

Espaço & Geografia, Vol.5, Nº 2 (2002), 135:151

ISSN: 1516-9375

## **GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS E CONFLITOS SOCIAIS**

**Marcos Estevan Del Prette**

Ministério do Meio Ambiente, coordenador técnico do Programa  
Zoneamento Ecológico-Econômico

E-mail: [marcos.prette@mma.gov.br](mailto:marcos.prette@mma.gov.br)

Recebido 21 de janeiro de 2002; revisado 24 de abril; aceito 14 de maio de 2002

**RESUMO** - Este artigo aborda a gestão dos recursos hídricos comprometidos pela sobreposição de usos incompatíveis com a manutenção de sua qualidade e quantidade. O objetivo consiste em interpretar o papel que o gestor tem a desempenhar na solução dos problemas relativos ao uso da água, quando a apropriação contraditória dos recursos naturais gera conflitos de uso que possuem raízes sociais. Por isso, antes de ser um problema de solução eminentemente técnica, a abordagem considera principalmente o aspecto social e espacial da questão.

**Palavras-Chave:** meio ambiente, recursos hídricos, conflitos sociais.

**ABSTRACT** - This paper approaches the management of water resources that is committed so much by the disorganized human occupation as for the overlay of other uses unsuitable with the preservation of its quality and quantity. The objective consists of interpreting the role that the water management system has to carry out the solution of the problems related to the use of the water while a contradictory appropriation of the natural resources generating use conflicts that possess, before everything, social roots. Therefore, before being eminently a solution problem technique, the approach considers mainly the social and spatial aspect of the subject.

**Key-words:** environment, water resources, social conflicts.

## INTRODUÇÃO

Na última década do século XX, houve uma grande mudança institucional na gestão de recursos hídricos no Brasil. Iniciada com a Constituição de 1988 e estimulada por entidades da sociedade civil, a gestão de recursos hídricos cria um sistema próprio para tratar do grave problema da escassez da água.

Dentre as mudanças, foi instituída a Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9433/97), o Departamento Nacional de Água e Energia Elétrica – DNAEE foi transformado em Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, a Secretaria de Recursos Hídricos foi incorporada ao Ministério do Meio Ambiente e foi criada a Agência Nacional de Águas – ANA, órgão responsável pela gestão.

A Constituição do Brasil de 1988, ao considerar um capítulo exclusivo sobre meio ambiente (Capítulo VI), bem como abrigar vários artigos relativos ao uso dos recursos naturais (Título VII sobre a Ordem Econômica e Financeira e Título VIII sobre a Ordem Social), estabeleceu um novo tratamento para a questão ambiental. Condição, portanto, Estados e Municípios a adotarem procedimentos semelhantes, cujas constituições e leis orgânicas passaram a criar Sistemas de Gestão e respectivos conselhos. Nesse processo, dois sistemas passaram a convergir: o Sistema Nacional de Meio Ambiente, conforme a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei Federal nº 6938 de 31/08/81), e o Sistema Nacional de Recursos Hídricos.

A Política Nacional de Recursos Hídricos estabelece, entre seus instrumentos, o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes, a outorga dos direitos de uso, a cobrança pelo uso, a compensação aos municípios e o sistema de informações sobre recursos hídricos, abrindo um amplo caminho de discussões e debates sobre sua regulamentação e sobre os meios efetivos de implantação.

Além disso, estabelece uma integração participativa, com a constituição de Conselhos Nacional e Estaduais, bem como de Comitês de Bacias Hidrográficas compostos por entidades públicas tais como universidades, institutos de ensino superior, de pesquisa e desenvolvimento tecnológico, e entidades civis, tais como usuários das águas representados por entidades associativas, associações especializadas em recursos hídricos, entidades de classe, associações comunitárias e outras associações não governamentais.

