

## A IDEOLOGIA DA ÁGUA: CONSIDERAÇÕES SOBRE PRÉ-NOÇÕES EM VOGA NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS<sup>1</sup>

**Maria Lúcia Navarro Lins Brzezinski**  
**marialuci@gmail.com**

**Resumo:** A partir das ferramentas da sociologia de Pierre Bourdieu, o trabalho analisa o conteúdo da ideologia da água vigente a partir da última década do século XX. São estudados: o relatório trienal produzido pela UNESCO, *World Water Development Report*; a declaração final do 6º Fórum mundial da água; a declaração final da Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável (Rio + 20), entre outros documentos, por meio dos quais é possível identificar as pré-noções que engendram a ideologia da água (escassez, crise, governança, direito à água) e o papel que desempenham no mundo pós-ultraliberalismo. A ideologia da água galvaniza os interesses de determinadas grupos sociais, ao mesmo tempo em que encobre as causas da crise e as opções políticas que a determinam.

**Palavras-chave:** Água; Governança; Direito à água.

**Resúmen:** A partir de las herramientas de la sociología de Pierre Bordieu, este trabajo analiza el contenido de la ideología del agua vigente a partir de la última década del siglo XX: Son estudiados: el informe trienal producido por la UNESCO, *World Water Development Report*; la declaración final del 6º Foro mundial del agua; la Declaración Dinal de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (Rio+20), entre otros documentos, através de los cuales es posible identificar las nociones previas que engendran la ideología del agua (escasez, crisis, gobernabilidad, derecho y agua) y el papiel que desempeña en el mundo post ultraliberalismo. La ideología del agua galvaniza los intereses de determinados grupos sociales, y al mismo tiempo que encubre las causas de la crisis y las opciones políticas que las determinan.

**Palabras Clave:** Agua; Gobernabilidad; Derecho al agua.

### 1. Introdução

O presente trabalho objetiva analisar criticamente as pré-noções sobre a substância água doce, em voga nas relações internacionais desde 1990. A partir desta data, a “crise da água”, as “guerras pela água”, a noção de “escassez” e de “direito à água” se tornaram ideias recorrentes nos estudos, relatórios e recomendações produzidos por organizações internacionais e organizações não governamentais de atuação em diversas partes do globo.

---

<sup>1</sup> Trabajo preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015.

<sup>2</sup> *UN-Water* é o mecanismo responsável pela coordenação das ações dos diversos organismos especializados e

A noção de escassez, afirmada de forma geral e abstrata, possibilitou a ocultação das opções políticas e econômicas de apropriação, de utilização dos recursos hídricos e de hierarquização desses usos, excluindo a possibilidade de reflexão sobre as verdadeiras causas da chamada “crise de água”. No contexto de “grande demanda e pouca oferta” de água, desenvolveu-se uma série de propostas globalizantes, pró-mercado, consubstanciadas essencialmente na atribuição de valor econômico à água, dogma que se pretende a solução ideal para racionalizar os usos que da água se fazem. Não se nega que objetivamente existam situações em que não há disponibilidade de água para a população na quantidade e qualidade necessária; mas as razões concretas determinantes de tais situações restam ocultadas pela noção abstrata da escassez.

Estruturou-se, desta forma, o fenômeno da mercantilização da água e a necessidade geral de instauração de uma “governança”, receita que costuma abranger como ingredientes: a capacitação das pessoas e das instituições; a adoção de um sistema de *full cost*; a gestão integrada com a participação de *stakeholders* e, principalmente, o afastamento do Estado da função de prestador de serviços públicos para reduzi-lo ao papel de ente regulador e provedor da segurança jurídica necessária ao capital privado. A água era então a última fronteira do ultraliberalismo. Passou a ser necessário encolher a figura do Estado que, na expressão de Pierre Bourdieu (1998), representa o “repositório de todos os valores universais associados com a ideia do reino do público” (BOURDIEU, 1998).

Para os cidadãos, nesta ordem de raciocínio, resta a possibilidade de se tornarem consumidores, condição indispensável para gozar do direito humano à água. Este tem figurado com frequência em declarações de atas de reuniões de organizações internacionais, geralmente com um conteúdo vago o suficiente para destituir os seus sujeitos da possibilidade de exercício efetivo. Além disso, representa uma solução individual – mais um *direito a* alguma coisa – em face de um problema criado socialmente e que se impõe como realidade objetiva.

As palavras escassez, crise, governança, são normalmente empregadas como se correspondessem a conceitos bem definidos, mas são “representações esquemáticas e sumárias, que são formuladas pela prática e para ela” e que tiram a sua evidência e autoridade das funções sociais que desempenham. Em suma, são pré-noções, conforme as conceituou Pierre Bourdieu (2007, p. 24). Segundo Émile Durkheim, as pré-noções são imanências, como que baseadas em postulados lógicos inquestionáveis, que funcionam “como um véu que se interpõe entre as coisas e nós e que as encobre tanto mais quanto mais transparente julgamos esse véu” (2007, p. 17). É preciso combater as pré-noções, contrariando as evidências que limitam a reflexão e a pesquisa.

Entende-se que, no seu conjunto, as pré-noções constituem a ideologia da economia ultraliberal aplicada à água doce. O termo ideologia é adotado como o sistema de representações falsas, em relação às realidades objetivas, mas que têm o importante papel de galvanizar os objetivos de determinado grupo social com valor universal.

Segundo Pierre Bourdieu (2005, p. 48), a dominação exercida pela ideologia retira sua força justamente do fato de que é ignorada enquanto dominação: “ideologia não aparece e não se assume enquanto tal e é deste desconhecimento que lhe vem a sua eficácia simbólica”. Esta ideologia da água serve para travestir os objetivos de determinados grupos sociais unicamente preocupados com a expansão das possibilidades de realização de seus interesses, em definições do mundo social válidas universalmente, mascarando o sistema de relações objetivas do qual decorrem.

O referencial metodológico do trabalho é a sociologia de Pierre Bourdieu e, em especial, a ferramenta teórica da violência simbólica – como um conjunto de meios não materiais de coerção que se exerce enquanto se desconhece sua arbitrariedade e com a adesão das vítimas.

## **2. As pré-noções sobre água nas Relações Internacionais**

A cada três anos, o *World Water Assessment Program – WWAP* (programa da UNESCO sobre água) edita um relatório chamado de *World Water Development Report – WWDR*. A última edição, de 2012, concluiu:

A crescente demanda por água de diversos setores sociais e econômicos e os potencialmente irreversíveis impactos sobre o ecossistema de demandas não regulamentadas, exigem fortes instituições de governança de água que facilitem a discussão e decisões sobre os objetivos da sociedade, e a alocação dos recursos hídricos em setores para alcançar tais objetivos. Igualmente, a regulação da governança da água nos níveis local, nacional e regional deve ser complementada por processos de governança global, estruturas e instituições que podem lidar de forma adequada com a dimensão global dos benefícios dos recursos hídricos, além da bacia. Há muito tempo a água deixou de ser somente uma questão local. Não somente pelo fato de que muitas bacias hidrográficas e aquíferos transcendem as fronteiras nacionais, a água globalizou-se por meio do comércio internacional de produtos dependentes de água e pelos acordos de proteção de investimento internacional, bem como por meio dos impactos das mudanças climáticas sobre o ciclo hidrológico, que potencialmente terão efeitos devastadores em determinados locais. Em um mundo de crescente incerteza quanto à demanda por recursos hídricos limitados, o uso global de água também terá que ser considerado através da lente da equidade. Os ganhos de eficiência e produtividade por si só não podem alterar os padrões globais de oferta desigual de recursos, de consumo ou de acesso aos benefícios. Lidar com essas dimensões inter-setoriais e globais de água exige que todos os países tenham um interesse nos fóruns globais, idealizados para atender e criar

soluções para os desafios iminentes. A comunidade de água, e gestores de recursos hídricos, em particular, têm a responsabilidade de informar o processo. A implementação dos resultados de acordos sobre políticas globais continuará a ser um imperativo nacional, mas a definição dos padrões de regulação exige um alargamento dos horizontes sectoriais e espaciais de todos aqueles que têm interesse na gestão da água. Acordos de políticas globais feitos com os processos locais e nacionais, refletindo a economia política e as capacidades institucionais dos países, vão garantir a eficácia geral dessas políticas em níveis nacionais e subnacionais (UNESCO; WWAP, 2012, p. 39-40).

