

## **A condução das políticas hídricas para o Semiárido Brasileiro: a ação do Estado e as lutas sociais**

### **The conduct of water policies for the Brazilian Semiarid region: State action and social struggles**

**Sandra Maria Batista Silveira\***  
**Rosineide de Lourdes Meira Cordeiro\*\***  
**Flávia da Silva Clemente\*\*\***

**Resumo:** Neste artigo pretendemos contribuir com o debate sobre a condução das políticas hídricas voltadas ao Semiárido brasileiro, especialmente, nas ações voltadas à universalização do acesso à água para as famílias que vivem em condições de extrema pobreza na região. Nossas considerações partem da premissa de que a água, como elemento condicionante fundamental da vida humana no planeta, é um direito humano, e portanto, deve ser garantido a partir de políticas públicas universais, que garantam o acesso às populações rurais. Nosso principal argumento é que a questão ambiental no Brasil, e de modo específico, a questão do acesso e uso da água pelas populações do Semiárido Brasileiro, está intrinsecamente ligada ao aprofundamento das relações capitalistas de produção na condução de uma política hídrica que prioriza a privatização da água e legitima o valor econômico de um elemento natural indispensável à vida.

**Palavras-chave:** Políticas Hídricas. Direitos. Semiárido.

**Abstract:** This paper aims to contribute to the debate on the conduct of water policies aimed at the Brazilian semiarid region, especially, in actions aimed at universal access to water for families living in extreme poverty in the region. Our considerations are based on the premise that water, as a fundamental determinant element of human life on the planet, is a human right, and therefore must be ensured from universal public policies that ensure access to rural populations. Our main argument is that the environmental question in Brazil, and specifically, the question of access and use of water by the population of the Brazilian semiarid region, is intrinsically linked to the deepening of capitalist relations of production in conducting a water policy that prioritizes the water privatization and legitimizes the economic value of a natural element essential to life.

**Keywords:** Water policies. Rights. Semiarid.

Recebido em: 20/02/2014. Aceito em: 07/10/2014.

\* Professora do Curso de Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Doutoranda em Serviço Social pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) Mestre em Serviço Social pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). sanmaria@hotmail.com

\*\* Possui graduação em Serviço Social pela Fundação Universitária de Apoio ao Ensino Pesquisa e Extensão, mestrado em Serviço Social pela Universidade Federal de Pernambuco e doutorado em Psicologia (Psicologia Social) pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. É professora associada do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-graduação em Psicologia da UFPE.. rocordeiro@uol.com.br

\*\*\* Flavia da Silva Clemente é Assistente Social formada pela UFPE, possui pós graduação em saúde pública pela FIOCRUZ. Mestra em Serviço Social pela UFPE, 2008. Doutoranda em Serviço Social pela UFPE. flaviaclemente2000@yahoo.com.br

## Introdução

Segundo Malvezzi (2007) cerca de 20% da população brasileira não tem acesso à água potável, principalmente nas áreas rurais e nas periferias das grandes cidades. O autor conclui, e concordamos com ele, que são os pobres que passam sede. Isto quer dizer que a falta de acesso das populações pobres às águas de boa qualidade para consumo não é determinada exclusivamente pelas condições naturais do meio ambiente.

Neste artigo, defendemos que a apropriação privada dos recursos hídricos determina as desigualdades no acesso a um recurso fundamental à vida humana e das demais espécies. Nossas considerações partem da premissa de que a água, como elemento condicionante fundamental da vida humana na terra, é um direito humano. O programa neoliberal descaracteriza os direitos historicamente conquistados, legitimando o direito acessado pela via do mercado, referendando o cidadão como o consumidor de bens e serviços, disseminando a ideia de que o direito é garantido pela mediação do mercado, transferindo a responsabilidade pelo acesso a este direito para a esfera individual.

Quanto aos cidadãos que não tem condições de ter o acesso garantido pela via do mercado, são desenvolvidas as políticas fragmentadas e altamente focalizadas, direcionadas às populações que vivem em condições de extrema pobreza e em áreas geográficas com maior déficit hídrico.

Neste sentido, consideramos que a questão ambiental no Brasil, e de modo específico, a questão hídrica, está intrinsecamente ligada ao aprofundamento das relações capitalistas de produção na condução de uma política hídrica que prioriza a privatização da água e legitima o valor econômico de um bem natural indispensável à vida. E, ao mesmo tempo em que define quanto custa a água, elabora uma política de universalização destinada aos indivíduos/famílias em situação de extrema pobreza.

Portanto, nosso objetivo neste artigo é contribuir com o debate sobre a condução das políticas hídricas para o Semiárido Brasileiro, a partir de uma análise do Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água – Água para Todos, ligado ao Plano Brasil Sem Miséria,

do governo federal, que prevê a universalização do acesso à água para as famílias que vivem em condições de extrema pobreza na região.

As reflexões e considerações presentes neste artigo são resultado de uma análise documental e bibliográfica a respeito das questões que norteiam nossa discussão – a questão ambiental no capitalismo, a legislação hídrica brasileira e as lutas contemporâneas da sociedade civil por água no Semiárido.

