

# Os bens de uso comum na atualidade: a questão “água”

The commons in the actuality: the question "water"

*Maria Angélica Maciel Costa, Professora adjunta UFRRJ,  
[mangelicamc@hotmail.com](mailto:mangelicamc@hotmail.com)*

## Resumo

*Este artigo tem como objetivo analisar as racionalidades de gestão que envolvem o manejo comunitário da água, de um lado, versus a gestão estatal que impõem uma gestão tecnicista e burocratizada, de outro. De forma mais específica, este artigo pretende analisar questões éticas e políticas de acesso e usos da água. O fato de a água poder ser gerida tanto como se fosse um ‘bem de uso comum’, quanto como se fosse uma mercadoria, será o fio condutor das nossas reflexões. Com base em um extenso trabalho de revisão teórica, e de campo, foi possível refletir sobre questões que envolvem a “propriedade”, legitimidade para gerir, o valor e os usos atribuídos à água. Apesar de grande parte da população brasileira possuir uma mentalidade urbana, baseada nos valores culturais ocidentais, é necessário um olhar crítico frente às consequências de políticas públicas de gestão de águas que desconsideram as formas de manejo comunitário das águas em suas formulações. Isto porque, acreditamos que é esta indiferença com relação aos usos tradicionais e simbólicos da água - para dar preferência aos usos da água para fins “desenvolvimentistas” (sob uma visão antropocêntrica), regidos sob a lógica tecnicista e do mercado - que está no cerne dos conflitos pelo uso da água.*

**Palavras chave:** água, gestão, valor, dominialidade, bens de uso comum, conflitos.

## Abstract

*This article aims to analyze the management rationalities that involve community water management on the one hand versus state management that impose a bureaucratic and technical management on the other. More specifically, this article aims to analyze ethical and political issues of access and use of water. The fact that water can be managed both as a common good and as a commodity, will be the guiding thread of our reflections. Based on extensive theoretical and field review work, it was possible to reflect on issues involving "ownership", legitimacy to manage, the value and uses attributed to water. Although a large part of the Brazilian population has an urban mentality based on Western cultural values, it is necessary to look critically at the consequences of public water management policies that disregard the forms of community water management in their formulations. This is because we believe that it is this indifference to the traditional and symbolic uses of water, to give preference to water uses for "developmental" purposes (under an anthropocentric view), governed by the technical and market logic, which is at the core of conflicts over water use.*

**Key words:** Water, management, value, dominance, property in common use, conflicts

## 1. INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo analisar as racionalidades de gestão que envolvem o manejo comunitário da água, de um lado, versus a gestão estatal que impõem uma gestão tecnicista e burocratizada, de outro. De forma mais específica, este artigo pretende analisar questões éticas e políticas de acesso e usos da água. O fato de a água poder ser gerida tanto como se fosse um ‘bem de uso comum’, quanto como se fosse uma mercadoria, será o fio condutor das nossas reflexões.

Neste início de século XXI, é preciso reconhecer que há uma permanente e dialética interação entre as atividades humanas e o ciclo hidrológico – o “Ciclo Hidrossocial”; os territórios são ao mesmo tempo naturais e sociais, ou seja, essas “coisas híbridas”, cheia de contradições, tensões e conflitos, os quais Swyngedouw (2004) chama de “socionatureza”. Contudo, o que nos chama a atenção, é o fato da racionalidade de gestão hegemônica tender a tratá-la de forma estritamente técnica e burocrática; desconsiderando outros tipos de saberes e relações afetivas e identitárias que os grupos sociais estabelecem com a água (COSTA, 2015).

Será com o viés da ecologia política que investigaremos, neste artigo, as questões políticas de acesso e usos da água. O reconhecimento das práticas comunitárias vai de encontro à corrente teórica adotada neste trabalho, na qual o estudo das práticas que levam ao acesso dos recursos naturais, as relações de parentesco, afiliações políticas e redes de poder exercem um papel importante na reflexão da “questão da água” (EMPINOTTI, 2011).

Para tanto, este artigo foi organizado em três argumentos principais: o primeiro relacionado ao discurso da escassez e à discussão sobre os usos múltiplos da água; em seguida, as questões relacionadas ao valor de uso e de troca da água e, por fim, a “dominialidade” dos recursos hídricos no Brasil, ou seja, questões relacionadas a sua propriedade e posse.

Além de lançarmos mão de uma vasta revisão teórica sobre o tema, os trabalhos de campo realizados foram fundamentais para a compreensão da temática de gestão de águas. Nos anos de 2006 a 2008, a autora deste artigo realizou uma pesquisa teórica e de campo sobre a gestão de águas durante o mestrado em geografia na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Nos anos de 2009 a 2013, se dedicou a esta temática em sua tese de doutorado, desenvolvida no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR-UFRJ). Foi a partir destas experiências que pudemos entender melhor a dinâmica do campo de gestão de águas nas principais regiões metropolitanas brasileiras.

## 2. O DISCURSO DA ESCASSEZ

Nas metrópoles ao redor do mundo, é comum a água passar por uma série de transformações até chegar ao usuário final. Trata-se de modificações não apenas em termos de características físico/químicas, mas também em termos de suas peculiaridades sociais e seus significados simbólicos e culturais. Nas cidades capitalistas, ou pelo menos nas cidades onde as relações de mercado são a forma dominante de troca, a circulação de água também é parte integrante da circulação de dinheiro e capital (SWYNGEDOUW, 2003). Assim como acontece com outros bens e serviços urbanos, a circulação de água (ou os serviços que envolvem o saneamento ambiental) está diretamente imbricada com a economia política e os sistemas de poder, que dão estrutura e coerência ao tecido urbano (Ibidem).

Pesquisas da Agência Nacional das Águas (ANA)<sup>1</sup> mostram que o Brasil é rico em termos de disponibilidade hídrica, contudo, reconhecem que há uma grande variação espacial e temporal das vazões. Assim, bacias localizadas em áreas que possuem uma combinação de baixa disponibilidade e grande utilização dos recursos hídricos passam por situações de escassez e estresse hídrico (ANA, 2007). Um cenário crítico ressaltado é aquele observado nas regiões em que existe uma associação entre elevada densidade populacional e baixa disponibilidade hídrica, fator este que obriga a busca de fontes externas. É o caso da

<sup>1</sup>O cálculo de demandas no País foi realizado a partir dos dados dos censos demográficos, agropecuários e industriais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e do projeto “Estimativa das vazões para atividades de uso consuntivo da água nas principais bacias do Sistema Interligado Nacional –SIN.

bacia do Alto Tietê e dos rios da RMRJ, que deságuam na região da Baía de Guanabara, ambos atingindo valores menores que 500 m<sup>3</sup> de água por habitantes, ao ano<sup>2</sup>. No geral, outro fator agravante nessas bacias, geralmente localizadas próximas aos grandes centros urbanos, diz respeito ao comprometimento da qualidade das águas, devido ao lançamento de efluentes, sobretudo esgotos e industriais, que ocasionam o aumento nos custos de tratamento e restringem as possibilidades de usos da água. Neste contexto, os conflitos relacionados à apropriação e usos da água são praticamente inevitáveis.

A este respeito cabe, porém, discutir o próprio conceito de escassez, uma vez que este pode ser socialmente produzido, criando o que Lefebvre (2001) denominou “novas raridades”, originárias da apropriação da natureza como mercadoria, dotadas, portanto, de valor econômico, valor de troca. O autor cita como exemplo disto o solo urbano, mananciais de água para abastecimento, remanescentes florestais preservados, uma determinada paisagem, dentre outros atributos naturais em condições de serem transformados em renda diferencial, capturada pelo mercado imobiliário (LEFEBVRE, 2001).

Um ponto a ser ressaltado nesta discussão é que, ao adotar a escassez como causa única dos problemas de quantidade e qualidade de águas disponíveis, são desconsiderados os processos históricos e sociais que constituem as situações de escassez e as formas desiguais de apropriação da água pelos diferentes segmentos sociais e econômicos nos momentos de embate (CARNEIRO, 2003). Neste trabalho, defendemos a posição de que a escassez da água é socialmente determinada, em contraposição à visão hegemônica que trata das questões relativas à água urbana, predominantemente sob o viés da engenharia, economia ou gestão, deixando de lado o papel central que as questões políticas, tanto seus atos quanto as omissões, assumem neste debate.

Portanto, a “real crise da água” surge a partir de um certo discurso de escassez, socialmente produzido e fruto do imediatismo da lógica do crescimento econômico, combinado com o aumento do poder das grandes corporações (BAKKER, 2007). Em outras palavras, a dificuldade para acessar água em quantidade e qualidade satisfatórias é algo intrínseco às decisões das forças sociais. Mesmo assim, o argumento da escassez tem sido lançado recorrentemente para legitimar uma série de políticas públicas, desde àquelas referentes à valoração econômica dos recursos naturais tanto quanto as que buscam legitimar a atuação e intervenção do Estado na gestão do meio ambiente, conforme será discutido ao longo deste artigo.

Em contraposição à corrente da economia ambiental neoclássica, que evoca que o mito da “escassez” da água é resultado do elevado crescimento populacional (Teoria de Malthus)<sup>3</sup>, da ausência de propriedade privada<sup>4</sup>, bem como da falta de uma regulação pelo mercado, têm-se os argumentos da Ecologia Política. Esta última, ao não dissociar ‘natureza e sociedade’, e ‘tempo e espaço’, é capaz de visualizar melhor a clara manifestação dos interesses dos detentores de poder econômico em se apropriar cada vez mais dos bens naturais tidos, segundo certas concepções, como capital natural (BORDALO, 2008). Então, sob o ponto de vista da ecologia política da água, o fluxo de água no contexto urbano expressa diretamente fluxos de poder entre grupos sociais, assim como fluxos de recursos financeiros (SWYNGEDOUW, 2004).

No caso brasileiro, por exemplo, a cada ano, os dados da Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios (PNAD) reiteram que persiste uma séria desigualdade socioespacial no acesso à água entre a população urbana<sup>5</sup>. Convém aqui acrescentar que é no contexto da desigualdade ambiental, e da não passividade

<sup>2</sup> ANA (2007) considera inferior a 500 m<sup>3</sup>/hab/ano como situação de escassez ; de 500 a 1.700 m<sup>3</sup>/hab/ano é designado como situação de estresse e acima de 1.700 m<sup>3</sup>/hab/ano a situação é dita confortável.

