

Os condicionantes políticos e sociais para a dinamização dos espaços de participação na gestão pública: o caso da política de águas do governo do Ceará

Ilza Araújo Leão de Andrade(*)

RESUMO

Este trabalho analisa rapidamente o pioneirismo da experiência do governo do Ceará na implantação de um novo modelo de gestão dos recursos hídricos, e chama a atenção para os aspectos conjunturais do final da década 1980. O Ceará iniciava uma experiência política nova que tinha como características básicas a modernização da administração pública, a adoção de um projeto de desenvolvimento baseado nos princípios da sustentabilidade e um discurso político marcado pelos signos da democracia. O que nos chamou a atenção, contudo, é que outros Estados do Nordeste não tiveram a mesma iniciativa.

Assim, argumentamos que a conjuntura de mudanças políticas que marcou todo esse período, foi amplamente favorável à realização de importantes rupturas com o modelo anterior, e a necessidade de legitimação política, do projeto em curso, foi também fundamental para o processo de mobilização social, necessário à implantação da dimensão descentralizada e participativa da política em questão.

ABSTRACT

This work quickly analyzes the pioneerism of the Government of Ceará in the experimental implantation of a new model of hidrological resources, and calls attention to the conjunctural aspects of the late 80's. Ceará was beginning a new political experience that had as basic characteristics the modernization of public administration, the adoption of a development project based on the principles of sustainability and a political discourse marked by the signs of democracy. What caught our attention, however, was that other Northeastern states did not present the same initiative. And so, we present the conjunction of political changes which were current with this period that were amply

favorable to the realization of important ruptures with the preceding model and the necessity of political legitimization of the project in course was fundamental for the process of social mobility, necessary for the implantation of the decentralized and participative policy in question.

Palavras-chave: Recursos Hídricos, Bem Público, elite empresarial cearense.

Keywords: Water resources, public good, cearense political elite

Introdução

O reconhecimento da natureza pública da propriedade da água pela Constituição de 1988 teve um papel fundamental no redirecionamento das políticas de recursos hídricos no Nordeste. Este fato provocou a retomada do debate sobre o uso da água, por importantes setores da sociedade, e provocou uma mudança na forma de concepção das políticas públicas de enfrentamento da questão da seca e a formatação de novos arranjos institucionais que propiciassem condições adequadas para um debate mais democrático acerca desse tema.

A análise dos planos e ações dos governos dos estados nordestinos, nos últimos dez anos, aponta para a priorização da questão da água, na maioria dos casos. Estes, por força da Constituição de 88, passaram a ter um papel ativo em relação ao controle dos recursos hídricos em seu território.

Este trabalho é resultado de uma pesquisa comparativa realizada sobre o tema em 03 estados do Nordeste. O seu objetivo é analisar a forma como o governo do Ceará vem enfrentando a questão do gerenciamento dos recursos hídricos, questão fundamental numa região onde a água é um bem público escasso. Interessa-nos, sobretudo, analisar como vem se dando o rompimento com os históricos instrumentos de tratamento da questão focalizando os fatores sociais e políticos que tem contribuído para essa mudança.

1. A água como objeto de política

O bem estar da coletividade, passou a ser, desde o pós-guerra, uma responsabilidade do Estado e um direito do cidadão. A ele cabe o papel de suprir as necessidades básicas dos indivíduos, o que é feito através da montagem de um sistema de políticas públicas voltadas para áreas como educação, saúde, habitação, previdência, saneamento, etc. Cabe também ao Estado manter uma base de serviços de infra-estrutura necessária à manutenção da atividade produtiva, de forma a garantir o crescimento econômico e a produção de riquezas na sociedade.

No Brasil o Estado tem assumido o papel central de protagonista do processo de desenvolvimento, ao mesmo tempo em que tentou viabilizar, ainda que de forma

desigual e precária, o seu sistema de proteção social. Apesar dessa intervenção o desenvolvimento tem sido concentrado em algumas regiões e a intervenção na área de bem estar tem sido historicamente marcada pelo clientelismo e pelo patrimonialismo.

