

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
PRÓ – REITORIA DE PESQUISA E PÓS GRADUAÇÃO**

Relatório final de bolsa de iniciação científica

Período: 02.1

Tema da Pesquisa: A democratização da política de águas no Nordeste:
problemas e perspectivas

Modalidade:
Base de Pesquisa

Aluna: Maria Divaneide Basilio

Orientadora: Ilza Araújo Leão de Andrade

Natal / RN

1- Introdução

Este relatório se refere ao período de março a julho de 2003, correspondente ao trabalho da bolsista de iniciação científica Maria Divaneide Basilio, acerca do Projeto de Pesquisa: A democratização da política de águas no Nordeste: problemas e perspectivas da Professora Dra. Ilza Araújo Leão de Andrade, vinculado a Base de Pesquisa Estado e Políticas Públicas.

O presente trabalho consiste em contribuir para o aprofundamento da reflexão teórica sobre democratização das ações no âmbito da governança, diante do papel que os governos estaduais passam a ter sobre a questão das águas, em detrimento das mudanças estabelecidas na constituição de 1988.

O Objetivo deste relatório, em particular é fazer uma análise de como o governo do Estado do Rio Grande, vem enfrentando a questão do acesso a água, uma vez que este é um bem público escasso, em função dos grandes períodos de secas vividos pelo estado.

Procurando ainda, analisar a adequação do plano e das ações do governo estadual relativo à gestão das águas no RN, em relação ao que existe nacionalmente, bem como, Identificar as prioridades e as diretrizes do governo assim como as ações realizadas para a concretização dos princípios da democratização.

2- Objetivos originais do projeto

Objetivo Geral

- Analisar o processo de mudança relativo à gestão das águas no Nordeste a partir da criação do novo Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos.

Objetivos específicos:

1. Investigar o papel dos arranjos político-eleitorais locais na conformação das ações direcionadas à mudanças relativas ao uso e ao controle da água;
2. Identificar as principais forças propulsoras e ou dificultadoras do processo de mudança na forma de gerenciamento dos recursos hídricos;
3. Analisar em particular os chamados Comitês de Bacia (o Parlamento das águas), tentando acompanhar o processo de formação dessas novas arenas decisórias;
4. Acompanhar o processo de constituição, nos diferentes estados da região, dos arranjos político-institucionais necessários ao novo modelo de gestão.

3- Metodologia

O presente estudo se constitui num trabalho de pesquisa comparativa entre 03 estados nordestinos que, nos últimos dez anos, têm tornado a questão da água uma questão prioritária em seus governos: o Ceará, o Rio Grande do Norte e Pernambuco.

A escolha desses estados deu-se ainda na pesquisa anterior e justifica-se pela diferença de trajetória em termos de conservação e mudança na condução política do estado e que se reflete nas ações realizadas pelos respectivos governos.

- A) O estado do Ceará tem uma experiência comprovada e analisada por estudiosos, de políticas inovadoras em algumas áreas, dentre elas a de recursos hídricos.
- B) O estado de Pernambuco vivenciou experiências inovadoras de gestão, intercaladas com gestões conservadoras tendo avançado em algumas áreas de políticas públicas.
- C) O Rio Grande do Norte, um exemplo típico dos pequenos estados da região, governado por uma elite conservadora, de tradição clientelista e baixa participação popular, mas que tem uma política de águas como carro chefe do governo.

O foco de análise recairá no conteúdo e na forma das políticas de águas nos 03 estados, tendo como perspectiva analítica a dimensão política das políticas públicas. Nessa perspectiva variáveis como: os interesses políticos envolvidos na questão, os diferentes atores e os arranjos institucionais que dão sustentação a política serão elementos fundamentais a serem considerados.

