

Um novo espaço em disputa: o produtor de arroz irrigado e as novas instituições reguladoras do uso e propriedade da água no extremo meridional brasileiro

Monica Anselmi Duarte da Silva¹

Flávio Sacco dos Anjos²

Nádia Velleda Caldas³

RESUMO

A constituição de 1988 trouxe consigo alterações significativas na legislação brasileira, particularmente com relação ao direito de propriedade de imóveis rurais. Além disso, mudanças substanciais foram introduzidas com relação ao uso dos recursos naturais, como é o caso da água, elevada à categoria de bem comum, de caráter finito e dotada de valor econômico. Com isso se impuseram à propriedade privada, importantes limitações que só agora começam a serem incorporadas ao imaginário dos atores sociais implicados em processos produtivos e de agentes que operam no âmbito dos sistemas de produção. Essas mudanças engendram a necessidade de novas institucionalidades e de adequações invariavelmente recebidas com resistência por parte de setores da burguesia agrária gaúcha. Esse é precisamente o caso dos produtores de arroz, considerados como um dos setores que impuseram uma nova dinâmica nas relações sócioprodutivas a partir do processo de modernização desencadeado desde a segunda metade do século XX e que culminou com uma expansão impressionante na área cultivada, produção e produtividade orizícola, bem como no consumo hídrico requerido para essa cultura. Esse trabalho analisa essas questões com base em estudo de caso realizado no município de Santa Vitória do Palmar, no extremo sul gaúcho.

Palavras-chave: água; propriedade; representação; burguesia agrária.

¹ Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Pelotas, Professora do Curso de Direito das Faculdades Atlântico Sul, Pelotas, RS. E-mail: monicaanselmi@gmail.com

² Doutor em Sociologia, Professor Adjunto, Programa de Pós-Graduação em Sistemas de Produção Agrícola Familiar e do Mestrado em Ciências Sociais da Universidade Federal de Pelotas, Bolsista de Produtividade 2 do CNPq. E-mail: fsacco2000@yahoo.com.br.

³ Mestre em Ciências, doutoranda junto ao Programa de Pós-Graduação em Sistemas de Produção Agrícola Familiar, bolsista CNPq. E-mail: velleda.nadia@gmail.com

INTRODUÇÃO

Este artigo enfoca o tema das contradições existentes entre as representações sociais da burguesia agrária gaúcha – mais especificamente da fração de classe correspondente ao grande produtor de arroz irrigado – relativamente à propriedade da água, e o novo marco jurídico e institucional brasileiro, recentemente concebido no plano das reformulações do caráter da intervenção estatal.

As reflexões que encerra refletem parte dos resultados atinentes à dissertação de mestrado que visou pontuar o discurso dessa categoria a respeito do meio ambiente, da propriedade rural e do uso da água, tendo em vista que diante dos novos instrumentos legais o usuário é também cogestor dos recursos hídricos, a partir da proposição legislativa de partilha da responsabilidade e no gerenciamento desses ativos ambientais com o poder público.

A pesquisa foi realizada no entorno da Lagoa Mangueira, pertencente ao sistema hidrológico do Taim, no município de Santa Vitória do Palmar, localizado no extremo sul do Estado do Rio Grande do Sul, cujo território é basicamente ocupado pela cultura do arroz irrigado desde a década de 1930, implementada em estreita associação com a pecuária extensiva, com significativo consumo de recursos hídricos e evidentes alterações ambientais.

A categoria social aqui enfocada inclui proprietários-produtores e arrendatários-produtores que exploram uma área equivalente a aproximadamente 68% do território⁴ servido pela referida lagoa exclusivamente para a orizicultura e que, recorrentemente, envolvem-se em conflitos em face do uso da água, tanto no âmbito da própria categoria, quanto desses usuários com o Estado.

O presente estudo parte da premissa de que na agenda social brasileira existe um reduzido número de trabalhos dedicados a uma sociologia das classes dominantes, particularmente com relação ao tema da burguesia agrária em suas distintas frações de classe e formas de representação de interesses. A pesquisa que realizamos se insere no plano dessa discussão.

A base empírica que a sustenta inclui o levantamento feito sobre a existência de diversos conflitos de água, cuja solução vem sendo equacionada, em maior ou menor medida, pela ação do Comitê de Gerenciamento das Bacias Hidrográficas do Canal São Gonçalo, onde os protagonistas das decisões tomadas se inserem na mesma fração de classe.

Na primeira parte há um breve relato sobre a formação da burguesia agrária gaúcha e da implementação da lavoura de arroz no extremo sul do Brasil. A segunda seção trata da legislação brasileira relativa ao direito de propriedade e ao uso dos recursos hídricos. Na terceira, o texto pontua o confronto entre as

⁴ Percentual obtido a partir das informações prestadas à pesquisa pelo Departamento de Recursos Hídricos da Secretaria Estadual do Meio Ambiente do RS em 25/07/2008.

representações e comportamentos dessa categoria agrária com as novas institucionalidades criadas pela legislação de águas brasileira e as dificuldades que se delineiam a partir dessa divergência. Ao final, são apresentadas as conclusões da pesquisa.

A BURGUESIA AGRÁRIA GAÚCHA: O GRANDE PROPRIETÁRIO RURAL E A LAVOURA DE ARROZ NO EXTREMO SUL DO BRASIL

Essa categoria, aqui denominada burguesia agrária gaúcha, estabeleceu-se no sul do país a partir das grandes apropriações de terra e da *prea*⁵ do gado xucro, principalmente para a produção do charque⁶. A pecuária extensiva se apoiava nas vastas pastagens naturais do pampa gaúcho (Pesavento, 1982). Essas terras, concentradas nas mãos de poucos sesmeiros ou possuidores, foram posteriormente cercadas e registradas como propriedades individuais, servindo à implementação de atividades econômicas que ampliaram o poder dessa categoria, que se servia da mão de obra escrava e de outros grupos subalternos (Félix, 1996; Golin, 2004).

