

O ACESSO UNIVERSAL À ÁGUA É UMA QUESTÃO DE DEMOCRACIA¹

José Esteban Castro²

O 6º objetivo de desenvolvimento sustentável (ODS 6) diz respeito a “garantir a disponibilidade e o manejo sustentável da água e do esgotamento sanitário para todos”.³ Este objetivo está em consonância com a noção de que o acesso à água é um direito humano, conforme foi aprovado em resoluções da Assembleia-Geral (UN, 2010a) e do Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU) (UN, 2010b) no ano de 2010. Garantir que o acesso à água e ao esgoto seja fornecido para todos os cidadãos não é apenas uma questão da acessibilidade técnica, mas diz respeito à política democrática. No entanto, se este é um objetivo a ser efetivamente alcançado, especialmente no mundo em desenvolvimento, precisamos examinar criticamente as tendências internacionais dominantes que tratam a água como uma mercadoria, pois isto é um dos principais obstáculos para o alcance do ODS 6.

O relatório das Nações Unidas sobre os progressos realizados para o alcance dos objetivos de desenvolvimento do milênio (ODMs) para o ano de 2014 mostra que, apesar dos avanços consideráveis, o acesso aos serviços de água e esgotamento sanitário continua a ser uma grande preocupação. Embora o relatório comemore nominalmente ter atingido a meta de reduzir pela metade a proporção da população mundial que não tem acesso a fontes “melhoradas” de água,⁴ ele prevê que 45 países não vão atingir a meta. Além disso, o relatório reconhece que mesmo as pessoas com fontes de água melhoradas “não necessariamente têm água segura”⁵ (UN, 2014). Em suma, se considerarmos a qualidade e a segurança da água, estamos ainda muito longe de atingir a meta dos ODMs para a água.

1. Versão ampliada e traduzida de texto publicado originalmente no *blog* da Universidade de Newcastle, disponível em: <<https://goo.gl/DJKgZm>>. Traduzido do original em inglês e editado por Maria da Piedade Morais, técnica de planejamento e pesquisa do Ipea.

2. Professor de sociologia na Escola de Geografia, Política e Sociologia da Universidade de Newcastle, Reino Unido. Coordenador da rede de pesquisa internacional Waterlat – Gobacit (<www.waterlat.org>) dedicada à pesquisa, ao ensino e à ação prática em relação à política e gestão da água. *E-mail*: <esteban.castro@ncl.ac.uk>.

3. Ver box A.1, no anexo deste ensaio, para visualização dos ODS.

4. A proporção da população mundial com acesso a uma fonte de água melhorada aumentou de 76% para 89%, entre 1990 e 2012, superando a meta dos ODMs para 2015, que foi alcançada em 2010. Regiões do globo como a África Subsaariana, a Oceania e o Cáucaso e a Ásia Central não conseguiram alcançar a meta (UN, 2014). Ver gráfico A.1, no anexo deste ensaio.

5. “*Many improved facilities are microbiologically contaminated. Furthermore, water is not easily accessible to many households, especially in sub-Saharan Africa. Many people, usually women or young girls, often need to join long queues or walk long distances to get to an improved water source*” (UN, 2014, p. 44).

A situação é ainda mais complicada em relação aos serviços de esgotamento sanitário. O relatório de progresso dos ODMs confirma que 1 bilhão de pessoas no mundo ainda praticam defecação a céu aberto,⁶ como mostra o gráfico A.2, no anexo deste ensaio, e que estamos muito longe de cumprir a meta dos ODMs de reduzir para metade a população mundial sem esgoto sanitário adequado até 2015 (UN, 2014). Devemos lembrar que os ODMs visam tão somente reduzir pela metade a proporção da população mundial sem acesso a estes serviços essenciais. Um número muito grande de seres humanos continuará a sofrer de doenças evitáveis e morte prematura mesmo se os ODMs foram alcançados. Isto significa, de acordo com números oficiais, provavelmente demasiado otimistas, que 0,75 bilhão de pessoas ainda não têm acesso adequado à água,⁷ mesmo com o alcance dos ODMs globalmente, e 1,73 bilhão de pessoas ainda não terão acesso a nenhum tipo de esgotamento sanitário, mesmo depois de 2015, ano estabelecido para o cumprimento dos ODMs⁸ (*op. cit.*).

