

POLÍTICAS PÚBLICAS DE ÁGUAS E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL: UM ESTUDO EM TRÊS MUNICÍPIOS DO INTERIOR DO CEARÁ, NORDESTE BRASILEIRO

EVA REGINA DO NASCIMENTO LOPES

UNIVERSIDADE FEDERAL DO OESTE DA BAHIA (UFOB)

GLEDSON ALVES ROCHA

FACULDADE SÃO FRANCISCO DE BARREIRAS - FASB (FASB)

SUELY SALGUEIRO CHACON

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ (UFC)

POLÍTICAS PÚBLICAS DE ÁGUAS E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL: UM ESTUDO EM TRÊS MUNICÍPIOS DO INTERIOR DO CEARÁ, NORDESTE BRASILEIRO

1. INTRODUÇÃO

A nova política de recursos hídricos no Brasil aponta a participação social como uma ferramenta essencial para o acesso democrático à água. Entretanto, durante cerca de trinta anos a política de recursos hídricos estava preocupada principalmente na geração de energia elétrica; e muitos dos problemas relacionados ao acesso à água tiveram como solução a construção de grandes obras, como açudes e barragens (principalmente no Semiárido brasileiro, devido aos rios serem intermitentes).

A partir das décadas de 1980 e 1990 começou a se discutir a gestão das águas por meio da participação social. Assim, a nova política de águas definida em 1992 no Brasil inseriu no processo de gerenciamento de recursos hídricos a sociedade civil e os usuários de águas. Foram criados os Comitês de Bacia Hidrográfica para efetivar essa nova política. Os Comitês são os espaços oficiais de participação social, onde as pessoas discutem e decidem a gestão de águas de sua região. Aliadas às decisões de um comitê, também ocorrem outras reuniões que também garantem a participação social. São as reuniões de alocação negociada de águas.

Essas reuniões são feitas exclusivamente com os usuários de águas mais próximos dos açudes. E, no caso do Ceará, local da pesquisa, é a Companhia de Gestão de Recursos Hídricos (COGERH) que é responsável pela condução desses encontros, onde é escolhida a vazão que vai atender aos interessados e às suas respectivas comunidades.

Dessa maneira, este trabalho apresenta como problema de pesquisa a seguinte questão: de que maneira as políticas de águas no Brasil proporcionam a participação da sociedade? Assim, o objetivo da pesquisa é apresentar o papel das reuniões de alocação de águas como um instrumento de participação social na política de recursos hídricos brasileira, especialmente na região do Semiárido brasileiro. Como técnicas de pesquisa, escolheu-se acompanhar três dessas reuniões a fim de compreender a problemática e melhor responder o objetivo deste artigo.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1. A Importância da participação das pessoas na distribuição de águas no Semiárido brasileiro

O Semiárido brasileiro abrange quase toda a região Nordeste e ainda norte do estado de Minas Gerais. É um tipo climático marcado por uma precipitação pluviométrica com média anual inferior a 800 milímetros, com índice de aridez de até 0,5 calculado pelo balanço hídrico que relaciona as precipitações e a evapotranspiração, e com risco de seca maior que 60%, de acordo com dados do Ministério da Integração Nacional divulgados em 2005.

Portanto, o Semiárido é marcado pela escassez hídrica natural. Os primeiros seis meses do ano é o período que pode chover. A partir do segundo semestre, as possibilidades de

chuvas são mínimas. É por isso que existe uma grande preocupação em distribuir adequadamente as águas, e fazer o acompanhamento mensal dos corpos hídricos.

Aliadas a essas características do Semiárido, existe outro fator que é a evaporação da água. No Semiárido, devido ao forte calor, a vazão de um açude, por exemplo, é quase igual ou pouco menor que a taxa de evaporação da água, daí a importância de melhor distribuir a água, pois se ela já é escassa, ainda se perde bastante por meio desse processo.

A questão hídrica se agrava mais e ganha maior relevância quando se fala de acesso à água de forma justa, tendo em vista os múltiplos atores sociais com interesses muitas vezes divergentes. É aí onde os encontros para decidir a alocação das águas são fundamentais por buscarem melhor orientar as pessoas nessas questões, discutindo em nível local os usos da água. Assim, o item seguinte aponta o conceito de alocação negociada de águas.

2.2 Conceito de alocação negociada de água

A atual legislação federal para a gestão de águas no Brasil foi estabelecida através da Lei nº 9.433 de 1997. Essa lei teve como modelo a política de águas desenvolvida pela França, onde se definiram vários elementos essenciais para a gestão da água, tais como a descentralização da gestão a partir da criação dos comitês de bacia, a definição da bacia hidrográfica como o *locus* da gestão e cobrança pelo uso da água.

A alocação negociada de águas faz parte da gestão de águas e também é uma forma de gestão baseada na política francesa. A alocação é um mecanismo de negociação coletiva, onde as pessoas decidem a distribuição física da água, a partir do monitoramento dos corpos hídricos (KEMPER, 1997).

E como a gestão brasileira de águas tem como característica a participação social, cabe não só aos governos, mas a sociedade civil e aos usuários de águas decidirem a melhor forma de alocação das águas dos açudes, que no caso do Ceará, são os corpos hídricos gerenciados pela Companhia de Gestão de Recursos Hídricos, a COGERH.

É importante citar que o estado do Ceará foi um dos pioneiros nacionais da política de águas, tendo estabelecido sua política estadual no ano de 1992, por meio da Lei nº 11.996 (logo após o estado de São Paulo, que foi o primeiro estado a estabelecer sua política em 1991).

Antes do estabelecimento da Lei Federal nº 9.433, o Brasil passou por uma série de medidas relativas aos usos da água. Como apresenta Godoy (2007) até 1920 o uso da água era feito por meio de tecnologias de interesse local, e voltado especialmente para o abastecimento urbano e para a geração de energia elétrica. As primeiras hidroelétricas e sistemas de abastecimento ocorreram a partir de iniciativas privadas. Ainda de acordo com Godoy (2007), a primeira medida pública de regulação da água ocorreu em 1907, mas foi só em 10 de julho de 1934 que foi aprovado o antigo Código de Águas (Decreto nº 24.643).