<sup>3</sup> Porto-Gonçalves (2006) argumenta que o malthusianismo ainda exerce uma forte influência no debate ambiental camuflado por um discurso catastrófico em nome do qual se tenta convencer os outros da validade de suas propostas, quase sempre, o controle da população. Também com relação aos recursos hídricos, a mesma cantilena é aduzida como se os problemas derivassem do crescimento da população. Entretanto, a questão parece ser mais complexa do que esse reducionismo, até porque se a população mundial cresceu 3 vezes desde os anos 50, a demanda por água cresceu 6 vezes, citando entrevista com o diretor da Agência Nacional de Águas do Brasil, Jerson Kelman. Alerta o autor que no Canadá, entre 1972 e 1991, enquanto a população cresceu 3% o consumo de água cresceu 80%, segundo a Organização das Nações Unidas (ONU). Considerando-se o nível de vida da população canadense, com os dados acima, quando comparados com o crescimento da população mundial e a demanda global por água, observa-se que é o crescimento exponencial de populações com o nível de vida europeu e norte-americano que está aumentando a pressão sobre esse e outros recursos naturais de modo insustentável. Assim, a demanda por água cresce mais que o crescimento demográfico, indicando que devemos buscar em outro campo as razões do desequilíbrio hidrológico (PORTO-GONÇALVES, 2005, p. 121).

<sup>4</sup> Baseada nos argumentos da “Tragédia dos Comuns”, ver item 2.3.1 deste trabalho.

<sup>5</sup> No ano de 2007, por exemplo, entre os 20% mais pobres, o nível de cobertura de água canalizada por rede geral é de pouco mais de 83%, enquanto que entre os 20% mais ricos este índice de cobertura chega a 95,7% - uma diferença de quase 13 pontos percentuais.

dos agentes “receptores” da ameaça, que surgem os movimentos e a discussão por justiça ambiental, clamando por políticas públicas capazes de impedir que também no meio ambiente vigore a desigualdade social e racial (ACSERALD, 2004). Outro ponto fundamental nesta discussão refere-se à legislação ambiental, que não tem “beneficiado” todos os grupos da sociedade de forma igualitária (Ibidem). Tal fato gera uma desproporcionalidade quanto à exposição de toxinas industriais nos locais de trabalho e de moradia, além de uma forte correlação entre indicadores de pobreza e de doenças ligadas à poluição<sup>6</sup>.

Deste modo, percebe-se que existe uma complexidade de fatores éticos, sociais, econômicos, políticos que interagem com o Ciclo Hidrossocial da Água e precisam ser levados em consideração. As iniciativas e experiências de manejo comunitário, por exemplo, revelam que a água é, antes de tudo, um bem de uso comum, e que os sujeitos sociais que dela fazem uso são os responsáveis por definir quais serão as regras de acesso e usos (múltiplos) da água.

Então, acreditamos que, para discutir “usos múltiplos da água”, é preciso ir além de informar quantitativamente acerca dos grandes usuários de água, ou seja, que a irrigação consome 46% da água retirada no território brasileiro, uso urbano 27% e a indústria 18%<sup>7</sup>. Para Galizoni (2003), é preciso “conhecer os diversos modos de administrar e usar esses recursos, as diferentes culturas de lidar com a água, para então pensar em articulá-las” (GALIZONI, 2003, p.15).

Portanto, prosseguiremos aqui com a análise das “diferentes culturas de lidar com a água”, a partir da lógica do manejo comunitário dos bens de uso comum.

### 3. ÁGUA: UM BEM DE USO COMUM (?)

Para Bollier (2008), discutir sobre bens comuns nos ajuda a identificar uma ampla classe de recursos - ar, água, florestas, mar, dentre outros, cujo controle e manejo comunitário se dão a partir de princípios políticos e morais diretamente relacionados com cidadania. Lembra ainda que, quando governos e empresas se dispõem a resolver problemas ambientais, eles tendem a recorrer a apenas dois tipos de soluções, sejam elas as ações governamentais ou a intervenção do mercado. No entanto, estas não são as únicas esferas de poder efetivos para manejar recursos da natureza, haja vista um terceiro campo esquecido: os bens comuns (Ibidem). O conceito de bens comuns abarca uma ampla variedade de fenômenos, e se refere ainda a sistemas sociais e jurídicos para gerenciar recursos compartilhados de uma maneira justa, via manejo comunitário (Ibidem).

Almeida (1989) descreve o manejo comunitário como práticas onde o controle se dá através de normas específicas, que não foram instituídas no código legal vigente, mas sim acatadas nos meandros das relações sociais estabelecidas entre vários grupos familiares, que compõem uma unidade social. Para Ostrom (1990), este tipo de manejo acontece quando um grupo de atores sociais, em situação de interdependência, podem se auto organizar de forma cooperativa para obter benefícios coletivos permanentes, mesmo sendo todos tentados a explorar os bens comuns (*commons*) excessivamente (já que eles são “de graça”) ou agir de qualquer outra maneira oportunista. Os bens comuns citados são recursos coletivos compartilhados, administrados e auto gerenciados pelas comunidades locais, que encarnam um sistema de relações sociais fundado na cooperação e na dependência recíproca (RICOVERI, 2012).

Retratar a água sob o ponto de vista dos “bens de uso comum” envolve considerá-la como detentora de qualidades únicas: um recurso essencial para o fluxo de vida e saúde dos ecossistemas, insubstituível e fortemente ligada às comunidades e ecossistemas, através do ciclo hidrossocial (BAKKER 2007 apud SHIVA 2002; TNI, 2005).

E ao observar as desigualdades socioeconômicas no acesso ao esgotamento sanitário, esta diferença é ainda mais relevante, chegando a mais de 28 pontos percentuais (BRITTO e SANTOS JÚNIOR, 2010).

<sup>6</sup> Bullard (2004) apresenta o conceito de “colonialismo tóxico” para designar a prática convencional (e legitimada por organismos internacionais, como o Banco Mundial) dos países industrializados de ter como alvo as comunidades não brancas pobres do terceiro mundo para nelas descartarem seu lixo e introduzirem tecnologias de risco.

<sup>7</sup> Dados estes extraídos do relatório Geo Brasil (2007), uma publicação da Agência Nacional de Águas (ANA).

Ainda sobre o manejo comunitário da água, Porto-Gonçalves (2005) esclarece que inúmeras instituições foram criadas por diferentes povos ao longo da história (e suas geografias), fundando regras as mais variadas de uso da água. Cita assim os povos árabes e arabizados como um dos que detêm uma grande tradição de convivência com a água em áreas desérticas e semiáridas, sendo os espanhóis herdeiros de muitas dessas regras para lidar com a seca. Por outro lado, menciona a existência dos sertanejos do nordeste brasileiro, com uma refinada sabedoria, que vai da previsão do tempo, a qual mereceu, inclusive, a atenção da *Nacional Aeronautics and Space Administration* (NASA) pelo seu elevado índice de precisão, ao aproveitamento máximo do mínimo de água disponível da irregularidade das precipitações, com suas culturas de vazante. Os chineses, hindus, os maias e os astecas, que chegaram a ser chamados pelos historiadores de “civilizações do regadio”, têm tradições que merecem ser estudadas, especialmente neste início de século, quando o “tema água” aparece com capacidade de convocar a todos a buscar novas formas de gestão e controle (Ibidem).

Contudo, é necessário ressaltar que, paralelo à gradativa diminuição dos casos de gestão comunitária de águas existentes neste início de século XXI, há ainda a progressiva conversão de partes destes conhecimentos e bens de uso comum em propriedade privada, ou em mercadoria, disponível para compra e venda no mercado (BAKKER, 2007). Este tipo de transação resulta em uma das grandes injustiças de nosso tempo, cuja política convencional insiste em ignorar<sup>8</sup>. A este processo dá-se o nome de “cercamento dos bens comuns” (enclosure of the commons) (BOLLIER, 2012), fato que impulsiona uma gradual extinção das formas de manejo comunitário dos recursos da natureza.

Uma breve cronologia sobre um importante momento histórico, que potencializou a passagem dos bens comuns (onde prevalece o seu valor de uso) para recursos transacionados no mercado (com claro valor de troca), é retratada por Ricoveri (2012). Segundo a autora, na Inglaterra, antes da Revolução industrial, os commons eram as terras comuns de uso agrícola, onde cada núcleo familiar possuía seu próprio lote. Mas os direitos sobre eles eram definidos de forma prioritária pelo “costume”, mais do que por títulos legais, e o mesmo valia para o acesso aos territórios de caça, abastecimento de forragem e pastos de animais. Contudo, tal situação foi alterada no Ocidente durante e após a Revolução Industrial, um momento histórico em que a privatização das terras comuns foi essencial para o estabelecimento do sistema capitalista, bem como a expropriação das comunidades e o cercamento das terras comuns impedindo o seu livre acesso<sup>9</sup>. Cabe pontuar aqui que, ao “cercar” um pedaço de terra, cercam-se todos os outros bens comuns que a terra engloba, tais como a água, a floresta, o subsolo.

Apesar da consolidação do sistema econômico capitalista nos séculos anteriores, esta questão (commons) voltou a ser tratada com mais notoriedade na última década, desde que a cientista política norte-americana, Elinor Ostrom, recebeu o Prêmio Nobel de Economia no ano de 2009, em função de seus trabalhos sobre o manejo comunitário de bens de uso comum. Esta questão também foi protagonista durante a Cúpula dos Povos<sup>10</sup>, no âmbito da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Rio + 20), realizada em 2012 na cidade do Rio de Janeiro. Para além dos impactos diretos<sup>11</sup> na qualidade e quantidade (características físicas) dos bens comuns, os processos de transição econômica, política e legal, vivenciados nos séculos XVII e XVIII, promoveram fortes cisões sociais e foram os responsáveis diretos pelo fenômeno que Polanyi (2000) definiu como “A Grande Transformação”. Enquanto na lógica dos commons as relações de amizade, de parentesco, de vizinhança são valorizadas, Lukács (1974) chamou a atenção para o fenômeno da progressiva diminuição das “qualidades subjetivas” e individuais dos sujeitos (trabalhadores) a partir da Revolução Industrial. Na passagem do trabalho “comunitário” para

<sup>8</sup> Vide a ofensiva de setores do governo federal e de um fortíssimo lobby de empreiteiras e demais empresas interessadas em favor da flexibilização das normas de licenciamento ambiental, conforme descrito nos casos analisados no Relatório Síntese Projeto de Avaliação de Equidade Ambiental (FASE e IPPUR, 2010).

<sup>9</sup> Ver Polanyi (2000).

<sup>10</sup> Este fórum teve um caráter mais “democrático”, se comparado ao evento oficial onde somente as autoridades e chefes de Estado, majoritariamente, tiveram acesso. Contudo, o documento oficial publicado após o término da Rio + 20, chamado de “Relatório o Futuro que Queremos”, não levou em conta as demandas sociais discutidas na Cúpula dos Povos. Mesmo que de forma superficial, citamos este episódio apenas para exemplificar o quanto é notória a superioridade da racionalidade ocidental – aquela que trata os bens de uso comum como uma “mercadoria” e busca tornar “invisíveis”, e ou desqualificar, as populações que ainda vivem em certa harmonia com a natureza – frente às perspectivas contraculturais de perceber a questão ambiental.

