

# Novas institucionalidades na gestão de águas e poder local: os limites territoriais da democracia decisória

Involvement of new institutions in the administration of water and local power:  
the territorial limits of democratic decision

*Nuevas institucionalidades en la gestión de aguas y poder local: los límites territoriales de la democracia decisoria*

Norma Felicidade Lopes da Silva Valencio e Rodrigo Constante Martins  
Universidade Federal de São Carlos

contato: norma\_valencio@ig.com.br

**Resumo:** Neste estudo, analisam-se modelos inovadores de gestão das águas e dos recursos hídricos, cujos fatores são a descentralização e a inclusão de atores. Em tais modelos, os comitês de bacias hidrográficas confrontam-se aos processos tradicionais de gestão, em que as relações de domínio estabelecidas no território buscam a perpetuação da dominação. Nesse confronto, estruturas locais de poder reagem às inovações institucionais, mantendo assim a dinâmica contraditória do espaço. Este estudo realizou-se nas Bacias Hidrográficas do Alto Paranapanema (São Paulo) e do Alto/Médio São Francisco (Minas Gerais), com base em práticas distintas de produção econômica e de reprodução social (agricultura e pesca).

**Palavras-chave:** Localidade e gestão sócio-ambiental; Sociologia Política; Ruralidade.

**Abstract:** In this study, innovating models for the administration of water and hydro-bio resources are analyzed, which factors are the decentralization and the inclusion of actors. In these models, the committees of hydrographic basins confront the traditional administration processes in which the relations of domination established in the territory seek the perpetuation of domination. In this confrontation, local power structures react to institutional innovations, thus maintaining the contradictory dynamic of space. This study was carried out in the Hydrographic Basins of Alto Paranapanema (São Paulo) and in the Upper/Middle São Francisco (Minas Gerais), based on distinct practices of economic production and of social reproduction (agriculture and fishing).

**Key words:** Locality and social-environmental administration; Political sociology; Concept of Rural.

**Resumen:** En este estudio, se analizan modelos innovadores de gestión de las aguas y de los recursos hídricos, cuyos factores son la descentralización y la inclusión de actores. En tales modelos, los comités de bacias hidrográficas se confrontan con los procesos tradicionales de gestión, en que las relaciones de dominio establecidas en el territorio buscan la perpetuación de la dominación. En ese confronto, estructuras locales de poder reaccionan a las innovaciones institucionales, manteniendo de esta manera la dinámica contradictoria del espacio. Este estudio se realizó en las Bacias Hidrográficas desde el Alto Paranapanema (São Paulo) y del Alto/Medio São Francisco (Minas Gerais), con base en prácticas distintas de producción económicas y de reproducción social (agricultura y pesca).

**Palabras claves:** Localidad y gestión socio ambiental; Sociología Política; Ruralidad.

## Introdução

A sociedade brasileira vem assistindo, nas últimas duas décadas, um fenômeno sem precedentes na histórica política nacional: a institucionalização crescente dos temas ambientais. Isso ocorre através da internacionalização de modelos de gestão que requerem tanto a formatação de novos espaços públicos de decisão como a reestruturação de espaços pré-existentes. E vem como reflexo do contexto internacional. Desde a década de 70, a necessidade de implementação de políticas ambientais tornou-se parte dos discursos de Estados Nacionais e de agências e organizações multilaterais, tais como o BIRD e o BID.

Uma crítica contundente ao capitalismo, na fase atual de desenvolvimento das forças produtivas, não foi prevalecte nesses espaços políticos. Ao contrário, os fundamentos das estruturas sociais de poder foram deixados intactos na discussão ali travada a fim de que o conteúdo relacional

da produção com a base biofísica buscasse ajustamentos num quadro de realidade fabricado no interior da acumulação, valendo-se de constructos teóricos francamente impeditivos de permitir o que Moraes e Costa (1984, p. 73) chamaram de o “desvendar as formas concretas que qualificam e determinam essa relação [entre sociedade e espaço], cuja historicidade a define enquanto processo permanente de desnaturalização, humanização e socialização do espaço terrestre”. Ou, como sustentam Furnival e Costa (2003):

[...] a formulação de políticas ambientais tem sido predominantemente descritiva, buscando respostas à pergunta assim formulada: ‘como funciona nosso meio ambiente?’ [...] o que tem acarretado uma preponderância de explicações naturalistas e fisicalistas dos problemas ambientais, suscitando um estado em que esses têm sido trabalhados exclusivamente como problemas de caráter objetivo e mensurável das circunstâncias materiais e naturais da vida (água, ar, terra, energia). Esta linha de pensamento tem sido denominado como ‘realismo ambiental’, pelo qual o meio ambiente é visto

como separado da cultura humana e como uma entidade que produz efeitos não-ambíguos, observáveis e corrigíveis.

Enfim, para certos pesquisadores, a compreensão da realidade social deveria, em tais espaços, ocorrer mediante o estudo das contradições do processo de particularização de totalidades concretas, fato que favoreceu a criação de um ambiente de proposição de modelos ou padrões de mudanças sociais a serem seguidos.

Em síntese, em tais modelos, as instâncias de poder correspondentes teriam a característica da inclusão política, numa retórica – democratizante – de ampliação da participação dos diferentes interessados. Tratou-se, também, de sugerir que tais instâncias assumissem o objetivo precípua de propor um padrão de desenvolvimento alternativo – dito sustentável –, superando lógicas e embates dicotômicos de outras arenas (tais como os que regem a discussão sobre o acesso aos meios de produção, como o embate patronal/trabalhadores, proprietários/sem-terra) para valer-se de uma lógica *eco*-referenciada, em que as tensões entre multiusuários poderiam dissolver-se – no olhar para o outro, o meio natural e fragilizado –, propiciando um ambiente de *stakeholders* – e, portanto, polifônico – para salvá-lo. A capacidade dessas instâncias de proporem um outro desenvolvimento<sup>1</sup> nos parece duvidosa uma vez que são conformações políticas amoldadas num discurso do crescimento econômico inevitável, levantando uma cortina de fumaça que oculta as causas reais da crise ecológica. Na melhor das hipóteses, como lembra Leff (2003), há condições de propositura quando se considera que

[...] a economia política relacionada à força de trabalho, ao capital e à terra se desloca a uma ecologia política em que os antagonismos das lutas sociais são definidos em termos de identidades, territorialidades e processos de sustentabilidade. As relações de produção e as forças produtivas já não se estabelecem entre o capital e o proletariado industrial - entre capital, trabalho e tecnologia -, elas são definidas entre em suas relações com a natureza. No novo discurso sobre a biodiversidade e o desenvolvimento sustentável-sustentado, os conceitos de território, de autonomia e de cultura se converteram em conceitos políticos que questionam os direitos do ser humano e as formas de apropriação produtiva da natureza.

Na vertente oposta, ao prescindir das determinações particulares, cria-se um caldo

em que se perdem os elos explicativos da totalidade concreta em seu curso histórico:

[...] a questão verde não consegue deixar de ser absorvida pela racionalidade instrumental econômica e tecnológica e é essa que vai ampara as representações hegemônicas no seio das novas esferas institucionais. a objetivação do mundo. A economia afirma o significado do mundo na produção; a natureza é coisificada, desnaturalizada de sua complexidade ecológica e convertida em matéria-prima de um processo econômico; e os recursos naturais tornam-se simples objetos para a exploração do capital. Na era da economia voltada para a ecologia, a natureza deixa de ser um objeto do processo de trabalho para ser codificada em termos do capital. Mas isso não devolve o ser à natureza, apenas a converte em uma forma de capital – capital natural –, generalizando e ampliando suas formas de valorização econômica (O'CONNOR, 1993) [...] A biodiversidade não surge apenas como multiplicidade de formas de vida, mas como zonas de reservas naturais – territórios e habitat dessa diversidade biológica e cultural –, que hoje estão sendo valorizadas por sua riqueza genética, por seus recursos de ecoturismo e por sua função de coletora de carbono.

Há, assim, que se interrogar essas instâncias quanto às condições efetivas de incitar um outro desenvolvimento, no que subjaz apresentar as formas concretas que tomam as alternativas de desenvolvimento que povoa o imaginário e balizam as práticas dos que ali estão representados, dizer algo acerca da sustentabilidade do *modus operandi* de tais instâncias. E, mais do que apresentar interesses pontuais de atores ali constituídos, há que se analisar a racionalidade hegemônica e a dinâmica pela qual a aparência institucional de mudança não pode tomar a compreensão de transformação social<sup>2</sup>.