Essa nova estrutura institucional e jurídica favorece o aparecimento, dentro do poder público, do gestor de recursos hídricos, orientado para proporcionar subsídios técnicos à administração do Sistema. Tais subsídios, ainda que de caráter técnico, não podem ser tecnocráticos uma vez que é necessária a compreensão dos aspectos políticos e sociais do problema. Esse gestor estará fadado ao erro se restringir sua ação à distribuição do quinhão de cada usuário, resultado exclusivo de cálculos bem executados e equações bem arrematadas.

Ele precisa compreender o complexo social e econômico e, portanto, ter uma formação orientada para a multidisciplinaridade.

Embora o Brasil seja um país privilegiado quanto aos recursos hídricos, as formas diferenciadas de apropriação e suas conseqüências tornam o país um laboratório de problemas. Há uma apropriação contraditória gerando conflitos que impõem, de certa forma, limites à gestão. Quais são esses limites e quais as condições possíveis de se encaminhar institucionalmente uma gestão dos usos múltiplos dos mananciais constitui um desafio tanto para a administração pública, quanto para as organizações civis. O cerne da questão consiste em saber como garantir os usos múltiplos com prioridade para o abastecimento público, quando a degradação dos recursos hídricos tem chegado a um ponto crítico, cuja origem é eminentemente social. Por isso a responsabilidade do gestor aumenta na justa medida em que os problemas se agravam e que a cidadania reivindica um espaço público para a gestão.

### **ORGANIZAÇÃO ESPACIAL E CONFLITOS DE USO**

A sociedade brasileira está envolvida em múltiplas formas de conflitos, acirrados historicamente pelo processo peculiar de desenvolvimento econômico e social desde a formação da República. Se a questão foi posta em termos ambientais a partir dos anos 80, a lógica do processo de exploração dos recursos naturais e humanos não é recente. Vários autores clássicos que pensaram o Brasil chamaram a atenção para isso. Celso Furtado observou que a ocupação do

território nacional sempre foi feita de maneira extensiva e itinerante, seguindo a lógica da exploração econômica antes que da pressão demográfica (Furtado, 1984). Sérgio Buarque de Holanda indicou que nossa produção de riquezas tem como fio condutor o desejo de todos “extrair do solo excessivos benefícios sem grandes sacrifícios” (Holanda, 1984, p.21), assim como Caio Prado Júnior. analisou nossa estrutura social, baseada na produção de bens para exportação, deixando atrás de si uma ordem econômica predadora dos recursos naturais (Prado Júnior. 1983).

Essa lógica esteve presente nos grandes empreendimentos industriais que começaram a ser formados nos anos 30 e cujo salto qualitativo ocorreu na virada dos anos 60/70, baseados sobretudo em vultosas obras de infra-estrutura executadas e geridas pelo próprio estado. Por outro lado, subsistiu a expansão e a concentração do latifúndio de produção monocultora itinerante, indutor da expulsão de mão-de-obra para as cidades e áreas de fronteira.

É nesse contexto que a demanda por recursos hídricos aumenta. Constituem a fonte de abastecimento das residências, movimentam as turbinas que geram energia, servem de matéria-prima para as grandes fábricas, irrigam o cinturão agrícola que alimenta as cidades, compõem a base para o lazer e a recreação da população, bem como para os empreendimentos turísticos e, quando não são fontes de dessedentação de animais e de proteínas, servem de diluição de efluentes.

Aumento e diversificação da demanda significam, também, grande diversidade de impactos. Demanda e impactos estão associados a formas de uso, isto é, a formas de apropriação, concebidas aqui como relações sociais que produzem formas diferenciadas de acesso à terra. Nesse sentido, há a instauração de um processo de transformação da paisagem<sup>1</sup> reordenando o território vis a vis à dinâmica social e econômica. Os impactos decorrentes dessas transformações na paisagem são legados como passivos ambientais às gerações futuras e, sobretudo, como ativos sociais e econômicos que dão uma configuração espacial determinada.