A terra, além de instrumento de expressão de poder e de diferenciação social, tornou-se um bem a ser explorado, ilimitadamente, em prol dos interesses da oligarquia rural, o que era perfeitamente legitimado pela legislação brasileira, corolária do positivismo jurídico e das imposições de um Estado Liberal. A propriedade da terra exprimia o poder econômico e político do dono, defendida *erga omnes* e a qualquer preço diante de qualquer espécie de ameaça a esse, inclusive a que emana do próprio Estado ou da sociedade civil.

A atividade econômica de exploração pecuária, inicialmente para a fabricação do charque e depois para a produção de carne, foi sendo esgotada como opção primordial de exploração dessas grandes extensões de terra, que dependiam do ciclo de renovação das pastagens naturais e de enormes estoques de terra e mão de obra escrava para compensar o baixo desempenho zootécnico dos rebanhos.

Nesse cenário composto pela grande exploração pecuária como forma hegemônica e referente básico da atividade agrária que, por vezes, sofria os revezes da unicidade de cultura e da política tributária do governo central, foi que a lavoura de arroz emergiu como uma alternativa ao grande proprietário rural dessas amplas terras planas, baixas e úmidas. Foram os descendentes de colonos alemães, oriundos da metade norte do estado, onde dominava a atividade agrícola e a pequena propriedade rural, os que foram efetivamente responsáveis por

⁵ Significa a captura do gado trazido pelos jesuítas no século XVII e que se tornou selvagem nos campos.

⁶ Corresponde à produção de carne salgada em estabelecimentos produtivos (charqueadas) e que foi, durante os séculos XVIII e XIX, o esteio essencial da economia do extremo sul gaúcho. O charque era produzido pela mão de obra escrava e exportado para outras regiões do Brasil e do mundo.

introduzir essa cultura e iniciar um novo ciclo econômico na aludida região (Mertz et al., 2007).

Atraído pelas terras virgens, pela conformação das terras e pela riqueza hídrica do extremo sul do estado, esse personagem, já na primeira década do século XX, associou-se ao grande proprietário rural, arrendando-lhe as terras por valores incomparáveis à rentabilidade oferecida pela atividade pecuária, possibilitando o consórcio da pecuária com a orizicultura, bem como incrementando a alimentação dos rebanhos com o uso da resteva⁷ do arroz e da introdução das pastagens artificiais (Beskow, 1986).

Dessa forma, o plantador de arroz, inicialmente um forasteiro, foi estabelecendo-se nesse território sulino, associando-se ao proprietário por meio do arrendamento de terras para o plantio do arroz irrigado com um alto nível tecnológico dos processos produtivos. A expansão dessa atividade alterou as estruturas e as relações de produção e trabalho com a modernização tecnológica por força do estímulo do capital financeiro via crédito rural subsidiado. Não obstante esses aspectos, a emergência dessa categoria social reproduziu a visão tradicional e conservadora do latifundiário gaúcho no que se refere às relações patrimoniais, sociais e políticas (Mertz, 2007). Incorporou-se, assim, à burguesia agrária local, absorvendo desta a relação de domínio exclusivista e privatista sobre o território explorado, sobre os recursos naturais e, em última instância, sobre os demais atores sociais implicados nos processos de produção.

O município de Santa Vitória do Palmar conheceu a lavoura de arroz por volta do ano de 1939, segundo os registros históricos a que se teve acesso. A orizicultura surgiu como uma atividade perfeitamente adequada àquelas terras servidas por um riquíssimo sistema hidrológico formado por duas grandes lagoas (Mirim e Mangueira), inúmeros banhados e arroios espalhados pelos 5.244 km² adjacentes à costa marítima meridional do oceano atlântico.

A associação arroz-pecuária, por meio de arrendamento, foi nessa região implementada sobre extensas propriedades nunca antes exploradas intensivamente com atividades agrícolas. Esse novo vetor transformou significativamente a paisagem e a economia local, constituindo-se na atividade econômica predominante, com todas as externalidades correspondentes, positivas e negativas, do ponto de vista da dinâmica do agroecossistema.

A trajetória da lavoura de arroz nesse município contou com um apoio institucional robusto, sob a égide de um ordenamento jurídico de absoluta proteção à propriedade e praticamente omissivo quanto à responsabilidade no uso dos recursos naturais e de sua função sócioambiental. Ao mesmo tempo em que contou com forte incentivo estatal para sua expansão e representou uma significativa alteração e modernização nas relações de produção, a orizicultura gaúcha cresceu diante de um Estado mínimo no que refere à intervenção sobre a

⁷ A resteva corresponde ao resto das plantas de arroz (palha e colmos) utilizada para alimentar o gado depois de colhida a produção.

propriedade privada e a conseqüente ampliação na exploração econômica da terra e dos recursos naturais.

A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA: O DIREITO DE PROPRIEDADE DA TERRA E DA ÁGUA

Até 1988 o direito de propriedade no Brasil era regrado com base em um enfoque patrimonialista, ou seja, era protegido em si mesmo de forma a que servisse aos interesses do titular, conforme sua própria vontade. O imóvel rural, por sua vez, limitava-se a atender uma função social apenas ligada à questão da produtividade, sem maiores exigências de caráter social e ambiental. As Constituições anteriores não continham limitações dessa ordem ao direito de propriedade, não incluíam a dignidade humana como princípio fundamental nem o meio ambiente era visto como bem de uso comum e um direito/obrigação do cidadão a informar os demais institutos jurídicos.

