Entretanto, a privatização não gerou os resultados previstos pelo investidor português, e a ADP decidiu abandonar a concessão em 2006. Em 2007, a Prolagos foi transferida para um novo concessionário, Águas Guariroba Ambiental (Grupo Cibe). O estudo analisa a *performance* do operador privado, fundamentalmente em relação aos serviços prestados às populações vulneráveis, dado que um dos objetivos explícitos da concessão era ampliar a cobertura dos serviços. Verificou-se que, em termos quantitativos, a Águas Guariroba Ambiental estendeu as redes de distribuição até áreas não servidas pela empresa pública estadual Companhia Estadual de Águas e Esgotos (Cedae). Entretanto, a análise da qualidade dos serviços prestados leva a uma das principais conclusões do capítulo: o “setor privado provê serviços de menor qualidade às comunidades carentes, quando comparados às áreas de maior poder aquisitivo” e “as redes de infraestrutura, aparentemente generalizadas, e os serviços, aparentemente universalizados, mascaram novas formas de desigualdade social”.

O capítulo 7, *Redes de políticas e desenho de estratégias para superar a crise da água: os casos dos aquíferos no vale de León, Guanajuato e no vale de Aguascalientes, México*, é assinado por Alex Ricardo Caldera Ortega. O autor revisita as contradições entre projetos políticos rivais e suas implicações para as políticas públicas em relação à gestão dos aquíferos dos referidos vales, no México. Em ambos os casos, os aquíferos foram severamente afetados pela superexploração, e as disputas políticas tendem a se centrar nas medidas necessárias para o controle do uso e conservação da água. O estudo postula que existe um confronto entre dois projetos políticos e visões de gestão da água subterrânea rivais: por um lado, uma posição dominante que considera a água como um bem fundamentalmente econômico, por outro, uma posição emergente e, na prática, marginal, que considera o acesso à água como um

direito humano. O trabalho fundamenta-se na análise de redes de política pública, com o objetivo de ressaltar as relações que se estabelecem entre atores públicos e privados no contexto de determinados marcos institucionais, característicos daquelas regiões. Ortega argumenta que, em uma perspectiva histórica, o balanço indica que o poder de decisão é retido com êxito pelos atores sociais que concentram o uso da água, o que leva a questionar a capacidade do Estado para implementar políticas públicas, centradas sejam em reduzir a desigualdade no acesso, sejam em garantir uma gestão democrática do recurso.

Ana Domínguez, Marcel Achkar e Gabriela Fernández são os autores do capítulo 8, intitulado *As estratégias da sociedade contra a privatização da água: conquistas e desafios no Uruguai*. O trabalho aborda um dos casos mais discutidos na literatura recente: a luta contra a privatização da água no Uruguai. O texto ressalta o surgimento da Comissão Nacional em Defesa da Água e da Vida (CNDAV), um ator que desempenharia um papel central nos processos de luta pela defesa da água como um bem público até o término deste trabalho. A CNDAV exerceu uma função de liderança na mobilização social que conseguiu concretizar a reforma constitucional de 2004, com o apoio de 65% dos votantes, bem como a aprovação, por unanimidade, no Parlamento uruguaio, de uma lei de política nacional de água, em novembro de 2009. Os autores exploram os processos de luta que conduziram à incorporação da proibição de privatizar a água na Constituição Nacional Uruguaia, depois do êxito alcançado no plebiscito de 2004, que transformou o Uruguai no primeiro país a declarar o acesso à água como um direito constitucional fundamental, e oferecem ainda um balanço dos avanços, acertos, derrotas e desafios que o país enfrenta em relação ao exercício efetivo deste direito.

No capítulo 9, *Tarifas sociais e justiça social no acesso aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil*, Ana Lucia Britto demonstra ser possível caracterizar a situação dos serviços de saneamento no Brasil a partir de dois processos: por um lado, “a permanência das desigualdades de acesso atingindo os grupos mais vulneráveis”, e por outro, “o surgimento de novas desigualdades sociais no acesso aos serviços de saneamento, geradas tanto pelo impacto diferenciado dos custos dos serviços sobre a renda familiar quanto pela qualidade dos serviços diretamente associados às áreas mais valorizadas e privilegiadas das cidades”. A autora destaca, sobretudo, que “hoje ter as redes no seu bairro não significa para o morador de baixa renda ter acesso com qualidade aos serviços”. Isto acontece porque uma parcela expressiva da população não tem condições de pagar pelo custo dos serviços, e, portanto, fica dependente de formas irregulares de acesso à água, frequentemente clandestinas e não seguras. Embora o governo brasileiro tenha implementado políticas especificamente destinadas a resolver este problema, tais como as tarifas sociais, objeto do capítulo, a autora conclui que “as políticas de tarifas sociais existentes ainda se mostram,

na maior parte dos casos, insuficientes, tanto para garantir a universalização do acesso aos serviços de saneamento ambiental quanto para viabilizar a igualdade e a justiça social na prestação dos mesmos serviços”. A principal razão da autora para sustentar o argumento é que as “tarifas sociais, mesmo buscando garantir o direito de cidadania, não escapam à lógica da água como mercadoria”, o que constitui um dos principais desafios para o reconhecimento, na prática, do acesso à água enquanto um direito humano no Brasil.