Considerando este percurso metodológico, subdividimos este artigo em quatro partes: na primeira, abordamos de forma preliminar as contradições da questão ambiental no capitalismo; em um segundo tópico, apresentamos elementos-chaves do debate contemporâneo sobre as águas, demarcando, inclusive, a direção das políticas hídricas no Brasil; em um terceiro tópico destacamos a nossa análise a respeito do Programa Água para Todos e sua proposta de universalização do acesso para as populações do Semiárido; Em seguida, elaboramos sobre as lutas da sociedade civil em torno da questão hídrica e por fim, apresentamos as considerações finais do artigo.

## Capitalismo e Questão Ambiental

Sempre houve degradação do meio ambiente na história da humanidade. Foladori (2001) afirma que todas as sociedades humanas enfrentaram problemas de poluição e destruição de recursos naturais, o que, em uma análise descuidada, pode nos levar a concluir que a destruição ambiental é uma característica intrínseca do ser humano. No entanto, o mesmo autor observa que a intensidade e as condições com que estes recursos foram utilizados revelam as relações sociais e econômicas que prevalecem em um determinado período histórico. Em síntese, as relações sociais determinam as relações ecológicas.

Seguindo o raciocínio do autor, nas sociedades pré-capitalistas a satisfação das necessidades humanas estabelecia os limites da produção de valores de uso. O objetivo da produção era o consumo direto das mercadorias, conforme a necessidade. No capitalismo, o objetivo é o aumento da produção e, conseqüentemente, da lucratividade. E portanto, a utilização de matérias-primas, a exploração da natureza e a geração

de detritos ocorreram, a partir de então, em dimensões ainda não vistas na história. Ou seja, no capitalismo, a natureza está a serviço do lucro. Conforme os autores:

À tendência à produção ilimitada é resultado direto e necessário de uma organização econômica que gira em torno da produção de lucro e não da satisfação das necessidades diretas. Por isso, é impossível entender a crise ambiental sem partir da compreensão da dinâmica da sociedade capitalista. Por isso, também, resulta fútil a crítica à produção ilimitada que não encare, ao mesmo tempo, a crítica à organização capitalista da sociedade humana. (Foladori, 2001, p. 199)

E ainda:

O assombroso aumento da produtividade do capital o faz senhor e voraz devorador dos recursos humanos e materiais do planeta para em seguida, retorná-los como mercadoria de consumo de massa, cada vez mais subutilizados (Silva, 2006, p. 48)

Diante do posicionamento dos autores, consideramos que o modo de produção capitalista amplia e acentua os processos de deterioração ambiental, já que o próprio sistema pressupõe a produção em grande escala e a ausência de limites para a exploração de recursos naturais, transformando-os em matéria-prima no processo de produção.

Silva (2010) afirma que no capitalismo a humanidade aprofunda sua trajetória de destruição da natureza, o que se evidencia nas diversas manifestações da escassez de recursos naturais, no aquecimento global, nos efeitos dos dejetos industriais, na produção de mercadorias descartáveis, etc. O que demonstra de forma clara a contradição crescente entre as necessidades de expansão da produção e os limites para prover este desenvolvimento.

Para a autora, o modelo econômico capitalista está associado ao domínio humano sobre a natureza e ao uso indiscriminado e insustentável dos recursos naturais, o que em última análise, também determina a questão ambiental. Portanto, ainda no raciocínio de Silva (2010) a questão ambiental não se restringe aos desdobramentos da ação humana sobre a natureza, mas resulta da propriedade privada e da forma social voltada

para a produção de mercadorias. A autora define questão ambiental como:

O conjunto das manifestações da destrutividade da natureza, cujas raízes encontram-se no desenvolvimento das relações de propriedade – e seus desdobramentos sociopolíticos, para os quais a ação dos movimentos ambientalistas teve importância fulcral, (p. 82).

Foladori (2001) afirma que alguns diagnósticos apontaram erroneamente a pobreza e o crescimento da população como causas centrais desta crise, ao invés de considerar as causas reais da questão ambiental: as relações capitalistas.

A pobreza e o incremento populacional não são senão consequências, manifestações da mercantilização da força de trabalho, que absorve e rechaça mão-de-obra segundo os vaivéns do mercado e substitui crescentemente força de trabalho por máquinas. Por isso, as causas dessas manifestações são as próprias relações capitalistas, que geram pobreza e pressionam para a expansão demográfica. Ambas as variáveis são consequência do desemprego estrutural, uma característica da sociedade capitalista. (FOLADORI, 2001, pg. 197)

Porto-Gonçalves (2006) afirma que, diante desta crise ambiental, a sociedade é convocada a participar “fazendo a sua parte”, cuidando do seu lixo, plantando árvores. Nas palavras do autor: “faça a sua parte, convidam-nos, como se a parte de cada na injustiça ambiental que impera no mundo fosse de responsabilidade igual de cada um, como se o todo fosse a soma das partes, cada qual igual a outra” (PORTO-GONÇALVES, 2006, p.15).

Com estas palavras o autor nos aponta que a dimensão política que está inclusa na questão ambiental conduz à reflexão sobre os limites da relação da humanidade com a natureza e a relação íntima entre o modelo de exploração capitalista e o padrão de exploração dos recursos naturais.

