

GESTÃO PARTICIPATIVA DAS ÁGUAS: A EXPERIÊNCIA DO ESTADO DE PERNAMBUCO

Marisa Simões Figueiroa¹, José Almir Cirilo² e Manuel Aires de Moura³

Resumo – O programa de gestão participativa das águas em Pernambuco atua em três segmentos: realização de consultas e audiências públicas, formação de conselhos de usuários de açudes públicos e formação de comitês de bacias hidrográficas. A preocupação da equipe técnica do programa aponta, de forma prioritária, para a construção e adoção de procedimentos metodológicos que permitam a unidade de atuação, a flexibilidade na condução do processo de mobilização da sociedade para a gestão compartilhada dos recursos hídricos e a sustentabilidade do programa após a instalação das instâncias de gestão previstas na legislação que institui a política estadual de gestão dos recursos hídricos.

1 - INTRODUÇÃO

As diretrizes para a gestão das águas superficiais e subterrâneas em Pernambuco constam das Leis 11.426 e 11.427, de 17 de janeiro de 1997, regulamentadas pelos Decretos nº 20.269/97 e 20.423/98, respectivamente. A legislação adota, em consonância com a política nacional, a participação dos usuários como fundamento da política pública de gerenciamento integrado dos recursos hídricos.

Para o exercício da gestão descentralizada estão definidas três instâncias colegiadas. A primeira é o Conselho Estadual de Recursos hídricos – CER, que exerce funções normativas e deliberativas no que tange à formulação e ao acompanhamento da política estadual. A segunda corresponde ao Comitê Estadual de Recursos Hídricos – CERH. Entre outras atribuições, cabe ao CERH a apreciação de questões de ordem técnica e viabilização dos recursos e instrumentos de gestão das águas. A terceira é integrada pelos Comitês de Bacias Hidrográficas - COBH, cuja composição abriga representantes da sociedade civil e dos poderes estadual e municipal, à razão de um terço por cada segmento. Constitui o espaço institucionalizado de definição de prioridades para aplicação de recursos e acompanhamento da intervenção pública. É também o fórum de negociação entre os usuários de águas para promover o bom entendimento e firmar parcerias visando à preservação dos recursos naturais e a garantia do uso múltiplo das águas.

Ao lado das instâncias previstas na legislação, o programa de gestão participativa das águas em Pernambuco tem dado ênfase à formação de conselhos de usuários, entidades que congregam representantes de entidades associativas e dos poderes públicos nas áreas de influência dos reservatórios públicos. Além disso, a realização de consultas públicas tem sido promovida como instrumento de divulgação da política estadual e de motivação para o exercício da discussão coletiva sobre o planejamento e administração dos recursos hídricos.

2 - FUNDAMENTOS METODOLÓGICOS

O programa de gestão participativa das águas foi implantado em Pernambuco em julho de 1997, atendendo a uma dupla demanda. De parte do governo estadual, a exigência de implantação da política de recursos hídricos. Por outro lado, as solicitações de prefeituras e comunidades da região semi-árida para assessoria na negociação de conflitos resultantes da disputa pela água nas áreas atingidas pela seca e a reivindicação de recuperação, manutenção e operação de reservatórios públicos que fornecem água para o abastecimento humano.

Ainda na fase de formação de uma equipe técnica e elaboração de um plano de trabalho para implantação do programa, algumas questões emergiram, no que tange à adoção de procedimentos metodológicos que orientassem a intervenção nas diversas áreas do Estado. Após as primeiras visitas aos municípios, de modo especial nas áreas de influência dos açudes públicos, constatou-se que:

- os conceitos usados na linguagem técnica e nos documentos de planejamento e administração de recursos hídricos, configuram um nível de abstração que torna difícil a ampla compreensão, a exemplo dos conceitos de recursos hídricos, bacia hidrográfica, plano diretor, garantia de uso

¹ Socióloga, Coordenadora do Programa de Gestão Participativa de Recursos Hídricos da Secretária de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente do Estado de Pernambuco

² Professor Adjunto do Centro de Tecnologia da UFPE e Secretário Adjunto de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente de Pernambuco.