As disposições do Código Civil de 1916 funcionavam como uma Constituição de direito privado e garantiam ao direito de propriedade a sua plenitude de uso, gozo e disposição, defensável perante qualquer espécie de ameaça ou ofensa vinda de outrem, inclusive do próprio Estado (Tepedino, 2004). Nesse viés patrimonialista e individualista da legislação, o sujeito poderia apropriar-se legitimamente de todos os recursos naturais que "guarneciam" seu imóvel, por isso a permissão pretérita da propriedade privada da água era forte, também, no Código de Águas (Decreto nº 24.643/34).

Essa realidade normativa, que não elencava a conservação do meio ambiente como direito/dever de todos, admitia a propriedade particular dos recursos hídricos que se encontrassem na superfície ou no subsolo dos prédios, para que deles se beneficiassem seus donos, podendo ser objeto de alienação e de diversos outros negócios jurídicos. Esse direito privado de usufruir do recurso hídrico se estendia, inclusive, sobre as águas comuns, já que o direito a elas poderia ser medido pela necessidade ou interesse do proprietário, pela testada do prédio em relação ao corpo hídrico ou pela extensão do prédio. O acesso às águas comuns, gratuito e para proveito particular, apenas deveria obedecer a regras mínimas do direito de vizinhança ou de ordem geral contidas nesse estatuto codificado, sem que houvesse qualquer outra interferência por parte do Estado. As negociações e obras para acesso e captação de obra praticamente eram reservadas à seara das tratativas entre proprietários particulares e usuários da água.

Apenas após a Constituição Federal de 1988 é que a lógica desse ordenamento jurídico foi invertida no sentido de submeter todo e qualquer regramento infraconstitucional aos princípios fundamentais da Lei Maior, "constitucionalizando" todo o arcabouço jurídico brasileiro, revogando aqueles opostos aos mandamentos supremos e submetendo os recepcionados aos seus

pilares-base. Assim, inúmeros dispositivos contidos no Código Civil de 1916, no Código de Águas e nas demais leis esparsas, foram imediatamente repudiados pelos novos princípios, especialmente aqueles que garantiam o exercício pleno da propriedade privada a despeito dos interesses coletivos, difusos e humanitários, bem como o de possibilitar a apropriação particular da água.

A funcionalidade do direito de propriedade sofreu expressiva ampliação, vinculando a existência e o reconhecimento do próprio direito ao atendimento simultâneo a outros interesses e direitos externos: uso adequado de recursos naturais, preservação do meio ambiente, observância às regras pertinentes às relações de trabalho, a exploração benéfica ao proprietário e empregado, entre outros fins econômicos e sociais. A evolução desse direito, aos moldes do *Welfare State*, reclamou inúmeras mudanças e inovações legislativas, a exemplo do Código Civil, cuja versão vigente foi promulgada em 2002, já absorvendo os fundamentos constitucionais relativos à propriedade, ao meio ambiente e aos recursos hídricos.

Em face da importância que o meio ambiente e a dignidade humana assumiram nos eixos fundamentais do Estado Brasileiro, bem como da situação gravíssima de escassez no âmbito mundial, a água foi elevada, constitucionalmente, à categoria de bem comum (de todos e de ninguém), com valor econômico e caráter finito. Esse novo compromisso institucional reverteu em dispositivos constitucionais estaduais e federais, compondo um arcabouço legislativo destinado a implementar normas e instrumentos para o gerenciamento dos recursos hídricos.

A nova lei federal de águas (nº 9.433/97), sobre política nacional de recursos hídricos, revogando inúmeros artigos do Código de Águas, trouxe explicitadas a publicização da água, sua valoração econômica, sua existência limitada, sua prioridade para uso humano e dessedentação de animais e a multiplicidade do uso. Criou, para a gestão da água, o Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos (SGRH), sob a atuação partilhada (público-privada) e organizada em bacias hidrográficas. Implementou, além de fundamentos, objetivos e diretrizes gerais dessa política, alguns instrumentos para sua aplicação, entre os quais cabe destacar a outorga e a cobrança sobre seu uso. A primeira consiste na concessão estatal, temporária e precária, dos direitos de uso da água, nos limites da lei, de forma a assegurar seu controle quantitativo e qualitativo, confirmando ser a água um bem comum de domínio público. A segunda, atendendo ao preceito que valora a água economicamente, visa incentivar a racionalização e obter recursos para a realização de planos, programas e estudos relativos aos planos de recursos hídricos e ao funcionamento do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SGRH).

É nesse sistema de gerenciamento que se encaixam a população residente junto às bacias hidrográficas e os usuários dos recursos hídricos para partilhar com o Poder Público a gestão das águas. Modelo cujo grande mérito é implantar a corresponsabilidade efetiva no consumo da água e na garantia de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, com vistas a viabilizar e garantir a vida

presente e futura na Terra, o SGRH está, portanto, alicerçado num complexo de instâncias integradas que mescla órgãos estatais e representação da sociedade civil, estruturas que devem funcionar democrática e necessariamente em forma de cogestão. Dentre esses integrantes têm destaque os Comitês de Bacia Hidrográfica como as instâncias de gerenciamento correspondentes às unidades territoriais, assim demarcadas por identidade geossocioeconômica, para as quais deverão ser definidas as políticas mais adequadas para os recursos hídricos.

Esse mesmo regramento havia sido adotado pela lei gaúcha das águas (Lei nº 10.350/94), embora promulgada três anos antes, em regulamentação ao art. 171 da Constituição Estadual. Esse corpo normativo distribuiu a composição dos Comitês de forma que o Poder Público excluídos aqueles órgãos estatais encarregados da fiscalização, concessão e outorga, pode ocupar apenas 20% das vagas destinadas à Administração Pública Direta, desde que tenha competência para atuar no tema dos recursos hídricos. Os outros 80%, reservados à representação da sociedade civil, são divididos entre representantes da população da bacia e usuários. Este percentual deve ser reflexo da composição da população, das importantes atividades econômicas desenvolvidas na região e dos impactos por essas causados.