O Nordeste durante todo o período de montagem da estrutura produtiva brasileira, via intervenção do Estado, não foi beneficiado por esse processo, sendo por isso, objeto de políticas pontuais, em sua grande maioria, voltadas para a manutenção de uma estrutura agrária baseada no latifúndio, num contexto de escassez de recursos hídricos. Historicamente foi sendo produzida uma imagem da região que a relacionava ao fenômeno da estiagem, sendo toda a intervenção, do Estado, voltada para a minimização desse problema, num contexto decisório marcado pelos interesses das oligarquias rurais. Tendo o setor primário um peso considerável em sua economia, “a relação terra e água sempre foi um forte componente do processo produtivo, e conseqüentemente do poder econômico e político...” (Garjulli, s/d).

A intervenção do Estado foi sempre marcada pela centralização e fragmentação das ações e se concretizava através da criação de órgãos nacionais para o combate à seca (IFOCS, DNOCS dentre outros), órgão que se transformavam em objetos de disputas políticas entre os diversos segmentos da elite rural. A ação desenvolvida por esses órgãos limitava-se a construção de grandes açudes públicos perenizando grandes extensões de rios, mas, sobretudo, a construção de milhares de pequenos e médios açudes dentro de propriedades privadas de forma a assegurar água para a produção agropecuária e o funcionamento de agroindústrias.

No entanto, é preciso pensar a água, sobretudo, como um bem necessário à vida. O nordeste brasileiro convive com índices extremos de escassez que atingem o próprio consumo humano, tornando o acesso à água uma questão de sobrevivência e um elemento primário no rol das necessidades básicas da população, principalmente a que se encontra localizada na região semi-árida onde o problema é quase uma constante. Diante disso “A gestão da água apresenta dificuldades específicas, devido aos seus vários usos e às importantes funções que desempenha em quase todas as

atividades humanas. O recurso é um só e nem sempre seus usos alternativos podem ser compatibilizados” (SILVA e PRUSKI, s/d: 2)

O Nordeste possui a segunda maior concentração de população do país e tem apenas 3% dos recursos hídricos nacionais, estando boa parte do seu território localizado no chamado “polígono das secas”. Os estados do Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba e Pernambuco, por exemplo, têm mais de 80% do seu território circunscrito no polígono.

A Seca é assim uma marca do Nordeste e foi a sua permanência no tempo que, desde o século XIX tem chamado a atenção do Estado brasileiro e tem, sobretudo, marcado as relações políticas, inter e intra-regionais. Decorre dela um conjunto de problemas que têm marcado a nossa realidade social e política. Do ponto de vista social ela tem sido responsabilizada pelas situações de fome extrema, miséria, mortalidade infantil, nomadismo da população, desagregação familiar, etc. Do ponto de vista político a ela tem correspondido mobilizações sociais como: saques, invasão de terras, violência, mas também as práticas tradicionais das elites locais, com o apoio do governo federal para responder a todos esses problemas: o velho assistencialismo clientelista que se traduz na distribuição de água, de alimentos, de empregos temporários nas “frentes de trabalho” assim como na construção de poços e pequenos açudes. Açudes ainda construídos, em sua maioria, em propriedades privadas, alimentando situações de dependência dos indivíduos pobres aos médios e grandes proprietários de terra.

No entanto, apesar da estiagem e de suas conseqüências serem, no Nordeste, um problema histórico, até os anos 90 nenhuma medida, consistente e diferente das tradicionais, havia sido tomada para alterar o quadro dominante. Estas começam a aparecer em fins dos anos 80 e, sobretudo, no início dos anos 90, quando, em todo o mundo se exacerba o debate sobre o esgotamento dos recursos naturais em decorrência do seu uso inadequado, conseqüência de um padrão predatório de desenvolvimento. A questão da água se insere nesse contexto.

Até os anos 80 acreditava-se que a água era um recurso natural renovável devido ao ciclo hidrológico¹, mas as modificações ambientais que começam a ocorrer

1 Chama-se ciclo hidrológico as fases: aérea, superficial e subterrânea, por que passa a água. Consiste na evaporação das águas dos rios, mares, oceanos e lagos, na sua condensação e posterior precipitação em forma de chuvas, neve ou granizo.

paulatinamente no planeta, levam a uma mudança de postura em relação a esse bem natural. Em 1992 realiza-se na Irlanda uma Conferência Internacional de Água e Meio Ambiente, onde a água passa a ser considerada um recurso sob ameaça, devido ao agravamento da poluição dos recursos hídricos em escala mundial, sendo necessária uma intervenção urgente em termos de planejamento e gestão desses recursos. A ECO-92, realizada no Brasil, reafirma essa preocupação e a Agenda 21, documento tirado nessa conferência, formula algumas diretrizes a serem seguidas para conter a ameaça da escassez.