³ Sociólogo, membro da equipe técnica do Programa de Gestão Participativa de Recursos Hídricos da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente do Estado de Pernambuco.

Endereço: Rua Irmã Maria David, 180, Casa Forte, 52061-070, Recife-PE, Tel.:(081)441.5636, Fax: (081)441-7525, Email: sectma@sectma.pe.gov.br

múltiplo das águas;

- não há no Brasil a tradição de considerar a bacia hidrográfica como referência espacial ou cultural — ninguém mora na bacia e os limites territoriais não levam em conta o caminho natural das águas;
- representa uma inovação reunir pessoas de diferentes categorias e níveis de instrução e com interesses muitas vezes conflitantes, em um mesmo fórum de discussão;
- a população tem sido convocada a participar de inúmeros conselhos setoriais relativos às políticas públicas, tais como saúde, educação, desenvolvimento urbano, que não guardam nenhuma relação entre si, no que concerne aos objetivos específicos e agendas de trabalho;
- a bibliografia voltada para a produção teórica sobre gestão participativa das águas, ou sistematização de experiências desenvolvidas no país é ainda escassa e pouco divulgada.

Tais constatações foram tomadas como desafio para a construção de um arcabouço a ser construído e aperfeiçoado durante a implementação do programa. Desde já, decidiu-se orientar o processo de mobilização, tomando emprestado o conceito proposto por Toro e Werneck (1997): *“Mobilizar é convocar vontades para atuar na busca de um propósito comum, sob uma interpretação e um sentido também compartilhados.”* E como referência, as linhas básicas propostas pelo autor para estruturar um projeto de mobilização.

Assim sendo, foi dada ênfase a construção de um propósito comum de valorização da defesa do meio ambiente e gestão compartilhada das águas. Para tornar realidade essa busca é imprescindível a valorização e o concurso dos atores locais – políticos e lideranças que conhecem a área e participam da vida local. Cabe ao Governo Estadual, através da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente, induzir e garantir os recursos financeiros, institucionais e técnicos para que o processo de mobilização se torne viável, com vistas à efetiva participação da sociedade e a educação para o exercício da cidadania.

3 - ATIVIDADES EM DESENVOLVIMENTO

No primeiro ano de atuação do programa de gestão participativa das águas, em Pernambuco, as atividades foram dirigidas para a realização de encontros de apresentação e discussão de planos diretores, formação de conselhos de usuários de açudes — o primeiro instalado em março de 1998 e formação de comitês de bacias hidrográficas, abrangendo, até o momento, oito das 26 bacias hidrográficas do Estado, conforme apresentado na Figura 1. Estão contempladas as mesorregiões da Mata, Agreste e Sertão, esta última com maior concentração de atividades, em função das dificuldades geradas pelas condições climáticas no semi-árido pernambucano.

3.1 - Consultas públicas

Em janeiro de 1998 foram realizadas, por solicitação da Secretaria de Recursos Hídricos do Governo Federal, consultas públicas para apresentação e recepção de propostas aos planos diretores das bacias hidrográficas do rio São Francisco. As consultas foram efetuadas em quatro encontros, reunindo, em cada um deles, grupos de bacias pela proximidade geográfica e facilidade de deslocamento até as cidades-pólo que sediaram os eventos, com apoio das prefeituras locais. Apesar da premência do tempo para preparação dos encontros e as dificuldades de mobilização, foram enviados esforços para que os eventos não se esgotassem com a apresentação de propostas, algumas vezes até conflitantes, mas representassem o alicerce de um processo de mobilização com vistas à gestão participativa das águas naquelas regiões. Conseguiu-se eleger, em cada encontro, uma comissão com representantes de órgãos estaduais que atuam na região, das administrações municipais e de entidades associativas locais para dar continuidade à divulgação do programa e funcionar como embrião dos futuros comitês em suas respectivas bacias hidrográficas.