E além disso, os custos deste padrão de exploração/dominação da natureza, são socializados com toda a sociedade, como se os impactos na utilização dos recursos naturais da atividade industrial e agropecuária pudessem ser equiparadas com os danos que as ações individuais produzem no meio ambiente. Este fato mascara

a responsabilidade das grandes indústrias, das empresas do agronegócio e de atividades de extração natural pelo processo de degradação acelerada do meio ambiente e da poluição em larga escala das fontes e mananciais hídricos. Como respostas neoliberais à questão ambiental, são propostas alternativas no campo da gestão dos recursos e das inovações técnicas, mascarando que os graves problemas de poluição, desmatamento e degradação estão ligados em sua essência a um determinado modo de produção e não à falta de instrumentos eficazes de gestão dos recursos naturais. Conforme o autor:

Há uma crença acrítica de que há, sempre, uma solução técnica para tudo. Com isso, ignora-se que o sistema técnico inventado por qualquer sociedade traz embutido nele mesmo a sociedade que o criou, com as suas contradições próprias traduzidas nesse campo específico. (PORTO-GONÇALVES, 2006, p. 15).

Porto-Gonçalves (2006) nos alerta, ainda, para a necessidade de entendermos a natureza no processo de globalização. O autor afirma que nestes últimos 30-40 anos estamos diante de uma globalização neoliberal, com a conseqüente devastação dos recursos naturais do planeta sem precedentes na história e de forma paradoxal, neste mesmo período a questão ambiental surge como temática emergente e supostamente ganha importância no discurso neoliberal como se fosse uma grande novidade.

A questão ambiental, neste processo, é institucionalizada e vai se tornando uma questão específica, sendo alvo de conferências e encontros internacionais a partir da década de 1970, que buscam produzir consensos internacionais em torno da ideia da compatibilidade entre sustentabilidade e desenvolvimento econômico.

Neste sentido, para legitimar a forma de produção capitalista, a sociedade é convocada a aderir a um projeto supostamente sustentável de desenvolvimento econômico, que seria capaz de garantir preservação ambiental, qualidade de vida, e o mesmo nível de exploração e o mesmo padrão de desenvolvimento. Ou seja, uma estratégia que encobre a gravidade dos riscos com que o planeta se defronta que advém de estilo

de consumo e modo de produção, nas palavras de Porto-Gonçalves (2006), que colocam em risco a vida no planeta.

A partir da noção de desenvolvimento sustentável, os governos neoliberais têm proposto ações e políticas que tratam da gestão e do manejo dos recursos naturais, não avançando, portanto, no debate sobre a superação de um modelo econômico que tem como premissa a degradação e destruição do meio ambiente.

Perez (2004) também contribui com o debate afirmando que o termo surge como resposta à crítica ao modo de produção capitalista, que pressionado para enfrentar as tragédias do modelo de acumulação que explora e degrada além dos seres humanos, os recursos naturais deste planeta, quer encontrar uma alternativa de operar reformas sem tocar nos aspectos fundantes da sociedade do capital.

No que diz respeito especificamente a questão hídrica, afirma-se que a partir da década de 1970 ganha visibilidade um debate em torno da “crise da água”, resultado de discussões quanto a uma emergente escassez deste recurso, que se supunha inesgotável. Conforme Leff (2010, p. 112):

Segundo estimativas recentes da Organização das Nações Unidas, há no planeta 1,3 bilhão de pessoas sem acesso adequado à água potável e 2,5 bilhões não desfrutam de um sistema de saneamento apropriado. Atualmente 31 países sofrem grave escassez de água. Estima-se que nas próximas duas décadas dois terços da população mundial não terão acesso adequado ao abastecimento de água doce. O mundo se divide cada vez mais em regiões ricas e pobres quanto à sua disponibilidade de recursos de água.

A constatação de que o futuro da humanidade estaria comprometido se fossem mantidas as condições de exploração ambiental e degradação dos recursos hídricos motivou a comunidade internacional, sob a liderança da Organização das Nações Unidas, a promover grandes conferências e foros internacionais a partir da década de 1960 para discutir a crise ambiental, incluindo os rumos das políticas hídricas nacionais.

As principais orientações deliberadas nestes espaços referem-se a legitimação do valor econômico da água, a ideia de

gestão compartilhada dos recursos hídricos e a abordagem de sustentabilidade aliada ao desenvolvimento econômico. De acordo com Perez (2004), considerar a água um bem econômico foi apontado como única solução razoável para solucionar os problemas com a escassez deste recurso.

Os argumentos que se põem em defesa desta perspectiva, conforme Santos (2003), afirmam que a estratégia de pagar pelo uso da água serve como instrumento disciplinar de recursos hídricos, considerando sua finitude, modifica o comportamento dos usuários para atitudes de preservação e uso equilibrado, garantindo a sustentabilidade financeira do sistema de gestão. Neste sentido e conforme Leff (2010), a estratégia da privatização direciona-se ao “uso racional e a uma gestão eficiente da água”. O discurso assegura que o pagamento não é direcionado à água, mas aos serviços de abastecimento. Para o autor, a estratégia da privatização envolve os serviços domiciliares, as águas destinadas à irrigação e a produção industrial, e de modo particular envolve uma “gestão global da água, que implica a gestão das bacias hidrográficas e dos ecossistemas” (p.110).