Em seguida, *Elementos para uma avaliação crítica do Programa Brasileiro de Formação e Mobilização Social para Convivência com o Semiárido – Um Milhão de Cisternas Rurais (P1MC)* corresponde ao título do capítulo 10 do livro e integra os resultados de dois projetos de pesquisa. Escrito por Uende Aparecida Figueiredo Gomes, Priscilla Cordeiro de Miranda, João Luiz Pena, Cidival Morais de Sousa e Beatriz Susana Ovruski de Ceballos, o trabalho apresenta a evolução de um programa federal do governo brasileiro, denominado Programa Um Milhão de Cisternas Rurais (P1MC), para ofertar cisternas para a coleta da água da chuva a 1 milhão de famílias nas regiões semiáridas do país. O capítulo aponta uma série de evidências que permitem visualizar alguns dos resultados da política, particularmente em relação ao aumento do poder econômico das populações rurais e ao fomento de certo grau de autonomia e ainda aos enormes obstáculos e contradições que caracterizam a implementação de políticas de alcance massivo sobre grandes extensões territoriais. Por um lado, a pesquisa observou que, no início, o programa parece estar cumprindo seus objetivos tecnológicos e que a população em geral tem uma avaliação positiva de sua implementação. Contudo, em vista de uma série de questões preocupantes detectadas, os autores concluem ser necessário aprofundar o debate. Em particular, argumentam que “a implantação do P1MC, particularmente nas áreas estudadas, negligenciou a participação, e o modelo de transferência da tecnologia, por sua natureza unidirecional, não levou em consideração os saberes técnicos e valores locais”. Entre outros problemas, isto teria resultado em “baixa apropriação, particularmente dos cuidados relativos à qualidade da água e baixo envolvimento com os princípios do projeto e o seu espírito transformador”. Além disso, o P1MC não teria contribuído para gerar entre os beneficiários “a compreensão da água [como] bem comum e instrumento de cidadania”, porque o programa é “um benefício da assistência pública, e não uma conquista cidadã”.

Rosibel Kreimann é a autora do capítulo 11, cujo título é *CAPS: PELA água, COM a comunidade. Os comitês de água potável e esgotamento sanitário e a gestão social de um bem comum na Nicarágua*. Kreimann explora o caso específico dos Comitês de Água Potável e Esgotamento Sanitário (CAPS), uma forma de gestão comunitária da água amplamente difundida na América Central. Os CAPS, e outros sistemas similares, são frequentemente instituições locais e autônomas, e sua existência remonta em muitos casos às décadas de 1960 e 1970. Especialmente

nas áreas rurais, os CAPS têm sido instrumentos fundamentais para resolver o problema do acesso à água das populações não atendidas. O capítulo examina as relações complexas e contraditórias que se estabelecem quando os CAPS, organismos historicamente autônomos ou semiautônomos com respeito aos poderes públicos, passam a ser objeto de políticas públicas nominalmente orientadas ao seu fortalecimento e à sua consolidação como atores-chave na implementação do direito à água. Uma descoberta importante do estudo é que as políticas neoliberais implementadas na Nicarágua durante a década de 1990 tiveram o efeito de induzir nas empresas públicas de saneamento a adoção de uma visão mercantilista da oferta de serviços, contrária à sua visão como bens públicos ou como um direito dos cidadãos. Em consequência, as empresas públicas haviam “priorizado as zonas urbanas, onde a retribuição econômica pelo ‘serviço’ é mais rentável” e abandonado as áreas rurais, o que “parece ter deixado um espaço que permitiu o surgimento de formas autônomas da organização do acesso à água, como são os CAPS em nível comunitário”. Contudo, no contexto em que atuam os CAPS, encontram-se obstáculos muito importantes, uma vez que seus objetivos entram frequentemente em conflito com a política pública do Estado: os CAPS requerem a presença e o investimento público estatal, mas preservada sua autonomia de organizações comunitárias, enquanto o governo nacional “prioriza a execução de ações através de mecanismos verticais” a cargo de atores vinculados ao poder político.