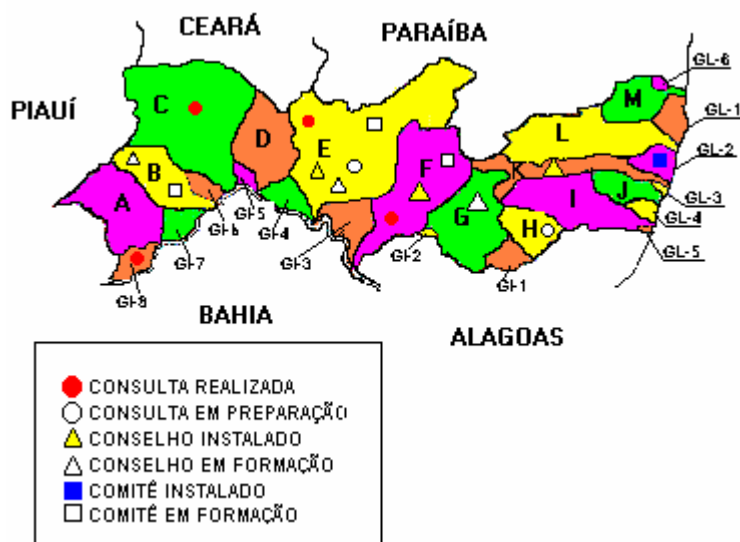


Figura 1 - Mapa do Estado de Pernambuco com localização das atividades em desenvolvimento.

Da avaliação do processo resultaram algumas constatações a serem levadas em conta no planejamento e realização de novos eventos. Em primeiro lugar, que o plano diretor não é um instrumento amplamente conhecido. Como tal, exige um esforço de divulgação e discussão temática com as entidades associativas, precedendo os encontros, para assegurar a adoção de uma linguagem de entendimento comum, a motivação em participar e a formulação prévia de propostas que reflitam tanto a importância do plano diretor como instrumento programático, quanto a contemplação das prioridades locais. Paralelamente, há que se levar em conta que as consultas, tanto quanto as audiências públicas, não atendem apenas a uma exigência formal dos termos de referência ou da contratação de obras públicas. Por conseguinte, é necessário atentar-se para o fortalecimento das instâncias e dos instrumentos de gestão, o acompanhamento da elaboração dos planos diretores, em todas as suas etapas, para assegurar a sua flexibilidade e viabilidade e a sustentabilidade dos programas e atividades definidos. Ou seja, a elaboração dos planos diretores não representa apenas uma etapa do planejamento, mas a construção coletiva de um instrumento para nortear as decisões que serão tomadas no âmbito dos comitês, o que só é possível com a participação efetiva da população interessada diretamente no desenvolvimento e proteção da bacia hidrográfica em seu conjunto.

O resultado positivo da avaliação se fez notar por ocasião da audiência pública solicitada pelo Conselho de Usuários do Açude Rosário e convocada pela Companhia do Meio Ambiente para discussão do relatório de impacto ambiental – RIMA contratado pelo DNOCS para construção de uma barragem no leito do rio Pajeú. A audiência foi precedida de dois encontros com representantes e assessores de sindicatos e associações de trabalhadores rurais da área de influência da obra. O tema central das discussões foi a explicitação, em linguagem acessível, dos estudos de simulação da operação do reservatório projetado, a capacidade de acumulação, os impactos a montante e a jusante e os efeitos para a população diretamente atingida pela formação do lago. A audiência contou com a presença de 564 participantes e a apresentação de um documento firmado por 13 sindicatos e 193 assinaturas, intitulado “Água para a Vida”. O referido documento, estruturado em cinco itens, apresenta, em linhas gerais, questões e proposições relativas à terra, à população, ao uso da água, à operação do reservatório e ao impacto sócioeconômico provocado pela implantação da barragem. Vale salientar o papel desempenhado pelo Conselho de Usuários do Açude do Rosário e pela comissão para constituição do comitê de bacia hidrográfica do Pajeú, para divulgação, organização e realização do evento. A figura 2 retrata um momento da audiência pública, em São José do Egito, município que abriga a maior área a ser inundada pela futura barragem.