As conclusões deste relatório oferece um resumo bem concatenado das pré-noções em voga nas relações internacionais.

Não se duvida da relevância da atuação das instituições que fazem parte do conjunto *UN-Water*<sup>2</sup>, nem dos efeitos benéficos que a divulgação deste e de outros documentos podem ter (como efetivamente informar as pessoas e incluir o tema nas agendas de debate). Mas, por outro lado, estes informes servem para a construção social de uma situação de “crise”, cujas causas permanecem obscuras.

É ressaltado o fato de que a água é distribuída de “forma aleatória no tempo e no espaço” ou “de forma desigual no planeta” (UNESCO, WWAP, 2012, p. 29), ou seja, não são as pessoas que estão distribuídas de forma voluntariamente equivocada ou desigual (CAUBET, 2006, p. 47-48). Além disso, há grandes incertezas acerca do montante de água necessário para satisfazer a demanda por comida, energia e outros usos humanos, e para manter os ecossistemas. Estas incertezas são agravadas pelo impacto das mudanças climáticas na disponibilidade de recursos hídricos (UNESCO, WWAP, 2012, p. 4).

Neste e em outros documentos, a água é conceituada, inicialmente, como um “recurso essencial”, com várias funções. A qualidade de “recurso” decorre não da água em si, que ocorre na natureza e não é processada ou sintetizada em laboratório, mas da relação que os seres humanos com ela mantém, atribuindo à substância valores correspondentes aos variados usos que dela se faz (RIBEIRO; SANT’ANNA, 2014, p. 577).

---

<sup>2</sup> *UN-Water* é o mecanismo responsável pela coordenação das ações dos diversos organismos especializados e programas da ONU que lidam como o tema recursos hídricos e saneamento, sob este arranjo estão agrupados: *The World Water Assessment Programme* (WWAP); *The World Health Organization* (WHO) and *United Nations Children’s Fund* (UNICEF) *Joint Monitoring Programme on Water Supply and Sanitation* (JMP); *UN-Water Decade Programme on Capacity Development* (UNW-DPC); e *The UN-Water Decade Programme on Advocacy and Communication* (UNW-DPAC). Além do WWDR, pode-se citar outros documentos relevantes: os relatórios *Global Environment Outlook: environment for development* do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente - PNUMA; *o Water for life: making it happen* (2005), da Organização Mundial da Saúde –OMS e do UNICEF; e os diversos documentos produzidos pelo Banco Mundial, tais como: *Water resources management* (1994); *Institutional framework for successful water markets* (1999); *Water pricing experiences: an international perspective* (1997); *The Political economy of water pricing reforms* (2000); *Water resources sector strategy: strategic directions for World Bank Engagement* (2004); e *Strategic environmental assessment and water governance* (2009).

O grande desafio para a governança do século XXI é o de colocar a água no centro das tomadas de decisão em todos os níveis: horizontalmente, através de departamentos e setores, e verticalmente, nas escalas local, nacional, regional e global (UNESCO, WWAP, 2012, p. 23). Para se enfrentar este desafio é preciso cumprir dois requisitos, isto é, inculcar nas pessoas dois blocos de ideias.

O primeiro deles compreende a multiplicidade dos usos da água:

Primeiramente, é preciso entender que a água é um recurso natural de que dependem todas as atividades sociais e econômicas e o funcionamento dos ecossistemas. Ele permeia e afeta mais aspectos da vida do que se pode facilmente categorizar. É uma comodidade básica da vida e indispensável para outras necessidades: como insumo para a agricultura de alimentos, fibras, alimentos e biocombustíveis; para produção de energia; e para processos industriais e de fabricação de vários produtos. A água também tem aspectos comercializáveis - tanto diretamente, por exemplo, através de canos e garrafas, em petroleiros e navios, e indiretamente ou "virtualmente" por meio de produtos. Em muitos contextos, é entendida como uma mercadoria, embora com muitas características de um bem público. Compreender os múltiplos aspectos e funções da água é crucial para governá-la de forma eficaz (UNESCO; WWAP, 2012, p. 23).

Sugere-se que existe um modelo ideal de gestão de água, no qual todos os atores terão voz e voto e, com a devida informação, todos os interesses serão atendidos, pois são naturalmente compatíveis. Pretende-se que os diversos atores sociais não estão em competição pela apropriação da água, de forma a estabelecer os seus usos como os prioritários; pelo contrário, têm todos as mesmas condições para atingir o consenso ideal que vai atender todos os interesses. Segundo a ideologia em voga nas relações internacionais, a água é caracterizada pelo fato de que dela todos se beneficiam, mas poucos entendem o porquê, e um número menor ainda efetivamente gerencia a água (UNESCO, WWAP, 2012, p. 6).

O segundo requisito para se atingir a governança ideal, segundo o último WWDR, é o reconhecimento de que a água não é uma questão somente local, nacional ou regional, que possa ser governada só em algum destes níveis: as interdependências globais são entrelaçadas pela água e as decisões relacionadas aos usos da água nos níveis local, nacional, de bacia ou regional geralmente não podem ser isoladas de impulsos globais, tendências e incertezas (UNESCO, WWAP, 2012, p. 23). Há ênfase na relevância de elementos do plano "global":

Algumas dinâmicas e impulsos globais, como as mudanças climáticas e os padrões do comércio mundial ou os regimes de investimentos estrangeiros, não podem ser tratados apenas em níveis local, nacional ou regional. O reconhecimento destas dimensões globais no nível do país pode influenciar os tipos de arranjos institucionais necessários no nível internacional para

resolver desafios relacionados com a água que demandem uma resposta internacional (UNESCO; WWAP, 2012, p. 23).

O “local” é reduzido ao lugar onde deve ser assimilado o discurso econômico dominante, o discurso globalizante (ACSELRAD, 2006, p. 14). Não se deve questionar os “padrões de comércio mundial ou os regimes de investimentos estrangeiros”, deve-se somente adaptar-se às exigências da nova ordem globalizada. O nacional e o local são os planos em que eventuais efeitos deletérios desta nova ordem devem ser minimizados ou gerenciados.

O relatório sugere que em áreas onde os recursos hídricos são limitados, alguns ajustes (*trade-offs*) são necessários para se conseguir distribuir água entre os diferentes usos. Estas escolhas são difíceis e estão no “coração do gerenciamento de água”. Em muitas partes do mundo as pressões sobre os recursos hídricos – decorrentes, principalmente, do aumento populacional, do crescimento econômico, do aumento da demanda por alimentação e energia, e das variações do clima - estão produzindo escassez de água para satisfação de todas as necessidades. As escolhas são necessárias para dividir, alocar e realocar a água (cada vez mais escassa) entre diferentes setores e diferentes grupos em cada setor (UNESCO; WWAP, 2012, p. 13).

