Prim@ Facie vol 16 número 32 2017

Os desafios do Paradigma da "cidadania" hídrica na América Latina: conflitos, estado e democracia

Jose Esteban Castro
Investigador Principal. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Argentina. Emeritus Professor, Newcastle University, United Kingdom
Email: castrojoseesteban@gmail.com

José Irivaldo Alves Oliveira Silva
Doutorando em Direito pela Universidade Federal da Paraíba. Professor da Universidade Federal de Campina Grande
Email: irivaldo.cdsa@gmail.com

Luis Henrique Cunha
Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFCG
Email: luishcunha@uol.com.br

Resumo: A politização da água, denunciando as desigualdades de poder envolvidas nas situações de conflito e na gestão das fontes de água e dos serviços baseados no uso da água, emergiu também como resposta aos esforços de "comodificação"da água, ou seja, sua transformação em mercadoria ou *commodity*, através da privatização de empresas distribuidoras e de saneamento, da mercantilização das formas de operação das próprias empresas públicas e de outras políticas neoliberais, buscaram estabelecer, desde a década de 1980, um mercado global desregulado de águas e de serviços de água e esgotamento sanitário. Este artigo busca contribuir com a construção de uma alternativa aos enquadramentos dominantes do debate hídrico no semiárido brasileiro: das secas, do desenvolvimento e da convivência, todos eles vinculados ao "paradigma da oferta", através da análise da experiência da Waterlat-Gobacit, da transposição do São Francisco e do acesso à água no semiárido através das cisternas, com ampla revisão bibliográfica e coleta de dados através de entrevistas semi-estruturadas. Tratar o tema da água em termos de direitos, cidadania e democracia, força, necessariamente, uma reflexão sobre o papel que o Estado tem desempenhado neste início de Século XXI na América Latina e no semiárido brasileiro. A análise foi feita a partir da experiência de pesquisa e a vivência em campo conjugada às leituras e discussões em fóruns nacionais e internacionais. A América Latina está vivenciando um momento de incertezas no que se refere à água e outros serviços.
palavras-chave: água; cidadania; gestão; estado.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
João Pessoa, Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas

Os desafios do Paradigma da "cidadania" hídrica na América Latina: conflitos, estado e democracia

JOSE ESTEBAN CASTRO

JOSÉ IRIVALDO ALVES OLIVEIRA SILVA

LUIS HENRIQUE CUNHA

1 INTRODUÇÃO

As lutas pela água, travadas na América Latina, nas últimas décadas, produziram um importante deslocamento no debate sobre os recursos hídricos na região. Movimentos sociais organizados em diferentes países, envolvendo desde povos tradicionais residentes em florestas até populações urbanas das grandes metrópoles, forçaram a politização da temática hídrica, deslocando-a dos debates geológicos, hidrológicos, hidráulicos, e mesmo ecológicos, para falar do acesso à água como direito, no contexto da construção das instituições democráticas nos países latino-americanos.

A politização da água, denunciando as desigualdades de poder envolvidas nas situações de conflito e na gestão das fontes de água e dos serviços baseados no uso da água, emergiu também como resposta aos esforços de "comodificação" da água, ou seja, sua transformação em mercadoria ou *commodity*, através da privatização de empresas distribuidoras e de saneamento, da mercantilização das formas de operação das próprias empresas públicas e de outras políticas neoliberais, buscaram estabelecer, desde a década de 1980, um mercado global desregulado de águas e de serviços de água e esgotamento sanitário.

No semiárido brasileiro, porém, em que pese a centralidade da temática hídrica, o debate sobre a água permaneceu refém de um "paradigma da oferta" que continua a dificultar que se avance com

uma abordagem mais política do problema. A força do discurso que definiu a falta de água como a origem das mazelas do semiárido (e que perpassa, com maior ou menor ênfase, as ações de combate à seca ou de "convivência"com o semiárido) tem dificultado a emergência de movimentos sociais com uma forte pauta hídrica e, até mesmo, uma reflexão mais acadêmica sobre as relações entre água, cidadania e democracia, numa área em que o Estado desempenha um papel fundamental na conformação e resolução de conflitos distributivos.

Este artigo busca contribuir com a construção de uma alternativa aos enquadramentos dominantes do debate hídrico no semiárido brasileiro: das secas, do desenvolvimento e da convivência, todos eles vinculados ao "paradigma da oferta". Esta alternativa, que é a da "cidadania hídrica", parte das experiências dos conflitos pela água em várias regiões da América Latina e de outros continentes e propõe que a temática hídrica deve ser radicalmente politizada, superando inclusive aquelas tradições do ambientalismo que tornam invisíveis as assimetrias de poder que caracterizam o governo e a gestão da água. Tratar o tema da água em termos de direitos, cidadania e democracia, força, necessariamente, uma reflexão sobre o papel que o Estado tem desempenhado neste início de Século XXI na América Latina e no semiárido brasileiro. Para isso, buscou-se uma ampla revisão bibliográfica, a coleta de dados a partir da experiência da Waterlat-Gobacit[1], rede organizada em torno da questão hídrica no mundo com ampla experiência, e pesquisa de campo em relação à transposição do São Francisco e o programa de cisternas.

A construção da noção de "cidadania hídrica" será feita em três movimentos empíricos: das lutas sociais pela água na América Latina num quadro de políticas neoliberais regressivas socialmente e

1 http://waterlat.org

que ameaçam direitos duramente conquistados nas últimas décadas; das disputas em torno da "transposição" do rio São Francisco; e das políticas de abastecimento de água em comunidades rurais do semiárido brasileiro. Cada um destes movimentos coloca desafios próprios à efetivação de uma "cidadania hídrica" na América Latina e no semiárido brasileiro, em especial, num momento em que as instituições democráticas latino-americanas e as políticas de combate às diversas formas de desigualdade social se veem, mais uma vez, ameaçadas em todo o continente.

2 CONFLITOS E LUTAS SOBRE A ÁGUA NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE: NOTAS PARA REFLEXÃO

Na hora de escrever este trabalho, com a experiência desenvolvida na Waterlat-Gobacit, em meados de maio de 2017, a América Latina estava passando por um período histórico caracterizado pela exacerbação das múltiplas contradições, a nível internacional, que têm implicações significativas para a política e a gestão da água na região (CASTRO, 2015, 2016). Neste contexto, deve-se notar as profundas mudanças na orientação política vividas em alguns países da América do Sul, como são exemplos as forças políticas que chegaram ao poder na Argentina e no Brasil. Desde que tomaram posse, os novos governos da Argentina e do Brasil deram sinais claros na direção de um retorno e agressivo aprofundamento da agenda neoliberal, que, no caso do Brasil, incluem a volta e/ou aprofundamento de uma série de políticas regressivas de privatização dos serviços de água e saneamento para o enfraquecimento dos controles já muito flexíveis das atividades extrativas, como a mineração em grande escala, dos grandes projetos de infraestrutura e do agronegócio, um franco processo de flexibilização legislativa dessas áreas. Um processo que já vem ocorrendo como algo mais profundo de uma agenda neoliberal sobre a questão ambiental (ANTUNES, 2012, p. 1-2; SOUSA *et al*, 2017, p. 407)

Observando outros países na região, a virada que levou ao processo de paz na Colômbia, em 2016, onde, sob a liderança do presidente Juan Manuel Santos, com a mediação de Cuba e o apoio do Papa Francisco, a abordagem militarista suportada e substituída pelos Estados Unidos, com um processo de negociação complexo garantido pelas Nações Unidas, pode, paradoxalmente, abrir as portas para uma expansão acelerada do extrativismo naquele país, em que os conflitos sócio-ambientais, incluindo conflitos sobre a água, têm sido um dos mais sérios desafios enfrentados pelo processo de democratização. Além disso, o aprofundamento da crise política na Venezuela ameaça abrir o caminho para um retorno das políticas neoliberais no país, enquanto no Chile, um país onde a política e a gestão da água têm atingido a expressão mais extrema do ideal em todo o mundo neoliberal, com a propriedade privada das fontes de água próprias, a possibilidade de aprofundar o modelo neoliberal é uma realidade. A perspectiva não é muito diferente na América Central e no México, onde as políticas neoliberais, nomeadamente neste último país, estão em um processo de expansão e consolidação.

Por um lado, esta breve revisão das tendências registradas na região é suficiente para gerar preocupação em relação ao futuro imediato do processo de democratização, para além dos limites da democracia formal, eleitoral, mas sim, em termos de democratização substantiva, incluindo a expansão e exercício efetivo dos direitos humanos, o direito à água e aos serviços essenciais para uma vida digna. Sem dúvida, as políticas liberais são caracterizadas por cortes e redução dos direitos, incluindo a negação desses direitos que transcendem a esfera do liberalismo individualista (HELLER *et al*, 2013, p. 630).