Os estudos comparativos para que tenham solidez precisam estar ancorados na investigação das mesmas variáveis em todos os casos analisados. O objetivo é identificar trajetórias diferentes do mesmo fenômeno. No nosso caso analisaremos a política de águas dos três estados tendo como referência:

- O conteúdo da política : a diversidade de ações empreendidas para responder a questão da água (legislação, programas, tipo de obras), os objetivos dessas ações (resultados esperados) e os custos das mesmas.
- E a sua forma, entendida como o modo institucional de operação: os mecanismos de gestão, os arranjos institucionais (novos e velhos), as arenas decisórias e os instrumentos de processamento de conflitos.

Instrumentos utilizados :

1. Um estudo documental incluindo :

- os planos e programas referentes a política de recursos hídricos de cada estado;
- a legislação produzida;
- os relatórios técnicos de acompanhamento e demais documentos avaliativos.

2. Realização de entrevistas com técnicos e representantes da comunidade participante dos comitês de Bacia Hidrográfica e demais fóruns participativos.

Metodologia utilizada especificamente para a produção do relatório

- Estudo de referências bibliográficas acerca da temática específica
- Análise de documentos: Programa Estadual de Recursos Hídricos, Legislação Estadual, cartilhas e relatórios.
- Participação em seminários da base de pesquisa e reuniões freqüentes com a orientadora

- Participação em eventos externos que tratavam da temática em questão

4 – Resultados

A Constituição de 1988 traz consigo a garantia do acesso as águas como um direito cidadão, assegurando ainda que as águas são totalmente públicas, de controle estadual ou federal, este é certamente um momento diferente em que uma nova dinâmica surge para gerir e garantir o acesso a água.

Entretanto, a questão da política das águas no Brasil se confunde com grandes períodos de seca e de uma legislação que nem sempre agregou a questão das águas na perspectiva do bem estar social. Até os anos 30 do século XX, as leis eram de caráter antiquado, baseadas apenas nas ordenações do Reino e nas ordenações Filipinas de 1603.

No ano de 1877, será possível identificar uma grande seca, naquele momento a política relacionada as águas é de caráter simplista, tendo um papel compensatório e como principal estratégia de ação a açudagem.

Já no ano de 1909, identificamos a criação da primeira Agência Governamental de Prevenção dos Problemas da Seca, denominada IOCS, que a posteriori passou a chamar-se IFOCS. Contudo, a abordagem com relação a política das águas permanece relativa apenas a açudagem, apesar dos estudos estabelecidos com relação a execução de obras de estrutura hídrica no Nordeste.

Até então, as águas intituladas públicas, eram os rios navegáveis ou com potencial de navegação, mas como melhor gerir a questão dos recursos hídricos no país? Que novas demandas serão colocadas?

Para iniciar uma reflexão acerca das questões suscitadas, tomaremos como base o período em que o Brasil viveu durante o Estado desenvolvimentista, cuja realidade gerou grandes impactos na área ambiental que persiste até hoje, mas que sobretudo privilegiou a idéia de Progresso e Desenvolvimento econômico-industrial como força motriz, remetendo para o país a necessidade de instalação de usinas hidrelétricas.

A exploração do patrimônio natural brasileiro, pouco levou em consideração as necessidades ambientais de preservação, nesta situação, a prioridade era apenas a utilização da energia hidráulica, sem ser levado em conta o valor do ônus deixado.

Em 1934, foi criado o Código da Águas, através do decreto nº 24.643 datado de 10 de julho. Tal decreto já fazia inúmeras modificações acerca da utilização das águas, definindo ainda a existência de águas públicas e privadas. As águas públicas seriam águas de uso comum ou dominicais, isto é, mares territoriais, correntes, canais, lagos e lagoas navegáveis ou flutuáveis, fontes e reservatórios públicos, nascentes e os braços de quaisquer correntes públicas. As privadas, serão justamente as nascentes e todas as águas situadas em terrenos particulares.

A criação do código das águas, por sua vez, foi o alicerce para a implementação das referidas políticas desenvolvimentistas, e apesar de conter em sua essência grandes avanços, como o aproveitamento das águas, a abordagem mais veemente, dizia respeito ao Capítulo que determinava a competência dos estados para autorizar ou conceder o aproveitamento industrial das quedas d'água e outras fontes de energia hidráulica.