Neste contexto, conseguir financiamento está cada vez mais difícil:

A obtenção de financiamento para a água tornou-se mais difícil em razão da situação financeira mundial desde 2007. Este, bem como os problemas típicos de determinadas regiões, notadamente na América Latina, têm desencorajado o interesse privado em projetos de infraestrutura de água, e tem perturbado parceiros nas já existentes parcerias público-privadas (PPP). O clima financeiro afetou tanto a oferta de capital de risco e os empréstimos para financiar acordos de concessão, como a liquidez tornou-se escassa, e os problemas dos bancos internacionais tiveram repercussões sobre os bancos locais. Muitos negócios inovadores, desenvolvidos com assistência técnica e de partilha de riscos das agências doadoras, estão em risco [...] Políticas governamentais, como tributação ou concessão de incentivos fiscais para atrair investimentos e negócios em um determinado local, enquanto marcos legais, têm potencial para redução das incertezas, por proporcionar limites para o contexto de investimento. Ferramentas como a precificação adequada e atribuição de valor aos recursos hídricos podem promover decisões de negócios, especialmente quando a água é um insumo fundamental na produção. Eles também podem ajudar a destacar os *trade-offs*, custos e benefícios que de outra forma não seria evidente para os empresários. (UNESCO, WWAP, 2012, p. 14-16).

Percebe-se que instrumentos econômicos – atribuição de valor econômico para água, atração de investimentos, e políticas para deixar os empresários à vontade e seguros – são apresentados como elementos essenciais do gerenciamento de água. A ênfase na relação entre

“demanda e oferta” que gera escassez; a participação de “*stakeholders*”, a “alocação de recursos”; a busca por eficiência e produtividade<sup>3</sup>; ou seja, o vocabulário com o qual são delineados os problemas revelam que o que está em jogo é a inserção da água na economia.

Esta economia é a economia verde. A economia verde prega que a preservação do meio ambiente depende de mecanismos de mercado, pressupondo que só é possível preservar a natureza se esta atividade for lucrativa. Para tanto, o ideário da economia verde propõe que haja uma “financeirização” de diversos aspectos da natureza, compartimentados de forma a serem traduzidos por prestações da natureza aos humanos, os chamados serviços ambientais. Segundo o último relatório do WWAP:

Os ecossistemas fornecem uma infinidade de benefícios para os humanos (serviços ambientais), por exemplo, produtos como alimentos, madeira, medicamentos e fibras, a regulação do clima e o suporte na reciclagem dos nutrientes, na formação e deposição do solo. Fornecimento de água, como um recurso para uso direto, também é um serviço do ecossistema em termos de sua qualidade e sua quantidade. Ecossistemas, por sua vez, também dependem da água para funcionar, quando estão estressados, os benefícios são reduzidos ou eliminados. A adoção de tecnologias verdes, melhorando a eficiência do fornecimento de água, e desenvolvendo fontes alternativas e formas de gestão (por exemplo, dessalinização, recuperação e reutilização da água, pagamento por serviços ambientais, conservação dos ecossistemas, melhoramento dos direitos de propriedade) irá desempenhar um papel essencial para permitir uma transição transsetorial para uma economia verde. A consideração dos custos totais de prestação de serviços também pode ser um fator favorável, mas este princípio muitas vezes provou ser impraticável em muitas situações, e pode ser difícil de implementar na prática, especialmente nos países em desenvolvimento (UNESCO; WWAP, 2012, p. 27).

A economia verde será a redenção da humanidade:

A gestão sustentável da água é apoio para os objetivos gerais de uma economia verde ou de um caminho verde de crescimento, e também satisfaz os imperativos sociais críticos de redução da pobreza, de segurança alimentar e energética, e de saúde e dignidade, por meio da prestação de serviços de água e saneamento” (UNESCO; WWAP, 2012, p. 28).

---

<sup>3</sup> Como evidencia o seguinte parágrafo: “*Discussions relating to pricing mechanisms and other incentives are predominantly motivated by the objective to enhance efficiency and encourage sustainable water usage at the source of production. Increased efficiency and productivity at a local and national level will be critical in meeting growing global aggregate demands, given mounting pressures on and demand for water resources globally (predominantly through food and agricultural products). Yet it will be important for enhancements in water efficiency and productivity to be accompanied by concomitant efforts to reduce demand*” (UNESCO; WWAP, 2012, p. 34).

Esta é a ideia dominante da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável de 2012, a chamada “Rio + 20”, conforme o art. 20 da Resolução da Assembleia Geral da ONU que decidiu pela organização do evento (Resolução 64/236 da AG/UN, de 24 de dezembro de 2009).

A água é uma questão central da economia verde, pois na economia verde (e somente nela?) o papel da água como mantenedora dos ecossistemas seria reconhecido, avaliado e pago. Isto está bem claro na declaração final do 6º Fórum mundial da água, de 2012, em Marselha:

O papel fundamental da água em todos os sistemas ambientais, sociais e econômicos deve ser reconhecido dentro do desenvolvimento econômico na medida em que gera benefícios sociais e ambientais. No contexto do desenvolvimento sustentável, a contribuição das políticas de água orientadas para a economia verde deve ser promovida de forma a garantir a erradicação da pobreza, o crescimento e a criação de emprego, preservando os ecossistemas e combatendo as alterações climáticas (WWC, 2012, p. 5).

É curioso como estas pré-noções são construídas: o desenvolvimento sustentável é considerado uma evidência por si só, um conceito unívoco, consensual, do qual se servem tanto a esquerda, quanto a direita, indivíduos, agricultores ou industriais. Este desenvolvimento só pode conduzir a humanidade em direção a uma economia verde e esta, necessariamente, significará mais emprego, menos pobreza, crescimento e preservação. Não se explica como é possível que mais crescimento econômico resulte em preservação, ou seja, que desenvolvimento (econômico) possa ser (ambientalmente) sustentável ou verde.

Vale dizer que na ideologia da água reconhece-se que os “processos de globalização tendem a aprofundar a marginalização dos mais pobres”, que os acordos de investimentos limitam o poder dos governos nacionais na sua atuação pela realização do bem comum, e que o comércio de água virtual pode ser prejudicial. Entretanto, nada disso põe em xeque as receitas da economia verde, apenas confere às suas conclusões uma certa ambiguidade, o que as tornam menos idealistas e mais aceitáveis.

A escassez geral e abstrata – como resultado da aplicação da lei da “oferta e da procura”- é a ideia matriz (ou a pré-noção matriz), a partir da qual desenvolveram-se as outras. Esta escassez permite que não sejam evidentes as opções políticas e econômicas que geram a desigualdade no acesso à água, a má distribuição das pessoas no espaço, a falta de compreensão do ciclo da água (ou da sua distribuição temporal), a hierarquia de prioridade de usos e de apropriação da água. Não se permite, desta forma, a reflexão sobre as verdadeiras causas da escassez (SIQUEIRA, 2005, p. 37-40). Tampouco se reflete sobre quem são os agentes sociais responsáveis pelas escolhas que resultaram na escassez, facilitando a proposta de um sistema de gerenciamento ideal, técnico e neutro, único capaz de integrar a participação de todos os interessados.



Este sistema de gerenciamento implica uma série de propostas pró-mercado, consubstanciadas essencialmente na atribuição de valor econômico à água – a ser determinado conforme as leis de oferta e procura -, dogma que se pretende a solução ideal para racionalizar os usos que da água se fazem.

Exemplo disto é o “princípio 4” da declaração proclamada ao final da Conferência internacional sobre água e meio ambiente que se realizou em Dublin, em 1992. Segundo este princípio:

A água tem valor econômico em todos os usos competitivos e deve ser reconhecida como um bem econômico. No contexto deste princípio, é vital reconhecer inicialmente o direito básico de todos os seres humanos do acesso ao abastecimento e saneamento a custos razoáveis. O erro no passado de não reconhecer o valor econômico da água tem levado ao desperdício e usos deste recurso de forma destrutiva ao meio ambiente. O gerenciamento da água como bem de valor econômico é um meio importante para atingir o uso eficiente e equitativo, e o incentivo à conservação e proteção dos recursos hídricos.