Isso é, estamos diante do desafio de analisar criticamente os modelos de gestão que se estão instaurando tomando a representação de inovadores e renovadores da vida política e econômica nacional, para o quê nos deteremos, nessa reflexão, no subtema das águas e, como recursos hidróbios, os peixes.

Para tanto, pretendemos contextualizar, de uma parte, as disputas sociais tradicionais que são travadas na base territorial em torno dos recursos naturais supra, revelando as estruturas locais de dominação; e, de outra, examinar se novos espaços e regras de disputas vão criando condições concretas de alteração da ordem estabelecida. Dito de

outra forma, buscaremos examinar se os modelos de gestão que se propõe à inovação/inclusão, desde suas matrizes discursivas e práticas políticas, podem atravessar e transmutar a dinâmica sócio-política tradicional do lugar.

Nossa hipótese é a que de o contato dos modelos de gestão – que são implantados nos novos espaços políticos – com as estruturas locais de dominação impede a efetivação de uma transformação da ordem social naquilo a que, idealmente, os modelos propõem ou, como disse Leff (2003), interpretando as mudanças aparentes,

[...] a geopolítica da biodiversidade e do desenvolvimento sustentável não apenas prolonga e intensifica os processos anteriores de apropriação da natureza como também altera as formas de intervenção e de apropriação da natureza, levando a lógica da racionalidade econômica a seu limite.

### **Desenvolvimento sustentável como simulacro**

O desenvolvimento das forças produtivas tendeu, historicamente, a negar o meio natural, submetendo sua dinâmica a um compromisso absolutizado com a acumulação. “Não foi apenas o corpo humano reduzido a simples objeto de trabalho, mas também o corpo inorgânico profanado em suas leis intrínsecas para reduzir-se à condição de simples matéria-prima na produção de objetos”, assinala Lipietz (1988, p. 16). E as políticas ditas “de desenvolvimento sustentável” em nada vêm colaborando para o desfazimento desse processo à medida em que reiteram o viés utilitarista, o processo de produção e consumo em que são colocados ambos os corpos.

Não se trata, obviamente, de dissociá-los – uma vez que a natureza não pode ser entendida como uma exterioridade na relação capital/trabalho. Tampouco, em negar o ganho que a dimensão da territorialização das relações capitalistas poderia, potencialmente, trazer para o debate uma vez que a apropriação da grandeza extensiva da natureza mais claramente permite observar as situações de excludência que suscita, dando materialidade à reprodução das desigualdades sociais, segundo Valencio (1985). Mas, trata-se de saber se as novas institucio-

nalidades podem lidar com essa abordagem, territorializada, de modo competente, não apenas na indicação de atores, mas na indicação dos mesmos a partir de uma apreensão adequada do real. Os fundamentos discursivos, que amoldam a compreensão comum acerca do funcionamento desses espaços, retirados basicamente do *Relatório Brundtland*, não contribuem para uma perspectiva promissora de um olhar melhor sobre a questão.

Desde uma visão conciliatória entre capital e natureza, o *Relatório Brundtland*, de 1987, apresentou o conceito do desenvolvimento sustentável como a possibilidade de obtenção de sinergias promissoras entre a tecnologia e as novas configurações institucionais no intuito de “resgatar” o mundo da problemática ambiental, isto é, acoplando o termo “ambiental” ao discurso intacto do desenvolvimentismo, segundo afirmam Furnival e Costa (2003):

Nesta abordagem antropocêntrica [de desenvolvimento sustentável fraco], as políticas ambientais globais, nacionais, locais e institucionais se baseiam em instrumentos políticos de livre mercado, que ao mesmo tempo em que incorporam a dimensão ambiental nas questões econômicas [...] Em contrapartida, o entendimento do desenvolvimento sustentável ‘forte’, de um ‘tom de verde escuro’, englobaria valores mais radicalmente biocêntricos e ou ecocêntricos, privilegiando a preservação dos ecossistemas, mesmo que isto implique em ‘crescimento-zero’ da economia. Segundo essa visão, o alcance de níveis e padrões mínimos da qualidade ambiental deveria ser priorizado frente a outras metas.”

Se tais institucionalidades parecem mais inclusivas que os espaços tradicionais, essa inclusão vem se dando às custas da diluição da totalidade numa nova concepção prometida, que volta a razão para um ajuste possível entre as propostas ecologistas e sociais e os desígnios da racionalidade econômica (LEFF, 2003; FURNIVAL; COSTA, 2003).

De outra parte, as políticas de “desenvolvimento sustentável” têm sido paridas em um processo que se supõe como controle social a longo prazo – obtido por meio de mecanismos de mercado ajustado –, incitando certezas fictícias onde pairam incertezas acerca dos processos econômicos e ambientais, acerca da eficácia das políticas públicas e estratégias de apropriação da natureza. Ou seja, se a compreensão da

realidade social, no âmbito dos novos espaços políticos, precisa lidar com as contradições do processo de particularização de totalidades concretas, esses mesmos espaços negam-se a fazê-lo. Sob tal perspectiva, os modelos ou padrões de mudanças sociais a serem seguidos são tão mais eficientemente instaurados e alardeados quanto menos sujeitos a lidar com as determinações particulares (ou processos emergentes) dos elos explicativos da totalidade concreta em seu curso histórico.

Para lidar com esse fenômeno de distanciamento entre as práticas inscritas nas novas esferas e as relações entre sociedade e natureza com base no movimento de objetivação da realidade, buscaremos realizar análises concretas. São essas as que podem trazer à tona os processos essenciais pelos quais os indivíduos produzem e se produzem em sociedade. E é nelas que apercebemo-nos, através da categoria trabalho, que as mudanças operativas da organização política – em bases físico-territoriais que visam transcender divisões geo-político e administrativas anteriores, – são aparentes: o trabalho, como contínua transformação da natureza, a fonte de toda riqueza social, persiste como determinação simples, e persistem as formas históricas de sua má divisão, como sustentam Martins e Valencio (2003).

### **A produção insustentável do espaço: das disputas desiguais sobre o território**

No escopo da discussão sobre novas institucionalidades, a valorização da dimensão territorial é relevante. Como assinala Santos, “cada momento da história organiza o território diferentemente, entrelaça de diferentes formas a paisagem natural, os meios técnicos e os grupos sociais que ali vivem produzem e fazem circular a riqueza” (1996, p. 46).

Mas, cabe trazer a região também como categoria de análise que colabora para o entendimento das diferentes maneiras de um mesmo modo de produção se reproduzir. A região penetra nas formas-conteúdo essenciais do capitalismo, nas lógicas em que se constitui a propriedade, a produção e a dimensão das representações, isto é, das percepções, valores e condutas, pois, segundo Santos (1996, p. 46), “as regiões são dife-

rentes, para atender às necessidade de um espaço”. Se a paisagem é o mote das novas conformações políticas – como o é nos Comitês de Bacia Hidrográfica –, as construções materiais e simbólicas sobre as mesmas não são redutíveis a ela, mas à região e ao trabalho. Assim, Santos relembra que “nossa tarefa é a de ultrapassar a paisagem como aspecto, para chegar em seu significado. A percepção não é ainda o conhecimento, que depende de interpretação e esta será tanto mais válida quanto mais limitarmos os riscos de tomar por verdadeiro o que é só aparência” (1996, p. 62).

A paisagem é a aparência e, também, a permanência, ante ao conteúdo da região, que é o fator dinâmico e social. Na região há a produção do espaço, a qual, por sua vez, não ocorre senão por via do trabalho. Assim, as novas esferas públicas – como manifestação do novo ante o tradicionalismo, da participação ante a centralização – só seriam passíveis de romper com uma configuração herdada da realidade social à medida em que se disponham a perscrutar as práticas distintas de produção econômica e reprodução social, isto é, o conteúdo do trabalho e da região.

Dito isso, passamos a nos debruçar sobre os limites dessas novas institucionalidades a partir da análise de formas particulares de manifestação do novo espaço político em diferentes localidades: a Bacia Hidrográfica do Alto/Médio São Francisco, em Minas Gerais, e Bacia Hidrográfica do Alto Paranapanema, em São Paulo, envolvendo, ainda, indagações acerca do devir de setores distintos da atividade econômica, a pesca profissional e a agricultura.