De fato, em sua forma mais extrema, esta dominante tradição política na América Latina não reconhece os direitos sociais,

incluindo o direito à saúde pública e serviços essenciais, como água e saneamento, como defende o princípio de que tais serviços devem ser considerados produtos, cuja organização, distribuição e acesso deve ser regida pela dinâmica do mercado, e não por critérios de redistribuição da riqueza social através de políticas públicas. Ou seja, no contexto de um aprofundamento das políticas neoliberais, espera-se um aprofundamento da desigualdade e injustiça socio-ecológica, além da desigualdade e injustiça em relação à água.

Por outro lado, as lições aprendidas a partir do início do século XXI também indicam que a mera substituição de governos neoliberais por outros que defendem nominalmente políticas de corte mais progressista, não garante necessariamente o progresso no processo de democratização substantiva, como fundamentos da ordem social dominante, ancorado na produção e reprodução da desigualdade e da injustiça, não foram seriamente desafiadas por esses governos progressistas (CASTRO, 2016, p. 250).

Na verdade, em muitos aspectos, apesar dos progressos significativos realizados em vários níveis, temos visto um aprofundamento da desigualdade e injustiça socioambiental, enquanto os fracos, se não totalmente ausentes, questionamentos da ordem social dominante por estes governos progressistas deixaram abertas as portas para o retorno de um neoliberalismo agressivo que agora ameaça apagar os progressos realizados no gozo dos direitos humanos e cidadãos durante o período mais recente.

2.1 Continuidades e rupturas: os bens públicos "em xeque" e projetos em "choque"

Ao longo das duas últimas décadas, os processos políticos na América Latina e no Caribe foram marcados por um confronto entre projetos políticos rivais de caráter progressivo-reformista e neoconservador-neoliberal. Em um nível, este foi apresentado

como um confronto entre blocos de países, sendo o exemplo mais claro o surgimento da Aliança do Pacífico em 2011 como uma proposta neoliberal que confronta o projeto político da Aliança Bolivariana para os Povos de nossa América (ALBA) e as tendências progressistas-reformistas que surgiram no Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) desde o início do novo século. Como um representante da Corporação Andina de Fomento (CAF), uma instituição que não esconde o seu apoio ao projeto que representa a Aliança do Pacífico, ao apresentar os resultados de um estudo de países de língua espanhola da América do Sul:

> existem na área de estudo duas visões diferentes do papel do Estado na definição de políticas públicas e gestão de serviços. Por um lado, os países da Aliança do Pacífico, que consistem em Colômbia, Chile e Peru (além de México na América do Norte), e procuram alcançar a liberalização da economia, a livre circulação de pessoas, bens, serviços e capitais. [...] O segundo bloco é incluído na Aliança Bolivariana (ALBA), onde 15 países são agrupados. Na região de estudo, Venezuela, Equador, Bolívia e Argentina. Este grupo centra-se na luta contra a pobreza e a exclusão social, opondo-se à reforma do Estado que visa a desregulamentação e a privatização dos serviços públicos. Em vez disso, tem o objetivo de fortalecer o Estado e promover a participação dos cidadãos nos assuntos públicos. A intervenção do Estado para reduzir as disparidades também é proposto. [...] O foco nos países da ALBA visa aumentar a capacidade do Estado para conceber e implementar políticas [...]. Por outro lado, os países da Aliança do Pacífico propõem um papel subsidiário do Estado, cujo instrumento é a regulação do mercado (CAF, 2015,p. 6-7).

Neste trabalho, o CAF atua sobre abordagens para ambos os países dos grupos que procuram estabelecer um claro contraste entre os dois blocos. No entanto, embora o relatório esclareça alguns aspectos-chave dos projetos políticos que inspiram as duas alianças de esquerda, há outros aspectos não tratados que são críticos para análise. Em particular, é importante enfatizar o papel das forças e condições sistêmicas que atravessam e, em grande parte, determinam aspectos significativos dos processos regionais, independentemente

da retórica dos projetos políticos. Além disso, deve-se considerar a influência de confrontos entre projetos políticos dentro dos países e blocos.

Além desses confrontos, os processos regionais estão estruturados em torno da expansão e aprofundamento das relações de produção capitalistas. Isso faz com que até mesmo projetos de integração que levam uma retórica anti-capitalista mais radical, como a ALBA, não podem escapar da influência decisiva de derivadas condições sistêmicas do carácter dominante do processo capitalista a nível global e regional. Isto não significa ignorar as diferenças entre projetos como a ALBA, o período de reforma progressiva MERCOSUL ou a Aliança do Pacífico, mas enfatizar que, apesar dessas diferenças, todas essas experiências são revigoradas, em diferentes formas e tamanhos, e com diferentes consequências, por avançar e consolidar formas capitalistas de organização social. Isso explica porque, apesar dos progressos significativos realizados na região pelos governos progressistas das últimas duas décadas, por exemplo, na Argentina, Bolívia, Brasil, Equador, Uruguai e Venezuela, provavelmente, para mencionar os casos mais notórios, conflitos sócio-ecológicos, incluindo conflitos sobre a água, não só não diminuíram, mas foram ainda aprofundados e alargados, levando, muitas vezes, a um confronto entre governos progressistas e suas próprias bases e aliados eleitorais, como aconteceu nomeadamente nos casos de Bolívia, Brasil e Equador (MARTINEZ-ALIER, 2017, p. 288).

De qualquer forma, apesar dos problemas que afetaram e continuam a afetar as nossas sociedades regidas por atores políticos progressistas, com base na evidência acumulada, podemos postular que os governos de direita, de tendência neo-liberal, que estão retornando com força na região, tendem a implementar políticas públicas regressivas na dimensão sócio-ecológica. A importância

de enfatizar esta questão torna-se clara quando analisamos o processo do ponto de vista ecológico-político, que envolve dar prioridade analítica para os processos de produção e reprodução das desigualdades socio-ecológicos estruturais, com os consequentes conflitos e lutas sociais e seus impactos de longo prazo sobre o processo de democratização substantiva das nossas sociedades. Entre outras medidas concretas podemos identificar (ou esperar) as políticas que estes governos neoliberais estão implementando ou que procuram implementar:

a) a depreciação do comum e do público, como uma ideia, como uma cultura e prática, o desmantelamento de comunidades e instituições públicas e sua substituição por estruturas legais e institucionais centradas no culto de privatismo e individualismo, como uma ideia, como cultura e prática;

b) o corte e, se possível, o cancelamento dos direitos dos cidadãos (como os direitos sociais), de direitos humanos e outros princípios semelhantes e mecanismos institucionais introduzidos historicamente para garantir uma proteção mínima para as frações marginalizadas da sociedade e excluídas do exercício do poder e o gozo dos padrões mínimos de vida civilizada;

c) o apoio forte, possivelmente, sem restrições, para fazer avançar o processo de mercantilização e privatização dos bens e serviços, transformando bens públicos comuns em bens privados que podem ser regulados e distribuídos de acordo com critérios e mecanismos mercantis possivelmente livres de regulação ou auto-regulação;

d) a promoção agressiva de extrativismo em todas as suas formas;

e) redução, ou mesmo eliminação de regulamentos destinados a proteger o meio ambiente e mitigar o impacto dos problemas ambientais sobre os seres vivos;

f) a afirmação de processos de naturalização das mudanças climáticas e seus impactos, rejeitando a responsabilidade humana na sua geração e, consequentemente, a necessidade de políticas públicas de mitigação, compensação e/ou controle.

Certamente as evidências para apoiar a plausibilidade dessas medidas são abundantes e, de fato, muitas delas já podem ser claramente identificadas nas práticas dos governos neoliberais na região, isso detectado nas discussões no âmbito da Waterlat-Gobacit. Na Argentina, o governo do presidente Macri e seus aliados têm mostrado sinais claros para tentar rever e até mesmo reverter a política de direitos humanos do país, enquanto no Brasil o governo do presidente Temer tem atacado os direitos das comunidades indígenas e de outros setores vulneráveis, além de enfraquecer as instituições dedicadas à proteção ambiental, com cortes orçamentários consideráveis, conforme farta indicação na mídia nacional e internacional.