Este imperativo e seus corolários vêm se repetindo, nos últimos 30 anos, sob diversas formas, nos foros internacionais onde se pretendeu debater as questões relativas à água doce. Configurou-se, desta forma, o fenômeno da mercantilização da água, com seu enquadramento no rol das *commodities* e, de preferência, com a adoção do regime de *property rights*, negociáveis em um *water market*<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Exatamente como sonha o setor financeiro, que recentemente lançou “Declaração do capital natural” (“*The Natural Capital Declaration - Roadmap to account for nature for the financial industry: Why accounting for nature is relevant; Why the finance sector is getting involved; Methodologies to integrate natural capital in finance; Related governmental and corporate sector initiatives; A timetable for action*”). Segundo este documento, como o capital natural é encarado como bem comum e gratuito, seu uso não tem sido sustentável. A solução seria a criação de um arcabouço de regras que incentive o setor privado a “operar responsavelmente no sentido do seu uso sustentável”. No original: “*The Natural Capital Declaration is a call to action for a sector-wide effort by financial institutions to develop methodologies that enables them to integrate, value and account for natural capital in their financial products and operations*” [...] “*The purpose of the roadmap to implement the NCD is to develop a framework, in collaboration with the signatories to the Natural Capital Declaration, to support the desire of these financial institutions, to understand these issues and to act on them in an informed way. Doing so will help all financial institutions, many of which may have considerable indirect ecological footprints through their customers and directly through their purchasing decisions, to identify material financial risks, but also emerging new business opportunities*” (2012, p. 6-7). Vale citar o seguinte trecho: “*Natural Capitalism can win new business: Addressing natural capital considerations are not only about managing risk. It can also present business opportunities for FIs linked to bolstering the organisation’s brand, creating value for marketing purposes, or building capacity in-house to advise clients on how to integrate natural capital considerations into supply chain management. Such actions can lead to cost reductions or offer new opportunities in emerging environmental markets. Novel financial instruments such as Green Bonds for climate, water or forests are emerging*” (2012, p. 12). Disponível em: [www.naturalcapitaldeclaration.org](http://www.naturalcapitaldeclaration.org), acesso em 28/7/2012. Pode-se encontrar o mesmo discurso no Brasil, como, por exemplo no seguinte artigo publicado no jornal “O Estado de São Paulo: “Segundo o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento, apenas 34% da população urbana brasileira conta com esgoto tratado. Ou seja, o serviço inexistente para 125 milhões de brasileiros. A iniciativa privada tem sido fundamental na tentativa de ajudar a equacionar o atraso atávico do Brasil nessa área, já publicamente reconhecido pelo governo federal. A infraestrutura no País tem avançado como resultado

Além do sistema de gerenciamento, a ideologia da água acolheu a noção de economia verde, segundo a qual a preservação da natureza só é possível se for por meio de mecanismos de mercado, com objetivo de gerar lucros. O Estado, reputado ineficiente, passa a ter um papel reduzido: o de ente regulador e garantidor da segurança jurídica para os investidores privados. O campo é composto por novos atores: os indivíduos, os investidores, o mercado, as agências de fomento e, de forma eventual, “comunidades locais”, “pobres” e “mulheres”; não há mais espaço para cidadãos, garantias, Estado. É o que o Estado brasileiro propõe, na sua contribuição à Conferência Rio + 20:

É necessário que o Estado atribua valor aos recursos e serviços ambientais. Ao mensurar a importância econômica da proteção de mananciais para o abastecimento das cidades, ou mesmo da proteção das florestas para o regime de chuvas e o consequente impacto sobre a produtividade das lavouras, a proteção e conservação ambiental passam a ter fundamento econômico. O Estado deve então regular o acesso aos recursos naturais, buscando compatibilizar as necessidades de desenvolvimento econômico e social com a utilização democrática, racional e menos danosa possível desses recursos, de forma a fortalecer uma dinâmica de reforço mútuo entre desenvolvimento econômico e proteção do meio ambiente. Um bom exemplo é a adoção de instrumentos econômicos para valoração – atribuição de valor – da floresta em pé, como forma sustentável de redução do desmatamento e da degradação florestal (BRASIL, 2012, p. 12).

A ideologia da água não questiona os efeitos da liberalização do comércio de bens e serviços sobre o meio ambiente. Pelo contrário, todos os pilares do ultraliberalismo devem ser preservados, conforme se depreende do documento final da Conferência Rio + 20:

282. Reafirmamos que o comércio internacional é um motor do desenvolvimento e do crescimento econômico sustentável, reafirmamos também o papel fundamental que podem desempenhar um sistema comercial multilateral universal, baseado em normas, aberto, não discriminatório e

---

dessa soma de competências. De um lado, há o fortalecimento das instituições; do outro, a profissionalização do setor privado, com modelos administrativos cada vez mais eficientes e forte capacidade de investimento. Essa sinergia, contudo, só se tornou viável com a criação de um ambiente jurídico que trouxe a segurança necessária para que a participação da iniciativa privada não ficasse refém dos ânimos frequentemente instáveis da política. A estabilidade é indispensável para que o interesse público prevaleça. [...] Hoje a sociedade brasileira pode comemorar, no saneamento básico, parcerias bem sucedidas entre os setores público e privado. Há exemplos nas cidades de Paranaguá (PR), Niterói (RJ), Campo Grande (MS) e Limeira (SP). Há também bons casos de parcerias público-privadas entre as companhias estaduais e empresas privadas nos Estados de São Paulo, com o sistema da Cantareira, e da Bahia, com o sistema de disposição oceânica de Salvador. Em geral, são municípios que estão trilhando o caminho de buscar apoio gerencial, operacional e financeiro na iniciativa privada para universalizar o acesso aos serviços e eliminar o passivo da falta de tratamento de esgoto. As cidades que se estão adequando às normas do novo marco regulatório e aproveitando as inúmeras possibilidades de modelos de investimento que a legislação permite, tanto com empresas públicas quanto com concessionárias privadas, estão estabelecendo metas ousadas e satisfatórias“ (GODOY, 2011).

equitativo, assim como uma liberalização real do comércio, para estimular o crescimento econômico e o desenvolvimento em todo o mundo, o que beneficia a todos os países, independentemente das etapas de desenvolvimento em que se encontrem, na medida em que avançam em direção ao desenvolvimento sustentável. Neste contexto, seguimos concentrando nossos esforços para lograr avanços em uma série de questões importantes, como os subsídios que distorcem o comércio e o comércio de bens e serviços ambientais (AG/UN, 2012, p. 52).

É neste contexto que se fez necessária a instauração de uma “governança”.

### 3. Governança

O documento final da Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável (Rio + 20) ressalta a importância de uma “governança ambiental internacional” sem, contudo, defini-la:

87. Reafirmamos a necessidade de fortalecer a governança ambiental internacional no contexto o marco institucional para o desenvolvimento sustentável, a fim de promover a integração equilibrada das dimensões econômica, social e ambiental do desenvolvimento sustentável, assim como a coordenação do sistema das Nações Unidas (AG/UN, 2012, p. 19).

Segundo o Banco Mundial (2012), governança é “a regra dos governantes dentro de um conjunto de regras”. Trata-se de um processo pelo qual autoridade é conferida aos governantes, pelo qual os governantes fazem, aplicam e modificam as regras”.

A origem do termo, é do francês antigo (do século XIII para Bernard Cassen; e do século XII para Philippe Moreau Defarges), no qual se utilizava “governança” como sinônimo de governo. Historiadores ingleses da idade média se referiam à governança como o modo de organização do poder feudal. O termo caiu em desuso e ressurgiu no último quarto do século XX dentro dos debates sobre empresas e organizações (DEFARGES, 2003) e na retórica oficial do Banco Mundial, do Fundo Monetário Internacional, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, entre outras agências especializadas da ONU (CASSEN, 2001).