Campos e Fracalanza (2010) relatam ainda que o ano de 1964 foi marcado por uma gestão de águas centralizada e preocupada exclusivamente com a geração de energia elétrica, e que somente na década de 1970, alguns estados brasileiros passaram a legislar diante da poluição industrial em rios. As propostas de gestão participativa de águas (uma das características que o Brasil herdou do modelo francês) só começaram a surgir a partir da década de 1980 (MACHADO, 2003).

2.3 Conceito de participação social e sua relação com a alocação de águas

A alocação negociada de águas é baseada na participação social. Quando se fala de participação social em políticas públicas, entende-se que a participação é um mecanismo para transformação da sociedade, pois as pessoas tem acesso à espaços para questionar uma série de problemas que podem afetá-las, tais como a pobreza, a violência, e neste caso, a distribuição justa dos recursos hídricos.

Conforme Dagnino (2002), a construção de espaços públicos voltados para a participação social se intensificou após a Ditadura Militar de 1964. A autora afirma que a partir das décadas de 1970 e 1980 empreendeu-se uma série de movimentos sociais, reconfigurando a cidadania no país a partir do “reconhecimento de seus membros como sujeitos portadores de direitos, inclusive aquele de participar efetivamente na gestão da sociedade” (DAGNINO, 2002, p. 10).

Nesse sentido, o papel da sociedade civil se amplia, com amplo crescimento das organizações da sociedade civil, como as organizações não governamentais – as ONGs (DAGNINO, 2002). Além disso, ocorre a criação de *espaços públicos* de participação (DAGNINO, 2002, p. 10):

(...) tanto daqueles que visam promover o debate amplo no interior da sociedade civil sobre temas/interesses até então excluídos da agenda pública, como daqueles que se constituem como espaços de ampliação e democratização da gestão estatal. Estamos aqui nos referindo à implementação, ao longo da última década, dos vários conselhos, fóruns, câmaras setoriais, orçamentos participativos, etc.

É nesse contexto que a participação social passa a ter maior evidência no campo das políticas públicas. Paralelamente ao discurso da participação, se desenvolvem os debates sobre a descentralização. Para Arretche (1996) a descentralização de políticas públicas passa a ocorrer no Brasil a partir da década de 1980, quando a esfera Federal passa a diluir suas decisões com as esferas estaduais e municipais. A autora ainda considera como um mito a relação comumente conhecida como positiva entre descentralização e democracia; e, ao contrário, a comum associação entre centralização e não democracia.

Para a autora, a valores democráticos ocorrem quando as instituições políticas assim os definem como seus, e não simplesmente com o deslocamento das decisões. É por isso que a descentralização/participação não é considerada uma panaceia. É importante analisar as particularidades dos contextos sociohistóricos dos países, e no caso do Brasil, observar as divergências regionais a fim de problematizar a questão da descentralização nas políticas públicas (ARRETCHE, 1996).

Assim, é possível dizer que a participação social é fruto de um processo de descentralização nas políticas públicas (SAYAGO, 2008), cuja principal força está na atuação da sociedade na esfera governamental. E o ganho para a sociedade é que “a estratégia da participação permite que as comunidades superem sua condição de sobrevivência e supressões, passando a ser protagonistas de seu próprio bem estar” (SAYAGO, 2008, p. 552). Nogueira (2011, p. 125) também associa a participação como uma esfera para resoluções de problemas:

A tendência atual não mais pensa a participação como o reverso da representação ou como veículo privilegiado da pressão popular, mas sim como expressão de práticas

sociais democráticas interessadas em superar os gargalos da burocracia pública e em alcançar soluções positivas para os diversos problemas comunitários.

Dessa maneira, a criação de Comitês de Bacia Hidrográfica determinada pela política brasileira de águas é um instrumento legítimo para engajar a sociedade no processo de implementação de políticas voltadas para a gestão dos recursos hídricos.

De tal modo, é possível trazer a definição de Comitês de Bacias, de acordo com Ceará (2010, p.20): “são órgãos colegiados com atribuições consultivas e deliberativas, com atuação na Bacia ou Sub-bacia Hidrográfica de sua jurisdição”. São suas competências, de acordo com o artigo 38º da Lei nº 9.433/97:

- promover o debate das questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes;
- arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos;
- aprovar o Plano de Recursos Hídricos da bacia;
- acompanhar a execução do Plano de Recursos Hídricos da bacia e sugerir as providências necessárias ao cumprimento de suas metas;
- propor ao Conselho Nacional e aos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos as acumulações, derivações, captações e lançamentos de pouca expressão, para efeito de isenção da obrigatoriedade de outorga de direitos de uso de recursos hídricos, de acordo com os domínios destes;
- estabelecer mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerir valores a serem cobrados;
- estabelecer critérios e promover o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo.

É notável na lista acima de atribuições o quanto a participação nos Comitês de Bacia é fundamental para as decisões relativas aos usos das águas em suas respectivas bacias ou sub-bacias hidrográficas. O estabelecimento desses Comitês enfatiza ainda mais o fundamento da gestão descentralizada, já que segundo Campos (2003, p. 32), “o fundamento tem por base a premissa de que não se deve levar a uma decisão superior o que pode ser solucionado em uma hierarquia inferior”.

É dessa forma que os Comitês de Bacia tem autonomia de escolher quais as medidas adequadas de gestão de águas favorecem o desenvolvimento das pessoas em suas regiões específicas. Assim, eles são compostos por os seguintes representantes: da União; dos estados e do Distrito Federal cujos territórios se situem, ainda que parcialmente, em suas respectivas áreas de atuação; dos municípios situados, no todo ou em parte, em sua área de atuação; dos usuários de águas de sua área de atuação; e das entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia (BRASIL, 1997).