No geral, este é um padrão reconhecível no continente americano, um padrão que, em algumas regiões, tem características extremas, porque inclui perseguição e eliminação sistemática de atores sociais comprometidos com a defesa dos direitos fundamentais e proteção das comunidades e seus recursos, aprofundando conflitos e lutas sócio-ecológicas para a defesa dos direitos em relação à água e serviços essenciais para a vida que devem ser analisados em relação a este quadro em que processos políticos mudam rapidamente na região.

3 CONFLITOS DISTRIBUTIVOS E VIOLAÇÃO DE DIREITOS EM TORNO DA "TRANSPOSIÇÃO"DO SÃO FRANCISCO: CONTRADIÇÕES NA CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA HÍDRICA

A partir dessa seção apresentaremos casos mais específicos que impactam diretamente na construção de uma política hídrica que

propicie a concretização da cidadania. O primeiro caso, é o Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (PISF), empreendimento do Governo Federal, de responsabilidade do Ministério da Integração Nacional (MI), é entendido como uma iniciativa de infraestrutura hídrica. Neste, dois sistemas independentes denominados EIXO NORTE e EIXO LESTE, captarão água no rio São Francisco para rios temporários e açudes do semiárido. Ainda, o PISF está vinculado a outros empreendimentos, tendo sido ele planejado de forma a complementar uma série de iniciativas já realizadas e outras ainda em análise, sendo eles grandes açudes e outros programas federais e estaduais (BRASIL, 2004). Ao integrar-se a diversas iniciativas regionais fundadas na convivência com o semiárido, o PISF incorpora esse pressuposto de atuação à medida que o contrário poderia trazer problemas a essa atuação integrada.

Os objetivos básicos do Projeto são descritos como sendo: aumentar a oferta de água, com garantia de atendimento ao semiárido; fornecer água de forma complementar para açudes existentes na região, viabilizando melhor a gestão da água e reduzindo as diferenças regionais causadas pela oferta desigual da água entre bacias e populações. A distribuição da água do São Francisco será controlada de forma a respeitar as necessidades das regiões receptoras, assim como as condições ambientais, sociais e econômicas da Bacia do São Francisco (BRASIL, 2004).

O Projeto deve contribuir para o desenvolvimento dando segurança hídrica às populações e setores produtivos que, utilizando-se da água provida, poderão gerar empregos, renda e, consequentemente, melhoria da qualidade de vida. Assim, é essa segurança prometida, em função dos seus efeitos, que ganha no PISF a função de fator de desenvolvimento. Dentre as consequências previstas está uma elevação na qualidade de vida da população,

com melhoria dos sistemas de saneamento básico e crescimento de atividades produtivas (SILVA, 2016, p. 155).

Os objetivos da transposição são mais técnicos, pretendendo uma gestão racional e eficaz dos recursos. Suas contribuições sociais e econômicas descritas no Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) não constituem um fim próprio do projeto, mas sim, são consequências previstas. No entanto, efeitos positivos e metas sociais previstas para o programa, não são, no projeto, devidamente calculadas e especificadas com clareza através de dados concretos. Tem-se, então, previsões. Porém alguns efeitos já são sentidos, como abaixo discorreremos.

3.1 Contradições e conflitos sobre o PISF e o distanciamento de uma "cidadania hídrica"

Desde sua elaboração, o projeto divide opiniões, a começar com uma polarização entre os estados doadores e receptores da água. Castro (2011, p. 42) explica que a existência de tal conflito entre os estados já era esperado, haja vista a preocupação dos doadores com os impactos sobre o rio, o que poderia influenciar no desenvolvimento futuro destes, e ainda reclamavam a falta de recursos para implementarem seus próprios projetos de infraestrutura hídrica e saneamento básico. O que ocorre de fato, segundo o autor, é uma disputa por recursos transferidos do governo federal. Vale observar que foi no decorrer do embate político, em torno do projeto que surgiu uma proposta alternativa à transposição, qual seja, a revitalização do São Francisco. Esta ação passou a ser defendida praticamente como uma espécie de compensação para os estados doadores pela realização do Projeto de Transposição.

Existem críticas sobre a disparidade quanto aos recursos destinados à revitalização em face daqueles destinados à transposição e que, possivelmente, não são suficientes para se recuperar a bacia do

rio São Francisco. Alguns críticos do projeto não consideram a revitalização uma compensação justa para os estados doadores. Estes entendem que ela é uma imposição da realidade socioambiental da bacia. A obra foi bem aceita entre os representantes da sociedade civil dos governos do Ceará, Paraíba, Pernambuco e Rio Grande do Norte, havendo amplo apoio político ao projeto. A oposição agrupa especialmente organizações não governamentais (ONGs), representantes da sociedade civil, intelectuais, segmentos da igreja, artistas, senadores, deputados federais e representantes dos governos de Alagoas, da Bahia, de Minas Gerais e de Sergipe (CASTRO, 2011, p. 42).

Sarmento (2006, p. 19) descreve que o pensamento político contrário ao projeto parte especialmente de três argumentos: a) o atendimento das demandas do Nordeste setentrional prejudicaria o atendimento na própria bacia; b) a água disponível no Nordeste setentrional é o suficiente para atender a suas demandas; e c) existiriam alternativas mais baratas para atendê-las.

Alves e Nascimento (2009, p. 40) apresentam alguns argumentos vindos dos opositores ao projeto. O principal seria aquele que alerta para o colapso do rio, e que os interesses em torno da transposição pretendem o favorecimento do setor de produção agrícola, não priorizando, de fato, o abastecimento humano. Argumentam, ainda, a existência de alternativas mais simples para os problemas hídricos e que podem beneficiar um contingente maior de pessoas. Os favoráveis, de outro lado, preveem especialmente um maior desenvolvimento socioeconômico do semiárido com a transposição e alegam que a disponibilidade hídrica do rio São Francisco não será desestabilizada pelo empreendimento.

Sobre essas divergências em torno do PISF, Bursztyn e Bursztyn (2012, p. 185) explicam que as políticas e ações ambientais a nível de governo são influenciadas por diferentes interesses políticos em jogo. Numa mesma esfera local, podem haver grupos que divergem quanto

às ações de políticas ambientais, com interesses e repercussões diferentes entre a população. Um estudo sobre a literatura que trata do projeto observou as seguintes práticas, criticas, contradições e consequências negativas do mesmo, Kosminsky e Zuffo (2009, p. 171) mapearam e desenvolveram as seguintes críticas ao projeto, que impactam diretamente na construção da "cidadania hídrica" a partir do acesso à água:

- sobre a forma e a equidade da distribuição das águas, o que ficará sob responsabilidade dos estados que, segundo eles, em sua maioria, sem recursos para implementá-la;
- críticas e dúvidas até mesmo sobre a conclusão da obra conforme o plano original, e também aos seus programas ambientais;
- no plano político, acusam a existência de *lobbies* das empresas de consultoria ambiental, das construtoras e empreiteiras e da classe política, que muito teriam ganhado e a ganhar com a obra;
- crítica sobre o governo federal e o relatório do RIMA do projeto de transposição por se omitirem de reconhecer a existência da chamada "indústria das secas", tal como em propor medidas de combate sobre a mesma.
- em termos sociais e econômicos, existem críticas de que: a transferência das águas da bacia deveria ocorrer somente com o atendimento às várias e grandes carências de seus ribeirinhos, em especial, quando se trata de saneamento básico e irrigação; análises consideram que a obra beneficiaria, em especial, isto é, em tom privilegiado, abastados latifundiários da região na produção de frutas para exportação; a irrigação na própria bacia do São Francisco já tem se prestado à produção para exportação, exigindo padrões de qualidade que excluem a participação de pequenos proprietários e ribeirinhos.

Importante destacar que o Eixo Leste, que atravessa os estados de Pernambuco e Paraíba, já está funcionando e ensejando críticas sobre a manutenção da obra em operação, uma vez que já houve rompimento de barragem, rompimento dos canais, e vários trechos opa necessitam de reparos, sem falar das bombas que já precisaram de reparo, como pudemos verificar *in loco*. Lima (2013, p. 62) observa que alguns impactos ambientais e socioambientais da obra serão: o aumento do processo erosivo, desmatamento, destruição de parte da biodiversidade da região semiárida do Nordeste, entre outros; a diminuição de produção energética; a inviabilização de atividades de pequenos agricultores; a expulsão de comunidades indígenas e quilombolas de seus territórios; diminuição da atividade pesqueira do rio São Francisco. Segundo ele, algumas consequências sobre o solo podem comprometer, até mesmo, metas do projeto. A obra está sujeita a problemas que podem comprometer sua sustentabilidade e objetivos. Existe, ainda, uma resistência de diversos setores da sociedade civil sobre a obra, dentre os quais comunidades indígenas, comunidades quilombolas, pescadores artesanais do rio São Francisco, pequenos agricultores de várzea do rio São Francisco, igrejas, entre outros setores.