Definidas as bacias hidrográficas do estado, por resoluções do Conselho Estadual de Recursos Hídricos, a Bacia Hidrográfica da Lagoa Mirim e do Canal São Gonçalo incluiu os municípios de Aceguá, Candiota, Bagé, Hulha Negra, Pinheiro Machado, Piratini, Pedras Altas, Herval, Arroio Grande, Arroio do Padre, Turuçu, Cerrito, Morro Redondo, Capão do Leão, Pelotas, Pedro Osório, Jaguarão, São José do Norte, Rio Grande, Chuí e Santa Vitória do Palmar. A partir de então, as articulações políticas iniciais para a formação desse Comitê, a exemplo dos demais, se deu entre as entidades representativas dos setores ou segmentos dessa bacia hidrográfica, de modo a definir quais categorias comporiam os dois grandes grupos (usuários e população), bem como quantas vagas cada uma dessas categorias teriam no seu respectivo grupo.

Consequência desse processo político foi o Decreto Estadual nº 44.327 (06/03/2006) que estabeleceu o número de vagas (50) e a distribuição dessas entre as três categorias. Das vagas destinadas aos usuários, num total de 20, divididas entre 9 (nove) setores diferentes, sete (7) membros são representações do setor rural da região das bacias, ocupando a totalidade das vagas a esse setor correspondente. Nenhum outro setor da mesma categoria tem tanta representatividade, eis que as demais representações têm de uma (1) a duas (2) vagas. Por outro lado, das outras 20 vagas destinadas pertinentes à representação da população, os setores que mais cadeiras detêm são os Poderes Legislativo, Estadual e Municipal e as instituições de ensino, pesquisa e extensão, com quatro vagas cada um. Essa composição retrata a sociedade e a economia local, bem como a forte articulação do setor da produção rural, já que todas as sete vagas conquistadas estão efetivamente ocupadas por entidades ligadas ao agronegócio local - grande lavoura de arroz e pecuária -, ao contrário de outros setores que

ainda não preencheram as vagas existentes. Em se tratando de uma região onde a atividade agropecuária é central na vida econômica dos municípios, é bastante significativa a atuação da burguesia agrária nas decisões que afetam o funcionamento do Comitê de Gerenciamento das Bacias Hidrográficas da Lagoa Mirim e do Canal São Gonçalo.

Dados fornecidos pelo Departamento de Recursos Hídricos do estado indicam que dentre as 198 outorgas concedidas para a bacia hidrográfica da Lagoa Mirim e do Canal São Gonçalo, 56% se destinam à irrigação, enquanto 30% são concedidas para abastecimento público e consumo humano e apenas 12% para a indústria⁸.

No setor da agricultura, a lavoura de arroz é usuária expressiva dos recursos hídricos, sendo que, na Região Hidrográfica Atlântico Sul, onde o Rio Grande do Sul contribui com 76,2% de toda a área, 84% da área irrigada pertence à orizicultura irrigada, cuja alta demanda de água ocorre durante três meses do ano⁹. Além de a captação de água ocorrer intensamente nesse período, o sistema de inundação permanente faz com que a água se perca por evapotranspiração ou percolação num percentual de 48%, sem que retorne ao sistema hidrológico de onde foi retirada (Righes, 2000, p. 98-99).

Ainda que se considere, atualmente, que essa categoria não seja expressiva politicamente diante dos demais segmentos e movimentos sociais da sociedade gaúcha contemporânea, não se pode desconhecer o fato de que na região extremo sul, mais especificamente no município de Santa Vitória do Palmar, a atividade agropecuária movimentada, quase que com exclusividade, a economia local, tendo ocupado o 4º e o 6º lugares dentre os dez maiores municípios segundo o VAB (valor adicionado bruto)¹⁰ nesse item, respectivamente nos anos 2004 e 2005. Nesse município a lavoura de arroz é a cultura dominante e responsável pelo desenvolvimento e sustento da região, da mesma forma que a grande demanda e a forma de manejo dos recursos hídricos tornam-se um foco de especial atenção e preocupação por parte dos órgãos estatais e das instâncias que compõem o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Essas circunstâncias justificam o mérito da compreensão sobre o comportamento e das representações dessa categoria frente ao uso dos recursos naturais, bem como diante das deliberações que emanam da implementação dessas novas institucionalidades.

⁸ Dados fornecidos pelo DRH/SEMA em 25 de julho de 2008.

⁹ Conselho Nacional de Recursos Hídricos. Disponível em: <<http://pnrh.cnrh-srh.gov.br/>>. Acesso em: 24 fev. 2008.

¹⁰ Fundação de Economia e Estatística. Disponível em: <http://www.fee.tche.br>. Acesso em: 27 jul. 2008.

A BURGUESIA AGRÁRIA FRENTE ÀS NOVAS INSTITUCIONALIDADES

As atividades que ensejam processos administrativos nos órgãos de fiscalização/controlado ambiental e no Ministério Público do estado, o conteúdo das dez entrevistas em profundidade realizadas junto aos produtores-usuários da Lagoa Mangueira, objeto da pesquisa por nós realizada, assim como a motivação das demandas e conflitos que têm dominado a pauta do Comitê de Gerenciamento das Bacias Hidrográficas da Lagoa Mirim e do Canal São Gonçalo (limitrofes com a República Oriental do Uruguai) confirmam a atuação contundente dessa categoria no que tange ao consumo e trato com os recursos hídricos, bem como na recorrência de comportamentos contrários aos novos princípios e institutos legais relativos ao direito de propriedade e ao meio ambiente. Esse cenário constituiu o contexto empírico sobre o qual nos debruçamos para compreender a proximidade ou o distanciamento das práticas e percepções desta fração da burguesia agrária, representada pelos empresários do setor arrozeiro, e os novos institutos jurídicos e administrativos afetos aos recursos hídricos.

