

MARCAS DE UMA DEMOCRATIZAÇÃO DILUÍDA: MODERNIDADE, DESIGUALDADE E PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO DE ÁGUAS NO CEARÁ¹

RENZO TADDEI*

ANA LAURA GAMBOGGI**

Introdução

A participação social na governança local é uma expressão genérica que pode fazer referência a um espectro amplo e diverso de fenômenos. Em razão disso, argumentamos neste artigo, análises da participação social na gestão de recursos naturais precisam combinar o estudo de estruturas de decisão e poder – sendo essa a abordagem mais comum na literatura sobre o tema no Brasil e no exterior – com pesquisas sobre as dimensões processuais e simbólicas que caracterizam cada caso. É de especial

Um grande número de ações sociais em gestão de reabordagem estrutural, onde constituintes dos processos em diferentes circunstâncias estruturais nas quais resultados, em eficiência ou em em-

RESUMO

Este artigo discute resultados de pesquisa quantitativa realizada com 626 membros de comitês de bacias hidrográficas no Brasil. Confrontando os dados apresentados com os de outras pesquisas e dados etnográficos coletados no Vale do Jaguaribe, Ceará, entre os anos de 2003 e 2010, delineia-se um panorama de crise de representatividade dentro dos comitês, fortemente dominados por representantes dos poderes públicos, com alto nível de escolaridade, renda, e de perfil ocupacional técnico. Adicionalmente, este artigo discute efeitos do discurso de modernização existente no Ceará, mostrando como tal discurso atribui novas identidades sociais a atores políticos locais, marcando algumas dessas identidades como não-apropriadas para a participação na gestão responsável da água. As implicações simbólicas da modernização produzem certa desarticulação nos processos participativos, em especial em seu potencial para funcionarem como instâncias efetivas de inclusão social.

Palavras-chave: participação, governança ambiental, comitês de bacias, estruturas de poder, Ceará.

ABSTRACT

This article analyzes the results of a survey of 626 members of participatory water committees in Brazil. Contrasting the survey data with other quantitative and ethnographic data collected in the Jaguaribe Valley, state of Ceará, between 2003 and 2010, this paper suggests that the participatory governance of water resources in Brazil is going through a legitimacy crisis. The average profile of committee members reveal the socioeconomic gap between these individuals and the larger civil society, which should find in the committees a legitimate venue for political representation in water related disputes. Additionally, the article discusses the effects of the modernization discourse on the participation process, showing how new social identities are ascribed to local political players, with some being cast as not proper for responsible water management. The symbolic implications of modernization end up disarticulating the potential for the participation to be a process of effective social inclusion.

Keywords: participation, environmental governance, water committees, power structures, Ceará.

* Professor adjunto da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Doutor em antropologia pela Universidade de Columbia, Nova York.

** Pesquisadora, pós-doutoranda, no Departamento de Antropologia da Universidade de Brasília.

importância, no esforço de pesquisa sobre a governança ambiental, buscar entender de que maneira configurações ideológicas contextuais e supra contextuais influem sobre os processos de construção e utilização de significados associados ao meio ambiente, isto é, como partícipes entendem os objetivos e formas preferenciais de participação, e como isso os leva a agirem (ou não) de formas específicas (COOKE e KOTHARI, 2001; KOTHARI, 2001; MOHAN, 2001; TADDEI e GAMBOGGI, 2009).

análises sobre a participação social adota uma os “blocos” ou “unidades” de participação são testados, na busca das condições dos ótimos sejam produzidos poderamento (e.g. ABERS

e KECK, 2006, 2007; AVRITZER, 2007; DINAR *et al.*, 2005; FORMIGA JOHNSON e KEMPER, 2005; FORMIGA JOHNSON e LOPES, 2003; KEMPER *et al.*, 2005; MESQUITA, 2007; PIRES e TOMÁS, 2007). Esta abordagem é importante e útil, mas precisa ser complementada com tentativas de se entender os pontos de referência usados pelos participantes para dar sentido ao processo de participação. Nosso argumento se baseia na crença de que, para tanto, são necessárias análises de como significados são construídos e manipulados durante todo o processo político, desde o enquadramento dado à participação social por discursos políticos, até a compreensão de como normas culturais locais relativas aos usos sociais da fala afetam a participação (TADDEI, 2004, 2011).

Uma das vantagens dessa abordagem metodológica é o fato de prevenir a tendência de adoção, mesmo que implícita, da crença de que existe uma forma *ideal* de participação, o que frequentemente reflete certa confusão entre as ideias de *participação* e *democracia*. O significado de ambas é necessariamente reconstruído pelos atores em suas práticas e ações políticas locais, de modo que noções definidas aprioristicamente e fruto de reificações conceituais tendem a obscurecer mais do que esclarecer os fenômenos estudados (LATOURETTE, 2005). Adicionalmente, esta abordagem previne o erro de se usar dados coletados apenas entre aqueles que *oficialmente* participam, sem incluir aqueles que, em virtude de uma miríade de razões possíveis, são feitos invisíveis, ilegítimos e/ou irrelevantes, ainda que suas contribuições sejam de alguma forma importantes (TADDEI, 2011). Uma compreensão mais produtiva da participação, e o que ela significa para diferentes atores em diferentes níveis e escalas, demanda um marco analítico mais amplo.

Este artigo toma como caso de análise a participação social na gestão de água no vale do Jaguaribe, estado do Ceará. Cientistas sociais brasileiros e estrangeiros debruçam-se, há vários anos, sobre os sucessos e fracassos dos processos de descentralização política na gestão de água ocorridos nas últimas duas décadas no Brasil, e o caso de análise mais destacado consiste na gestão participativa através dos comitês de bacia hidrográfica (ver, por exemplo, ABERS e KECK, 2006, 2007; BELL *et al.*, 2011; BROAD *et al.*, 2007; ENGLE *et al.*, 2011; GUTIERREZ, 2006a, 2006b; FORMIGA JOHNSON e KEMPER, 2005, KEMPER, DINAR e BLOMQUIST, 2005; LEMOS, 2008, LEMOS e OLIVEIRA, 2004; TADDEI *et al.*, 2004; TADDEI, 2004, 2005, 2011).

Inicialmente, este artigo discute a relação entre abordagens metodológicas de pesquisa acadêmica e as formas (acadêmicas e não-acadêmicas) através das quais as atividades dos comitês de bacias são avaliadas. Em seguida, apresenta-se uma descrição de algumas das atividades participativas da forma como ocorrem no vale do Jaguaribe e, a partir de tal descrição, analisa-se como significados são construídos e usados nas atividades políticas decisórias. Mais especificamente, busca-se descrever como a gestão de água encarna uma das contradições mais fundamentais que marca a participação social nas fronteiras de expansão do capitalismo: o fato de o enquadramento da participação social como mecanismo de resolução de conflitos encontrar-se em oposição e contradição ao entendimento da existência dos comitês participativos como parte de processos de modernização econômica e política. Como mecanismo de resolução de conflitos, a participação cria o potencial para a inclusão de agendas e pontos de vista de grupos marginalizados dos processos decisórios centrais. A apresentação de

tais instâncias decisórias participativas, como parte de processos mais amplos de modernização e desenvolvimento econômico, no entanto, possui implicações simbólicas que geralmente reduzem dramaticamente o potencial de empoderamento efetivo de tais grupos marginais. As razões pelas quais isso ocorre são apresentadas em detalhe ao longo do texto.

Os comitês de bacia hidrográfica: avaliações de desempenho

Nos últimos vinte anos, mais de cento e cinquenta comitês foram criados no Brasil. Há, hoje, comitês em todas as regiões do país. No Ceará, todas as bacias² (dez, no total, incluindo sub-bacias) contam com comitês estabelecidos e operantes.

No passado, a gestão de águas no estado foi recorrentemente mencionada, em publicações nacionais e internacionais, como caso exemplar (ANA, 2002; UNDP, 2006; WB, 2000). O United Nations Development Program (UNDP), por exemplo, publicou em seu *2006 Human Development Report* a seguinte afirmação:

Brazil is sometimes cited as a model for some aspects of integrated basin management. (...) Ceará [is] arguably the best performing state. (...) The state of Ceará has been among the most successful reformers. (...) Water reform in Ceará has been part of a wider process of democratization and decentralization. (...) Success was made possible by high levels of user participation and public debate within the Users Commission, which helped to institutionalize the rules for managing competition. (UNDP 2006: 154-155).

No ano 2000, o Banco Mundial já havia publicado

que, “With its reforms, Ceará has become a national, and in some respects international, leader” (WB 2000, p. 58). Ainda que não tenha mencionado diretamente a gestão de águas, mas focando sua análise na abordagem participativa do Estado cearense para com a gestão de setores diversos dos serviços públicos, o livro *Bom Governo nos Trópicos*, de Judith Tandler (1997), é um marco daquele momento mais otimista do que propriamente analítico.

Alguns anos depois, no entanto, o tom de celebração havia sido substituído por um outro mais contido, em que a maioria dos autores se mostrava preocupada com os rumos que a abordagem participativa estava tomando. A partir de 2003, a mudança da equipe de governo – ainda que o mesmo partido (PSDB³) mantivesse o controle do governo estadual – trouxe para os cargos de direção da Secretaria de Recursos Hídricos do estado pessoas aparentemente comprometidas com a desarticulação do sistema de gestão participativa instalado; uma desmontagem completa era ao mesmo tempo impossível – dado que a participação social na gestão de água está prescrita tanto na lei estadual de recursos hídricos como na lei federal – e inconveniente – em razão do volume de recursos do Banco Mundial destinados ao financiamento de atividades de gestão ou a elas condicionados (para uma análise mais detalhada, ver GUTIERREZ, 2006b e TADDEI, 2005). Nos anos imediatamente posteriores, foi publicada uma série de avaliações sobre a gestão participativa no Ceará, em que o tom das análises mostra-se abertamente crítico (ABERS e KECK, 2006, 2007; GUTIERREZ, 2006a, 2006b; FORMIGA JOHNSON e KEMPER, 2005; KEMPER, DINAR e BLOMQUIST, 2005; LEMOS e OLIVEIRA, 2004, 2005; TADDEI, 2004, 2005). Chama a atenção o fato

de que dois documentos do Banco Mundial, publicados no ano de 2005, referem-se ao momento político vivido pela gestão participativa de água no Ceará como uma “seca política”. Em um deles, Formiga Johnsson e Kemper (2005) afirmam:

The achievements already made are thus quite impressive. It is too early, however, to establish firm conclusions about the political stability of the process. Only the future will tell if the 12-year long decentralization process described here, a process that was initiated and strongly supported by a succession of political leaders, and implemented by highly professional and dedicated staff, has yet been institutionalized enough to survive the current period of ‘political drought’ that started with the change in state and institutional leadership in 2003 (FORMIGA JOHNSSON e KEMPER, 2005: 34).

A mesma ideia é mencionada novamente em Kemper, Dinar e Blomquist (2005: 17).