Uma ampla pesquisa empreendida por Henkes (2014, p. 527) sobre o projeto concluiu que a obra não irá pôr fim à escassez hídrica no semiárido, mas aumentará a disponibilidade, o que potencializará um problema, a democratização do acesso; os problemas poderiam ser resolvidos com soluções alternativas de menor impacto ambiental e menor custo financeiro e social.

A execução da obra já causou danos e impactos ambientais e danos sociais de significativa repercussão e gravidade. Também gerou riscos e imbróglios jurídicos, que evidenciam o esvaziamento da função delegada aos comitês de bacia pela Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e isso, por consequência, gera descrédito na gestão hídrica participativa (HENKES, 2014, p. 528).

Oliveira (2007, p. 119) em sua dissertação de mestrado, que tratou do princípio da participação ambiental no processo de transposição do rio São Francisco, aponta que todo o desenvolvimento do licenciamento ambiental do projeto de transposição violou o que determina a democracia participativa de tomada de decisões, por meio de consulta popular, mediante audiências públicas e o consequente respeito às decisões dos comitês de bacia, violando direitos e interesses das comunidades mais fragilizadas nesse processo. O que pode está sendo um prenuncio de que os maiores beneficiários serão as elites agroindústrias, com o cultivo de peixes, camarões e frutas para a exportação, uma vez que o agronegócio será amplamente financiado, com a agricultura de grande porte, explica Oliveira (2007, p. 16).

Castro (2011, p. 15) expõe fragilidades presentes e futuras dessa obra, quais sejam: a comprovação de déficit hídrico na região receptora é válida somente para bacias beneficiadas nos Estados do Ceará e Rio Grande do Norte; os recursos hídricos da bacia são suficientes para atender à demanda da transposição no médio prazo; os impactos ambientais do empreendimento são grandes e podem piorar; os potenciais benefícios do projeto estão superestimados, a população atendida será menor que a afirmada, e a área irrigada idem e a redução dos gastos emergenciais com as secas não será na proporção prevista; a compensação existente para os estados doadores resume-se ao projeto de revitalização do rio. Ab'sáber (2006, p. 13) acusa a existência de um discurso, segundo ele, demagógico, utilizado para justificar o projeto perante a opinião pública, e teceu as seguintes observações sobre o projeto de Transposição:

Há forte ausência de estudos básicos sobre a dinâmica climática macrorregional do setor além-Araripe;

- a bacia do São Francisco é complexa, a proposta de revitalização do vale não considera sua extensão, os diferentes setores climático-hidrológicos e a diversidade de ocupação antrópica em diferentes partes do vale;
- o projeto foi concebido sem considerar a devida complexidade socioambiental da bacia e a diversidade sociocultural dos habitantes em seu entorno;
- a transposição ignora os problemas da própria região de onde sairiam as águas;
- há um volume de águas poluídas do rio que serão misturadas com águas salinizadas de alguns grandes açudes e que impede a utilização imediata para fins potáveis;
- irá prejudicar as águas doces retidas abaixo dos sedimentos arenosos dos leitos de rios dependentes das águas de alta qualidade provenientes de chuvas;
- houve um autoritarismo e ausência de sensibilidade humana por parte dos técnicos e gestores no tratamento das populações locais;
- o projeto possui caráter eleitoreiro e desenvolvimentista e beneficiará amplamente fazendeiros e empreiteiras.

Análise feita por Zellhuber e Siqueira (2007, p. 227) oferece informações importantes sobre o Programa de Revitalização do PISF, que são:

- o programa de revitalização do governo federal é incipiente, não vai às raízes dos problemas e funcionou como "moeda de troca"da transposição. Existe uma estratégia política de instrumentalizar a proposta de revitalização para viabilizar política e socialmente a polêmica transposição;
- há uma falta de precisão conceitual para a elaboração de um programa consistente e abrangente;

- o objetivo de medidas de revitalização não é remediar os sintomas de um sistema degradado, mas o combate das causas desta degradação. A análise das causas de degradação é incipiente;
- um diagnóstico sólido e suficiente da Bacia não está sendo tratado com a devida prioridade pelos órgãos responsáveis;
- com a concepção e distribuição de investimento que possui, o programa fica refém de uma visão sanitarista de revitalização, sendo que este foco desconsidera as outras causas de degradação;
- o desassoreamento e contenção de erosão das margens são ações curativas que não atingem as causas da erosão relacionadas ao desmatamento descontrolado;
- as atividades de reprodução de mudas e de reflorestamento não são capazes de conter as pressões sobre as matas nativas da bacia;
- as principais causas de degradação do rio estão ligadas a problemas estruturais do uso do solo, das águas e dos demais recursos naturais da Bacia. No entanto, o programa ignora, em alguma medida, as causas ligadas à produção agrícola de exportação e àmineração. As ações desenvolvidas não alteram ou não influenciam no modelo de uso da terra e na situação fundiária, grande causa da degradação da bacia;
- o complexo sistema de instâncias colegiadas formais em vários níveis, com o envolvimento da sociedade civil organizada, mostra-se dominado pelos interesses do governo;
- as tomadas de decisões sobre as ações de revitalização são mais de teor político do que técnico tornando-se em "balcão de negócios";
- as comunidades tradicionais de pescadores, quilombolas, índios, fundos de pasto e os ribeirinhos são amplamente negligenciadas pelo programa.

Muitas análises e críticas endereçadas ao PISF convergem entre os autores, dentre as quais: distribuição desigual dos benefícios e problemas decorrentes das obras entre a população, indiferença no tratamento das comunidades tradicionais e pequenos produtores, danos e riscos ambientais, problemas no licenciamento ambiental, falta de democracia nos processos decisórios e de participação, falta de estudos consistentes por parte dos órgãos do governo e omissão na estrutura do projeto quanto a vários aspectos da região, desde aqueles ambientais, políticos, sociais, econômicos e culturais.

Tais observações sobre o PISF também demonstram violação de elementos fundamentais da boa governança, inclusive ambiental. Esta segunda é definida por Bursztyn e Bursztyn (2012, p. 166) como um conjunto de práticas envolvendo instituições e atores voltados à conservação da qualidade do ambiente natural em consonância com os princípios da sustentabilidade, envolvendo regras e esferas políticas mais amplas do que as estruturas de governo. Em face dos resultados obtidos com a análise dos dados e a literatura consultada, podemos citar os seguintes elementos de governança que foram "esquecidos" na transposição, conforme definição de Bursztyn e Bursztyn (2012, p. 162): descentralização, decisões *bottom-up*, participação/empoderamento dos *stakeholders*, *accountability*, equidade e inclusão, transparência e segurança.

No âmbito dos atributos específicos da governança ambiental foram desrespeitados os elementos do interesse público que estão associados ao caráter coletivo dos bens públicos e têm relação com o conceito de democracia; a justiça ambiental, com relação aos direitos das comunidades ameaçadas por mudanças ambientais em seus modos de vida e habitats; e os direitos das futuras gerações, haja vista que, em face do déficit de precisão das informações prestadas pelos órgãos governamentais, não se sabe ao certo os efeitos das obras. Ainda podemos citar quatro princípios-chave das políticas

ambientais que não ocorrem de forma plena no PISF: o poluidor-pagador, a prevenção, a precaução e a participação (BURSZTYN e BURSZTYN, 2012, p. 106). No primeiro, ocorre porque as medidas compensatórias propostas para os impactos ambientais mapeados pelo RIMA, em alguns dos casos, não são uma iniciativa a altura dessas consequências negativas, não podendo reverter o quadro de degradação socioambiental ou mesmo estabilizá-lo; no segundo e terceiro, alguns danos ambientais apontados na literatura não foram previstos pelo projeto ou, simplesmente, foram ignorados, logo, tais problemas não foram prevenidos; no quarto, a obra não se deu com amplo debate na sociedade, ignorando posicionamentos contrários e laudos de investigadores, além de que, instâncias decisórias de participação civil estavam submetidas à posição superior do Estado, como apontam Zellhuber e Siqueira (2007, p. 27), segundo os quais, essas instâncias mostraram-se dominadas pelos interesses do governo. Dessa forma, é certo afirmar que o Estado apresenta um discurso fundado no desenvolvimento sustentável para justificar e legitimar a obra, porém, não cumpre com os requisitos básicos desse princípio.