Como já foi dito anteriormente, a constituição de 1988 incorpora novos elementos como a própria flexibilização da legislação e a descentralização das

ações. Todo este longo processo vivido é fruto de lutas populares, e é de fato marcado por grandes intempéries, desde práticas coronelistas e clientelistas, principalmente no Nordeste, que viveu grandes períodos de estiagens e que havia pouca diversificação dos sistema produtivo, associados ainda a dependência dos pequenos produtores da região em relação aos grandes proprietários de terra.

As águas não são mais vistas, como um bem renovável, sua escassez produz na sociedade a necessidade de mobilização, tendo como resultado a incorporação na agenda estatal como forma de melhor gerenciar as políticas públicas, neste caso a de Recursos Hídricos.

Mais precisamente em 1992 na Irlanda, quando acontece a Conferência Internacional de água e Meio Ambiente, o conceito acerca da água enquanto um bem natural e renovável, devido ao seu ciclo ganha uma nova conotação, se fala neste momento em escassez generalizada e do agravamento da poluição dos recursos hídricos no mundo.

Emerge não apenas a constatação de tais fatos, mas a necessidade de encontrar saídas para um novo modelo gerencial que busque oportunizar medidas que sejam capazes de implementar de fato uma nova forma de gestão. Foi assim, na Eco-92 que ocorreu no Rio de Janeiro, que trouxe em seu documento final intitulado Agenda 21, diretrizes para a redução efetiva dos problemas hídricos no país.

Diante deste contexto, é importante pensar que essa mudança de concepção em relação a ampliação da política das águas, tendo como base a criação de ações governamentais que descentralize suas ações e incorpore a participação popular, é que em 1997 foi criado o Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos.

Neste sentido, a discussão ganha uma nova dinâmica política, que assume um papel descentralizador, cuja implementação das políticas deverão levar em conta um novo modelo de gestão que incorpore a participação social

4.1. Papel do Estado e a necessidade de um novo Modelo de Gestão:

É importante em princípio entender que as políticas governamentais são resultantes da intervenção do estado, é nesta e principalmente no modelo de gestão governamental que se terá políticas inovadoras ou tradicionais.

Mas como será então o exercício de um novo modelo de gestão? A discussão feita em torno desta questão percorre a idéias de descentralização, ainda que esta não inspire desenvolvimento econômico como nos "velhos tempos", nela seria de fato possível legitimar ações, conquistar parcerias e fomentar um novo debate na sociedade.

É no espaço local que reside as dificuldades, assim será este também o cenário mais apropriado para resolvê-las. É a descentralização a responsável pelas novas perspectivas de novos modelos de desenvolvimento, de gestão, de reorganização da sociedade e dos espaços territoriais.

É certo que se deve ter o devido cuidado de perceber que nos processos de descentralização, a participação social é fundamental, mas não deve substituir o papel do Estado, ao contrário, ambos devem sair fortalecidos nesta relação.

No entanto, essa idéia de descentralização só terá sentido se o município realmente tiver condições de intervenção em sua realidade local, se houver canais que possibilitem sua participação, mas não apenas do ponto de vista dos gestores públicos, como também da sociedade civil.

Neste sentido, é possível perceber algumas experiências que incorporaram instrumentos de participação, tiveram ações de impacto como: Boa Esperança (Espírito Santo), Piracicaba (São Paulo) e a de Lages (Santa Catarina), sendo a última uma das experiências que tornou-se referência e alvo de discussão em todo país.

Da mesma forma, o processo pelas mudanças de rumo no que diz respeito a questão ambiental, aos recursos hídricos já apontam para esta necessidade de se ter água como vida, envolvendo várias vidas nos espaços de participação que foram formulados e transformados em lei como resultante de um processo de participação e luta popular.

O nosso planeta Terra é fonte viva de água, é possuidor de uma enorme quantidade de água, assim também o Brasil detêm uma considerável quantidade de água doce, porém no que concerne a distribuição de água tem deixado a desejar, de forma que pensar um novo modelo de gestão é pensar uma nova forma de distribuição desse recurso.