<sup>11</sup> Diegues (2001) foi um dos autores que refletiu sobre as consequências nefastas que a expansão urbano industrial, bem como a expansão da fronteira agrícola, exercem sobre os sistemas de gestão comunitária na contemporaneidade.

o trabalho nas fábricas, observou-se o rompimento dos laços que ligavam cada sujeito a sua comunidade, uma vez que a mecanização da produção fez destes sujeitos “átomos isolados e abstractos, que a realização do seu trabalho já não congrega de forma imediata e orgânica, e cuja coesão já não é, antes, exclusivamente e em grau sempre crescente mediatizada pelas leis abstractas do mecanismo em que estão integradas”. (LUKÁCS, 1974, p. 105)

Conforme argumentou Ribeiro e Galizoni (2011, p 38 ), “os grandes consumidores se interessam pela gestão dos grandes corpos d’água; mas estes são abastecidos pelas nascentes que estão sob gestão comunitária”. Sobre estes pontos convém, inclusive, questionar sobre quem são os atores sociais beneficiados pelo atual modelo de gerenciamento de recursos hídricos, baseado em princípios internacionais de gestão integrada de águas, uma vez que este tem apresentado poucos resultados práticos na qualidade dos corpos hídricos metropolitanos brasileiros e universalização do acesso à água.

### 3.1 OS USOS (E OS ATORES) MÚLTIPLOS DA ÁGUA

Conceituar e discutir os usos múltiplos da água não é uma tarefa fácil, já que esta, além de ser um elemento fundamental para garantir a sobrevivência dos seres vivos, é usada em diversos rituais culturais e religiosos, além de ser indispensável insumo no processo de uma série de atividades econômicas, resfriamento de máquinas, dentre outras situações.

Neste caso, é inviável fazer uma listagem completa de todos os usos econômicos e sociais passíveis de ser estabelecidos, especialmente quando se trata de mananciais de água superficiais. Mesmo assim, é possível visualizar grandes categorias de usos da água, a saber: alimentação e higiene; produção industrial; geração de energia elétrica<sup>12</sup>; irrigação; navegação; pesca; lazer e esportes; evacuação e diluição de esgotos; drenagem e controle de enchentes; luta contra incêndios; preservação do ambiente aquático e da paisagem (VARGAS, 1999). Reiteramos aqui a necessidade de observar o Ciclo Hidrossocial da Água e considerar o ser humano como parte integrante deste. Como bem nos lembra Porto-Gonçalves (2005, p. 120): “(...) quando transpiramos ou fazemos xixi estamos imersos no ciclo da água. O ciclo água não é externo a cada um de nós, passando por nossas veias materialmente e não só literalmente – nosso sangue é, em 83%, água”.

Por outro lado, se verifica em toda a literatura “gerencial” sobre Recursos Hídricos, a água é sempre apresentada sob o ponto de vista de um “sujeito vazio” – implicitamente o Estado<sup>13</sup>. Segundo esta abordagem técnica e gerencial, as pessoas que dela fazem uso são nomeadas por “usuários” e deverão se encaixar em uma categoria preestabelecida - usuário residencial, comercial ou industrial, e pagar pelo seu uso, consequentemente. Observa-se assim que, com as reformas liberalizantes, a cidadania foi ressignificada e os direitos transformam-se em uma ficção retórica; em lugar de sujeitos de direitos surge a figura do usuário de serviços (TELLES, 1999). Assim, a excessiva burocratização e racionalização formal do direito, do Estado, da administração pública, dentre outros, implica em uma adaptação do modo de vida e de trabalho aos pressupostos econômicos e sociais gerais da economia capitalista, gerando assim um desprezo cada vez maior pela essência qualitativa das coisas e das pessoas (LUKÁCS, 1974). O sociólogo Max Weber, por exemplo, foi um dos primeiros pensadores a se posicionar contrário ao desrespeito com as culturas dos “povos primitivos”, quando do estabelecimento do sistema econômico capitalista (POLANYI, 2000).

No contexto da discussão sobre “terras tradicionalmente ocupadas”, Almeida (2005) lembra que a terra é um recurso natural e inclui águas, florestas, solo e subsolo. Sendo a água parte de um dado território, o qual incorpora a identidade coletiva, indo além do seu aspecto natural, até o aspecto identitário, em que os indivíduos se apropriam deste espaço como forma de garantir a sua sobrevivência como grupo, é

<sup>12</sup> Convém aqui ressaltar que o uso da água para fins de geração de energia envolve não apenas a matriz hidrelétrica, mas também as termelétricas e as usinas nucleares, onde a água é amplamente utilizada para fins de resfriamento das turbinas.

<sup>13</sup> Estado neste trabalho remete a uma instituição, organizada de forma política, social e jurídica, ocupando um território definido. A ele cabe também a função de exercer, na definição weberiana, o controle social, pois detém o monopólio legal do uso da força, ou da coerção sobre o social.

importante trabalhar com a ideia de processos de territorialização<sup>14</sup> para melhor compreensão dos conflitos envolvendo usos múltiplos da água.

Neste início de século XXI, em que pesem as (notórias) condições desiguais de poder de acesso a este bem de uso comum, dentre os seus demandantes, para “solucionar” os conflitos pelo uso deste recurso a legislação oficial apresenta o fundamento “usos múltiplos da água” como prerrogativa a orientar a gestão. Nas legislações oficiais, a preservação dos usos múltiplos é apresentada associada a outros instrumentos de gestão, principalmente a outorga pelo uso da água, enquadramento de águas e as diretrizes definidas nos Planos Diretores de Recursos Hídricos. O discurso oficial prega que um dos objetivos destes instrumentos de gestão é colocar em prática o conceito de isonomia no contexto da gestão, assegurando a todos os usuários de recursos hídricos condições iguais de acesso ao bem. Assim, no plano teórico, todos os setores usuários da água têm igualdade de acesso aos recursos hídricos.

A Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) só traz uma exceção a esta regra, que vale para situações de escassez, em que os usos prioritários da água passam a ser o consumo humano e a dessedentação de animais. Ou seja, por este princípio quebra-se a indesejável hegemonia do setor hidrelétrico sobre os demais, como era explícito no Código de Águas de 1934.

Entendemos que neste fundamento é ressaltada a importância primordial da água como substância essencial à vida. O fato de ser estabelecido um uso prioritário para os recursos hídricos remete para a existência de múltiplos usos e a necessidade de gestão destes usos, que é outro fundamento desta política (FRANCALANZA, 2002). No entanto, quando entramos nesta seara de conflitos pelo uso da água, ou de sua escassez, verificamos que a simples inclusão deste fundamento na legislação não possibilitou acesso à água em condições igualitárias a todos os usuários. E ainda, tal preceito permite levantar uma série de críticas e questionamentos. A primeira delas contempla uma dificuldade básica, referente ao entendimento conceitual do que vem a ser “usos múltiplos da água”.

No documento da Agência Nacional de Águas (ANA) “Conjuntura 2012”<sup>15</sup>, por exemplo, foram destinadas pouco mais de 20 páginas para o tópico “Demandas e usos múltiplos da água”. Nestas, a questão se reduziu a, basicamente, quantificar dados e apresentar tabelas relacionadas aos usos consuntivos e não consuntivos da água, realizados nas regiões brasileiras. Não houve menção aos conflitos ocorridos pela sobreposição de usos, desigualdades de acesso dentre os usuários, relações desiguais de poder no momento de definição de políticas públicas, dentre outros.

Deste modo, frente aos inúmeros conflitos pelo uso da água, faz-se necessário debater abertamente a eficácia dos modelos de gestão tecnicista de recursos hídricos adotados nas bacias hidrográficas. Diante da pretensão da universalidade da ciência moderna, que se afirma como absoluta herdeira das ideias medievais e, deliberadamente, construída a partir do século XVII como uma, o conhecimento tradicional admite a pluralidade (CUNHA, 2007).

Tal afirmação reforça o argumento da necessidade de considerar a importância das diferentes formas de concepção em relação à apropriação e ao uso dos recursos hídricos. Isto envolve, dentre outras coisas: i) discutir o valor da água, já que ela pode ser vista tanto sob a perspectiva do valor de uso, quanto do valor de troca; ii) discutir a sua dominialidade, já que ela pode ser tanto um bem comum sobre o controle e regulação da comunidade, quanto um bem público regido pelas intervenções do Estado, ou ainda um bem privado regido pelas leis e instrumentos econômicos de mercado, sendo que, em alguns momentos, estas duas últimas perspectivas podem se fundir. Tais questões, valor e dominialidade, são discutidas nos tópicos a seguir.

<sup>14</sup> Conforme Almeida (2005), os grupos estão amarrados à natureza. “O seringueiro não se separa da árvore, a quebradeira não se separa da palmeira, o índio não se separa da floresta” (ALMEIDA, 2005, p. 3), e não se separa pescador dos recursos hídricos, que é outra questão que envolve as “terras tradicionalmente ocupadas”. Assim, a desestabilidade da trama territorial tradicional, ou seja, a sua desterritorialização se dá por conta do conflito social entre comunidades ditas tradicionais e a ideia de desenvolvimento econômico. O conflito se dá quando o território passa a ser visto com interesse pelos grandes empreendimentos e seus representantes se apoderam do lugar ignorando as territorialidades presentes.

<sup>15</sup> Por atribuição estabelecida em Resolução no 58/2006, do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), a ANA começou a elaborar os “Relatórios de Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil”. O documento tem periodicidade anual e teve sua primeira versão publicada em 2009 (ANA, 2012).

#### 4. QUAL É O VALOR DA ÁGUA?

Harvey (1980) argumenta que a palavra valor tem dois significados: o primeiro significado expressa a utilidade essencial de algum objeto particular, neste caso, seria valor de uso. O segundo ocorre quando algo adquiriu poder de comprar outros bens, o que lhe dá também valor de troca e, conseqüentemente, possibilidade de ganho de capital. Ressaltam-se aqui as considerações de Marx para quem capital não é um mero estoque de riqueza acumulada, mas antes de tudo retrata uma “relação social” histórica e politicamente determinada.

Para Acselrad (1995), valorar bens que outrora eram “não econômicos”, ou seja, as tentativas de dar preço ao que antes não tinha preço são operações que visam redesenhar a fronteira entre a esfera do mercado e a esfera não mercantil. A passagem dos “bens comuns” para mercadoria com valor econômico se deu de forma mais intensiva a partir da Revolução Industrial e do estabelecimento de uma “economia de mercado”, conforme tratado por Polanyi (2000).