Segundo Castro (2007, p. 98), as políticas comumente implementadas sobre a gestão de bacias hidrográficas e os serviços de abastecimento e saneamento costumam ser, em grande medida, baseadas em uma combinação que envolve eficiência mercadológica e tecnológica que não incorporam os elementos necessários para uma governança democrática e exercício efetivo da cidadania, o que inviabilizaria o estabelecimento de uma "cidadania hídrica" através da universalização da água, por exemplo. Os arranjos predominantes na governança com frequência impedem as pessoas de exercerem seu papel de cidadãos e usuários da água, ignorando seus direitos sociais aos serviços públicos e reduzindo a participação das pessoas a uma simples condição de consumidor.

Trata-se aqui, de um modelo de gestão centralizador, sobre o qual Bordalo (2008, p. 119) diz que a tomada de decisões pode comprometer e até inviabilizar a consolidação da gestão de recursos naturais. Para muitas populações, em especial, aquelas "tradicionais", a água possui um significativo valor simbólico, espiritual, cultural, alimentar e de saúde pública. A ela é atribuído um conjunto de valores relacionados às diversas dimensões da vida e cultura humana e, por isso, influencia significativamente nas ações e conhecimentos desses grupos. Esses valores simbólicos atribuídos à água partem de determinadas representações sobre os mesmos que integram a cultura e, portanto, a forma como se organizam e se relacionam (BORDALO, 2008, p. 123; DIEGUES, 2005, p. 2).

A implementação do PISF pelo Estado, no entanto, em grande medida, ignora os laços simbólicos e materiais estabelecidos entre as comunidades no entorno da bacia, a qual é utilizada como fonte vital de sua reprodução social. O direito humano à água, como afirma Leff (2010, p. 120), é essencial à garantia da vida humana digna, mesmo porque é uma condição para a realização de outros direitos.

O PISF é uma expressão do processo moderno de apropriação social da natureza. Ele, em função de seu modelo e natureza, representa um projeto de controle racional sobre um elemento da natureza, que é a água, instrumentalizando-a. Leff (2010, p.121) descreve que o fluxo natural da água foi interrompido pela ciência e a tecnologia. Grandes barragens têm prendido a água em suas usinas hidrelétricas. A água do lago foi canalizada para percorrer grandes distâncias até os centros urbanos e industriais. Rios estão sendo pavimentados. Trata-se de uma intervenção econômica e tecnológica no sistema ecológico. Tal intervenção sobre os fluxos naturais de água levanta novas complexidades em sua abundância e escassez, na sua distribuição ecológica e geográfica e, também, na distribuição econômica de serviços e benefícios sociais (LEFF, 2010, p. 120). A

água e suas diversas relações com o funcionamento do ecossistema da terra e seus territórios de vida tem sido desviada do seu curso natural e submetida a um código que já não tenta dar significado a ela, mas funcionalizá-la, apropriando-se e gerenciando-a dentro do sistema econômico (LEFF, 2008, p. 48).

3.2 Os "invisíveis"da transposição sem acesso à água

O RIMA do megaprojeto identificou 44 impactos, sendo 23 considerados como de maior relevância. Desses impactos, 12 são positivos e 32 negativos (BRASIL, 2004). A avaliação dos impactos negativos, aliada a outras necessidades, levou à elaboração de Programas Socioambientais. O sítio do Ministério da Integração (MI) na internet lista um total de 38 programas. Um destes é o de Reassentamento de Populações, que foi analisado nessa pesquisa. Três incursões de campo foram feitas em Vilas Produtivas Rurais – VPR, ligadas ao programa, nas cidades de São José de Piranhas e Monteiro, na Paraíba, e Sertania, em Pernambuco. Ainda segundo o sítio do MI, atualmente existem 382 famílias alocadas em 11 vilas distribuídas entre os estados da Paraíba, Ceará e Pernambuco. Diante do que foi observado, já podemos verificar o resultado já esperados de obras que buscam fornecer, na verdade, água para os médios e grandes centros urbanos, vejamos abaixo:

(a) A postura do Estado frente ao processo de deslocamento das populações demonstrou um caráter autoritário, desalojando-as de forma danosa em termos financeiros e mediante a ausência de informações precisas sobre o processo em curso e seus desdobramentos para a vida dos afetados. A falta de informações e a insatisfação são fatores no seio das famílias reassentadas, ficando uma sensação de lesão a direitos muito forte;

(b) No caso do desalojamento, o desenvolvimento que representaria a obra mostrou-se de uma inclusão

marginalizada, em contraposição à ideia de desenvolvimento includente (SACHS, 2008). Isto porque o processo não se deu com o devido respeito, preparo e amparo aos atingidos, mostrando-se até mesmo despreocupado com essas questões vitais a uma inclusão sadia dos beneficiários nas Vilas Produtivas Rurais. Isso remete a uma distribuição do passivo de grandes obras já frequentes na América Latina;

(c) Dentre as atribuições do Estado no processo de autêntico desenvolvimento, algumas são promover parcerias entre os atores que resultem em acordos e planejamento estratégico e gerenciamento cotidiano da economia e sociedade com vistas a um equilíbrio entre diferentes sustentabilidades (SACHS, 2008, p. 71). A performance do Estado nas vilas fere esses princípios, pois: os relatos sugerem uma relação vertical entre o governo e os moradores; não se observa nas vilas um conjunto de ações constantes que mobilizem os beneficiários em atividades produtivas, ao contrário, vê-se o ócio e o pouco contato com os representantes do governo, que nada promovem além de cursos sem muitas implicações práticas, em se tratando de organização e atividades produtivas – algumas pessoas até relataram descaso sobre os habitantes;

(d) Percebe-se, entre os beneficiários, uma ampla vontade e disposição para a atividade produtiva. Estes, porém, não dispõem dos meios materiais prometidos pelo governo para tal tarefa – as falas relatam cursos de capacitação, acompanhamento técnico, irrigação etc. Ao invés de buscar prover os elementos para a produção, o governo oferece uma quantia mensal, sem que a massiva mão-de-obra disponível seja aproveitada para algum fim. Dessa forma, é negado aos beneficiários a capacidade de trabalhar e ampliar sua liberdade, limitando suas capacidades produtivas e criativas

que não são exercidas. Esses aspectos, porém, conforme trata Amartya Sen (2000, p. 112-113), são requisitos básicos para o desenvolvimento pessoal (humano) e o nacional;

(e) Sendo o desenvolvimento um processo que tem a oferta de emprego decente e o auto-emprego para toda população, dentre os seus principais objetivos, é importante a promoção de ações afirmativas para o melhoramento das condições dos trabalhadores, apoiando formas de atividade empresarial compartilhada. Nesse sentido, é essencial a existência de uma entidade pública que opere como planejador comprometido com os interesses dos pequenos produtores (SACHS, 2008, p. 73). Ao invés da autonomia financeira de que deveriam dispor os beneficiários, eles têm a completa dependência por meio de um valor mensal dado. Ao invés deste auxilio, poderiam contar com um apoio logístico para a produção, dando-lhes uma rentabilidade que não limite o consumo e as oportunidades de aperfeiçoamento e expansão do seu trabalho e os frutos deste. Nas vilas, os moradores não contam com esse suporte, mesmo que o queiram, não havendo do governo o papel de agente planejador comprometido com os interesses dos trabalhadores locais;

(f) Observamos uma clara falta de iniciativa e vontade política do Estado com relação às vilas, embora a ampla gama dos beneficiários sejam produtores rurais que dispõem dos conhecimentos, habilidades e criatividade necessárias a uma organização produtiva dos locais. Não dispondo das ferramentas para tal, só lhes resta a expressão de uma vontade política interessada no desenvolvimento produtivo do local. Segundo Furtado (2002, p. 36), o desenvolvimento endógeno é condição para essa vontade política que desperte as forças criativas, no caso das vilas, os agricultores;

(g) Alguns moradores afirmaram receber em cursos prestados pelos representantes do governo alguma instrução sobre práticas de sustentabilidade. Relataram, também, uma significativa dificuldade em compreender o conteúdo destes, tendo alguns declarado explicitamente uma complexidade no conteúdo em face da capacidade de aprendizagem deles. Nesse ponto é importante ressaltar que a maioria dos residentes das vilas possuem baixo nível de escolaridade, havendo ainda um índice elevado de analfabetismo entre os mais velhos. Há, também, grande ausência de informações e, até mesmo, bastante contradição entre as apresentadas, acercado conteúdo desses cursos. Isto pode apontar uma falta de mediação pedagógica que adapte o conhecimento científico ao conhecimento e cultura dos moradores, principalmente em direção ao desenvolvimento sustentável, que requer uma articulação entre os diferentes saberes, em especial, o cientifico e o local das comunidades, isto de forma que um contribua para o outro e, por fim, sejam úteis ao desenvolvimento das comunidades (LEFF, 2002, p. 159-165);

(h) Há uma ampla desmobilização política dos morados, em se tratando dos processos de organização, decisões e reivindicações. A ação política e iniciativa, ainda tímida, fica restrita especialmente a um pequeno grupo que compõe as associações e a quem é depositada quase toda tarefa de reivindicar, discutir e negociar com os representantes do governo. Esse estranhamento sobre a atividade política coletiva, e, portanto, sobre a vida pública, contrasta com uma dimensão política do desenvolvimento fundada na participação popular sobre as políticas;

(i) O Estado não desenvolveu espaços para uma efetiva discussão política deliberativa e diálogo frequente entre

> ele e os moradores, o que desembocou em vilas cujas características não imprimem as vontades e identidade da população. Como assinala Sachs (2008, p. 73), o planejamento para o desenvolvimento sustentável deve ocorrer com a criação de espaços para o exercício da democracia direta, na forma de fóruns locais de desenvolvimento local que se tornem conselhos consultivos e deliberativos, empoderando as comunidades e dando-lhes as condições para que desempenhem seu papel de agentes criativos na projeção do futuro.