A forma de apropriação e valorização dominante permitiu a produção de um espaço extremamente fracionado, segmentado e espraiado, bem como sobreposição de territórios apropriados segundo tempos e objetivos distintos (Santos, 1996). Além disso, engendrou um tipo de conflito social, que não se reduz mais aos conflitos de uma perspectiva clássica, sejam os de classe, sejam os institucionais. Ele encontra-se imbricado nos territórios que os mais diversos grupos sociais produzem e disputam para a própria sobrevivência. Qualquer interferência externa nesses territórios provoca a imediata reação vital de seus habitantes. Daí a sensibilidade dos problemas relativos à moradia e aos espaços

<sup>1</sup>. Ver o sentido utilizado por Santos (1997, pp. 68 e 73) em que a paisagem é apresentada como ‘trabalho morto’: “A paisagem não é dada para todo o sempre, é objeto de mudança. É um resultado de adições e subtrações sucessivas. É uma espécie de marca da história do trabalho, das técnicas. Por isso, ela é parcialmente trabalho morto, já que é formada por elementos naturais e artificiais”.

de convivência urbana dos bairros periféricos de grandes metrópoles.

Em suma, os “conflitos de uso” são apenas o epifenômeno de uma certa organização espacial, materializado em diferentes formas de acesso aos recursos naturais.

### **DOS CONFLITOS DE USO AO CONFLITO SOCIAL**

O conceito de ‘conflito social’ tem sido recorrente na ciência social e é muito abrangente. Ele está presente nos mais variados ramos das teorias sociais, considerando tanto os aspectos de disputa aberta, personalizada ou não, quanto de disputa controlada institucionalmente. Grosso modo, ora há uma ênfase nos aspectos dissociativos do conflito como fator de mudança social, como em Marx (1978) e na tradição marxista, ora há uma ênfase nos aspectos integradores e consensuais, como em Durkheim (1984). No primeiro caso, o conflito é visto como fator de desenvolvimento histórico-social e, no segundo, como fator anômico. Em ambos os casos há uma distinção limite para os conflitos que realmente provocam as mudanças sociais radicais, que atacam o ponto de ruptura elementar da sociedade e questionam o consenso básico entre os grupos sociais. Para esse tipo de conflito, o consenso já não é possível e a sociedade torna-se dividida. Daí, poderem ocorrer mudanças limitadas no interior de determinada ordem e mudanças que conduzem à construção de uma nova ordem (COSER, 1974).

Algumas teorias sociais conceberam uma distinção entre concorrência pelo uso dos recursos e conflito social. Pode haver concorrência sem conflito social, quando segmentos sociais diferenciados disputam um bem ou recurso escasso, fazendo uso de acordo com suas necessidades, sob a supervisão de um agente regulador. Esse é o caso do conceito de ‘competição’, desenvolvido originalmente na sociologia americana por Cooley (1930), cujos desdobramentos não levam necessariamente a uma disputa hostil entre as partes e podem estar associados à concorrência sem conflito social. Nesse sentido, há a pressuposição de regras estabelecidas que, quando violadas, transformam a competição em conflito<sup>2</sup>. Tal distinção também foi trabalhada pela Escola de Chicago, principalmente Park & Burgess (1924), que consideraram competição e conflito como formas de interação social, cuja diferenciação encontra-se na condição essencial de contacto e comunicação entre as partes para a concretização do conflito<sup>3</sup>.

Os conflitos institucionais, os problemas sociais mais amplos e a configuração espacial dos objetos geográficos dispostos na paisagem são passivos herdados

<sup>2</sup>. “It will be apparent that, in the sense in which I use the term, competition is not necessarily a hostile contention, nor even something of which the competing individual is always conscious. (...) It is eligibility to perform some social function that makes a man a competitor, and he may or may not be aware of it, or, if aware of it, he may or may not be consciously opposed to others” (Cooley, 1930, p. 165).

