

# Água e conflito na Baixada dos Goytacazes

Paulo Roberto Ferreira Carneiro

**RESUMO:** O trabalho discute os conflitos em torno do uso da água na Baixada dos Goytacazes, no Norte do Estado do Rio de Janeiro, Brasil, oferecendo um esquema analítico alternativo ao da literatura técnica especializada, que atribui tais conflitos à escassez objetiva do recurso hídrico. Buscou-se sustentar aqui que os conflitos pelo uso da água não decorrem apenas da luta pelo recurso escasso, tendo em vista que esta escassez é ela mesma socialmente referida às condições jurídico-políticas específicas de regulação e às formas culturais subjacentes aos diferentes modos de apropriação da água. Contrariamente a esta perspectiva, o trabalho busca trazer para a discussão as relações de poder e dominação subjacentes, assim como, a existência de diferentes projetos sociais e culturais em disputa naquele território.

**PALAVRAS-CHAVE:** Conflitos pelo uso da água; gerenciamento dos recursos hídricos; conflito ambiental

**ABSTRACT:** This work deals with the conflicts related to the use of water in the lowlands of Goytacazes (Baixada dos Goytacazes), located in the Northern region of Rio de Janeiro State, Brazil. It presents an analytic approach alternative to the one offered in existing specialized technical literature on the subject that attributes such conflicts to objective scarcity of water resources. In this analysis the intention is to argue that conflicts over water resources are not a mere consequence of the struggle for such a scarce resource, but that this scarcity is socially linked to legal-political circumstances of a regulative nature, as well as to the cultural forms underlying the different means of water appropriation. Furthermore, it brings to the debate the underlying power struggles and associated domination, together with the existence of different social and cultural projects under dispute in the area.

**KEY-WORDS:** Lowlands of Goytacazes; conflicts; water

## INTRODUÇÃO

Este artigo discute situações de conflito em torno do uso da água, caracterizando suas dimensões físico-materiais e explicitando as dimensões simbólicas associadas aos modos de representar a água, ambos elementos indissociáveis na explicação das estratégias dos diferentes atores envolvidos nos processos conflituos considerados. Busca-se demonstrar que os conflitos pelo uso da água não decorrem apenas da disputa pelo recurso escasso, tendo em vista que esta escassez é ela mesma socialmente referida às condições jurídico-políticas específicas de regulação (ou des-regulação) e às formas culturais subjacentes aos diferentes modos de apropriação da água.

Na área em questão, construiu-se, desde tempos pretéritos, um arrazoado de justificativas sobre a vocação da planície campista para a monocultura da cana. Nas categorias da lógica econômica dominante, essa suposta van-

tagem comparativa, em relação a outras formas de utilização do território, possibilitou que o segmento da agroindústria canavieira se expandisse e praticamente eliminasse daquele espaço outras formas de uso.

Em que medida o comportamento histórico dos agentes sociais influenciou na conformação dos conflitos e de que forma os diferentes grupos sociais sustentaram ou se opuseram à trajetória de intervenções (implantação de obras de drenagem) que transformaram definitivamente as formas de acesso aos recursos hídricos na região da Baixada Campista? Responder estas perguntas é o objetivo central deste trabalho.

A área do estudo localiza-se na região conformada pela planície deltaica do rio Paraíba do Sul, denominada de Baixada dos Goytacazes (ou Baixada Campista), situada no Norte do Estado do Rio de Janeiro, na região Sude-

te do Brasil. A pesquisa foi desenvolvida no âmbito do Sub-projeto “Identificação dos Conflitos pelo Uso da Água na Bacia do rio Paraíba do Sul”, com financiamento do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico/FNDCT (Área de Recursos Hídricos - CT-HIDRO), sob a coordenação da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP).

O trabalho de pesquisa consistiu em ampla consulta às fontes históricas e na pesquisa empírica, desenvolvida entre os meses de abril e outubro de 2002, com a aplicação de entrevistas qualificadas junto aos atores relacionados direta ou indiretamente aos conflitos em torno do uso da água na região em tela.

### A PESQUISA HISTÓRICA – O DESSECAMENTO DA BAIXADA

O período que vai do primeiro quartel da década de 1930 até meados da década de 1970 caracteriza-se pela implementação dos grandes projetos de drenagem na região da Baixada Campista, propiciando um salto qualitativo no processo de “controle” das águas, em função da conjunção de fatores político-institucionais, econômicos e sócio-culturais.

Destaque-se aí a Revolução de 30, em cujo contexto sobressai o papel designado para a agricultura no período do entre-guerras, e o protagonismo da classe profissional dos engenheiros na direção das políticas públicas no Estado do Rio de Janeiro. Os projetos de saneamento e drenagem implantados a partir desse período inserem-se nesse contexto de “modernização do Estado”, à luz do projeto modernizador dos engenheiros. Estes fatores concorreram para a consolidação da Comissão de Saneamento da Baixada Fluminense, que posteriormente ganhou amplitude nacional como Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS). O órgão logrou empreender um conjunto de intervenções de ampla magnitude, obedecendo a um rigoroso planejamento até então inédito na região.

A despeito das motivações sanitaristas – como a erradicação da malária e a febre amarela – as fontes históricas indicam que a gênese do DNOS esteve intimamente ligada à expansão das atividades econômicas da Baixada Fluminense. De todas as planícies do Rio de Ja-

neiro, era exatamente a Baixada de Goytacazes que se afigurava como a principal, no que tange ao aproveitamento agrícola. O efeito prático da atuação do órgão foi o amplo “dessecamento” da baixada outrora pantanosa e repleta de lagoas e lagunas perenes e temporárias, mediante a construção de uma complexa rede de canais de drenagem, de mais de 1.300 km de extensão, favorecendo nitidamente a expansão das atividades agrícolas locais.