### **Inovações institucionais diante das estruturais locais de poder: absorção ou subordinação?<sup>3</sup>**

No caso da Bacia do Alto-Médio São Francisco, o recorte territorial em torno da água – parecendo subverter outras formas de regionalização e configurações políticas – toma a aparência de ser amplamente mais favorável, em torno de uma congregação sócio-política procurando a sustentabilidade em torno do uso do recurso natural, do que no interior paulista. Este rio repousa no ima-

ginário social como referência de identidades coletivas. O planejamento das atividades produtivas hegemônicas do interior mineiro passou, desde sempre, pela dimensão do acesso e controle às suas águas.

As formas modernas de utilização desse rio – alterando substantivamente a sua forma e disponibilidade hídrica –, representadas na Usina Hidro-Elétrica de Três Marias e na fruticultura irrigada, a partir de Pirapora – constituíram-se ao largo de qualquer preocupação ambiental, a partir dos anos 60. E, nos dias atuais, são seguidas de outras às quais se impõe, fazendo dos espaços participativos *loci* de estigmatização e extinção de usos tradicionais, como a pesca profissional artesanal. Estes precisam ser destruídos para legitimar os novos usos como alternativa socioambiental sustentável. E o processo de destruição faz emergir conflitos entre ambos, o que se expressa, atualmente, na pesca profissional artesanal, de um lado, e na aquicultura e pesca amadora, de outro.

A pesca profissional, praticada em bases artesanais, é uma das atividades mais tradicionais de trabalho no rio São Francisco. Milhares de famílias ribeirinhas mantêm atreladas a esta ocupação suas possibilidades mais significativas de reprodução material e sócio-cultural. O ato de capturar o peixe como principal meio de sustento da família está associado tanto à aguda percepção ambiental deste trabalhador, que vivencia o cotidiano do rio e dos que dele dependem, quanto à sua capacidade de fazer os meios de produção próprios a essa extração e a desenvolver técnicas corporais peculiares no manejo dos petrechos. Na pesca, a jornada de trabalho é descontínua, posto que o ritmo do trabalho é ditado pela natureza: a hora de sair, de colocar a rede e recolhê-la, ou jogar de tarrafa, não são desígnios diretos das relações sociais, mas dependem do comportamento dos peixes. O saber tradicional sobre os processos ecossistêmicos envolvidos na atividade é, portanto, condição *sine qua non* para a existência do próprio pescador. Isso faz com que este saiba das condições do rio momento a momento.

Uma viagem de canoa em companhia de um pescador é, no mais das vezes, uma aula sobre as variações do rio e do comportamento dos cardumes. Suas referências,

por necessidade da profissão, baseiam-se nas condições de pesca de última hora. Por isso, entre estes trabalhadores, a troca constante de informações sobre as condições do rio contribui para a construção da identidade da categoria. A despeito de irem ao rio sozinhos ou em duplas, é nítido na categoria o sentimento de reciprocidade, de interdependência entre os que vivem da pesca. Esta descontinuidade da jornada de trabalho pesqueira dificulta a implantação da pluriatividade entre os pescadores. Sem embargo, ainda que este trabalhador sintam-se pressionado a desempenhar outras atividades para o sustento da família, a necessidade de adequar-se às condições da natureza para a pesca faz com que sejam restritas suas possibilidades de realização de outras atividades rurais. Além disso, a diferença de ritmos entre a atividade da pesca e as atividades secundárias e/ou urbanas faz com que a primeira pareça, ao olhar menos atento, “indolente” e “livre”, embora se constitua em trabalho fisicamente árduo, exigindo informações ambientais complexas.

Dos novos espaços políticos – sejam audiências públicas, conselho de recursos hídricos ou comitês de bacia – o pescador profissional é apartado, ou é inserido de uma forma subordinada – o que é feito no propósito de resguardar os interesses produtivistas e usos instrumentais do rio. As falas hegemônicas nesses espaços sinalizam a aquicultura como o devir econômico da pesca profissional. E a pesca amadora, praticada por turistas, como seu devir cultural. Em ambos, inserindo-se subordinadamente, atendendo aos sinais de que a pesca profissional precisa ser superada como imagem do atraso, da barbárie, e da depredação que seria preciso evitar. Sob uma perspectiva ambiental, a aquicultura, para além do papel de redentora social – como ocupação alternativa para os pescadores profissionais –, seria redentora do peixe silvestre, liberto, enfim, do seu papel de alimento. E, sob um prisma econômico, a atividade atingiria o nível de eficácia que a reprodução natural dos cardumes não consegue, com ganhos de escala compatíveis ao afã de introduzir a mercadoria no tema da segurança alimentar. Já a pesca amadora teria a virtude de transmutar o pescador profissional artesanal em

guia, piloto, subordinando-o ao cidadão que, pelo desfrute do conhecimento tradicional, pode realizar eficazmente a captura do peixe que, retirado da pauta dos alimentos, entra fortemente na pauta do entretenimento.

O projeto modernizante supracitado – tanto na forma da aquicultura quanto na forma de pesca amadora – coloca o IEF, no nível estadual, o IBAMA, a CODEVASF e a Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca, no nível federal, em convergência. Mas é preciso indagar se as interfaces discursivas, de um lado, suportam o peso de concepções genuinamente inclusivas em termos sociais e, de outro, suportam o peso das práticas sócio-econômicas que se quer por sustentáveis. Vamos a isso.

Em termos ambientais, a aquicultura é um processo de produção em bases industriais, uma tentativa de domesticação mais ampla da natureza. Selecionam-se espécies para cativeiro apenas levando em consideração aspectos da demanda (como as preferências do mercado externo), subordinando qualquer preocupação com os impactos do empreendimento sobre o ecossistema aquático. Se a atividade é vista como solução sustentável, na medida em que visaria “poupar” ou “proteger” o peixe silvestre que habita o ecossistema em que o empreendimento se instala, é preciso contrapor o risco de fuga de espécies exóticas, que pode desestruturar todo o ambiente de que o peixe silvestre precisa para se reproduzir e desenvolver, risco bem recentemente pouco considerado uma vez que a tilápia vermelha<sup>4</sup> foi a espécie exótica primeiramente escolhida para o cultivo<sup>5</sup> neste rio, através de projeto da CODEVASF. Há, ainda, o aspecto da ração que é fornecida para os estoques em tanques rede. A ração torna-se um nutriente que, dispersado sobre a água, corre o risco de transposição do tanque, em função da velocidade da correnteza, tornando-se atrator de cardumes silvestres. Além disso, o excremento dos estoques cultivados pode modificar o estado trófico do ecossistema circundante e ampliar os riscos de doenças entre as espécies também precisam ser considerados.

Em termos ocupacionais, não há correspondência entre o trabalho da pesca e o trabalho da aquicultura, em que há dispa-

ridades profundas nas interações homem-água-peixe. O trabalho na aquicultura colocaria o pescador em um processo alienador que, ao prescindir do conhecimento do ambiente natural – o ecossistema abrangente, nos seus componentes climáticos, florísticos, faunísticos e hidrológicos – e das técnicas a ele ajustadas, requer outras habilidades, reduzidas e orientadas pela competência técnica da engenharia de pesca. O trabalhador da aquicultura torna-se, no seu estrato inferior – o trabalho direto – um fiscal de peixe, alimentando-o e fazendo cuidados nas gaiolas. O pescador, ao contrário, é um conhecedor do ritmo do rio, que dá o ritmo dos estoques, a piracema, as cheias. Há sazonalidades na pesca que a aquicultura não apresenta, criando-se, nesta última, condições mais ajustadas àquilo que identificaríamos como trabalho proletário.

Em relação à outra alternativa ao trabalho da pesca, que é referendada pelo IBAMA/IEF/SEAP – qual seja, a atividade de guia de pesca para os amadores –, os aspectos relacionados à ampliação da vulnerabilidade social são, também, consideráveis. A sazonalidade do turismo não permite regularidade na obtenção de renda por meio de tal atividade. De fato, as imbricações da infraestrutura hoteleira, da adequação do clima, dos períodos de ocorrência de feriados, dos períodos de defeso e, por fim, da disponibilidade de renda e interesse do consumidor desse serviço criam um horizonte de incertezas na sobrevivência desse trabalhador. Todavia, uma vez que seja solicitado, o guia de pesca está suscetível à perda do controle sobre o seu conhecimento ambiental enquanto fonte de obtenção de renda: o pescador amador que se habitua a frequentar o lugar logo identifica a localização dos melhores pontos de pesca, apreende as noções de como ajustar suas tralhas e técnicas ao comportamento dos cardumes de interesse e, assim, tenciona não mais recorrer ao guia, pois já há a apropriação das informações necessárias à fruição do ambiente aquático. O conhecimento é valorizado, mas o uso do conhecimento precisa ser instrumental para a modernidade. Precisa ser conhecimento controlado pelo outro.