É importante entender os critérios usados por tais autores para fundamentar sua análise do desenvolvimento das atividades dos comitês estaduais ao longo do tempo, o que naturalmente determina suas percepções a respeito das suas performances. De forma geral, as análises se fundam em duas questões centrais. A primeira diz respeito à adequação do perfil dos membros dos comitês para levar a cabo o amplo rol de atividades desejadas ou prescritas para tais organismos participativos (FRANK *et al*, 2008; GUTIERREZ, 2006a), ou à forma como desigualdades em termos de perfil educacional e técnico afetam as atividades dos comitês (BELL *et al*, 2011; ENGLE *et al*, 2011; LEMOS *et al*, 2010). A segunda abordagem foca na

natureza da relação entre os comitês e o contexto político mais amplo em que se inserem, especificamente no que diz respeito ao jogo partidário e às dinâmicas internas da administração estadual, ou ainda no contexto mais amplo, à reforma do Estado e aos dilemas do federalismo brasileiro (ABERS e JORGE, 2005; ABERS e KECK, 2006, 2007; GUTIERREZ, 2006a, 2006b; LEMOS e OLIVEIRA, 2004, 2005). Através deste importante conjunto de contribuições, além de outras publicações aqui não citadas, a comunidade acadêmica passa a ter uma visão mais sofisticada não apenas da gestão de água e recursos naturais em geral no Brasil, mas também da forma como as relações de poder se constroem e se reconstroem, num contexto de franca transformação no aparato institucional político brasileiro.

No entanto, a abordagem que caracterizou todo esse esforço de pesquisa, marcadamente no âmbito da ciência política, deixa ainda uma ampla gama de questões em aberto. Trata-se de uma limitação de caráter metodológico, em nosso entender. Ao focar em mecanismos institucionais burocratizados (no sentido weberiano), dinâmicas socioculturais locais não-formalizadas, mas mesmo assim importantes, passam despercebidas. O foco em desenhos institucionais, na adequação dos atores para aí desempenharem suas funções, e na relação disso tudo com estruturas formalmente estabelecidas de poder recai sobre uma dimensão intermediária da governança ambiental. Propomos aqui que é preciso complementar essa abordagem como um esforço de entendimento a uma só vez mais micro e mais macro contextual, e também com uma abordagem mais explicitamente diacrônica. Procuramos demonstrar a conveniência de tal abertura analítica, contrapondo dados etnográficos

coletados em reuniões de comitês de bacias no vale do Jaguaribe, no Ceará, entre os anos de 2003 e 2008, e os resultados da maior pesquisa quantitativa já realizada junto aos membros de comitês de bacias hidrográficas no Brasil, com resultados publicados em 2008 (FRANK *et al.*, 2008).

Tal publicação constitui um dos trabalhos mais importantes sobre os comitês de bacia no Brasil dos últimos anos, não apenas em razão dos dados que apresenta, mas também da forma como explicita a metodologia usada. Trata-se dos resultados de uma pesquisa de questionários realizada no âmbito do projeto Marca D'Água e levada a cabo no ano de 2004, em que 626 membros de 14 comitês e 4 consórcios de bacias das regiões Sul, Sudeste, Centro-Oeste e Nordeste foram entrevistados (FRANK *et al.*, 2008). Os 14 comitês participantes foram selecionados por terem mais de dois anos de funcionamento, entre outros critérios. A pesquisa analisou temas como a composição dos comitês de bacias e os segmentos sociais que estão aí representados, o perfil socioeconômico dos participantes, seu perfil educacional e níveis de capacitação técnica, sua percepção a respeito da forma como a participação ocorre nas atividades dos comitês e de como se dá o processo deliberativo, sua relação com seus representados, e suas opiniões sobre a cobrança pela água e sobre o propósito e desempenho dos comitês.

Uma das virtudes deste tipo de estudo consiste em possibilitar a pesquisadores que se dedicam à análise da gestão de água em uma bacia ou em um estado que verifiquem a existência de semelhanças ou discrepâncias, no perfil e opiniões dos membros de comitês, com comitês de outras regiões, favorecendo, assim, julgar até que ponto as lições aprendidas em

uma região são extrapoláveis a outras. Dos comitês do Ceará, apenas o da sub-bacia do Baixo Jaguaribe foi incluído na amostra selecionada. Antes de discutir os dados quantitativos da pesquisa, apresentaremos algumas notas etnográficas a respeito de como os comitês existem e de como as reuniões são organizadas e levadas a cabo no Ceará, justamente no vale do Jaguaribe, onde nossa pesquisa etnográfica teve lugar⁴.

A gestão participativa, na prática

Ainda que desde o início da década de 1980 pesquisadores da área de engenharia hidráulica da Universidade Federal do Ceará já discutissem a necessidade de reforma do sistema de gestão de águas do estado (GUTIERREZ, 2006b), inclusive com a inclusão de instâncias participativas, foi apenas com a chegada de Tasso Jereissati ao poder - pelas eleições estaduais de 1986, e com o subsequente estabelecimento de uma longa relação com o Banco Mundial para o investimento em reformas infraestruturais - que se materializou a criação de um novo aparato institucional para a governança hídrica no estado. A Secretaria de Recursos Hídricos foi criada em 1987; em 1992, a lei estadual de recursos hídricos (11.996/92) foi aprovada na Assembleia Legislativa Estadual, estabelecendo a participação social na gestão de água como um dos fundamentos essenciais do novo sistema de gestão (GARJULLI *et al.*, 2002: 108).

Especula-se a respeito de como a participação social foi incluída na nova legislação, dado o pouco apreço histórico das elites políticas cearenses por esse tipo de dispositivo. Três fatores parecem ter contribuído nessa direção: Tasso Jereissati trouxe alguns dos engenheiros hidráulicos da UFC (muitos dos quais também proprietários de empresas de consultoria cujo

cliente principal era o Estado) para os cargos de direção da Secretaria de Recursos Hídricos; a lei de 1992 foi inspirada na lei paulista, aprovada no ano anterior, e onde a *participação* figurava como elemento importante; e, talvez como fator mais politicamente determinante, o Banco Mundial condicionou os empréstimos relacionados ao investimento em infraestrutura hídrica à criação de mecanismos participativos de gestão (TADDEI, 2005, 2011). Ou seja, é importante notar que a criação de instâncias participativas de gestão de água não surge como desenvolvimento histórico endógeno dos processos políticos locais⁵, nem nas altas instâncias políticas formais, nem nos movimentos ligados à sociedade civil. Governo e populações locais tiveram que atribuir significados à novidade e adaptar-se a ela – adaptando-a a suas formas de vida e de funcionamento no mundo, naturalmente. Isso se dá não apenas no universo da gestão de água: segundo Mesquita, os conselhos municipais de saúde, de direitos da criança e do adolescente, de assistência social, são criados, mais do que tudo, por obediência a preceitos constitucionais (2007: 73).

A criação da lei estadual de recursos hídricos, em 1992, não significou a implementação imediata da participação social. Foi apenas em 1994, devido aos efeitos negativos de uma grande crise hídrica que assolou o estado no ano anterior, que a primeira experiência participativa foi levada a cabo. Devido à grande seca de 1993, os níveis de reserva de água no estado foram consideravelmente reduzidos, e Fortaleza se viu na situação de um colapso hídrico iminente. O então governador Ciro Gomes ordenou a construção, às pressas, de um canal trazendo água do rio Jaguaribe ao sistema de açudes que abastece a região metropolitana da capital do estado. O Canal do Trabalhador,

como ficou conhecido, foi construído em três meses apenas. Para que a água acumulada no açude Orós, localizado a cerca de 390 quilômetros de Fortaleza, chegasse o mais rápido possível à capital, o governador ordenou a abertura completa da válvula do açude, e a destruição das barreiras construídas ao longo do rio. Ambas as ações geraram reações negativas entre as populações locais. A liberação de água de um açude é comumente entendida como algo que deve ser minimizado, dadas as incertezas climáticas futuras. Entre os anos de 1960 e 1980, por exemplo, o açude Orós sequer possuía válvula de liberação de água. O ímpeto conservantista é parte do senso comum e das estruturas de sentimentos dos habitantes rurais do Ceará: quando, no ano de 2009, devido ao excessivo volume de chuvas no estado, o governo se viu obrigado a liberar água do açude Castanhão (mantendo, assim, a sua função de controlador de cheias, devido ao excesso de vazão no alto vale do rio, o que pode facilmente inundar amplas regiões do baixo vale), houve enérgicas reações contrárias por parte de políticos e radialistas locais. Mas mais do que isso, naquele ano de 1993, o envio de grande volume de água a Fortaleza condenava à ruína a atividade agrícola irrigada no município de Icó, atividade essa abastecida com água proveniente do açude Orós. Naquela ocasião, revoltados com a perspectiva da impossibilidade de pagar suas dívidas contraídas junto aos bancos públicos para custeio da atividade agrícola, produtores rurais invadiram a sala de controle do açude Orós e fecharam a sua válvula. O conflito entre produtores e o governo estadual só se resolveu depois de muitas horas de negociação, e contou com a mediação do cantor Raimundo Fagner, ele mesmo natural do município de Orós. Com relação às barreiras, trata-se de obstruções construídas

no leito do rio de modo que o nível da água se eleve, facilitando o seu bombeamento para as plantações. Com a destruição de tais barreiras, muitos agricultores tiveram sua irrigação inviabilizada. E finalmente, o perímetro irrigado da Chapada do Apodi, localizado no município de Limoeiro do Norte, e onde se dá o maior volume de bombeamento para atividade agrícola do vale, foi proibido de fazer tal bombeamento, ocasionando grandes perdas financeiras aos produtores locais.

Desta forma, o momento das decisões relativas à alocação de água do ano de 1994, ao término na estação chuvosa, em junho, chegou marcado por um enorme desgaste na relação entre o governo estadual e as populações do vale do Jaguaribe. A própria divisão de água dentro do vale era tema altamente conflituoso. Naquele contexto, sociólogos e geógrafos reunidos no Departamento de Organização de Usuários da recém-criada Companhia de Gestão de Recursos Hídricos do Ceará (COGERH) decidiram organizar uma grande comissão, com a participação de agricultores, lideranças políticas locais, representantes de órgãos dos governos municipais, estaduais e federal, representantes de sindicatos de trabalhadores rurais, da Igreja Católica e de outras entidades da sociedade civil de todo o vale perenizado do rio Jaguaribe (ou seja, todos os municípios localizados a partir do açude Orós até o encontro com as águas do mar, na barragem de Itaiçaba⁶), para discutir questões ligadas à alocação de água e tomar decisões de forma participativa. O método de discussão adotado naquela reunião – apresentado em detalhe na próxima seção deste artigo – mostrou-se eficaz como estratégia de resolução de conflito, e acabou sendo adotado como modelo para as reuniões futuras.

Em 1997, o primeiro comitê de bacia formal foi

criado, como piloto, na bacia do rio Curu. O comitê do Baixo Jaguaribe foi criado em 1999. Em 2002, todos os comitês do vale do Jaguaribe haviam sido criados. No ano de 2005, a grande comissão criada para negociar a alocação de água em 1994, que se mantinha ativa, mas informal até então, é extinta e a alocação de água passa a ser de fato (e não apenas *de jure*) atividade dos cinco comitês da bacia do Jaguaribe⁷. Grande parte dos membros de comitê era também membro da comissão, de modo que essa formalização da instância decisória não constituiu ruptura propriamente dita.