### A Transformação da Baixada

Desde 1933, a “recuperação de terras” ganhara o estatuto de política prioritária, como resultado do fortalecimento das demandas por drenagem, conservação dos cursos d’água e construção de canais e diques nas regiões mais baixas. Um dos principais objetivos era transformar brejos, pântanos e mesmo lagoas e lagunas em terrenos agricultáveis. Assim, grandes extensões de áreas foram agregando-se ao sistema produtivo das propriedades particulares.

Nas áreas rurais da Baixada dos Goytacazes os projetos de drenagem sempre estiveram (inexoravelmente) relacionados à valorização fundiária. No centro da questão está a notável expansão e concentração de terras agricultáveis, sobretudo no município de Campos. A abordagem do tema se justifica pela necessidade de evidenciar a emergência de um sujeito estruturante de todo o processo histórico vivido pela região a partir deste momento, a saber, as usinas.

O processo de aumento da área produtiva através do dessecamento de lagoas, brejos e de áreas periodicamente inundadas prolongou-se até o final das principais obras de drenagem realizadas na baixada campista, concluídas na década de 60. A partir daí, as transformações na economia da região caracterizou-se predominantemente por um reordenamento da sua estrutura agrária.

Esse reordenamento evidenciou-se pelo predomínio da pequena propriedade familiar, em termos numéricos, e a concentração maciça da posse da terra em poucas propriedades de grande extensão. A fase da hegemonia espacial do minifúndio na região açucareira do Norte Fluminense, que intrigou a historiografia nacional da primeira metade do século, durou até os

primeiros anos do século XX. Com o advento das grandes usinas, que substituíram os engenhos a vapor, tem início o processo de concentração fundiária no município de Campos.

A expansão da área produtiva, por seu turno, teria reforçado a tendência histórica da região, que se caracteriza pela concentração de terra e capital, concomitantemente à proliferação das pequenas propriedades. A coexistência da minifundização com a concentração fundiária se daria mediante a crescente subordinação econômica dos pequenos proprietários ao capital usineiro (Santa'Ana, 1984). O processo de pulverização fundiária das pequenas propriedades incidia, sobretudo, na agricultura familiar, induzindo a especialização da produção de cana, aprofundando sua dependência às usinas. Essa relação de subordinação às usinas irá explicar, em parte, as estratégias utilizadas pelos produtores em situação de conflito pelo uso da água.

A Figura 1, a seguir, foi elaborada com base no mapa confeccionado por Alberto Lamego, que integra o trabalho "Geologia das Quadriculas de Campos, São Tomé, Lagoa Feia e Xexé", publicado em 1955 pelo Departamento Nacional de Produção Mineral. Esse mapa é de grande importância por ser um registro cartográfico da grande quantidade de lagoas, lagunas e brejos existentes na região da Baixada dos Goytacazes até o início do século XX. A Figura 2, por seu turno, mostra os principais canais de drenagem construídos pelo DNOS até o final da década de 1960.

### A Emergência dos Conflitos

Em meados da década de 70 a agroindústria canavieira iniciou um período de profunda modernização, financiada com recursos públicos, o que implicou significativos acréscimos à capacidade instalada das usinas da região sem, no entanto, o correspondente aumento da produção do insumo básico: a cana-de-açúcar. Os usineiros passam a alegar que estariam funcionando com uma capacidade ociosa insustentável, em função da estagnação da produtividade agrícola (Santa'Ana, 1984).

Os usineiros e produtores de cana começam a atribuir responsabilidade pela "crise agrícola" ao recrudescimento dos períodos secos.

Crescem, a partir de então, as pressões para a difusão de uma nova prática de utilização dos recursos hídricos dispostos na região: a irrigação. O influente segmento consegue, de fato, induzir um conjunto de políticas públicas voltadas para a difusão da irrigação, fundamentalmente para as usinas e grandes fornecedores de cana capazes de mobilizar capital suficiente para os investimentos em infra-estrutura hidráulica e equipamentos.

Por outro lado, o redirecionamento para esta nova função da complexa rede de canais montada pelo DNOS, até então utilizada basicamente para a promoção da drenagem nas terras agrícolas, vai concorrer para o surgimento de conflitos por água, até então inexistentes, entre os produtores de cana e desses com usinas de açúcar e álcool.

Eclode, também, a partir desse momento, um conflito de pouca visibilidade social: a contradição histórica entre as intervenções do DNOS, a serviço dos interesses dos atores ligados à agroindústria açucareira, e as necessidades do segmento dos pescadores. Ao contrário da perspectiva dominante, que identifica a água como entrave ao desenvolvimento, os pescadores tinham na manutenção das lagoas uma condição fundamental para a reprodução de seus modos de vida, organização do trabalho e subsistência. Vários levantamentos contra obras do DNOS entre 1979 e o começo dos anos 80 viriam a evidenciar este quadro.

Na segunda metade da década de 70 surgiram vozes contrárias à histórica atuação do DNOS na Baixada Campista. A primeira manifestação formal neste sentido foi apresentada no ano de 1976, pelo então diretor do Departamento de Recursos Naturais Renováveis da Secretaria Estadual de Agricultura e Abastecimento, questionando o órgão federal sobre os impactos de suas obras aos ecossistemas locais.

Posteriormente, em 1978, a Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (FEE-MA), em parecer conjunto emitido pelas assessorias da presidência, referiu-se aos riscos de impacto que as obras do DNOS no Norte Fluminense representavam para o meio ambiente.

Em outubro de 1979, Norma Crud Maciel e Dorothy Sue Dunn de Araújo, biólogas da FEEMA, apresentaram um parecer técnico so-



Figura 1. Lagoas e Lagunas na Baixada dos Goytacazes no início do século XX

Fonte: Elaborado a partir de: Alberto Lamego. Geologia das Quadrículas de Campos, São Tomé, Lagoa Feia e Xexê. Boletim DNPM nº 154, 1955



Figura 2. Canais de drenagem da Baixada dos Goytacazes  
Fonte: Elaborado a partir de base cartográfica do IBGE e imagem LANDSAT.



bre o impacto causado aos ecossistemas lacustres com as obras realizadas pelo DNOS na Baixada Campista.