No entanto, o divisor de águas em relação ao problema, no Brasil, encontra-se na Constituição de 1988 que, movida pela mobilização social que marcou o seu processo de formulação, avançou muito em algumas questões estratégicas no que diz respeito ao bem estar social, dentre elas o acesso à água. A nova constituição modifica o Código das Águas, vigente desde 1934 que dividia as águas em públicas e privadas, tornando públicas todas as águas tendo, os estados e a União, poderes de legislação e gerenciamento. Essa mudança vai requerer a criação de novas bases institucionais que garantam, principalmente aos governos estaduais instrumentos eficazes de ação.

A primeira medida nessa direção foi à promulgação da Lei nº. 9.433 que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. No texto dessa lei foram considerados alguns princípios norteadores, objeto de discussão relativa à gestão de recursos hídricos em países que estão mais avançados em relação a esse debate:

- A adoção da bacia hidrográfica como unidade de planejamento;
- A consideração dos diferentes usos da água;
- O reconhecimento da água como bem finito e vulnerável;
- O reconhecimento do valor econômico da água, que serve de base para a instituição da cobrança pela utilização dos recursos hídricos, induzindo o uso racional desse recurso;

A gestão descentralizada e participativa.

No seu artigo 32 a Lei 9.433 cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH), com os seguintes objetivos:

- a) Coordenar a gestão integrada das águas;
- b) Arbitrar administrativamente os conflitos relacionados com os recursos hídricos;
- c) Implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos;
- d) Planejar, regular e controlar o uso, a preservação e a recuperação dos recursos hídricos;
- e) Promover a cobrança pelo uso dos recursos hídricos.

São integrantes do sistema de gerenciamento:

- Conselho Nacional de Recursos Hídricos;
- Os Conselhos de Recursos Hídricos dos estados e do Distrito Federal;
- Os Comitês de Bacia Hidrográfica;
- Os órgãos dos poderes públicos, federal, estaduais e municipais, cujas competências se relacionam com a gestão dos recursos hídricos;
- As Agências de Água.

Podemos observar que a nova política de águas do Brasil assume o desenho descentralizado e participativo da maioria das políticas públicas de natureza social, pressupondo um modelo de gestão ampliado, inclusive com a participação da sociedade.

A partir da promulgação da Lei 9.433 os governos estaduais começaram a discutir a formatação das bases institucionais necessárias ao cumprimento de suas novas funções no que diz respeito ao gerenciamento das águas, tendo São Paulo, Ceará e Minas Gerais assumido a dianteira desses processos.

2. O caso do Ceará

A seca de 1983 foi um marco para a redefinição e o reequacionamento do problema da água no Ceará. Nesse momento foi constituído um grupo de trabalho envolvendo a SEPA, a SUDENE e algumas consultorias, com o objetivo de pensar uma saída para o problema. O diagnóstico apresentado pelo grupo ressaltava o problema da inexistência de um sistema de controle e acompanhamento do uso das águas – problema de gestão.

Os condicionantes políticos e sociais para a dinamização dos espaços de participação na gestão pública: o caso da política de águas do governo do Ceará

Em 1987 o governador Tasso Jereissati cria a Secretaria de Recursos Hídricos que, entre outras coisas, deveria avaliar a infra-estrutura existente assim como a prestação de serviços nessa área. É encomendada uma pesquisa a um outro grupo de trabalho, cujas recomendações são:

- a) a necessidade de um plano
- b) uma lei para instituir o setor

O grande avanço se deu, no entanto, com a Constituição de 1988 que tornou públicas todas as águas, colocando-as sob controle federal ou estadual. Isso supunha a necessidade de criação de um sistema de gerenciamento ao nível estadual, o que no Ceará começa a se efetivar e tem o seu ponto culminante em 1991 quando é formulado um plano que serve de base para a Lei que institui o sistema. De acordo com essa Lei a água passa a ser gerida de forma integrada, descentralizada e participativa.