A alocação de água, discutida na reunião dos comitês, tem por objetivo a água acumulada nos três maiores açudes do vale, que respondem, juntos, por mais de 95% da capacidade de acumulação de água da região. Os demais açudes menores têm comissões participativas locais, e em geral as decisões de alocação de tais açudes estão restritas à distribuição de água sobre pequena extensão de território (ainda que os conflitos envolvidos não sejam necessariamente menores). São realizados dois encontros de alocação ao longo do ano. O primeiro ocorre em janeiro, no início da estação chuvosa, e em geral tendo como objetivo discutir a previsão climática para o semestre seguinte, e elaborar estratégias de ação. Tais estratégias raramente envolvem a discussão de liberação de água dos açudes, dado que as necessidades hídricas agrícolas tendem a ser atendidas pela chuva durante esse período. Os técnicos da COGERH geralmente obtêm dos membros de comitê autorização verbal para que abram válvulas, no volume mínimo necessário, no caso de períodos de estiagem dentro da estação chuvosa, ou para a manutenção da capacidade de controle de cheias dos açudes (o que requer a manutenção de parte do volume do açude vazio).

O segundo encontro se dá em junho e é considerado mais importante, uma vez que geralmente a essa altura a estação chuvosa tem se encerrado, e todo o acúmulo anual de água já ocorreu. No semestre

seguinte, durante a estação seca, a atividade agrícola irrigada é mais intensa, devido à menor incidência de pragas e maior facilidade de preparo dos campos, plantio e colheita, na ausência de chuva. Desta forma, os volumes de água necessários são altos, e frequentemente não há volume necessário para o atendimento de todas as demandas agrícolas, o que faz com que as negociações de alocação sejam tensas e acaloradas. Isso segue ocorrendo na sub-bacia do Banabuiú, não favorecida pela construção do açude Castanhão, o maior do estado e em funcionamento desde o ano de 2004.

A composição média dos comitês de bacia segue a seguinte proporção: 30% de membros de grupos de usuários locais de água (agricultores e agências municipais de água); 30% de grupos da sociedade civil (não-usuários diretos de água, como sindicatos de trabalhadores rurais, grupos religiosos, etc.); 20% do governo municipal (secretarias municipais); e 20% dos governos estadual (técnicos representantes de órgãos ou empresas estaduais, como CAGECE, SEMACE, etc) e federal (IBAMA, DNOCS, etc). Em 2003, a grande comissão de alocação de água tinha 107 membros, provenientes das quatro sub-bacias do Rio Jaguaribe⁸. Em 2007, depois da extinção da comissão informal e da transferência da alocação para os comitês formalmente constituídos, estavam habilitados para votar na reunião de alocação de água 155 membros de comitês.

Descrição da reunião de alocação negociada da água

A seguir, descreveremos o ritual de negociação e alocação de água, de forma esquemática e focando em seus elementos componentes fundamentais. Essa descrição é uma reconstrução artificial, baseada em notas de campo e filmagens das reuniões do mês de junho, dos anos 2003 a 2008.

Ao final do período de chuva, no começo de junho, os técnicos da Gerência de Gestão dos Recursos Hídricos (setor anteriormente denominado

Departamento de Organização de Usuários) da COGERH definem uma data para a reunião participativa de negociação de água, e enviam convites pelo correio para todos os membros votantes. Os técnicos da COGERH esperam que cada membro comunique os demais integrantes da sua instituição ou comunidade (a quem representa⁹) sobre a realização da reunião. Nossas observações de campo e entrevistas revelaram que poucos fazem isso, exceto alguns representantes de Organizações Não-Governamentais (ONGs) com orientação política de esquerda, organizações ligadas à Igreja Católica ou grupos que têm interesse especial em levar muitas pessoas à reunião, a fim de exercer pressão nos debates e votações (estes são, geralmente, grupos que passaram por escassez de água em anos anteriores). Uma das razões pelas quais muitos membros de comitês não agem como “representantes” de suas comunidades nas reuniões de alocação de água se deve ao fato de que, em seus lugares de origem, são líderes locais cujo compromisso maior não parece ser refletir a opinião coletiva e sim moldá-la.

Quando a rede de comunicação local é utilizada, as mensagens são disseminadas através de emissoras de rádios locais: avisos durante missas, autofalantes localizados no exterior de templos, e até mesmo da circulação de motos ou bicicletas com autofalantes. Um desafio aqui é o fato de os meios de comunicação de massa no sertão serem altamente “politizados”. Estações de rádio e jornais locais são inevitavelmente de propriedade de políticos regionais, que utilizam os meios para veicular propaganda política¹⁰ – o que pode significar ataques à própria COGERH e aos comitês. Em 2000, por exemplo, um grande produtor de arroz do vale do Banabuiú utilizou sua estação de rádio, na cidade de Morada Nova, para atacar a COGERH e a decisão do comitê em reduzir a distribuição de água para áreas produtivas em 50%. Uma

vez que a informação deixa os domínios da COGERH, entra em um ambiente fortemente dominado por relações políticas locais. Até mesmo a infraestrutura de comunicação é, às vezes, negativamente afetada: produtores rurais envolvidos em um conflito por água na comunidade de Nova Floresta, no município de Jaguaribe, afirmaram em 2003 ter a correspondência proveniente da COGERH sistematicamente retida na agência local dos Correios, tendo que se comunicar por telefone para obter informações sobre datas e locais de reuniões.

Em seguida, a comunidade ou grupo participante tentará providenciar transporte para levar as pessoas até o local do Encontro. Este pode ser um dos maiores problemas para alguns grupos, devido às grandes dimensões territoriais do Vale do Jaguaribe. Ajuda é frequentemente solicitada a líderes políticos locais, o que naturalmente cria obrigações políticas para os envolvidos.

A comunicação que ocorre antes das reuniões não se resume àquela entre cada membro de comitê e a comunidade ou grupo por ele representado. Dependendo da natureza dos problemas em aberto e na pauta da reunião, uma considerável quantidade de comunicações entre membros de grupos afins e rivais pode ocorrer antes da reunião propriamente dita, na tentativa de formação prévia de alianças, discussão de possibilidades de ação e definição de estratégias combinadas¹¹. De forma geral, é possível mapear as interações mais prováveis em função mesmo da localização das comunidades na distribuição espacial da bacia, ou seja, na rede de reservatórios e cursos d'água. Alianças políticas são construídas em grande parte em função de localização geográfica (por exemplo, comunidades situadas *antes* ou *depois* das comportas de reservatórios, quando as primeiras tendem a se opor à liberação da água, enquanto as últimas tendem a favorecê-la) e

por prática ocupacional (como rizicultores, fruticultores ou pecuaristas – cada qual com padrões bastante distintos de uso de água, e, sendo assim, de necessidade de abastecimento de água –, organizados através de sindicatos, cooperativas e associações). Desse modo, os envolvidos podem, simultaneamente, ser aliados e rivais, dependendo do tema do debate, isto é, aliados em disputas pela água em escala regional e oponentes em conflitos locais. Este é o caso, por exemplo, entre sindicatos de trabalhadores rurais e associações de proprietários que atuam juntos contra alianças formadas em outra parte da bacia, apesar da relação conflituosa que têm entre si, localmente. Os recorrentes atrasos no início das reuniões são oportunidade para articulação política entre membros de comitês que, apesar de possuírem interesses comuns, por razões diversas não conseguiram se comunicar com antecedência.

O caso de articulação prévia em larga escala mais notório, conforme observamos, deu-se em 2005, quando da inauguração do perímetro irrigado do Tabuleiro de Russas. O projeto do novo perímetro previa o abastecimento de água através do rio Banabuiú, cuja bacia apresenta os mais altos níveis de conflito por água do vale do Jaguaribe, justamente em razão da já grande quantidade de áreas irrigadas instalada naquela região do vale. A nova área de irrigação, no entanto, está localizada próxima da junção dos rios Banabuiú e Jaguaribe, de modo que a água poderia vir deste último, onde a construção do açude Castanhão praticamente extinguiu os conflitos por água na região do baixo vale. No entanto, essa alteração demandaria ajustes de infraestrutura, o que acarretaria gastos para o Estado, que então se opunha a tal mudança. As principais lideranças dos comitês do Banabuiú e do Baixo Jaguaribe discutiram, de forma antecipada, a questão da fonte de abastecimento do

novo perímetro, e chegaram à reunião com um amplo bloco formado em apoio à alteração de tal fonte, do rio Banabuiú ao Jaguaribe. Tendo obtido sucesso massivo na votação, forçaram o governo estadual a efetivamente fazer os ajustes infraestruturais e mudar a fonte de água para o novo perímetro. Mais detalhes deste caso serão apresentados adiante.

O local do Encontro é sempre uma instituição com a infraestrutura mínima tida como necessária – microfones, projetores, auditório que comporte os convidados, ar condicionado – geralmente em municípios importantes do vale, como Limoeiro do Norte, Jaguaribara ou Icó. Os membros de comitê que assinam a lista de presença recebem, na entrada do auditório, um livreto com informações técnicas a serem discutidas durante o evento – tabelas e gráficos sobre o nível dos reservatórios, evaporação, taxas propostas para a alocação de água que deverão ser votadas, etc. Enquanto as atividades não começam, os presentes tomam café e comem doces ou sanduíches.

O evento só se inicia, de fato, quando a autoridade mais importante chega ao local. Em todas as reuniões observadas, o atraso mínimo entre o horário marcado e a abertura dos trabalhos foi de cerca de 40 minutos, tempo suficiente para que membros de comitês tentem articulações políticas de última hora. Quando é chegada a hora, alguém da COGERH abre formalmente o encontro, e esta pessoa provavelmente irá disciplinar o uso do tempo e as falas. Geralmente, este papel cabe ao gerente local da COGERH para a bacia hidrográfica ou a alguém em posição mais elevada na hierarquia da empresa, vindo de Fortaleza. A primeira atividade é apresentar as pessoas que compõem a “mesa de autoridades”: o secretário estadual de recursos hídricos (SRH) – ou algum substituto seu, como o subsecretário, ou outro diretor da instituição – é chamado para compor a mesa, seguido pelo presidente da

COGERH (ou substituto), representantes do DNOCS e da EMATERCE, um representante do município que abriga o Evento (geralmente o secretário municipal de agricultura ou meio ambiente), e os presidentes dos comitês das sub-bacias. Começando com o secretário (SRH), cada membro da mesa faz um discurso, que frequentemente: 1) realça a importância do seminário como um elemento de *modernização* no gerenciamento da água e a necessidade de mais organização e envolvimento das comunidades, para que o processo democrático se solidifique; 2) promove a agenda da COGERH, incluindo a necessidade de cada produtor rural do Vale solicitar uma licença para o consumo da água dos rios (chamada de *outorga*), ou as vantagens de introduzir o pagamento pela água como um mecanismo de gerenciamento e promoção de eficiência e economia de água.

Os componentes da referida mesa retornam então à platéia. O técnico da COGERH que organiza o seminário chama, em seguida, os palestrantes – em geral técnicos da própria COGERH ou professores de engenharia hidráulica – que fazem apresentações sobre tópicos específicos, incluindo pagamento pelo uso da água e suas vantagens, a necessidade de manter o leito dos rios livre de obstáculos, controle da poluição, etc. Geralmente tais apresentações são seguidas por discussões e debates sobre o tema abordado. O técnico coordenador da reunião organiza o debate, muitas vezes convidando outros especialistas da COGERH para fornecer respostas técnicas. É saliente como os turnos de fala evidenciam uma divisão dicotômica entre os técnicos da COGERH (e outros técnicos convidados) e os demais participantes, particularmente nessas discussões a respeito de questões específicas em torno do uso e gestão da água. Isso se dá por uma razão simples: a COGERH é a única agência a produzir dados quantitativos sobre as condições hídricas do

estado, através de uma rede de medidores de vazão e hidrômetros espalhados pelo Vale e controlados pela empresa. Esse monopólio na produção das informações quantitativas coloca a COGERH numa posição ao mesmo tempo confortável e delicada. O seminário então é interrompido para o almoço¹².

