

## Relações de poder e participação dos agricultores familiares na gestão das águas na Bacia do Itajaí (SC, Brasil)\*

Uller-Gómez, Cíntia<sup>1</sup>; Scheibe, Luiz Fernando<sup>2</sup> & Reis, Maria José<sup>3</sup>

### RESUMO

Este trabalho trata da participação dos agricultores familiares, em sua diversidade sócio-econômica, na gestão das águas na Bacia do Itajaí/SC, especialmente a partir dos pressupostos da Lei Federal 9.433/97, que instituiu a Nova Política Nacional de Recursos Hídricos. Analisamos os alcances e os limites do sistema de participação preconizado pela referida Lei a respeito das possibilidades de decisão dos agricultores familiares nas diferentes etapas da gestão das águas (elaboração, decisão e execução das propostas), no âmbito da Bacia do Itajaí, sobretudo, a partir de alguns dos últimos trabalhos de Michel Foucault (Último Foucault). Esta perspectiva teórica permitiu visualizar como as suas possibilidades de ação são delimitadas a partir de sua constituição como sujeitos livres e ativos em relações de poder pautadas no saber técnico-científico. A partir dessas relações, os agricultores familiares passam a se conceber como “usuários” ou “não usuários da água” e a assumir que sua função é executar tarefas propostas por quem detém conhecimento técnico-científico. Consideramos que este fato pode ter sérias implicações quanto à reprodução social desses grupos, porque exclui do processo de gestão das águas a discussão de seu modo específico de utilização da terra e de suas características sócio-culturais. Além disso, descarta determinadas possibilidades de recuperação ambiental que poderiam ser construídas com o auxílio do saber dos agricultores.

Palavras-chave: agricultura familiar, gestão das águas, participação, relações de poder.

### Introdução

No Brasil, a promulgação da Lei Federal 9.433/97 (BRASIL, 1997) que instituiu a Nova Política Nacional de Recursos Hídricos, traz importantes novidades para a gestão das águas, dentre elas a atribuição de valor econômico à água e o caráter participativo de sua gestão no âmbito da bacia hidrográfica, com a constituição de órgãos colegiados de caráter consultivo e deliberativo – os comitês de bacia. O caráter participativo mencionado implica em que a decisão nesses comitês envolva representantes dos usuários da água, dos órgãos públicos e da população da bacia. Neste artigo analisaremos a participação dos agricultores familiares na gestão das águas na Bacia do Itajaí, em Santa Catarina. Para tanto nos deteremos na análise das relações de poder que emergem nesse processo de gestão, a partir das quais os agricultores familiares concebem seu lugar, seu papel, e

---

\* Artigo apresentado no Grupo de Trabalho 2 “Participação social e democratização do Estado” do “II Seminário Nacional sobre Movimentos Sociais, Participação e Democracia”, Florianópolis, abril/ 2007. Este artigo foi elaborado a partir de um dos capítulos da tese de doutorado da primeira autora.

<sup>1</sup> Professora substituta do Departamento de Zootecnia e Desenvolvimento Rural/CCA/UFSC, Florianópolis/SC; Doutora em Ciências Humanas pelo PPGICH/CFH/UFSC; Pesquisadora do Laboratório de Educação do Campo e de Estudos da Reforma Agrária (LECERA/CCA/UFSC). E-mail: [cintiaug@yahoo.com.br](mailto:cintiaug@yahoo.com.br).

<sup>2</sup> Professor titular do Departamento de Geociências e do PPGICH/CFH/UFSC, Florianópolis/SC. E-mail: [scheibe@cfh.ufsc.br](mailto:scheibe@cfh.ufsc.br).

<sup>3</sup> Professora colaboradora do Programa de Pós-graduação em Antropologia Social/CFH/UFSC e Professora titular da UNIVALI/SC. E-mail: [masereis@hotmail.com](mailto:masereis@hotmail.com).

consequentemente, concretizam suas possibilidades de decisão nas diferentes etapas da gestão das águas (elaboração, discussão e execução de propostas).

Esta investigação teve como motivador o fato de que, de acordo com informações preliminares, embora apenas 10% dos estabelecimentos rurais familiares da Bacia estivessem aptos a concorrer a um assento no Comitê do Itajaí por cumprirem a condição de “usuários significativos da água”, a articulação da gestão das águas com a gestão ambiental e com a gestão do uso do solo – preconizada pelas diretrizes de ação da Lei 9.433/97 – faz com que as decisões tomadas no mesmo fórum digam respeito a todos os tipos de agricultores familiares, sobretudo a partir da ênfase na necessidade de recomposição da vegetação ciliar. Além disso, questionávamos as possibilidades de participação efetiva dos agricultores familiares diante do estreito vínculo que se evidenciava entre o Comitê do Itajaí e instituições de ensino superior.

Por esse motivo, nossa intenção foi verificar os alcances e os limites da participação prevista na Lei 9.433/97 quando entra em pauta, sobretudo, a articulação da gestão de recursos hídricos com a do uso do solo e com a gestão ambiental. Ou seja, qual é o caráter da participação dos agricultores familiares que não são considerados “usuários significativos da água” e que, portanto, não estariam sujeitos à necessidade de outorga dos direitos de uso da água para o exercício de suas atividades produtivas a partir do processo de gestão das águas. Para tanto, num primeiro momento faremos uma breve contextualização da agricultura na Bacia e nos reportaremos ao referencial teórico-metodológico que nos orientou para, depois, nos dedicarmos à análise propriamente dita. Ao final, faremos algumas considerações a respeito das conseqüências das relações de poder analisadas sobre a reprodução social dos agricultores familiares.