O fomento à atividade turística e de lazer no trecho mineiro do rio São Francisco

não incita apenas a mudança nos padrões de ocupação do rio, mas das margens deste, que passam a ser vistas como reserva de valor para o mercado imobiliário, cuja procura por investimento em infraestrutura voltada para o turismo vai pressionando pela expulsão dos moradores ribeirinhos, muitos dos quais, pescadores profissionais artesanais, cuja relação de titularidade com o imóvel é precária.

O IBAMA e o IEF pautam-se pela retórica do desenvolvimento ambientalmente responsável, mas deflagram expedição de carteiras de pesca amadora<sup>6</sup>, o que demonstra que não se trata de resguardar a ictiofauna da pressão antrópica em geral, mas para o propósito de reservar o recurso pesqueiro para a fruição da porção moderna da sociedade. O espaço das Audiências Públicas é a forma moderna de lidar institucionalmente, com essa questão socioambiental. E é um espaço problemático. Em 07 de maio de 2001, a Comissão de Meio Ambiente da Assembléia Legislativa de Minas Gerais retomou a discussão da defesa do projeto de lei que previa o fechamento permanente da pesca profissional nesse estado da federação, nisso retomando, discretamente, os termos da audiência pública de junho de 2000. A discricção na divulgação desse espaço de debate vinha para tentar fazer valer os termos que, na oportunidade anterior, pela presença maciça dos pescadores profissionais, não tinha sido possível: a do pressuposto de que a “pesca predatória” e a pesca profissional se correspondiam<sup>7</sup> e, portanto, precisava ser eliminada em nome do desenvolvimento sustentável.

Até então, tinha-se naturalizado o processo pelo qual os órgãos federais e estaduais empenhavam-se em fiscalizar e autuar os pescadores profissionais, utilizando critérios economicamente distorcidos, isto é, impeditivos de recuperação de seus meios de produção, dos quais eram destituídos irreversivelmente, na maioria dos casos. Agora, no entanto, tratava-se do objetivo superior de levar ao paroxismo as restrições para o exercício da atividade, a começar por alijar os pescadores dessa nova forma institucional constituída como espaço em que se discutia seu futuro. Quando, para além das previsões, os pescadores tomaram ciência da audiência

pública, mobilizando suas lideranças em cada trecho do rio São Francisco e de outras bacias e fazendo-se presente, os parlamentares propositores e defensores da tese supra julgaram acintosa a sua presença, relatada, na ocasião, como “uma provocação”. Além disso, a direção da mesa ponderou que o parlamentar, tido como ‘judas’, por ter ‘delatado’ à categoria a ocorrência de tal reunião, deveria ser punido pela Casa.

Após alguma discussão, o parlamentar “delator” precisou levar os colegas a recuperar a compreensão do caráter da instituição parlamentar, mas, inclusive, da audiência pública, ocasião em que se exige ouvir a sociedade e os interessados diretos. Não sem propósito, um interessado direto, nos termos da convocação (contra a “pesca predatória”), estava presente, compondo a mesa: tratava-se da representação da pesca amadora, através de um clube de médicos localizado às margens do rio São Francisco.

O espaço do Conselho Nacional de Recursos Hídricos não é, tampouco, favorável. Embora neste se creia corriqueiro o significado da água como suporte de vida para os elementos vivos, da fauna e flora, que a torna base de um ecossistema particular (ecossistema aquático), a mesma é vista preponderantemente como “recurso hídrico”, isto é, num viés utilitarista e compartimentado da “natureza para o homem” e não como meio biofísico que suporta várias relações, inclusive, mas não só, relações sócio-culturais. Qual o espaço de representação política da pesca profissional artesanal de água doce? Aparece, a pesca profissional, sem distinção entre as formas artesanal ou empresarial, com direito de partilhar a mesma cadeira que a aqüicultura, a pesca amadora e o lazer. Assim, colocam-se “no mesmo saco” (ou cadeira, de forma alternada), trabalhadores autônomos do território das águas, ao lado do empresariado da pesca e cultivo de peixes e da classe média que forma os turistas, com suas pescarias de lazer e seus estabelecimentos de descanso. Mas, com representação distinta e permanente, estão outros usuários, como os irrigantes, as concessionárias hidroelétricas, o setor de saneamento.

Embora tão pequena e circunstancial fosse a possibilidade de representação da

categoria – que, aliás, até o ano de 2002, sequer tinha identificado esse espaço político, de certa feita foi perguntado a um dos representantes do CNRH (vinculado à Secretaria Nacional de Recursos Hídricos) como a categoria poderia pleitear a ocupação de sua partilhada cadeia, no que respondeu: “Precisamos perguntar ao peixe quem ele deseja que lhe represente”<sup>8</sup>. Ainda que um resquício de uma preocupação biocêntrica estivesse subjacente a tal resposta, ficou a impressão de que, aos demais usuários do território das águas, era aceitável que defendessem seus interesses em produzir energia (= acumular); produzir bens agrícolas (= acumular); capturar ou cultivar peixes, desde que em escala (= acumular); desfrutar da paisagem e recursos pesqueiros por lazer (= gastar o que acumulou). Só parecia impertinentemente pretender que o trabalhador autônomo de uma atividade extrativa, cujas técnicas e instrumentos são os mesmos, desde tempos ancestrais, fruto da transmissão oral e sua particular cultura, gozassem de um direito de falar, não em nome dos peixes, mas, como os demais, em nome de si mesmos, pelo direito de serem respeitados como pessoas e grupo social e econômico. Tal fala pareceu indicativa de que jamais estariam considerados no rol de atores, de sujeitos de seus destinos, posto que a legitimidade que, porventura, os rituais democráticos conferissem ao seu adentramento em tal Conselho – ou seja, num dos principais *loci* político de discussão das formas de acesso e uso das águas públicas –, teria que passar pela difícil reconhecimento dos demais sobre quem, de fato, eles são e têm o direito de ser.

Por fim, o espaço do Comitê de Bacia do São Francisco não é, também, alvissareiro à atividade da pesca artesanal. O governo de Fernando Henrique Cardoso implantou o Comitê em junho de 2001. Usuários politicamente fortes – como os irrigantes e as concessionárias de energia – têm condições de impor suas demandas diante do referido Comitê uma vez que estão diretamente representados – como a CHESF. Ao seu lado, os representantes dos esquemas políticos previamente constituídos: prefeitos, representantes do governo estadual e, tomando a forma da sociedade civil, acadêmicos (algumas vezes, na forma de ONGs).

Embora os pescadores profissionais tivessem conseguido assento, já na primeira reunião da diretoria provisória, realizada em Brasília<sup>9</sup>, o representante da CEEIVASF referiu-se às dificuldades, ainda não sanadas até aquele momento, para viabilizar financeiramente o deslocamento daqueles representantes. Naquela ocasião, também se peliteou que a representatividade dos municípios fosse considerada de forma a garantir uma ponderação por Estado, garantindo maior representatividade aos Estados que tivessem maior número de municípios.

Esse tipo de perversão política, num fórum que se pretendeu discutir uma visão integrada das funções econômicas, sociais e ecológicas da Bacia, não foi acatada como proposta metodológica de constituição das representações permanente no Comitê. Mas deliberou-se pela constituição de regiões, que acabam por confundir-se com outro tipo de mandonismo que também perpassa a esfera político-administrativa convencional que quer valorizar-se. No coronelato que atravessa os órgãos públicos, inclusive ambientais. Vê-se, desde a diretoria provisória à permanente, os mesmos nomes a representar esferas distintas de governo; ou, o contrário, submeter tais esferas ao seu projeto particular de desenvolvimento. O apelo à valorização da produção mais plena – associado a um esforço de manutenção da aparência da paisagem preservada, como na recomposição de matas ciliares em áreas urbanizadas e rurais, bem como de medidas de fitorremediação visando contenção de despejos industriais adjacentes ao rio – é o tom que começa desde os usuários e passar pelos representantes das esferas públicas convencionais. A razão instrumental-discursiva desses argumentos está para além dos usuários uma vez que é assumida nos discursos oficiais como forma de imposição ideológica, ou seja, como agir comunicativo que revela estratégias de construção de versões setorialmente referenciadas sobre a realidade social, conforme sustenta Habermas (1993).