No momento encontra-se em fase de preparação uma consulta pública para elaboração do plano diretor da bacia hidrográfica do rio Mundaú, que abrange municípios do agreste pernambucano e do vizinho Estado de Alagoas. Com base nas experiências anteriores, teve-se a preocupação de iniciar o processo de divulgação e organização do evento, em todos os municípios da bacia, paralelamente à formulação do termo de referência para contratação da empresa que será encarregada da elaboração do plano diretor. A programação do encontro inclui, além das reuniões plenárias, a divisão dos participantes em grupos de trabalho para aprofundamento de questões específicas relativas às sub-bacias que integram o conjunto. Espera-se, dessa forma, promover o envolvimento da população desde a fase de elaboração daquele instrumento, incentivar a formação de grupos de acompanha-

mento e despertar o interesse e o compromisso com o desenvolvimento da região e a gestão compartilhada dos recursos hídricos.



Figura 2 - Audiência Pública em São José do Egito - PE para apreciação do Relatório de Impacto Ambiental da barragem de Ingazeira projetada pelo DNOCS.

3.2 - Conselhos de usuários

Os conselhos de usuários são entidades associativas com estrutura similar à dos comitês de bacias, guardando a proporcionalidade de escala da área de influência dos reservatórios públicos em torno dos quais se organizam. Os conselhos não congregam usuários por categoria ou ramo de atividade, mas se instituem como sociedade civil, com caráter colegiado, que reúne representantes dos poderes públicos e das diversas associações locais, já consolidadas e que têm interesse na recuperação e controle da operação dos reservatórios públicos, fundamentais para o abastecimento urbano e as práticas agropecuárias na região semi-árida. Após formalizado, o conselho é credenciado pela Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente, como interlocutor para tratar dos assuntos que dizem respeito à administração dos recursos hídricos, junto ao órgão coordenador do sistema de gestão estadual.

A metodologia adotada para a formação dos conselhos de usuários tem como fundamento a constatação de que o processo educativo e a cooperação entre os usuários para a gestão democrática das águas, tem sido mais eficaz quando toma, como ponto de partida, problemas concretos e mais próximos do dia-a-dia e dos interesses da comunidade, tais como a urgência de preservação dos reservatórios e a necessidade do acesso à água em situação de escassez.

Com efeito, a prática tem demonstrado que os conselhos são organismos dinâmicos, mais próximos da população e que atuam com maior agilidade na identificação e tratamento das questões relativas à gestão dos recursos hídricos. O empenho se concretiza na parceria para operação dos açudes e correção de problemas técnicos, na busca de soluções negociadas para atendimento à demanda e superação de conflitos entre os diversos usuários das águas. Vale ressaltar que os conselhos já constituídos, tanto quanto aqueles em formação, têm sido fortalecidos pelo aporte de recursos técnicos e institucionais, seja das Prefeituras, seja da Universidade Federal Rural de Pernambuco, nas áreas onde mantém campus avançado e programas de extensão, seja dos conselhos de desenvolvimento municipal. Além disso, a prática dos conselhos favorece o processo associativo e a capacitação para atuar nos comitês de bacias.