## **1. A agricultura familiar na Bacia do Itajaí/SC**

A Bacia do Itajaí é a maior bacia hidrográfica da vertente atlântica do estado de Santa Catarina, com aproximadamente 15.000 km<sup>2</sup> e um milhão de habitantes, abrangendo total ou parcialmente 50 municípios. É constituída por 7 sub-bacias: do Itajaí do Norte ou Hercílio, do Benedito, do Luiz Alves, do Itajaí do Sul, do Itajaí do Oeste, do Itajaí-açu e do Itajaí-mirim.

A agricultura na Bacia do Itajaí é responsável por uma gama variada de produtos, sobressaindo-se o cultivo de lavouras temporárias. Quanto à estrutura fundiária, predomina a pequena propriedade familiar: em 1995, existiam em torno de 32.843 estabelecimentos rurais, dos quais mais de 85% tinham menos de 50 ha e utilizavam mão-de-obra exclusivamente familiar (IBGE, 2004).

A partir de um estudo de caso realizado com agricultores familiares de Botuverá – município localizado no Médio Vale do Itajaí-mirim (ULLER-GÓMEZ, 2006) – é possível afirmar que a predominância da lavoura temporária e a pequena propriedade da terra são características que

vão além de uma mera descrição física da paisagem, estando enraizadas nos traços culturais da população em questão. A propriedade da terra e a possibilidade de torná-la produtiva para a “família” a partir do trabalho da própria “família” são tidas, pelos agricultores, como condição essencial ao seu modo de vida. Da mesma forma, a diversidade de produtos cultivados está associada à importância dada por eles à produção de seu próprio alimento, do que resulta que esses agricultores são, em geral, policultores e criadores de pequenos animais.

Em outras palavras, independentemente da sua fonte de renda principal, o estabelecimento rural é concebido pelos agricultores familiares, a partir de valores próprios ao campesinato e referenciados por Woortmann (1990), de modo que a terra não é pensada isoladamente do trabalho e da família; mais do que meio de produção a terra é concebida como patrimônio da família. Além disso, na gestão do estabelecimento são especialmente importantes os valores prezados pelos “colonos” (agricultores familiares de ascendência européia do sul do Brasil, cf. Seyferth, 1993) como o trabalho árduo, a produção do próprio alimento e a preocupação com o “capricho”, cuidado com a terra.

Por ora vale salientar que o uso das áreas do estabelecimento que, de acordo com a legislação ambiental vigente, deveriam estar preservadas, obedece às mesmas regras de significação que o restante dele. A elas os agricultores conferem um significado pragmático: elas devem ser “produtivas”. No entanto, essa razão pragmática é complementada por um forte significado “simbólico”: elas devem “produzir para a família”. Sobretudo diante da exígua quantidade de terras – especialmente de terras planas – mesmo os agricultores que se mostraram mais motivados a adotar técnicas de produção mais “conservacionistas”, não concebiam estas áreas sem atribuir-lhes uma utilidade.

## **2. Orientações teórico-metodológicas na análise das relações de poder**

Os comitês de bacia, como órgãos colegiados e criados para propiciar a participação de diferentes interessados na gestão de um bem público – no caso, a água – podem ser abordados a partir da literatura que discute as possibilidades de participação popular nos “conselhos gestores”, apontados por Gohn (2002) como a principal novidade política dos anos 90. Estudos pertinentes indicam que as dificuldades de participação nesses conselhos estão relacionadas à exigência de capacitação técnica, bem como ao uso de discurso tecnocrático que dificulta o entendimento pelos membros não-técnicos (GOHN, 2003; DAGNINO, 2002).

Esses conselhos, a despeito das dificuldades de concretização de suas potencialidades, são tidos como importantes canais de participação da sociedade civil junto ao Poder Público. Os comitês de bacia, no entanto, apresentam uma particularidade que no caso de nossa análise, faz significativa diferença: ao lado das categorias “sociedade civil” e “Poder Público”, colocam-se os

“usuários da água” – implicitamente entendidos como representantes dos interesses privados em torno da água. Estudos a respeito da participação na gestão das águas, como o de Cardoso (2003), indicam que as categorias definidas pela legislação federal (Lei 9.433/97) não necessariamente agrupam de maneira coerente todos os interesses existentes em torno das águas, bem como pode variar a interpretação sobre o que é Poder Público, usuário e sociedade civil.

Especificamente sobre as possibilidades de participação nos fóruns criados pela Lei Federal 9.433/97, destacamos a discussão de Valencio & Martins (2004:66) em que apontam como estruturas locais de poder ainda persistem a despeito do que propõe a legislação de recursos hídricos. Estes autores ressaltam que as análises das novas institucionalidades da gestão das águas não podem desprezar nem as genealogias nem as hegemonias nas relações locais de poder e que o valor democrático atribuído aos conselhos de desenvolvimento, comitês de bacia e afins obscurece o conteúdo empírico das relações ali estabelecidas; indicam-nos, assim, que é no âmbito da bacia hidrográfica que poderemos analisar as reais possibilidades de decisão dos agricultores familiares a respeito das implicações que a gestão das águas lhes traz.

Assim, no caso da participação dos agricultores familiares na gestão das águas na Bacia do Itajaí, deveríamos levar em conta as possíveis dificuldades de sua concretização efetiva devido às dificuldades de seu enquadramento como “usuários da água” – já que nem todos fazem uso significativo da água, como através de irrigação, por exemplo, nas atividades produtivas – e da sua eventual falta de capacitação técnica. Para tanto, deveríamos recorrer a um instrumental teórico que nos auxiliasse na compreensão de como foram desenhadas ao longo da história da gestão das águas no âmbito da Bacia do Itajaí, as possibilidades de participação dos agricultores familiares em sua diversidade sócio-econômica, bem como de que maneira foram construídas as implicações da gestão das águas para a agricultura familiar.