É preciso definir, de acordo com Godoy (2007, p.7), quem são os usuários da água:

Indivíduos, grupos, entidades públicas ou privadas que, em nome próprio ou no de terceiros, utilizam recursos hídricos como: a) insumo em processo produtivo; b) receptor de resíduos; c) meio de suporte de atividades de produção ou consumo. Por tanto, pode englobar pequeno empresário ou produtor e o grande industrial ou fazendeiro. Consequentemente, os usuários das águas são atores sociais distintos, com poderes econômicos e sociais e força de argumentação e conhecimentos diferentes.

Seguindo também a definição de sociedade civil. Segundo Borges et al (2011, p.3), a sociedade civil corresponde a grupos que “tornaram-se protagonistas da vida política na sociedade democrática”, assim como são “alternativas preferenciais na resolução de problemas locais”. Para Godoy (2007, p. 9):

a sociedade civil é um novo componente fundamental no processo de gestão de recursos hídricos, pois ela nunca participou do processo anteriormente, salvo em alguns estados brasileiros pioneiros. Ela está representada no Conselho Nacional de Recursos Hídricos, comitês de bacia e agências de bacia em locais nos quais a legislação prevê.

A Lei Federal de Águas ainda define as organizações civis de recursos hídricos como (BRASIL, 1997):

- I – consórcios e associações intermunicipais de bacias hidrográficas;
- II – associações regionais, locais ou setoriais de usuários de recursos hídricos;
- III – organizações técnicas e de ensino e pesquisa com interesse na área de recursos hídricos;
- IV – organizações não-governamentais com objetivos de defesa de interesses difusos e coletivos da sociedade;
- V – outras organizações reconhecidas pelo Conselho Nacional ou pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos.

Nesse sentido, e a partir das definições dos atores sociais que participam da gestão de águas, é possível observar que a legislação possibilita que uma variedade de pessoas se engaje em defesa dos recursos hídricos, a fim de construir conjuntamente com o Poder Público os usos adequados da água e sua justa distribuição.

São essas pessoas que tomarão as decisões mais importantes para a gestão de águas na sua região, em prol da proteção da água e do acesso democrático a ela de forma a proporcionar desenvolvimento econômico e social. Portanto, de acordo com Garjulli (2001), a legislação de águas preocupa-se com questões fundamentais, como exemplo: “o respeito às questões ambientais, a inserção da participação social no processo de gestão, o estabelecimento de regras, normas e procedimentos para o uso e preservação dos recursos hídricos” (GARJULLI, 2001, p. 14).

É importante citar que a participação pública na gestão de água além de contemplar os comitês de bacia hidrográfica, também contempla as organizações de usuários de águas. Conforme Souza Filho (2012, p. 211):

as organizações de usuários de água, criadas pela primeira vez no Ceará, em 1994, tem na alocação negociada de água um de seus maiores objetivos. Juntamente com os comitês de bacia, elas constituem as instâncias de participação em escala local e regional. A ampliação deste espaço de decisão, por meio da instalação de comissões gestoras de sistemas hídricos, constitui ação deste componente.

Assim, as comissões gestoras são agrupamentos de usuários de águas que atuam em maior proximidade dos açudes. No caso do Ceará, essas comissões são formadas com apoio da COGERH, atuando em conjunto com os comitês de bacia. Normalmente esses grupos se reúnem ao final da quadra invernal para decidir a distribuição das águas dos açudes. A principal unidade hídrica que forma as bacias hidrográficas cearenses é o açude, já que “como seus rios não são perenes e há ocorrência frequente de seca na região, a gestão de águas no Ceará apresenta uma peculiaridade: a principal unidade física da Bacia é o açude e não o rio”

(CHACON, 2007, p. 197). A COGERH fica responsável por incentivar a participação das pessoas nas reuniões de alocação.

Apresentam-se em seguida as observações dessas reuniões ocorridas em 2014 no interior do estado do Ceará, especialmente na Sub-bacia Hidrográfica do Rio Salgado, que foi o local de pesquisa. Antes, há uma breve caracterização da sub-bacia e a atuação da COGERH nesta região.

2.4 Aspectos da Sub-bacia Hidrográfica do Salgado e atuação da COGERH

Segundo o Maranhão e Ayrimoraes (2012), o estado do Ceará possui 118 reservatórios com capacidade de armazenamento superior a 10 hm³ (sem incluir os reservatórios do setor elétrico) e uma capacidade de armazenamento de 17.644 hm³, possuindo maior capacidade que os estados de Piauí, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Bahia.

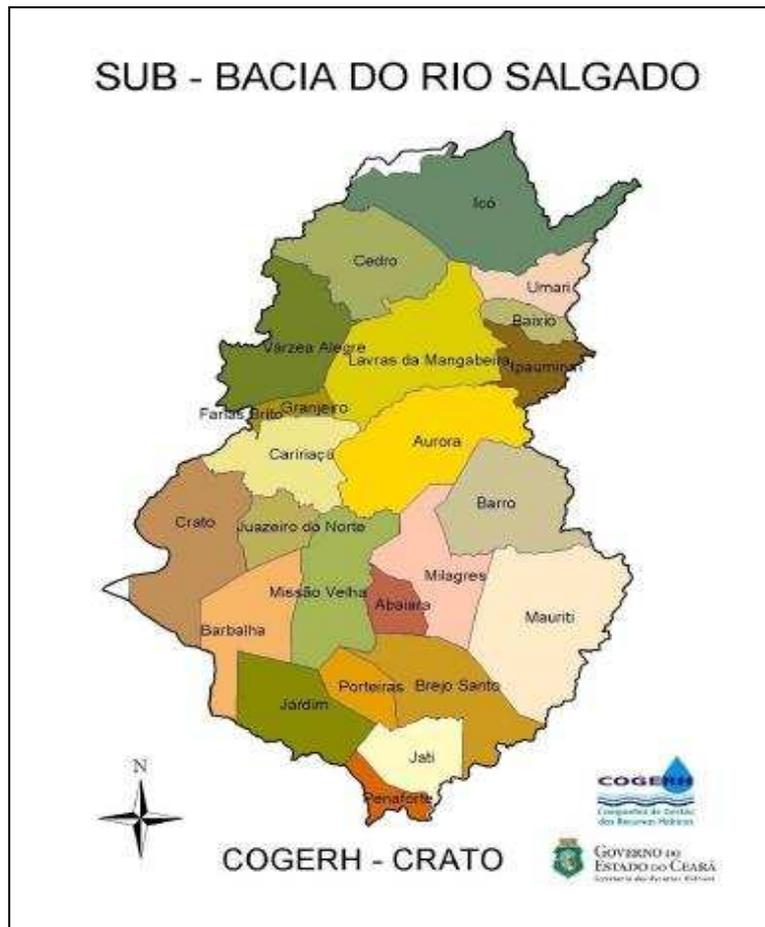
O estado do Ceará apresenta doze bacias, são elas: a Bacia Metropolitana, a Bacia do Acaraú, Bacia do Alto Jaguaribe, Bacia do Baixo Jaguaribe, Bacia do Banabuiú, Bacia do Coreaú, Bacia do Curu, Bacia do Litoral, Bacia do Médio Jaguaribe, Bacia do Salgado, Bacia da Serra da Ibiapaba e Bacia dos Sertões de Crateús.