Coincidentemente, um mês antes do parecer estar concluído, ocorreu a primeira manifestação de pescadores contra obras do DNOS. Ignorados pela elite açucareira e pelo DNOS, esse grupo social, tradicionalmente vivendo da pesca e instalado em Ponta Grossa dos Fidalgos, às margens da lagoa Feia, em Mundéus, junto à lagoa do Campelo, em São Benedito, na margem setentrional da lagoa de Cima, e no Farol de São Tomé e adjacências, manteve-se praticamente à margem da sociedade local até o final da década de 70, quando resolveu protestar de forma organizada contra as intervenções contrárias aos seus interesses.

O primeiro conflito ocorreu no dia 25 de setembro de 1979, na lagoa Feia, quando 600 pescadores paralisaram uma draga flutuante do DNOS, que pretendia remover um controle hidráulico natural, conhecido como “durinho da valeta”, que, segundo acreditavam, não permitia que o nível d’água da lagoa fosse reduzido abaixo de uma determinada cota. A intenção do DNOS era concluir um canal submerso no leito da lagoa Feia que iria ligar o rio Ururá e o rio Macabú - os dois maiores afluentes da lagoa - mais o canal de Tocos, que desemboca numa enseada dentro da lagoa Feia, com um canal central que iria até o canal da Flecha, por onde a lagoa Feia escoava para o mar. Com essa obra o DNOS poderia, através da operação das comportas no canal das Flechas, controlar de forma mais eficiente os níveis d’água da lagoa. Na visão dos pescadores, seria o fim da atividade de pesca. Quando a draga flutuante começou a se aproximar do “durinho da valeta” os pescadores paralisaram-na.

Os mesmos pescadores de Ponta Grossa dos Fidalgos, em outubro de 1979, interditaram uma draga a serviço do DNOS, agora desfraldando a bandeira nacional para simbolizar o caráter legal e ordeiro do movimento. Temendo a continuidade dos levantes, o DNOS entrou com uma queixa-crime na Justiça Federal arrolando 11 participantes. Na época o Governo Militar não costumava tolerar protestos desse tipo. A Polícia Federal passa, então, a investigar o ocorrido, indicando para condu-

zir o caso um delegado com larga experiência na Polícia. Surpreendentemente, concluída a investigação, o delegado declara à imprensa que o caso não era de subversão, mas de fome, de sobrevivência.

No dia 26 de outubro foi a vez do protesto dos pescadores do Farol de São Tomé. Concentrando-se junto ao canal Quitungutá e, empunhando a bandeira brasileira, deram ao DNOS o prazo de quarenta e oito horas para que restabelecesse sua comunicação com o mar, permitindo a penetração de peixes e camarões em direção às lagoas costeiras utilizadas para a pesca. Esse caso ficou conhecido como “o buraco do Ministro”, em função da vinda do Ministro do Interior, Maurício Rangel Reis, a Campos, especificamente para tratar da questão.

No dia 13 de agosto de 1980 ocorreu outra manifestação: os pescadores da lagoa do Campelo arrancaram as comportas instaladas no canal do Cataia, que ligava esta lagoa ao rio Paraíba do Sul. O DNOS realizou na época obras de drenagens em torno da lagoa do Campelo acabando com os rios Ponte e Pires, restando o canal Cataia, que era um canal natural. Simultaneamente, foi construído um dique na margem esquerda do rio Paraíba do Sul, a fim de impedir seu transbordamento e, por cima desse dique, construíram uma estrada, que, ao cruzar o canal Cataia, recebeu a colocação de três manilhas com três tampos com dobradiças voltados para o rio, como se fossem comportas automáticas. As comportas se abriam ou fechavam de acordo com o nível d’água do rio Paraíba do Sul em relação ao nível da lagoa. A entrada de água do rio Paraíba do Sul para a lagoa, controlada até então pelos ciclos de cheia do rio Paraíba do Sul, passou a ser regulada por comportas.

Para os pescadores interessava a manutenção do canal aberto, pois junto com a água do rio vinham os peixes, melhorando significativamente o rendimento da pesca na lagoa do Campelo. Assim, no dia mencionado anteriormente, arrancaram as comportas instaladas pelo DNOS, permitindo a passagem da água. Por sua vez, aos proprietários rurais interessava o controle das comportas de forma a não inundar suas plantações. Daí o conflito. Vale ressaltar que a expansão da atividade agrícola

na área do entorno da lagoa do Campelo se deu após as obras do DNOS, enquanto a pesca, por sua vez, é uma atividade tradicional na localidade de Mundéus.

Ao final dos anos oitenta o DNOS já não possui o incontestável poder que manteve por cinco décadas. A utilização da rede de drenagem para a irrigação da cana-de-açúcar tornou ainda mais complexa a sua operação. É nesse momento de fragilidade institucional que o controle sobre o órgão, por parte dos proprietários rurais e usinas, se amplia.

Ressalta-se o quanto eram socialmente diferenciadas as relações estabelecidas pelo DNOS. Se por um lado, os produtores de cana e usineiros conseguiam contornar os conflitos por água, orientando e até mesmo interferindo nos procedimentos do órgão; os pescadores, por outro lado, dada sua condição de total invisibilidade social, tiveram como único recurso a investida direta contra o órgão, chegando a paralisação física de suas atividades. A extinção do DNOS no início do Governo Collor põe fim a este período de mediação institucional dos conflitos decorrentes dos diversos usos da água.

### A PESQUISA EMPÍRICA – A SOCIOLOGIA DO CONFLITO

No final da década de 80, com a falência do modelo autoritário, era grande no Brasil a impressão de que seria preciso redimensionar o papel do Estado e de sua máquina administrativa. Assim, o primeiro presidente eleito em 30 anos, Fernando Collor de Melo, assumiu o poder em 1990 com uma plataforma que interpretava a reforma administrativa, fundamentalmente, como a necessidade de se promover o enxugamento da máquina governamental.