De modo que é de grande relevância levar em consideração o artigo 10 da Declaração Universal do Direitos da água: **"O planejamento da gestão da água deve levar em conta a solidariedade e o consenso em razão de sua distribuição desigual sobre a terra"**

Contudo, não tem sido fácil tais mudanças serem incorporadas pelos governos, ainda se configura como um grande desafio, pois há uma rede bastante complexa que relaciona correlações de forças e interesses, em que a própria Constituição de 1988 torna-se em determinados momentos um instrumento paradoxal, necessitando de modificações que facilitem tais processos.

Todavia, essa mesma constituição de 1988, modifica o Código das águas que vigora no país desde 1934. Contudo, é a Lei n.º 9.433 que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e que cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos que de fato tem uma discussão norteadora de novidades e mudanças no sistema de gestão de Recursos Hídricos no Brasil.

Tal legislação objetiva assegurar a disponibilidade de águas a gerações futuras, garantindo a utilização racional e integrada dos recursos hídricos e a prevenção e defesa contra eventos hidrológicos.

A discussão existente nesta legislação, incorpora um importante debate, em que a unidade de planejamento é a existência da bacia hidrográfica, bem como considera os diferentes usos das águas, o reconhecimento desta como bem finito e durável e ainda o entendimento do valor econômico que a água possui.

A legislação nacional agrega em sua composição o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, a Agência Nacional de Águas, Os Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal, os Comitês de Bacia Hidrográfica, os Órgãos dos poderes públicos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais. E ainda as Agências de água.

É importante perceber ainda, os instrumentos suscitados nesta lei, sendo estes os planos estaduais de Recursos Hídricos, o enquadramento dos corpos de águas em classes, segundo os usos preponderantes de água, a outorga de direitos de uso de Recursos Hídricos, a cobrança pelo seu uso, a compensação a municípios e o Sistema de informação sobre Recursos Hídricos.

Assim, é na Legislação de Política Estadual de Recursos Hídricos, lei n.º 6.908 de 1996 do Estado do Rio Grande do Norte, que buscaremos um entendimento de como tem se dado o processo inicial de gerenciamento das águas no estado. Serão pertinentes ainda outras questões para nossa reflexão. Inicialmente, em que medida a legislação Estadual se aproxima da Federal? Desde a implementação da lei, como tem se dado as ações políticas para uma real implementação do novo sistema de gerenciamento? Como têm se comportado as elites locais? Como têm se comportando a sociedade civil, principalmente dentro dos espaços legais constituídos: Associação de usuários e o Conselho de Recursos Hídricos?

4.2. A política de Recursos Hídricos no Rio Grande do Norte:

Os modelos de gestões governamentais do Rio Grande do Norte não inspiram participação, sua trajetória sustenta-se num processo histórico em que os modelos centralizados foram suas principais marcas políticas.

Tendo como reflexo tal modelo de gestão, é importante pontuar como se constitui a estrutura organizacional da Secretaria Estadual de Recursos Hídricos do RN. Deste modo, constatamos que sua estrutura reafirma um modelo de gestão centralizado, em que no topo está o secretário, tendo abaixo os demais setores integrantes não relacionados entre si.

Todavia, o "carro chefe" do último governo foi a política de águas, nos deixando alguns questionamentos, sobre em que medida foi incorporada uma política pública de gerenciamento de Recursos Hídricos calcados e relacionados com as necessidades populacionais, bem como cumpridora da lei.

Assim, o nosso trabalho nos mostrou alguns aspectos de distanciamento da política estadual, no que diz respeito a um modelo inovador de gestão.

4.2.1. Programa Estadual de Recursos Hídricos:

No ano 2000 foi publicado o Programa Estadual de Recursos Hídricos do Rio Grande do Norte, intitulado o Caminho do desenvolvimento, pelo então Secretário de Recursos Hídricos Paulo Lopes Varella Neto, durante o mandato do Governador Garibaldi Alves Filho.