Neste início do século XXI, as economias dos países industrializados tendem a considerar que os bens comuns disponíveis são ativos de mercado que estão subaproveitados (BOLLIER, 2008). E mais, com o desenvolvimento da tecnologia genética, da biologia molecular sintética (nanotecnologia), do espaço eletromagnético para transmissão de informação e das prospecções realizadas em mar profundo, novas áreas e espaços são descobertos para obtenção de proveitos econômicos (HAAS, 2008). Criam-se assim “novas modalidades de apropriação privada” de recursos comuns, que ainda carecem de discussões éticas e jurídicas mais aprofundadas no que tange à dominialidade e usos realizados a partir destes bens (Ibidem). Como consequência destes processos de apropriação indevida de bens comuns, o que se assiste são conflitos em torno destes recursos que, durante séculos, foram concebidos pelas comunidades como bens sob os quais “todos tinham direito de uso”. Aos poucos, estes passaram a ser incorporados como mercadoria a ser vendida, direitos de propriedade intelectual ou parte integrante do processo produtivo.

No caso específico da água, o processo de desenvolvimento econômico com bases capitalistas, assentado na necessidade de produção e circulação de capital, resulta em um crescente processo de comodificação da água. Além do mais, a distribuição desigual, e não a alardeada “escassez hídrica”, tem transformado a água em um bem econômico crescentemente valorizado (commodity). Para Ioris (2006), o processo de industrialização, ao longo dos últimos séculos, permitiu a exploração dos recursos hídricos como ferramenta auxiliar de acumulação de capital e dominação política. Isto se dá, principalmente, através de intervenções e transformações no ‘ciclo hidrossocial’ da água, para a satisfação de demandas do mercado<sup>16</sup> (IORIS, 2006). Por exemplo, o valor hidrológico (valor intrínseco) da água passa a manifestar um valor produtivo (valor de uso) ao servir como matéria-prima para a agroindústria (meio de produção) e como veículo para diluição de efluentes (condição de produção) (IORIS, 2010). O produto dessa atividade produtiva, a mercadoria final, contém uma sobreposição de valor de uso e valor de troca; a mercadoria permite assim a apropriação final de lucro por parte daquele que a controla, mesmo que sem o devido pagamento dos trabalhos que tomaram parte na produção da mercadoria (Ibidem). Sobre este ponto, cabe ressaltar a discussão semântica envolvendo os vocábulos ‘água’, de um lado, versus ‘recursos hídricos’, de outro.

No estudo das matérias relativas à água, convém ter presente a distinção entre o significado do vocábulo água e o da expressão recurso hídrico, pois é comum encontrar, em leis e manifestações doutrinárias e técnicas, a utilização do vocábulo e da expressão como sinônimos, o que não é verdade. Água é o elemento natural, descomprometido com qualquer uso ou utilização. É o gênero. Recurso hídrico é a água como bem econômico, passível de utilização com tal fim (POMPEU, 2002, p. 15)<sup>17</sup>.

<sup>16</sup>Seja na fase predominantemente agrícola, seja no período marcadamente industrial, em que pesem diferenças tecnológicas, espaciais e históricas, a água sempre serviu como matéria-prima essencial e elemento básico do processo produtivo. Neste contexto, ao tratar os recursos naturais, a água em particular, como mais uma forma de mercadoria, o regime capitalista imprime sobre a natureza uma lógica reductionista, uma vez que essencialmente baseada na acumulação ilimitada de capital (IORIS, 2010).

<sup>17</sup>Apostila do curso sobre “Direito da Água”, oferecido pela ANA no ano 2013..

Com a consolidação e o desenvolvimento do capitalismo pelos territórios, iniciou-se um processo de aprofundamento das desigualdades sociais de modo que, no caso específico da água, os conceitos de disponibilidade, acesso e escassez de água passam a ter conotações sociais. Com base em uma estratificação das oportunidades de utilização dos recursos hídricos em função da renda, tem-se início uma nova limitação do ciclo hidrológico, complexificando ainda mais o Ciclo Hidrossocial (SWYNGEDOWN, 2003). E foi este o entendimento da água enquanto um insumo (escasso) no processo produtivo, com claro valor de troca, que levou a discussão sobre o seu manejo e problemática de acesso para a perspectiva econômica. Consequentemente, os conceitos de eficiência econômica foram priorizados e as questões envolvendo a universalização do acesso foram negligenciadas, o que levou a uma reorganização das relações de poder, da natureza e das estruturas urbanas (EMPINOTTI, 2011, apud BAKKER 2004; SWYNGEDOUW 2004; LEMOS 2007; FORMIGA JOHNSOON ET AL, 2007; MEDEIROS AND SANTOS 2009; ABERS 2010).

Sobre isto, a leitura que os autores da Ecologia Política da Água realizam mostra que este viés economicista corrobora para perpetuar as condições de escassez de água e desigualdades de acesso já existentes. Tais autores apontam para o eufemismo existente por trás do discurso apocalíptico de uma “crise” mundial no abastecimento de água potável no século XXI, decorrente de uma próxima “escassez hídrica”, tal qual defendida pelos neoclássicos. Neste contexto, o mercado se apresentaria como o ator capaz de sanar os problemas, através de um esforço de valorar o meio ambiente, onde “uma revolução da eficiência é evocada para economizar o planeta, dando preço ao que não tem preço” (ACSELRAD, 2009. P. 31)<sup>18</sup>. Além do mais, diante do discurso de escassez crescente – ainda que socialmente construída – eleva-se a disposição da população de aceitar os mecanismos de mercado para alocar o recurso (SWYNGEDOWN, 2004). Para Martins (2008):

Os instrumentos econômicos de gestão ambiental em geral e os de gestão das águas em particular adquirem nova complexidade analítica para as ciências sociais quando interpretados nesse contexto de disputas sobre a construção de visões sociais da realidade. Justamente porque são nessas disputas que os agentes sociais transitam em redes, em diferentes configurações e atuam efetivamente na construção das visões de mundo (MARTINS, 2008, p. 13.).

Deste modo, outro motivo para discutir os commons no século XXI está em questionar os tipos de riqueza e valor que regem a sociedade capitalista, algo penoso para a economia clássica liberal e neoliberal, já que nem toda a riqueza pode ser expressa por um preço de mercado. É preciso reconhecer outros tipos de valores embutidos nos chamados “bens e serviços ambientais”, tal como o seu valor ecológico, social, moral e democrático (BOLLIER, 2008). Por exemplo, uma comunidade ribeirinha pode colocar um “alto valor” na preservação dos fluxos dos rios e um “valor menor” na construção de barragens ou na exploração do mesmo rio para a energia hídrica e de irrigação da agricultura (IORIS, 2010). Outros grupos, provavelmente, terão outro conjunto de prioridades, o que sugere uma avaliação alternativa do sistema de água (Ibidem) e lógicas de raciocínio e racionalidades<sup>19</sup> distintas. Isto porque, no manejo comunitário, a maioria dos grupos sociais prefere não monetarizar os seus recursos ambientais. Estes são apreciados pelo seu valor de uso, vistos em alguns casos como uma “dádiva” (GALIZONI, 2001), como “água-dom” ou “água-natureza” (ZHOURI, OLIVEIRA E KLEMENS, 2011), e não são percebidos como escassos<sup>20</sup>, pois quase

<sup>18</sup> O discurso oficial, recorrentemente citado na mídia, em cursos diversos, e documentos de políticas públicas, argumenta que a poluição e o uso desordenado dos recursos hídricos, aos poucos, estão tornando a água imprópria para o consumo humano. Além disto, tanto o crescimento demográfico quanto o econômico multiplicam os usos das águas e fazem crescer sua demanda, diante de uma oferta inelástica. A junção destes fatores leva a inferir que este recurso não pode mais ser entendido como um bem comum, pois a confrontação de sua disponibilidade com suas demandas tende a acarretar a escassez. Assim, faz-se necessário reconhecer que a água é um bem econômico e um recurso estratégico essencial ao desenvolvimento econômico e social dos países.

<sup>19</sup> Sobre a ‘racionalização’, Weber afirma que qualquer elemento a ser “racionalizado” possui um componente histórico e cultural importante na leitura dos resultados. Logo, algo que de um ponto de vista pode apresentar racionalidade, poderá ser irracional para outro. Para caracterizar a diferença do ponto de vista da história da cultura, deve-se ver primeiro em que esfera e direção eles ocorrem. Por isso, surge novamente o problema de reconhecer a peculiaridade específica do racionalismo ocidental, e, dentro deste moderno racionalismo ocidental, o de esclarecer a sua origem. Neste caso, o autor pondera que as condições econômicas têm peso forte e devem ser observadas. O racionalismo econômico, mesmo dependendo parcialmente da técnica e do direito racional, é ao mesmo tempo determinado pela capacidade e disposição dos homens em adotar certos tipos de conduta.

<sup>20</sup> Quando há escassez, esta ocorre devido à intervenção de atores externos que agiram visando o crescimento da produção de bens e serviços para uma escala comercial (RICOVERI, 2012).

sempre prevalece no grupo certo sentido de saciedade, o que não significa ausência de conflitos. (RICOVERI, 2012).

Mesmo quando parte da produção de um bem comum é trocada no mercado, as necessidades criadas pelo consumismo e pela demanda do mercado exterior de bens e serviços devem passar pela “peneira da revisão interna”, por parte do grupo social que realiza o gerenciamento do bem comum. Ou seja, o seu manejo é feito respeitando “um conjunto de regras e valores consuetudinários, através da ‘lei do respeito’, e de uma teia de reciprocidades sociais” (DIEGUES, 2001, p. 120). Em maior ou menor intensidade, existe a noção de que os recursos compartilhados devem ser usados com parcimônia, pois deles depende a reprodução social e simbólica do grupo.

Lukács (1974), em seus estudos sobre a “reificação”<sup>21</sup>, ressaltou que a diferença entre uma sociedade onde a forma mercantil é a forma que domina e exerce influência direta em todas as manifestações da vida versus uma sociedade onde ela só episodicamente aparece é bem mais uma diferença qualitativa. Isto porque, lembrando Marx, afirma o autor que nas sociedades primitivas a troca direta, que significava a “forma natural do processo de troca, representa mais o princípio da transformação dos valores de uso em mercadorias do que das mercadorias em dinheiro” (LUKÁCS, 1974, p. 98). Este processo de troca das mercadorias se dava apenas onde estas comunidades deixavam de existir, naqueles poucos pontos em que entravam em contato com outras comunidades. Contudo, estabelecido o tráfico mercantil<sup>22</sup>, inicia-se a “viragem qualitativa que o domínio da mercadoria suscita” (LUKÁCS, 1974, p. 99). E para que este processo fosse concluído, era preciso que a forma mercantil estivesse presente no conjunto das manifestações vitais da sociedade (o fenômeno da reificação), algo plenamente alcançado apenas com o estabelecimento do capitalismo moderno (Ibidem).

Por isso, não é de estranhar que, no início da evolução capitalista, ainda se descortinasse, por vezes de uma maneira relativamente clara, o caráter pessoal das relações econômicas; mas, quanto mais a evolução progredia, mais complicadas e mediatizadas surgiam as formas, mais raro e difícil se ia tornando rasgar o véu da reificação (LUKÁCS, 1989, p.100).