Sendo assim, passamos a abordar nossa problemática em termos das “relações de poder” que delimitam as possibilidades de ação dos agricultores na gestão das águas, como sujeitos livres e ativos, amparando-nos especialmente em alguns dos últimos trabalhos de Michel Foucault<sup>4</sup> (falecido em 1984). A abordagem de Foucault nos pareceu apropriada por contribuir para uma discussão acerca das possibilidades de ação dos diferentes sujeitos envolvidos a partir de uma perspectiva não imobilista, já que o autor considera como condição ao exercício do poder a existência da liberdade. Além disso, esta abordagem fornece apoio teórico a dados empíricos que revelam as estratégias utilizadas por alguns para controlar a ação dos outros. Ou seja, não limita a análise das relações de poder aos seus efeitos, muito menos a uma abordagem econômica, o que do nosso ponto de vista contribui para elucidar possibilidades de mudanças nas relações existentes.

---

<sup>4</sup> Foucault (1995), publicado inicialmente em 1981; Foucault (2004), entrevista concedida em 20/01/1984; Foucault (2004a), publicado como verbete no *Dictionnaire des philosophes*, também em 1984.

Para Foucault (1995) não existe “o” poder. O poder só existe em relação, em exercício. Ao mesmo tempo em que afirma que as relações de poder se enraízam no conjunto da rede social, nega a existência de um princípio de poder primeiro e fundamental que dominaria até o menor elemento da sociedade (op.cit.:247). Por este fato o autor afirma que devemos nos deter na análise das “relações de poder” e sugere que iniciemos pela análise das formas de resistência ao exercício do poder: “Para compreender o que são as relações de poder, talvez devêssemos investigar as formas de resistência e as tentativas de dissociar estas relações” (op.cit.:234).

Nesta sugestão do autor está implícito o que, para Foucault, é condição ao estabelecimento de uma relação de poder: a liberdade. O poder só se exerce sobre sujeitos livres, sujeitos que podem tentar escapar, resistir ao exercício do poder. E sobre esses sujeitos livres, o poder implica na determinação das suas possibilidades de ação. O exercício do poder não corresponde à ação direta e imediatamente sobre os outros, ele é sempre uma ação sobre a ação dos outros (“sobre ações eventuais, ou atuais, futuras ou presentes” – op.cit.:243).

Para Foucault, o exercício do poder é

“um conjunto de ações sobre ações possíveis; ele opera sobre o campo de possibilidade onde se inscreve o comportamento dos **sujeitos ativos**; ele incita, induz, desvia, facilita ou torna mais difícil, amplia ou limita, torna mais ou menos provável; no limite, ele coage ou impede absolutamente, mas é sempre uma maneira de agir sobre um ou vários sujeitos ativos, e o quanto eles agem ou são suscetíveis de agir. Uma ação sobre ações. (...) O exercício do poder consiste em ‘conduzir condutas’ e em ordenar a probabilidade.”

(FOUCAULT, 1995:243-244, grifos nossos)

Devemos destacar ainda que em seus últimos trabalhos Foucault preocupava-se então, com a constituição dos sujeitos a partir das relações de poder, nas quais está inserido. Estava preocupado pela “maneira com a qual o sujeito se constitui de uma maneira ativa, através das práticas de si” – mas ressalta – “essas práticas não são, entretanto, alguma coisa que o próprio indivíduo invente. São esquemas que ele encontra em sua cultura, sua sociedade e seu grupo social” (FOUCAULT, 2004:276). Assim, para Foucault, os sujeitos se constituem nas relações de poder e não são independentes delas. É nas relações de poder que se constitui, então, a subjetividade dos indivíduos – “a maneira pela qual o sujeito faz a experiência de si mesmo em um jogo de verdade, no qual ele se relaciona consigo mesmo” (FOUCAULT, 2004a:236). Em função das diferentes relações de poder nas quais está inserido, o indivíduo desenvolve um tipo de relacionamento consigo mesmo:

“[O sujeito] não é uma substância. É uma forma, e essa forma nem sempre é, sobretudo, idêntica a si mesma. Você não tem consigo próprio o mesmo tipo de relações quando você se constitui como sujeito político que vai votar ou toma a palavra em uma assembleia, ou quando você busca realizar o seu desejo em uma relação sexual. Há, indubitavelmente, relações e interferências entre essas diferentes formas do sujeito; porém, não estamos na presença do mesmo tipo de sujeito. Em cada caso, se exercem, se estabelecem consigo mesmo formas de relação diferentes. E o que me interessa é, precisamente, a constituição histórica dessas diferentes formas de sujeito em relação aos jogos de verdade”.

(FOUCAULT, 2004:275, grifos nossos)

O autor destaca a importância dos “jogos de verdade” na constituição das diferentes formas que o sujeito assume – nas diferentes subjetividades do indivíduo. Os “jogos de verdade”, aos quais Foucault se refere, estão relacionados à maneira pela qual uma determinada coisa pode ser tomada como objeto de conhecimento possível, como ocorre a sua problematização como objeto a ser conhecido, a que procedimento de recorte ela foi submetida, que parte dela própria foi considerada pertinente. Ou seja, relacionam-se ao modo de objetivação de determinada coisa. Ao mesmo tempo, esses “jogos de verdade” estão relacionados às condições às quais o sujeito deve estar submetido, qual o seu *status*, que posição deve ocupar no real e no imaginário para se tornar sujeito legítimo deste ou daquele tipo de conhecimento. Ou seja, os “jogos de verdade” estão também (e ao mesmo tempo) relacionados ao modo de subjetivação do sujeito (cf. FOUCAULT, 2004a:235).