Na última apresentação, a situação atual de cada um dos três maiores reservatórios, em termos de quantidade de água acumulada, é discutida, e propostas de volumes de liberação de água nos rios durante o segundo semestre (chamadas *simulações de operação*) são expostas ao auditório. Esta parte da apresentação é bastante técnica, e não raro pode-se observar que algumas pessoas têm dificuldades com a especificidade da linguagem utilizada. Enquanto parte do auditório aparentemente segue a apresentação com interesse, esse é o momento em que algumas pessoas deixam o local para um café, um cigarro ou uma chamada telefônica.

Após essa apresentação, a platéia debate as simulações formuladas pela COGERH¹³. Cerca de 4 a 6 simulações são fornecidas para cada reservatório, com taxas diferentes de liberação da água (em vazão, medida em metros cúbicos por segundo, a ser liberada do açude de volta ao leito do rio), os níveis de evaporação respectivos, e as taxas de diminuição no volume de água disponível no reservatório (ver apêndice). Todas as simulações começam pela situação do reservatório no momento da discussão. Os valores propostos para liberação pré-definem o contexto em que as decisões podem ser tomadas. Muito raramente, os volumes de liberação máximo e mínimo sugeridos pela COGERH são questionados. Quando o são, técnicos da COGERH fornecem justificativas baseadas em detalhes técnicos dos reservatórios.

Os debates entre os participantes são fundamentados em razões pragmáticas. Usuários tendem a usar suas memórias e percepções sobre a correlação entre

os números abstratos em discussão (vazão em metros cúbicos por segundo), a atual situação do rio, e suas atividades econômicas e necessidades em anos anteriores. Comparações mentais entre os níveis propostos e as liberações em anos anteriores são feitas. Com base nas avaliações individuais sobre a quantidade de água que corre no rio ou em canais de irrigação próximos de onde cada pessoa trabalha, casando valores numéricos opacos com imagens mentais dos rios ou canais, os participantes decidem se o volume proposto será suficiente. O mesmo se aplica para pescadores e membros de comunidades que fazem sua atividade agrícola dentro da área dos reservatórios, e que dependem de certos níveis para a sobrevivência dos peixes e para a manutenção da acessibilidade das áreas de plantio.

Os atores tentam, então, defender seus interesses. Muitos resultados podem sair dessas discussões: os participantes podem aprovar uma taxa de liberação eventualmente mais baixa, se tiverem como contrapartida a promessa de manutenção e limpeza do leito do rio, para aumentar a vazão da água e fazer com que ela atinja áreas mais distantes. Variações no tempo da liberação (versus o volume total) também podem ser negociadas; por exemplo, durante a estação seca, por motivos de pico de consumo de água devido às necessidades biológicas das plantas em cultivo, taxas mais elevadas de liberação podem ser aplicadas por períodos curtos. O técnico da COGERH que coordena as atividades faz anotações sobre as decisões tomadas. Ele também tenta fazer com as decisões sejam consensuais, o que pode levar horas em debates acalorados. É senso comum entre membros de comitês e técnicos da COGERH a ideia de que a construção do consenso, via negociação, vale mais do que votação. Há o medo de que resultados de um processo de votação, se tidos como ilegítimos pela parte perdedora,

resultem em ações de sabotagem contra o sistema hídrico (ver TADDEI, 2005). A negociação é entendida como um processo de construção de legitimidade. Se o consenso é impossível, a decisão vai a voto¹⁴.

Uma estratégia de retórica recorrente utilizada pelos participantes nos debates é a utilização de linguajar sofisticado e expressões técnicas específicas de setores interessados, apresentando a agenda particular como a necessidade técnica geral, fazendo uso de um elemento cultural local na representação da ordem social: a dicotomia da sociedade entre alguns “dotô” (doutores, aqueles escolarizados e geralmente pessoas poderosas), e muitos “cidadão”, tendo o primeiro autoridade para liderar, em função do seu conhecimento, enquanto o último “deve obedecer devido sua ignorância”. Estes movimentos de retórica são contrapostos pela ação dos técnicos ligados a grupos clericais ou associações comunitárias, estudantes universitários, e até mesmo empregados da EMATERCE, que acabam assumindo a função de representantes informais de pequenos fazendeiros e pescadores na arena da terminologia sofisticada.

Os debates são abertos a todos os indivíduos presentes no Encontro, embora apenas os membros formais dos comitês possam votar. Geralmente, o número de presentes é maior que o número de membros votantes. Enquanto a discussão caminha para um consenso, todos os presentes podem influenciar o debate. Grupos populares como associações comunitárias e sindicatos geralmente são os responsáveis por levar muitas pessoas às reuniões. Se um consenso não é atingido, e a votação deve ser colocada em prática, então apenas os presentes, daqueles pouco mais de 150 membros, podem votar. Este é o momento onde grupos desprivilegiados sofrem pela falta de infraestrutura (na maior parte, de transporte), uma vez que não importa quantos sindicalistas, por exemplo, estão

presentes: se os membros oficiais com direito a voto não estão presentes, seus votos serão perdidos. Os membros manifestam seus votos erguendo os braços, abertamente e em público. O técnico da COGERH contabiliza os votos e faz o registro na ata.

As discussões, assim como a votação, podem versar sobre outras questões além das taxas de liberação. Em casos de escassez severa de água, elas podem definir critérios de racionamento de água. A já mencionada decisão do comitê do Banabuiú, em 2000, em limitar a distribuição em 50% da taxa pré-crise, impondo uma redução de 50% na água disponível para todos os usuários, é um exemplo.

Quando as decisões de alocação de água eram tomadas, o representante da COGERH que liderava as atividades lia os resultados em voz alta e pedia uma última confirmação verbal do auditório. O representante, então, se congratula com todos os presentes, reforçando a importância do Encontro como um mecanismo democrático, e o declara encerrado.

Nos dias que se seguem à reunião, a COGERH prepara um resumo das suas atividades e deliberações, e o Conselho Estadual de Recursos Hídricos do estado se reúne e (geralmente) ratifica o documento (TADDEI, 2004). Os resultados são disponibilizados na página de Internet da COGERH, e eventualmente são mencionados em notas nos cadernos dedicados a assuntos regionais dos principais jornais do estado.

O seminário será realizado novamente em janeiro do ano seguinte, para discutir as previsões climáticas da temporada de chuva que começam no mesmo mês, e para deliberar sobre as operações dos reservatórios no período. Quando a previsão aponta para um inverno normal, as válvulas dos reservatórios são ajustadas para garantir a demanda mínima dos municípios (consumo humano e manutenção do ecossistema do leito do rio) no caso de eventuais períodos sem chuva.

A pesquisa do Marca D'Água

Há uma grande quantidade de elementos culturais, sociais e políticos implícitos – mas fundamentalmente importantes – na descrição das atividades de alocação de água que acabamos de expor. Não é nosso objetivo elaborar análises mais pormenorizadas desse material etnográfico (para isso, ver ORLOVE *et al*, 2011; PETERSON *et al*, 2010; TADDEI, 2004, 2005, 2011, no prelo; TADDEI *et al*, 2004, 2010), mas ressaltar elementos relevantes para a análise da participação social na gestão de água, por contraste e comparação com os resultados da pesquisa quantitativa do Marca D'Água (FRANK *et al*, 2008). Passemos, então, a uma breve apresentação dos resultados daquela pesquisa.

Como ponto de partida, a composição dos comitês, no panorama da amostra selecionada pela pesquisa revela a predominância massiva do poder público: dos 626 membros de comitês entrevistados, 41% são representantes dos poderes públicos municipal, estadual e federal, enquanto representantes de instituições de usuários de água totalizam 26%, e representantes de instituições ligadas à sociedade civil (que nas legislações estaduais de recursos hídricos é geralmente definida por exclusão, ou seja, todos que não são governo ou usuários diretos de água) são 28%. Adicionalmente, 44% dos representantes dos usuários de água e 44% dos representantes da sociedade civil declararam atuar profissionalmente no setor público, apesar de não serem representantes desse setor como membros do comitê. Desta forma, mais da metade de todos os membros entrevistados está ligada ao poder público.

Ao mesmo tempo em que o poder público tem presença dominante, isso nem sempre é entendido, internamente aos comitês, como favorável. 45% dos entrevistados afirmaram que a existência de certos grupos no interior do comitê dificulta os seus trabalhos. Entre essas pessoas, 45% citaram os governos

federal ou estadual, 41% os empresários, e 34% o município, como grupos que dificultam a dinâmica do comitê. Em geral, os membros entrevistados manifestaram baixo grau de confiança nos poderes públicos. 55% disseram confiar na universidade, 16% na Igreja, 10% nos juízes, 6% no governo federal, 5% na mídia e apenas 2% nas grandes empresas. Como afirmam os autores do texto, este baixo grau de confiança indica um baixo nível de capital social, o que, sugere a literatura, reduz a facilidade com que a participação democrática ocorre (cf. BAQUERO, 2003).

Ainda de acordo com o texto, outros fatores que impedem uma maior representatividade social nos comitês são: a falta de organização formal de alguns setores da sociedade, a falta de tempo e a falta de recursos. No final, o texto afirma, há predominância das elites em negociações no âmbito dos comitês de bacias. O caráter de elite marca fortemente o perfil socioeconômico dos membros dos comitês estudados. Cerca de 66% dos membros têm entre 40 e 59 anos de idade, 78% são homens, e quase 80% das 626 pessoas entrevistadas continuaram a estudar após o segundo grau, sendo que 45% concluíram pós-graduação. Com relação a níveis de renda, 65% dos entrevistados ganha mais do que 10 salários mínimos, sendo este percentual 42% nos comitês da região nordeste e 70% nos de São Paulo.

Com relação às capacidades e perfis profissionais dos membros entrevistados, a maioria (67,2%) declarou possuir mais de cinco anos de experiência direta na área de recursos hídricos. 40% dos entrevistados têm mais de 10 anos de experiência na área. O texto limita-se a ressaltar a grande experiência dos participantes. No entanto, dado o fato de que a maior parte dos comitês de bacia do Brasil não tinha cinco anos de existência quando a pesquisa foi realizada, pode-se concluir que os comitês atraíram para dentro de

si um grande contingente de pessoas já ligadas à área (de perfil predominantemente técnico), sendo pouco capazes de atrair pessoas com outras experiências (principalmente dos setores usuários de água e da sociedade civil). Como a experiência mencionada pelos entrevistados tende a ser na área técnica, esse fato tende a aumentar o caráter tecnicista do grupo que compõe os comitês. Isso se confirma na resposta à seguinte pergunta que integrou o questionário: “qual é a qualidade individual mais importante para os membros dos comitês?” 30% dos entrevistados responderam conhecimentos técnicos, 27% inserção na comunidade e conhecimento local, 23% experiência na gestão dos recursos hídricos, e 19% capacidade de articulação política. 41% responderam que a qualidade menos importante é a capacidade de articulação política. Como mencionam os autores do texto, dado o caráter inevitavelmente político das atividades dos comitês de bacias, muitos dos membros fazem política sem sabê-lo, o que é comum nos meios técnicos (ver também, a esse respeito, TADDEI, 2011).