Com a publicação do livro “*Governance without Government: Order and Transformation in World Politics*” (2000) de autoria de James Rosenau and Ernst-Otto Czempiel o termo se popularizou. Segundo estes autores, a governança é um sistema de regulação que não está baseado unicamente em instituições e mecanismos formais. Embora sua conceituação seja inconsistente, na área ambiental a governança abrange tanto normas e procedimentos, como também organizações, instrumentos políticos e mecanismos de financiamento atuando no processo global de proteção do meio ambiente” (RIBEIRO; SANT’ANNA, 2014, p. 592).

A governança “se inscreve na constelação de ideias produzidas pela globalização” (DEFARGES, 2003). De acordo com Bernard Cassen (2001), pretendia-se incorporar aos já mau vistos programas de ajustamento estrutural (conforme o Consenso de Washington), o discurso de seus críticos: a governança compreende os ditames do ajustamento estrutural temperados com “sociedade civil”, “transparência”, “participação” e “*accountability*”.

Segundo Philippe Moreau Defarges (2003, p. 13) a governança trata toda e qualquer estrutura social (pode ser uma empresa ou o Estado) como um espaço de jogo, espaço organizado por regras, no qual jogam diferentes participantes, cada um com ativos específicos. É preciso que cada um dos participantes aceitem “as cartas” que lhe são atribuídas no começo do jogo, quaisquer que sejam, mesmo que a distribuição dos ativos seja desigual ou injusta. Implica a mercantilização de tudo, pois “quando um bem é ou se torna escasso e, conseqüentemente, não é mais livremente acessível a todos, é preciso um mecanismo de distribuição desse bem”, que pode ser a partir do Estado ou pelo mercado. A governança implica que os recursos vitais, antigamente ilimitados, tornem-se limitados e valiosos, a serem submetidos à gestão pelo mercado<sup>5</sup>.

A ideia de governança pressupõe que existe uma separação entre a política e a administração, como se ambos não fizessem parte do exercício do poder. Trata-se da despoltização da política, na medida em que se retira do campo da política (e dos controles

---

<sup>5</sup> Segundo Philippe Moreau Defarges (2003, p. 24-26): « *La gouvernance, avec sa logique de gestion rationnelle, appelle la marchandisation. Celle-ci part d'un raisonnement simple : dès qu'un bien est ou devient rare et par conséquent n'est plus librement accessible à tous, il faut un mécanisme de distribution de ce bien. Deux systèmes sont possibles, l'un autoritaire (répartition du bien par un pouvoir, comme l'État), l'autre par le marché : tout bien, tout service, dès que son offre n'est pas infinie, reçoit un prix variant en fonction de la demande solvable de ce bien. Au cours de ces deux derniers siècles, la combinaison de l'expansion démographique et du progrès économique fait que, au moment où la faim, le froid, le manque de confort n'obsèdent plus la vie quotidienne de la majorité, des ressources vitales, autrefois illimitées, se révèlent limitées : ainsi l'eau, l'espace et même l'atmosphère... Sous cette même pression de l'homme et de sa technique, des éléments ressentis comme précieux sont menacés d'anéantissement (par exemple, espèces végétales et animales au bord de la disparition). Que faire ? Mettre des interdictions ? L'interdiction doit être efficace, ne pas être vidée de son contenu par le braconnage et le trafic. Ne faut-il pas plutôt marchandiser ces biens rares, mettre sur pied un marché où ces biens s'achètent et se vendent ? La marchandisation apparaît d'abord dictée par la raréfaction de biens traditionnellement surabondants et alors librement accessibles à tous: eau, forêts, atmosphère, silence, espace de stationnement... Ces biens reçoivent un prix, déterminé par l'offre et la demande dont ils sont l'objet. Mais n'est-ce pas dévaluer gravement ces biens, réduits à l'état de marchandises ? Du fait tant de l'accroissement de la population humaine que de l'augmentation de ses besoins, ces biens peuvent-ils être encore « libres », offerts à tout circule aisément, l'interdiction ne peut tenir que si sont en jeu des intérêts supérieurs très forts, les hommes, dans leur majorité, intériorisant l'importance vitale de ces intérêts, et les pouvoirs en place mobilisant des moyens considérables de surveillance (par exemple, contrôle des armes de destruction massive). La marchandisation, au lieu d'imposer un interdit uniforme, venu d'en haut, organise des options, chaque individu ou groupe arbitrant en fonction de ses préférences et de ses revenus. La marchandisation s'inscrit dans l'idée de gouvernance. Le pouvoir a alors pour mission centrale moins de souder des hommes autour de buts communs « lourds » (survie de la patrie, expansion impériale, industrialisation) que d'assurer l'épanouissement des potentialités de tous dans le libre choix de chacun. La gouvernance s'inscrit dans l'air du temps, portée par une idée simple : un homme relativement riche, instruit, informé, reconnu et exalté comme acteur libre ne peut être gouverné de la même manière que l'homme des temps préindustriels ou même industriels. La gouvernance doit remplacer le gouvernement ou plus exactement le gouvernement ne doit plus être qu'une pièce d'un système global, fondé sur la liberté, la créativité et la responsabilité. Tous étant en principe d'accord sur cette philosophie, il s'agit de gérer ».*

democráticos) as questões que dependeriam exclusivamente de competência técnico-gerencial conforme receitas internacionalmente prescritas, com intuito de reduzir as incertezas para os capitais mundializados (ACSELRAD, 2006, p. 18-21). A regulação é a ordem do dia, já que na sociedade em que se impõe a governança não se necessita de lei, nem de Estado e de seus entraves burocráticos (CAUBET, 2006, p. 191).

Aplicada ao campo da água, a governança costuma agrupar as seguintes noções: capacitação das pessoas e instituições; resolução de conflitos pelo consenso; aplicação de boas práticas, em escala local e regional; inserção de novos atores; necessidade de financiamento; e a participação de múltiplos *stakeholders*.

Segundo a ideologia em voga nas relações internacionais, é necessário capacitar pessoas e instituições, já que os indivíduos e as instituições estão sempre aquém daquilo que demanda a economia. A ideia está expressa no parágrafo 28 da Declaração do 6º Fórum mundial da água:

O desenvolvimento das capacidades, fundada nas parcerias entre as autoridades públicas, as organizações internacionais, as organizações não-governamentais, os prestadores de serviços, as instituições privadas e as comunidades é necessário para enfrentar os multiplex desafios ligados às questões emergentes. Neste contexto, nós pretendemos apoiar um mecanismo de assistência aos parlamentos, para facilitar o intercâmbio das melhores práticas em matéria de legislação, regulamentos, normas e orçamentos sobre a água. Pretendemos desenvolver soluções para a formação de diferentes categorias de profissionais de água adequadas ao mercado de trabalho e atraentes para a juventude, implementadas através de centros de excelência, de associações de profissionais de água, de parcerias entre os operadores de água, de uma rede de formação de centros de treinamento sobre água. Pretendemos, na área de água, dar uma atenção especial para a conscientização e educação dos cidadãos, das mulheres e dos jovens, para torná-los responsáveis (WWC, 2012, p. 6-7).

A ideologia da água impinge a aplicação de um asséptico manual de boas práticas em escalas local e regional para arbitrar a utilização da água e a construção de consensos como meio de resolução de conflitos. Esta pré-noção parte do pressuposto ideológico de que é possível alcançar uma solução objetiva ideal: basta que se adote a correta técnica para solução de conflitos. No entanto, as respostas para as grandes questões políticas variam, necessariamente, conforme o grupo social que as responde e a posição que este grupo ocupa na sociedade e no processo de elaboração das respostas. Não há respostas objetivas para as grandes questões políticas, como pressupõe o consenso, tampouco procedimentos técnicos, válidos universalmente, para conciliação dos diversos interesses. A ideologia da água aceita que haja diferenças e conflitos entre os diversos atores, mas não em razão da luta (que não é apenas simbólica) entre os grupos sociais pela imposição de sua visão de mundo.