Por meio do que se tem como verdade são definidas as relações do sujeito consigo mesmo e com os outros:

“(…) o cuidado de si implica também a relação com um outro, uma vez que, para cuidar bem de si, é preciso ouvir as lições de um mestre. Precisa-se de um guia, de um conselheiro, de um amigo, de alguém que lhe diga a verdade. Assim, o problema das relações com os outros está presente ao longo desse desenvolvimento do cuidado de si”. (FOUCAULT, 2004:271, grifos nossos)

Se articulação da gestão das águas com a gestão ambiental pode trazer implicações para os agricultores familiares em todas as suas formas sociais é porque a relação ambiental desses agricultores passou a ser objeto de um saber específico e necessário à implantação da política das águas, por meio de, por exemplo, propostas de conservação do solo. Uma vez que o que está em pauta é a relação dos próprios agricultores com os “recursos naturais” nos seus estabelecimentos rurais, a constituição dos agricultores familiares como sujeitos livres no processo de gestão das águas e as suas possibilidades de ação estão certamente vinculadas ao processo de constituição desse saber específico: às maneiras pela qual o objeto (relação agricultores-recursos naturais) é problematizado e às condições a que deve estar submetido o sujeito para se tornar sujeito legítimo desse conhecimento.

Assim, as possibilidades de decisão dos agricultores familiares estão vinculadas às condições que determinam o recorte analítico dado ao objeto (por exemplo, a relação ambiental dos agricultores enfocada a partir de uma perspectiva eminentemente técnica-hidrológica), e das condições que determinam quem pode, diante do recorte dado, “conhecer” o objeto e, conseqüentemente, participar da elaboração de propostas de conservação ambiental.

Então, diante da perspectiva analítica do poder em Foucault, inscrevemos nossa questão no campo de possibilidades de ação dos agricultores no âmbito das relações de poder que emergem no processo de gestão das águas. Dentro desse campo de possibilidades, os agricultores como sujeitos

livres, estariam *sujeitos a* (e usariam *de*) estratégias de confronto para o estabelecimento de relações de poder a partir das quais uns determinariam as ações dos outros.

### **3. A constituição dos agricultores como sujeitos na gestão das águas na Bacia do Itajaí/SC.**

De acordo com dados empíricos de nossa pesquisa<sup>5</sup>, a constituição do Comitê do Itajaí é, em grande parte, resultado de uma discussão que tinha como foco principal a preocupação com as enchentes. A gestão das águas na referida Bacia foi pensada, inicialmente, para tratar a questão das enchentes com o amparo da legislação sobre recursos hídricos. Esta legislação possibilitava a criação de uma instância regional e apontava para a possibilidade de que a mesma viesse a ter – através da cobrança pelo uso da água – autonomia financeira para desenvolver projetos ambientais necessários ao controle e à convivência com as enchentes.

Embora em nossa pesquisa empírica tivéssemos como objetivo verificar qual é o caráter da participação dos agricultores familiares que não são considerados “usuários significativos da água” e que, portanto, não estariam sujeitos à necessidade de outorga para o exercício de suas atividades produtivas a partir do processo de gestão das águas, não pudemos nos eximir da análise de como ocorre a participação dos agricultores ditos “usuários significativos”. Porque, como veremos, justamente ao se proceder à diferenciação entre “usuários” e “não usuários” acontece uma importante restrição para as possibilidades de participação dos agricultores considerados “não usuários”. Ou seja, para a agricultura familiar em suas outras formas sociais.

A partir da perspectiva teórica assumida, interessa-nos compreender como as relações de poder estabelecidas determinam o que deve ser tomado como verdadeiro; e como orientam a concepção, por parte dos agricultores familiares, de seu lugar, de sua função, de suas tarefas, de sua maneira de se relacionar consigo mesmo e com os outros e, a partir desta concepção, as suas possibilidades de decisão e de participação no processo de gestão das águas na Bacia do Itajaí.

Nossa discussão se dará em torno de dois aspectos que possibilitarão o entendimento dos jogos de verdade a partir dos quais se dá a constituição da subjetividade dos agricultores familiares no processo de gestão das águas.

O primeiro aspecto a ser destacado está relacionado à interpretação e à consolidação, no âmbito da bacia hidrográfica, das implicações do processo de gestão das águas para a agricultura. Ou seja, de que modo a gestão das águas, na concepção dos membros e nos documentos elaborados pelo Comitê do Itajaí, está relacionada com a agricultura praticada na Bacia.

O segundo aspecto a ser destacado é o tipo de enfoque que foi dado à relação dos agricultores com o meio físico (à relação ambiental dos agricultores) nas discussões e documentos

---

<sup>5</sup> Uma discussão detalhada a este respeito pode ser encontrada nos Capítulos 2 e 3 da tese de doutorado de Uller-Gómez (2006.)

elaborados pelo Comitê do Itajaí. Ou seja, que tipos de assuntos são abordados, quais as pessoas consideradas legítimas para discutir esta relação e as conseqüências da legitimidade conferida a essas pessoas sobre as possibilidades de participação dos agricultores familiares nas decisões tomadas no processo de gestão das águas. Este segundo aspecto está relacionado aos princípios que orientam a composição do fórum deliberativo local (Comitê de Bacia) e à legitimidade conferida (ou não) aos agricultores familiares para atuação na elaboração das propostas em discussão.

Então, no que se refere ao primeiro aspecto, poderíamos dizer que a relação ambiental dos agricultores (o modo como se relacionam com o meio físico, como fazem uso dos “recursos naturais”) foi colocada em evidência antes mesmo da constituição do Comitê. Já durante a vigência do Comitê, foi possível distinguir dois momentos e enfoques diferentes, porém complementares. Primeiramente, sua importância com respeito ao controle das enchentes; posteriormente, com respeito à necessidade de melhoria da qualidade das águas.

Antes da constituição do Comitê e nos primeiros anos de sua atuação foi enfatizada a necessidade de que se fossem adotadas “medidas não-estruturais” e “medidas estruturais extensivas”<sup>6</sup> para controlar as enchentes, dentre estas, medidas de proteção ambiental no âmbito dos estabelecimentos rurais, especialmente aquelas concernentes ao uso do solo.