Em 1994, dentro do PROURB, com recursos do Banco Mundial, foi possível para o governo do estado criar a COGERH, empresa que deveria ficar responsável pela gestão dos recursos hídricos no Estado. O Ceará foi pioneiro na criação de recursos institucionais e organizacionais para o gerenciamento de recursos hídricos. É importante chamar atenção que somente em 2000 o governo federal cria a Agência Nacional de Águas – ANA, que passa a estimular a criação de companhias e órgãos gestores nas demais unidades da federação.

É possível compreender o pioneirismo do governo estadual, na criação da COGERH como parte de um intenso processo de mudanças no plano da administração pública do governo do Ceará com objetivo de dotar o Estado de uma estrutura organizacional mais ágil, mais moderna e mais apta a responder ao novo modelo de gestão que começou a ser implantado desde o início do governo Tasso Jereissati em 1987 e foi consolidado nos governos seguintes de Ciro Gomes - 1990 a 1994 e novamente Tasso - 1995 a 1998.

A intervenção da COGERH no gerenciamento dos recursos hídricos do estado foi iniciada em dois vales perenizados: o vale do Jaguaribe e o vale do Curú, áreas de intensa atividade agrícola com uso de irrigação, sendo alvo de intervenção dois açudes no Jaguaribe (Orós e Banabuiú) que, por sua importância para a economia da região, precisavam passar por um processo de melhoria da forma de gestão da água. Segundo documento da própria companhia:

A COGERH baseia suas ações no princípio de que a água deve ser considerada como bem público e recurso natural escasso, portanto dotado de valor econômico. Para gerir a água bruta – sua principal função – a Companhia utiliza a negociação democrática como forma privilegiada de superar conflitos em torno do uso da água e adota a Bacia Hidrográfica como unidade básica de gerenciamento... (Secretaria de Recursos Hídricos do Estado do Ceará)

A definição das Bacias Hidrográficas como unidade de gerenciamento está estabelecida na política nacional de recursos hídricos, por constituírem o espaço mais privilegiado para a realização dos princípios da descentralização e da gestão participativa. Este gerenciamento nas bacias deveria ser realizado por comitês que deveriam ter uma composição diversificada, integrando todos os setores diretamente envolvidos com as questões mais diretamente relacionadas com o uso da água. Os comitês têm caráter consultivo e deliberativo, devendo ser a instância mais importante de participação de usuários, na medida em que se propõe que ele seja o espaço mais importante de planejamento e execução de ações na área dos recursos hídricos.

No Ceará foram identificados 06 Bacias Hidrográficas, e o primeiro comitê foi criado em 1997 na bacia do rio Curú, após três anos de estudos e mobilização. Esse comitê foi também, o primeiro comitê do Nordeste, tendo o seu processo de implantação merecido a atenção dos interessados no tema em todo o Brasil.

Como toda experiência de natureza participativa a constituição do comitê demandou um intenso trabalho de mobilização das comunidades envolvidas assim como de estruturação dos novos processos decisórios. A sua composição foi montada a partir de quatro segmentos de sustentação: órgãos públicos estaduais e/ou federais, poder público municipal, sociedade civil organizada e usuários em geral.

A Bacia do rio Curú compreende 18 municípios e uma das dificuldades iniciais foi, justamente, envolver os seus representantes em tão grande empreendimento político. O trabalho de preparação consistiu de um grande levantamento da situação socioeconômica e política da região, sendo levantados os principais problemas da

Bacia do rio Curu relativos à integração institucional, ao desenvolvimento organizacional, às potencialidades hidroagrícolas e à dinâmica sócio-cultural da região. Foram realizadas nesse período de preparação, 82 entrevistas com representantes das principais instituições e entidades associativas que atuam na região, assim como reuniões da equipe técnica da COGERH com: prefeitos, sindicatos de trabalhadores rurais, escritórios locais da EMATER, CEDAP, CAGECE, Cooperativas, Federações Comunitárias, MST, DNOCS, dentre outras entidades.