A Sub-bacia Hidrográfica do Salgado fica localizada ao sul do semiárido cearense (macrorregião Cariri/Centro Sul). A bacia do Rio Salgado é uma subdivisão da bacia hidrográfica do Jaguaribe, por tanto, trata-se de uma sub-bacia. Assim, a sub-bacia do Salgado fica localizada no pé de serra da Chapada do Araripe, e seu principal afluente nasce no município do Crato, o Rio Batateira, que mais a frente é denominado de Rio Salgado. Essa água serve principalmente ao consumo humano e na agricultura, uma vez que aproximadamente 90% das águas subterrâneas abastecem os municípios de Juazeiro, Crato, Barbalha, Missão Velha e Lavras da Mangabeira.

A COGERH gerencia na Sub-bacia do Salgado 15 açudes e barragens, que no total perfazem uma capacidade de mais de 448.608.527 m³. São eles: Atalho (que fica no município de Brejo Santo); Cachoeira (em Aurora); Gomes (em Mauriti); Junco (em Granjeiro); Lima Campos (em Icó); Manoel Balbino (em Juazeiro do Norte); Olho d'água (em Várzea Alegre); Prazeres (em Barro); Quixabinha (em Mauriti); Rosário (em Lavras da Mangabeira); São Domingos II (em Caririaçu); Tatajuba (em Icó); Thomás Osterne (em Crato); Ubaldinho (em Cedro); e Jenipapeiro II (em Baixio/Umari) (CEARÁ, 2009).

A Sub-bacia Hidrográfica do Salgado tem uma área de drenagem de 12.865 km², o que corresponde a 8,25% do território cearense. Ela integra 23 municípios: Abaiara, Aurora, Baixio, Barbalha, Barro, Brejo Santo, Caririaçu, Cedro, Crato, Granjeiro, Icó, Ipaumirim, Jardim, Jati, Juazeiro do Norte, Lavras da Mangabeira, Mauriti, Milagres, Missão Velha, Penaforte, Porteiras, Umari e Várzea Alegre. O Rio Salgado tem uma extensão de 308 km, drenando aproximadamente uma área equivalente a 9% do estado do Ceará (12.623,89 km²) (CEARÁ, 2009). O Mapa 1 a seguir apresenta os municípios que compõem essa Sub-bacia:

Mapa 1 – Municípios que compõe a Sub-bacia do Rio Salgado



Fonte: COGERH (2012)

Quanto ao tipo de rochas, a Sub-bacia do Salgado é formada por 58,96% de embasamento cristalino pré-cambriano, repousando, sobre esse substrato, 41,04% de depósitos sedimentares, como os da Bacia Sedimentar do Araripe, que possuem uma série de componentes naturais por onde correm os principais cursos d' água da Sub-bacia Hidrográfica do Salgado (CEARÁ, 2009).

A Bacia Sedimentar do Araripe faz surgir sobre o solo a Chapada do Araripe, rica em águas subterrâneas, que também são gerenciadas pela Companhia de Águas do Ceará. A região do Cariri cearense, então, fica localizada ao longo da porção norte-oriental dessa Chapada.

É importante citar que o entorno da Chapada tem condições climáticas subúmidas e alta permeabilidade das rochas sedimentares. Em contrapartida, a maior parte da Sub-bacia do Salgado está em uma região de superfície plana, e com um regime fluvial intermitente e esporádico, além de baixo potencial de águas subterrâneas, onde o regime de chuvas é menor, e o clima é o Semiárido quente (CEARÁ, 2009).

O Cariri cearense, conforme os municípios que compõem a Sub-bacia do Salgado, tem as seguintes potencialidades hidrológicas: em águas superficiais, existe um total de 1.695

reservatórios, com destaque para os açudes de maior capacidade de acumulação (39%), que são o Atalho e o Lima Campos; no caso das águas subterrâneas, existem cerca de 3.645 pontos d'água, sendo que 3.370 deles são poços tubulares e 252 fontes naturais (CEARÁ, 2009).

O município de Juazeiro do Norte apresenta a maior quantidade de poços tubulares (717), seguido por Crato (392 poços) e Barbalha (307). Os municípios que tem fontes de naturais são: Crato (71 fontes), Missão Velha (52), Jardim (42), Porteiras (39), Barbalha (34), Brejo Santo (13) e Mauriti (1) (CEARÁ, 2009).

De acordo com relatórios da COGERH, os sistemas de transferência de água na Sub-bacia do Salgado englobam oito adutoras, e até o ano de 2008 houve a perenização de um trecho de cerca de 240 km. Essa gestão, como exemplo, beneficiou cerca 104.650 pessoas, localizadas nos municípios de Aurora, Cedro, Barro, Icó, Lavras da Mangabeira, Mauriti e Várzea Alegre.