Em 2001, principalmente a partir do momento em que se iniciou a discussão acerca das possibilidades de implantação da cobrança pelo uso da água, passou-se a considerar, no Comitê da Bacia do Itajaí, a questão da qualidade de água. Foi-se construindo a idéia de que seria necessário intervir no espaço rural em função da baixa qualidade de água dos pequenos cursos d’água das áreas rurais, evidenciada em estudos técnico-científicos, especialmente no trabalho realizado por Locatelli (2003). Dessa forma, a necessidade de intervenção nos espaços rurais passou a ser articulada com o apoio de um argumento que até então não era muito utilizado: o da necessidade de melhorar a qualidade da água.

Em síntese, constatamos que, através de duas ênfases distintas e complementares, o espaço rural e a relação ambiental dos agricultores em seus estabelecimentos rurais foram tomados como objeto de conhecimento necessário à gestão das águas na Bacia do Itajaí. Passou-se a articular um discurso em torno do modo como os agricultores em geral (e não apenas aqueles considerados usuários significativos da água) usam a terra, e a se estabelecer instrumentos para tentar orientar

---

<sup>6</sup> De acordo com Cordero & Butzke (1995), medidas estruturais intensivas controlam o movimento das águas mediante obras de engenharia localizadas, como reservatórios, diques, *polders*, melhoramentos da seção do rio e canais paralelos ou de desvio. Já medidas estruturais extensivas tentam controlar o movimento das águas por meio de intervenções hidrogeológicas, como o reflorestamento e técnicas agrícolas adequadas. Medidas não-estruturais (CORDERO & BUTZKE, 1995), por sua vez, têm como objetivo principal minimizar os danos das enchentes através de uma convivência harmoniosa do homem com o fenômeno enchente, sem intervenções no meio físico – por exemplo: sistema de alerta, sistema-resposta, carta-enchente, cota-enchente, seguro-enchente e educação.



esse uso, como programas destinados à recuperação da vegetação ciliar e tentativas de articulação com a Promotoria Pública para o estabelecimento de “Termos de Ajustamento de Conduta”.

Além disso, constatamos que os argumentos utilizados para colocar em evidência a relação ambiental dos agricultores foram sempre pautados no saber técnico-científico. Passamos, assim, ao segundo aspecto antes mencionado para análise dos jogos de verdade no qual estão inseridos os agricultores: a relação dos agricultores com o meio físico foi tomada como objeto de conhecimento a partir de uma perspectiva técnico-científica. Diferentes situações/dados analisados apontam nessa direção, entre eles: a capacitação técnica adotada como critério para selecionar os participantes de um *Workshop* em 1999, no qual foram lançadas as bases para a gestão das águas na Bacia do Itajaí; necessidade de avaliação técnica posterior de propostas que questionassem o documento resultante do referido *Workshop* na Assembléia em que foi apresentado aos membros do Comitê; uso de textos acadêmicos em Assembléias do Comitê, como maneira de capacitar os membros do Comitê e como subsídio para tomada de decisão.

Assim, simultânea e reciprocamente à objetivação do objeto (cf. FOUCAULT, 2004a:235) a partir de uma perspectiva técnica, ocorreu o estabelecimento de pessoas com capacitação técnico-científica como sujeitos legítimos do conhecimento necessário à gestão das águas.

Esses jogos de verdade pautados, sobretudo, no conhecimento técnico-científico – em que a alguns compete dizer o que é verdadeiro e o que deve ser cumprido – surgem na gestão das águas na Bacia do Itajaí como resultado e, ao mesmo tempo, como a base das relações de poder que se apóiam em um “sistema de diferenciações”, que atua de duas maneiras distintas, e que imprime importantes conseqüências para as possibilidades de ação dos agricultores. A primeira dessas maneiras diz respeito à classificação dos agricultores como “usuários” ou “não usuários da água”. A segunda atua sobre os agricultores de maneira geral e está vinculada à competência profissional considerada necessária para participar da elaboração de propostas a serem discutidas no fórum deliberativo (Comitê).

### **3.1 – A identidade de usuários da água**

Nos primeiros anos da formação do Comitê, quando a questão das cheias passou a ser tratada com o respaldo da legislação sobre recursos hídricos, a importância da relação do uso do solo com as enchentes fez com que, no seu regimento, a categoria de “usuários da água” aparecesse ampliada para “usuários da água e dos recursos naturais”. No entanto, posteriormente, para adequar o regimento do Comitê à Lei Federal 9.433/97 e às possibilidades de implantação dos instrumentos de gestão, a categoria “usuários” ficou restrita aos usuários da água. Dessa forma, as possibilidades de participação no fórum deliberativo para os agricultores familiares ficaram praticamente restritas

aos agricultores que fizessem usos significativos da água – nas atividades de rizicultura, piscicultura e suinocultura.

Essas alterações regimentais foram acompanhadas por discussões que tratavam de ressaltar que as implicações da gestão das águas se dariam apenas sobre os agricultores usuários, e por críticas a respeito de sua organização em entidades que não contemplassem os critérios propostos pelo regimento do Comitê, ou seja, que não os organizassem como usuários da água. Por meio de discussões fundamentadas em dados técnico-científicos sobre o uso da água na agricultura, implícita e, às vezes, explicitamente, foi-se transmitindo a idéia de que os que contestavam a implantação da Lei 9.433/97 o faziam por falta de conhecimento a respeito das conseqüências/benefícios da mesma.