O capítulo 12, *Acesso social à água e políticas públicas: o caso das Mesas Técnicas da Água na Venezuela*, é assinado por Miguel Lacabana. O autor examina o surgimento das Mesas Técnicas da Água (MTAs) na Venezuela enquanto organizações comunitárias autônomas destinadas a resolver os problemas da falta de acesso aos serviços básicos de saneamento. Segundo Lacabana, em anos recentes, as MTAs haviam “adquirido uma importância fundamental para solucionar o acesso a este serviço nos setores populares, ao mesmo tempo em que se converteram em uma instância de participação e gestão que gerou uma nova institucionalidade, com grande protagonismo destes setores”. Em particular, o surgimento das MTAs e de outras instituições de base comunitária similares promoveu o aprofundamento de formas de autonomia e construção de cidadania nos setores populares, contribuindo para sua transformação em sujeitos políticos e, em geral, para uma benéfica politização das questões sociais. Estes processos foram fortemente impulsionados a partir da nova Constituição Nacional Venezuelana adotada em 1999 e, especialmente, a partir da implementação de políticas públicas orientadas para promover a inclusão social desde 2003. Em nível nacional, contribuíram para “a revalorização dos *habitat* populares, a reconstrução positiva das identidades populares, a ruptura das fronteiras urbanas simbólicas, e o fortalecimento do papel do Estado [na] ampliação do âmbito público”. Entretanto, o capítulo alerta sobre alguns processos e mecanismos que colocam em risco a democratização inicialmente encarnada pelo desenvolvimento das MTAs. Os resultados da pesquisa levam o autor a apontar

que, apesar de seu enorme potencial transformador, em muitos casos, as MTAs transformaram-se em meros espaços administrativos e de “contenção do conflito social”, o que difere muito dos objetivos mais elevados que deram lugar ao surgimento destas organizações. Entre outros obstáculos, destacam-se o excesso de controle vertical sobre os movimentos populares, a “burocratização da participação”, e a persistência de velhas e novas formas de clientelismo, que ameaçam retroceder muitos dos avanços obtidos em relação à “autonomia, à democracia participativa e protagonista, e aos avanços obtidos com a organização comunitária”.

Fecha a coletânea o capítulo 13, elaborado por Josiane Queiroz, Léo Heller, e Andréa Zhouri, intitulado *Apropriação das águas no Circuito das Águas Minerais do Sul de Minas Gerais, Brasil: mercantilização e mobilização social*. Apresenta-se ali uma análise sintética dos principais achados e conclusões de um estudo sobre a produção e circulação mercantil da água envasada por parte de uma subsidiária da Companhia de Saneamento do Estado de Minas Gerais (Copasa). Os autores abordam o tema como exemplo de um confronto com várias facetas: em primeiro lugar, entre a “racionalidade ambiental” e a “racionalidade econômica capitalista”; em segundo lugar, a contradição que representa o tratamento da água envasada como uma mercadoria por parte de uma empresa pública de fornecimento de água por meio de sistemas coletivos; e em terceiro lugar, pela inconsistência e duplicidade dos argumentos da empresa pública, que alega prover “uma das mais seguras águas do Brasil por meio de sistema público e canalizado” e, ao mesmo tempo, lança no mercado um produto como a água engarrafada, que supostamente teria qualidades superiores e está dirigida a um tipo de consumidor diferenciado, de *status* social mais elevado. Esta última estratégia gerou uma crescente desconfiança entre a população sobre a qualidade da água canalizada distribuída pela empresa pública.

Os treze trabalhos que compõem este livro foram originalmente apresentados na Conferência Internacional da Rede WATERLAT, em São Paulo, Brasil, em outubro de 2010. Esta publicação é resultado de uma seleção realizada pelos editores com base em mais de cem artigos apresentados na conferência. Nesta seleção foram levados em consideração a temática abordada, o grau de originalidade e a qualidade teórico-metodológica dos trabalhos. Apresenta-se aqui tal seleção ao leitor, na expectativa de que seu conteúdo possa contribuir para as tarefas de pesquisa, ensino, *advocacy* e atuação em relação ao tema de que se ocupa a obra: a democratização substantiva do acesso e da gestão da água na América Latina.

REFERÊNCIAS

CASTRO, J. E.; HELLER, L.; MORAIS, M. P. (Eds.). La lucha por el derecho al agua y las políticas públicas en América Latina. **Agua y territorio**, Jaén, n. 2, jul./dic. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/yfKdak>>.

CASTRO, J. E.; LACABANA, M. (Eds.). Agua y desarrollo en América Latina: por una democracia sustantiva en la gestión del agua y sus servicios. **Cuadernos del Cendes**, Caracas, v. 22, n. 59, 2005.

CASTRO, J. E.; SIMÓN RUIZ, I. (Eds.). Agua y desigualdad en América Latina. **Anuario de Estudios Americanos**, v. 66, n. 2, Sevilla, 2009.

OPS – ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD. **Agua y saneamiento**: evidencias para políticas públicas con enfoque en derechos humanos y resultados en salud pública. Washington: OPS, 2011.

UN – UNITED NATIONS. **The human right to water and sanitation**. Resolution A/RES/64/292. New York: UN, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/Lu2wyD>>.