A orizicultura, dentre tantas outras atividades que se utilizam de recursos naturais, não enfrentou maiores obstáculos ou restrições de caráter ambiental nestas últimas sete décadas em que está estabelecida na metade sul do estado. Os regramentos de protetividade ambiental e os instrumentos de controle sobre as atividades agrícolas são recentes em relação à história da implantação da grande lavoura de arroz. Foi somente a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 e, mais especificamente, após os primeiros anos da década de 1990¹¹, é que foram elaboradas, publicadas e aplicadas às legislações afetas à proteção ambiental e ao gerenciamento dos recursos hídricos, bem como instituídos os órgãos estatais de fiscalização e controle¹².

A lavoura de arroz nessa região se implantou, portanto, sem qualquer limitação estatal relativa ao ambiente. Bastava alcançar a condição de acesso à água, pelo arrendamento de terras ou por negociação com o proprietário marginal para construir a obra de captação. Toda a alteração da paisagem local e do território foi realizada conforme o interesse ou a necessidade do produtor de arroz, especialmente em face do respaldo legal do uso da propriedade para o proveito exclusivo do dono ou da atividade econômica. A livre disposição da propriedade-bem e dos recursos naturais nela encontrados foi legitimada pelo ordenamento jurídico brasileiro até uma década atrás. As regras que permitiam a apropriação dos recursos hídricos, inclusive os comuns, seja para o suprimento da atividade econômica do usuário, seja pela localização à margem ou testada ou, ainda, pela

¹¹ A Lei Estadual de Águas foi promulgada em 1994 e a Lei Federal das Águas em 1997.

¹² O IBAMA foi criado pela Lei 7.735/1989, hoje vinculado ao Ministério do Meio Ambiente, que, por sua vez, foi criado em 1992. A FEPAM/RS foi instituída pela Lei 9.077/1990 e implantada em 4 de dezembro de 1991, vinculando-se à SEMA/RS em 1999.

titulação do solo e sua extensão, foram sendo absorvidas pelo *habitus*¹³ desse ator, o que se faz sentir no seu discurso e comportamento na atualidade.

Mais especificamente os produtores instalados no entorno da Lagoa Mangueira, que dela se servem para a irrigação de suas lavouras, reproduzem a racionalidade da burguesia agrária relativa à liberdade individual, à plenitude do direito de propriedade e a um Estado Liberal mínimo. As dificuldades de aceitação e adequação aos novos institutos de proteção ambiental e de publicização dos recursos hídricos são evidenciadas no conteúdo de suas manifestações sobre o tema, assim como pelo seu comportamento no trato desse recurso.

Consideram a propriedade ou a posse da terra como o requisito básico e suficiente para autorizá-los a explorá-la e dispor de suas riquezas naturais de modo a obter a maior rentabilidade possível, repudiando e, não raro, desrespeitando as limitações ambientais em nome da amplitude desse direito. As restrições de áreas de preservação permanente, o resguardo do distanciamento mínimo da lavoura em relação ao corpo de água, a condição de acesso à água pela outorga estatal e as limitações impostas pela legislação são vistas como uma ofensa ao “intocável” direito do proprietário e uma intervenção estatal indevida na vida privada e na atividade produtiva. Essas condicionantes são consideradas como instrumentos de um controle de caráter apenas restritivo e com finalidades tributárias.

A água, cujo domínio é negado unânime e terminantemente ao Estado, é concebida como bem particular a partir do momento em que foi captada legalmente, a expensas do produtor e em obra por ele realizada. Nessa condição a água pode ser usada livremente para servir à lavoura, a despeito dos interesses alheios ou difusos. Em face desse entendimento ocorrem barramentos nos cursos de água para permitir maior afluxo do recurso para a lavoura com prejuízo do usuário a jusante; estabelecem-se conflitos com os proprietários ou vizinhos em razão da alteração da drenagem natural do terreno; transposições de água de um corpo de água para outro de sub-bacias diferentes e o uso abusivo da água justificado pela sua suposta “infinidade”¹⁴.

Sobre esse aspecto, são bastante elucidativas as palavras de um dos entrevistados, o qual considera

[...] a água, para mim, não tem proprietário [...]. Eu acho que a água é um bem público que nem o Estado tem propriedade. É um bem público mesmo, isto é, a água que passa ali, que vem ali do Uruguai, e tem que entrar aqui dentro, o Uruguai não pode reter. Não tem fronteiras. Acho que não tem propriedade a água [...]. Bem, a água que eu captei, que eu coloquei no meu canal, essa eu acho que é minha. Essa eu acho que é

¹³ *Habitus*, conforme Pierre Bourdieu, é um sistema de esquemas de percepção e apreciação, como estruturas cognitivas e avaliatórias adquiridas através da experiência durável de uma posição no mundo social (2004, p. 158).

¹⁴ As declarações demonstram a percepção de que a água seria um bem naturalmente renovável e que a escassez é um fenômeno ocasional e sazonal, não obstante as crescentes evidências dos impactos da agricultura produtivista na região em tela.

minha e que só eu tenho o direito de usá-la. Agora, eu acho que o Estado tem o direito de permitir que eu capte, me dando outorga (Informação verbal)¹⁵.

Sobre essa mesma ótica, outro entrevistado afirmou:

[...] eu digo que a água é minha, que eu é que puxo e coloco no canal [...] a partir daí a administração é comigo. [...] (a da Lagoa) é de Deus, nosso senhor, ele que colocou ela aí [...]. Eu não entendo que seja do Estado, também, acho que isso aí é da natureza, ela está ali. A gente usa para um benefício, também, não é só nosso [...]. Acho que isso aí é assim, acho que o governo não tem direito de se apossar da Lagoa Mangueira. (Informação verbal)¹⁶.