Nesta mesma lógica, as parcerias também servem para abstrair os conflitos existentes entre os grupos sociais, de forma a conferir uma certa horizontalidade entre eles, como se houvesse equilíbrio nas relações de força e como se fosse possível apaziguar os interesses distintos. Por exemplo, segundo a ideologia da água, o interesse econômico na construção de uma usina hidrelétrica de 12 mil MW de potência e o interesse das tribos indígenas (a serem expulsas de suas terras) na conservação do seu modo de vida são perfeitamente conciliáveis.

Prega-se também a inserção de novos e múltiplos atores (ou *stakeholders*) que, munidos de informações, serão mais eficientes e capazes de racionalizar os usos que se faz da água, como se pode observar do parágrafo 23 da declaração final do fórum mundial da água de 2012:

23. A boa governança da água requer plataformas de múltiplos atores e estruturas legais e institucionais que facilitem a participação de todos, incluindo comunidades autóctones, marginalizadas e vulneráveis, e que promovam a igualdade entre mulheres e homens, a democracia e a integridade. Dado o papel especial das autoridades locais e regionais, sob o princípio da subsidiariedade, nós reconhecemos a necessidade de reforçar as suas capacidades para cumprir suas responsabilidades. Informação adequada e disponível a tempo é crucial para permitir a todos os interessados a fazer escolhas informadas e participar ativamente no desenvolvimento, implementação e controle das políticas de água e saneamento. Precisamos de instrumentos e indicadores para fortalecer o monitoramento e a avaliação dessas políticas e prestação de contas. O desenvolvimento de sistemas de informação sobre a água vai facilitar o compartilhamento de informações e o desenvolvimento de cenários para enfrentar os desafios da água (WWC, 2012, p. 5).

Os sistemas de informações, os indicadores para avaliação de políticas públicas, todos estes instrumentos técnicos que se pretendem neutros e necessários para a “capacitação” ofuscam a natureza conflituosa do tema da gestão da água, conferindo-o um caráter administrativo e gerencial (ACSELRAD, 2006, p. 24).

A participação é reduzida a exercícios de procedimentos e técnicas, contidos em uma caixa de ferramentas (*toolbox*), domesticando-a e afastando-a das suas raízes radicais, que envolvem problematização, engajamento e classes. A palavra “comunidade”, neste contexto é utilizada como uma entidade social natural, que concentra todos os valores desejáveis de uma sociedade (CLEAVER, 1999, p. 603-608). A menção à participação de “comunidades autóctones marginalizadas e vulneráveis” não é acompanhada da descrição dos possíveis mecanismos para tornar esta participação idealizada em participação efetiva, mediante a qual possam realmente influir nos processos decisórios e não somente coonestar decisões pré-estabelecidas. Sabe-se que, na atualidade, os órgão abertos à sociedade civil têm composição mais participativa na inversa proporção do seu poder decisório, tornando-os apenas “mais

passíveis de apropriação por uma política espetáculo” (ACSELRAD, 2006, p. 24). Pode-se citar, como exemplo, a Declaração da Conferência Rio + 20:

43. Ressaltamos que uma ampla participação pública e o acesso à informação e às instâncias judiciárias e administrativas são indispensáveis à promoção do desenvolvimento sustentável. O desenvolvimento sustentável implica a participação ativa e concreta dos órgãos legislativos e judiciários em âmbito regional, nacional e intranacional, assim como de todos os grandes grupos: mulheres, crianças e jovens, povos indígenas, organizações não governamentais, autoridades locais, trabalhadores e sindicatos, empresas e setores de atividades, comunidade científica e técnica e agricultores, bem como outras partes envolvidas, como as comunidades locais, os grupos de voluntários e as fundações, os migrantes, as famílias, as pessoas idosas e as pessoas portadoras de deficiência. A esse respeito, acordamos trabalhar de forma mais estreita com os grandes grupos e outros envolvidos e incentivá-los a participar ativamente, conforme o caso, em processos que contribuam com a tomada de decisões relativas às políticas e aos programas de desenvolvimento sustentável, seu planejamento e implementação, em todos as instâncias (AG/UN, 2012, p. 7).

Por fim, a noção de governança costuma enfatizar que a resolução dos problemas relacionados à gestão da água depende primordialmente de financiamento. Onde é necessário investir dinheiro, é preciso oferecer segurança jurídica aos investidores, como se observa nos parágrafos 25 e 26 da declaração final do fórum mundial da água:

25. A água proporciona retornos de investimento relevantes em termos econômicos, sociais e ambientais e contribui significativamente para o desenvolvimento sustentável e a erradicação da pobreza nas áreas urbanas e rurais, e na agricultura, assim como na indústria. A importância de dar prioridade ao investimento em água e saneamento tem sido enfatizada em todos os processos regionais que levam ao 6º Fórum Mundial da Água, em especial para reduzir drasticamente a pobreza, para considerar medidas de equidade e de eliminação da pobreza, para acelerar o investimento para atingir a meta de Desenvolvimento do Milênio no que diz respeito à água e saneamento e para desenvolver a cooperação internacional no campo da água (WWC, 2012, p. 6).

26. É essencial dar prioridade à água e saneamento nas dotações orçamentárias e de cooperação internacional, e fazer bom uso de instrumentos financeiros. Nós encorajamos o planejamento financeiro estratégico e sustentável, baseado em uma combinação adequada de contribuições dos usuários de água, dos orçamentos públicos, de financiamento privado e de canais bilaterais e multilaterais. Reconhecemos a

necessidade de recuperação de custos sustentável e eficiente, mecanismos de financiamento inovadores e orientados para os pobres, tais como pagamentos por serviços ambientais e de investimento privado, em um espírito de solidariedade, justiça e equidade. Contribuições sobre os serviços de água prestados pelas autoridades locais e regionais para implementar seus programas de cooperação para o desenvolvimento no domínio da água são um bom exemplo de mecanismo de financiamento inovador (WWC, 2012, p. 6).

Pode-se observar a mesma linha de raciocínio no documento final da Conferência Rio + 20<sup>6</sup>. Neste documento é apresentada visão romântica do setor privado, que deve ser incentivado por meio da apropriada regulação, com objetivo de fomentar o bom e dinâmico financiamento do setor privado, bem como de “facilitar o espírito empresarial e a inovação, em particular entre as mulheres, os pobres e os grupos vulneráveis”<sup>7</sup> (AG/UN, 2012, p. 50-51).

As expressões “desenvolvimento sustentável”, “capacitação”, “participação” “empoderamento”, “gerenciamento integrado de recursos hídricos” esvaziadas de conteúdo, funcionam como palavras mágicas que, integradas ao discurso da governança, constituem uma *doxa* com aparência de discurso científico, cujos resultados só podem ser benéficos: a erradicação da pobreza, promoção da equidade entre homens e mulheres, o crescimento

---

<sup>6</sup> O documento final da Rio + 20 ressalta: “253. *We call on all countries to prioritize sustainable development in the allocation of resources in accordance with national priorities and needs, and we recognize the crucial importance of enhancing financial support from all sources for sustainable development for all countries, in particular developing countries. We recognize the importance of international, regional and national financial mechanisms, including those accessible to subnational and local authorities, to the implementation of sustainable development programs, and call for their strengthening and implementation. New partnerships and innovative sources of financing can play a role in complementing sources of financing for sustainable development. We encourage their further exploration and use, alongside the traditional means of implementation. 254. We recognize the need for significant mobilization of resources from a variety of sources and the effective use of financing, in order to give strong support to developing countries in their efforts to promote sustainable development, including through actions undertaken in accordance with the outcome of the United Nations Conference on Sustainable Development and for achieving sustainable development goals*” (AG/UN, 2012, p. 47-48).