Ainda com relação às capacidades e competências, enquanto 91% dos entrevistados afirmaram que o uso de conhecimentos técnico-científicos facilita a tomada de decisão, 71% consideraram ser a desigualdade no domínio do conhecimento técnico a principal dificuldade na tomada de decisão de forma democrática nos comitês. Entre os membros da sociedade civil, este percentual sobe para 78% e, entre membros ligados aos poderes públicos, estaduais e federal, cai para 37%, enquanto entre representantes dos grandes e médios usuários, para 35%. Estes dados ratificam, de forma quantitativa, outras análises (e.g. BELL *et al*, 2011; LEMOS, 2008; LEMOS *et al*, 2010 e TADDEI, 2005, 2011) que apontam para o fato de a linguagem e o conhecimento técnicos serem entendidos como a forma mais legítima de conhecimento sobre a água,

enquanto outras formas de conhecimento parecem ser invisíveis às formas de organização dos comitês (pois são, em geral, consideradas “falta de conhecimento”). O problema, como não poderia deixar de ser, é mais saliente para os que estão mais distanciados dos meios técnicos (sociedade civil).

Outro dado que confirma o privilégio atribuído à dimensão técnica – em detrimento da dimensão política, e que não se encontra na publicação do Marca D’Água nem nos dados disponibilizados de forma digital, mas em uma análise feita por integrantes do Marca D’Água, em outro trabalho (FLORIT e NOARA, 2007) – aparece na resposta de entrevistados, ao serem perguntados se preferiam uma decisão democrática ou uma decisão tecnicamente correta, se fossem obrigados a escolher: 58,8% destes afirmaram que escolheriam a segunda opção. Entre usuários, este percentual sobe para 63,5%; 60,4% entre membros representantes da sociedade civil, e entre representantes dos poderes públicos não-usuários de água é de 55,2% (FLORIT e NOARA, 2007: 16).

Os dados quantitativos vistos a partir do campo

Os dados apresentados anteriormente refletem e enriquecem, de maneira geral, observações de campo realizadas no vale do Jaguaribe. Há, no entanto, outros dados presentes na publicação do Marca D’Água que contrastam com a nossa experiência de campo, e merecem comentário. No capítulo sexto, por exemplo, 76% dos membros afirmaram comparecer, 55% disseram usar da palavra, e 43% disseram fazer propostas na maioria das reuniões plenárias – o que os autores do texto interpretam como alto grau de atividade e participação por parte dos membros de comitês. No vale do Jaguaribe, em raras reuniões há mais de dois terços dos membros presentes – mas isso pode ser tomado como apenas um detalhe, dada a variabilidade

possível, no que diz respeito ao comparecimento em outras regiões do Brasil. No entanto, o comparecimento numérico e a simples contagem de quem participa verbalmente não são bons indicadores do envolvimento das pessoas nos debates e negociações. Como a descrição etnográfica evidencia, blocos de membros se formam ao redor de interesses específicos; tais blocos se articulam fora das reuniões, e usualmente cada bloco tem alguns porta-vozes informais, geralmente as pessoas com maior desenvoltura verbal, domínio dos conceitos técnicos e autoridade reconhecida pelos opositores. Desta forma, mesmo que uma minoria de pessoas participe verbalmente e faça proposições, como se constata nas filmagens, boa parte dos demais membros presentes se sente de alguma forma representada pelos que falam¹⁵. Além disso, há uma gama de sons e movimentos corporais que não contam exatamente como “propostas”, mas que tem influência no resultado das discussões (cf. GOFFMAN, 1967. Ver também TADDEI *et al*, 2004 e TADDEI, 2005, 2011). Por essa razão, os dados apresentados nessa seção do texto são apenas uma ponta visível de complexos padrões de participação que precisam ser analisados com outras metodologias e em estudos específicos.

A seguir, a pesquisa buscou saber em que se baseiam os membros dos comitês para tomar decisões nas reuniões plenárias. 41% dos respondentes disseram basear-se em seu próprio conhecimento pessoal sobre o assunto em questão; 28% conforme orientação das câmaras técnicas ou grupos de trabalho do comitê; 18% em função de orientação da entidade que representam, e 10% em função de orientação do seu segmento profissional ou categoria. Nesse panorama, como seria de se esperar, formas institucionalizadas de retorno e prestação de contas dos membros a suas entidades são raras. Isso confirma observações de campo descritas anteriormente. O que parece ocorrer

é que esses membros levam para os comitês formas habituais de atuação nas suas entidades ou comunidades: numa sociedade fortemente marcada pela hierarquia e pela concentração do poder de mando (DaMATTA, 1997 e MARTINS, 1994, 2008), é esperado que isso se transfira para dentro dos comitês. Muitas vezes, como antes mencionado, é preciso que os membros mais comprometidos com os valores horizontais de participação e democratização confrontem abertamente hábitos decisórios arraigados, solicitando a manifestação explícita daqueles que ficaram calados, e que frequentemente silenciaram devido a um ambiente de discussões opressor (Ver TADDEI *et al*, 2004; TADDEI, 2011).

A cobrança da água bruta, isto é, não tratada, retirada diretamente de rios, reservatórios ou poços é, sem sombra de dúvida, o item mais polêmico e socialmente difícil da legislação sobre água no Brasil. O texto do Marca D'Água aborda timidamente a questão, limitando-se a mostrar que 57% dos entrevistados acreditam que a capacidade de organização dos comitês não é dependente dos recursos oriundos da cobrança, e que as opiniões sobre quem deveria pagar concentram-se nos que poluem (77%), seguido por todos que captarem e consumirem (69%), a indústria (66%), a agricultura de grande e médio porte (61%), seguido do saneamento (52%), sendo a agricultura familiar citada por apenas 20% dos respondentes, enquanto 3.3% são contra o pagamento por água. Não ficam claras quais são as lógicas e razões que embasam as respostas, e esse é um fator crucial no estudo do desenvolvimento da gestão participativa, especialmente para entender o que não funciona. Atualmente, há resistência à ideia de pagamento por água em praticamente todo o território nacional. No Ceará, a população do vale do Jaguaribe entende a cobrança como algo ilegítimo, porque não está baseada

na ideia de reciprocidade que ordena as trocas sociais. O Estado quer cobrar por uma água não tratada, retirada diretamente do rio, sendo que o usuário é quem paga pelos custos de bombeamento. Desta forma, o usuário médio entende que o governo quer tirar sem dar nada em troca. Isso não é verdade, obviamente, dados os investimentos tanto em infraestrutura física como no sistema de gestão. O fato, no entanto, é que os governos se comunicam pouco e mal com a sociedade, e parte do problema é que mesmo os técnicos do governo tendem a ver essa questão como técnica¹⁶ – ou seja, a ser “ensinada” aos membros de comitês e produtores rurais, em atividades como as palestras educativas que integram as reuniões de alocação participativa de água – e não como política, a ser negociada. Efetivamente, a cobrança pela água foi instituída na lei estadual 11.996 de 1992, e nunca esteve aberta à negociação. Por essa razão, a cobrança é, de forma geral, entendida mais como punição do que como estímulo ao uso racional: punição ilegítima dos que trabalham, por aumentar os custos de produção de suas atividades, e punição legítima para os que poluem, como no caso dos resultados mostrados pela pesquisa do Marca D’Água. Em qualquer um dos casos, a cobrança é o item com menor grau de participação do sistema: desde o princípio ela já estava lá, como requisito legal, imposta de cima para baixo, e não haveria discussão alguma sobre o tema, não fosse a notória incapacidade do poder público em fazer valer esse item da lei (TADDEI, 2004). Esse é um dos imbróglis que mais incomodam as pessoas comprometidas com a expansão e o desenvolvimento da participação social na gestão das águas do Brasil: o fato de que aos comitês foi transferida a missão de implementar a parte mais antipática da legislação, sem que pudessem questioná-la ou discuti-la. Isso, sem sombra de dúvida, afetou e continua afetando

negativamente a imagem e a legitimidade dos comitês junto à sociedade.

Com relação ao quesito propósito e desempenho dos comitês, uma vez mais se percebe que as expectativas dos participantes afetam sua percepção da realidade (ou pelo menos suas respostas ao questionário). 59% afirmaram que os comitês têm boa capacidade de influenciar decisões de órgãos públicos; 53% crêem poder influenciar empresas privadas, e 47% acreditam que os comitês influenciam o comportamento dos habitantes da bacia. Isso contradiz os resultados de análises qualitativas de vários autores, e os autores do texto são cuidadosos em mencionar esse aspecto. Em nossa experiência, por exemplo, numa pesquisa com 550 agricultores – principal grupo de usuários de água localizados ao longo do vale perenizado do rio Jaguaribe, realizada nos anos de 2007 e 2008 (TADDEI *et al*, 2010) –, 52% dos entrevistados declararam não ter conhecimento das reuniões dos comitês de bacias em que a alocação da água dos principais reservatórios do Vale é negociada. Na região do Alto Jaguaribe, esse percentual chegou a 74%. Dos que sabiam da existência das reuniões, 31% declararam não ter conhecimento dos objetivos ou atividades desenvolvidas na reunião. 64% dos entrevistados declararam não saber pra que serve uma outorga. Desta forma, a desinformação é o principal obstáculo, no Ceará, para que os comitês de fato tenham poder de influência.

Discussão

Esta publicação do Marca D'Água é extremamente eficaz no objetivo a que se propõe, que é apresentar dados relevantes e instigantes e suscitar o debate. Dado o fato de o retrato apresentado da percepção dos membros de comitês sobre a gestão de águas no país ser em geral negativo, chama a atenção a ausência de uma postura mais crítica, por parte dos autores, ao examinarem os dados disponibilizados. Dentre os comentários e conclusões que foram incluídos, há alguns que merecem ser comentados.

O primeiro ponto é o fato de os autores sugerirem que os comitês constituem-se de equipes multidisciplinares, em razão da formação heterogênea e diversificada dos seus membros, o que pode contribuir para abordagens mais abrangentes. Isso reflete uma visão dos comitês como corpos técnico-políticos, o que, em nosso entender, é apenas uma parte da história. Na realidade, e como as descrições etnográficas procuraram evidenciar, os comitês têm uma dupla vida: em alguns momentos e contextos, agem como entidades, com identidade e agenda próprias; em outros, são arenas de debate e de embate, sem a sincronia e o alinhamento entre seus membros que possam garantir seu posicionamento, face aos contextos políticos exteriores, como unidades distintas. É possível identificar certa dinâmica político-institucional de como se conforma o perfil dos comitês: a existência de uma causa ou ameaça externa tende a unir os membros numa ação coordenada, ocasião em que o comitê ganha identidade e agenda, ainda que isso apenas se mantenha enquanto os membros puderem identificar a causa que os une. O caso da articulação dos comitês em favor da alteração da fonte de água para o perímetro irrigado do Tabuleiro de Russas, como já descrito neste artigo, exemplifica bem essa questão.