Ocorreram discussões em torno dos instrumentos de gestão – mais especificamente em torno da outorga e da cobrança – que fizeram com que os agricultores se manifestassem de forma contrária ao que estava sendo proposto. Mas as mesmas discussões, por outro lado, fizeram com que se desse especial atenção à relação entre a gestão das águas e os usos da água na agricultura considerados significativos (rizicultura, piscicultura, suinocultura), em detrimento de uma discussão que evidenciasse também a relação entre gestão das águas e a agricultura em sua diversidade sócio-econômica. Ou seja, no Comitê do Itajaí, houve um grande movimento de discussão em torno da necessidade de outorga dos direitos de uso da água (e talvez cobrança pelo seu uso) para as atividades agropecuárias – a partir do qual se tratou de evidenciar a relação entre o uso da água e a possibilidade de participação no fórum deliberativo, através da concessão da outorga dos direitos de uso. Como conseqüência, estas discussões promoveram a incorporação da identidade de “usuários da água” aos agricultores; os agricultores passaram a argumentar que sua presença no Comitê devia-se ao fato de serem “usuários da água”, mesmo quando seus usos não seriam considerados significativos e, portanto, não lhes daria o direito de concorrer a um assento.

Em 2001 e 2003, ocorreram alterações regimentais que modificaram a distribuição dos assentos no Comitê resultando, entre outros aspectos, que os assentos referentes à agricultura deveriam ser destinados àquelas atividades que fizessem usos significativos da água. Estas alterações juntamente com discussões em torno dos usos significativos da água pela agricultura promoveram importantes conseqüências sobre a constituição dos agricultores como sujeitos no processo de gestão das águas. Diante do fato de que somente aos “usuários da água” estariam reservados assentos no fórum deliberativo, os agricultores incorporam para si essa nova condição e passam a verificar, entre seus pares, aqueles que cumprem a condição legítima de “usuário” para fazer parte do Comitê.

No entanto, mesmo os agricultores que podem ser caracterizados como usuários da água, em seus depoimentos, mostraram-se preocupados com as implicações da gestão das águas para o

estabelecimento rural a partir de sua articulação com a gestão ambiental, sobretudo com respeito à necessidade de recomposição da mata ciliar – ou seja, implicações que dizem respeito a todas as formas de agricultura.

A segmentação dos agricultores em “usuários ou não da água” foi acontecendo de maneira progressiva ao longo da história do Comitê. Pode-se dizer que o objetivo dessa segmentação foi o de dar possibilidade de implantação aos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos, de forma que esta divisão entre usuários e não-usuários tende a reforçar-se cada vez mais com a implantação, sobretudo, da outorga dos direitos de uso da água.

Entendemos que os agricultores familiares ao questionarem o processo de implantação da cobrança pelo uso da água, estabeleceram com a Diretoria do Comitê uma “relação de confronto”; lançaram mão de mecanismos para tentar interromper o processo – como a presença de grande número de agricultores nas reuniões para as quais haviam sido convocados apenas os agricultores considerados usuários significativos, a organização de reunião com convite a membros da Diretoria do Comitê, etc. Mas após uma estratégia lançada pela Diretoria do Comitê, de abandono das discussões em torno da cobrança pelo uso da água e da estratégia de esclarecer os membros, a luta contra a imposição da identidade de “usuários da água” perdeu força, porque aconteceu o estabelecimento da “relação de poder”.

“Uma relação de confronto encontra seu termo, seu momento final (e a vitória de um dos dois adversários) quando o jogo das reações antagônicas é substituído por mecanismos estáveis pelos quais um dentre eles pode conduzir de maneira bastante constante e com suficiente certeza a conduta dos outros; para uma relação de confronto, desde que não se trate de luta de morte, a fixação de uma relação de poder constitui um alvo – ao mesmo tempo seu complemento e sua própria suspensão”.

(FOUCAULT, 1995:248)

Quando os agricultores passaram a se enxergar como “usuários da água” e estabeleceram uma divisão entre seus pares, passando a assumir, como legítimo, o que foi estabelecido nos jogos de verdade, estabeleceu-se uma relação estável entre a Diretoria e os agricultores. A relação de confronto deu lugar à relação de poder. Uma relação em que os primeiros conseguem, mais ou menos, prever as possibilidades de ação dos segundos – “O exercício do poder consiste em conduzir condutas e em ordenar a probabilidade” (FOUCAULT, 1995:244). Os agricultores deverão participar dentro das regras estabelecidas pelo regimento do Comitê, organizando-se segundo os critérios definidos para discutir a pauta estabelecida em torno dos critérios técnicos de gestão.

A assunção da condição de usuários da água pelos agricultores foi resultado de uma relação de poder pautada sobre a legitimidade do saber técnico-científico que conseguiu gerar, para os agricultores, uma dicotomia de identidade entre “usuários” e “não usuários da água”, e a segregação entre seus pares. A capacidade técnica e os conceitos hidrológicos foram aceitos como critérios para enquadramento dos agricultores entre os usuários da água.

Como resultado, ao proceder-se essa segmentação, legitimamente restringe-se a possibilidade de participação, no fórum deliberativo, dos agricultores que não são usuários, mas que são chamados a executar medidas de proteção ambiental com o fim último de melhorar a qualidade das águas e controlar as enchentes. As importantes ações de conservação ambiental, que dizem respeito à articulação da gestão das águas com a gestão ambiental e com a do uso do solo, não diriam mais respeito à gestão da água propriamente dita; nem, portanto, aos usuários da água. Poderiam, assim, ser tratadas legitimamente por um grupo de técnicos, com o respaldo da legislação pertinente. Temos, então, um segundo resultado da relação de poder estabelecida entre a Diretoria do Comitê e os agricultores: o reforço da legitimidade conferida aos grupos técnicos na elaboração das propostas de conservação ambiental.

Este segundo resultado está relacionado à outra maneira de atuação do sistema de diferenciações em que se pautam as relações de poder a partir das quais os agricultores se tornam sujeitos na gestão das águas – o estabelecimento da capacitação técnica como condição para participar da elaboração das propostas a serem discutidas nas assembleias do Comitê.