O que é específico deste processo é o predomínio da coisa, do objeto sobre o sujeito, o homem; é a inversão entre a verdade do processo pelo que ele aparenta ser em sua forma imediata (RESENDE, 1992 apud CROCCO, 2009). Nestes termos, conclui Polanyi (2000), ao invés de a “economia estar embutida nas relações sociais, são as relações sociais que estão embutidas no sistema econômico” (POLANYI, 2000, p. 77), onde a motivação do lucro passa a substituir a motivação da subsistência (Ibidem). Logo, não é estranho o fato de a “água mercadoria”, com claro valor econômico e um agente obtendo lucro nas transações realizadas, ser algo “naturalizado” na rotina dos moradores das grandes cidades nas últimas décadas.

Isto porque, para ter acesso à água, seja para uso doméstico ou industrial, é preciso pagar por ela. Existe um preço que foi preestabelecido pelo mercado e este constará na fatura mensal da “conta de água” a ser paga; também estará exposto na prateleira do supermercado, na garrafa de água mineral; certamente ele será informado quando se “encomendar” um carro pipa. E se, por acaso, for necessário lançar mão da água subterrânea (conhecida popularmente como “água de poço”), esta operação irá requerer o pagamento da energia elétrica que mantém a bomba de aspiração funcionando. E, dependendo do volume a ser captado, é preciso requerer a outorga e pagar pela água ao órgão gestor competente<sup>23</sup>. Como se vê, nestas e em outras situações os sujeitos precisarão dispor de dinheiro para consumir água. Apesar deste tipo de pagamento parecer uma “situação normal”, claramente internalizada no cotidiano das cidades, é neste momento que a injustiça ambiental relacionada à água apresenta a sua face mais

<sup>21</sup> A análise Lukácsiana sobre a reificação assenta-se na análise do fenômeno da alienação e do fetichismo da mercadoria, bem como nas características que estão mediadas ao processo de produção da existência humana, e assim, procura refletir sobre a forma dessa existência no capitalismo moderno.

<sup>22</sup> Diante das transformações das comunidades primitivas em sociedades mais complexas, a troca direta entre produtor e consumidor presencia o aparecimento de novos agentes mercantis, como é o caso do intermediário, “o comerciante que compara os preços monetários e arrecada a diferença” (LUKÁCS, 1974, p.99).

<sup>23</sup> Vide instrumento de gestão “cobrança pelo uso da água”.

cruel<sup>24</sup>. Além do mais, a percepção hegemônica da água como um bem comercializável suprime a percepção social de que a água é um bem de uso comum, e o sentido de responsabilidade deve ser compartilhado. Como consequência, “há implicações éticas profundas na percepção de que somos, com relação à água, cidadãos, e não consumidores” (SELBORNE, 2002, p. 59).

Durante o processo de valoração econômica dos bens comuns, especificamente nos projetos de “Pagamentos por Serviços Ambientais”, a partir do momento que uma determinada comunidade passa a receber dinheiro para cumprir práticas de como “cuidar da natureza”, predeterminadas em contrato, a exemplo do projeto “Produtores de Água” da ANA, há o sério risco de comprometer toda uma dinâmica do manejo comunitário vigente. Inclusive, outra crítica estabelecida é a de que esta transição dos bens de uso comum para mercadoria, quando o valor de uso adquire valor de troca, altera profundamente a relação que os atores sociais mantêm com a natureza e os seus ciclos.

A despeito desta discussão, os economistas neoclássicos insistem na pertinência e superioridade dos instrumentos de mercado para solucionar os problemas de degradação ambiental e escassez de recursos. Acsehrad (1995) analisa duas questões que se apresentam neste contexto: uma delas é sobre as possibilidades e limites da valoração econômica dos “bens e serviços ambientais”, e a outra sobre a internalização dos custos ambientais no sistema de preço. Sobre o primeiro ponto, ressalta que pairam tanto dificuldades “técnicas” de valorar processos ecológicos incertos e heterogêneos quanto dificuldades para identificar as fontes de legitimidade para fundamentar os valores econômicos de tais processos e implementá-los nos mecanismos decisórios ou no mercado. Deste modo, tanto a ideia de valorar, quanto a de internalizar custos ambientais, possuem implicações profundas de ordem teórica, política e ideológica (Ibidem).

Assim, no campo teórico, é possível interrogar a teoria subjetiva do valor da mercadoria, já que esta passaria a reconhecer que o valor de troca das mercadorias não corresponde ao que seria o seu verdadeiro valor de uso. Isto porque, “a “utilidade” retirada do usufruto de uma mercadoria por um consumidor está indissolavelmente ligada à perda de “utilidade” do meio ambiente, como bem coletivo do qual usufrui cada consumidor individual” (ACSELRAD, 1995, p. 15). No campo ideológico, questiona-se a capacidade regulatória do mercado como ente capaz de maximizar a satisfação dos indivíduos e alocar eficientemente os recursos escassos. No plano político, vislumbra-se que a “internalização dos custos” gera uma alteração das condições de competição intercapitalista; “trata-se de uma luta por espaços de poder em que estariam envolvidas, para além das forças de mercado, as instâncias não mercantis” (ACSELRAD, 1995, p. 16).

Sem se importar com as críticas cabíveis, o “mercado de águas”, ou “hidronegócios”, cresce a cada ano e se apresenta como um campo altamente lucrativo<sup>25</sup>, já que a água é um item de necessidade vital e de importância estratégica para a produção econômica. Para ilustrar esta informação, estima-se em 400 bilhões de dólares o volume anual de recursos movimentados pelo setor encarregado de captar a água das fontes, tratá-la e entregá-la na torneira do consumidor final (MORELLI, 2003).

Neste contexto, Brown (2003) descreve o “grande negócio da irrigação”, onde a perda da capacidade de produção de alimentos é compensada pela importação de grãos. Para o autor, isto seria uma forma eficiente de comprar “água virtual”<sup>26</sup>, já que, para produzir uma tonelada de grãos são necessárias, em média, mil toneladas de água. Segundo este, a competição mundial pela água nos próximos anos se dará nos mercados mundiais de grãos, e os países que ganharão serão aqueles com maior força financeira, e

24 O relatório de Desenvolvimento Humano, elaborado pelo PNUD em 2006, mostra que quase 2 milhões de crianças morrem todos os anos por falta de água limpa para beber e banheiro em suas casas. O texto recusa a ideia de que a crise mundial da água é resultado da escassez e defende que a pobreza, o poder e as desigualdades é que estão no âmago do problema.

25As corporações multinacionais Vivendi e Suez juntas controlam e captam 40% das cotas existentes do mercado de água. A alemã RWE segue as duas primeiras, ficando em 3o lugar. Esta adquiriu a gigante britânica da água, a Water Works. Outras grandes corporações da água são a Bouygues/Saur, a U.S. Water e a Severn, conforme afirmou Edna de Castro, durante a 59 reunião da SBPC (2007).

26Para Ioris (2009), a pretensa vocação da economia brasileira como exportadora de ‘água virtual’, faz parte, de forma mais sutil, dos processos de mercadorização dos recursos hídricos. Defendido como um mecanismo de equalização hidrológica através do mercado internacional, o conceito de água virtual apenas transfere desequilíbrios e carências socioambientais, que são politicamente criados, para a arena mercantil, sem qualquer resolução dos problemas de fundo.

não militar<sup>27</sup>. A PNRH corrobora com a percepção do valor de troca da água e instituiu o instrumento da ‘cobrança pelo uso da água’, altamente influenciado pelos princípios internacionais de gestão de recursos hídricos europeus.

Em contraponto, cabe mencionar alguns resultados da pesquisa de Galizoni (2005) com populações rurais na região do Vale do Jequitinhonha, MG, onde pessoas que ainda resistem à racionalidade capitalista tratam a água como um bem de uso comum, dividindo-a com seus parentes e vizinhos, tal como retratado nas falas a seguir:

Eles precisam dessa água, eu não posso negar. Não é uma água minha, é partilhada, é dividida. A água é comum, ninguém pode tirar o direito dela. Água não tem dono; é do povo e dos bichos, água é pra todo mundo. É um bem precioso; ninguém segura. Só se for pessoa perversa (GALIZONI, 2005, p. 54-55).

Para finalizar este tópico, reforçamos aqui o nosso entendimento de que os conflitos sociais não são, ou não deveriam ser, redutíveis a transações econômicas, visto que estes não são problemas metodológicos, mas sim problemas históricos. No caso específico de gestão de águas, percebe-se que a busca de alternativas ao modelo dominante de gestão de águas advoga uma transformação que é parte de mudanças mais gerais nas relações de poder e no papel do Estado (IORIS, 2006). Contudo, é a visão da água como mercadoria a que prevalece no plano legal da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e contexto internacional.

#### 4.1 A cobrança pelo uso da água

Uma das principais novidades trazidas na PNRH foi o instrumento de gestão da ‘cobrança pelo uso de água bruta’, o qual, “ao atribuir valor monetário à água, apenas reproduz a mesma lógica anterior de mercantilização dos recursos naturais” (IORIS, 2006, p. 1). Contudo, no plano institucional legal, os objetivos deste instrumento são “i) racionalização do uso, ii) indicação do real valor da água e iii) arrecadar para investimento em conservação e preservação de recursos hídricos na bacia hidrográfica” (fonte: entrevista, funcionário INEA setor de cadastro e cobrança, julho de 2008).

Para Ioris (2009), a cobrança tem servido para ampliar a racionalidade ligada ao fetichismo das mercadorias, que resulta de uma reificação das relações sociais e sicionaturais, imposta justamente pela condição de classe.

Vale lembrar, por exemplo, que uma das principais atribuições dos Comitês de Bacia Hidrográfica (CBH) é administrar o dinheiro arrecadado através do instrumento de gestão ‘cobrança pelo uso da água’. Nestes, a partir das falas abaixo (publicadas em COSTA, 2008 e COSTA, 2013), é possível concluir que a visão da “água mercadoria” é a que se sobressai:

Sou favorável à cobrança, ela tem que acontecer, porque o órgão mais sensível do corpo humano é o bolso, enquanto não tiver ônus ninguém se mexe. A cobrança é necessária para fiscalização e subsídio a algumas atividades. [...] É preciso dinheiro, patrocínio, equipe para correr atrás, para as coisas acontecerem; se não tiver isto vira um “encontro de madame pro chá das cinco”. Não dá pra fazer só na base da emoção, tem que ter dinheiro (Entrevista, membro sociedade civil do CBH Velhas (MG), março de 2007).