Nos últimos anos, a água foi declarada a “próxima mercadoria” (Castro, 2013) por *experts* financeiros em todo o mundo e um processo massivo de apropriação da água (e da terra) está ocorrendo neste momento na África, na Ásia, na América Latina, inclusive na Europa (Mehta, Veldwisch e Franco, 2012). Isto inclui diferentes formas de mercantilização, incluindo a privatização dos recursos hídricos e dos serviços relacionados à água. A privatização da água é um exemplo do processo mais amplo de mercantilização da vida em geral, transformando os bens naturais em propriedade privada comercializável.

Nas áreas urbanas, a expressão mais visível da mercantilização da água é a ascensão da sua indústria de engarrafamento, sendo que a água engarrafada foi chamado por alguns de mercadoria “final”. Já temos excelentes exemplos de como lidar com esta última ameaça, como foi mostrado pela proibição do uso de garrafas de água de plástico em favor da água fornecida pela rede pública em prédios públicos, conforme foi adotado pelos governos de cidades líderes mundiais, como São Francisco e Nova Iorque. Da mesma forma, muitas cidades mundiais, incluindo Atlanta, Berlim, Jacarta e Paris, entre muitas outras, estão cancelando a privatização dos serviços de água e esgoto e devolvendo estes serviços para o setor público (Kishimoto, Lobina e Petitjean, 2015). Estes exemplos de desmercantilização da água estão abrindo um caminho para o futuro.

Se quisermos alcançar a disponibilidade e a sustentabilidade de água potável e esgotamento sanitário para todos, como declarou o ODS 6, teremos de garantir o acesso à água potável e ao esgotamento adequado até mesmo para a grande parcela da população mundial que não pode arcar com o custo total desses serviços. Os países que conseguiram fornecer acesso universal a tais serviços, como grande parte da Europa Ocidental ou os Estados Unidos,

6. O relatório reconhece o elevado risco à saúde da defecação a céu aberto, que afeta sobretudo as comunidades pobres e vulneráveis, sendo mais prevalente em regiões do globo como a Ásia Ocidental, a Oceania e a África Subsaariana e em países de renda média, como a Índia e a Nigéria (UN, 2014).

7. Dos 748 milhões de pessoas que não tinham acesso a fontes de água seguras para beber em 2012, 173 milhões obtinham a água diretamente de rios, córregos ou lagos e os restantes de poços ou nascentes não protegidas.

8. O próprio relatório da ONU alerta para as elevadas desigualdades urbano-rurais e as diferenças no acesso a serviços de água e esgoto adequados entre ricos e pobres e grupos minoritários: “*lack of improved water and sanitation facilities is predominantly a rural and poverty-related phenomenon. Seven out of ten people without access to improved sanitation facilities live in rural areas. The rich in urban areas are more likely to have piped water on the premises, or toilets connected to a sewer system, whereas the poor often use communal sources or need to buy their water from vendors, share public facilities or rely on pit latrines. In addition to rural-urban and wealth related disparities, household surveys have shown much lower coverage within countries for some areas, minorities and other disadvantaged groups*” (UN, 2014, p. 45).

alcançaram este feito durante o século XX, porque aceitaram que estes serviços não são uma mercadoria, mas um bem público que deve estar universalmente disponível para todos. Essa lição histórica precisa ser levada seriamente em conta se estamos verdadeiramente empenhados em alcançar o objetivo 6 dos ODS. Os indicadores a serem adotados para medir o progresso em relação ao objetivo 6, atualmente em discussão, devem contemplar fatores econômicos, políticos e sociais relevantes que têm impacto sobre o acesso aos serviços de água e esgotamento sanitário.