As observações nessas Vilas da transposição é muito semelhante ao que é vivenciado em diversas obras de intervenção como essa, invisibilizando pessoas, atores importantes da comunidade, enfim, os que recebem o prejuízo, os danos, havendo negação de direitos fundamentais, estando em convergência com a crítica realizada pela ecologia política, por exemplo, (MARTINEZ-ALIER, 2007, 2017).

4 PENSANDO UMA "CIDADANIA HÍDRICA": ESTADO E POLÍTICAS HÍDRICAS NAS COMUNIDADES RURAIS DO SEMIÁRIDO

Um dos principais alvos de crítica às grandes obras hídricas executadas no Nordeste, ao longo do século XX, tem sido a exclusão de moradores das comunidades rurais dos benefícios que poderiam ser gerados por estes projetos. Os grandes açudes, adutoras, estações de tratamento, culminando com a chamada transposição do São Francisco, atendem, principalmente, populações urbanas e empreendimentos econômicos privados, com pequena repercussão entre os segmentos mais pobres da população rural. Entre o final da década de 1990 e o início dos anos 2000, algumas ações consideradas "inovadoras"(DUQUE *et al*, 2004) começam a ganhar projeção como

alternativa para a ampliação do acesso à água entre "camponeses"ou "comunidades difusas"do semiárido. Neste cenário, destacam-se as cisternas de placa (que armazenam água de chuva) e os sistemas de dessalinização via osmose inversa (que permitem o aproveitamento de águas subterrâneas salobras e salinas). Serão a base, nos anos 2000, de dois programas mantidos no âmbito do governo federal, em articulação com a sociedade civil, governos estaduais e municipais, para atender os objetivos da ampliação da oferta de água para as populações rurais, no contexto da "convivência com o semiárido".

4.1 P1MC e Programa Água Doce

Em 2003, a Articulação do Semiárido (ASA), com base em experiências de algumas entidades que lhe dão sustentação, lança o Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semiárido: um Milhão de Cisternas Rurais (conhecido pela sigla P1MC), com apoio do governo federal, através do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)[2]. Em 2004, a então Secretaria de Recursos Hídricos (hoje Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano) do Ministério do Meio Ambiente, em parceria com a Embrapa e a Universidade Federal de Campina Grande e com a participação das secretarias de recursos hídricos estaduais, lança o Programa Água Doce (PAD), voltado para oferta de água via sistemas de dessalinização, com financiamentos da Petrobras, Fundação Banco do Brasil (FBB), BNDES, entre outros. Os dois programas foram incluídos no Plano Brasil sem Miséria, instituído pelo governo federal em junho de 2011 (MDS, 2015).

Estes dois programas, em que pese as diferenças de concepção e modelos de implementação, compartilham muitas características comuns. Num contexto marcado pela intensificação dos processos

2 Renomeado em 2016 para Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário.

de comodificação da água (CASTRO, 2013, p. 4), em que o neoliberalismo se consolida como modelo global de governança, caracterizado pela concorrência como norma universal das condutas (LAVAL E DARDOT, 2016, p. 321), o P1MC e o PAD buscam enfrentar o problema da oferta de água potável em comunidades rurais do semiárido brasileiro através de estratégias "fora do mercado", apostando na cooperação e na autogestão ou cogestão. Desde a criação destes programas foram construídas cerca de 600 mil cisternas rurais e contratada a recuperação ou implantação de aproximadamente 1.400 sistemas de dessalinização.

Ainda que voltado à oferta às populações rurais de água potável para beber e cozinhar, através do recurso à acumulação de água de chuva em cisternas de placas, o P1MC deveria, também, no âmbito de um "movimento de articulação e de convivência sustentável com o ecossistema do semiárido", promover o "fortalecimento da sociedade civil"e a "mobilização, envolvimento e capacitação das famílias, com uma proposta de educação processual". De acordo com a ASA, "cada cisterna tem capacidade para armazenar 16 mil litros de água. Essa água é captada das chuvas, através de calhas instaladas nos telhados. Com a cisterna, cada família fica independente, autônoma e com a liberdade de escolher seus próprios gestores públicos, buscar e conhecer outras técnicas de convivência com o semiárido e com mais saúde e mais tempo para cuidar das crianças, dos estudos e da vida, em geral"[3].

As ideias de autonomia, independência e liberdade são importantes neste contexto, pois informam uma visão de mundo que pressupõe que a garantia do direito à água de qualidade pode se realizar fora da esfera de influência do estado, percebida, no geral, como perniciosa. Constrói-se, assim, uma alternativa comunitarista

3 Os trechos entre aspas, bem como as informações sobre o P1MC, foram retirados do site da ASA Brasil (www.asabrasil.org.br).

ao problema do acesso à água, que é um dos objetos da crítica a ser elaborada no quadro do paradigma da "cidadania hídrica".

É importante perceber como os objetivos práticos da política (água potável para beber e cozinhar, melhoria na saúde e na qualidade de vida, entre outros) acompanham objetivos mais políticos e menos gerais (fortalecimento da sociedade civil, autonomia, liberdade de escolher gestores públicos). Não se articula um discurso consistente de combate às desigualdades de acesso à água. Ao contrário, a alternativa da cisterna propõe um modelo de acesso à água, próprio para as comunidades rurais do semiárido, com déficits de qualidade e quantidade (GOMES E HELLER, 2016, p. 626) quando comparados com indicadores de acesso à água nas cidades do semiárido, por exemplo.

O Programa Água Doce está organizado em torno do uso da tecnologia de dessalinização de águas subterrâneas salobras e salinas via osmose inversa. Dois principais desafios tiveram de ser enfrentados pelo PAD: as críticas ambientais à dessalinização, em virtude do concentrado salino que é produzido no processo (que produz, em média, 50% de água doce e 50% de água ainda mais salobra ou salgada, que era normalmente jogada diretamente no ambiente) e ao fato de que a grande maioria dos sistemas instalados no semiárido brasileiro, desde meados dos anos 1990, encontram-se sem funcionar, colocando, assim, a questão da gestão como problema crucial a ser enfrentado.

Havia, segundo cálculos da coordenação do programa, cerca de dois mil sistemas de dessalinização instalados no semiárido brasileiro no início da década de 2000, a grande maioria deles sem funcionar. O PAD tem realizado esforços, principalmente, no sentido de recuperar alguns desses sistemas, introduzindo uma nova metodologia de gestão e o destino adequado ao concentrado e na elaboração de planos estaduais que orientem as ações dos governos

estaduais na temática, adotando ações regulares de monitoramento e manutenção dos sistemas implantados (MMA, 2012).

Em resumo, podemos indicar que estas duas políticas, ainda que, às vezes, apresentadas como concorrentes e que, em alguns fóruns, tenha havido uma disputa sobre a efetividade e conveniência de apoiar uma ou outra, apresentam muitos pontos em comum. Em termos discursivos, podem ser associadas à ideia de convivência com o semiárido, em oposição ao referencial simbólico de combate à seca. Promovem ações pontuais (ainda que pensadas em termos sistêmicos), em oposição a grandes obras hídricas, num contexto de segurança hídrica e alimentar e de preocupações com a sustentabilidade das ações.