O fato de um comitê implementar a cobrança faz com que os processos se agilizem. Você dá um impulso para que as discussões se intensifiquem nos comitês de bacia, os atores se envolvem mais, você dá vida ao processo de gestão. Uns querem se envolver porque vão ter que pagar, outros porque..., enfim. E para a cobrança é preciso um cadastro de usuários consolidado, um sistema de outorga, etc., etc... esta

<sup>27</sup> Vide a dificuldade que os criadores de suínos e aves no Brasil enfrentaram em meados de 2012 por causa da queda na safra de grãos norte-americana. Para atender ao mercado externo, a **exportação de milho** brasileiro cresceu mais de 400% e faltou grãos no mercado interno, conforme noticiado na mídia.

movimentação dá dinamismo ao sistema (Entrevista Funcionário da ANA - Setor cobrança pelo uso da água. Junho de 2007).

Em certo momento, foi relatado, inclusive, que o Comitê de Bacia é uma instituição financeira similar a um banco comum, tamanha é a importância de arrecadar e gerir o recurso da cobrança pelo uso da água, deixando em segundo plano os outros fundamentos e instrumentos de gestão preconizados na PNRH.

Falta visão capitalista e econômica no Comitê. Eu penso que a coisa não anda se não tivermos uma coisa tangível, e tangível pra mim é resultado, e resultado é taxar e ter dinheiro para fazer intervenções ao longo da bacia. Fora isto, a coisa anda a passos de tartaruga manca. [...] O comitê é um banco cuja função é única e exclusivamente taxar e cobrar pelo uso da água. (Entrevista, representante do setor público do CBH Velhas (MG), dezembro de 2006.)

Diante da possibilidade de ganhos financeiros (de forma direta ou indireta) com a gestão de água, os comitês de bacia hidrográfica têm atraído a atenção dos grandes usuários (empresários) de recursos hídricos; do setor público, que insiste em querer controlar o dinheiro arrecadado, por exemplo; bem como das ONG's, sendo que algumas estão ali também interessadas em possuir um projeto financiado com o recurso disponível da cobrança. Ou seja, os interesses na gestão colegiada são os mais variados. Por outro lado, convém relatar que em nossas entrevistas apareceu uma única opinião divergente à questão da água mercadoria, tal como revelado neste trecho: "(...) assim, meio ambiente não tem que ter contrapartida, a contrapartida é você respirar, você estar vivo, você poder andar, dar um mergulho, você viver com dignidade, isso é a contrapartida, você não tem que ganhar dinheiro" (Entrevista, representante usuários de água no CBH GUANABARA, setembro de 2012).

Comparando os tipos de gestão aqui discutidos, temos que, diferentemente dos CBHs, os grupos sociais que realizam o manejo comunitário de águas têm motivações e interesses relacionados com elas que envolvem outros tipos de racionalidades, quer sejam espirituais, religiosas, culturais, sociais, dentre outras.

## 5. QUEM É O "DONO" DA ÁGUA?

Quando questionamos "quem é o dono da água" (se é que este "título de propriedade" é possível, viável, ou ético), convém investigar a titularidade dos bens naturais. Sobre este ponto, os primeiros estatutos legais do mundo reconheceram o caráter especial da água. Na lei romana do século III, a *aqua profluens* (água corrente) era um bem comum, nem público nem privado, o que sublinhava a equidade e a sua posse por parte de toda a sociedade (PNUD, 2006).

Esta visão é colocada em prática na contemporaneidade nas experiências de gestão comunitária de águas, onde os recursos manejados são considerados "bens de uso comum" de um dado grupo social. Estes (os *commons*) relacionam-se com espaços e recursos da natureza, apropriados e/ou geridos de forma coletiva por um grupo social, que não podem ser alienados justamente porque a comunidade goza dos frutos, mas não detém a propriedade do bem em nenhuma das formas previstas pelos ordenamentos jurídicos ocidentais – nem pública ou estatal, nem privada, nem cooperativa (RICOVERI, 2012).

Ostrom (1994) reitera que a água é um bem sujeito ao regime de uso comum, ou seja, um bem cujo direito de uso ou posse pode ser exercido por todos os membros de uma comunidade. Nestes termos, um regime ou sistema de propriedade comum nega ao Estado ou aos cidadãos o direito de interferir no exercício individual de uso, de usufruto ou mesmo abuso de um determinado bem.

Contudo, a crença na necessidade de um proprietário e de um gestor específico para manejar os recursos expostos a um (suposto) uso sem critérios foi um argumento que muitos economistas utilizaram para difundir as ideias de que os bens comuns são "trágicos" por definição. Esta convicção ideológica, inicialmente tratada pelo biólogo estadunidense Garrett Hardin, no seu famoso artigo publicado pela revista Science, em 1968, foi perseguida por economistas tradicionais e formuladores de políticas públicas

que pregam que qualquer sistema de gestão compartilhada resultaria, inevitavelmente, em uma “Tragédia dos Comuns”.

### 5.1 A TRAGÉDIA DOS COMUNS

Seguindo a lógica dos economistas neoclássicos, a “Tragédia dos Comuns” é o paradigma que corrobora para a privatização dos bens comunais como solução para seu uso econômico. “Tragédia dos Comuns”, de Garret Hardin (1968), é uma fábula (metafórica) ambientada na Inglaterra medieval, onde vários fazendeiros criadores de gado possuem o direito ao acesso e uso de uma pastagem (recurso comum). Segundo o autor, é de se esperar que cada fazendeiro tente manter tantos animais quanto possível na área comum (pastagem), maximizando o seu ganho individual com a venda do leite e/ou da carne.

A lógica correspondente é a de que bens comuns<sup>28</sup> tendem a ser usados excessivamente quando os indivíduos não são cobrados pelo uso destes. Conferidos direitos de propriedade aos recursos ambientais antes abertos ao uso comum, o mercado seria a instituição habilitada a superar a crise ambiental (ACSELRAD, 2012). Sendo assim, ele sugere a privatização ou a transformação dos recursos comuns em propriedades públicas. Em um ou outro regime, os direitos de acesso e uso seriam restringidos e regulamentados. Isso seria capaz de contribuir para solucionar o dilema sobre a exploração desses recursos.

Hardin descarta a possibilidade de existirem grupos auto-organizados com capacidade para manejar os recursos de uso comum ao invés de explorá-los de maneira descontrolada. Ricoveri (2012) argumenta que a condição sine qua non dos bens comuns é, justamente, o contrário da perspectiva do acesso ilimitado, descrita por Hardin em 1968. Para a autora, o uso dos recursos na gestão comunitária possui regras claras de uso, instituídas e respeitadas pelo grupo.

O (dramático) artigo de Hardin (1968) disseminou a ideia de que a teoria da “tragédia dos comuns” abarca a essência dos problemas dos recursos de uso comum no mundo. Alguns recomendam a propriedade privada como a forma mais eficiente de “domínio”, outros defendem o controle do poder público sobre os recursos. No entanto, a possibilidade de que os “apropriados” encontrem maneiras para se auto-organizarem não tem sido seriamente considerada no meio da literatura econômica (OSTROM, 2001).

Hardin (1968) teve uma forte repercussão e influenciou tanto a formulação de políticas públicas neoliberais quanto auxiliou na desagregação de experiências históricas importantes, como a gestão comunitária dos “bens comuns”. Por outro lado, esta obra tem sido amplamente citada por pessoas que se contrapõem aos argumentos do autor e apresentam experiências bem sucedidas de sistemas comunais. É o caso dos castanhais e seringais na região amazônica, dos coqueirais de babaçu no Maranhão, os faxinais na região sul do país, os fundos de pasto no Nordeste, as terras no bolo no alto Jequitinhonha, os campos gerais do Norte de Minas, as terras de quilombos e os territórios indígenas espalhados pelo Brasil.

Além do mais, outros autores questionam as suposições de Hardin a partir de uma análise mais detalhada da existência de quatro regimes de direito de propriedade, que devem ser considerados tipos analíticos ideais (FEENY et al., 2001)<sup>29</sup>.

Neste contexto, convém questionar: “Quem tem o direito ao espaço territorial e ao uso da água”? Sendo assim, o item a seguir discute a questão da dominialidade das águas nas legislações brasileiras.

<sup>28</sup> Os bens comuns, segundo Hardin (1968), correspondem aos bens comuns de livre acesso, que podem ser definidos pela ausência de direitos de propriedade precisos.

<sup>29</sup> i) livre acesso: esta categoria é realizada quando não há regulação, ou seja, os recursos são livres e abertos a quaisquer pessoas;  
ii) propriedade privada: direitos de exclusão de terceiros, na exploração e na regulação de recursos, são delegados a indivíduos (ou empresas) e os direitos de propriedade são reconhecidos e impostos pelo Estado;  
iii) propriedade comunal (ou comunitária): os recursos são manejados por uma comunidade; os direitos aos recursos normalmente não são exclusivos ou transferíveis, e sim frequentemente igualitários em relação ao acesso e ao uso; e  
iv) propriedade estatal: os direitos aos recursos são alocados exclusivamente pelo governo, este é o ente responsável por tomar decisões em relação ao acesso aos recursos e ao nível e natureza da exploração (FEENY et al., 2001).

## 5.2 A DOMINIALIDADE DAS ÁGUAS NAS LEGISLAÇÕES BRASILEIRAS

A ação do setor público brasileiro no que se refere aos recursos hídricos não é um fenômeno recente na história brasileira, exigindo a atuação dos governantes e despertando o interesse da iniciativa privada por soluções coletivas desde o século XVIII. Data de 1723 a construção da primeira obra pública de abastecimento, o Aqueduto da Lapa, no Rio de Janeiro. Com o crescimento dos núcleos urbanos e os primórdios da industrialização, no século XIX, surgiu o interesse no fornecimento público de água e no aproveitamento do potencial hidráulico para a geração de eletricidade. Tais atividades foram, desde o início, assumidas pela iniciativa privada, notadamente de capital estrangeiro. Até o início do século XX, foi pequena a presença do Estado nesse segmento, seja na prestação de serviços, seja na regulação ou fiscalização. Porém, a insatisfação da população quanto à qualidade dos serviços, na década de 1920, levou ao início de um ciclo de estatizações dos serviços de saneamento (GEO BRASIL, 2007)

Um breve histórico sobre a dominialidade das águas no Brasil nos faz retornar ao primeiro diploma que dispôs sobre águas no País, o Código de Águas de 1934.

Este instrumento de gestão exaltava o papel do Estado brasileiro no início dos anos 30, quando o país buscava romper com o estágio que prevaleceu até o final do século anterior – de economia agrária, para abraçar a causa do desenvolvimento industrial. Para tanto, precisava promover a geração de energia para alimentar o equipamento fabril e se defrontava com uma riquíssima trama fluvial, de todo convidativa, para, em pontos bastante favoráveis, promover a geração de energia baseada no movimento das águas superficiais (GARRIDO 2000). Neste ponto, vemos um exemplo da passagem da ‘água valor de uso’ para ‘água valor de troca’, além dos inúmeros impactos sociais que o barramento ocasiona<sup>30</sup>. Sobre isto, argumentou Castro (2007):

Ainda que a hidrelétrica não seja, a rigor, uma modalidade direta de privatização da água, há uma associação entre esse tipo de usina e a privatização do rio, como demonstram o movimento social mundial de atingidos por barragens e a pressão de grandes corporações do setor de água interessados em grandes obras. Há uma relação entre mercado de água e grandes obras hidrelétricas, justamente pela imobilização dos espaços ao livre acesso (CASTRO 2007, p. 38).