O caso da Bacia Hidrográfica do Alto Paranapanema não aponta para nada melhor. Se tomarmos a região, procurando o seu conteúdo material, o trabalho, encontrámo-la na agricultura. E essa desfaz, desde os componentes essenciais de sua

forma de produção, a legitimação política do recorte físico-territorial em torno da água, colocando-se, de um lado, no recorte dos circuitos econômicos que transcendem a bacia e, de outro, no recorte político administrativo do município. Novos padrões – supostamente sustentáveis – de uso dos recursos hídricos na agricultura requerem um forte arranjo institucional, o que, no geral, não ocorre. Por um lado, em vista da dissociação das esferas territoriais em que o tema ambiental e o tema produtivo são discutidos; por outro, porque o viés setorial não consegue transcender a seus próprios interesses quando na discussão sobre o acesso e uso de água, minimizando a efetividade da participação das comunidades locais no planejamento e na gestão deste recurso. Quando escalas físico-territoriais são tomadas como parâmetro para a identificação dos meios naturais disponíveis ao meio social, a “orquestração” dos diversos interesses dos grupos sociais envolvidos no território não consegue romper com as exigências do componente econômico forte do espaço, o capital. É preciso considerar que a situação de não afrontamento ao setor na disputa por água coloca-se em vista de que a agricultura permanece como sendo a principal usuária dos recursos ecossistêmicos nas áreas rurais do país e a fixação de novas frentes de produção de valor nestes espaços também dependerão de um ambiente negocial relativamente pacífico com ela. Assim, atividades direcionadas aos “nichos de mercado” – como aquelas associadas ao turismo esportivo e ao lazer – dependerão diretamente de como disponibilizará para outrem a paisagem. O risco de reproduzir formas de organização “que apenas mascaram as práticas tradicionais e são, na maioria das vezes, clientelistas, corporativistas e autoritárias de poder local”, conforme orientam Campanhola e Graziano da Silva (2000, p. 74), de fato se concretiza na Bacia Hidrográfica do Alto Paranapanema.

A pequena produção familiar não é vista, nas regiões de estudo – como em outras do Estado de São Paulo, como a de Jaú (MARTINS, 2003) – como uma alternativa de agricultura sustentável. Pelo contrário, é vista como situação *residual* frente à agricultura tecnificada, integrada a grandes com-

plexos agroindustriais. No que tange a esta produção, mesmo o PRONAF (Programa Nacional de Apoio a Agricultura Familiar) – que ganhou grande visibilidade nacional desde meados da década de 90, quando foi criado –, teve seu alcance restringido pelos próprios interesses sistema financeiro. Observe-se o discurso de um membro da Casa da Agricultura de Paranapanema:

A verdade é que o Banco do Brasil não tem interesse em emprestar dinheiro a juros de 8,75%. O Banco do Brasil é público, mas antes disso é banco! Aqui na Casa da Agricultura eu recebo todo pré-plantio agricultor dizendo que foi no banco e o gerente diz que ele precisa de avalista, disso, daquilo, daquilo outro, do RG da sogra... É claro, esse agricultor não tem garantia nenhuma pra dar pro banco. Banco não quer trator velho. Porque eles gostam de financiar a construção civil? Porque no final das contas, se a construtora não pagar, ele, banco, fica com metade do prédio e pronto. Aqui em Paranapanema ninguém pode depender do PRONAF. O grande consegue crédito do governo via BNDES; o pequeno, vai mesmo de crédito pessoal.

Existe, no estado de São Paulo, uma estrutura institucional incumbida de criar condições para o desenvolvimento de estratégias locais e regionais de desenvolvimento rural. Esta estrutura é centralizada na Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI), órgão pertencente à Secretaria de Agricultura e Abastecimento do estado.

Criada em 1967, a CATI tem sua atuação reconhecidamente vinculada ao extensionismo agrícola. Dentre suas atribuições, estão a adaptação, difusão e transferência de tecnologias de produção agropecuária; a capacitação e treinamento de profissionais, produtores e trabalhadores ligados aos *agronegócios*, e; o asseguramento da conservação do solo água e da água no estado. É também responsável pela fiscalização e controle da qualidade dos insumos agropecuários e dos produtos e subprodutos de origem animal e vegetal utilizados na produção. Em nível municipal, seus serviços são disponibilizados aos agricultores e pecuaristas através das Casas de Agricultura.

Entre a CATI e as Casas da Agricultura, existem 40 Conselhos Regionais de Desenvolvimento Rural (CRDR). Estes conselhos são formados por representantes de associações de produtores, cooperativas agrícolas, sindicatos rurais do setor agroindus-

trial, prefeituras e por integrantes de universidades e colégios técnicos agrícolas. Cabe a estes conselhos: a) propor diretrizes e fornecer subsídios para a formulação da política agropecuária em nível regional; b) buscar o desenvolvimento regional, promovendo a integração dos vários agentes regionais ligados aos agronegócios, e; c) auxiliar na implementação da política agropecuária estadual.

Embora tenha como objetivo elaborar e apoiar estratégias regionais de desenvolvimento rural, os CRDR's têm suas atribuições estritamente vinculadas às atividades agropecuárias, o que desde já nos indica uma tendência, no arcabouço institucional paulista, de reiterar uma concepção restrita da ruralidade. Mesmo entre os técnicos da CATI, é possível notar não só o despreparo para o apoio de atividades que não se relacionam estritamente com a agricultura – como é o caso das atividades de lazer e turismo rural –, mas também é possível delimitar uma concepção reducionista do próprio desenvolvimento agrícola. Pinto e Bergamasco (2000), por exemplo, constataram, em estudo recente junto aos extensionistas da CATI, o predomínio de concepções produtivistas de assistência técnica à produção agrícola em detrimento da construção de alternativas condizentes com práticas de agricultura sustentável<sup>10</sup>. A agricultura familiar, por exemplo, foi avaliada pelos extensionistas da CATI como vocacionada exclusivamente para a produção de subsistência, estando – assim como a reforma agrária – desvinculada da noção sustentabilidade nos espaços rurais. Além disso, estes extensionistas acreditam que deva ser papel primordial da extensão rural apoiar a agricultura e, em especial, aqueles produtores que pretendam dotar suas atividades de maior dinâmica empresarial. Evidentemente, tal atitude reifica, ainda que de maneira reservada, a mesma lógica do processo de modernização agrícola nacional, onde a não distinção de público promoveu o apoio a poucos produtores – que, no mais das vezes, eram os já capitalizados –, além de também desprezar o debate recente acerca das novas alternativas de geração de renda para as áreas rurais<sup>11</sup>.

No caso dos CRDR, era de se pressupor que outros temas envolvidos na temática

da ruralidade pudessem ser objetos de reflexão dos conselhos. Mas o que se pôde apreender, a partir de entrevistas realizadas com alguns de seus membros, foi, ora a fragilidade organizacional e política destes conselhos, ora sua serventia como extensão do domínio de grupos hegemônicos no movimento regional de produção de valores excedentes na agricultura.

O município de Paranapanema está circunscrito à área de abrangência do CRDR de Avaré. Também integram este conselho os municípios de Águas de Santa Bárbara, Arandu, Avaré, Barão de Almeida, Cerqueira César, Coronel Macedo, Iaras, Itai, Itaporanga, Manduri e Taquarituba. Este conselho é presidido por um sindicato patronal, o Sindicato Rural de Avaré. A ausência de estrutura operacional adequada ali não é identificada como desafio passível de se enfrentar endogenamente, mas, ao contrário, é identificada como uma estratégia de atuação política da Secretaria de Agricultura e Abastecimento do estado, como diz o presidente do CRDR-Avaré:

Nosso conselho tem algo em torno de 50 pessoas. Cada município tem indicado dois ou três membros para o conselho. Mas quem atua mesmo é só a direção. É a presidência com o apoio do pessoal da CATI. Isso porque o conselho tem sido muito esvaziado. [...] Tem sido esvaziado por uma opção da Secretaria. Eles enaltecem muito o conselho municipal, e isso acabou esvaziando o interesse e a atuação dos conselhos regionais. Pra secretaria é mais fácil trabalhar com os municípios, pois é uma relação direta, sem ninguém para fazer o intermédio e ter ganho por isso. Não ganho em dinheiro, não se trata disso. É mesmo ganho político, do sujeito ir até lá e parecer que ele fez sozinho todo o serviço. A Secretaria é que viabiliza as coisas e ela, naturalmente, quer aparecer por isso.