Inspirado, de um lado, por um novo paradigma de eficiência que concebia as estruturas menores como mais capazes de executar as mesmas tarefas empregando menos recursos e, de outro, por uma nova concepção de Estado, que deveria manter sua intervenção apenas nas esferas onde ele seria estritamente necessário (ou seja, a estratégia da desestatização considerada como um fim em si), o governo promoveu uma ampla e acelerada reforma

administrativa, idealizada estritamente pelos quadros do poder executivo e implementada exclusivamente por medidas provisórias. No bojo dessa reforma, o governo extinguiu cinco autarquias, entre elas o DNOS e o IAA, duas instituições-chave para o setor agroindustrial campista há muitos anos.

Na área de saneamento, a extinção pura e simples do DNOS, sem a criação de instituição alternativa, deixou o Governo Federal sem um órgão gestor de obras de infra-estrutura voltada ao saneamento básico.

Ao longo da década de 1980, o DNOS já enfrentava uma profunda crise institucional. Sua extinção, no entanto, é menos um desdobramento desta crise do que uma decisão inserida no contexto das reformas neoliberais que se seguiram. Na região em tela, sua extinção resultou no abandono da extensa estrutura hidráulica construída ao longo de décadas e o fim da principal instância mediadora de conflitos em torno do uso da água, provocando um vazio institucional grave e duradouro.

De acordo com o exposto, a mediação conduzida pelo DNOS sempre esteve orientada pelos interesses da agroindústria canavieira. Outros atores sociais, em particular os pescadores, nunca foram reconhecidos pelo órgão como um grupo social com legitimidade para reivindicar seus interesses.

Se por um lado era necessário manter os canais desobstruídos, para permitir o rápido esgotamento das águas acumuladas com as chuvas, por outro lado, a necessidade de preservação de níveis de água suficientes para atender os sistemas de irrigação induzia os proprietários rurais e usinas a obstruir o curso d'água com pequenas barragens, dificultando o escoamento das águas.

De terras úmidas, pantanosas, com inúmeras lagoas permanentes e temporárias, a Baixada Campista passou a ter terras ressecadas e em alguns locais salinizadas, sobretudo nos períodos de baixa pluviosidade, sem água suficiente para suprir as necessidades do novo modelo agrícola baseado na irrigação.

Com o abandono das estruturas hidráulicas e da manutenção dos canais, as condições, já precárias, do sistema hidráulico se agravaram rapidamente. Nos períodos de seca, o baixo

nível d'água do rio Paraíba do Sul impossibilita a adução de água para os canais, comprometendo o abastecimento das propriedades rurais. A forte redução da oferta de água para os canais tem também como consequência imediata o aumento do nível da poluição hídrica, já que os canais são receptores do lixo e do esgoto lançados na área urbana de Campos.

Os proprietários rurais e as usinas, carentes de água para a irrigação e para a operação das unidades fabris, buscam elevar o nível d'água dos canais, construindo pequenas barragens. Essas barreiras interceptam o já pequeno fluxo de água, prejudicando todos os outros usuários localizados a jusante. Tais soluções individuais disseminam os conflitos por água por praticamente toda a região drenada pelos canais.

Os períodos secos dos últimos anos agravaram a situação, forçando mudanças de postura dos usineiros e proprietários rurais. Se no passado a lógica que prevalecia era a “recuperação das terras”, ou seja, a ampliação da área produtiva com a incorporação de terras drenadas onde antes eram lagoas e brejos, agora admite-se a elevação do nível d'água de algumas lagoas, através da operação de comportas nos canais, mesmo perdendo-se áreas produtivas. O importante é ter água abundante para aumentar a produtividade da lavoura.

Nesse sentido, a acumulação de capital pela ampliação das áreas exploradas passou a ser menos importante do que a sua acumulação via aumento de rendimentos obtidos por unidade de área. O que antes era visto como brejo, criadouro de mosquitos e causador de epidemias, responsável pela pobreza econômica da Baixada Campista, passou a ser identificado como reservatórios de águas, fundamentais para a estocagem de água a ser utilizada na irrigação. As lagoas assumem, pois, novo significado no discurso hegemônico das classes produtoras campistas.

### Novos e Velhos Conflitos pelo uso da Água

Em função da complexidade das questões envolvendo as disputas em torno da utilização da água na Baixada Campista, tornou-se necessário realizar um recorte analítico do que se entende por conflito em torno do uso da água. Nesse sentido, o foco de atenção da pes-

quisa privilegiou os conflitos concernentes aos segmentos que usam a água como insumo de atividades econômicas ligadas à agroindústria canavieira, entre si e em relação ao segmento dos pescadores, que necessitam da água como base de sustentação da atividade de pesca.

Assim, neste item discutir-se-ão os principais conflitos pertinentes ao recorte analítico mencionado anteriormente:

1. Conflitos internos ao segmento agroindustrial: envolvendo, especificamente, usinas e produtores rurais;
2. Conflitos entre os segmentos dos pescadores e produtores rurais;

O primeiro tipo de conflito envolve disputas pela apropriação dos recursos hídricos dentro de um mesmo campo de interesses, no caso a utilização da água como insumo produtivo para a agroindústria canavieira. O segundo envolve conflitos que põem em disputa modos distintos de apropriação material e simbólica de uma determinada base de recursos territorializados, no caso a água, e que, em última instância, podem levar a inviabilização da permanência de uma determinada prática social.

Seguindo essa classificação, os atores sociais são definidos dentro de cada um desses campos de poder, tanto por sua participação direta como sujeito, individual ou coletivo, como pelas posições estratégicas que assumem no espaço de relações: campo de disputas em torno da água.

Convém reconhecer que os grupos componentes dos segmentos sociais nas situações de conflito aqui analisadas não são monolíticos. Diferenças de posicionamento no interior de um mesmo grupo ocorrem, no entanto, em seus aspectos fundamentais, as posições assumidas pelos atores sociais estão relacionadas às posições que ocupam no espaço social: é a partir da proximidade dos indivíduos nesse espaço relacional que se afirmam, com maior probabilidade, identidades em torno de objetivos comuns.