Outra crítica passível de ser estabelecida se deve ao fato do gerenciamento de recursos hídricos ter sido de responsabilidade de um dos seus usuários, uma vez que quem administrava as águas era o setor elétrico, na figura do Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE). As consequências desta situação foi que a apropriação energética da água hegemonizou as formas de acesso, uso e controle da água, situação que se perpetua, até hoje, no Brasil (VAINER, informação verbal)<sup>31</sup>.

Estes e outros episódios relativos aos modos de apropriação da água, ao longo da história do Brasil e também nos dias atuais, revelam que os grandes usuários de água sempre a utilizam em uma perspectiva privatista, de forma muitas vezes negligente com relação aos excessos de captação, impactos e poluições ocasionados ao meio ambiente (IORIS, 2010). Devido à preponderância do viés economicista de desenvolvimento e, por conseguinte, ao tipo de racionalidade movente das interações socioambientais contemporâneas, as representações da água como bem vital e bem público não lograram a devida visibilidade junto ao Estado, e permaneceu como válido o argumento que reduz à problemática da escassez a disputa pelo domínio do mercado (VALENCIO, 2009).

<sup>30</sup> Zhouri, Oliveira e Klemens (2010) pesquisaram o efeito da Usina Hidrelétrica de Irapé (MG) à jusante do empreendimento e verificaram que as alterações no regime natural de vazão do rio significam a supressão de boa parte das referências que forneciam orientação espacial e temporal para condução das atividades produtivas na região. Isto porque a regularidade do rio acompanhava o ciclo hidrológico com seu regime de estações alternantes de seca e cheia, as quais, por sua vez, organizavam o trabalho e estruturavam o próprio ciclo de desenvolvimento do grupo doméstico com os sucessivos fluxos migratórios temporários que caracterizam a estiagem no Vale do Jequitinhonha (MG). Impedidos de se orientarem pelo fluxo da água, os moradores buscam compreender novamente uma paisagem que se forma à sua revelia e na qual procuram, sem êxito, produzir seus espaços de vida e trabalho (Ibidem).

<sup>31</sup> Em palestra proferida no evento “Desigualdade Ambiental e Regulação Capitalista”, em 31/05/2012. Rio de Janeiro.

Em contrapartida, no plano formal legal relativo às políticas públicas ambientais brasileiras, os recursos da natureza são apresentados como um “bem de uso comum do povo”, tal qual descrito na Constituição de 1988, em seu ‘Capítulo VI, Do Meio Ambiente’:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para às presentes e futuras gerações (BRASIL, 1988. Grifo nosso).

Nos fundamentos da PNRH, a água é institucionalizada como um bem de domínio público, o que, no campo do direito, significa dizer que a água não pode ser apropriada por uma só pessoa, seja ela física ou jurídica, com exclusão absoluta dos outros usuários em potencial. Contudo, apesar das “boas intenções” expressas nestes princípios, convém a realização de uma leitura crítica quanto ao alcance e interpretações que tais preceitos alcançam na realidade social.

Petrella (2002), por exemplo, ao avaliar os sistemas públicos de distribuição dos recursos hídricos em vários países, assinala para essa distinção entre bem de domínio público e bem de uso comum. De acordo com o autor, tornar a água um bem público na atualidade não assegura que ela será percebida e gerida como um bem comum. Além do mais, o modo como as legislações específicas de recursos hídricos brasileiras trataram esta questão sofreu variações ao longo das décadas e carece de análises. E é justamente para atender aos objetivos opostos (legitimar a gestão estatal) que o argumento do caráter pretensamente “público” da água é acionado, tal qual apresentado nos trechos a seguir:

A determinação das águas como sendo de domínio apenas público gerou a necessidade da utilização de uma forma de autorização do Estado para uso desses recursos hídricos por terceiros. Essa forma de autorização é apresentada na Lei Federal nº 9.433 por meio do instrumento de outorga de direito de uso de recursos hídricos (ANA 2010, p.17. Grifo nosso).

Em síntese, esses casos [conflitos pelo uso da água] evidenciam, de modo genérico, a necessidade de estruturação e/ou aparelhamento institucional dos sistemas de gerenciamento de recursos hídricos e de meio ambiente, a fim de que possam ser aplicados instrumentos preventivos e corretivos capazes de equacionar e compatibilizar as demandas dos diversos usuários da água (ANA 2010, p.17. Grifo nosso).

Sobre este ponto, Ricoveri (2012) acrescenta que, com o avanço da modernidade e do “quase extermínio” dos bens comuns, os recursos naturais foram privatizados ou tornaram-se “públicos”, isto é, de propriedade dos Estados, que em substância os privatizaram ao cedê-los em concessão aos privados. A discussão foi assim deslocada para a relação entre público-estatal e privado, deixando fora a sociedade e “seus sujeitos pensantes” – as pessoas com sua inteligência coletiva e sua energia criativa: a forma de energia mais importante e menos reconhecida e valorizada (Ibidem)<sup>32</sup>.

Encontramos uma explicação para a intervenção estatal na gestão dos bens de domínio público na abordagem neoclássica. Conforme proposto por Martins e Felicidade (2003), estabelecida uma ocorrência de poluição e ou impacto ambiental, a solução para o reestabelecimento do equilíbrio de mercado<sup>33</sup> seria a internalização, por parte do agente poluidor, das externalidades por ele provocadas. Contudo, a ausência do direito de propriedade sobre muitos dos recursos naturais provoca uma ausência de pressão social para que o agente gerador da externalidade arque com os custos sociais da sua externalidade<sup>34</sup>

32 Um dos objetivos deste trabalho é investigar o papel dos atuais Comitês de Bacia Hidrográfica como lócus político para aglutinar os tais “sujeitos pensantes”, citados por Ricoveri (2012).

33 A alteração da situação de equilíbrio afastaria o mercado do seu “ponto ótimo”, causando distorções na distribuição das rendas e dos recursos entre produtores e consumidores. Sob tais circunstâncias, a poluição gerada é interpretada como externalidade imposta a outros agentes econômicos. Dessa forma, ao maximizar os seus lucros por meio do comprometimento com o bem-estar dos demais agentes econômicos, o agente poluidor afeta o equilíbrio de mercado e o “optimum de Pareto” (MARTINS e FELICIDADE, 2003).

34 Ao serem designados como “externalidades”, os problemas ambientais são apresentados como resultantes mais das inadequações da natureza - o caráter indeterminado dos direitos de propriedade que ela com-porta - do que de incapacidades do próprio mercado. E os fatos contidos na noção de externalidade não são devidamente vistos como formas específicas da sociabilidade capitalista, que exprimem a ação de forças extramercantis na “colonização” de espaços sociais em favor da acumulação capitalista (ACSELRAD, 1995).

(MARTINS e FELICIDADE, 2003 apud BAUMOL e OATES, 1988). Devido à impossibilidade dos bens ambientais de uso e domínios públicos se transformarem em bens de propriedade privada, a racionalidade própria do mercado não pode imperar sobre eles. É por isto que, historicamente, tem sido dada aos governantes, na condição de gestores dos bens públicos, a atribuição (privilegiada) de equacionar os impasses políticos e econômicos criados pelo uso abusivo dos recursos<sup>35</sup> ambientais (MARTINS e FELICIDADE, 2003).

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Reduzir a “questão da água” a soluções de mercado, associados a uma gestão estatal essencialmente técnica e burocrática (através do atual modelo de gestão dos recursos hídricos, que será discutido em capítulo posterior), “maquiada” com aparentes processos participativos e descentralizados, é uma fórmula que não tem resolvido os problemas atuais de acesso justo a água, degradação, enchentes e poluição. Isto porque as estruturas de poder e racionalidade econômica que fazem parte do novo desenho institucional permanecem imutáveis, os objetivos de ampliação de acesso à água, a que o Estado se compromete discursivamente no âmbito interno como multilateral, por exemplo, não podem ser alcançados (VALÊNCIO, 2009).

Além do mais, é notória a existência de uma injusta e frontal desconsideração das formas de usos e manejos comunitários da água frente ao atual modelo de desenvolvimento brasileiro das últimas décadas e políticas públicas de gestão de recursos hídricos vigente. Autores ligados a Ecologia Política da Água apontam, com base em seus estudos empíricos, que com a crescente importação dos preceitos da IWRM e conseqüente homogeneização da gestão da água nos territórios, os usos sociais da água realizados nestes locais não são devidamente considerados. Deste modo, o que se vê é que o Estado - enquanto ente que possui a dominialidade das águas em território brasileiro - impõe uma gestão hídrica tecnicista e burocratizada, baseada na maior valorização dos instrumentos de planejamento e gestão dos recursos hídricos, em detrimento de uma visão mais abrangente que envolvesse a compreensão das relações e usos sociais da água que se manifestam nos territórios.

Sendo assim, é possível afirmar que as forças sociais e políticas em jogo contribuem para o atendimento aos interesses dominantes numa estrutura de classe (COELHO, 2004). Isto porque, aqueles atores que ocupam posições dominantes no espaço social também estão em posição privilegiada no campo das representações e ideias (ACSELRAD, 2009). Uma família que mora em uma área inundável e sem saneamento básico, na periferia de um grande centro urbano, ou que vive da agricultura familiar na zona rural, por exemplo, tem uma relação bem diferente com o ciclo hidrológico de outra família que reside em uma área urbanizada e com serviços públicos bem mantidos, ainda que na mesma cidade. Nesse sentido, é capciosa qualquer equivalência de tratamento entre indivíduos e classes sociais desiguais, como fica implícito na nova legislação brasileira de recursos hídricos, que pressupõe a vigência de “ideais Rousseauianos” de liberdades universais (IORIS, 2010).

Ao mesmo tempo em que o poder público coloca à disposição das instituições gestoras uma multiplicidade de instrumentos técnicos, regulatórios, econômicos, de planejamento, e outros - todos muito eficazes na sua concepção teórica, não há, em contrapartida, a completa compreensão por parte dos atores da dinâmica territorial sobre a sua efetividade, sua viabilidade prática e, por conseguinte, sua operacionalização no âmbito do planejamento e da gestão das bacias hidrográficas, dado que esse processo é bastante recente no Brasil.