Ou seja, o conselho esmorece em vista da lógica tradicional de reconhecimento particular das ações públicas. E o centro das disputas torna-se a figura do provedor-benfeitor, que responderá pela conquista de recursos e/ou serviços para o município ou região. Esta disputa, neste caso, não é sequer entre instituições, posto que não são as instituições que aparecem na arena pública das comunidades rurais aqui analisadas. Pessoas e instituições se confundem. Tal fato revelou-se nitidamente ainda no planejamento da pesquisa de campo deste estudo. Quando se

procurava pelo Conselho Regional de Desenvolvimento Rural – através das prefeituras, sindicatos e casas da agricultura –, as respostas eram sempre as mesmas: “procure fulano”; “se houver isso aqui, deve ser ele”. E, de fato, o “fulano” era mesmo o membro procurado. No entanto, o membro não nos era apontado como tal, mas sim como sendo a própria esfera pública, dita participativa.

Esta relação de personificação da instituição – ou, como nos diria Martins (1999), de manifestação da cultura da apropriação do público pelo privado –, também pôde ser observada nos conselhos municipais de desenvolvimento rural (CMDR), criados como espelho das casas municipais de agricultura. A despeito de se referirem ao desenvolvimento rural, estes conselhos são administrados exclusivamente pelos setores ligados à agricultura. Estão localizados oficialmente na casa municipal de agricultura. Não obstante, a realidade é que o conselho municipal é própria casa da agricultura. São os dirigentes desta casa que personificam o conselho de desenvolvimento rural do município e sua referência territorial não são as águas de que a atividade precisa, mas o circuito produtivo com o qual está atrelada, nas palavras do presidente do CRDR-Avaré:

No conselho (regional), nós precisamos trabalhar em cima da cadeia, dentro do agronegócio. Temos que fazer estudos sobre cadeias de agronegócio pra saber o que é importante desenvolver. O turismo está crescendo na região. Tivemos até, dias atrás, uma palestra sobre isso. Parece que o governo quer montar cinco pólos de turismo rural e a região de Avaré será um desses pólos. Parece que terá dinheiro do PRONAF pra isso. Então, vamos também atrás disso. Mas, é claro, nossa tarefa primordial aqui é cuidar da agricultura. [...] Nós que participamos dos comitês vemos que lá ninguém entende de agricultura. Falam absurdos como se fosse verdade. A cidade não quer feijão, milho, arroz, tudo barato? Agora como se faz isso? Reclamam de produto químico nas lavouras, mas querem que a gente produza muito pro preço de tudo ir lá pra baixo. Ai, chega no comitê, acusam a gente como se eles não tivesse nada a ver com isso. [...] Acho que o agricultor tem sim que aprender a tratar melhor do meio ambiente, preservando solo, nascente de água, etc. Mas não é acusando o agricultor de criminoso que vão conseguir alguma coisa.

A presidência do CRDR-Avaré afirmou considerar um grande avanço institucional a criação dos comitês de bacias hidro-

gráficas no estado. Do mesmo modo, o presidente do CMDR-Paranapanema ressaltou a importância da descentralização da gestão de águas no estado e o ambiente participativo proporcionado pelas estruturas dos comitês. Apontou ainda a importância da localidade firmar-se como gestora do meio ambiente, superando a simples condição de cumpridora de restrições ambientais, segundo o presidente: “Não adianta eu falar pra você: “eu pago o quanto eu quero” e gasto pra danar! O problema vai ser maior se você me proibir de usar mais que um tanto X de água. Eu acho muito mais eficiente isso. Porque tem gente que vai pagar, vai gastar sobremaneira e dinheiro não vai fazer a água voltar. Então vamos criar regulamentos, normas, e punir quem faz mal uso. Olha, pode até cobrar de quem polui, mas de quem polui mesmo.”

Como visto, o viés agrícola da visão dos conselheiros sobre a temática hídrica produz uma argumentação fortemente defensiva do setor. Mesmo considerando a pertinência da temática, a defesa dos interesses da agricultura prevalece na reflexão sobre o alcance dos instrumentos de gestão de águas. Cumprir, portanto, considerar que, na medida em que a estrutura de gestão de águas atribui poder decisório à localidade, através dos comitês de bacia, as relações de poder socialmente constituídas na localidade poderão atuar de modo a relativizar e/ou instrumentalizar a própria estrutura de gestão.

Não há, em nível federal, programas governamentais com grandes investimentos públicos na orientação técnico-ambiental de produtores agrícolas. Do mesmo modo, não há condução compassada das ações institucionais dos órgãos federais responsáveis por políticas agrícolas e por políticas ambientais.

Em nível estadual, também não há ações compassadas entre políticas agrícola e ambiental. A inovação mais significativa em termos de gestão ambiental das áreas rurais por parte da Secretaria Estadual de Agricultura tem sido o desenvolvimento do Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas (PEMH). Financiado com recursos do Banco Mundial, este programa tem como objetivo principal estimular a implantação de sistemas agropecuários que garantam a melhoria dos níveis de renda das populações

rurais do estado, o aumento da produtividade das pequenas unidades de produção sem o emprego de agroquímicos, a recuperação de áreas degradadas e a preservação da qualidade dos recursos hídricos. É executado por meio de um convênio que o município estabelece com o governo estadual, representado pela CATI. Para tornar-se conveniente, o município deve ter um CMDR legalmente formalizado. O CMDR-Paranapanema, por exemplo, surgiu justamente pelo interesse do município no programa, como afirma seu presidente: “O prefeito me procurou dizendo que precisaríamos criar um conselho de desenvolvimento rural para pleitear uma verba do governo. Eu estava na casa da agricultura, não podia largar isso aqui. Aí resolvemos então criar o conselho com o pessoal daqui, aproveitando a estrutura e tocando tudo de forma conjunta.”

Cabe ao município, para pleitear as verbas do programa, elaborar um plano de ação, que deverá ser aprovado pelo CMDR e pelo CRDR. Mas, há dificuldades operacionais em coordenar as ações do CRDR e do CMDR com as dos comitês de bacias hidrográficas. Isso porque a base territorial do conselho regional é distinta da base geográfica dos comitês de bacia. Em alguns casos, o CRDR abarca municípios que, juntos, pertencem a quatro bacias hidrográficas distintas, como orienta o presidente:

Neste programa, tem até dinheiro para desenvolver bastante coisa. Mas tem um problema político aí que complica. O problema, a meu ver, é que os conselhos regionais têm muito pouca gente envolvida. Aí, nós aqui, por exemplo, temos município em quatro comitês da bacia. É o tal da área rural estar em um, a área urbana em outro, e um tá no Alto Paranapanema, outro tá no Médio... Acaba que não dá pra participar de tudo. Nós aqui participamos do comitê do Médio Paranapanema. Decidimos isso. Só que isso dificulta muito, pois ficamos sempre no meio de decisões políticas diferentes.

Este é um efeito sintomático das ações institucionais descompassadas em nível estadual. Se por um lado a Secretaria Estadual de Agricultura avança ao criar um programa de intervenção em microbacias, a gestão do programa não tem a bacia hidrográfica como unidade de alocação de recursos, mas sim a divisão político-territorial dos conselhos regionais de desenvolvimento rural. Deste modo, desenvolvimento rural e gestão de

águas tornam-se, ao menos em termos de intervenção pública, temas dissociados.

Em ambos os casos, constata-se que as relações de domínio estabelecidas no território chegam até as instituições. Sob esta perspectiva, o poder existe em rede, em formação, e é justamente por ser dotado desta característica de movimento que as relações de domínio produzidas fora de ambientes institucionais relacionam-se com estes ambientes de modo a torna-los úteis às próprias relações locais de dominação.<sup>12</sup>

Por esta razão, estamos considerando que as análises sobre as novas institucionalidades da gestão de águas não podem desprezar nem as genealogias nem as hegemônias nas relações locais de poder.

Assim, o valor democrático atribuído aos conselhos de desenvolvimento, comitês de bacias hidrográficas e afins obscurece o conteúdo empírico das relações ali estabelecidas, dificultando a assimilação social da democracia como fato ou como método de produção de vontades manufaturadas. Este tipo de circunstância traz ênfase empírica à afirmação de Martins (1999, p. 30), para quem, na sociedade brasileira, “a modernização se dá no marco da tradição, o progresso ocorre no marco da ordem. Portanto, as transformações sociais e políticas são lentas, não se baseiam em acentuadas e súbitas rupturas sociais, culturais, econômicas e institucionais. O novo surge sempre como um desdobramento do velho”.