No entanto, apesar da crise anunciada, o modelo de desenvolvimento econômico praticado pelas economias capitalistas fez dobrar o consumo de água doce nos últimos cinquenta anos (John, 2007). O autor aponta que este consumo, desenfreado e insustentável, tem trazido danos irreparáveis a toda população mundial. Ou seja, apesar do discurso da escassez hídrica justificar as estratégias de privatização da água, o que ocorre é aumento deste consumo, aprofundando as contradições entre o modo de produção capitalista e a relação estabelecida com a natureza.

### **A trajetória das políticas hídricas brasileiras**

No que diz respeito à realidade brasileira, Lobato da Costa (2003) afirma que até o início da década de 1930 os poderes públicos não geriam nem regulavam as águas no Brasil e o abastecimento que havia era realizado pelo setor privado. O mesmo autor acrescenta que a primeira iniciativa de gestão pública das águas foi o Código de Águas (Decreto 24.643 de 10 de julho de 1934), no governo de Getúlio Vargas. Este código vai legislar sobre as águas privadas

e públicas e vai assegurar o seu uso gratuito para as necessidades básicas do ser humano. O texto designa as atribuições do governo central e dos estados para estabelecer as condições do aproveitamento das águas para a agricultura e indústria.

O Código de Águas foi um instrumento legal importante porque a partir dele a discussão sobre as águas assume o caráter de questão pública que precisava ser orientada e gerida de modo a estabelecer garantias e prioridades em seus usos. Este Código continua em vigor durante todo o período do desenvolvimentismo.

De acordo com Acserald (2001) a partir de 1930 são lançadas as bases da industrialização brasileira, e para favorecer a produção, os recursos naturais foram explorados sem limites. Neste período, também, intensifica-se a concentração de pessoas nas cidades para o trabalho nas fábricas. O investimento em tecnologia acarreta uma utilização exagerada das águas, principalmente para o setor energético, em favor das hidrelétricas que estavam se estabelecendo e dos grandes projetos de irrigação.

A Constituição Federal de 1988 estabelece que as águas são bens comuns do povo, que a prioridade dos seus usos deve ser para consumo humano e a gratuidade deve ser mantida em casos de necessidades extremas. Para atender ao princípio da descentralização político-administrativa e da participação da sociedade na gestão das águas, instituiu-se o Sistema Nacional e Descentralizado de Gerenciamento das Águas, que tem como referência de gestão básica, as bacias hidrográficas.

Na década de 1990, com a consolidação do neoliberalismo, houve graves retrocessos no que tange às políticas públicas recentemente categorizadas enquanto direito. Foi nesse contexto que se formularam as políticas hídricas que afirmaram o consenso de água como bem econômico, por meio de processos de privatização dos recursos hídricos, conforme Lobato da Costa (2003) afirma.

Nesta década foi criada a legislação específica das águas brasileiras através da Lei 9433 (Lei das águas de 08.01.1997), que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGRH) e os comitês de bacias hidrográficas como unidades deliberativas e participativas na gestão das águas de um território.

Para Lobato da Costa (2003), neste início de século, grandes preocupações ambientais no Brasil se voltaram para a água, principalmente para os planos de drenagem urbana nas grandes cidades, diversificação das fontes de energia, privatização dos setores energéticos e de saneamento e o debate sobre alternativas de abastecimento hídrico para o Nordeste.

Ao nos referirmos ao caráter legal do direito à água para todos, constituído nas legislações brasileiras, estamos considerando que este direito, chamado difuso, de acordo com Scott e Viana (1997) diz respeito aos interesses e a defesa de direitos coletivos e comunitários. Ou seja, para além de um direito individual, acessado individualmente pela via do mercado, estamos tratando de um direito da humanidade, que deve ser considerado a partir desta premissa.

A água, como um dos elementos do meio ambiente, tem a garantia na Constituição Federal de ser um bem comum a todos/as. O artigo 225, parágrafo 1º, inciso VI, da Constituição Federal estabelece que:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

E também:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas.

Nestes termos, o acesso à água está garantido pela constituição como direito de todos e dever do Estado. No entanto, concordamos com Bobbio (1992) quando afirma que proclamar um direito no plano legal, não implica necessariamente em torná-lo acessível a todos. Há uma distância entre a exposição do direito no plano formal e a sua efetiva proteção. A grande urgência no que tange aos direitos já reconhecidos legalmente é pôr as condições para a sua efetivação.

## **O Programa Água para Todos: uma análise do projeto hídrico para o Brasil rural**

Para adentrarmos em uma discussão mais contemporânea do cenário das políticas hídricas para o Semiárido na atualidade é imprescindível pontuarmos alguns elementos da proposta de universalização da água para a região Semiárida: O Programa Água para Todos, do governo federal.

O Programa Água para Todos, instituído pelo Decreto 7.535, de 26 de julho de 2011, é uma proposta governamental de universalizar o acesso à água doce de qualidade para as populações que vivem no Semiárido. O Programa articula ações de diferentes órgãos e instituições federais nos campos da segurança alimentar e nutricional, infraestrutura hídrica e o abastecimento de água, regulação do uso da água e saúde e meio ambiente.