Portanto, no recorte analítico adotado, os atores sociais em conflito pela apropriação da água são considerados como dotados de quantidades distintas de elementos de poder sobre os recursos: organizações empresariais (usinas sucro-alcooleiras), produtores rurais e pescado-



res. Os atores referidos anteriormente são aqueles envolvidos diretamente nos conflitos. Os demais atores, por não estarem diretamente envolvidos nas situações de conflito, aparecem na análise de acordo com seu posicionamento frente aos conflitos. É o caso, por exemplo, das prefeituras, órgãos do estado do Rio de Janeiro, ambientalistas, Ministério Público, etc.

### ***Conflitos internos ao segmento agroindustrial***

Conforme já mencionado, a partir da segunda metade da década de 70, as usinas e os grandes e médios produtores de cana, principalmente, passaram a requerer água para irrigar suas culturas. Tal demanda adicional por água acabou originando disputas internas neste segmento de usuários de recursos hídricos.

No entanto, muitos afirmam que tais conflitos não assumiam grandes dimensões durante as décadas de 70 e 80. Ademais, argumenta-se que o DNOS, mesmo no período em que enfrentou as suas maiores dificuldades operacionais (década de 80), costumava funcionar como uma instância mediadora de disputas por água entre os irrigantes, bem como entre esses e as usinas.

Nos últimos 13 anos, em função da menor disponibilidade hídrica – fato constatado por estudo realizado recentemente pelo Sistema de Meteorologia do Estado do Rio de Janeiro - SIMERJ (Marques, V. S., et al., 2001) - e ausência de um órgão público mediador, muitos produtores e usinas passaram a recorrer a atitudes individuais para conseguir água, justificando tal postura, em geral, pela necessidade de proteger seus investimentos, comprometidos pela pequena quantidade de água nos canais.

Duas são as modalidades básicas de intervenção empreendidas como forma de “auto-defesa” para a garantia do acesso à água: o barramento dos cursos d’água e o manejo privado de comportas instaladas pelo DNOS. Estas práticas acabam por prejudicar outros irrigantes instalados mais a jusante, pois ficam impossibilitados de aduzir água em quantidade suficiente e qualidade razoável. Inúmeros são os relatos de casos desse tipo, que ocasionalmente culminam em inquéritos instalados

pela Fundação Superintendência de Rios e Lagoas (SERLA) ou pelo Ministério Público.

Entretanto, a institucionalização do conflito é o que os produtores, majoritariamente, buscam evitar. De um modo geral, os irrigantes procuram esquivar-se de interferências tidas como “externas”. Leia-se aí interferências do poder público, seja da SERLA, dos órgãos ambientais, poder judiciário ou prefeituras. Preferencialmente optam por tentar resolver as disputas informalmente, como “bons vizinhos”. A vantagem dessa solução informal ou extra-institucional das controvérsias é a possibilidade de deixar em aberto que cada usuário possa eventualmente fazer também um barramento conforme a sua conveniência. Busca-se manter, portanto, as intervenções individuais em sigilo, mesmo quando causam prejuízos a si próprios. Afinal, muitas vezes a vítima é vilã em outra oportunidade. Com o fim do DNOS, os proprietários rurais e usinas assumiram boa parte do controle das estruturas hidráulicas, operando comportas e barrando os cursos d’água de acordo com seus interesses. A fragilidade institucional das instituições públicas abriu caminho para a condução privada do sistema de canais e, também, para a mediação privada desses conflitos.

Cabe assinalar que um componente fundamental do discurso dos atores envolvidos nos conflitos, de modo a garantir a manutenção da autonomia do grupo na mediação das disputas, é o de minimizar o quanto possível a existência dos conflitos. Esta estratégia é particularmente perceptível na adjetivação empregada para qualificá-las. Por exemplo, recusam sistematicamente o epíteto de “conflitos” para a enunciação das disputas. Nas próprias entrevistas, quando os membros destes grupos eram argüídos sobre a existência de conflitos, prontamente corrigiam com eufemismos considerados mais adequados: desentendimentos, pequenas desavenças, desacordos, etc.

### ***Conflitos entre pescadores e produtores rurais***

Os pescadores vêm logrando, desde a década de 70, aprimorar a sua capacidade de organização e representação, com o estabelecimento de associações, a utilização de instrumentos

jurídicos e administrativos na defesa de seus interesses, e a construção de relações com mandatos parlamentares, tendo elegido, inclusive, um vereador oriundo de sua base social. Com isso, vêm adquirindo uma visibilidade até então inédita na sociedade local.

Atualmente, os pescadores vivenciam duas situações bastante distintas, a saber: 1) Em relação àqueles que dependem da pesca realizada nas grandes lagoas de água doce (Feia e Campelo), já não há razão para os históricos conflitos com produtores rurais. A situação teria se modificado depois que a prefeitura de Campos passou a operar as comportas do canal da Flecha, garantindo um nível d'água na lagoa Feia mais favorável à atividade de pesca. No caso da lagoa do Campelo, a recuperação do espelho d'água foi atribuída à construção de uma barragem pelos trabalhadores rurais de um assentamento do INCRA; 2) Por outro lado, no que concerne aos pescadores que realizam a pesca no litoral e nas lagoas costeiras, as questões permanecem praticamente inalteradas, motivando situações freqüentes de conflito.

As diversas representações dos segmentos litigantes articulam diferentes formulações discursivas, acionando lógicas diversas sobre as formas de apropriação da água. Para uma melhor compreensão dessas disputas em torno da água e suas especificidades, serão discutidas com base no recorte espacial: a) questões relativas às lagoas Feia e Campelo; b) conflitos relacionados às lagoas costeiras.

#### *a) Questões relativas às lagoas Feia e Campelo*

Os conflitos que emergiram ao final dos 70 com a implantação do projeto modernizador do DNOS, colocaram em planos opostos o segmento agroindustrial, seu principal beneficiário, e os pescadores, cuja atividade econômica viu-se progressivamente desestabilizada.