A população da bacia tem alta densidade demográfica e é a terceira maior do estado do Ceará. A demanda hídrica humana para a Sub-bacia do Salgado corresponde a 7,10% da do estado, ou seja, 26.850.813 m³/ano. Esses números se referem às demandas das cidades, pois as rurais são atendidas por reservatórios com capacidade inferior a 10 milhões de metros cúbicos (CEARÁ, 2009).

Portanto, cabe ao Comitê de Bacia do Salgado, as Comissões gestoras dos açudes e a COGERH o envolvimento na gestão das águas em todo o território apresentado, a fim de buscar resolver os conflitos que surgirem em torno do uso das águas. As reuniões de alocação são espaços para se decidir democraticamente o acesso à água naqueles corpos hídricos.

O item seguinte, então, apresenta a metodologia utilizada nesta pesquisa, e em seguida, os relatos das observações das reuniões de alocação de águas ocorridos em açudes da Sub-bacia do Salgado.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa tem uma abordagem qualitativa, ou seja, “visa buscar informações fidedignas para se explicar em profundidade o significado e as características de cada contexto em que encontra o objeto de pesquisa” (OLIVEIRA, 2008, p.60). Ainda segundo a autora, dentro da pesquisa qualitativa, cabe ao pesquisador “ser alguém que tenta interpretar a realidade dentro de uma visão complexa, holística e sistêmica”. Como a intenção da pesquisa é entender de forma profunda a importância dessas reuniões como um instrumento de participação social na política brasileira de recursos hídricos tem-se, dessa maneira, a abordagem qualitativa como a mais adequada, tendo em vista que a intenção não é quantificar dados ou usar técnicas estatísticas, como é o caso da abordagem quantitativa. A finalidade da pesquisa, por tanto, é contextualizar os dados, a partir da observação do fenômeno estudado. Quanto ao objetivo, esta pesquisa é de caráter exploratório pois visa conhecer amplamente o problema e aprimorar ideias ou descobrir intuições (GIL, 2002).

A pesquisa trouxe relatos de reuniões de alocação negociada de água, utilizando-se a técnica da observação participante, que segundo Oliveira (2008), é uma técnica de pesquisa onde o pesquisador observa diretamente o fenômeno que está pesquisando, e tem como objetivo analisar os atores sociais (suas interações entre si) no meio onde estão organizados.

Para Oliveira (2008), trata-se de uma observação artificial, já que o pesquisador (o observador) não faz parte do grupo. As reuniões foram escolhidas de modo aleatório, a partir da seleção de localizações mais acessíveis aos pesquisadores, tendo em vista a extensão do território e das dificuldades de deslocamento.

Os relatos de observações participantes foram feitos a partir de um roteiro pré-estabelecido, onde foram elencados os aspectos que foram observados, tais como: Conteúdos que estão sendo discutidos; Conflitos entre sujeitos; Interesses comuns ou divergentes entre sujeitos; Presença ou ausência de grupos de interesses mais fortalecidos que outros; Tons de voz; Grupos/Sujeitos em silêncio.

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS: RELATOS DAS OBSERVAÇÕES PARTICIPANTES

Foram acompanhadas em julho de 2014 três reuniões de alocação negociada de águas: a primeira em 11 de julho, no município de Juazeiro do Norte (sobre o Açude Manoel Balbino); a segunda aconteceu no dia 15 de julho, no município de Várzea Alegre (sobre o açude Olho d'água); e a última reunião de alocação ocorreu no dia 22 de julho, no município de Crato (sobre o açude Thomaz Osterne). Antes de apresentar o relato de cada reunião separadamente, o item seguinte mostra os aspectos comuns das três reuniões.

4.1 O que é comum a todas as reuniões de alocação?

As reuniões de alocação apresentam uma estruturação básica. Primeiramente, antes que ela aconteça, a COGERH, por meio de seus técnicos, faz um trabalho de mobilização social, que é uma espécie de sensibilização da população que vive no entorno do açude. Os técnicos saem pelas comunidades para divulgar a reunião de alocação, enfatizando a sua importância para os usuários de águas, especialmente porque eles utilizam a água em suas atividades produtivas. É um processo muito importante e positivo, porque a Companhia fica com uma relação cada vez mais próxima das comunidades.

Vale ressaltar que as reuniões de alocação acontecem em julho porque é o último mês onde pode chover no Semiárido. A partir de agosto, as chances de recargas nos açudes são mínimas. E aí, toda a água acumulada durante o primeiro semestre precisa ser utilizada de forma a atender a todos os usuários no semestre seguinte. Trata-se da distribuição de água bruta, que é a água captada diretamente dos açudes e que vai ser utilizada principalmente por produtores rurais, dos pequenos aos grandes.

É comum a todas as reuniões de alocação a COGERH fazer uma apresentação básica, explicando o que é a Companhia, quais são os principais aspectos da política federal e estadual de recursos hídricos, qual a importância do gerenciamento de águas, etc. Feita esta apresentação, a Companhia leva à apreciação dos presentes os parâmetros de vazão daquele açude, a fim de que os usuários escolham qual o melhor para todos os presentes.

Os dados são apresentados em tabelas, com utilização de retroprojetor, e os técnicos também os distribuem aos presentes. Normalmente é uma lauda impressa que apresentada a situação dos recursos hídricos daquele açude: qual é a vazão atual do reservatório, o quanto de água se perde por meio de evaporação, quais são os níveis do reservatório no futuro a partir da criação de cenários (geralmente são três situações) com simulações do tipo: “se liberarmos

uma vazão X , teremos no fim do ano o nível Y do açude, tendo em vista que a evaporação é de Z '.

É importante citar que os parâmetros apresentados pela COGERH foram aprovados anteriormente pelo Comitê de Bacia do Salgado, e por isso, os usuários de águas que participam de uma reunião de alocação só poderiam decidir entre aquelas opções. Entretanto, houve em duas reuniões o pedido para que a Companhia fizesse naquele momento uma nova simulação.