O decreto institui um Comitê Gestor e um Comitê Operacional, instituído para coordenar o Programa em nível nacional, sob a chefia do Ministério da Integração Nacional. Diversos outros ministérios estão envolvidos nos Comitês, como o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome -MDS, Ministério das Cidades, Ministério do Meio Ambiente e o Ministério da Saúde e ainda, a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) e a Agência Nacional de Águas.

O Programa Água para Todos integra o Plano Brasil sem Miséria, cujo objetivo é elevar a renda e as condições de bem estar da população extremamente pobre. O Plano Brasil sem Miséria é direcionado aos brasileiros que possuem renda per capita mensal inferior a R\$ 70,00 (setenta reais), o que conforme o IBGE, compreende 16,2 milhões de brasileiros. No Plano Brasil sem Miséria estão incluídas ações de transferência de renda, acesso a serviços de educação, saúde, assistência social, saneamento, energia elétrica e inclusão produtiva.

As ações de Inclusão Produtiva prevêm eixos de atuação ligadas ao ambiente rural e urbano. Quanto ao ambiente rural, entre outras ações, prevê a universalização da água e da energia elétrica, por meio do fomento ao Programa Luz para Todos, e similar a este, mas no campo hídrico, o Programa Água para Todos.

O Programa Água para Todos foi criado para universalizar o acesso à água às famílias que vivem em condições de pobreza extrema que moram em comunidades rurais nos diversos municípios brasileiros. Além disso, também prevê o abastecimento de água para o consumo animal por meio de tecnologias diferenciadas.

A principal estratégia do Programa é o investimento maciço em tecnologias hídricas para o armazenamento da água da chuva. A ideia presente nos textos explicativos sobre o Programa é que restavam 750 mil famílias (em julho 2011, quando da sua instituição), com perfil para inserção no Plano Brasil sem Miséria, que ainda não tinham sido inseridas no Água para Todos. Em sua maioria, estas famílias estão localizadas na região do Semiárido Brasileiro.

Conforme o Manual Operacional dos Objetos Padronizados do Programa Água para Todos<sup>1</sup>, as tecnologias apoiadas pelo Programa são:

- I - Sistemas coletivos de abastecimento de água: sistemas de captação, adução, tratamento (quando necessário), reservação e distribuição de água oriunda de corpos d'água, poços ou nascentes;
- II - Barreiros ou pequenas barragens: pequenas contenções para captação de água da chuva que visam atender à carência de água para produção agrícola e dessedentação animal;
- III - Cisternas de consumo: reservatórios para captação de água pluvial destinada ao consumo humano;
- IV - Cisternas de Produção: sistemas de captação de água pluvial destinados ao armazenamento de água para agricultores familiares; e
- V - Kit's de irrigação: conjunto de utilitários - composto de caixa d'água, bomba, mangueira, dentre outros.

Para a execução do Programa Água para Todos, podem ser celebrados convênios, Termos de Cooperação, ajustes e outros, com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, conforme o decreto 7.535 / 2011, artigo 3, inciso 1.

Esta possibilidade abre o espaço de discussão sobre a parceria que o Estado

estabelece com as organizações da sociedade civil para executar/ implementar um programa de universalização da água para as populações do Semiárido. As parcerias são principalmente estabelecidas com a Articulação no Semiárido Brasileiro- ASA Brasil.

Portanto, o Estado brasileiro conduz uma política hídrica que prioriza a privatização da água e legitima o valor econômico de um bem natural indispensável à vida. E ao mesmo tempo em que define quanto custa a água, elabora uma política de universalização destinada aos indivíduos/famílias em situação de extrema pobreza.

Neste sentido, compreendemos que o surgimento e o lugar da proposta de universalização da água nas políticas públicas brasileiras, é no quadro geral de enfrentamento à extrema pobreza, dentro de um programa que pretende erradicar a miséria, demonstrando a focalização extrema com que este programa é apresentado à sociedade.

Ao mesmo tempo em que esta política representa uma conquista significativa dos movimentos sociais, porque incorpora elementos metodológicos e estratégicos das lutas da sociedade por água no Semiárido, a universalização do direito não se concretiza porque o acesso está exclusivamente direcionado às famílias em situação de extrema pobreza.

Sem deslegitimar o acesso à água das famílias em condição de miséria, pontuamos que o debate acadêmico e da militância vinculada aos movimentos rurais é um debate sobre a produção desta pobreza nas regiões semiáridas brasileiras, que, conforme a discussão apresentada, está vinculada seminalmente a um debate sobre os rumos dos projetos de desenvolvimento regional neste país e as contradições de classe presentes neste território.

### **Lutas da sociedade civil: os caminhos trilhados para a constituição dos direitos.**

Partimos do pressuposto de que as conquistas democráticas dos direitos de cidadania são resultado de uma série de lutas populares, que pressionam o Estado a dar outras respostas às questões apresentadas pela sociedade. Não desconsideramos que há também interesses de legitimação do Estado ao atender algumas das demandas da sociedade, mas estas demandas

<sup>1</sup> Disponível em <http://www.integracao.gov.br/>, acesso em 28/07/2014

não seriam conhecidas, nem problematizadas se não houvesse lutas populares.