Como veremos adiante os cinco projetos prioritários neste programa são: Adutoras, Barragens, Projeto de Irrigação, Canal do Pataxó, estes ligados a coordenadoria de infra-estrutura e Programa Água Boa, ligado a coordenadoria de Gestão de Recursos Hídricos.

Além destes programas que merecem maior destaque, dos quais foram destinados recursos nacionais, estaduais e do Banco Mundial, existem ainda outros programas que integram a Política de Gestão de Recursos Hídricos. Desta forma, destacamos os seguintes Programas: Educação e Divulgação, Incentivo à Criação de Associação de Usuários de Água, Monitoramento e Fiscalização, Outorgas e Licenças e ainda o PROÁGUA (Programa de Desenvolvimento de Recursos Hídricos para o semi-árido brasileiro).

Ao analisarmos o Programa Estadual de Recursos Hídricos do Rio Grande do Norte fica evidente a prioridade dada ao Programa de Adutoras, a quantidade de investimentos destinados a este mecanismo, que é todavia, o mais caro e certamente não cumpre um papel integrado daquilo que já discutimos acima sobre o que de fato deveria ser um programa inovador.

Outros importantes programas de água para consumo doméstico e de baixo custo, não são fortemente levados em consideração como as cisternas. Assim, a água não se constitui em sua totalidade um bem de domínio público, sendo contraditória inclusive com a lei estadual que afirma em seu título que a água é um bem de todos e deixando de levar em consideração a prioridade que deve ser dada ao consumo humano.

Abaixo veremos uma tabela demonstrativa acerca dos investimentos governamentais, bem como um gráfico que chama a atenção para os referidos investimentos em percentuais.

TABELA DEMONSTRATIVA

AÇÕES	INVESTIMENTO R\$
ADUTORAS	229.950.889,55
BARAGENS	169.294.128,13
IRRIGAÇÃO	143.014.162,88
CANAL PATAXÓ	4.930.000,00
PROGRAMA ÁGUA BOA	15.103.392,89
TOTAL	562.292.573,45

2. Participação : espaços e entraves políticos

A discussão sobre participação não se concretiza em seus espaços, ou seja, não basta existir uma legislação que assegure a criação do Conselho Estadual de Recursos Hídricos, Associação de Usuários e Comitês de Bacias Hidrográficas, no que consiste o exercício da participação é necessário que estes espaços sejam efetivados, que recebam suporte, que o governo incorpore novo modelo de gestão e que a sociedade participe de fato.

Assim, é tanto nos modelos de gestão, no papel do Estado e na democracia deliberativa que faremos um breve diálogo, sendo esta última um instrumento importante tanto para analisar como tem se comportado o governo, bem como a sociedade civil.

A democracia deliberativa, também chamada de democracia participativa é o governo da vida coletiva como resultado das decisões de todos. Carole Pateman, apresenta uma importante reflexão quando fala da democracia participativa em Rousseau, vejamos:

"Embora Rousseau tenha escrito antes do desenvolvimento das instituições modernas da democracia, e mesmo que sua sociedade ideal seja uma cidade-estado não industrial, é em sua teoria que se podem encontrar hipóteses básicas a respeito da função de participação de um Estado democrático" (PATEMAN: 1992, 35).

Nesta perspectiva, analisar espaços como as associações de usuários e o Conselho Estadual de Recursos Hídricos, nos trouxe novas inquietações acerca das limitações propositivas, que apesar do Conselho ser um importante canal de participação que incorpora elementos da democracia representativa e deliberativa não tem conseguido dinamizar suas ações, basta saber que este é responsável pela deliberação acerca da criação de Comitês de Bacias Hidrográficas e só no primeiro agora, no primeiro semestre de 2003 foi instalado o primeiro comitê de bacia piloto-Pitimbú.

Outra constatação se deu em torno do pequeno impacto que têm tido as Associações de usuários, seja do ponto de vista de sua existência, ou inexistência, seja do ponto de vista de seu funcionamento.