Assim, reduzir a “questão da água” a soluções de mercado, associadas a uma gestão estatal essencialmente técnica e burocrática, através do atual modelo de gestão dos recursos hídrico, “maquiada” com aparentes processos participativos e descentralizados, é uma fórmula que não tem resolvido os problemas atuais de acesso justo à água, degradação, enchentes e poluição. Deste modo,

<sup>35</sup> Convém aqui lembrar que a denominação de “bens” ou “recursos”, dada aos elementos naturais (ar, terra, água, florestas, outros), traz implicitamente uma tentativa de associá-los ao capital manufaturado, a qual entende que a escassez relativa de qualquer bem ou serviço se resolve segundo as leis – preço - de mercado.

cada vez mais se torna necessário compreender a gestão comunitária das águas para, a partir dela, formular políticas de desenvolvimento territoriais que sejam participativas e socialmente justas (GALIZZONI, 2009).

Galizoni (2001) nos alerta para uma questão que aparece como pano de fundo nesta discussão: a luta de classes. Para a autora, circunscrever a questão dos comuns à conceituação de “propriedade privada” é recolocar uma antiga questão de outro modo: a preocupação central sobre os comuns se desloca da forma de apropriação para a eficiência da gestão – comum ou privada – e se expande de um aspecto da natureza, a terra, para todos os seus recursos, principalmente a água. “Assim, o que está subentendido é: são os pobres, os excluídos, aptos a gerir bens e recursos da natureza que estão se tornando escassos ou ganhando preço para o mercado?” (GALIZZONI, 2001, p.94).

Outro dado relevante é que, aproximadamente um terço da população residente no hemisfério sul do globo terrestre é dependente direto do acesso livre aos bens comuns, água, floresta, terra, recursos pesqueiros, pasto, dentre outros, para garantir a sua subsistência (RICOVERI, 2012). A própria ONU, durante o lançamento do “Ano Internacional das Florestas”, em 2011, estimou em 1,6 bilhão o número de pessoas dependentes diretas das florestas para viver.

A despeito de grande parte da população brasileira possuir uma mentalidade urbana, baseada nos valores culturais ocidentais, é necessário um olhar crítico frente às consequências de políticas públicas de gestão de águas que desconsideram as formas de manejo comunitário das águas em suas formulações. Isto porque, é esta indiferença com relação aos usos realizados por populações rurais, tradicionais, para dar preferência a um uso da água para fins “desenvolvimentistas” (sob uma visão antropocentrista), regidos sob a lógica tecnicista e do mercado, que está no cerne dos conflitos pelo uso da água.

De forma complementar, serão destes conflitos sociais, tensionados pelo embate entre a “lógica privatista e liberal” versus a “lógica de uso comum”, que virão as novas regulações da água (PORTO-GONÇALVES, 2005).

## 7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACSERALD, H. (2004a) As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais, in H. Acselrad (org.) Conflitos Ambientais no Brasil, Relume Dumará, Rio de Janeiro, 2004.

\_\_\_\_\_ (2004b) Justiça ambiental – ação coletiva e estratégias argumentativas. In: ACSELRAD, H.; HERCULANO, S.; PÁDUA, J. A. (org.). Justiça Ambiental e Cidadania. Rio de Janeiro: Relume Dumará: 2004b. p.23-39.

\_\_\_\_\_ (2004c) Desregulamentação, contradições espaciais e sustentabilidade urbana. Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba, n.107, p.25- 38, jul./dez. 2004

\_\_\_\_\_ (2009) Sentidos da Sustentabilidade Urbana. In: ACSELRAD, H (org.) A duração das cidades. Sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. 2. Ed. RJ: Lamparina.

\_\_\_\_\_ (2009). A cidade como um híbrido: natureza, sociedade e “urbanização-ciborgue”. In: ACSELRAD, H (org.) A duração das cidades. Sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. 2. Ed. RJ: Lamparina.

\_\_\_\_\_ (2012). Prefácio livro. In: BENS COMUNS versus MERCADORIAS. RICOVERI, G. (2012). Editora Jaca Book. No prelo.

ALMEIDA, A. W. B. de (1989) “Terras de preto, terras de santo, terras de índio: uso comum e conflito”. In Hebette, J. e Castro, E. (orgs) Na trilha dos grandes projetos. Belém, NAEA/UFPA.

ANA - Agência Nacional de Águas. Usos Múltiplos. Disponível em: Acesso em: 20 de janeiro de 2010.

BAKKER, K. (2004) *An uncooperative commodity: privatizing water in England and Wales*, Oxford: Oxford University Press.

BRAGA, T. M. (2001) *Belo Horizonte: Desafios Da Dimensão Ambiental Nas Políticas Urbanas*. Tese de doutorado. Economia. UNICAMP.

BOLLIER, D. (2008) *Los bienes comunes: un sector soslayado de la creación de riqueza*. In: Helfrich, S. (org). "Genes, bytes y emisiones: Bienes comunes y ciudadanía" Fundación Heinrich Böll

CARROL W. K. (2006) *Marx's method and the contributions of institutional ethnography*. In: Frampton C, Kinsman G, Thomson A D, Tilliczek D. (org). *Sociology for changing the world: social movements/social research*. Halifax: Fernwood; p. 232-45.

CASTRO, J. E. 2007. *Water governance in the twentieth-first century*. *Ambiente & Sociedade*, X, 97-118.

CONCA, K. 2006. *Governing water: Contentions transnational politics and global institution building*. Cambridge, Mass. and London: MIT Press.

DAGNINO, E. *Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil*. In: DAGNINO, E. (org): *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo. Editora Paz e Terra, p. 279-303, 2002.

\_\_\_\_\_. *Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?* MATO, D. (coord.), *Políticas de cidadania y sociedade civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidade Central de Venezuela, pp. 95-110, 2004.

EMPINOTTI, V. L. (2011) *E se eu não quiser participar? O caso da não participação nas eleições do Comitê de Bacia do rio São Francisco*. *Ambiente & Sociedade*. Campinas v. XIV, n. 1, p. 195-211.

GALIZONI, F. (2005) *ÁGUAS DA VIDA: população rural, cultura e água em Minas Gerais*. Tese de doutorado em Ciências Sociais. UNICAMP, SP.

GALVÃO JUNIOR, A.C., PAGANINI, W. S (2009). *Aspectos conceituais da regulação dos serviços de água e esgoto no Brasil*. *Revista Engenharia Sanitária Ambiental*. v.14 n.1.

GARRIDO, R. J. S. (2000) *Água: uma preocupação mundial*. R. CEJ, Brasília, n. 12, p. 08-12, set./dez. 2000. *GEO Brasil (2007) - Recursos Hídricos*. MMA/ANA/PNUMA. ([www.ana.gov.br](http://www.ana.gov.br))

HAAS, J., BARNES, P. (2008) *La atmósfera como bien común - acerca el futuro del comercio europeo de emisiones*. In: Helfrich, S. (org). "Genes, bytes y emisiones: Bienes comunes y ciudadanía" Fundación Heinrich Böll. HARVEY, D. (1980) *Justiça social e a cidade*. São Paulo, Editora Hucitec.

IORIS, A.A.R. e COSTA, M.A.M. (2009). *The Challenge to Revert Unsustainable Trends: Uneven Development and Water Degradation in the Rio de Janeiro Metropolitan Area*. *Sustainability*. 2009, 1, 133-160; doi:10.3390.

IORIS, A.A.R. e COSTA, M. A. M. (2008). "Valoração da água e instituições sociais: subsídios para a gestão de águas na Baixada Fluminense". *Anais Semana IPPUR, 2008*.

IORIS, A. A. R. R. (2006) *ÁGUA, EXCLUSÃO, MERCADO E COBRANÇA: Um Debate Necessário*. I Simpósio de Recursos Hídricos do Sul-Sudeste. IORIS, A. A. R. R. (2010) *Da Foz às Nascentes*. In: ALMEIDA, A. W. B., et al (org.) *Capitalismo Globalizado e Recursos Territoriais: fronteiras da acumulação no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro – Lamparina.

LITTLE, P. E. *Ecologia política como etnografia: um guia teórico e metodológico*. *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, ano 12, n. 25, p. 85-103, jan./jun. 2006.

LUKÁCS, G. *História e consciência de classe: estudos de dialética marxista*. Rio de Janeiro: Elfos Ed.; Porto, Portugal, Publicações Escorpião, 1974.

MARTINS, J. S. A sociedade vista do abismo: novos estudos sobre exclusão, MMA, (2006). Plano Nacional de Recursos Hídricos. Síntese Executiva - português / Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Recursos Hídricos.

MARTINS, R.C. E FELICIDADE, N. 2001. Limitações da Abordagem Neoclássica como Suporte Teórico para a Gestão de Recursos Hídricos no Brasil. In: Uso e Gestão dos Recursos Hídricos no Brasil. RiMa: São Carlos. Felicidade et al. (orgs).

MOLLINGA, P. P. 2008. Water, politics and development: Framing a political sociology of water resources management. Water Alternatives 1(1): 7-23.

PETRELLA, R. (2002) O manifesto da água – argumento para um contrato mundial. Petrópolis, Vozes.

PORTO-GONÇALVES, C. W. (2005). Água não se Nega a Ninguém (a necessidade de ouvir outras vozes). In: PARREIRA, C., ALIMONDA, H. Políticas Públicas Ambientais Latino-Americanas. FLACSO. Brasília.

RICOVERI, G. (2012) BENS COMUNS versus MERCADORIAS. Tradução do original italiano (Jaca Book). No prelo. ROBBINS, P. Political Ecology. Oxford: Blackwell, 2004.

SELBORNE, L. (2002). A Ética do Uso da Água Doce: um levantamento. Brasília: UNESCO.

SWYNGEDOUW, E. (2004). Social Power and the Urbanization of Water: Flows of Power. Oxford Geographical and Environmental Studies. Oxford.

TELLES, V. da S. Direitos sociais: afinal do que se trata? Belo Horizonte: UFMG, 1999.

VALENCIO, N.F.L.S. E MARTINS, R.C. (2004) Novas Institucionalidades na Gestão de Águas e Poder Local: Os Limites Territoriais da Democracia Decisória. Revista Internacional de Desenvolvimento Local.

VALENCIO, N. F. L. S. A disputa pelas águas no Brasil: para além da ideologia da governança. Cronos, Natal-RN, v. 10, n. 2, p. 57-76, jul./dez. 2009.

WEBER, M. Ensaios de sociologia. 5. ed. Rio de Janeiro, Guanabara, 1982.

\_\_\_\_\_. A ética protestante e o espírito do capitalismo. 11. ed. São Paulo, Pioneira.1996.

VARGAS, M.C. 1999. O Gerenciamento Integrado dos Recursos Hídricos como Problema Socioambiental. Ambiente e Sociedade, 5, 109-134

ZHOURI, A., OLIVEIRA, R., LASCHEFSIK, K. A supressão da vazante e o início do vazio: água e “insegurança administrada” no Vale do Jequitinhonha – MG. Anuário Antropológico/2010-II, 2011: 23-53