<sup>3</sup>. “...competition is a struggle between individuals, or groups of individuals, who are not necessarily in contact and communication; while conflict is a contest in which contact is an indispensable condition. (...) Competition (...) is continuous and impersonal, conflict is intermittent and personal” (Park & Burgess, 1921, p. 574).



devem ser considerados pelo sistema de gestão em uma ordem democrática. Um sistema de gestão de recursos hídricos pode, em tese, fazer a mediação entre as diversas disputas sociais em torno do uso da água, colocar em negociação as demandas dos diversos usuários e, ‘racionalmente’, optar pelo melhor uso social, isto é, conjunturalmente coletivo, porém, pode apenas parcialmente, limitadamente, dar conta dos problemas sociais mais amplos e profundos, implicados na gestão.

Há, assim, dois níveis a serem considerados: o da concorrência entre usuários diretos e o de outros usos do território que acirram esta concorrência. Sob o primeiro aspecto, a ‘racionalidade’ do sistema não é alcançada sem disputas entre os mais variados interesses. No interior dos conflitos institucionais, há uma competição entre corporações profissionais, burocracias setoriais, administrações públicas, grupos de pressão, grupos intelectuais, disputando bens materiais e simbólicos. Mas, o conflito social de fundo, aquele que questiona o consenso, irrompe quando não há motivo para se sustentar o pacto que assegure o bem-estar das partes, mesmo quando ele é canalizado para os meios de representação social, transmitindo-lhes as tensões originais. Esse é o caso das áreas protegidas que são invadidas por grupos sem moradia, por exemplo. As dificuldades em regular o conflito passam muito mais pelas instâncias sociais relativas às grandes disparidades, sobretudo quanto à apropriação da terra urbana, e menos nas instâncias institucionais preexistentes.

A redução do conceito de “conflito social” para “conflito sócio-ambiental” obscurece as contradições existentes na sociedade para focalizar a atenção sobre o fenômeno do “uso inadequado”. É como se o conflito somente tivesse sentido no momento em que ocorresse uma disputa sobre o uso de um dado recurso natural. Oculta, assim, o fato de que o recurso natural seja uma construção proveniente da própria natureza da organização da sociedade que o define enquanto tal, através dos seus mais diversos grupos.

Embora existam concorrências diversas pelo uso ao longo do tempo, a irrupção das grandes contradições sociais nas dificuldades de gestão freqüentemente se manifesta. Uma demanda cada vez maior por água potável gera uma oferta cada vez mais insuficiente de tratamento de esgoto. A origem social do problema é inquestionável: o espraiamento da ocupação das metrópoles comprometendo os recursos hídricos seja pelo lançamento direto de efluentes domésticos nos corpos d’água, seja pela ocupação das áreas destinadas a sua reservação.

Por isso, as possíveis soluções são, antes de tudo, uma questão política, no sentido da sua relação com o controle dos interesses particulares, e dizem respeito à possibilidade de criação de um espaço público. Assim, o problema ambiental é, a rigor, um aspecto do problema eminentemente social relativo à expansão urbana, aos conflitos sociais e às diferentes formas de apropriação dos recursos naturais. Neste sentido, há uma interpenetração entre a dimensão ambiental dos problemas sociais e a dimensão social dos problemas ambientais.

Há dois momentos distintos para compreender essa interrelação: o primeiro diz respeito à lógica que empurra parcela significativa da população para áreas que precisam ser preservadas; o segundo diz respeito à incapacidade do poder público tratar a questão ambiental como um problema global, levando em consideração uma perspectiva integrada dos problemas sociais e ambientais, dentre os quais os problemas relativos às áreas de proteção, aos recursos hídricos e ao saneamento básico são manifestações de uma problemática social mais ampla.

Nesse sentido, o sistema de gestão precisa enfrentar problemas que limitam ou, pelo menos, condicionam a sua ação, a saber, a ausência de um ponto de vista que conceba e valorize a noção de bem público e a falta de mecanismos sociais que permitam àqueles que precisam preocupar-se com a sobrevivência imediata terem condições equitativas de participação na sociedade. Isso quer dizer que a gestão do território é um problema também para o gestor de recursos hídricos. A falta de controle social sobre o uso da terra tem gerado imensas periferias e o interesse privado, que não contabiliza custos pelo uso dos bens coletivos, acaba degradando o meio ambiente. Por outro lado, os excluídos do sistema, preocupados em driblar as precárias condições de vida, acabam por ocupar áreas economicamente desvalorizadas, mas socialmente importantes.