<sup>7</sup> Vale citar dois parágrafos integrais do documento final da Rio + 20: “267. *We consider that innovative financing mechanisms can make a positive contribution in assisting developing countries to mobilize additional resources for financing for development on a voluntary basis. Such financing should supplement and not be a substitute for traditional sources of financing. While recognizing the considerable progress in innovative sources of financing for development, we call for a scaling-up of present initiatives, where appropriate.*

268. *We recognize that a dynamic, inclusive, well-functioning, socially and environmentally responsible private sector is a valuable instrument that can offer a crucial contribution to economic growth and reducing poverty and promoting sustainable development. In order to foster private sector development, we shall continue to pursue appropriate national policy and regulatory frameworks in a manner consistent with national laws to encourage public and private initiatives, including at the local level, to foster a dynamic and well-functioning business sector, and to facilitate entrepreneurship and innovation, including among women, the poor and the vulnerable. We will work to improve income growth and distribution, inter alia through raising productivity, empowering women, protecting labour rights, and taxation. We recognize that the appropriate role of government in relation to the promotion and regulation of the private sector will vary from country to country depending on national circumstances*” (AG/UN, 2012, p. 50-51).



econômico dos subdesenvolvidos cumulado, automaticamente, com proteção do meio ambiente. Estas pré-noções foram todas reafirmadas em junho de 2012, na Conferência Rio +20, cujo documento final propõe, no tocante à água:

Reafirmamos os compromissos assumidos no Plano de Implementação de Johannesburgo e na Declaração do Milênio em relação a reduzir pela metade, até 2015, a proporção de pessoas sem acesso à água potável e ao saneamento básico e o desenvolvimento da gestão integrada dos recursos hídricos e de planos de uso eficiente da água, assegurando o uso sustentável da água. Comprometemo-nos com a realização progressiva do acesso seguro à água potável, a preço razoável, e ao saneamento básico para todos, na medida do necessário para a erradicação da pobreza, para o empoderamento das mulheres, para proteção da saúde humana e para melhorar significativamente a implementação da gestão integrada dos recursos hídricos em todos os níveis apropriados. Neste sentido, reiteramos os compromissos para apoiar estes esforços, em particular para os países em desenvolvimento, por meio da mobilização de recursos de todas as fontes, capacitação e transferência de tecnologia (AG/UN, 2012, p. 23).

A declaração final do fórum mundial da água de 2012 afirma que os participantes elegem como uma de suas prioridades: “a incorporação de água em todas as suas dimensões, econômicas, sociais e ambientais, em uma estrutura de governança, de financiamento e de cooperação, com base nos progressos alcançados na realização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio até 2015 e mais além” (WWC, 2012, p. 7). Em outras palavras, a incorporação da água no receituário da governança certamente resultará na concretude dos objetivos do milênio e, quem sabe, na formação de uma sociedade perfeita, sem desigualdades sociais, onde o sistema capitalista de apropriação da água não atrapalhe a realização plena dos direitos humanos.

Segundo Henri Acselrad (2006, p. 15-16), o conceito de governança representa a “reestruturação do cenário de referência de boa parte dos processos sociais, caracterizada pelo seu descolamento relativo dos espaços tradicionais do exercício da política”, deslegitimando os Estados. A formulação e implementação de políticas públicas, atividade tipicamente estatal, deve ser substituída por procedimentos em escalas locais e fragmentárias, respeitando-se os ajustes de mercado, de técnicas pré-estabelecidas ou decisões resultantes de negociações efetuadas em espaços decisórios segmentados.

Não é à toa que a governança se baseia em diversos textos, declarações, cartas de intenções. A governança é prolixa, segundo Philippe Moreau Defarges (2003, p. 64-64), pois se trata de um universo de ficção, de representações fabricadas, cujo valor reside na crença que os envolve: números, balanços, planilhas, gráficos, contratos, protocolos etc., manipulados por juristas, contadores, financistas e outros *experts*. A governança implica a reformulação da noção de Direito que, na representação clássica, identifica-se com a lei

adotada solenemente pelos representantes do povo, que fixa regras dotadas de generalidade e que se perpetua no tempo. Com a governança, a produção de Direito é uma negociação constante na qual a vontade geral cede espaço para o jogo dos interesses particulares (DEFARGES, 2003, p. 64-65).

Aplicada à água, a governança significa, em última instância, a subtração de uma questão política, social e ambiental, dos espaços públicos de debate e de exercício da cidadania. A governança como uma pré-noção sobre água vigente nas relações internacionais autoriza e justifica certas práticas, como a apropriação da natureza, deslegitimando e excluindo outras.

#### **4. Direito à água**

No âmbito das relações internacionais também surgiram contracorrentes da ideologia da água, como a que propõe a declaração de mais um direito humano, o direito à água.

Quando foi proclamada a Declaração Universal dos Direitos Humanos pela Assembleia Geral das Nações Unidas, há sessenta anos, ninguém cogitou que a possibilidade de menção da água doce em algum dos artigos da resolução, pois, na época, a água ainda não era a última fronteira do capitalismo. Somente no contexto de globalização e de Estados ultraliberais é que esta nova carência humana tornou-se evidente. Fez-se necessária a afirmação de um direito humano à água, que, apropriado pelo discurso oficial, ganhou uma não definição, ou seja, tornou-se mais uma expressão mágica de conteúdo vago.

Nos últimos 10 anos, várias foram as tentativas de se proclamar oficialmente o direito humano à água. Apesar da existência de previsões tangenciais sobre acesso à água na Convenção para eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres (1979), na Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Crianças (1989) e na Convenção sobre direitos das pessoas com deficiência (2007), buscou-se uma formulação abrangente. O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Conselho Econômico e Social da ONU, órgão encarregado de supervisionar a aplicação do Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), debruçou-se sobre o tema e em janeiro de 2003 lançou a Observação Geral n. 15 (E/C.12/2002/11) sobre “direito humano à água”, documento que foi considerado um marco por aqueles que entendiam que o direito humano à água estava implícito no Pacto de 1966.

A proclamação do direito humano à água ocorreu em 28 de julho de 2010, por meio da aprovação pela Assembleia Geral da ONU da Resolução A/64/292. O documento é composto por sete parágrafos de preâmbulo e apenas três artigos. Segundos os dois primeiros artigos, a Assembleia Geral da ONU:

1. Declara o direito à água potável e limpa e ao saneamento como um direito humano que é essencial para o pleno gozo da vida e de todos os direitos humanos;

2. Exorta os Estados e organizações internacionais para fornecer recursos financeiros, capacitação e transferência de tecnologia, através da assistência e cooperação internacionais, em particular aos países em desenvolvimento, a fim de intensificar os esforços para fornecer a todos água potável limpa, segura, acessível e com preço razoável e saneamento (UN/AG, 2010).

A única precisão conceitual do direito humano à água, na ideologia da água, é o seu conteúdo econômico e, portanto, a sujeição às condições econômicas dos seus titulares. Em outras palavras, são consumidores – não cidadãos – que podem gozar deste direito. Nenhuma obrigação é imposta aos Estados, nem mesmo a de realização progressiva deste direito ou a de proibição de retrocesso. A própria ONU reconhece a insuficiência da mera declaração de um direito à água, conforme a última edição do WWDR (2012, p. 35):

No entanto, essas resoluções não fornecem orientação sobre como o progresso pode ser monitorado com precisão, ou como prever custos de capital -, bem como custos de operação e manutenção - da infraestrutura (nova e expansão da já existente) necessário para operacionalizá-los, mantendo preços acessíveis para os pobres.