A partir dessas reuniões foi iniciado o trabalho de organização do I Seminário Institucional da Bacia Hidrográfica do Curu, realizado ainda em 1994, no município de Pentecoste. Este seminário teve uma participação pequena das entidades convidadas, mas, mesmo assim, tirou alguns encaminhamentos importantes para a continuidade do trabalho de mobilização:

- Criação de associações de usuários nos açudes da bacia;
- Criação do comitê do Baixo-Curu;
- Criação de sub-comitês em toda a bacia do Curu;
- Realização de seminários municipais com os usuários da bacia;
- Promoção de campanhas educativas sobre o uso racional da água em toda a bacia.

O trabalho de mobilização e organização, que durou em média 03 anos, supôs a realização de vários seminários, em diferentes municípios da bacia e a participação crescente da população nesses seminários vai demonstrando o processo de adesão da sociedade a esse empreendimento. É necessário chamar atenção para a importância da equipe técnica da COGERH, uma equipe jovem, bem formada e extremamente entusiasmada com a possibilidade de mudança no modelo de gestão das águas no estado.

Do ponto de vista institucional as grandes dificuldades diziam respeito: a um fraco desempenho institucional e organizacional na área da bacia; a uma tradição de controle autoritário da gestão da água por parte do DNOCS; a inexistência de qualquer participação do poder público dos municípios da região nos processos de decisão da política de água para a região hidrográfica do Curu e ao total isolamento dos usuários de qualquer discussão ou decisão sobre o assunto.

Para enfrentar essas dificuldades a COGERH definiu algumas estratégias de ação que possibilitassem a superação dos maiores obstáculos, a saber:

· Privilegiar as áreas de maior influência do rio Curu, em virtude das demandas e dos conflitos que ali emergem em torno da água. É em torno dessas áreas de conflito que emergem condições de desenvolvimento institucional e de uma maior interação entre os usuários;

· Tomar a bacia hidrográfica como ponto de apoio para a organização dos usuários e como forma de descentralizar as ações na região. O objetivo principal é apoiar os processos de organização dos usuários que venham fortalecer a participação dos mesmos no Comitê de Bacia da região hidrográfica;

· Formar grupos de trabalho técnicos nos municípios priorizados tendo em vista uma maior integração institucional;

· Acompanhar as organizações existentes como: cooperativas, distritos de irrigação, associações de usuários, com o objetivo de sistematizar uma ação mais articulada com essas entidades;

· Promover campanhas educativas com a finalidade de sensibilizar as instituições, as entidades e os usuários da bacia para a proposta de gerenciamento;

· Participar de fóruns de discussão, de comitês e de comissões que estejam interessados no processo de desenvolvimento organizacional e conservação da bacia hidrográfica;

· Contatar os grandes e médios usuários da bacia para motivá-los a participar da proposta de gerenciamento integrado;

· Atuar nos principais açudes estaduais da bacia verificando formas de organização da utilização do açude, motivando-os para a definição de um uso mais racional dos açudes e para a participação dos usuários nos comitês de bacia.

Os condicionantes políticos e sociais para a dinamização dos espaços de participação na gestão pública: o caso da política de águas do governo do Ceará

Como podemos observar era grande a magnitude da intervenção requerida pelo órgão de gerenciamento – COGERH para dar conta da possibilidade de sucesso da constituição dos comitês. O aparato institucional montado e todas as suas regras não funcionavam apenas como procedimentos instrumentais utilizados para resolver problemas sociais. Eles tiveram o poder de selecionar problemas e definir metas que teriam lugar na agenda governamental.

3. Condicionamentos sociais e políticos na dinamização da experiência

É impossível pensar a realização de todo esse processo de mudanças sem fazer referência ao momento de transformações políticas no estado do Ceará. Momento que se inicia com a posse de Tasso Jereissati em 1987 e se estende até 2002, e compreende três mandatos de Jereissati à frente do Ceará e um mandato de Ciro Gomes (1991-1994). Esses dois governantes são figuras centrais do grupo de jovens empresários que assumiu o controle político do estado a partir de 1987 e se propôs a realizar no Ceará o “governo das mudanças”.

A ascensão desse grupo político ao poder foi lastreado em um discurso que era marcado pela idéia de rompimento com as velhas oligarquias cearenses e com as práticas políticas que garantiram a sua hegemonia política: o clientelismo, o favoritismo e o patrimonialismo.