## **DISPUTA PELO USO DOS RECURSOS HÍDRICOS**

O conflito em torno do uso dos recursos hídricos torna-se cada vez mais complexo. As disputas tendem a se tornar mais aguda, tanto intra bacia hidrográfica, quanto entre bacias hidrográficas.

Em primeiro lugar, há um conflito social e econômico que transcende a gestão de interesses convergentes, que podem ser encaminhados para soluções consensuais. O comprometimento dos mananciais ocorre pela falta de controle da ocupação e pela frágil disponibilidade de infra-estrutura urbana, tendo, por decorrência, desmatamento de áreas de proteção para instalação de habitações, aumento do volume de esgotamento sanitário não tratado e aumento na demanda por redes de abastecimento de água.

O conflito entre bacias pode aparecer com o crescimento e diferenciação das demandas no interior de cada uma delas. A captação em outras bacias tende a diminuir a quantidade de água disponível, sobretudo em áreas de comprovada escassez. Uma interrupção do fornecimento de uma bacia para outra vai acirrar os conflitos internos de cada uma delas e aumentar a demanda por investimentos.

Em segundo lugar, há um conflito institucional entre empresas públicas ou concessionárias de serviços públicos e entre entidades civis representativas de interesses sociais diversos, disputando bens que podem ser instrumentalizados economicamente. Empresas de saneamento têm interesses próprios quanto à

produção e comercialização da água potável, assim como as empresas de geração e distribuição de energia elétrica e os grupos de grandes consumidores de água e de energia elétrica. Grupos sócio-profissionais, monopolizando atribuições e privilégios, continuam disputando em diversos níveis o mercado de gestão. Nesse ponto, confrontam-se ainda os diversos profissionais de engenharia, sanitaristas, hidrólogos, geocientistas, bem como profissionais de urbanismo e planejamento físico-territorial. Ainda quanto ao conflito institucional, há a ascensão de diversos grupos intelectuais provenientes de um ativo mercado de ONG's, de cunho ambientalista ou ligadas a movimentos sociais.

Em terceiro lugar, há um conflito político-administrativo entre os vários níveis da administração municipal, estadual e federal, bem como entre organizações partidárias. Esse conflito também apresenta duas frentes. Uma, entre interesses locais e interesses regionais dos órgãos de governo. Outra, de repercussão externa, entre interesses de duas administrações públicas regionais ou de bacias, com suas prioridades e demandas próprias.

Além disso, há conflito entre o estado, com seus planos urbanísticos, leis de proteção, políticas públicas, e parte da sociedade civil mobilizada nos movimentos pró-moradia, nas associações de favelas e de loteamentos clandestinos. Como, em geral, as ações públicas têm corrido atrás dos efeitos provocados pela sociedade civil, agindo no final do processo, o conflito, e mesmo o confronto, torna-se inevitável. Tem havido, por muitos anos, dissociação entre planejamento

público e demandas sociais populares, gerando contraposição entre 'legislação' e grupos sociais (Benício, 1995).

Por fim, mas não por último, há ainda controvérsias entre gestão regional e gestão de recursos hídricos. Com os sistemas de planejamento sucateados, as demandas regionais são canalizadas para a gestão de recursos hídricos e a concorrência dá margem ao surgimento de conflitos institucionais.

### **O DESAFIO DA GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS**

O maior desafio para a gestão de recursos hídricos consiste em aproximar questão ambiental e questão social. Não é possível isolar os aspectos naturais das questões ambientais em um debate sério sobre as condições de desenvolvimento social e econômico e de um ordenamento institucional justo.