Outro exemplo vem das atividades do comitê da sub-bacia do Baixo Jaguaribe, considerado o comitê mais bem organizado e politicamente articulado, do fim dos anos 90 até meados da década passada, no Ceará. Boa parte dos principais municípios da bacia estava sob administração do Partido dos Trabalhadores ou tinha vereadores do Partido com forte atuação local, e na região existe um grande número de organizações não-governamentais ligadas à Igreja Católica e a movimentos sociais de esquerda. De forma espontânea, formou-se no comitê um grupo que se opunha fortemente às políticas desenvolvimentistas agressivas, e com altos impactos sociais e ambientais, do governo estadual do PSDB. Durante esse período, não só era possível notar que o comitê possuía uma identidade marcada, como também havia dentro do governo estadual o temor de que a atuação desse comitê desarticulasse os planos oficiais de desenvolvimento da região. O embate entre governo e comitê do Baixo Jaguaribe acabou por gerar um retrocesso na situação dos comitês do estado, quando o Conselho Estadual de Recursos Hídricos votou a alteração do status dos comitês de entes deliberativos para entes consultivos, no ano de 2001 (TADDEI, 2005).

Num viés mais educativo, recentemente a questão da poluição se fez sentir de forma mais intensa no estado, onde a vazão dos rios é pequena e desta forma a capacidade de diluição de poluentes reduzida. Neste contexto, é possível notar que alguns comitês têm se fortalecido, em sua identidade de grupo, na causa do combate à poluição. Na inexistência de uma causa ou ameaça, os comitês tendem a sofrer um processo de desarticulação, e subsistem, de forma quase latente, como arenas de negociação, reativadas quando do aparecimento de alguma disputa local. De qualquer forma, o reconhecimento dessa dupla natureza dos comitês, no contexto brasileiro, é fundamental para

que as avaliações de suas atividades sejam eficazes.

Outro ponto de destaque do texto é a afirmação de que

(...) a fragilidade do sistema de gestão participativa não pode ser atribuída às pessoas que se dedicam aos comitês de bacia, pois elas, na sua maioria, são capacitadas, experientes, com alto nível de escolaridade e comprometidas com a gestão da água. Essas pessoas, no entanto, se encontram situadas em um contexto institucional frágil, que frequentemente mina a capacidade dos comitês de bacia de se tornarem espaços públicos eficazes. Tal situação frequentemente frustra, mas não desmobiliza os membros dos comitês. (FRANK *et al.*, 2008: 8).

Certamente, a participação social na gestão de água no Brasil atualmente depende de um alto grau de voluntarismo por parte dos membros dos comitês, voluntarismo esse que em certa medida compensa (mas também reproduz) a fragilidade institucional do sistema de gestão de água. Uma pergunta surge: até que ponto o perfil dos membros – tecnicamente capacitados, experientes e escolarizados, além de homens em sua maioria e com alta renda familiar – é um atributo positivo do sistema, ou é sintoma de problemas graves de representatividade que minam a legitimidade social dos comitês? Tomando como referência a democratização das relações políticas, em meio à qual a construção de soluções socialmente legítimas, porque discutidas e negociadas, é mais importante que eficiência e precisão, esse perfil médio dos membros de comitê se constitui um elemento claramente negativo do sistema. Ocorre que, como mencionado anteriormente, os critérios de avaliação usados pelos autores da publicação do Marca D'Água se focam excessivamente nos itens capacitação e adequação

institucional, sem atentar para outros elementos importantes da forma como tais comitês existem em suas atividades efetivas.

Uma pergunta relevante neste contexto é: de que modo esse quesito vem evoluindo no tempo? A afirmação da mobilização dos membros dos comitês, no trecho citado, só seria possível com uma análise longitudinal da atividade e composição dos comitês, ou seja, ao longo do tempo. Uma pesquisa de questionários, como um retrato estático no tempo, não oferece evidências a esse respeito. Seria mais apropriado dizer apenas que os membros participantes se declararam motivados e mobilizados. Para se conhecer de forma real até onde a fragilidade institucional da gestão participativa de água resulta em desmobilização de seus membros, se faz necessária uma análise detalhada de quais membros abandonaram os comitês e porque o fizeram. No Ceará, e em especial no vale do Jaguaribe, por razões diversas, nos últimos anos uma parte importante de representantes de movimentos sociais deixou de frequentar as reuniões de comitês¹⁷, e alguns foram substituídos por pessoas ligadas ao meio técnico (ver TADDEI, 2011). Perdeu-se diversidade social e política nos comitês, ainda que as reuniões ocorram, com número satisfatório de participantes e de manifestações verbais. Entre os membros de comitê ligados a profissões técnicas, é comum a opinião de que as reuniões são mais efetivas porque menos conflituosas; ou seja, isso reflete uma maior eficácia no processo decisório dos comitês. No entanto, a referência deveria ser justamente o contrário: comitê eficaz, como todas as demais instituições ligadas a resolução de conflitos, é aquele que é capaz de atrair para si os conflitos sociais ligados à água. Sendo assim, altos níveis de conflito no comitê são bom sinal. O contrário pode significar que a sociedade não vê o comitê como instituição legítima para a administração de disputas.

Marcas de uma democratização diluída...

De fato, as decisões sobre água em uma das áreas mais conflituosas do Vale, em Icó, foram em recentes anos de escassez tomadas em tribunais locais, e não nos comitês.

O tema da cobrança da água bruta é um termômetro do distanciamento entre o comitê e a sociedade: no Ceará, a maioria dos membros do comitê defende a cobrança, enquanto fora das paredes de onde os comitês se reúnem, a resistência à cobrança é massiva. Apartados da sociedade complexa e heterogênea, os comitês deixam de ser um instrumento eficiente de transformação social da gestão hídrica, e ao mesmo tempo há um desgaste da imagem pública dos comitês.

Há, no entanto, ainda um ponto evidente na descrição etnográfica, mas de certa forma ausente nos dados qualitativos: a questão de como a participação é regulada pela forma como identidades sociais são construídas ao redor das ideologias da modernização e do desenvolvimento. Como todo discurso que se faz dominante e pervasivo, o discurso da modernização no Brasil impõe uma reorganização simbólica específica dos processos sociais e culturais com os quais se relaciona. O principal reordenamento ocorre no que diz respeito a relações temporais e espaciais: a modernização coloca relações sociais dentro de um marco temporal, apresentando certos elementos da vida social como representando o passado, sendo, desta forma, desvalorizados, enquanto outros elementos representam o futuro, sendo assim intrinsecamente desejáveis¹⁸.

O ritmo das relações e das mudanças sociais é um dos fatores capturado por essas estratégias retóricas: relações sociais e econômicas dinâmicas e ágeis são tomadas como ícones da modernidade, e o processo modernizador incorpora essa referência ao qualificar tudo o que ocorre em ritmo mais lento ou

resiste a mudanças como pertencendo ao passado. No que diz respeito às relações espaciais, o urbano é tomado como ponto de referência, e o rural é entendido como sendo uma categoria de existência política e social inferior (LIPTON, 1977; TACOLI, 1998). Essa reorganização de significados cria uma certa compreensão do social em que formas de vida e processos socioculturais são linguisticamente marcados como “tradicionais”, “rurais”, “subdesenvolvidos”, enquanto outras formas e processos permanecem linguisticamente não-marcados, e como tais, são tomados como pontos de referência naturalizados a partir dos quais outras formas de vida são qualificadas.

No Ceará, ainda que os efeitos do discurso da modernização¹⁹ tenham sido sentidos localmente por quase toda a sua história, a partir de meados dos anos 1980 há um fortalecimento sensível do projeto modernizador, em especial com a chegada de Tasso Jereissati ao poder como governador. No projeto desenvolvimentista do PSDB, atividades de subsistência ganham uma conotação de atraso, e são associadas à pobreza, à fome e à vulnerabilidade, enquanto a produção para o mercado de exportação ganha conotação de modernidade e participação na economia global.

Os efeitos simbólicos do discurso modernizador afetam, com distintos graus de eficácia, a identidade social de grupos e indivíduos. Esta configuração de valores acaba por resultar na culpabilização dos setores mais pobres da sociedade cearense, que passam a ser entendidos como um fardo para o desenvolvimento econômico do estado – ainda que tais setores em geral não possuam autonomia ou capacidade de investimento para mudarem suas atividades econômicas. Tais processos semióticos emprestam uma fachada econômica e desenvolvimentista a antigos preconceitos de classe e raça.

As consequências desse estado de coisas são politicamente dramáticas: nos processos de alocação de água, por exemplo, pequenos produtores de arroz foram imediatamente apontados como responsáveis pela escassez hídrica do vale do Jaguaribe, e indiretamente pela baixa capacidade de desenvolvimento do estado, uma vez que o alto consumo de água na produção do arroz impossibilitava o direcionamento da água para produções de mais alto valor agregado e geradoras de mais impostos para o Estado. No entanto, a produção de arroz fora introduzida pelo próprio governo federal na década de 1970, como parte de projetos desenvolvimentistas do governo militar. A maioria dos produtores de arroz fora induzida a tal atividade pelo Estado; agora, três décadas depois, são acusados de irresponsabilidade econômica por agentes estatais, desta vez sob a égide do neoliberalismo²⁰.

Em tal ambiente discursivo, qualquer argumento em favor de maiores volumes de alocação de água para a produção de arroz no vale do Jaguaribe é imediatamente entendido como tendo pouca legitimidade, a despeito da importância ímpar da produção de arroz na subsistência de milhares de famílias na região. O que se vê aqui talvez seja o maior desafio à introdução de abordagens participativas na gestão ambiental no Brasil: práticas e formas de conhecimento consideradas “tradicionais” são representadas como inadequadas para processos decisórios importantes; ao mesmo tempo, técnicos do governo reclamam a respeito do ritmo lento que caracteriza o processo participativo. Desta forma, ao invés da promoção de inclusão social através da abordagem participativa, o que se vê é a participação sendo efetivamente desarticulada pelas implicações excludentes do discurso modernizante²¹.

Ainda assim, a maioria das pessoas envolvidas com os comitês no Ceará valoriza sua existência. Há três razões principais para isso. A primeira é o fato de os comitês representarem um canal de comunicação com o governo do estado não-mediado pela política municipal, como ocorria no passado, o que é entendido como conveniente e positivo. O comitê é, nessa visão, visto como um “balcão de reclamações”, mais do que uma instância propriamente decisória. Avritzer documentou o fato de o “encaminhamento de documentos” ser a ação mais frequente nos conselhos de saúde no Ceará, o que denota pouca efetividade deliberativa (2007: 28); ou seja, tal fenômeno parece não se restringir à gestão de água. Em segundo lugar, a maioria dos integrantes de comitês possui uma visão bastante pragmática do que estes representam, entendendo a situação atual em contraposição a um passado onde não havia qualquer forma de participação, e não a partir de visões idealizadas de democracia. E em terceiro lugar está o fato de a participação nos comitês de bacia representar uma forma de ascensão política – ainda que restrita à política nos meios mais técnicos –, o que pode resultar em ganho de prestígio local para os indivíduos envolvidos.

Como nota final, salta aos olhos que, ainda que existam divergências entre algumas interpretações dos dados quantitativos do material do Marca D’Água e os nossos dados etnográficos, ambos sugerem que o sistema tem problemas estruturais seríssimos, muitos dos quais são sequer diagnosticados como problema. Há o risco da falência social e política do sistema de gestão participativa da água no Brasil. Não se pode deixar que ganhos em arrecadação e eficiência encubram esse perigo.