É curioso supor equidade política – em termos de legitimação de demandas ou visão de mundo – de grupos sociais distintos nas condições de inserção no espaço da produção. E, em tal equidade, supor que o resultado para os que se encontram em situação de vulnerabilidade e desfiliação<sup>13</sup> – como os pequenos produtores do Paranapanema ou os pescadores profissionais do São Francisco – seja que as novas institucionalidades procedam, por assim dizer, um balanço compensatório de suas perdas essenciais no modo de vida. Tais suposições têm uma dimensão de realidade: estariam nos marcos da história legal, desde sempre inspirado em processos exógenos – trazendo para a arquitetura do espaço novo os conceitos de modernidade e civilidade que cabem como possibilidades bastante parciais de aplicação, conforme

aponta Esteves (2003): “A idéia de civilidade aponta [na modernidade] para o postulado da igualdade e da dignidade do homem civil perante seus pares. É este status igualitário que permite a prevalência e mesmo a proliferação de uma pluralidade de interesses – materiais ou ideais – no interior da sociedade civil; mais que isso, é este status igualitário que permite os acordos parciais e transitórios entre interesses muitas vezes divergentes”.

Mas essa dimensão não pode tomar o lugar do todo.

No plano das práticas sócio-políticas, a produção de novas institucionalidades se dá com a recorrente naturalização das condutas estigmatizantes; aquelas que, embora tendo como inevitável a decadência do que é tido como *residual*, colocam forças e empenho em obstruir sua persistência como modo de vida, em anular as falas e reivindicação dos *desclassificados*. Nascimento (1994, p. 301, apud KOWARICK, 2003) faz a seguinte afirmação:

Penso que tal processo [de vulnerabilidade] tem pelo menos duas matrizes de atuação diversas, mas articuladas entre si. A primeira é clássica, e pode ser designada de controle e acomodação social pela naturalização dos acontecimentos. Ao invés de culpabilizar os pobres, os mecanismos residem justamente em desresponsabilizá-los da situação em que foram lançados por acaso, sorte ou azar que despenca aleatoriamente sobre uns e não sobre outros [...]. A atualização desses equacionamentos proclama as leis inescapáveis do mercado, da globalização, do avanço tecnológico ou da hierarquização social e, dessa forma, acaba por levar à individualização da questão do pauperismo. [...] trata-se, enfim, de um “coitado”. Em consequência, não só quem está no comando da relação social se desobriga dos que estão em posição de subalternidade, mas também a própria dinâmica que produz a marginalização ganha a nebulosidade do descompromisso, pois, segundo esse raciocínio, ela é também tida e havida como inelutavelmente natural: “tornando o pobre um ‘não sujeito’, a pobreza é como que ‘naturalizada’ e as relações sociais tornam-se ‘naturalmente’ excludentes.

Segundo Esteves (2003), trata-se de “uma cultura enraizada na tradição ibérica, excessivamente personalista, avessa à formalização, à abstração e à equidade, terminando por desenhar uma sociedade hierarquizada”. Em relação ao conjunto da sociedade, as formas de obtenção dos mínimos vitais e

satisfação dos mínimos sociais de alguns grupos não são vistas apenas como incorrigivelmente atrasadas, mas como algo que obstaculiza a presença do novo, gera constrangimentos à convergência da paisagem para as funcionalidades extensiva e intensiva ao moderno: o agrobusiness, a aqüicultura, o turismo, a hidroenergia. Enfim, gera constrangimentos à subordinação da paisagem ao circuito espacial. Este, embora transcenda às divisões físico-territoriais e as conformações políticas nascentes, delas se valem para as especificidades da acumulação, num caldo de exaltação à uma natureza natural. De outra parte, a participação dos grupos residuais nessas mesmas esferas vai forjando, sob uma aparência democrática, um processo de aceleração do seu desaparecimento uma vez em que são instados a colaborar sem mesmo haver sedimentação das etapas anteriores do convívio social pacífico – a tolerância e o compromisso.

Assim, os novos espaços políticos não emergem apenas como espaços de discussão da “questão ambiental”, mas emergem no afã de produzir uma visão totalitária da realidade social, pelos rótulos, indica as formas sociais unívocas de enfrentamento dos problemas (SANTOS, 2002). O faz a partir das situações de prestígio que remontam às práticas hierárquicas de outras esferas de poder e convívio, homens tratados como providenciais, que subordinam órgãos e instituições ao culto da personalidade, os “donos” da região são também os “donos” dos novos espaços políticos que tratarão dos projetos sustentáveis para a mesma; isto é, representam um naco do patriarcado que segue a lógica particularista e clientelista que transpõe para o mundo público padrões de relacionamento tipicamente privados (ESTEVES, 2003), novas arenas e velhas práticas, o que os estudos apresentados em nada concluem favoravelmente.

Imaginar tais espaços desde a concepção ideal, das relações horizontais nas quais a autoridade é partilhada, é reter parte de um processo constitutivo das novas institucionalidades, que, como outras experiências políticas, tem origem social nos extratos econômicos e intelectuais mais abastados, para Esteves (2003), “baseados na crença intelectualística dos ‘pedagogos da prospe-

ridade' de que a razão é por si, e em si, suficiente não apenas para ordenar politicamente a nação, mas também para dotar-lhe de novos hábitos, costumes e, sobretudo, de nova feição social. O resultado desse esforço intelectualista foi a 'separação da política e da vida social' [...]. O problema, aqui, é que o país real não se reconhece no país legal, dando origem a um quadro de profunda heteronomia". Tal fato corresponde a reter uma verdade parcial, uma vez que, no plano das práticas decisórias, seja nas estratégias de construção de consensos, seja na validação/aplicação dos instrumentos de gestão, reaparecem os processos tradicionais: as relações de domínio estabelecidas no território – isto é, *antes e fora* – chegam até essas formas institucionais e desde lá procuram torná-las úteis à reprodução da dominação.

### Conclusões possíveis

É preciso atentar que o discurso da busca de um desenvolvimento sustentável pauta-se de um sujeito agente-racional idealizado pelas abordagens formalistas que não possui história. Além de genérico, ele é abstraído da realidade social para ser interpretado à luz de leis econômicas supostamente eternas, engendrando uma opacidade que precisa ser descortinada à luz de análises concretas. São essas as que podem trazer à tona os processos essenciais pelos quais os indivíduos produzem e se produzem em sociedade. E é nelas que apercebemo-nos, através da categoria trabalho, que as mudanças operativas da organização política – em bases físico-territoriais que visam transcender divisões geo-político e administrativas anteriores, – são de aparência: o trabalho, como contínua transformação da natureza, a fonte de toda riqueza social, persiste em sua má divisão.

Em relação ao caso da pesca profissional no trecho mineiro da Bacia do rio São Francisco, é preciso notar que a presença da categoria nos novos espaços políticos não pode ser considerada um valor em si mesmo, uma vez que tais espaços podem estar a serviço da reprodução de uma ordem social desigual. Há uma base cultural impermeável à uma verdadeira mudança social, isto é, mal

pode acobertar que os trabalhadores envolvidos na perda de direitos estão numa situação de desigualdade e não participam efetivamente dos processos sociais que decidem quais os valores balizarão as novas práticas sociais no lugar.

No caso da agricultura na Bacia do Alto Parapanema, a territorialização da temática da água não repercute eficazmente em quaisquer que sejam os níveis de mudança do padrão de desenvolvimento que se queira ensejar. Isso porque os comitês envolvidos não conseguem lidar com a problemática da produção do espaço, que ultrapassa as divisões físico-territoriais da bacia, isto é, lidar com os processos e circuitos fundamentais envolvidos na gestão econômica e política do setor.

Em ambos os casos, a marca da totalidade concreta: a sociedade brasileira, que possui modos peculiares de submissão do moderno ao tradicional (MARTINS, 1999). A ordem patrimonialista, ainda bastante presente nas formações rurais do país – desde onde repousam a pesca e a agricultura –, assegura, inclusive, através da dominação de estruturas políticas, o predomínio dos interesses de grupos sociais territorialmente estabelecidos. No geral, este domínio resulta na instrumentalização do aparato público em prol de interesses setoriais<sup>14</sup>.

Não se deve, por fim, perder de vista que, entre o local e o geral, há uma relação dialética de formação. Isto significa que, ao estar circunscrita em totalidades mais amplas, a localidade é, além de agente determinante, também espaço determinado pelo próprio movimento da totalidade.

### Notas

<sup>1</sup> Como assim denominou Cardoso (1993) no alvorecer da discussão ambiental na sociologia brasileira.

<sup>2</sup> As distinções entre mudança e transformação são tomadas conforme a compreensão de Fernandes (1980; 1995).