Para tornar os serviços essenciais de água acessíveis a todos, o confronto principal é entre os projetos sociais excludentes e inclusivos. O primeiro produz desigualdades e injustiça social, ao tratar a água como uma mercadoria que deve estar disponível apenas para aqueles que podem pagar o seu preço de mercado. Os projetos sociais inclusivos estão fundamentados nos princípios da igualdade e na democracia material e substantiva, e concebem o acesso a estes serviços como sendo um bem público que deve ser garantido pelo Estado. Os confrontos entre esses projetos sociais divergentes podem ser exemplificados pelo debate sobre o direito humano à água. Este debate centrou-se sobre o acesso a pequenas quantidades de água de que os seres humanos precisam para ter uma vida digna, estimadas pela Organização Mundial da Saúde (OMS) em aproximadamente 50 e 100 litros por pessoa por dia para as necessidades domésticas.

Durante muitos anos um grande número de países envolvidos nesse debate rejeitou a possibilidade de sancionar o acesso à água como um direito humano, com argumentos muito divergentes. Finalmente, em julho de 2010, 122 países votaram a favor da resolução da ONU e sancionaram o direito humano à água, mas 41 países abstiveram-se de votar, enquanto 29 estavam ausentes⁹ (Amnesty International e Wash United, 2014). A sociedade global, ou pelo menos os governos representando seu povo, não estão de acordo sobre algo tão básico como a garantia de uma quantidade essencial de água potável a todo ser humano no planeta como um direito, apenas por ser humano. É um claro exemplo do dilema social, político e ético que enfrentamos.

Implementar o direito humano à água em todos os países deve ser uma meta para o ODS 6. No entanto, a meta deve ser especificada com indicadores relevantes. Os países deveriam criar mecanismos legais e políticos para evitar a mercantilização dos recursos e serviços relacionados à água. Se os países continuarem a permitir o controle dos recursos hídricos e dos serviços relacionados à água por empresas privadas e indivíduos endinheirados, o direito humano à água não será mais do que uma ideia romântica jamais posta em prática.

A implementação do direito humano à água também requer enfrentar a crise da água no mundo, particularmente a poluição dos corpos d'água e os processos antrópicos de desertificação e dessecação, que são enormes tarefas que muitos governos do mundo em desenvolvimento, incluindo aqueles que já estão comprometidos com a garantia do direito humano à água, irão achar extremamente difíceis, devido a restrições financeiras, à falta de recursos humanos etc. Os indicadores para o ODS 6 devem levar em conta a necessidade de corresponsabilidade internacional nessa matéria.

Uma grande parte da população mundial continua a não ter acesso adequado à água potável e ao esgotamento sanitário, o que é o resultado de injustiça social e desigualdades estruturais. As decisões sobre as políticas relacionadas aos serviços de água e esgotamento sanitário em

9. Todos os países latino-americanos votaram a favor e o Brasil teve papel ativo na aprovação da proposta de inclusão do direito humano à água.

todo o mundo, incluindo a Europa, têm quase sempre sido implementadas na ausência de debate público democrático. As políticas e a gestão dos recursos hídricos raramente são transparentes para os cidadãos; são, em grande parte, *unaccountable*, e tendem a ser abertamente autoritárias e de cima para baixo. Atualmente não há mecanismos eficazes que permitam aos cidadãos comuns exercer um controle democrático sobre essas atividades. Ao decidir sobre os indicadores para o ODS 6, existem dois aspectos principais para promover o processo de democratização em relação à água:

- democratização do acesso à água potável e ao esgotamento sanitário destinada a promover a prática democrática substantiva no setor da água, com base no princípio da igualdade;
- políticas para fazer as atividades do governo e a gestão dos serviços de água e esgoto sujeitas ao escrutínio e controle cidadão.