Assim, é comum nas reuniões de alocação haver muitas discussões, tendo em vista os interesses dos usuários serem conflitantes. Foi possível notar que a COGERH buscou usar uma linguagem acessível a todas as pessoas e que tem um forte discurso em favor da preservação dos recursos hídricos e do acesso democrático à água. A Companhia adotou uma postura de mediadora, incentivando a participação quando necessário ou apenas organizando os momentos de fala dos presentes, tendo em vista que houve grupos que falaram menos e outros que falaram bastante. A seguir, está o relato de cada uma das reuniões.

a) Relato 01 – Reunião de alocação negociada de água ocorrida no município de Juazeiro do Norte referente ao açude Manoel Balbino

A primeira reunião acompanhada aconteceu em 11 de julho de 2014, no período da manhã. A reunião ocorreu na sala de aula de uma escola municipal em Juazeiro do Norte, mais precisamente na Vila Três Marias, uma localidade relativamente próxima do centro da cidade, porém faz parte da zona rural.

Foi observada a chegada das pessoas. Estavam ali os usuários de águas do açude Manoel Balbino que aos poucos iam entrando e tomando seus lugares na sala de aula. Algumas pessoas foram à reunião pela primeira vez, o que é considerado muito importante porque o encontro é uma oportunidade de a Companhia de Gestão de Recursos Hídricos apresentar, a quem ainda não conhece, as políticas de gerenciamento de águas.

A fala inicial de uma das técnicas da COGERH foi interessante para incentivar o processo de participação social, deixando as pessoas à vontade: ela pediu para que cada pessoa se apresentasse. A COGERH organizou a sala em forma de círculo, por isso que a apresentação individual se deu na sequência daquele círculo formado.

Notou-se que as pessoas estavam muito curiosas e atentas à apresentação. As primeiras falas dos técnicos da COGERH foram relacionadas ao gerenciamento de recursos hídricos no Brasil e no Ceará. A linguagem foi bastante didática, com exemplos práticos e uso de fotografias, a fim de envolver as pessoas. Houve também falas sobre as questões ambientais que afetam as águas, como é a problemática da poluição de rios e outros mananciais.

Nessa reunião houve bastante participação (a sala tinha vinte e cinco pessoas). Notou-se na prática que só se participa daquilo que lhe envolve. As pessoas relatavam casos vivenciados por elas na realidade de seus açudes, assim como receberam esclarecimentos diversos conforme as dúvidas ali apresentadas.

A partir da observação foi possível caracterizar a reunião como um espaço de ensino e aprendizagem, pois foi um momento de dialogar, perguntar, responder, assim como debater os parâmetros do açude, que é o assunto principal.

E, além disso, a reunião foi um espaço de cobrança: houve algumas reclamações em relação à ausência, nas reuniões de alocação, de outros órgãos públicos ligados aos assuntos relativos ao meio ambiente.

Os usuários falaram em alguns momentos que a Companhia de Águas do Ceará deveria estar mais integrada com outros órgãos estaduais, e que muitos desses órgãos deveriam estar presentes nestes encontros para melhor conhecerem a realidade dos açudes.

A ausência de outros órgãos ambientais, principalmente os que têm poder de polícia, que não é o caso da COGERH, como os próprios técnicos falaram, dificulta a solução de certos problemas que não são da competência administrativa da Companhia. Uma das técnicas falou que a gestão de águas está muito longe de ser integrada, como diz a Lei Federal.

De maneira geral, a reunião de alocação das águas do Açude Manoel Balbino foi mais esclarecedora que conflituosa. O consenso sobre a escolha da vazão do açude se deu tranquilamente. As pessoas tiraram várias dúvidas. Não houve discussões ou embates. Naturalmente, como um grupo numeroso, a fala maior foi das pessoas que já estavam mais envolvidas e já tinham participado das reuniões antes. Assim, houve alguns sujeitos em silêncio, mas que pareciam atentos e curiosos com relação à temática da gestão de águas.

Não foram notadas alterações em seus tons de voz. Como destaque, segue abaixo a fala de um dos participantes, que se mostrou sensível e preocupado com as questões relacionadas às águas do açude Manoel Balbino (questões relativas à degradação do açude, devido ao uso de agrotóxicos e aos banhos desregrados). Sua fala demonstrou uma preocupação no sentido de fortalecer mais o grupo para caminhar junto, e que a comunidade organizada era mais forte e capaz de lutar para resolver tais problemas. O participante também argumentou que era preciso se unir aos órgãos governamentais a fim de preservar o açude:

Se a gente pudesse, junto com a SEMACE, o IBAMA, a COGERH e o Comitê, todos juntos dar as mãos pra que a gente pudesse combater isso [...] Acredito que nós precisamos dar as mãos e tomar providência [...] É importante que a gente lute junto. E eu preciso de todos vocês pra que a gente possa conseguir isso aí [...] Porque eu sempre costumo dizer ao nosso povo: nós unidos jamais seremos vencidos (Fala de um dos integrantes da reunião).

Ao final da reunião, houve a formação de um grupo de pessoas para compor a Comissão gestora do açude Manoel Balbino, que até então não existia. Voluntariamente as pessoas se dispuseram a participar e elas foram escolhidas conforme a localização do açude. É um momento onde fica clara a disposição das pessoas em democratizar o acesso à água.

b) Relato 02 – Reunião de alocação negociada de água ocorrida no município de Várzea Alegre referente ao açude Olho d'água

A segunda reunião de alocação acompanhada durante esta pesquisa se deu no dia 15 de julho de 2014, iniciando às nove horas, no Município de Várzea Alegre. A reunião

aconteceu na encosta do açude Olho d'água, num espaço conhecido como Barracão da Feira, no Sítio São Vicente.

O Barracão da Feira é um espaço no meio rural para a realização de feiras agroecológicas (produção de frutas e verduras sem uso de agrotóxicos) dos produtores da localidade que usam água daquele açude.