### **3.2 – O lugar dos agricultores: a ação prática**

Nossos dados empíricos indicam que a legitimidade conferida ao saber técnico-científico faz com que tampouco os agricultores-membros e usuários significativos da água participem da elaboração das propostas. Eles não satisfariam à condição básica – possuir de conhecimento técnico-científico –, considerada necessária à elaboração das propostas.

A necessidade de ser detentor do conhecimento técnico-científico faz com que aos agricultores seja reservada a ação prática. A exemplo da condição de “usuários da água”, os agricultores-membros também assumiram a condição de “executores de propostas” elaboradas por aqueles que detêm o conhecimento técnico. Por isso, os agricultores-membros entrevistados afirmaram que tratavam de repassar aos seus representados os aspectos técnicos (ou práticos) daquilo que era discutido no Comitê, tais como a importância de melhorar o uso do solo, o cuidado com o uso de agrotóxicos, etc. Não repassavam informações acerca das regras da gestão. Essa atitude reforça a relação de poder estabelecida. Assim, além da incorporação da condição de usuários acontece, na prática da participação, uma separação entre “participação nas decisões” e “ação concreta”.

Dessa forma, a assunção da “condição de usuário da água” e da “condição de executores de propostas” são resultados do mesmo jogo de verdades, segundo o qual, mediante o conhecimento técnico-científico dos processos naturais (especialmente os hidrológicos) se estabelecem as perspectivas a partir das quais a relação do agricultor com o meio físico pode ser apreendida.

Pelo fato de que para a gestão das águas, os aspectos da agricultura familiar que são oficialmente importantes diriam respeito apenas aos usos significativos da água, outras características desses grupos familiares não são discutidas. Ao se proceder a “objetivação do objeto” a partir de um enfoque técnico hidrológico, é coerente que os sujeitos legítimos desse objeto sejam os técnicos detentores desse conhecimento. Ou seja, ao dar-se importância apenas aos dados técnicos, a participação na elaboração das idéias é, mormente, condicionada à detenção do conhecimento técnico.

No entanto, o saber do agricultor é portador do conhecimento técnico necessário à produção agrícola e do ambiente que o cerca, além de valores culturais e informações acerca de seu modo de vida. Sob o enfoque técnico, contudo, este saber e características culturais específicas desses grupos familiares – importantes para a gestão das águas – não conseguem aparecer: se os técnicos competentes não os consideram, o agricultor não está presente para apresentá-los.

Envolvidos nessas relações de poder, só os agricultores podem requerer maneiras mais efetivas de participação. Só a eles cabe fazer juízo de valor a respeito das conseqüências do poder em exercício. Do mesmo modo que conseguiram evidenciar, através de suas manifestações contra a cobrança pelo uso da água, aspectos de sua agricultura, como o reduzido tamanho dos estabelecimentos, outros aspectos de sua cultura podem ser inseridos na gestão dos recursos hídricos, desde que se concebam como sujeitos ativos e capazes de interferir nas condições estabelecidas. Assumir a condição de passividade diante das dificuldades de legitimar suas opiniões reforça a legitimação conferida ao saber técnico-científico e tende a concretizar o papel dos agricultores como meros executores das propostas elaboradas por técnicos considerados competentes. Da mesma forma, o fato de aceitar proceder à divisão entre “usuários e não usuários da água” legitima a concepção de que apenas os aspectos econômicos vinculados ao uso da água são importantes para os agricultores familiares quando se discute a gestão das águas.

#### **4. Participação e reprodução sócio-cultural dos agricultores familiares**

De acordo com a discussão apresentada acima, a participação, mesmo dos agricultores-membros do Comitê poderia ser classificada como uma participação parcial. Ou seja, um tipo de participação em que todos os envolvidos podem influenciar na decisão, mas a prerrogativa da decisão cabe a um dos lados (PATEMAN, 1992:97). No entanto, a gestão das águas tem interferência sobre o modo de vida dos agricultores familiares da Bacia, independentemente de sua condição de usuário significativo da água. Os componentes do meio físico são concebidos pelos agricultores a partir de uma lógica simbólica – a terra, o trabalho e a família são articulados de maneira especial, de modo que um deles não é pensado sem o outro –, que se complementa com a razão prática de utilizar, da melhor maneira possível, a mão-de-obra e os recursos físicos

disponíveis para garantir a reprodução social da família. Da mesma forma, a produção do próprio alimento faz parte da necessidade concreta de garantir a subsistência imediata e de uma lógica simbólica construída historicamente em que o “colono”, como bom camponês, deve produzir o suficiente para a alimentação de sua família.

Assim, a articulação entre a gestão da água, a gestão do solo e a gestão ambiental mostra-se carente de participação efetiva dos interessados, que são os agricultores familiares em todas as suas formas sociais. Em relação aos “usuários da água” e, especialmente, aos “não usuários”, a participação plena (cf. Pateman, 1992:98) – situação em que todos envolvidos têm chances iguais de determinar o resultado final – só poderá acontecer com a participação dos agricultores desde a elaboração das propostas. Assim, é necessário que se fortaleça não apenas a “ação local”, mas também a “concepção local”, dando-se legitimidade ao saber dos agricultores em sua diversidade de formas sociais.

Ao tomar suas decisões, o agricultor leva em conta o seu saber e este saber, por sua vez, não é restrito a critérios técnicos produtivos. Ao falar do saber, o agricultor fala da terra, do trabalho e da família. Ou seja, o agricultor informa os valores que regem sua vida social. Portanto, levar em conta o saber do agricultor é condição básica para a consideração adequada de suas características sócio-culturais e econômicas. Para os agricultores familiares, o reflexo mais importante das relações de poder estabelecidas no processo de gestão das águas diz respeito à perda de liberdade de atuar na construção da *norma*, daquilo que deve ser obedecido e que resulta dos jogos de verdade estabelecidos. O reflexo mais importante diz respeito às dificuldades de decidir sobre aquilo que terá interferência em suas vidas; diz respeito à impossibilidade de se discutir propostas para o espaço rural embasadas no seu saber e nos valores que regem suas vidas, e não apenas em critérios construídos com base em conceitos hidrológicos ou econômicos<sup>7</sup>.