A construção do canal da Flecha, concluída em 1948, implicou em uma redução da superfície líquida da lagoa Feia em aproximadamente 100 km<sup>2</sup>, com notório prejuízo para a atividade de pesca, o que teria justificado os levantes dos pescadores contra as ações do DNOS.

Após a construção desse canal, o nível da lagoa Feia passou a ser regulado pelas 14 com-

portas instaladas próximo à barra do Furado. Com a extinção do DNOS essas comportas passaram a ser operadas pela prefeitura de Quissamã e, mais recentemente, pela prefeitura de Campos, sem qualquer orientação ou programação técnica.

Na visão de alguns atores, com o recrudescimento dos períodos secos, estaria ocorrendo uma nova atribuição de significado para a lagoa Feia, levando a um consenso em torno da necessidade do aumento do seu espelho d'água. Esse consenso estaria integrando os pescadores, ambientalistas e o setor agroindustrial, exatamente os três principais grupos que historicamente divergiram quanto à apropriação simbólica e material das águas. Se, por um lado, a manutenção do nível d'água das lagoas já constitui uma demanda histórica de pescadores e ambientalistas, por outro lado, os proprietários rurais estariam aderindo a esta causa, em função do aumento da prática da agricultura irrigada.

De todo modo, alguns fatores têm contribuído para a diminuição dos conflitos com os pescadores da lagoa Feia. Constata-se que a prefeitura de Campos estaria investindo mais nos pescadores, em função da emergência deste segmento social “com voz” e possibilidade crescente de atendê-los face à elevação das receitas públicas com o recebimento dos royalties do Petróleo<sup>1</sup>. Desde o ano de 2000, os pescadores vêm sendo remunerados pelo município durante o período do defeso da pesca, que dura três meses.

Outro fator de abrandamento dos conflitos foi a mudança na operação das comportas do canal da Flecha, que passou a ser realizada a partir de 2001 pela prefeitura de Campos. Segundo vários depoimentos colhidos no âmbito da pesquisa, a prefeitura de Quissamã, que assumiu o funcionamento das comportas após a extinção do DNOS, operava tão somente de acordo com os interesses dos produtores rurais, mantendo o nível d'água da lagoa desfavorável à atividade pesqueira. Segundo a presidente da Associação de Pescadores de Ponta Grossa dos Fidalgos, quando a prefeitura de

<sup>1</sup> Os municípios da região recebem royalties pela exploração de Petróleo na plataforma continental.

Campos assumiu a operação das comportas, os pescadores passaram a ser mais atendidos em seus pleitos.

Em relação à lagoa do Campelo, no ano de 2001 os trabalhadores rurais de um dos núcleos do assentamento Zumbi dos Palmares construíram uma barragem no canal Antônio Resende, responsável pela drenagem da lagoa, com o objetivo de aumentar o volume e a qualidade da água do lençol freático, excessivamente ácida à época. Mesmo com as reclamações dos proprietários rurais situados a jusante da barragem, a SERLA e a prefeitura de Campos resolveram manter a barragem, por entender que a situação da lagoa do Campelo tinha chegado em um nível crítico. Adicionalmente, a prefeitura de Campos realizou a limpeza do canal do Vigário, adutor de água do rio Paraíba do Sul para a lagoa do Campelo. Essas duas intervenções recuperaram parte do volume original da lagoa, melhorando significativamente a qualidade da água do lençol freático e permitindo a retomada da atividade de pesca. Com a recuperação do volume de água da lagoa, a barragem passou a verter água, dissuadindo os protestos dos proprietários situados a jusante.

Percebe-se, portanto, que projetos sociais historicamente antagônicos passaram a apresentar uma convergência de interesses dos segmentos envolvidos até então inédita na região. Não obstante, dificilmente poder-se-á concluir que os conflitos em torno do uso da água não mais ocorrerão. Em primeiro lugar, mesmo com o aumento do poder reivindicatório dos pescadores, as elites agrárias locais não reconhecem a pesca como uma atividade social e historicamente integrada à região da Baixada Campista, conforme foi constatado nas entrevistas. Em segundo lugar, o consenso temporário em torno da manutenção das lagoas esconde concepções distintas acerca do seu significado. Essa diversidade de conceitos subentende propostas diversas quanto à forma de gestão dos canais com base em percepções divergentes relativamente às intervenções para a correção dos problemas. Defrontam-se aí duas racionalidades bastante distintas e o que converge não são os propósitos e sim os resultados objetivos dessas racionalidades.

#### *b) Conflitos relacionados às lagoas costeiras*

Os atuais conflitos entre pescadores e agricultores muito embora não comparáveis ao período 70/80, são motivados principalmente pelo risco de salinização das terras e, em algumas situações, decorrentes de disputas envolvendo a manutenção de áreas agrícolas, pastagens e loteamentos de veraneio versus recuperação das lagoas costeiras.

A construção dos canais São Bento e Quitinguta, entre as décadas de 40 e 60, modificou totalmente a dinâmica das lagoas costeiras da Baixada Campista, desestabilizando toda a base econômica das comunidades de pescadores ali existentes. O rio Iguaçu, um dos principais pontos nodais da baixada, para onde convergia boa parte das águas, hoje é uma pequena lagoa chamada lagoa do Açú. No passado, o rio Iguaçu era um dos principais escoadouros das águas da lagoa Feia. Recebia também águas provenientes do rio Paraíba do Sul, através de uma sequência de lagoas, envolvendo a lagoa do Taí, lagoa Quitinguta e a lagoa Salgada. Com as obras do DNOS todo o sistema se inverteu: as águas da lagoa Feia, que corriam para o norte e desembocavam no mar, passaram a correr para o sul, através dos canais artificiais, construídos perpendicularmente aos canais naturais.

No período de chuva, as lagoas e lagoas recebiam parte das águas que escoavam da baixada, provocando seus extravasamentos e, conseqüentemente, a abertura da Barra do Açú. Com o rompimento da barra, havia a renovação das águas das lagoas com água do mar que penetrava pela barra, possibilitando também a entrada de peixes e camarões. Quando a barra voltava a fechar, ficava um criadouro natural que garantia a pesca até o próximo ciclo das águas.