Para situar-nos no debate clássico sobre direito e ampliar a compreensão sobre o tema, trazemos as contribuições de Bobbio (1992). O autor defende que os direitos humanos são construções históricas. Nasceram em determinadas circunstâncias, em condições em que se torna possível o seu surgimento. Portanto, ele se opõe à idéia da existência de direitos fundamentais, que são inerentes aos homens e mulheres só pelo fato de serem seres humanos. Também se esquia de considerá-los como verdades em si mesmos, mas afirma que, quando se submete os valores à verificação histórica, se percebe que o que parece fundamental e evidente para uma época, não é evidente em outras épocas e em outras culturas.

Dentro desta compreensão, as construções de direitos seriam apoiados num consenso, que não é de modo algum absoluto, mas relativo aos valores de uma sociedade em uma determinada época. Segundo Bobbio (1992), este consenso estabelece que há valores comuns que estão sendo compartilhados por um povo. As expressões deste consenso acontecem por meio das cartas constitucionais e acordos entre nações.

A maior expressão de consenso, de acordo com Bobbio (1992), foi a Declaração Universal dos Direitos do Homem, de dezembro de 1948. Naquele momento não se estava fazendo referência aos direitos de cidadãos deste ou daquele país, mas do mundo. O autor também pontua que além de nascerem sob determinadas condições históricas, os direitos são frutos das lutas e reivindicações da sociedade. Portanto, podem ser transformados, ampliados, questionados. A este respeito o autor afirma:

Os direitos do homem são direitos históricos porque emergem gradualmente das lutas que o homem trava por sua própria emancipação e das transformações das condições de vida que essas lutas produzem. (Bobbio, 1992 p.32)

O surgimento de novos direitos, para o autor, está ligado a determinadas mudanças nas condições sócio-históricas que geram novas necessidades. Além desses novos carecimentos, a luta política de atores sociais é fundamental para

problematizar estas necessidades e elevá-las ao patamar de direito.

O referido autor expõe que proclamar um direito não implica necessariamente em torná-lo acessível a todos. Há uma distância entre a exposição do direito no plano formal e a sua efetiva proteção. A grande urgência no que tange aos direitos já reconhecidos legalmente é pôr as condições para sua efetivação. Não há resistência quanto aos fundamentos e a validade dos direitos, mas quanto à sua exequibilidade. Por isso que Bobbio (1992) fala que o problema não é mais filosófico, de reconhecer e definir os direitos do homem como tal, mas político, no sentido de colocar em execução, pensar no modo seguro de protegê-los e garanti-los, impedindo sua violação. Apesar disso, ele reconhece a importância de usar o termo direito, para reforçar as reivindicações dos movimentos que demandam o suprimento de necessidades coletivas.

Mondaini (2006) argumenta sobre os sentidos da universalidade dos direitos humanos. O autor considera que a igualdade no plano legal entre todos os seres humanos, ou seja, a garantia constitucional de que todos são iguais perante a lei, é a condição básica para que os direitos possam ser concretizados, mas tal como Bobbio (1992), também reafirma que esta é uma etapa parcial para a efetivação desses direitos. Concordamos com o autor, afirmando também que o elemento da luta social é um instrumento, senão o único que pode criar possibilidades de garantia dos acessos aos direitos constituídos e de garantir que novos direitos se constituam.

Neste mesmo raciocínio, Araújo Filho (1997) declara:

O processo de descoberta e formulação de novos direitos não tem fim, uma vez que à medida em que se faz conhecida e reconhecida uma certa ordem de direitos, novas expectativas nascem para serem exploradas. (p.70)

O autor referido também traz elementos ao debate sobre direitos de terceira geração. Para ele, os direitos dos povos, como também são chamados, devido ao caráter universal que proclamam, são acrescentados aos direitos de liberdade e igualdade e se consolidaram no final do século XX, enquanto interesses que não são apenas dos indivíduos, mas principalmente de toda à humanidade.

Sobre este último conjunto de direitos Mondaini (2006) afirma:

Em suma, o que este ciclo mais recente de expansão dos direitos humanos deixa de mais importante é a exigência de que a democracia não seja um privilégio de algumas poucas elites, mas sim um direito realmente vivido por todos sob a forma de uma conquista sem fim. (p.143)

Araújo Filho (1997) afirma que esta categoria de direitos compreende o direito à auto-determinação dos povos, ao desenvolvimento, à paz e de participar do patrimônio comum, como o direito ao acesso à tecnologia e à comunicação e o direito ao meio ambiente. Sobre este último, o autor focaliza o direito a viver em um meio ambiente saudável, não poluído e à constituição de novas bases de convivência dos seres humanos com o meio ambiente<sup>2</sup>.

A partir da segunda metade do século XX, a sociedade civil foi fortalecida com as lutas dos movimentos sociais que, entre as diversas pautas de reivindicação que houve, se fez presente a luta pelos direitos difusos relacionados à defesa e preservação do meio ambiente, o que proporcionou a garantia legal de necessidades sociais e a ampliação da cidadania e do acesso a direitos.

Telles (1994) e Dagnino (1994) tratam de um modo particular de cidadania que privilegia a análise da construção democrática por meio de movimentos sociais<sup>3</sup>. Telles (1994) discute o conceito de cidadania tomando a sociedade como ponto central da discussão. Uma sociedade contraditória e complexa, não redentora. Para a autora, a cidadania é um modo particular de problematizar a questão dos direitos, de como as desigualdades e diferenças são figuradas no espaço público e como conflitos e interesses se expressam. A autora propõe pensar os direitos como aspectos da estruturação das relações sociais, como princípios que regulam as práticas sociais e não apenas como garantias inscritas em lei, conforme o texto destaca a seguir:

<sup>2</sup> Araújo Filho (1997) faz referência a uma quarta categoria de direitos que incluem o direito à democracia, a informação e ao pluralismo.