Os pesquisadores foram recebidos por um membro da localidade que também é contratado pela COGERH para monitorar a abertura de água do açude. Bastante articulado, “seu Antônio”, como será chamado aqui, foi logo apresentando os trabalhos da associação presente na comunidade do Sítio São Vicente (ASIDESS – Associação de Integração, Desenvolvimento Social e Sustentável). Ele relatou com entusiasmo o sucesso do trabalho realizado pela associação, como as feiras agroecológicas e a produção de artesanato a partir das espigas de taboa, uma planta que nasce na encosta do açude.

A água, então, além de desenvolver a produção agrícola, é usada para inserir a comunidade do Sítio São Vicente na produção de artesanato, gerando mais renda para as pessoas. Assim, na fala de “seu Antônio” deu para perceber o quanto a correta distribuição da água daquele açude era importante na promoção da melhoria da qualidade de vida das pessoas.

Os usuários de água foram chegando e a reunião iniciou com a apresentação da COGERH e dos participantes ali presentes. Muitos eram agricultores, irrigantes e membros de associações. Houve também a presença de um representante da secretaria de saúde do município de Várzea Alegre.

Embora a COGERH utilize uma linguagem acessível àquele público (se percebe isso porque as pessoas se mostram atentas e fazem perguntas), durante a apresentação da situação do açude, um dos técnicos utilizou termos considerados complexos, como “prognóstico” e “paradigma”. São palavras utilizadas com frequência na universidade e não fazem parte do cotidiano daquelas pessoas. Embora ninguém tenha perguntado o que significavam, notou-se que não entenderam bem. A apresentação seguiu adiante, mas a linguagem dos gráficos foi bem melhor explicada, fazendo com que a dúvida anterior fosse esquecida e o assunto principal da reunião ficasse em evidência.

Consensualmente as pessoas ali presentes decidiram qual que vazão liberar do açude Olho d'água. Não houve conflitos entre os presentes e se notou que isso aconteceu porque a situação da água do açude foi considerada pelos estudos técnicos como confortável.

Mesmo assim, foi evidente que os usuários estavam sempre preocupados com o desperdício de água porque, segundo eles, muitas vezes as pessoas poderiam se aproveitar devido ao açude estar com uma boa capacidade.

Um fato marcante nessa reunião de alocação de águas foram algumas reclamações. Durante a apresentação da COGERH, houve algumas dessas falas em tons de críticas sobre o relacionamento entre o Comitê de Bacia do Salgado e a Comissão gestora do açude (nesse caso o açude já possuía sua comissão).

Um participante falou que o Comitê deveria ter representação nas comissões gestoras para que a informação fosse dada de acordo com os usuários do açude; e outra pessoa falou

que muitos delegados do Comitê não tem conhecimento sobre o dia-a-dia do açude. Tais comentários demonstraram certo distanciamento das pessoas ali presentes e os representantes de Comitê de Bacia, o que pode prejudicar na gestão das águas do açude, tendo em vista que as pessoas estão desarticuladas.

Mais uma vez os usuários de águas reclamaram da ausência de órgãos públicos, como os de assistência técnica, que não se integram ao gerenciamento de água dos açudes. Eles deixaram claro que necessitavam de orientações técnicas para poderem melhorar as suas produções. Então, como um dos encaminhamentos finais, a COGERH se responsabilizou por fazer esta articulação, agendando uma capacitação para os usuários de água.

Importante dizer que na reunião não havia nenhum delegado do Comitê de Bacia presente. Como na reunião anterior que foi relatada, esta também teve grupos em silêncio. Mas mesmo assim, os olhares foram atentos e as críticas foram colocadas em tons de voz tranquilos.

Não se notou interesses divergentes entre os participantes, mas sim um interesse comum principal que foi a preocupação com o desperdício de água, como foi dito. O grupo de usuários presentes na reunião não apresentou subgrupos mais fortalecidos que outros. O consenso se deu e a reunião foi finalizada.

c) Relato 03 – Reunião de alocação negociada de água ocorrida no município de Crato referente ao açude Thomás Osterne

A reunião aconteceu no dia 22 de julho de 2014, numa quadra esportiva denominada de Quadra Poliesportiva da Ponta da Serra, no distrito Ponta da Serra, área rural do Crato.

A reunião contou com a presença de cerca de 40 pessoas, incluindo dois membros do Comitê de Bacia do Salgado, representantes da Secretaria de Meio Ambiente do município de Crato e outros representantes da prefeitura.

Essa foi a reunião mais conflituosa de todas as que foram acompanhadas e descritas neste trabalho. Começou logo com queixas de alguns participantes, pois muitos queriam que o encontro acontecesse próximo do açude, tendo em vista que o acesso ao transporte até a Quadra Poliesportiva era ruim. Houve falas do tipo “a maior parte é rico e tem transporte”, denotando que a reunião seria repleta de polêmicas, como foi de fato.

Acalmadas essas primeiras agitações pelos técnicos da COGERH, a reunião seguiu com a apresentação da situação do açude Thomás Osterne. A apresentação dos parâmetros de alocação gerou inúmeros questionamentos: pela primeira vez, alguns dos participantes duvidaram dos dados da Companhia.

Os técnicos, então, resolveram explicar novamente os dados apresentados, assim como feita uma nova simulação de liberação da água do açude. Depois de muita agitação, os técnicos e outras pessoas presentes conseguiram esclarecer as dúvidas que tinham sido colocadas. Foi um momento bastante tenso, pois até então ninguém havia questionado os dados. Esse foi um dos primeiros conflitos ocorridos na reunião.

Em seguida, mais discussões na hora de decidir sobre a vazão para o açude. Dois grupos de pessoas se mostraram claramente rivais. De um lado eram pequenos agricultores, e de outro, um grande fazendeiro da região. Os pequenos agricultores não achavam necessário abrir vazão máxima, tendo em vista que não era preciso tanta água em suas atividades. Já o grande fazendeiro queria a vazão máxima. Houve bastante discussão. Abaixo, uma das falas durante esse outro conflito:

O que fica na cabeça da gente é: será que essa água que é solta é para aquele pequeno agricultor que planta tirando água do rio ou por causa daquele grande fazendeiro que cria gado?" [...] porque não há necessidade desse tanto de água (Fala de um dos integrantes da reunião).