Os debates sobre meio ambiente sempre tiveram uma relação ambígua com os problemas sociais. A tendência foi sempre reduzir as questões ambientais ao mundo natural e, neste sentido, a questão social torna-se periférica. Frequentemente, as atividades humanas são consideradas de modo genérico, como pressão externa intrinsecamente degradadora do mundo natural.

O enfrentamento prático de problemas tem conduzido cada vez mais técnicos e pesquisadores a aproximar questão ambiental e questão social. Apesar da presença ainda freqüente de um certo malthusianismo nas discussões<sup>4</sup>, no qual

<sup>4</sup>. Ver **HOGAN (1989)**

a pobreza é vista simplesmente como um aumento no número absoluto de pobres sem relação com a distribuição desigual da riqueza produzida por todos e a ausência de meios de acesso a oportunidades iguais. Esse problema é particularmente sensível nas grandes metrópoles, em que a degradação ambiental é tributária das grandes disparidades sociais.

Essa é a grande encruzilhada do sistema de gestão de recursos hídricos: ele não pode tudo, mas precisa enfrentar quase tudo. Apesar de o sistema hoje existente representar um salto qualitativo no arranjo institucional e na condução de políticas públicas, circunstâncias históricas colocam vários obstáculos ao seu desenvolvimento.

Outro aspecto importante diz respeito ao ordenamento territorial. Água e terra são aspectos indissociáveis do território. Gerir recursos hídricos significa, antes de tudo, gerir a “terra”.

Assim, o desafio posto aos gestores das águas no Brasil apresenta-se na forma das seguintes indagações: Quais os avanços e limites de uma política de proteção aos recursos naturais, particularmente recursos hídricos, em uma sociedade que deixa a descoberto aspectos fundamentais da integração social? Quais as interconexões necessárias entre gestão de recursos hídricos, política ambiental e política de habitação e uso do solo?

Ao enfrentar esses desafios, mesmo sem ultrapassá-los imediatamente, o gestor estará deixando de ser um simples “voyeur” para tornar-se um praticante

ativo da cidadania.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- BENÍCIO, T. D´A. (1995). A Água em São Paulo: Políticas Públicas. Dinâmica Urbana (um estudo da bacia do Guarapiranga). Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 104p.
- COSER, L. (1974). Conflicto: Aspectos Sociales. IN: SILLS, D. - Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, Aguilar Ediciones. v. 3.
- COOLEY, C. H (1930). Personal Competition: its place in the social order and effect upon individuals, with some considerations on success in Sociological Theory and Social Research. New York: Henry Holt and Company, 354p.
- DURKHEIM, E. (1984). A Divisão do Trabalho Social. 2. ed. Lisboa: Editorial Presença. 2 v. 471 p.
- FURTADO, C. (1984). Formação Econômica do Brasil. 19. ed. São Paulo: Cia Editora Nacional, 248 p.
- HOGAN, D. J. (1989). População e Meio Ambiente. Campinas, NEPO - Núcleo de Estudos de População da UNICAMP - Universidade Estadual de Campinas, 86 p.
- HOLANDA, S. B. (1984). Raízes do Brasil. 17. ed. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 158 p.
- Imprensa Oficial do Estado de São Paulo (1988). A Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo: IMESP, 41p.



Imprensa Oficial do Estado de São Paulo (1989). A Constituição do Estado de São Paulo. São Paulo:IMESP.

MARX, K. (1978). Para a Crítica da Economia Política, 2ª edição, São Paulo: Editora Abril.

PARK, R. E. & BURGUESS, E. W. (1921). Introduction to the Science of Sociology. Chicago: The University of Chicago Press, 192 p.

PRADO JÚNIOR, C. (1983). História Econômica do Brasil. 28. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 365 p.

SANTOS, M. (1996). A Urbanização Brasileira. 3. ed. São Paulo: Editora Hucitec, 157p.

SANTOS, M. (1997). Metamorfoses do Espaço Habitado: fundamentos teóricos e metodológicos da geografia. 5. ed. São Paulo: Editora Hucitec, 124p.