Nesse contexto, a responsabilidade ambiental é atribuída como função estatal e não social. Para esses usuários, se há uma limitação de ordem institucional sobre os recursos naturais, os custos dessa restrição não de ser suportados tão somente por esse agente controlador, mas jamais repassados ou partilhados com o produtor, já tão tributado, que exerce uma atividade produtora de alimentos que, antes de prejudicial, é benéfica ao meio ambiente, vez que proporciona a drenagem do terreno, a implantação de pastagens e filtra o recurso hídrico. Assim, não tem o produtor de arroz qualquer responsabilidade sobre a escassez da água. Esse comportamento de isenção de responsabilidade e de diferenciação em relação ao todo da sociedade cria obstáculos de ordem subjetiva para que essa categoria absorva os princípios fundantes dessa nova ordem constitucional.

A resistência em limitar o exercício do direito de propriedade e inverter a lógica da sua racionalidade, para antepor o público antes do privado, impede a compreensão da importância que a preservação do meio ambiente tem para o futuro da humanidade. Figueiredo ao analisar a relação da propriedade privada com o desenvolvimento sustentável, afirma que:

O proprietário dos bens de produção ou de consumo recusa-se, em regra, à adoção de um modelo de desenvolvimento sustentável. Evidentemente, este comportamento torna árdua a implementação do princípio da função social das diversas formas de propriedade, na sua dimensão ambiental. (FIGUEIREDO, 2008, p. 28)

Por isso o atendimento à legislação se dá apenas em razão do caráter cogente da norma, mas não por uma questão de consciência ambiental. A ação dos movimentos sociais ambientais, dos órgãos estatais ou do Ministério Público

¹⁵ Informação fornecida por A.R. (produtor de arroz) em entrevista concedida no município de Santa Vitória do Palmar em 12/04/2008.

¹⁶ Informação fornecida por F.A. (produtor de arroz) em entrevista concedida no município de Santa Vitória do Palmar em 10/01/2008.

na defesa do meio ambiente e dos recursos naturais é classificada como atitude radical, exagerada e desconectada da realidade local. Há um desprezo pela inovação institucional e uma considerável falta de compreensão ou de disposição de compreender os interesses difusos que hoje regem toda essa gama de regras e medidas governamentais destinadas a um desenvolvimento sustentável e a um futuro possível no Planeta. A presença do Estado, nesse contexto, tem sido acusada de limitar-se à fiscalização, autuação e penalização, sem que seja oportunizado o conhecimento e a adaptação do produtor às novas exigências.

Por outro lado, não obstante se declarem favoráveis à fiscalização estatal, porque reconhecem que a sociedade humana não funciona sem a implantação de uma ordem legal, ressaltam que esses regramentos não podem significar um entrave ao desenvolvimento e à atividade produtiva, como costuma acontecer em face de a lei ser elaborada por indivíduos sem o conhecimento necessário a compreender as peculiaridades da orizicultura e das potencialidades do território. A perspectiva é de que a lei exista, mas sem limitar a plenitude da propriedade e a liberdade econômica do indivíduo.

O depoimento abaixo mostra o entendimento desses produtores no sentido de que os interesses do setor sobrepõem-se ao da atuação dos órgãos, particularmente com relação às obras de captação da água, à revelia do regramento específico que aplicam os órgãos de fiscalização ambiental:

[...] se tem que fazer, nós fazemos a obra. Não vai perder a lavoura [...] não vai ter problema nunca com a Lagoa Mangueira porque ela já secou, já estive num nível muito baixo há uns 20 anos atrás e [...] Eu cavo [...] Eu diria até [...] se fosse o caso, eu iria até conseguir na Justiça. O juiz pode entender de um jeito, mas esses órgãos ambientais entendem de outro. Eu não sei quem é que tem mais força hoje, se o juiz ou os órgãos ambientais¹⁷.

Instâncias de cogestão, como os Comitês de Bacia, são tidas como uma *longa manus* do Estado, instituídas para aumentar a carga tributária da atividade produtiva, para intervir na propriedade privada ou como espaços de disputa política pelo poder de legislar e para a defesa de interesses particulares ou de classe. Nos conflitos identificados entre os próprios usuários ou entre usuários e Estado, o pano de fundo é sempre a desconformidade com a restrição ambiental que reflete na limitação da atividade produtiva. Por vezes, ainda, os conflitos se dão em razão da contenda pela propriedade em si, ou seja, pela afirmação e garantia do domínio pleno e absoluto sobre o bem e a competição pelo “melhor direito” (de quem possui maior área ou de quem possui o melhor direito).

Passa ao largo dessas compreensões o que seria a verdadeira atribuição dos Comitês de Bacia no gerenciamento partilhado dos recursos hídricos, cujo

¹⁷ Informação fornecida por F.A. (produtor de arroz) em entrevista concedida no município de Santa Vitória do Palmar em 10/01/2008.

propósito primeiro é o atendimento dos diversos interesses da população, obedecida a prioridade do consumo humano e da dessedentação dos animais, mediante um controle quantitativo e qualitativo do uso da água, visando manejar esse recurso natural para garantir a vida presente e futura na Terra.

A necessidade urgente de que toda a atividade e todo o segmento social decidam, democrática e conjuntamente, sobre a gestão das águas, pensando prioritariamente no todo e no futuro da sociedade, não aparece nas falas e nas ações desse ator social que é, obrigatoriamente, um dos importantes cogestores dos recursos hídricos na região sul do estado. As demandas e os conflitos sobre recursos hídricos, no âmbito dessa categoria agrária, se dão apenas em razão do cometimento da infração ambiental e da disputa e defesa das vantagens particulares, não traspassando a seara do interesse privado e econômico do orizicultor. O teor de sua argumentação e de seu discurso se pauta pela lógica patrimonialista do direito de propriedade e pela liberalidade do sistema político-institucional. Isso fica evidente na fala de outro entrevistado:

[...] [o Comitê] Acho que é para tentar defender quem está produzindo, quem está usando a água [...]. Porque, tipo esse Comitê, acho que é uma segurança para a gente. Daqui a pouco um faz a lei lá que nem conhece. Nada melhor do que quem está trabalhando para saber, tentar seus direitos¹⁸.