Essa...Evocação às mudanças, parte significativa da retórica governista não se operava no vazio, pois os porta-vozes do poder eram de fato egessos de um segmento social, o empresariado, que até então tinha frágil participação na vida política. (...) As bases anteriores de reprodução do poder-herança partidária ou laços de fidelidade – foram substituídas por atitudes que afirmavam qualidades intelectuais e experiência administrativa (BARREIRA: 2002:65-66).

A política de recursos hídricos tem no projeto político desse grupo um caráter estratégico na medida em que é vista como uma política estruturante de importância capital para projetos que definiriam os novos rumos da economia do estado. No plano político-ideológico é

importante salientar que, através de ações inovadoras no campo do controle das águas, estavam sendo operadas, na prática, mudanças que em grande medida mexiam com os interesses dos velhos coronéis, proprietários da maior parte das terras e conseqüentemente das águas localizadas em suas propriedades.

O “enfrentamento ao poder dos coronéis”, mote importante do discurso mudancista, garantia aliados importantes ao novo grupo político, como a Igreja católica e setores significativos da esquerda. Como afirma BARREIRA... *Agestão de Tasso Jereissati de linha-seco um momento de ruptura, sinalizando um “antes” e um “depois”, referenciados na oposição ao coronelismo. Tal idéia tomou corpo no cenário político local funcionando como aceno à instauração de outra linhagem política...* (BARREIRA, 2002:68).

Um exemplo bastante paradigmático dessa nova postura governista, e que foi marcado pela sua importância para a demarcação de um novo fazer político, foi a denúncia apresentada, já em 1992, pelo secretário de Recursos Hídricos do estado, acerca da privatização de 600 açudes públicos no Ceará. Essa denúncia deu origem a uma ação da Procuradoria do Estado contra o DNOCS e os proprietários das terras onde estavam localizados os açudes, numa clara demonstração da decisão assumida pelo governo de enfrentamento das velhas estruturas coronelísticas, alojadas no DNOCS, com o apoio dos grupos tradicionais da política cearense.

Esse fato político transformou a igreja católica em um aliado importante, motivando a Comissão Regional da Pastoral da Seca e a Pastoral da Terra-CPT, para a realização de um estudo acerca do uso social dos açudes cearenses, divulgado em março de 1994.

A busca de novos aliados era uma necessidade vital para o sucesso na implantação do programa de mudanças da nova elite empresarial cearense. Isso porque, desde o primeiro momento, houve rupturas de toda ordem. Conforme destaca BONFIM (2002) em seus estudos, os “governos das mudanças” recomeram uma prática política eficaz: *isolar setores chave da burocracia estatal das pressões políticas clientelistas, através de seu insulamento* (BONFIM, 2002:37).

As secretarias do governo do Ceará foram totalmente reestruturadas e colocadas nas mãos de jovens técnicos em substituição aos políticos. Segundo dados coletados

por BONFIM, no governo Ciro Gomes, 71% das secretarias eram dirigidas por técnicos e, pouco mais de 17%, por políticos. Essas últimas em sua totalidade eram secretarias destituídas de significado importante para o projeto político dos atuais governantes. Isso gerou, desde o primeiro governo Jereissati um descontentamento e um rompimento crescente dos grupos políticos locais (mesmo os aliados) com o grupo que detinha o poder.

Diante desse quadro a estratégia dominante passou a ser a busca de aliados na sociedade, principalmente nos setores organizados durante o regime militar em defesa da democracia e de uma maior participação. A adoção de formas participativas de gestão nos “governos das mudanças” tem esse significado estratégico além de representar uma sintonia com os novos modelos de gestão pública desenhados pelo Banco Mundial, PNUD, dentre outros organismos, numa clara demonstração de modernização político-administrativa.