Resumo dos pontos de ação para alcançar o ODS 6:

- *reconhecer que as causas do fracasso em garantir o acesso adequado à água e ao esgotamento sanitário para todos são multidimensionais*, envolvendo processos naturais, sociais e individuais e fatores que exigem soluções sistêmicas baseadas em *expertise* interdisciplinar e colaboração intersetorial na formulação e implementação de políticas;
- *o setor da água deve estar sujeito a controle democrático que democratiza a política e a gestão da água*, o que exige a criação de mecanismos legais e administrativos eficazes para o envolvimento dos cidadãos de forma significativa;
- *os governos, as instituições financeiras internacionais, as agências multilaterais e outros atores relevantes devem abandonar o seu apoio à mercantilização e à privatização da água*. As políticas de mercantilização da água que prevaleceram durante as últimas três décadas não conseguiram contribuir para o alcance dos ODMs, e criaram conflitos sociais generalizados;
- *apoiar o desenvolvimento de parcerias público-público e público-comunidade para tornar o acesso universal à água e ao esgotamento sanitário um bem público e um direito humano na prática*.¹⁰ Reconstruir as capacidades de planejamento e formulação de políticas do setor público em todos os níveis de governo, com destaque para as autoridades locais.

Apesar dos avanços significativos no sentido de alcançar os ODMs sobre a redução pela metade do *deficit* de cobertura de serviços de água e esgoto, ainda há um enorme *gap* para atingir a meta de acesso universal a esses serviços. A Declaração do Direito Humano à Água pela ONU em 2010 oferece uma oportunidade para repensar e reconfigurar as prioridades e os mecanismos a serem adotados nas estratégias de desenvolvimento pós-2015. No entanto, o processo conducente a esta declaração também contém uma advertência: dezenas de países não apoiaram a noção de que há um direito humano universal a ter acesso à água e ao esgotamento sanitário essenciais, bem como a razão para muitos é que eles consideram que estes serviços devem ser mercantilizados, não tratados como direitos ou como bens públicos. Alcançar o acesso universal aos serviços essenciais de água e esgoto é um projeto político inclusivo, que, por definição, não pode ser alcançado por meio de políticas excludentes, tais como a mercantilização da água e dos serviços relacionados a ela. É necessário planejamento de longo prazo, não apenas construir as infraestruturas necessárias e ampliar a cobertura, mas também para tornar os sistemas sustentáveis ao longo do tempo e os serviços disponíveis para todos, independentemente da sua capacidade de pagamento. As políticas públicas necessárias para alcançar a universalização dos serviços essenciais devem ser fundamentadas no princípio da igualdade, e devem subordinar a eficiência econômica e o lucro privado aos objetivos mais elevados de distribuição democrática da riqueza e do bem-estar da população.