Um dos pontos mais destacados do Programa Água Doce e do P1MC foi o de chamar atenção para um fato fundamental: a escassez de água no semiárido não é igual para todos. Ao destacarem a situação crítica das populações residentes em comunidades rurais difusas da região e, ao empreenderem ações para combater este problema, atualizaram os discursos mais críticos sobre as secas no Nordeste, que, desde muito tempo, ressaltam o impacto diferencial das estiagens prolongadas sobre os mais pobres.

Tanto o P1MC quanto o Programa Água Doce optaram por produzir meios alternativos de acesso à água (cisternas e sistemas de dessalinização), no lugar de priorizar a problematização de como se dá a distribuição da água acumulada nos períodos de chuva. E de efetivar ações que alterem esses padrões de acesso. Esta opção produziu dois importantes efeitos políticos: a) tornou essas políticas praticamente inofensivas, do ponto de vista das classes dominantes, até porque, mesmo no auge de implementação, mobilizaram uma parcela pequena de recursos públicos; e b) impediu que se produzisse um movimento forte de luta pela democratização do acesso à água que reunisse as populações expropriadas nas áreas rurais e urbanas.

É por este motivo que tanto o P1MC quanto o Programa Água Doce não escapam ao "paradigma da escassez", ou seja, a compreensão que o problema da água no Nordeste é fundamentalmente uma questão de oferta. No quadro do paradigma da escassez incorporam, sem dúvida, elementos importantes da crítica social produzida sobre as secas na região Nordeste. Mas não se apresentam, efetivamente, pelo menos no que toca ao problema do acesso à água, como a irrupção de um novo paradigma. Não conseguiram produzir o passo necessário à superação do foco na oferta de água (no caso, da oferta de água em comunidades rurais difusas) para subordinarem o problema da oferta à questão mais geral da gestão da água, que é basicamente a maneira pela qual se definem padrões de acesso e mecanismos de controle do Estado e da sociedade sobre este acesso.

O que não deixa de ser surpreendente, porque os agentes, tanto da sociedade civil quanto do poder público, que estiveram envolvidos com a implementação do P1MC e do Programa Água Doce precisaram, desde o primeiro momento, lidar com o problema da gestão da água das cisternas e dos sistemas de dessalinização[4]. Definir formas de acesso, maneiras de gerenciamento de recursos hídricos, responsabilidades de monitoramento e manutenção das infraestruturas hídricas eram desafios enfrentados desde o início nestes programas. Desafios que foram abordados primordialmente como questões técnico-burocráticas, e muito raramente como temas propriamente políticos.

Há, ainda, outra implicação da priorização pelo P1MC e pelo Programa Água Doce, de ações para a oferta de água nas comunidades rurais difusas do semiárido brasileiro. Estes programas criam uma perspectiva fundada em um "excepcionalismo dos

4 Informações coletadas na nossa atividade junto ao projeto "Água Doce" do Governo Federal.

pobres"(CUNHA e PAULINO, 2014, p. 53-55). Na problemática do acesso à água, é preciso demandar do estado que institua um padrão homogêneo de cidadania no semiárido nordestino que perceba as alternativas da cisterna e dos sistemas de dessalinização como emergenciais, e não como a solução dos conflitos distributivos relativos à água. Uma perspectiva mais comprometida com os instrumentos da solidariedade civil deverá reforçar conexões entre as demandas dos diversos grupos sociais marginalizados em suas lutas cotidianas por água de qualidade em quantidade socialmente aceitável, tendo como horizonte a denúncia das formas consolidadas de gestão da desigualdade do acesso à água e a construção de um padrão único de cidadania, que evite a produção de formas de acesso à água exclusivas para populações das comunidades rurais difusas do semiárido, que são também as mais pobres.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS: "CIDADANIA HÍDRICA"COMO POLITIZAÇÃO DA ÁGUA, DIREITOS E DEMOCRACIA

A superação do paradigma da escassez como forma de enquadramento dominante das políticas hídricas no semiárido nordestino deve enfrentar, de modo mais decisivo, os problemas criados pelas formas consolidadas de gestão da água na região. A oferta de água não resolverá as desigualdades e conflitos se não estiver conectada com um movimento social que efetivamente pense o problema do acesso e dos mecanismos que produzem padrões de distribuição da água que marginalizam milhares de pessoas na região, nas áreas rurais e nas áreas urbanas. E, a partir desta reflexão, pode nascer um verdadeiro movimento pela democratização do acesso à água no semiárido nordestino. É importante pensar que o Nordeste não está descolado de uma realidade global de acesso e distribuição de água, a mesma sendo encarada mais como recurso do que como um direito fundamental, sendo mercantilizada. Portanto,

parece-nos que tanto a transposição, como as cisternas ou os dessalizadores não resolverão a negação ao direito humano à água, o acesso à água, as causas dessa diferenciação continuam existindo, as políticas públicas não estão atacando as causas.

Num paradigma alternativo de "cidadania hídrica", que se propõe neste artigo, o acesso à água potável ou "de qualidade" e em qualidade suficiente para suprir suas necessidades, é formulado como um direito, historicamente negado a milhares de famílias do semiárido brasileiro. As experiências e situações que foram abordadas ao longo do texto indicam os desafios da governança democrática de políticas públicas, como desdobramento da crítica que foi feita à ação estatal – tanto à direita quanto à esquerda do espectro político – nos anos 1970 e 1980.

Se a crítica ao Estado abre espaço para maior protagonismo da sociedade civil na formulação e implementação de políticas públicas, também favorece processos de desresponsabilização das instâncias estatais na oferta de serviços públicos, sendo o Estado substituído pelo mercado ou pela sociedade civil. Os formuladores do P1MC e do PAD, por exemplo, precisaram lidar com o tema da governança das águas e da gestão cotidiana da água potável nas comunidades atendidas pelos programas. As ações que promoveram, ao longo de mais de uma década, vinculam os temas da inovação, governança e democracia de modo empírico e experiencial, de cuja análise pode-se compreender melhor os desafios da oferta de água em comunidades rurais do interior do Nordeste e também alguns dos conflitos e contradições que emergem destas iniciativas. Estes desafios se referem, principalmente, ao enraizamento, na estrutura do poder público, de instâncias que monitoram a qualidade e quantidade de água, seja nas áreas urbanas ou nas rurais.

O foco sobre os conflitos e contradições referentes ao acesso à água, o intenso debate acerca das formas mais adequadas de gestão

de recursos hídricos e a anunciada crescente escassez de água potável no mundo indicam a urgência de um paradigma com forte viés político para enfrentar a questão da gestão da água no semiárido brasileiro. O acesso à água no interior do Nordeste dificilmente foi pensado nos termos do conflito entre diferentes grupos sociais. Não se fala em conflitos pela água no semiárido, mas em efeitos da seca. Isso não quer dizer que esses conflitos não existiram e não continuem a existir, alguns deles, inclusive, foram potencializados nos últimos anos, como aqueles referentes à destinação da água para uso agrícola ou para abastecimento urbano. Pensar em termos de conflitos é problematizar o efeito das diferenças sociais na conformação de padrões de acesso a recursos naturais para além de situações excepcionais como a ocorrência de estiagens prolongadas.

Apontar esta lacuna é fundamental no esforço para compreender como a noção de convivência com o semiárido pôde se consolidar como paradigma alternativo ao combate à seca. Mais uma vez o tema da água é enquadrado numa visão ecológica ou natural da região. Saem os conflitos como elementos determinantes do padrão de acesso a recursos e assume-se que estes padrões são produzidos pelas características próprias do ecossistema semiárido. Mesmo partindo de uma abordagem crítica, o paradigma da convivência acaba minimizando a centralidade dos conflitos para pensar o problema do acesso à água no mundo contemporâneo. Essa opção faz com que o debate sobre a água no semiárido se distancie dos debates realizados em outros países da América Latina, em que foi possível pensar a água fundamentalmente em termos dos conflitos relativos ao acesso.

O paradigma da convivência, finalmente, foi pensado como um modelo para as áreas rurais do semiárido. O paradigma da cidadania hídrica, que aqui se propõe, tem o potencial de reconectar as demandas das populações rurais num projeto civil para todos os

grupos marginalizados da região, bem como, fortalecer a disputa no âmbito do estado para garantia do direito à água como direito humano fundamental. Essa mobilização é crítica num momento em que muitas das ações que permitiram a melhoria da qualidade de vida das populações do semiárido podem estar ameaçadas, não apenas pela imposição de teto orçamentário, mas também por ações de inspiração neoliberal no campo das políticas hídricas e sociais.