A desconsideração do saber do agricultor (e das informações culturais que lhe são inerentes) leva, por outro lado, ao desperdício de muitas informações locais, referentes ao próprio processo de conservação ambiental, que são conhecidas pelos agricultores. Descarta-se a possibilidade de se envolver adequadamente os diferentes tipos de agricultores familiares e de se reverter processos como a expansão da monocultura de eucalipto em detrimento da vegetação nativa. Descarta-se também a intenção de reverter o processo de êxodo rural, que também tem sido apontado como causador de problemas ambientais nos centros urbanos da Bacia.

Enfim, diante dos jogos de verdade estabelecidos na gestão das águas do Itajaí, as questões sócio-culturais da agricultura tendem a ser consideradas à parte dos problemas ambientais que, por sua vez, dizem respeito apenas à problemática física. Se essas questões forem assim separadas, as

---

<sup>7</sup> O jogo de verdades segundo o qual aos agricultores fica reservada a “atuação prática” descarta a possibilidade de discussão no âmbito do Comitê de questões da agricultura que, como a fumicultura, tem conseqüências para o meio físico, mas também para a vida social, como o vazio social referido por jovens agricultores entrevistados.

dificuldades de reprodução social dos agricultores familiares podem passar despercebidas no processo de gestão das águas, e as possibilidades de alteração das relações de poder serão cada vez mais diminuídas. Numa situação extrema, se os agricultores não puderem mais continuar sendo agricultores, as relações de poder já não poderão ser alteradas porque um dos lados da relação terá deixado de existir.

Contudo, devemos ressaltar que Grupos de Trabalho Municipais propostos pelo Comitê a partir de 2005, representam uma oportunidade para o rompimento das relações de poder estabelecidas – desde que se constituam em instâncias locais legítimas de decisão e elaboração de propostas vinculadas ao Comitê do Itajaí; e não apenas um espaço para repasse das informações necessárias à execução de propostas já definidas, como por exemplo, a recomposição da mata ciliar.

Assim, em uma perspectiva mais otimista, é possível imaginar um outro cenário, no qual os agricultores excluídos parcialmente da participação reajam, mais uma vez, à sua condição marginal ou periférica no Comitê e retomem o questionamento sobre sua impossibilidade de decidir acerca da gestão das águas (e do solo) naqueles aspectos que mais diretamente lhes dizem respeito.

**Agradecimentos:** São devidos ao Prof. Dr. Selvino José Assmann pelas indicações e esclarecimentos com relação à obra de Foucault.

## **Referências**

BRASIL. Lei nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal e altera o artigo 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. In: SANTA CATARINA. **Leis, decretos, etc. Legislação sobre recursos hídricos.** Florianópolis: Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente; Conselho Estadual de Recursos Hídricos, 1998. Tubarão: Ed. Universitária da UNISUL, 1998. 96 p., p 10-29.

CARDOSO, M. L. de M. **A democracia das águas na sua prática: o caso dos comitês de bacias hidrográficas de Minas Gerais.** 2003. 227f. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Programa de Pós-graduação em Antropologia Social, Museu Nacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

CORDERO, A.; BUTZKE, I. C. Cota-enchente para a cidade de Blumenau. **Revista Dynamis,** Blumenau, v.3, n.12, p. 27-32, jul./set. 1995.

DAGNINO, E. (org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002. 364p.

FOUCAULT, M. O sujeito e o poder. In: DREYFUS H. L. ; RABINOW, P. **Michel Foucault: uma trajetória filosófica – para além do estruturalismo e da hermenêutica.** Rio de Janeiro: Forense Universitária. 1995. p. 231-249.

FOUCAULT, M. A ética do cuidado de si como prática da liberdade. In: MOTTA, M. B. (org.) **Michel Foucault: Ética, sexualidade e política**. Ditos & Escritos. Vol V. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004. p. 264-287.

FOUCAULT, M. **Foucault**. In: MOTTA, M. B. (org.) **Michel Foucault: Ética, sexualidade e política**. Ditos & Escritos. Vol V. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004a. p. 234-239.

GOHN, M.G. **Conselhos gestores e participação sócio-política**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2003. 120p.

LOCATELLI, N. D. **Uma contribuição a gestão de recursos hídricos na bacia do Itajaí: avaliação da qualidade das águas**. Blumenau: 2003. 72 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Ambiental) – Curso de Pós-graduação em Engenharia Ambiental, Centro de Ciências Tecnológicas, Universidade Regional de Blumenau, Blumenau.

IBGE, 2004. **Censo Agropecuário 1995-1996**. Tabela 11. (Dados obtidos com auxílio de funcionário da biblioteca do IBGE em Florianópolis/SC, em consulta pessoal realizada em maio de 2004).

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. 161p.

SEYFERTH, G. Identidade camponesa e identidade étnica (um estudo de caso). In: **Anuário Antropológico/91**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1993. p.31-63.

ULLER-GOMÉZ, C. **Agricultura familiar e participação na gestão das águas na Bacia do Itajaí (SC, Brasil)**. 2006. 295f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) – Programa de Pós-graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

VALENCIO, N. F. L. S.; MARTINS, R. C. Novas institucionalidades na gestão de águas e poder local: os limites territoriais da democracia decisória. **Interações Revista Internacional de Desenvolvimento Local**, Campo Grande/MS, v. 5, n. 8, p. 55-71, 2004.

WOORTMANN, K. “Com parente não se negueia”. O campesinato como ordem moral. In: **Anuário Antropológico/87**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1990. p.11-73.