3.3 - Comitês de bacias hidrográficas

O primeiro comitê de bacia hidrográfica de Pernambuco foi precedido de um intensivo programa de estudos técnicos denominado Projeto Pirapama. O projeto teve início em abril de 1997, fruto de um acordo de cooperação técnica entre o governo brasileiro e o governo britânico, levado a efeito em seis grupos de trabalho, encarregados de realizar pesquisas e formular proposições relativas ao uso do solo e agricultura, recursos hídricos, desenvolvimento sócioeconômico, controle da poluição, avaliação ambiental e cartografia. A bacia hidrográfica do Pirapama é caracterizada por significativa ocupação agrícola e industrial, além de representar a fonte das águas que aumentarão em até 40% o abastecimento do Grande Recife, quando concluída a barragem do rio Pirapama.

O projeto é coordenado pela CPRH – Companhia do Meio Ambiente de Pernambuco, órgão vinculado à Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente, e conta com a participação de outros órgãos do governo estadual e das prefeituras municipais no âmbito da bacia hidrográfica. Objetiva a implantação de um programa de desenvolvimento sustentável para toda a área da bacia hidrográfica que abrange sete municípios, a maioria dos quais integrantes da Região Metropolitana do Recife. A estruturação do projeto já previa a implantação do comitê de bacia hidrográfica, enfatizada a partir de outubro de 1997, com a realização de uma oficina com os técnicos dos órgãos estaduais e municipais envolvidos no trabalho.

A oficina objetivou, além da capacitação e troca de experiências, a formulação de uma proposta metodológica que, sendo aplicada ao COBH Pirapama, pudesse ser avaliada, ajustada e servir como referência para as demais áreas que viriam na seqüência de implementação do programa de gestão participativa das águas. As discussões realizadas evidenciaram a necessidade de maior integração entre os grupos de trabalho e de elaboração de síntese dos estudos já produzidos, de modo a oferecer uma visão geral das características e da situação atual da bacia e facilitar a sua leitura e compreensão pelos diversos segmentos sociais que integram a população dos municípios da bacia hidrográfica.

Da oficina resultou a formação de uma comissão mista, com técnicos estaduais e municipais e representantes de associações de empresários e trabalhadores, para dar início e coordenar o processo de formação do comitê de bacia hidrográfica do Pirapama. Foram também definidas as etapas que deveriam ser cumpridas com vistas à mobilização da sociedade civil, através de suas entidades representativas, compreendendo dois momentos. No primeiro, visitas a todos os municípios da bacia para apresentação e discussão da política estadual e dos instrumentos de gestão dos recursos hídricos. Os encontros municipais foram organizados pelas prefeituras locais. O segundo momento previa a realização de encontros, por grupos de entidades associativas, de modo a facilitar a escolha de representantes por segmento de usuários, quais sejam: empresários industriais e agroindustriais, associações comerciais e clubes de serviço, representantes de universidades, de associações de moradores, trabalhadores rurais e pescadores.

Desde a oficina de planejamento até a formalização do comitê, em junho de 1998, decorreu um semestre, tempo que, não obstante a atuação dos grupos de trabalho e a divulgação das atividades do projeto Pirapama, mostrou-se insuficiente para a compreensão sobre os instrumentos para o exercício efetivo da gestão compartilhada e o funcionamento do próprio comitê, conforme depoimentos colhidos durante os encontros para escolha de representantes. Tal constatação exige que os membros do comitê tenham ainda um acompanhamento sistemático até que possam conduzir o seu pleno funcionamento. Interessante registrar também a necessidade de capacitação, reforçada em depoimento de uma representante do Centro das Mulheres: *“Nós vamos sentar à mesa para discutir investimentos e negociar conflitos, junto com técnicos e empresários, que têm seus próprios assessores e conhecem melhor do que nós os assuntos em discussão. Mas nós não queremos apenas entender os assuntos. Nós queremos ser ouvidos, que a nossa opinião seja considerada. Para isso precisamos de treinamento”*.

Além do comitê de bacia do Pirapama, já instalado, encontram-se em processo de formação os comitês das bacias hidrográficas do Pajeú e do Moxotó, ambas na região semi-árida do Estado e tributárias do rio São Francisco.