Os desequilíbrios que envolvem a composição do Comitê são consideravelmente importantes. Essa instância é vista como espaço de defesa dos interesses hegemônicos no âmbito regional, como é precisamente o caso dos produtores de arroz irrigado. Outras categorias têm uma participação desprezível, para não dizer nula, como é o caso dos pescadores artesanais que, ano após ano, assistem à redução dos cardumes, em boa medida decorrente dos impactos desse padrão de agricultura que altera o curso dos rios, utiliza herbicidas e inseticidas de forma intensiva e sem o devido cuidado com os impactos sobre os cursos d'água e mananciais da área em questão.

CONCLUSÕES

A questão de fundo da resistência e oposição do sujeito pesquisado é a defesa incessante e incisiva de um direito de propriedade privada nos moldes tradicionalmente construído pelo direito civil brasileiro, ou seja, sujeita apenas ao

¹⁸ Informação fornecida por M.S. (produtor de arroz) em entrevista concedida no município de Santa Vitória do Palmar em 14/04/2008.

desiderato do titular, em prol de seus interesses particulares e isenta das intervenções restritivas do Estado, como sempre foi desde o nascedouro desse instituto na sociedade brasileira. Qualquer espécie de constrangimento a essa faculdade individual representa limitação à rentabilidade e à expansão da atividade econômica implementada pela categoria, tradicionalmente protegida, incentivada institucionalmente e estabelecida graças generosidade e a infinidade dos recursos postos, pela natureza, à disposição do homem.

Essa visão privatista do mundo se opõe à lógica dessas novas institucionalidades, próprias do Estado do Bem-Estar Social, preocupado em garantir a dignidade à vida humana e o atendimento dos interesses coletivos, difusos e humanitários. Dessa forma, a eficácia desses novos instrumentos fica prejudicada, já que o elemento vital ao funcionamento desse sistema de gerenciamento de recursos hídricos é a consciência ambiental e coletiva do cogestor, inclusive para possibilitar a continuidade de suas próprias atividades produtivas.

As resistências da inversão dessa lógica, priorizando o privado em relação ao público, e a competitividade típica dos empreendimentos capitalistas, têm sido a causa das dificuldades desses atores em reconhecerem a importância e a necessidade de sua adequação aos novos institutos e princípios constitucionais. É tênue a percepção de que sua inclusão nas instâncias democráticas de gerenciamento representa a possibilidade de que eles próprios, usuários da água, sejam, junto ao Estado, os sujeitos determinantes da política pública para os recursos hídricos.

Por outro lado, o Estado limita-se a implementar essas institucionalidades e a aplicar a lei que, evidentemente, urge seja adotada pela sociedade contemporânea, sem a simultânea discussão junto aos atores sociais principais no rumo de construir uma consciência espontânea legitimadora desse novo arcabouço jurídico. Cria-se, assim, um abismo de difícil transposição entre dois protagonistas dessa nova cena. A atividade estatal, nesse contexto, toma o feitiço de ação policialesca, sem que a isso anteceda uma alternativa de caráter educativo ou de capacitação dos usuários.

É necessário romper com certas práticas, recorrentes no âmbito dessa categoria, através da aproximação dos discursos relativos à propriedade e ao desenvolvimento sustentável, possibilitando que se perceba as vantagens de um sistema de cogestão e corresponsabilidade como uma alternativa eficaz às formas paternalistas ou liberais de Estado, bem como da construção de uma consciência coletiva no sentido de consorciar os diversos interesses e direitos, já que a lei é clara ao enunciar a garantia do uso múltiplo dos recursos hídricos.

O incentivo à formação de instâncias coletivas organizadas, como as associações de usuários, cuja existência se justifica exatamente pelo sistema de cogestão ou autogestão, em que os próprios consumidores serão os definidores dos limites, dos aspectos quantitativos e qualitativos da água de que se servem,

das necessidades das atividades e da população das sub-bacias, de estudos técnicos relativos ao território e aos corpos hídricos locais para a construção de propostas para o gerenciamento hídrico e maior conhecimento da região, são medidas dirigidas à capacitação essencial a um funcionamento válido desse Sistema de Gerenciamento.

De outro norte, o fortalecimento do papel dos Comitês de Bacia, não só na esfera relativa aos usuários e população, como junto aos governos municipais locais, é ponto fundamental na construção da parceria público-privada de gestão num movimento de inclusão e formação de um usuário-cidadão responsável, que deve passar a considerar, na implementação da sua atividade, não só o custo econômico correspondente, mas o custo ambiental a ela associado.

Nenhum ator social é mais adequado do que o próprio usuário ou a população de uma determinada bacia hidrográfica para definir o futuro da região e as condições dignas de vida e trabalho para a sociedade local. Nenhuma norma ou instrumento legal e político é mais eficaz do que aquele concretamente legitimado pela visão de mundo coletivamente construída.

A new area in dispute: the producer of irrigated rice and the new regulatory institutions about the use and property of water in southern extreme of Brazil

ABSTRACT

The 1988 Constitution brought about significant changes in the Brazilian legislation, particularly those related to the property rights on rural estates. Besides that, substantial changes were introduced in relation to the usage of natural resources, as it is the case of water, raised to the common welfare category, as having a finite character and provided with economic value. For this account, important limitations were imposed to the private property, which only now begin to be embodied into the imaginary of social actors involved in productive processes which act in the sector of production systems. These changes have engendered a necessity for new institutional ties as well as invariable adaptations considered as a resistance on the part of the gaucho agrarian bourgeoisie. This is precisely the case of rice producers, who are considered as one of the sectors imposing a new dynamics on the socio-productive relationships from the process of modernization since the second half of the XX century, achieving an expressive expansion of the cultivated areas, rice production and productivity, as well as of the hydric consumption required for this culture. This paper analyzes these

questions based on a case study performed in the municipality of Santa Vitoria do Palmar, the extreme *gaucho* south.