Uma das questões políticas centrais, quando se analisa a diversidade de formas institucionais de ação por parte do Estado, é que as mudanças no formato das ações não se configuram como simples arranjos institucionais, elas começam e terminam no âmbito das estruturas de poder. Elas implicam opções políticas e, acima de tudo, a formação de grupos sociais novos que podem assumir posições especiais, favorecendo interesses econômicos e políticos de certas classes ou segmentos da sociedade. Ela simplicam também uma redefinição dos mecanismos de intermediação de interesses, assim como dos atores qualificados para o desempenho do papel de mediadores dentro da nova lógica de funcionamento do sistema institucional. Isso ficou bastante claro nas diversas experiências de gestão participativa levadas a cabo no âmbito de algumas políticas do governo cearense.

É interessante chamar atenção para o fato de que as mudanças nas formas institucionais de ação, ocorrem em conformidade com os interesses e as necessidades colocadas na arena política, a cada momento, e exigem do Estado uma resposta em forma de ação.

Como lembra OFFE a necessidade de legitimação é um problema real e constante para o Estado. Isso porque os Estados democráticos contemporâneos se baseiam no princípio da aclamação e do apoio das massas para o pleno exercício da dominação. Assim, é fundamental para os grupos no poder harmonizar os interesses para construir um consenso.

“A tarefa de obter consenso e harmonizar interesses e obcapara a administração (...) quando se torna necessário abrandar, pela negociação, a resistência de grupos antagonísticos com poder de veto ou de pressão, mas também na sua relação com sua própria clientela...”
(OFFE, 1984:255).

Ela aparece como alternativa necessária quando o poder de controle e de realização de mudanças significativas, do aparato estatal, é frágil, pela presença de interesses (econômicos e políticos) fortemente encastelados em suas estruturas.

A guisa de conclusões

Esta rápida análise do pioneirismo da experiência do governo do Ceará, na implantação de um novo modelo de gestão dos recursos hídricos, pretendeu chamar atenção para a importância de aspectos conjunturais que modelaram a estrutura do governo do estado a partir de 1987 e que fizeram a diferença do Ceará, não somente em relação aos outros estados do Nordeste, mas, também, em relação ao resto do Brasil, no que diz respeito ao enfrentamento das questões gerenciais dos recursos hídricos.

Quando a Constituição de 1988 define o caráter público da água, enquanto bem natural, e atribui ao governo central e aos governos estaduais a responsabilidade pela forma de gestão e controle desse bem, o estado do Ceará iniciava uma experiência política nova que tinha como características básicas a modernização da administração pública, a adoção de um projeto de desenvolvimento baseado nos princípios da sustentabilidade e um discurso político marcado pelos signos da democracia.

Esses elementos constituíram a base de sustentação da Política de Recursos Hídricos do governo do Ceará, política que na sua formulação e na definição de seu modelo de gestão, rompe com as formas tradicionais de controle das águas no estado e introduz mecanismos de gestão social que trazem os grupos organizados da sociedade para o interior do processo decisório.

Esse processo não é ainda um processo acabado. Ele demanda tempo, demanda o aprendizado da democracia e da participação, pois se realiza num campo minado de conflitos e perpassado por interesses políticos que se modificam a cada nova conjuntura.

Os condicionantes políticos e sociais para a dinamização dos espaços de participação na gestão pública: o caso da política de águas do governo do Ceará

Não queremos afirmar, nessa breve discussão, que o exemplo do Ceará foi totalmente exitoso na transformação das relações sociais e políticas que se estabelecem em torno da questão da água no estado, nem, tampouco, que a sociedade tem hoje o controle de todo o processo. Conforme depoimento de técnicos da própria COGERH ainda existe uma forte relação de dependência das instituições envolvidas na experiência dos Comitês em relação às iniciativas da própria companhia. Os comitês ainda não conseguem andar sozinhos e os processos de planejamento ainda têm uma forte marca do conhecimento técnico, como saber privilegiado no processo decisório.

No entanto, se olharmos para a morosidade na implantação dessas mudanças, nos outros estados do Nordeste temos que reconhecer a importância da experiência que vem se realizando no Ceará. Experiência que só foi viabilizada com rapidez e eficiência, graças à montagem de um arcabouço organizacional capaz de atender as necessidades institucionais para implantação do novo modelo. Isso porque, a adoção desse modelo é algo completamente dependente da existência de arranjos institucionais comprometidos com a democracia e com a possibilidade de deliberação coletiva.