Uma outra ligação das lagoas costeiras com o mar era feita no local conhecido como “buraco do Ministro”. Nesse ponto havia uma ligação natural do oceano com a lagoa do Lagamar, que foi fechado pelo DNOS para a construção de um dique-estrada, que liga o farol à Barra do Furado.

As águas que antes convergiam para esses pontos de comunicação com o mar, passaram a ser recolhidas por esses canais artificiais (São

Bento e Quitunguta), e conduzidas para o canal da Flecha, que desemboca na barra do Furado, receptora de toda a drenagem da baixada.

Dessa forma, a renovação dos estoques pesqueiros passou a depender do único ponto de comunicação com o mar que é a barra do Furado. Esse foi e continua sendo um dos principais focos de conflito entre pescadores, produtores rurais, sitiantes e prefeituras.

O argumento dos proprietários rurais é que a penetração da cunha salina é altamente prejudicial aos solos. Em contraste, para os pescadores, a comunicação das lagoas costeiras com o mar é fundamental para a manutenção da pesca, sobretudo do camarão. Assim, o imperativo de impedir a entrada da língua salina tornou o manejo das comportas dos canais objeto de disputas entre pescadores e proprietários rurais, que buscam operá-las diretamente, ou pressionando os órgãos públicos a fazê-lo de acordo com seus interesses.

Entretanto, um estudo recente realizado pela prefeitura de Campos constatou que a salinização das terras não se deve à penetração da cunha salina pela barra do Furado. Ao contrário, o aumento da salinidade provém de pólo oposto, em decorrência da pequena quantidade de água doce que chega às lagunas, associado às altas taxas de evaporação. De todo modo, agricultores agem para impedir a penetração das águas salgadas, enquanto os pescadores agem para permitir sua passagem em determinados momentos, pois manter as comportas permanentemente abertas acarretaria o ressecamento das lagunas.

## CONCLUSÃO

Como o estudo pôde demonstrar, existem indicações de que vem ocorrendo um processo de reordenamento de forças nas disputas em torno dos recursos hídricos. Destacam-se aqui alguns aspectos identificados que apontam nesta direção.

Em primeiro lugar, a participação política dos grupos sociais ligados aos movimentos ambientalistas, ampliou o caráter das lutas locais em torno da água. Esse movimento, a partir da década de 70, trouxe a público o questionamento em torno da lógica estritamente

econômica que norteava a atuação do DNOS, voltada para a valorização da agroindústria canavieira.

Com o fim do DNOS, os proprietários rurais e usinas assumiram boa parte do controle das estruturas hidráulicas, operando comportas e barrando os cursos d'água de acordo com seus interesses. A fragilidade institucional das instituições públicas abriu caminho para a condução privada do sistema de canais. Por outro lado, a extinção do órgão federal possibilitou também a emergência de novos atores sociais, ligados às instituições municipais e estaduais, mais sensíveis à ampliação de processos democráticos de decisão sobre a operação da infraestrutura hídrica deixada pelo DNOS.

Os períodos secos dos últimos anos agravaram os conflitos, forçando mudanças de postura dos usineiros e proprietários rurais. Se no passado a lógica que prevalecia era a da “recuperação das terras”, ou seja, da ampliação da área produtiva com a incorporação de terras drenadas onde antes havia lagoas e brejos, agora, admite-se a elevação do nível d'água de algumas lagoas, mesmo perdendo-se áreas produtivas. O importante é ter água abundante para aumentar a produtividade da lavoura. Nesse sentido, a acumulação de capital pela ampliação das áreas exploradas passou a ser menos importante do que a acumulação pela intensificação de rendimentos obtidos por unidade de área.

Os pescadores, por sua vez, vêm logrando, desde a década de 70, aprimorar a sua capacidade de organização e representação, com o estabelecimento de associações, a utilização de instrumentos jurídicos e administrativos na defesa de seus interesses, e a construção de relações parlamentares, tendo elegido, inclusive, um vereador oriundo de sua base social. Com isso, vêm adquirindo uma visibilidade até então inédita na sociedade local.

Ressalta-se, também, a intensificação da busca por novos modelos de gestão para o sistema de canais por parte de atores locais que identificam limitações ou impossibilidades de soluções estritamente técnicas para os problemas. A proposta concreta mais mencionada é uma iniciativa em torno de um grupo de discussão denominado GT-FOZ. Os

defensores deste modelo enxergam limites práticos à proposta de gestão centrada no enfoque estritamente técnico e comandada por um só órgão. Acreditam que a solução para os problemas entre usuários não seria de natureza simplesmente hidráulica, indicando a necessidade de tomadas de decisão colegiadas em caráter constante entre os próprios usuários e os órgãos públicos ligados à questão.

Apesar das mudanças ocorridas nas duas últimas décadas, os segmentos tradicionais ligados à agroindústria canavieira permanecem hegemônicos na política local e continuam a influenciar políticas públicas voltadas aos seus interesses. No que tange especificamente aos recursos hídricos, ao longo de cinco décadas o DNOS manteve o controle do sistema de canais com estreita participação de segmentos da agroindústria campista. O controle sobre essa rede de canais consolidou, na elite agrária local, uma percepção de que são bens privados.

São exatamente essas relações entre poder público e elites locais, que a literatura sociológica brasileira qualificou como característicos dos padrões patrimonialistas estabelecidos entre Estado e sociedade, que se apresentam como um desafio a mais a ser superado pelos segmentos que lutam pela ampliação dos espaços democráticos de decisão acerca dos usos dos recursos hídricos.

Portanto, nos diferentes campos de força (jurídico, econômico, político e das representações) continuarão sendo travadas lutas classificatórias cotidianas, visando atribuir um caráter privado ou público à herança deixada pelo DNOS.