10. Para exemplos na América Latina, ver Castro, Heller e Morais (2015).

ANEXO A

BOX A.1

Os ODS

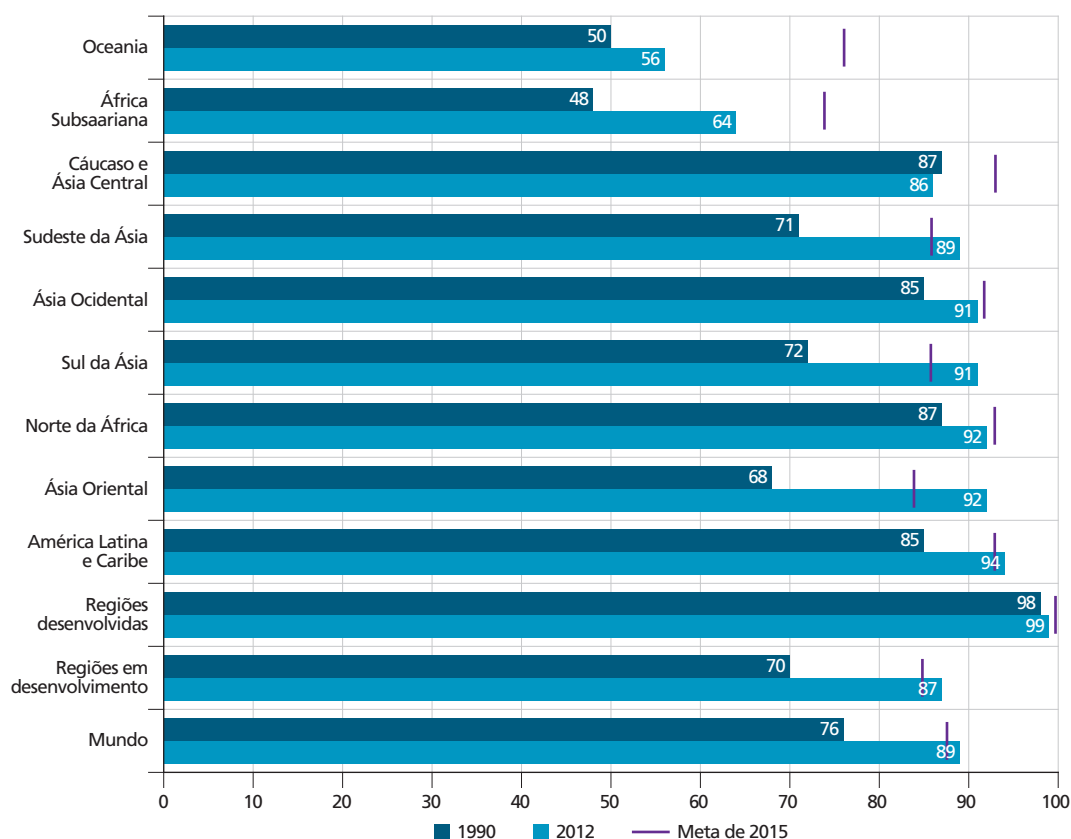
- Objetivo 1. Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares.
- Objetivo 2. Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável.
- Objetivo 3. Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades.
- Objetivo 4. Assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos.
- Objetivo 5. Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas.
- Objetivo 6. Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e o saneamento para todos.
- 6.1. Até 2030, alcançar o acesso universal e equitativo à água potável e segura para todos.
- 6.2. Até 2030, alcançar o acesso a saneamento e higiene adequados e equitativos para todos, e acabar com a defecação a céu aberto, com especial atenção para as necessidades das mulheres e meninas e daqueles em situação de vulnerabilidade.
- 6.3. Até 2030, melhorar a qualidade da água, reduzindo a poluição, eliminando despejo e minimizando a liberação de produtos químicos e materiais perigosos, reduzindo à metade a proporção de águas residuais não tratadas e aumentando substancialmente a reciclagem e reutilização segura globalmente.
- 6.4. Até 2030, aumentar substancialmente a eficiência do uso da água em todos os setores e assegurar retiradas sustentáveis e o abastecimento de água doce para enfrentar a escassez de água e reduzir substancialmente o número de pessoas que sofrem com a escassez de água.
- 6.5. Até 2030, implementar a gestão integrada dos recursos hídricos em todos os níveis, inclusive via cooperação transfronteiriça, conforme apropriado.
- 6.6. Até 2020, proteger e restaurar ecossistemas relacionados com a água, incluindo montanhas, florestas, zonas úmidas, rios, aquíferos e lagos.
- 6.a. Até 2030, ampliar a cooperação internacional e o apoio à capacitação para os países em desenvolvimento em atividades e programas relacionados à água e ao saneamento, incluindo a coleta de água, a dessalinização, a eficiência no uso da água, o tratamento de afluentes, a reciclagem e as tecnologias de reúso.
- Objetivo 7. Assegurar a todos o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia.
- Objetivo 8. Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos.
- Objetivo 9. Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação.
- Objetivo 10. Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles.
- Objetivo 11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.
- Objetivo 12. Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis.
- Objetivo 13. Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e os seus impactos.
- Objetivo 14. Conservar e usar sustentavelmente os oceanos, os mares e os recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável.
- Objetivo 15. Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade.
- Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.
- Objetivo 17. Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), disponível em: <<http://goo.gl/R93Aur>>.