Não é integrado ao debate o fato de que a água é um bem social e cultural e que o acesso à água é decorrente de opções políticas. O acesso à água potável e ao saneamento é uma questão de financiamento, tecnologia, capacitação, o que o submete o direito à água (junto com a água em si) a uma questão de governança:

Isso confere aos Estados uma certa obrigação de promover mecanismos de governança que assegure os serviços de abastecimento de água potável e saneamento, e também fornece uma base para discussão e debate potencial adicionais e distribuição equitativa dos benefícios sociais e econômicos derivados da água através da agricultura, energia, saúde, e outras atividades produtivas (UNESCO; WWAP, 2012, p. 35).

À resolução da Assembleia Geral da ONU, seguiu-se a Resolução A/HRC/15/9, de 30 de setembro de 2010, aprovada por consenso pelo Conselho de Direitos Humanos. Segundo o art. 3, o direito humano à água potável e ao saneamento é derivado do direito ao adequado padrão de vida e é relacionado ao direito ao mais elevado padrão de saúde física e mental, bem como ao direito à vida e à dignidade humana. Trata-se de um documento mais completo e detalhado do que o precedente, mas seguindo as mesmas diretrizes. A Conferência Rio + 20 também tratou de reafirmar o direito humano à água, acrescentando-lhe um dado polêmico, a soberania estatal:

121. Reafirmamos nossos compromissos relativos ao direito humano à água potável e ao saneamento, que deve ser progressivamente realizado em benefícios de nossas populações, respeitando plenamente nossas soberanias.

Ressaltamos também nosso compromisso com o Decênio Internacional para a Ação “Água, fonte de vida” (2005-2015) (AG/UN, 2012, p. 23).

Da forma como vem sendo concebido, o direito humano à água serve perfeitamente aos propósitos da ideologia da água, constituindo mais uma de suas pré-noções – apesar das boas intenções de alguns de seus defensores. O direito humano à água é uma ficção jurídica que valoriza o individual (o “direito à” e as possibilidades de cada um de realizá-lo) e que não oferece nenhum mecanismo de solução prática da questão que costuma ser posta como “quase 1 bilhão de pessoas no mundo não têm acesso à água potável” (BRZEZINSKI, 2012, p. 77-79).

## 5. Considerações finais

As pré-noções analisadas não são simples palavras, são elementos estruturantes de uma ideologia, de uma representação da realidade. Esta ideologia só pode se consolidar num contexto de relações internacionais pós-muro de Berlin, isto é, após a disseminação do dogma do Estado mínimo, com o avanço do ultraliberalismo. Em outros momentos históricos não teria sido possível vender a ideia de que a utilização ótima dos recursos hídricos – ou, em outras palavras, a apropriação consensual da substância água – poderia ser alcançada por meio da competição participativa dos diversos *stakeholders* inseridos numa economia democrática de mercado.

Estas pré-noções colaboram para que não sejam questionados as escolhas políticas e interesses econômicos responsáveis pela atual situação de competição acirrada pelos recursos hídricos, a situação de escassez, impondo uma definição de mundo mais conforme aos seus interesses. A escassez não é de forma alguma genérica ou abstrata. Trata-se de uma escassez fabricada pelos usos que são considerados prioritários em detrimento de outros, conforme as opções praticadas por determinados agentes sociais, em determinado lugar. Não somente as pré-noções sobre a água se impõem como representações do social, como também podem agir sobre este mundo, “para construir a realidade pelo próprio fato de enunciá-la, de torná-la concebível, engendrando uma vontade coletiva que pode contribuir para sua produção” (ACSELRAD, 2006, p. 35).

Trata-se daquilo que Pierre Bourdieu definiu como “poder simbólico”, um poder de constituir o dado pela enunciação, permitindo obter o equivalente daquilo que é obtido pela força. Ignora-se, portanto, a violência contida nas belas palavras do discurso oficial.

## 6. Referências

- ACSELRAD, Henri. *Cidade, ambiente e política*. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.
- BOURDIEU, Pierre. La esencia del neoliberalismo. *Le Monde Diplomatique*, diciembre de 1998.

- \_\_\_\_\_. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.
- \_\_\_\_\_. *Ofício de sociólogo: metodologia da pesquisa na sociologia*. Petrópolis – RJ: Vozes, 2007.
- BRZEZINSKI, Maria Lúcia N. L. *Direito Internacional da Água Doce: fontes, regimes jurídicos e efetividade*. Curitiba: Juruá, 2012.
- \_\_\_\_\_. BRZEZINSKI, Maria Lúcia N. L. O direito à água no Direito Internacional e no Direito Brasileiro. *Confluências*, vol. 14, n. 1. Niterói: PPGSD-UFF, dezembro de 2012, páginas 60 - 82.
- BRASIL. *Documento de contribuição brasileira à Conferência Rio + 20*. Brasília: 1º de novembro de 2011. Disponível em: [www.rio20.gov.br](http://www.rio20.gov.br), acesso em 18/4/2012.
- CASSEN, Bernard. Le piège de la gouvernance. *Le Monde Diplomatique*, Juin, 2001.
- CAUBET, Christian G. *A água doce nas relações internacionais*. São Paulo: Manole, 2006.
- CLEAVER, Frances. Paradoxes of participation: questioning participatory approaches to development. *Journal of International Development*, 11, 1999, p. 597-612.
- DEFARGES, Philippe Moreau. *Que sais-je? La gouvernance*. Paris: Presses Universitaires de France, 2003.
- DURKHEIM, Émile. *As regras do método sociológico*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.
- RIBEIRO, Wagner Costa; SANT'ANNA, Fernanda Mello. Water security and interstate conflict and cooperation. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 2014, vol. 60/3, p. 573-596.
- SIQUEIRA, José Eduardo de Campos. Ideologia da água e privatização dos serviços de saneamento. In: DOWBOR, Ladislau; TAGNIN, Renato Arnaldo. *Administrando a água como se fosse importante: gestão ambiental e sustentabilidade*. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2005, p. 37 - 45.
- UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION - UNESCO. *Outcome of the international expert's meeting on the right to water*. Paris: UNESCO, 2009.
- \_\_\_\_\_; World Water Assessment Programme - WWAP. *The United Nations World Water Development Report 4: Managing Water under Uncertainty and Risk*. Paris: UNESCO, 2012.
- UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. *Resolution adopted by the General Assembly on the The human right to water and sanitation – A/64/L.63/Rev.1*, 28 July 2010. Disponível em: [www.un.org/documents](http://www.un.org/documents), acesso em 10/9/2010.
- \_\_\_\_\_. *Resolução 64/236 sobre “Implementação da Agenda 21, do Programa para o Prosseguimento da Implementação da Agenda 21 e dos resultados da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável”*, de 24 de dezembro de 2009. Disponível em: [www.rio20.gov.br](http://www.rio20.gov.br), acesso em 12/4/2012.
- \_\_\_\_\_. *The future we want (A/CONF.216/L.1)*, 22 June 2012. Disponível em [www.rio20.gov.br](http://www.rio20.gov.br), acesso em 30/7/2012.
- UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS COUNCIL – UN/HRC. *Resolution 15/9 (A/HRC/RES/15/9): Human rights and access to safe drinking water and sanitation*, 30

September 2010. Disponível em <http://www2.ohchr.org/english/issues/water/Expert/resolutions.htm>, acesso em 23/2/2011.

WORLD BANK. *What is governance?* Disponível em: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org), acesso em 28/7/2012.

WORLD WATER COUNCIL – WWC. *Déclaration ministérielle du 6ème Forum Mondial de L'eau*. Marseille, 13 mars 2012.