Cabe destacar que a fragilidade dos órgãos públicos favorece exatamente este controle privado da rede de canais, concorrendo para que sua gestão assuma um caráter excludente, desconsiderando os interesses dos segmentos com menor capacidade de vocalização de demandas e articulação política, como os pequenos e médios agricultores e, principalmente, os pescadores.

A complexidade das situações de conflito encontradas indica a necessidade de constituição de fóruns permanentes de decisões cole-

giadas, que incorporem os próprios atores em conflito e os órgãos públicos competentes. A dinâmica de gestão deve superar a visão de que os conflitos serão solucionados automaticamente por meio de intervenções meramente de natureza técnica, em detrimento de soluções negociadas envolvendo os diferentes interesses em disputa. A institucionalização da gestão possui uma série de vantagens em relação aos atuais mecanismos extra-institucionais em curso, dentre outras: 1) evitar que decisões sejam tomadas baseadas na “boa vontade” dos atores com maior poder de influência; 2) propiciar tomadas de decisão de maior alcance político e legitimidade e; 3) possibilitar a inclusão dos segmentos não-hegemônicos nos processos decisórios sobre o uso e manejo do sistema de canais.

Conforme demonstrado os pescadores foram os mais atingidos pelas profundas intervenções efetuadas no sistema hídrico da região desde a década de 1930. Todavia, as propostas do segmento não devem ser adotadas simplesmente por serem um grupo social historicamente menos favorecido, o que se recomenda é que as instâncias técnicas e políticas reconheçam que os pescadores são portadores de um conhecimento empírico importante e, após anos de convivência com as intervenções de engenharia nas lagoas e canais, já possuem um acúmulo de “saber técnico” sobre o manejo desse sistema que não pode ser ignorado.

Por fim, ressalta-se a necessidade de um maior envolvimento do Comitê de Integração da Bacia do Rio Paraíba (CEIVAP) e da Agência Nacional de Águas (ANA) junto aos atores locais e às instituições estaduais de gestão ambiental e de recursos hídricos na formulação de alternativas de gestão dos recursos hídricos locais, tendo em vista a dominialidade federal das águas do rio Paraíba do Sul. Além disso, é necessária a definição formal sobre qual será o órgão gestor da infra-estrutura hidráulica deixada pelo DNOS, definido competências e responsabilidades. De todo modo, seja qual for a solução, é imprescindível o fortalecimento institucional dos órgãos gestores para que possam exercer suas funções com competência e salvaguarda da necessária autonomia frente aos grupos hegemônicos locais.



## Referências

- BIDEGAIN, Paulo; BIZZERIL, Carlos; SOFFIATI NETO, Aristides Arthur. 2002. **Lagoas do norte Fluminense**: perfil ambiental. Rio de Janeiro: SEMADS. 148.
- BRITO, Francisco Saturnino Rodrigues de. 1944. **Defesa contra inundações**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional. 423p.
- \_\_\_\_\_. 1943. **O Saneamento de Campos**. 2. ed. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional.
- ENGENHARIA GALLIOLI LTDA. 1969. **Saneamento das várzeas nas margens do rio Paraíba do Sul a jusante de São Fidélis**: estudo e planejamento das obras complementares. Departamento Nacional das Obras de Saneamento. n. 379, Baixada Campista, set.
- FERNANDES, Leonardo Jefferson Fernandes. 1998. **O remédio amargo**: As obras de saneamento na Baixada Fluminense 1980/1950. 258p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- GÓES, Hildebrando de Araujo. 1934. **O saneamento da Baixada Fluminense**. Rio de Janeiro: Ministério da Viação e Obras Públicas. 475p.
- LAMEGO, Alberto Ribeiro. 1974. **O homem e o brejo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lidoar. 217p.
- MARQUES, Valdo S., et al. 2001. Possíveis modificações na classificação climática das regiões norte e noroeste do estado do Rio de Janeiro. In: PARQUE DE ALTA TECNOLOGIA DO NORTE FLUMINENSE – TECNORTE. **Projeto de revitalização dos canais da Baixada Campista**. Rio de Janeiro: FENORTE, Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia.
- NEVES, Delma Pessanha. 1997. **Os fornecedores de cana e o estado intervencionista**: estudo do processo de constituição social dos fornecedores de cana. Niterói: EDUFF. 383p.
- PRADO JÚNIOR, Caio. 1957. **Formação do Brasil Contemporâneo**: Colônia, 5. ed. São Paulo: Brasiliense. 391p.
- SANT'ANA, André Santos. 1984. **O sucesso da crise na região de Campos**. 294 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Agrícola) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- SOFFIATI NETO, Aristides Arthur. 1996. **O nativo e o exótico**: perspectivas para a história ambiental da ecorregião Norte-Fluminense entre o século XVII e XX. 285p. Dissertação (Mestrado em História Social) – Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- \_\_\_\_\_. 2001. **Entre a Terra e a Água**: Estudo sobre as relações das sociedades humanas com os manguezais da ecorregião de São Tomé entre 1850 e 2000. 538p. Tese (Doutorado em História Social) – Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- SONDOTECNICA/IAA. 1984a. **Projeto de irrigação e drenagem da cana-de-açúcar na região norte-fluminense**: estudos de reconhecimento geral. Rio de Janeiro. t. 1 e 4.
- \_\_\_\_\_. 1984b. **Estudos de alternativas e leiaute**. Rio de Janeiro. 1v.
- \_\_\_\_\_. 1984c. **Estudos sócio-econômicos**. Rio de Janeiro. t. 1 e 3.
- VIANNA, Luiz Werneck. 1996. Caminhos e Descaminhos da Revolução Passiva à Brasileira. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro. v. 39, n.3, p. 377-392.
- VIANA, Francisco José de Oliveira. 1973. **Populações Meridionais do Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

**Paulo Roberto Ferreira Carneiro** | Biólogo, Mestre em Planejamento Urbano e Regional, Doutorando em Gerenciamento de Recursos Hídricos. Pesquisador do Laboratório de Hidrologia e Estudos do Meio Ambiente - COPPE/UFRJ. carneiro@hidro.ufrj.br; carneiro@predialnet.com.br