Os técnicos da COGERH também interferiram na discussão, relatando que “a água é pra todo mundo”. Assim, a partir desse conflito, ficaram claros os divergentes interesses entre os usuários de água; também foram notórias as diferenças socioeconômicas entre aqueles usuários.

Diante de tais conflitos, a COGERH adotou mais vez uma postura de mediadora. A disputa foi equilibrada e no final, depois de muitas discussões e embates, os participantes decidiram pela vazão intermediária, que nem era o que os pequenos produtores queriam, nem foi o que o grande fazendeiro defendia.

A reunião foi marcada por fortes alterações nos tons de voz. O encontro foi bastante agitado e processo de consenso foi mais demorado que nas reuniões anteriormente relatadas nesta pesquisa. Não foram percebidos grupos em silêncio. Ao final, os participantes montaram a Comissão Gestora do açude, que foi bastante diversificada, favorecendo a todos os usuários.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

De maneira geral, essas reuniões que foram acompanhadas denotaram forte envolvimento das pessoas na gestão de águas. Houve bastante participação e em todos os casos há uma preocupação com a disponibilidade da água. As reuniões são espaços de aprendizagem, onde as pessoas discutem e trocam informações a respeito das questões relativas às águas. A linguagem dos técnicos da COGERH se apresentou acessível, e só apenas com alguns casos pontuais de falta de entendimento ou uso de termos técnicos. É notável também que as pessoas se esforçam para estarem presentes nas reuniões e que a ausência de órgãos públicos gera muita indignação de quem participa das reuniões.

Foi possível observar que a participação social é fundamental para o acesso democrático à água e que os conflitos entre os sujeitos participantes tem grande importância, pois os fazem refletir sobre como usar a água de forma eficiente. As observações aqui relatadas apontam também em alguns casos à necessidade de maior interação entre os usuários de água (que estão mais próximos dos açudes) e o Comitê de Bacia e as Comissões gestoras, para uma maior efetivação da participação social na política de gestão de águas.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M.T.S. O mito da descentralização: maior democratização e eficiência das políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 31, p.1-27, 1996.

BORGES, J. et al. **Participação política de organizações da sociedade civil de Salvador**. Trabalho publicado no IV Encontro de Compolítica na Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 13 a 15 de abril de 2011. Disponível em: <
<http://www.compolitica.org/home/wp-content/uploads/2011/03/Jussara-Borges-et-alii.pdf>>
Acesso em 07 dez 2013.

BRASIL. **Lei das Águas**: Lei nº9.433, de 08 de janeiro de 1997. Disponível em: <<http://www.ana.gov.br/Institucional/Legislacao/leis/lei9433.pdf>>. Acesso em: 07 dez. 2013.

CAMPOS, N. Política de águas in CAMPOS, N.; STUDART, T. (Orgs.). **Gestão de águas: princípios e práticas**. Porto Alegre: ABRH, 2003.

CAMPOS, V. N. O.; FRACALANZA, A. P. Governança de águas no Brasil: conflitos pela apropriação da água e a busca da integração como consenso. **Revista Ambiente & Sociedade**. v. 18, n. 2, p.365-382, jul/dez. 2010. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v13n2/v13n2a10.pdf>>. Acesso em: 08 dez. 2013.

CEARÁ, Companhia de Gestão de Recursos Hídricos do Ceará. **O caminho das águas: informações básicas sobre o gerenciamento dos recursos hídricos**. Fortaleza: COGERH, 2010.

CEARÁ, Assembleia Legislativa. **Caderno regional da sub-bacia do Salgado/Conselho dos Altos Estudos Estratégicos**. Fortaleza: INESP, 2009.

CHACON, S. S. **O sertanejo e o caminho das águas: políticas públicas, modernidade e sustentabilidade no semiárido**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2007.

DAGNINO, E. (orgs). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

GARJULLI, R. **Oficina temática: gestão participativa dos recursos hídricos – relatório final**. Aracaju: PROÁGUA/ANA, 2001.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GODOY, A. M. G. **Reflexões sobre os comitês de bacia hidrográfica**. Trabalho publicado no XLV Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural em Londrina de 22 a 25 de julho de 2007. Disponível em <<http://www.sober.org.br/palestra/6/769.pdf>> Acesso em 10 dez. 2013.

KEMPER, K. E. **O custo da água gratuita: alocação e uso dos recursos hídricos no Vale do Curu, Ceará, Nordeste Brasileiro**. Tradução de Marcos Felipe. Tese de Doutorado. 1. ed. Porto Alegre, 1997.

MACHADO, C. J. S. Recursos hídricos e cidadania no Brasil: limites, alternativas e desafios. **Revista Ambiente & Sociedade**. v. 6, n.2, p. 121-136, jul/dez. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v6n2/a08v06n2.pdf>>. Acesso em: 10 dez 2013.

MARANHÃO, N.; AYRIMORAES, S. **Os usos da água e o desenvolvimento regional in A questão da água no Nordeste**. Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, Agência Nacional de Águas. – Brasília, DF: CGEE, 2012.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Cartilha da Nova delimitação do Semi-árido Brasileiro**. Governo Federal. 2005. Disponível em: < http://www.asabrasil.org.br/UserFiles/File/cartilha_delimitacao_semi_arido.pdf>. Acesso em: 06 out 2013.

NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2011.

OLIVEIRA, M. M. de. **Como fazer pesquisa qualitativa**. 2 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

SAYAGO, D. Participação: olhar para fora ou olhar para dentro? **Revista de Sociedad, Cultura e Desarrollo Sustentable**, v. 4, n. 3, p. 543-558, set-dez. 2008.

SOUZA FILHO, F.A. Águas do futuro e o futuro das águas in **A questão da água no Nordeste**. Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, Agência Nacional de Águas. – Brasília, DF: CGEE, 2012.