GRÁFICO A.1

Proporção da população utilizando uma fonte de água potável (1990 a 2012)

(Em %)

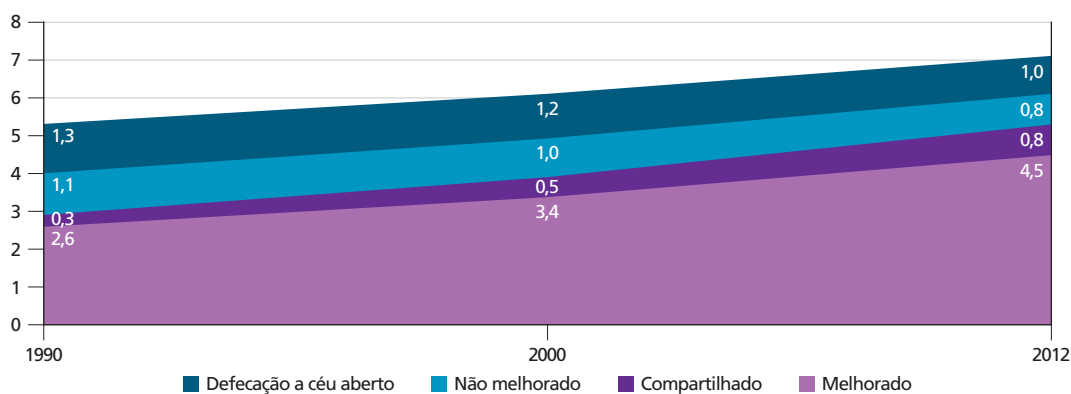


Fonte: Relatório das Nações Unidas para o Alcance dos ODMs (UN, 2014).

GRÁFICO A.2

População por tipo de esgotamento sanitário (2000 e 2012)

(Em bilhões)



Fonte: Relatório das Nações Unidas para o Alcance dos ODMs (UN, 2014).

REFERÊNCIAS

AMNESTY INTERNATIONAL; WASH UNITED. **Recognition of the human rights to water and sanitation by UN Member States at the international level:** an overview of resolutions and declarations that recognise the human rights to water and sanitation. Nairobi; Berlin: Amnesty International; Wash United, 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/SqPSVH>>.

CASTRO, J. E. Water is not (yet) a commodity: commodification and rationalization revisited. **Human Figurations**, v. 2, issue 1, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/44XTGs>>.

CASTRO, J. E.; HELLER, L.; MORAIS, M. P. (Orgs.). **O direito à água como política pública na América Latina:** uma exploração teórica e empírica. Brasília: Ipea, 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/nrYtTV>>.

KISHIMOTO, S.; LOBINA, E.; PETITJEAN, O. (Eds.). **Our public water future:** the global experience with remunicipalisation. Amsterdam et al.: TNI *et al.*, 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/SjhORL>>.

MEHTA, L.; VELDWISCH, G. J.; FRANCO, J. (Eds.). Special issue: water grabbing? Focus on the (re)appropriation of finite water resources. **Water Alternatives**, v. 5, issue 2, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/Cgsw8R>>.

UN – UNITED NATIONS. General Assembly. **Resolution adopted by the General Assembly on 28 July 2010:** 64/292 – the human right to water and sanitation. New York: UN, 2010a. Disponível em: <<http://goo.gl/U9ddxY>>.

_____. _____. **Resolution adopted by the Human Rights Council:** 15/9 – human rights and access to safe drinking water and sanitation. New York: UN, 2010b. Disponível em: <<http://goo.gl/8QeeMb>>.

_____. **The Millennium Development Goals Report 2014.** New York: UN, 2014. p. 44-45.