A bacia do rio Pajeú é uma das maiores de Pernambuco, com 23 municípios e área de 16.839 km². Um dos grandes desafios para essa bacia é reunir representantes dos diversos municípios, face às distâncias e dificuldades de deslocamento. Em contrapartida, é favorável a organização política da sociedade, historicamente reconhecida, e o sentimento coletivo de proteção do meio ambiente e desenvolvimento da região, refletido no crescente interesse de políticos e lideranças locais.

A bacia do Moxotó abriga em sua área o maior reservatório do Estado, denominado Poço da Cruz, construído pelo DNOCS no final da década de 40 e que atualmente se encontra com apenas 8% de água armazenada em relação à sua capacidade de acumulação. Os efeitos negativos sobre a população, resultado evidente do descaso com a administração do reservatório, se refletem no prejuízo para as atividades econômicas da região, sobretudo a agricultura irrigada e o esfacelamento da comunidade, obrigada a migrar para outras regiões, ou encontrar formas alternativas de sobrevivência.

Nas regiões do Pajeú e do Moxotó, os conflitos existentes e potenciais têm sido elementos catalisadores do processo de gestão participativa. De fato, as regiões sofrem os efeitos da falta de chuvas, da construção desordenada de barragens e poços, e a cultura de apropriação de pequenas obras hídricas por particulares. Em conseqüência, as discussões apontam para a necessidade de recuperação dos solos degradados, capacitação para manejo do solo, proteção e operação dos reservatórios já existentes e implantação de obras de convivência com a seca.

4 - CONCLUSÕES

A reflexão sobre a prática desenvolvida no programa de gestão participativa das águas, em Pernambuco, tem demonstrado que a mobilização social não pode ser tratada como instrumento de legitimação política, mas de viabilização da participação social.

As consultas e audiências públicas, por sua vez, se bem conduzidas, funcionam como elemento indutor do processo de mobilização social. Por esta razão, as propostas para elaboração dos planos diretores devem ser apresentadas em linguagem acessível, com apoio de recursos audiovisuais e os eventos precedidos de discussões temáticas por grupos de interesse. É fundamental que a etapa de preparação das consultas públicas coincida com a de contratação dos planos diretores. Isso pode assegurar não apenas o acompanhamento de todas as fases de sua elaboração, como reforçar o caráter de transcendência do processo de mobilização para além da construção do instrumento de gestão representado pelo plano diretor de bacia hidrográfica.

A experiência com a constituição dos conselhos de usuários, congregando representantes dos poderes públicos e de entidades associativas dos municípios beneficiados pelos reservatórios, tem facilitado e fortalecido a prática do associativismo e o exercício da gestão compartilhada, a partir da negociação para superar os conflitos pela demanda e garantir o uso múltiplo das águas. Vale destacar que os processos de negociação têm evidenciado a necessidade de maior integração com o Poder Judiciário, de modo especial com o Ministério Público, cuja interveniência é muito importante na mediação e assinatura dos protocolos que formalizam os acordos negociados. Os conselhos de usuários desempenham ainda papel de fundamental importância na realização de consultas e audiências públicas, assim como nas comissões executivas encarregadas da criação de comitês de bacias hidrográficas.

Por fim, tanto para o funcionamento dos conselhos de usuários, quanto dos comitês de bacias hidrográficas, são relevantes os programas de capacitação. Tais programas, além de atentar para a visão global que requer o cuidado com o meio ambiente e a água, devem instrumentar os membros de tais instâncias colegiadas para a definição de prioridades, acompanhamento e fiscalização dos investimentos públicos, análise do custo-efetividade das obras programadas, além da organização administrativa e funcionamento das secretarias executivas dos comitês de bacias hidrográficas.

5 - REFERÊNCIAS

TORO A, JOSÉ BERNARDO & WERNECK, NISIA MARIA DUARTE. (1997). Mobilização Social: um modo de construir a democracia e a participação. Brasília: MMA/Secretaria de Recursos Hídricos, ABEAS, UNICEF.