Keywords: Water. Property. Representation. Agrarian Bourgeoisie.

REFERÊNCIAS

- BESKOW, P. R. O arrendamento capitalista na agricultura. São Paulo: Editora Hucitec, 1986.
- BOURDIEU, P. Coisas ditas. São Paulo: Editora Brasiliense, 2004.
- BRASIL. Constituição Federal da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 20/fev/2006.
- BRASIL. Decreto 24.643, de 10 de julho de 1934. Decreta o Código de Águas. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11. jul. 1934. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 20/fev/2006.
- BRASIL. Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Institui o Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, RJ, 1º. fev.1916. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 20/fev/2006.
- BRASIL. Lei 9.433, de 08 de janeiro 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, Cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do artigo 21 da CF, e altera o artigo 1 da Lei 8.001 de 13/03/1990 que modificou a Lei 7.990, de 28/12/1989. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 09/jan/1997. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 20/fev/2006.
- BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11. jan.2002 Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 20/fev/2006.
- BRASIL, Ministério do Meio Ambiente, Plano Nacional de Recursos Hídricos, Conselho Nacional de Recursos Hídricos. Disponível em: <<http://pnrh.cnrh-srh.gov.br/>>. Acesso em: 24 fev. 2008
- CAUBET, C. G. A água, a lei, a política...e o meio ambiente? Curitiba: Juruá, 2004.
- FEE, Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser-RS. Valor Adicionado Bruto. Disponível em: <<http://www.fee.rs.gov.br/sitefee/pt/content/estatisticas>>. Acesso em 27 jul. 2008.
- FÉLIX, L. O. Coronelismo, borgismo e cooptação política. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1996.
- FIGUEIREDO, G. J. P. A Propriedade do Direito Ambiental. 3º ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.
- FREITAS, V. P. (Org.). Águas: aspectos jurídicos e ambientais. 2º ed. Curitiba: Juruá, 2002.
- GOLIN, T. O povo do pampa. Passo Fundo: UPF, 2004.
- JUNIOR, R. A. Sul do estado, Santa Vitória do Palmar, 3/ago/1944.
- REDES, Santa Cruz do Sul, v. 14, n. 1, p. 45 - 61, jan./abr. 2009

- LIBERAL. Santa Vitória do Palmar, 14 de julho de 1939. Reportagem Especial: A Plantação de Arroz e Estradas. Colheita desta safra: 32 mil sacos. Instalação de engenho dificultada pela falta de estradas.
- MERTZ, M. et AL. A agricultura: a organização dos sistemas agrários. In: GOLIN, T.; BOEIRA, N. (Coord.), República Velha (1889-1930). Passo Fundo: Méritos, vol. 3, t.1, 2007.
- PESAVENTO, S. J. História do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Editora Mercado Aberto, 1982.
- REBOUÇAS, A. 2000. Uso inteligente da água. São Paulo: Escrituras Editora, 2004.
- RIGHES, A. A. Água: sustentabilidade, uso e disponibilidade para a irrigação. In: Ciência & Ambiente, Santa Maria, n. 21, p.91-102.
- RIO GRANDE DO SUL. Constituição do Estado Rio Grande do Sul: promulgado aos 3 de outubro de 1989. 2.ed. Porto Alegre: Sulina, 1989.
- RIO GRANDE DO SUL. Decreto Estadual nº 37.034, de 21 de novembro de 2006. Regulamenta o art. 18 da Lei nº 10.350, de 30 de dezembro de 1994, que instituiu o Sistema Estadual de Recursos Hídricos. Diário Oficial do Estado, Porto Alegre, RS, 22/nov/1996. Disponível em: <<http://www.sema.rs.gov.br>>. Acesso em: 20/fev/2006.
- RIO GRANDE DO SUL. Decreto Estadual nº 44.327, de 06 de março de 2006. Institui o Comitê de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas da Lagoa Mirim e do Canal São Gonçalo. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis/>>.
- RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual n. 10.350, de 30 de dezembro de 1994. Institui o Sistema Estadual de Recursos Hídricos, regulamentando o artigo 171 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Diário Oficial do Estado, Porto Alegre, RS, 1/Jan/1995. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis/>>. Acesso em: 20/fev/2006.
- RIO GRANDE DO SUL. Resolução do CRH nº 04/02, de 09 de maio de 2002. Institui a Divisão Hidrográfica do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, RS, 09/mai/2002. Disponível em: <<http://www.sema.rs.gov.br>>. Acesso em: 20/fev/2006.
- RIO GRANDE DO SUL. Resolução do CRH nº 17/06, de 09 de janeiro de 2006. Aprova a proposta de composição do Comitê de Gerenciamento das Bacias Hidrográficas da Lagoa Mirim e do Canal São Gonçalo. Porto Alegre, RS, 09/jan/2006. Disponível em: <<http://www.sema.rs.gov.br>>. Acesso em: 20/fev/2006.
- RIO GRANDE DO SUL, Sistema Estadual de Recursos Hídricos. Disponível em: <<http://www.sema.rs.gov.br/sema/jsp/rechidro.jsp>> 25 de julho de 2008.
- SUL DO ESTADO. Santa Vitória do Palmar, 30/nov/1944. Reportagem Especial: Santa Vitória do Palmar e a Batalha do Arroz.
- SUL DO ESTADO. Santa Vitória do Palmar. 15/fev/1945. Reportagem Especial: Granja de Arroz. Ainda este ano, em terras da Estância Cordão, serão plantados 2 mil sacos de sementes de arroz pela firma "Brauner, Castro Ltda." de Pelotas.
- TEPEDINO, G. Temas de Direito Civil. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.
- VIEGAS, E. C. Visão jurídica da água. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.