<sup>3</sup> Faremos uma breve exposição do pensamento das autoras para no próximo tópico, tratarmos da emergência destes novos sujeitos coletivos e das estratégias de articulação em rede.

Para além das garantias formais, os direitos estruturam uma linguagem pública que baliza os critérios pelos quais os dramas da existência são problematizados e julgados nas suas exigências de igualdade e justiça. (Telles, 1994 p.92)

As conquistas de cidadania que são resultado das lutas sociais na década de 1980 apontam na direção da possibilidade de construir uma sociedade cada vez mais democrática, em que os diferentes sujeitos sociais podem se posicionar em suas lutas e buscar, cada vez mais, que suas reivindicações sejam audíveis nos espaços decisórios, reconhecidas como direitos legítimos e efetivamente atendidas.

Neste sentido, pontuamos que é no terreno destas lutas que tem se gestado, no interior dos movimentos sociais rurais, através de suas múltiplas organizações, a defesa da ideia de que é possível conviver com o Semiárido. E a Articulação no Semiárido (ASA) é a principal precursora deste processo. Este movimento surgiu na década de 1990, propondo políticas públicas sustentáveis de convivência com o Semiárido, que apostam na captação e armazenamento adequado de água da chuva.

AASA é uma rede de organizações da sociedade civil que discute e propõe a convivência com o Semiárido como ideia central que norteia as ações e os projetos para a região. Ou seja, a possibilidade das famílias permanecerem e produzirem em suas terras, estocando água, alimentos e forragens para os animais, para não faltar no período de secas.

Segundo a ASA o aspecto mais importante da ideia de convivência com o Semiárido é a estocagem da água para o consumo humano, para a produção de alimentos e a criação de animais.

O segredo da convivência com o Semiárido passa pela produção e estocagem dos bens em tempos chuvosos para se viver adequadamente em tempos sem chuva. O principal bem a ser estocado é a própria água. Parece contraditório falar assim, pois dizem que ali não chove. Mas como vimos, o Semiárido Brasileiro é o mais chuvoso do planeta. (Malvezzi, 2007 p. 12)

Essa organização tem reunido lutas e construído um discurso da realidade social no Semiárido que tem orientado as políticas públicas

para a região, a exemplo das ações propostas pelo Programa Água para Todos, do governo federal.

As propostas da articulação são principalmente no campo do combate à desertificação, do acesso à terra, financiamento, crédito e assistência técnica à agricultura familiar, educação contextualizada e a democratização do acesso à água.

Em lugar das práticas históricas de construção de grandes obras hidráulicas para o Semiárido e das ações de combate à seca, a ASA sugere o desenvolvimento de estratégias de descentralização do acesso à água por meio da construção de tecnologias sociais já experimentadas pelos agricultores, que aproveitam a água da chuva para o abastecimento familiar. Entre estas estratégias estão a construção de cisternas de placas para consumo humano e para a produção de alimentos, barragens subterrâneas, tanques de pedra, entre outros (Medeiros, et al, 2010).

Consideramos que as lutas pela água no Semiárido Brasileiro, principalmente protagonizadas pela ASA, têm fortalecido a organização e articulação de grupos locais em torno da questão da água e dos direitos sociais, assim como afirmam os autores:

Estas questões têm orientado muitas comunidades que, após a conquista da cisterna tem se organizado em suas associações e grupos de base, tanto para pressionar os poderes locais para os atendimentos de serviços sociais essenciais em suas comunidades, quanto para construir no semiárido um jeito digno de viver. (Medeiros, Et al, 2010, p. 13)

Os autores também apontam que a conquista da água avança na construção da segurança hídrica das populações rurais e permite a reflexão sobre a organização comunitária no acesso a direitos e políticas públicas. Ou seja, os ganhos de cidadania estão para além do acesso ao bem fundamental à vida, constroem um jeito novo de viver.

## Considerações finais

Neste sentido, consideramos que os caminhos trilhados pela sociedade civil no Semiárido para a conquista do direito de viver com dignidade passa pela mobilização social para a convivência

com a região e tem perpassado as demandas e lutas pela água, pela segurança alimentar, pelas condições de produção e de acesso à terra.

No entanto, problematizamos que a direção social e política da proposta de universalização da água do governo federal, que, ao articular-se com as ações de mobilização da sociedade civil, planejadas e desenvolvidas pela ASA, implementa estratégias de focalização da política, delimitando o público alvo das ações do Programa.

Compreendemos que os limites deste artigo acadêmico e da análise documental utilizada nesta abordagem não nos permite ampliar nossa análise no momento, mas está claro para nós a necessidade de fazê-lo. O que nos instiga especialmente é o formato e a direção de uma estratégia de universalização da água presente numa política focalizada na pobreza extrema.