Assim, perceber a ampliação do espaço público com a possibilidade de discussão aberta e deliberação, em se tratando de políticas públicas, democratização dos espaços de decisão e controle social, será o desafio. Neste tipo de democracia, o que deve imperar é a existência de opiniões diversas, a busca pelo consenso, o respeito as diferenças, para que o processo de tomada de decisões, seja de fato participativo e legítimo.

Um outro espaço fundamental é o comitê de Bacia Hidrográfica. Mas o que é a Bacia Hidrográfica? Para que serve o seu comitê? Inicialmente podemos afirmar que Bacia Hidrográfica é a unidade territorial em que serão implementadas as políticas de recursos hídricos, sendo os comitês órgão colegiados de atuação descentralizada, em que no Rio Grande do Norte podemos registrar a existência de 16 Bacias Hidrográficas, das quais 10 não constam de reservatórios cadastrados.

Como já foi citado acima, só recentemente foi criado o primeiro Comitê Piloto de Bacia Hidrográfica, fato que dificulta uma aproximação com um modelo de gestão inovador, uma vez que estes comitês são peças fundamentais para o arranjo dessas políticas, pois a eles competem aprovar o Plano Estadual de Recursos Hídricos, aprovar o Plano Diretor da Bacia Hidrográfica, aprovar programas anuais e plurianuais de aplicação de recursos financeiros, promover a aplicação de recursos arrecadados, promover entendimentos e cooperação entre os usuários das bacias, bem como avaliar os relatórios anuais sobre a situação dos recursos hídricos da bacia hidrográfica.

5. Conclusão:

Ao analisarmos a implementação de políticas inovadoras e ampliação do espaço público a participação da sociedade, trazendo para o caso específico do Rio Grande do Norte, percebemos que o seu modelo de gestão não tem avançado nem inovado do ponto de vista da implementação de políticas hídricas que levem em conta as prioridades estabelecidas em lei e principalmente no que se refere participação popular nos mais diversos espaços suscitados pela idéia de gerenciamento de recursos hídricos.

Neste sentido o baixo nível de comprometimento por parte das gestões governamentais do Rio Grande do Norte, tem reafirmado posturas conservadoras e pouco abertas a inovações, sem deixarmos de levar em consideração o frágil grau de mobilização social em relação a questão da água.

De toda forma, mesmo diante de governos centralizadores há um processo de participação em que esta mesma sociedade que lutou pela existência de leis, de canais de participação como meio de democratização, apesar de ainda não conseguir lidar bem com seus espaços, vem aos poucos compreendendo.

Por fim, deixaremos aqui uma reflexão sobre as limitações e o distanciamento que o Sistema Estadual de Recursos Hídricos do RN possui em relação a legislação estadual e nacional, bem como a um novo modelo de gestão que tenha de fato uma política de recursos hídricos que incorpore os instrumentos necessários para tal.

6 . Perspectivas para trabalhos futuros

Este estudo não pretende esgotar aqui a temática acerca de gestão, participação e Recursos Hídricos, mas apenas iniciar um debate que é bastante atual e necessário diante das questões ambientais que tendem a ser centrais para as populações humanas

É um trabalho que em muito contribuirá com as demais pesquisas e discussões da Base de Políticas Públicas, bem como me traz novas pistas para o fazer científico, que terá como próximo passo a elaboração de uma monografia, que levará em conta análises políticas.

7. Referências Bibliográficas

- ALVES, M.M, *A Força do Povo: democracia participativa em Lages*. São Paulo. Editora Brasiliense. 1988.
- ANDRADE, I.A. L. *Políticas e Poder: O discurso da participação*. São Paulo: AD HOMINEM; Natal Cooperativa Cultural da UFRN, 1996.
- COSTA, V. M. F., *Gestão de Recursos Hídricos no Brasil: breve levantamento histórico-institucional*. UNICAMP, 2000.
- DEMO, P. *Participação e Conquista*. São Paulo: Cortez, 1996.
- SOMARRIBA, M.; DULCI, O . *A Democratização do Poder Local e seus dilemas: a dinâmica atual da participação popular em Belo Horizonte*. UFMG
- PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.