A conjuntura de mudanças políticas, que marcou todo esse período, foi amplamente favorável à realização de importantes rupturas com o modelo anterior, e a necessidade de legitimação política, do projeto em curso, foi também fundamental para o processo de mobilização social, necessário à implantação da dimensão descentralizada e participativa da política em questão.

Bibliografia

ANDRADE, Ilza Araújo Leão de. *Políticas e Poder: o discurso da participação*. São Paulo: AD HOMINEN, 1997.

AVRITZER, L. "Teoria democrática e deliberação pública" In: *Lua Nova*. N. 50. Cedec. São Paulo, 2000.

BAREIRA, Irllys Alencar Firmo. "Pensamento, palavras e obras". In: Parente, Josênio e Arruda, José Maria (orgs.) *A era Jereissati: modernidade e mito*. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 2002 (págs. 63-82).

BARTH, Flávio Terra. *Alternativas propostas para o sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos*. Boletim da Associação Brasileira de Recursos Hídricos, 1994.

BOHMAN, J. e REHG, W. *Deliberative Democracy*. MIT Press. Cambridge; 1997.

BONFIM, Washington Luis de Sousa. "De Távora a Jereissati: duas décadas de política no Ceará". In: Parente, Josênio e Arruda, José Maria (orgs.) *A era Jereissati: modernidade e mito*. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 2002 (págs. 35-62)

BURSZTYN, Marcel. *O poder dos donos: planejamento e clientelismo Nordeste*. 2ed. Petrópolis: Vozes, 1985.

CNBB - REGIONAL NORDESTE - COMISSÃO REGIONAL DA PASTORAL DA SECA. *Uso social das águas cearenses*. Comissão Pastoral da Terra/Centro de Defesa e Proteção dos Direitos Humanos, Fortaleza, 1994.

COHEN, J. "Procedure and substance in deliberative democracy" In.: Bohman, M. J. e Rehg, W. (ed.). *Deliberative Democracy*. MIT Press. Cambridge: 1997.

COHEN, J. e ROGERS, J. *Associations and democracy*. Verso. London/New York: 1995.

CUNHA, Luís Veiga da Cunha et alli. *A gestão da água: princípios fundamentais e sua aplicação em Portugal*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1980.

GARJULLI, Rosana. *O semi-árido e a gestão dos recursos hídricos*. Fortaleza: COGERH, 1998.

HABERMAS, J. *Diálogo democrático e a eficácia da validade*. Tempo Brasileiro, volume I e II. Rio de Janeiro, 1997.

LACORTE, Ana Castro. *Gestão de recursos hídricos e planejamento territorial: as experiências brasileiras no gerenciamento de bacias hidrográficas*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1994 (Dissertação de Mestrado).

LEAL, M.S. *Gestão ambiental de recursos hídricos por bacias hidrográficas: sugestões para o modelo brasileiro*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997 (Dissertação de Mestrado em Planejamento Energético).

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, DOS RECURSOS HÍDRICOS E DA AMAZÔNIA LEGAL - SECRETARIA DOS RECURSOS HÍDRICOS. *Política Nacional de Recursos Hídricos*, 1997, 35p.

OFFE, Claus. "The Theory of the capitalist State and the problems of policy formation." In: Lindberg (et

- alli) *Stress and contradictions on Modern Capitalism*. Lexington, Mass-Taranto, 1975, pp. 124-144.
- OFFE, Claus. *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- SALES, Clara de Assis Jerônimo Sales. *A cidadania pelas águas: a participação dos usuários na gestão da água de Acaí e do meio*. Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2001.
- SILVA, Demetrius David e PRUSKI, Fernando Falco. *Os comitês de Bacia Hidrográfica como instrumento para a adequação da gestão dos recursos hídricos*. In: www.ica.org.br/AguaTrab, s/d
- SILVA, Elmo Rodrigues da. *O curso da água na história: simbologia, moralidade e gestão de recursos hídricos*. Rio de Janeiro: Fundação Osvaldo Cruz, 1998 (Tese de doutorado).
- SOUSA, Itamar de e MEDEIROS FILHO, João. *Os deuses da seca*. 2ed. Petrópolis: Vozes, 1998.
- WORLD BANK. *O Banco Mundial e o setor de águas no Brasil*. Brasília: Banco Mundial, 2000.