Notas

- 1 Este artigo é um dos resultados de pesquisa que iniciada em 2002, com quatro anos de residência permanente no Ceará (2003 a 2006). A pesquisa foi financiada, em diferentes etapas, pelas seguintes instituições: Renzo Taddei: CNPq, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), Wenner-Gren Foundation, International Research Institute for Climate and Society, Center for Research on Environmental Decisions, Ruth Landes Memorial Fund, Comitês Institute for Anthropological Study, National Science Foundation, e Tinker Foundation; Ana Laura Gamboggi: Centro de Altos Estudos da Escola Superior de Propaganda e Marketing (CAEPM), Comitês Institute for Anthropological Study, Ruth Landes Memorial Fund e CNPq. Agradecimentos especiais a Júlio Hércio Magalhães Cordeiro, e aos colaboradores de diversas instituições do Ceará, como COGERH, SRH, Comitês de Bacias Hidrográficas do Jaguaribe e das Bacias Metropolitanas, e em especial da FUNCEME. As ideias e análises apresentadas neste texto são de responsabilidade exclusiva dos autores. Alguns trechos deste artigo apareceram anteriormente, em inglês, em TADDEI, 2011.
- 2 A décima primeira bacia do estado, do Parnaíba, é comparilhada por Ceará e Piauí, o que faz com que ela seja de jurisdição federal. Sua gestão, conseqüentemente, é feita pela Agência Nacional de Águas (ANA).
- 3 Partido da Social Democracia Brasileira.
- 4 Renzo Taddei realizou pesquisa etnográfica, no âmbito de seu projeto de doutorado e de sua pesquisa para o pós-doutorado subsequente, no vale do Jaguaribe e nos órgãos relacionados à gestão de água em Fortaleza (SRH, COGERH, FUNCEME), continuamente entre os anos de 2003 e 2006, e visitou o Vale todos os anos por pelo menos duas semanas desde então. As observações se deram, sobretudo, nos municípios de Limoeiro do Norte, Morada Nova, Russas, Itaiçaba, Icapuí, Banabuiú, Jaguaribara, Jaguaribe, Icó, Orós e Iguatu – além de Fortaleza. Ana Laura Gamboggi realizou pesquisa etnográfica, para mestrado e doutorado, nos municípios de Jaguaribara (antes e depois da transferência para sua nova localização) e Fortaleza, tendo participado de reuniões de comitês em muitos outros municípios do Vale, também entre os anos de 2003 e 2006.
- 5 Segundo Avritzer, o que irá conduzir a alterações no panorama de participatividade no Ceará serão mais mudanças do grupo no poder e do que “processos endógenos de modernização social” propriamente ditos (AVRITZER, 2007: 18).
- 6 A foz do rio Jaguaribe se localiza em Fortim; no entanto, a gestão de água é feita de modo que a água doce chegue apenas até Itaiçaba. De Fortim até Itaiçaba há a penetração de água do mar.
- 7 O comitê da sub-bacia do rio Salgado, no entanto, participa apenas marginalmente nas discussões da alocação de água dos maiores açudes do vale do Jaguaribe. Isso se dá em função do fato de não haver açude que afete a vazão do rio Salgado, afluente do Jaguaribe; o projeto de irrigação de Icó, no entanto, apesar de receber água do açude Orós (via açude Lima Campos), está geograficamente localizado dentro da bacia do Salgado.
- 8 Com exceção da sub-bacia do Salgado.
- 9 Todos os membros dos comitês são, formalmente, representantes de alguma entidade ou organização. Oficialmente, não há membros participantes na qualidade de indivíduos.
- 10 É comum o envolvimento de radialistas em conflitos políticos, resultando em casos de assassinatos políticos, como ocorreu com Nicanor Linhares e Ronaldo Guedes Ferraz Júnior, assassinados em 2003. Ver jornal Diário do Nordeste, 1º de Julho de 2003.
- 11 Numa sociedade onde há a preocupação constante com a manutenção da imagem social, na forma de prestígio, honra, respeito, etc. (GOFFMAN, 1967), tal como ocorre a grupos rurais no interior do Nordeste brasileiro, a possibilidade de articulação política prévia, de modo que fracassos políticos em arenas públicas sejam previstos e evitados, e desta forma não resultem em humilhação, é expediente de grande valor (ver TADDEI e GAMBOGGI, 2009).
- 12 Em anos com baixo nível de conflito – o que em geral resulta em baixo número de participantes –, muitas vezes é possível que todas as decisões e votações sejam feitas pela manhã, sendo assim o almoço a atividade de encerramento da reunião.
- 13 Até o ano de 2005, o auditório era dividido em três grupos, cada um associado a um dos três açudes em discussão. A partir daquele ano, em razão da solicitação de decisão em conjunto dos comitês do Baixo Jaguaribe e do Banabuiú (devido ao problema da fonte de água do Tabuleiro de Russas), e, nos anos seguintes, em função do baixo número de membros presentes nas reuniões, foi decidido em plenária que todos os membros presentes dos quatro sub-comitês do Jaguaribe (Alto, Médio e Baixo Jaguaribe, e Banabuiú) iriam deliberar sobre os três açudes.
- 14 Nos últimos anos, mesmo após a construção do consenso, por ocasião de cada reunião, o técnico coordenador solicita aos membros que “formalizem” sua decisão via voto aberto. O intuito é impedir que as estratégias retóricas usadas no processo de construção do consenso, por atores diversos, silencie o dissenso. A votação, desta forma, obriga todos a manifestarem seus votos individuais, mesmo aqueles que permaneceram em silêncio durante as negociações. O ato puro e simples da manifestação do voto não anula o silenciamento do dissenso; no entanto, cria uma última oportunidade para que a opinião diferente se manifeste.

- 15 Ainda que isso não resulte necessariamente em vitória nas negociações.
- 16 As duas ideias que embasam a cobrança, na visão dos criadores do sistema de gestão de água no país, que são a cobrança como mecanismo de estímulo ao uso racional e como mecanismo maximizador de riqueza, dado o fato de que a precificação acarreta mais água sendo direcionada a atividades de maior valor agregado, não chegam à imensa maioria dos usuários. Obviamente, esses critérios desconsideram os efeitos concentradores de renda e de água da precificação desta última. Esse tópico, no entanto, não será desenvolvido neste artigo.
- 17 Conforme GARJULI *et al*, 2002, alguns dos movimentos sociais e entidades mais representativos da sociedade civil no Brasil, como o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) e a Comissão Pastoral da Terra (CPT), optaram por não participar dos comitês, entendidos por tais organizações como instrumentos de cooptação e de legitimação das agendas governamentais. A Cáritas Internacional teve participação ativa no comitê do Baixo Jaguaribe até meados da década passada, quando optou por se retirar. Uma das razões pelas quais os comitês do Ceará vêm perdendo diversidade sociopolítica em sua composição pode estar ligada à forma como a renovação dos membros ocorre: trata-se de processo endógeno, cabendo a cada comitê organizar a renovação dos seus membros e divulgar o chamado à participação. Sob controle de técnicos, há pouca motivação para atrair aos comitês representantes de entidades mais politizadas, inclusive porque estes são entendidos como “não entendendo de gestão de água”.
- 18 As referências temporais do discurso desenvolvimentista, no entanto, não podem ser tomadas literalmente. Como já foi afirmado (EVALUATION GAP WORKING GROUP 2006; GLENZER, PETERSON e RONCOLI, 2011), o mundo desenvolvimentista é marcado por uma ética “presentista”, de acordo com a qual, o esquecimento existe como fato e como agenda. Em tal contexto, passado e futuro existem como ficções estratégicas nos jogos políticos criados ou controlados por projetos modernizantes.
- 19 Em suas diversas encarnações ao longo da história.
- 20 Ainda que raramente tal acusação seja explícita, ela permeia a organização dos discursos desenvolvimentistas. Em algumas publicações estatais, como, por exemplo, SRH (2001), o vínculo entre o arroz e os problemas hídricos é bastante explícito e direto.
- 21 Um exemplo paradigmático, testemunhado várias vezes ao longo da pesquisa etnográfica, diz respeito à situação em que alguém, numa reunião de alocação de água, propõe algo com base em crenças religiosas (como “façamos X porque Deus não vai deixar faltar água”, por exemplo), e é tacita-

mente ignorado pelos técnicos em controle das atividades, estas seguindo adiante como se a proposição nunca houvesse sido feita. O poder de ignorar uma proposição sem ser cobrado a respeito é um indicador de que a participação ocorre dentro de limites simbólicos estritos, onde existem regras implícitas mas mais ou menos claras sobre quais argumentos são válidos e quais não o são – independente dos valores e crenças dos indivíduos participantes no processo decisório (ver TADDEI, no prelo).

Bibliografia

- ABERS, Rebecca Neaera e JORGE, Karina Dino. Descentralização da gestão da água – Por que os comitês de bacia estão sendo criados? *Ambiente & Sociedade*, vol. VIII, n.º. 2, jul./dez. 2005.
- ABERS, Rebecca Neaera e KECK, Margarete E. Muddy Waters: The Political Construction of Deliberative River Basin Governance in Brazil. *International Journal of Urban and Regional Research* 30 (3), 2006, 601–622.
- ABERS, Rebecca Neaera e KECK, Margarete E. *Mobilizing the State: the erratic partner in Brazil's participatory water policy*. Paper presented at the Environmental Politics Colloquium, University of California at Berkeley, December 7, 2007.
- AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA). *A evolução da gestão dos recursos hídricos no Brasil*. Brasília: ANA, 2002.
- AVRITZER, Leonardo. (org.), *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.
- BAQUERO, Marcello. Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, 21, p. 83-108, nov. 2003.
- BELL, A. R., N. L. ENGLE, e M. C. LEMOS. How does diversity matter? The case of Brazilian river basin councils. *Ecology and Society* 16(1): 42, 2011.
- BROAD, Kenneth; PFAFF, Alexander; TADDEI, Renzo; SANKARASUBRAMANIAN, A.; LALL