<sup>3</sup> Os casos apresentados são síntese de estudos empreendidos, respectivamente, por Martins (2003) e Valencio et al. (2003).

<sup>4</sup> A tilápia vermelha é uma espécie híbrida, sendo representada por várias linhagens. Uma linhagem bastante conhecida é a tilápia vermelha da Flórida (linhagem Saint Peter), obtida através do cruzamento entre macho de *Oreochromis mossambicus* e fêmea de *Oreochromis urolepis hornorum*.

<sup>5</sup> Conforme ocorrência no programa conduzido pela CODEVASF em Penedo/AL.

- <sup>6</sup> Através do PNDPA (Programa Nacional de Desenvolvimento da Pesca Amadora) cujo slogan nos cartazes utilizados foi: “Dá licença, eu vou pescar”.
- <sup>7</sup> Tal correspondência está nos termos da convocatória aos parlamentares, documento tomado público em 14/abril/02 pelo Deputado Fábio Alencar durante a reunião das lideranças de pesca em Três Marias.
- <sup>8</sup> Este questionamento partiu da primeira autora, por solicitação da Presidência da Federação das Colônias dos Pescadores Profissionais do Estado de Minas Gerais, sr. Raimundo Ferreira Marques.
- <sup>9</sup> Realizada no auditório do MMA em 18 de dezembro de 2001.
- <sup>10</sup> Esta pesquisa foi desenvolvida junto aos segmentos de técnicos que estão diretamente inseridos no planejamento e execução da ação extensionista no estado, quais sejam, os diretores regionais, responsáveis pelos Escritórios de Desenvolvimento Rural (EDRs) que compõem a estrutura da CATI em todo o estado, e os técnicos que atuam nas Casas da Agricultura (escritórios localizados nos municípios), tanto aqueles do quadro estadual como aqueles contratados via convênios de municipalização.
- <sup>11</sup> Pinto e Bergamasco (2000) associam esta percepção das práticas extensionistas por parte destes técnicos ao perfil monodisciplinar da categoria. Segundo os autores, a formação profissional do corpo técnico da CATI é constituída predominantemente por agrônomos, com índices de 98%, 76% e 83% dos técnicos do quadro estadual, municipal e diretores regionais, respectivamente.
- <sup>12</sup> “O poder funciona e se exerce em rede. Nas suas malhas os indivíduos não só circulam mas estão sempre em posição de exercer este poder e de sofrer sua ação; nunca são o alvo inerte ou consentido do poder, são sempre centros de transmissão. Em outros termos, o poder não se aplica aos indivíduos, passa por eles.” (FOUCAULT, 1989, p. 183).
- <sup>13</sup> Para Kowarick (2003), a vulnerabilidade seria a situação que conjugaria precariedade no trabalho e fragilização da sociabilidade primária enquanto que a desfiliação é a fragilização dos laços sócio-econômicos, aquilo que leva a vulnerabilidade ao paroxismo pela perda das condições de exercício do trabalho e, sobretudo, das raízes forjadas no cotidiano do trabalho, do bairro ou da vida associativa. Tais processos, segundo o autor, estariam em expansão.
- <sup>14</sup> Esta situação de permanente instrumentalização das práticas administrativas não é, aliás, fenômeno recente na história brasileira. Como bem nos mostra Franco (1997), tal situação constituiu-se em um dos traços característicos da afirmação do poder público local após a Independência nacional. Através do estudo das práticas sociais da velha civilização do café na região do Vale do Paraíba, a autora destrinchou as maneiras pelas quais o caráter abstrato e geral da ação pública
- preceito jurídico fundamental da estrutura burocrática do poder público.
  - foi constantemente submetido à situação de interesse dos próprios agentes de governo. Ainda que sob circunstâncias diversas, esta face patrimonial do uso da força normativa permanece requerendo, a nosso ver, especial atenção por parte dos estudiosos da temática da localidade no país.

## Referências bibliográficas

- CAMPANHOLA, C.; GRAZIANO DA SILVA, J. Diretrizes de Políticas Públicas para o Novo Rural Brasileiro: incorporando a noção de desenvolvimento local. In: CAMPANHOLA, C.; GRAZIANO DA SILVA, J. (ed.) *O Novo Rural Brasileiro: políticas públicas*. v. 4. Jaguariúna: Embrapa, 2000.
- CARDOSO, F. H. *As idéias no seu lugar*. Rio de Janeiro: Vozes, 1993.
- ESTEVES, P. L. M. Cordialidade e Familismo Amoral: os dilemas da modernização. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 13, n. 36, São Paulo, fev. 1998.
- FERNANDES, F. *Mudança Social no Brasil*. São Paulo: Difel, 1980.
- FERNANDES, F. Introdução a Contribuição à Crítica da Economia Política. In: FERNANDES, F. *Em Busca do Socialismo*. São Paulo: Xamã, 1995. p. 75-94.
- FOUCAULT, M. *Microfísica do Poder*. 8. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1989.
- FURNIVAL, A. C. M.; COSTA, L. S. F. Informação ambiental e práticas culturais de comunicação para o desenvolvimento sustentável. In: MARTINS, Rodrigo C.; VALENCIO, Norma F. (orgs.). *Uso e Gestão dos Recursos Hídricos no Brasil: desafios teóricos e político-institucionais*. São Carlos: RiMa, 2003. v. 2.
- HABERMAS, J. *Técnica e Ciência como Ideologia. Biblioteca de Filosofia Contemporânea*. Lisboa: Edições 70, 1993.
- KOWARICK, L. Sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil: Estados Unidos, França e Brasil. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 51, São Paulo, fev. 2003.
- LEFF, E. *Epistemologia Ambiental*. São Paulo: Cortez, 2002.
- \_\_\_\_\_. A Geopolítica da Biodiversidade e o Desenvolvimento Sustentável: economia do mundo, racionalidade ambiental e reapropriação social da natureza. In: MARTINS, Rodrigo C.; VALENCIO, Norma F. (orgs.). *Uso e Gestão dos Recursos Hídricos no Brasil: desafios teóricos e político-institucionais*. São Carlos: RiMa, 2003. v. 2.
- LIPIETZ, A. *O capital e seu espaço*. São Paulo: Nobel, 1988.
- MARTINS, J. S. *O Poder do Atraso: ensaios de sociologia da história lenta*. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1999.
- MARTINS, Rodrigo C. *A Construção Social do Valor Econômico da Água: estudo sociológico sobre agricultura, ruralidade e valoração ambiental no estado de São Paulo*. São Carlos: PPGSEA-USP. Relatório Parcial Fapesp (processo 99/12219-8). Mimeo, 2003.
- MARTINS, R.; VALENCIO, N. A *Concretude* da Moderna Crise Sócio-ambiental. In: MARTINS, Rodrigo C.; VALENCIO, Norma F. (orgs.). *Uso e Gestão dos Recursos Hídricos no Brasil: desafios teóricos e político-institucionais*. São Carlos: RiMa, 2003. v. 2.
- MORAES, A. C.; COSTA, W. M. *A Valorização do Espaço*. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1984.
- NASCIMENTO, E. P. A exclusão social na França e no Brasil: situações (aparentemente) invertidas, resultados (quase) similares. In: Elias DINIS, José Sérgio Leite

LOPES e Reginaldo PRANDI, *O Brasil no rastro da crise*. São Paulo: Anpocs/Hucitec/Ipea, 1994.

O'CONNOR, J. Capitalism, Nature, Socialism: a theoretical introduction. *Capitalism, Nature, Socialism*, v. 2 (3), out. 1993.

PINTO, A. G.; BERGAMASCO, S. M. A Construção de uma Nova Extensão Rural: o potencial dos técnicos da rede pública de São Paulo. X CONGRESSO MUNDIAL DE SOCIOLOGIA RURAL. *Anais...* Rio de Janeiro: IRSA, 2000.

SANTOS, B.S. *A Crítica da Razão Indolente: contra o desperdício da experiência*. São Paulo: Cortez, 2002.

SANTOS, M. *Metamorfoses do espaço habitado*. São Paulo: HUCITEC, 1996.

VALENCIO, N. *Grandes Projetos Hídricos no Nordeste*. Natal: UFRN, 1985.

VALENCIO, N. F. L. S et al. A precarização do trabalho no território das águas: limitações atuais ao exercício da pesca profissional no Alto-Médio São Francisco. In: GODINHO, Hugo; GODINHO Alexandre (orgs.). *Águas Peixes e Pessoas no São Francisco das Gerais*. Belo Horizonte: Cegrac, 2003.