Data de Submissão: 15/05/2017
Data de Aprovação: 14/08/2017
Processo de Avaliação: double blind peer review
Editor Geral: Fernando Joaquim Ferreira Maia
Editor de Área: Fernando Joaquim Ferreira Maia
Assistente de Edição: Rafaela Patrícia Inocêncio
Diagramação: Emmanuel Luna

7 REFERÊNCIAS

AB'SÁBER, A. A transposição de águas do São Francisco: análise crítica. **Revista USP**, São Paulo, n.70, p. 6-13, junho/agosto 2006.

ALVES, J. J. A.; NASCIMENTO, S. S. do. Transposição do rio São Francisco: (des)caminhos para o semi-árido do Nordeste brasileiro. **REA**, n° 99, agosto de 2009, ano IX.

ANTUNES, A. **A despolitização do debate ambiental no capitalismo neoliberal.** Disponível em: <http://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/reportagem/a-despolitizacao-do-debate-ambiental-no-capitalismo-neoliberal>. Acesso em 24 de Junho de 2017.

BARACHO, L. M. S. **Feridas da transposição do São Francisco: um olhar sobre comunidades quilombolas do Semiárido Pernambucano.** 2014. 231 f. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Saúde pública) – Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães, Fundação Oswaldo Cruz, Recife.

BORDALO, C. A. L. A gestão dos recursos hídricos a luz da ecologia política: um debate sobre o controle público versus o controle privado da água no Brasil. Cuadernos de Geografía: **Revista Colombiana de Geografía**, n. 17, p. 117-125, 2008.

BRASIL. **Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional. Relatório de Impacto Ambiental –RIMA.** 2004. Disponível em: <http://www.mi.gov.

br/web/projeto-sao-francisco/documentos-tecnicos>. Acesso em: 27/08/2016.

BURSZTYN, M.; BURSZTYN, M. A**. Fundamentos de política e gest**ão ambiental: os caminhos do desenvolvimento sustentá**vel.** Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

CAF. Corporación Andina de Fomento (2015). "**Universalización de servicios de Agua Potable y saneamiento"**, Presentación hecha ante el VII Foro Mundial del Agua, Daegu-Gyeonbuk, Korea. Disponible en: http://www.caf.com/media/2630082/universalizacion-servicios-agua-potable-america-sur-caf.pdf.

CASTRO, C. N. de. **Transposi**ção **do rio S**ão **Francisco:** análise de oportunidade do projeto. 1577 Texto para discussão. Rio de janeiro: IPEA, 2011.

CASTRO, J. E. Water is not (yet) a commodity: commodification and rationalization revisited. **Human Figurations**, v. 2 (01), 2013.

CASTRO, J. E. Intercâmbio ecológico desigual e integração na América Latina e no Caribe, 2016, In: **Ciência e Trópico**, Vol. 40, No 1, pp. 37-60, 2014.

CASTRO, J. E. **O direito àágua como política pública na América Latina:** uma exploração teórica e empírica. Brasília: IPEA, 2015.

CASTRO, Jose Esteban. Água e democracia na América Latina [Livro Eletrônico]. Campina Grande: EDUEPB, 2016.

CASTRO, J. E.. Water governance in the twentieth-first century. **Ambient soc.**, Campinas, v. 10, n. 2, p. 97-118, Dec. 2007 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2007000200007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: ago. 2017.

CUNHA, L. H. e PAULINO, J. S. Convivência com o semiárido: um novo paradigma para políticas públicas no Nordeste. In: Neves, Gomes e Leal (orgs.), **Quadros e programas institucionais em políticas pú**blicas. Campina Grande, PB: EDUEPB, 2014.

DIEGUES, A. C. **Aspectos sócio-culturais e políticos do uso da** água. NUPAUB- USP, São Paulo, 2005. Disponível em: <http://nupaub.fflch.usp.br/sites/nupaub.fflch.usp.br/files/color/agua.pdf>. Acesso em: fev. 2016.

DUQUE, G.; SIDERSKY, P. e OLIVEIRA, M. S. L. Fundos rotativos: organização e desenvolvimento local no semi-árido paraibano – Potencial e limites do resgate das tradições de reciprocidade. **Raízes**, v. 23 (01/02): 117-126, 2004.

FURTADO, C. **Em busca de novo modelo:** reflexões sobre a crise contemporânea. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

GOMES, U. A. F. e HELLER, L. Acesso à água proporcionado pelo Programa de Formação e Mobilização Social para Convivência com o Semiárido: Um Milhão de Cisternas Rurais: combate àseca ou ruptura da vulnerabilidade? **Engenharia Sanitária e Ambiental**, v. 21 (03): 623-633, 2016.

SARMENTO, F. J. A integração do São Francisco: verdade e mito. **Revista USP**, São Paulo, n.70, p. 14-23, junho/agosto 2006.

KOSMINSKY, L.; ZUFFO, A. C. O Nordeste seco e a transposição do rio São Francisco. **Integração**, vol. 15, n. 57, p. 167-175, abr./mai./jun. 2009.

HENKES, S. L. A política, o direito e o desenvolvimento: um estudo sobre a transposição do rio São Francisco. **Revista Direito GV**, v. 10, n. 2, p. 497-534, São Paulo, Jul./dez. 2014.

LAVAL, C. e DARDOT, P. **A nova razão do mundo: ensaios sobre a sociedade neoliberal.** São Paulo, SP: Editora Boitempo, 2016.

LEFF, H. **Epistemologia ambiental.** 5. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

LEFF, E. **Discursos sustentáveis.** Trad. de Silvana Cabucci Leite.São Paulo: Cortez 2010.

LIMA, T. V. P. C. **Os impactos da transposição do rio São Francisco na sua região de influência.** 2013. 100 f. Trabalho de Conclusão de Curso. (Bacharel em Geografia) –Universidade de Brasília, Brasília. 2013.

MARTINEZ-ALIER, J. Justiça ambiental e decrescimento econômico:uma aliança entre dois movimentos. In CASTRO, J. E. *et al* (Organizadores). **Tensão entre justiça ambiental e justiça social na América Latina:** o caso da gestão da água. Campina Grande: EDUEPB, 2017.

MARTINEZ-ALIER, J. **Ecologismo dos Pobres:** conflitos e linguagens de valoração. São Paulo: Contexto, 2007.

MDS. **Plano Brasil sem Miséria: caderno de resultados 2011-2014.** Brasília: MDS, 2015.

MMA. **Documento base Programa Água Doce.** Brasília, DF: MMA/ SRHAU, 2012.

OLIVEIRA, L. M. **O princípio da participação ambiental no processo de transposição do rio São Francisco.** 2007. 134 f.

Dissertação (Mestrado em Direito) –Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte.

SACHS, I. **Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado.** Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SEN, A. K. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, J. I. A. O. **Ressignificação** Ambiental e modernização ecológica **no Semiárido:** o projeto de integração e revitalização do São Francisco. 1. ed. São Paulo: Hucitec, 2016.

SOUSA, C. M, CASTRO, J. E., CUNHA, L. H., FERNANDES, M. **Tensão entre justiça ambiental e justiça social na América Latina:** o caso da gestão da água [livro eletrônico]. Campina Grande: EDUEPB, 2017.

ZELLHUBER, A.; SIQUEIRA, R. Rio São Francisco em descaminho: degradação e revitalização. **Cadernos do CEAS**, n°227, p. 7-34, Salvador, Jul./Set. 2007.

The Challenges of Water "Citizenship" Paradigm in Latin America: Conflicts, State And Democracy

Jose Esteban Castro
José Irivaldo Alves Oliveira Silva
Luis Henrique Cunha

Abstract: The politicization of water - denouncing the power inequalities involved in conflict situations and the management of water sources and water-based services - also emerged as a response to efforts to "commodify" water, ie Commodity, through the privatization of distribution and sanitation companies, the commercialization of the forms of operation of the public companies themselves, and other neoliberal policies that, since the 1980s, have sought to establish a global deregulated market for water and sanitation services. Water and sewage. This article seeks to contribute to the construction of an alternative to the dominant frameworks of the water debate in the Brazilian semi-arid region: droughts, development and coexistence, all linked to the "supply paradigm"., through the analysis of Waterlat-Gobacit's experience, the transposition of the São Francisco and the access to water through the cisterns, with extensive bibliographical review and data collection through semi-structured interviews.Addressing the issue of water in terms of rights, citizenship and democracy necessarily forces a reflection on the role that the State has played in this beginning of the 21st Century in Latin America and the Brazilian semi-arid. The analysis was based on the research experience and the experience in the field combined with the readings and discussions in national and international forums. Latin America is experiencing a time of uncertainty regarding water and other services.

Keywords: Water; Citizenship; Management; State.