- Upmanu, and SOUZA FILHO, Franciso de Assis de. Climate, stream flow prediction and water management in northeast Brazil: societal trends and forecast value. *Climatic Change* (2007) 84:217–239.
- COOKE, Bill e KOTHARI, Uma. The case for participation as tyranny. In Bill Cooke and Uma Kothari (eds.), *Participation: the New Tyranny?* London: Zed Books, 2001.
- DAMATTA, Roberto. Sabe com quem está falando? Um ensaio sobre a distinção entre indivíduo e pessoa no Brasil. In *Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro*. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.
- DINAR, Ariel; KEMPER, Karin; BLOMQUIST, William; DIEZ, Michele; SINE, Gisele, e FRU, William. “Decentralization of river basin management: a global analysis. *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 3637, June 2005, Washington, D.C.
- ENGLE, N. L.; JOHNS, O. R.; LEMOS, M. C.; e NELSON, D. R. Integrated and adaptive management of water resources: tensions, legacies, and the next best thing. *Ecology and society* 16(1): 19, 2011.
- EVALUATION GAP WORKING GROUP. *When Will We Ever Learn: improving lives through impact evaluation*. Washington, DC: Center for global development, 2006.
- FLORIT, L. F. e NOARA, C. T. *Desenvolvimento, meio ambiente e democracia: a visão de mundo no contexto dos comitês de bacias hidrográficas no Brasil*. Trabalho apresentado no XVII Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos, São Paulo, 25 a 29 de novembro de 2007.
- FORMIGA JOHNSSON, Rosa Maria e KEMPER, Karin Erika. Institutional and policy analysis of river basin management – the Jaguaribe River Basin, Ceará, Brazil. *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 3649, June 2005, Washington, D.C.
- FORMIGA JOHNSSON, Rosa Maria e LOPES, Paula Duarte (eds). *Projeto Marca d’Água: seguindo as mudanças na gestão das bacias hidrográficas do Brasil. Caderno 1: Retratos 3X4 das bacias pesquisadas*. Brasília: FINATEC, 2003.
- FRANK, Beate et al. *Projeto Marca d’Água: Seguindo as mudanças na gestão das bacias hidrográficas do Brasil. Caderno Dois: Comitês de bacias sob o olhar dos seus membros*. Blumenau: FURB, 2008.
- GARJULLI, Rosana; OLIVEIRA, João Lúcio Farias de; CUNHA, Marcos André Lima da; SOUZA, Edcarlos Rulim de; e FOLHES, Marcelo Theófilo. *Projeto Marca D’Água, Relatórios Preliminares. A bacia do Rio Jaguaribe, Ceará – 2001*. Brasília: Núcleo de Pesquisa em Políticas Públicas/Projeto Marca D’Água, 2002.
- GLENZER, Kent; PETERSON, Nicole; RONCOLI, Carla. Development, participation, and the ethnography of ambiguity. *Agriculture and Human Values* 28(1): 97-98, 2011.
- GOFFMAN, E. *Interactional ritual: essays on face-to-face behavior*. New York, Anchor Books, 1967.
- GUTIÉRREZ, Ricardo. Between knowledge and politics: state water management reform in Brazil. Tese de doutorado, Johns Hopkins University, 2006a.
- GUTIÉRREZ, Ricardo. *Participatory water policy in Ceará, Brazil: approaches and political viability*. Anais do XI Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Ciudad de Guatemala, Guatemala, 7 a 10 de novembro de 2006 (2006b).
- KEMPER, Karin; DINAR, Ariel; e BLOMQUIST, William. *Institutional and policy analysis of river basin decentralization. The principle of managing water resources at the lowest appropriate level – when and why does it (not) work in practice?* Washington, D.C.: The World Bank, 2005.
- KOTHARI, Uma. Power, Knowledge and social control in participatory development. In Bill Cooke and Uma Kothari (eds.), *Participation:*

- The New Tyranny?* London: Zed Books, 2001.
- LATOURE, Bruno. Reassembling the social: an introduction to Actor-Network-Theory. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- LEMOS, Maria Carmen. Whose water is it anyway? Water management, knowledge, and equity in NE Brazil, in John M. WHITELEY, Helen INGRAM, and Richard PERRY(eds.), *Water, place and equity*. Cambridge, MA.: MIT Press, 2008, pp. 249-270.
- LEMOS, Maria Carmen; e OLIVEIRA, João Lúcio Farias de. Can water reform survive politics? Institutional change and river basin management in Ceará, Northeast Brazil. *World development*, 32(12), 2004, 2121-2137.
- LEMOS, Maria Carmen; e OLIVEIRA, João Lúcio Farias de. Water reform across the State/Society Divide: the case of Ceará, Brazil. *International journal of water resources development*, Volume 21, Issue 1, 2005, 133-147.
- LEMOS, M. C.; BELL, A. R.; ENGLE, N. L., FORMIGA-JOHNSON, R. M.; e NELSON, D. R. Technical knowledge and water resources management: A comparative study of river basin councils, Brazil, *Water Resour. Res.*, 46, 2010, W06523, doi:10.1029/2009WR007949.
- LIPTON, Michael. *Why poor people stay poor: urban bias in world development*. Cambridge: Harvard University Press, 1977.
- MARTINS, J. S. *O poder do atraso. Ensaios de sociologia da história lenta*. São Paulo: Hucitec, 1994.
- MARTINS, J. S. *A aparição do demônio na fábrica. Origens sociais do Eu dividido no subúrbio operário*. São Paulo: Editora 34, 2008.
- MESQUITA, Erle Cavalcante. Participação, atores políticos e transformação institucional no Ceará. In AVRITZER, Leonardo (org.), *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.
- MOHAN, Giles. Beyond Participation: strategies for deeper empowerment. In Bill Cooke and Uma Kothari (eds.), *Participation: the New Tyranny?* London: Zed Books, 2001.
- ORLOVE, Ben; TADDEI, Renzo; PODESTA, Guillermo; BROAD, Kenneth. Environmental citizenship in Latin America: climate, intermediate organizations and political subjects. *Latin American Research Review*, Vol. 46, 2011, pp. 115-140.
- PETERSON, Nicole D.; BROAD, Kenneth; ORLOVE, Ben; RONCOLI, Carla; TADDEI, Renzo; VELEZ, Maria Alejandra. Participatory processes and climate forecast use: socio-cultural context, discussion, and consensus. *Climate and Development*, 2 (2010) 14-29, doi 10.3763/cdev.2010.0033.
- PIRES, Roberto Rocha Coelho; TOMAS, Maria Carolina. Instituições participativas e gestão municipal no Nordeste: uma análise dos efeitos da participação sobre as práticas de governo. In AVRITZER, Leonardo (org.), *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2007.
- SECRETARIA ESTADUAL DE RECURSOS HÍDRICOS (SRH). *Águas do Vale: produza mais com menos água*. Fortaleza: SRH, 2001.
- TACOLI, Cecilia. Rural-urban interactions: a guide to the literature. *Environment and urbanization*. Vol. 10, nº. 1, April 1998, pp. 147-166.
- TADDEI, Renzo. Os usos da lei e a vida social da legislação hídrica. Notas e reflexões sobre o caso do Ceará. *Teoria e Pesquisa*. Nº. 45, Ago.-Dez. 2004.
- TADDEI, Renzo. *Of clouds and streams, prophets and profits: the political semiotics of climate and water in the Brazilian Northeast*. Tese de doutorado, Universidade de Columbia, Nova York, 2005.
- TADDEI, Renzo. Watered-down democratization: modernization versus social participation in water management in Northeast Brazil. *Agriculture and human values* 28(1): 109-121, 2011.

Marcas de uma democratização diluída...

- TADDEI, Renzo. Social participation and the politics of climate in Northeast Brazil. In LATTA, Alex e WITTMAN, Hannah (eds.), *Environment and Citizenship in Latin America: Sites of Struggle, Points of Departure*. Amsterdam: CEDLA Latin American Series, no prelo.
- TADDEI, Renzo; BROAD, Kenny; e PFAFF, Alex. Integrating climate and water management in Ceará: historical background, social and legal structures, and implications. In U. LALL e SOUZA FILHO F. A. (eds.), *Gerenciamento integrado dos recursos hídricos com incorporação da previsão climática: da informação e previsão climática à redução das vulnerabilidades às secas no semi-árido cearense*, Volume 5. IRI/FUNCEME, Palisades, New York, USA and Fortaleza, Brazil, 2004.
- TADDEI, Renzo e GAMBOGGI, Ana Laura. Gender and the semiotics of political visibility in the Brazilian northeast. *Social Semiotics*, Vol. 19, No. 2, June 2009, pp. 149-164.
- TADDEI, Renzo, PFAFF, Alex, BROAD, Kenny, LALL, Upmanue CORDEIRO, Júlio Hércio Magalhães. *Percepções de irrigantes sobre a gestão de água nos vales do Jaguaribe e Banabuiú*. Trabalho apresentado na Segunda Conferência Internacional sobre Clima, Sustentabilidade e Desenvolvimento em Regiões Semiáridas (ICID+18), Fortaleza, 16 a 20 de agosto de 2010.
- TENDLER, Judith. *Good Government in the Tropics*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME-UNDP. *Human development report 2006. Beyond scarcity: power, poverty and the global water crisis*. New York: Palgrave Macmillan, 2006.
- WORLD BANK. *Brazil poverty reduction, growth, and fiscal stability in the State of Ceará. A State Economic Memorandum. Volume 1. Report n°. 19217-BR, August 21, 2000.*

Apêndice:**EXEMPLO DE OPERAÇÃO SIMULADA DO RESERVATÓRIO DE ORÓS (2 CENÁRIOS)**

De 1º de julho de 2002 a 1º de janeiro de 2003

NÍVEL MÁXIMO:	199,50 m	NÍVEL DA VÁLVULA:	169,00 m
CAPACIDADE:	1.940,00 hm ³	VOLUME LIMITE:	16,87 hm ³

Simulação para 5,0 m³/s

MÊS	Nível (m)	Volume (hm ³)	Volume (%)	Área de evaporação (m)	Fluxo liberado (m ³ /s)	Volume liberado (hm ³)	Volume evaporado (hm ³)	Varição de nível (m)	Varição de volume (hm ³)
01/07/02	186,36	420,091	21,7%	0,19	5,000	13,39	10,30	-0,44	-23,70
01/08/02	185,92	396,447	20,4%	0,22	5,000	13,39	10,68	-0,49	-24,07
01/09/02	185,43	372,417	19,2%	0,22	5,000	12,96	10,73	-0,48	-23,69
01/10/02	184,95	349,137	18,0%	0,24	5,000	13,39	10,38	-0,54	-23,77
01/11/02	184,41	325,459	16,8%	0,21	5,000	12,96	9,42	-0,52	-22,38
01/12/02	183,89	303,167	15,6%	0,21	5,000	13,39	8,34	-0,55	-21,74
01/01/03	183,34	281,601	14,5%	1,29		79,48	59,85	-3,02	-139,35

Simulação para 6,0 m³/s

MÊS	Nível (m)	Volume (hm ³)	Volume (%)	Área de evaporação (m)	Fluxo liberado (m ³ /s)	Volume liberado (hm ³)	Volume evaporado (hm ³)	Varição de nível (m)	Varição de volume (hm ³)
01/07/02	186,36	420,091	21,7%	0,19	6,000	16,07	10,30	-0,49	-26,37
01/08/02	185,87	393,995	20,3%	0,22	6,000	16,07	10,68	-0,54	-26,75
01/09/02	185,33	367,513	18,9%	0,22	6,000	15,55	10,73	-0,56	-26,29
01/10/02	184,77	341,245	17,6%	0,24	6,000	16,07	10,38	-0,60	-26,45
01/11/02	184,17	314,934	16,2%	0,21	6,000	15,55	9,22	-0,61	-24,77
01/12/02	183,56	290,228	15,0%	0,21	6,000	16,07	8,34	-0,63	-24,41
01/01/03	182,93	265,816	13,7%	1,29		95,38	59,65	-3,43	-155,04

Siglas usadas neste texto:

CAGECE	Companhia de Água e Esgoto do Ceará
COGERH	Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos do Ceará
DNOCS	Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
EMATERCE	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ceará
FUNCEME	Fundação Cearense de Meteorologia e Recursos Hídricos
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
SEMACE	Superintendência Estadual do Meio Ambiente do Ceará
SRH	Secretaria dos Recursos Hídricos do Ceará
UFC	Universidade Federal do Ceará

Recebido em: 26/04/2011.

Aceito em: 04/11/2011.