Minimamente nos indagamos sobre os sentidos desta universalização. Apesar da experiência e da qualidade dos processos de mobilização da ASA, entendemos que o Estado, ao propor o Programa Água para Todos, define como principal estratégia as ações executadas pela rede de movimentos sociais ASA, numa clara transferência de responsabilidade de garantir a universalização do direito.

Neste sentido, de qual universalização estamos falando? Supomos que seja uma universalização dentro dos marcos neoliberais – aqueles que não conseguem garantir o acesso ao bem/direito pela via do mercado são os alvos das políticas focalizadas e precárias do Estado.

Ou seja, o acesso à água é um elemento que expressa as desigualdades de classe dentro de um território – o território do Semiárido. Através do Programa Água para Todos, o público-alvo que corresponde ao “TODOS” são os miseráveis, a população que já está fragilizada do ponto de vista dos acessos aos demais serviços e políticas sociais, que historicamente construiu uma relação com o poder público mediada pelo favor e não pelo caráter de direito social. Esta mesma população, através deste programa passa a acessar o direito pela condição de pobreza e não de cidadania. O que consideramos um retrocesso do ponto de vista jurídico-legal e também um grande desafio das lutas e dos movimentos sociais rurais.

## Referências

- ACSERALD, Henri. Políticas Ambientais e Construção Democrática. In: Viana, G; Silva, M, Diniz, N. (orgs). **O desafio da sustentabilidade**: Um debate socioambiental no Brasil. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2001.
- ARAÚJO FILHO, Aldy Mello de. **A Evolução dos Direitos Humanos**. São Luiz: EDUFMA – UFMA, 1997.
- BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1992.
- BRASIL, Presidência da República. **Lei 9433** (Lei das águas de 08.01.1997). Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e o Sistema Nacional de Recursos Hídricos (SINGRH). Brasília: Edição Federal, 2000.
- BRASIL, **Constituição Federal de 1988**.
- BRASIL, Presidência da República. **Decreto 7.535, de 26 de julho de 2011**, institui o PROGRAMA ÁGUA PARA TODOS. Brasília: Edição Federal, 2011.
- BRASIL, Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Desenvolvimento Regional. **Manual Operacional dos Objetos Padronizados do Programa Água para Todos**. Brasília: Edição Federal, 2003.
- BRASIL, Presidência da República. Subchefia para assuntos jurídicos. **Decreto número 24.643, de 10 de julho de 1934**. (Código das Águas).
- DAGNINO, Evelina. Os movimento sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: DAGNINO, E. (org.). **Anos 90**: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994.
- FOLADORI, Guillermo. **Limites do desenvolvimento sustentável**. (Tradução Marise Manoel). São Paulo: Editora Unicamp, 2001.
- JOHN, Liana. **Água como objeto de disputas mundiais**. Disponível em: [www.estadao.com.br](http://www.estadao.com.br). Acesso em 07/02/2007.
- LEFF, Enrique. **Discursos Sustentáveis**. Tradução: Silvana Cobucci Leite. São Paulo: Cortez, 2010
- LOBATO DA COSTA, Francisco José. **Série Água Brasil – Estratégias de Gerenciamento dos Recursos Hídricos no Brasil: áreas de cooperação com o Banco Mundial**, Brasília, 2003.
- MALVEZZI, Roberto. **Semiárido**: uma visão holística. Brasília: Confea, 2007.
- MEDEIROS, Jean Carlos Andrade; Silveira, Sandra Maria Batista; Neves, Rafael Santos. **Água e Cidadania no Semiárido Brasileiro: a experiência do Programa Um Milhão de Cisternas Rurais (P1MC) no Brasil**. Ponencia apresentada no **VIII Congresso Latinoamericano de Sociologia Rural**, Porto de Galinhas-PE, 2010.
- MONDAINI, Marco. **Direitos Humanos**. São Paulo: Editora Contexto, 2006.
- PERÉZ, Jesus Eduardo Canelón. **A Gestão da Água no Vale de Quibor**: Uma análise psicossocial de uma forma tradicional de manejo de um bem comum. Tese apresentada ao Programa de Pós Graduação em Psicologia Social. São Paulo: Pontifica Universidade Católica de São Paulo, 2004.
- PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. **A Globalização da Natureza e a Natureza da Globalização**. Editora Civilização Brasileira, 2006.
- SANTOS, Marilene Ramos M. O princípio poluidor-pagador e a gestão de recursos hídricos: a experiência europeia e brasileira. In: MAY, P.H; Lustosa, M.C; VINHA, V.(orgs). **Economia do Meio Ambiente**: Teoria e Prática. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.
- SCOTTO, Gabriela (supervisão); Vianna, Angela Ramalho (redação). **Conflitos Ambientais no Brasil**: natureza para todos ou somente para alguns? Rio de Janeiro: IBASE, 1997.
- SILVA, Maria das Graças e. **Questão ambiental e desenvolvimento sustentável**: um desafio ético político ao Serviço Social. São Paulo: Cortez, 2010.
- SILVA, Roberto Marinho Alves. **Entre o combate à seca e a convivência com o semi-árido: transições paradigmáticas e sustentabilidade do desenvolvimento**. Tese de Doutorado do Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília. Brasília: UNB, 2006.
- TELLES, Vera da Silva. Sociedade civil e a construção dos espaços públicos. In: DAGNINO, E. (org.) **Anos 90**: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994.