



A construção da governabilidade da água no Ceará: avanços e desafios após quatro décadas de reformas

Constructing water governability in Ceará: advances and challenges after four decades of reforms

Pierre-Louis MAYAUX^{1*}, Izabela Damasceno PIMENTA², Laudemira Silva RABELO³, Wellington Romão OLIVEIRA³, Veronica MITROI¹

¹ Centre International de Recherche pour l'Agriculture et le Développement (CIRAD), Montpellier, Occitanie, França.

² Pôle d'équilibre Territorial et Rural du Pays Midi Quercy, Albi, Occitânia, França.

³ Fundação Cearense de Meteorologia e Recursos Hídricos (FUNCEME), Fortaleza, CE, Brasil.

* E-mail de contato: pierre-louis.mayaux@cirad.fr

Artigo recebido em 10 de maio de 2023, versão final aceita em 4 de dezembro de 2023, publicado em 1 de abril de 2024.

RESUMO:

O modelo de gestão dos recursos hídricos no estado do Ceará vem sendo muito estudado e elogiado, sobretudo no que concerne à governança, considerada particularmente participativa e integrada. Entretanto esse modelo, cujos contornos básicos foram estabelecidos entre 1987 e 1993, também expressava um projeto de *governabilidade*. A democratização da gestão foi concebida como um instrumento que permitisse melhor conhecer, controlar e direcionar os usos da água por parte das agências do estado em suas diversas escalas. Após três décadas de implementação das reformas, que avaliação pode ser feita desse projeto de governabilidade por meios democráticos? Neste artigo, sustenta-se o argumento de que o sistema de governança foi, de um lado, fundamental para o aprimoramento de uma governabilidade hídrica em nível “meso” das bacias hidrográficas; mas, de outro, foi muito menos favorável à construção de uma governabilidade “micro”, ou seja, em âmbito local. Atribuímos esses efeitos ambivalentes a dois mecanismos. Primeiramente, a implementação do modelo suscitou problemas e gerou debates referentes sobretudo à organização institucional das bacias hidrográficas que, por consequência, monopolizou constantemente a atenção dos atores envolvidos, em detrimento dos desafios que se apresentam em âmbito local. Em segundo lugar, interpreta-se que o modelo acarretou a marginalização do papel dos municípios, embora permaneçam atores incontornáveis para o estabelecimento de uma governabilidade local da água. Assim, destacam-se dois efeitos inesperados da governança sobre a governabilidade: a monopolização da atenção e a marginalização de um ator influente. Na medida em que tais efeitos poderiam acabar desestabilizando o próprio modelo de governança, eles são aqui conceitualizados como *feedbacks* ‘negativos’ da ação pública. O artigo contribui para sua identificação e análise. Em conclusão,

argumenta-se que somente formas mais inclusivas e deliberativas de governança no âmbito local poderão melhorar a governabilidade nessa escala e, assim, abrir uma nova etapa para o “modelo cearense”.

Palavras-chaves: recursos hídricos; governança; governabilidade; efeito *feedback*.

ABSTRACT: The management of water resources in the Brazilian state of Ceará has been widely praised for its governance, commonly regarded as remarkably participatory and integrated. However, this model, whose essential contours were designed between 1987 and 1993, also included a *governability* project. The democratization of governance was conceived as a tool to better know about, control, and direct the uses of water by state agencies, at different scales. After three decades of implementation, what has this project of governability through democratic means achieved? In this paper, we argue that governance arrangements were, on the one hand, fundamental to furthering water governability at the “meso” level of watersheds; but, on the other hand, that they were much less conducive to strengthening governability at the more “micro”, local level. We attribute these ambivalent effects to two mechanisms. First, the implementation of the model raised many issues related to the institutional organization of watersheds, which consequently monopolized stakeholders’ attention, to the detriment of the challenges that emerged at the local level. Second, governance arrangements eventually confined municipalities to a subordinate role, even though local governments remain indispensable actors to advance local governability. Thus, we foreground two unexpected effects of governance on governability: the monopolization of attention and the marginalization of an influential actor. Insofar as these effects may well end up destabilizing the governance architecture itself, we conceptualize them as ‘negative’ policy feedback, which the paper thus contributes to identify. In conclusion, we argue that only more inclusive and deliberative forms of governance at the local level may strengthen the local governability of water resources, thereby opening a new chapter for the “Ceará model”.

Keywords: water resources, governance, governability, feedback effects.

1. Introdução

Desde o início dos anos 1990, o estado do Ceará é amplamente elogiado por instituições internacionais, a exemplo do Banco Mundial, por seus esforços pioneiros para implementar uma gestão “integrada” e “participativa” dos recursos hídricos. Os organismos colegiados mais emblemáticos são os Comitês de Bacias Hidrográficas (CBH) e as Comissões Gestoras. Os dois são formados por usuários de água, representantes da sociedade civil organizada e representantes do poder público. Os 12 comitês são responsáveis pelo planejamento dos recursos hídricos e seus usos em nível de bacias

e sub-bacias hidrográficas (Ceará, 2018). As 83 comissões, por sua vez, estão homologadas pelo comitê de sua região. Têm como atribuição principal a “alocação negociada da água”, um processo anual e participativo de alocação em escala dos vales perenizados, ou seja, um conjunto de açudes e sistemas hídricos que se integram e perenizam o vale de um grande rio, apresentando uma repercussão regional (Frota et al., 2013). Esses dois espaços de participação¹ são comumente apresentados como espaços de parceria entre o estado e a sociedade (Lemos & Oliveira, 2005).

Esses arranjos não indicam a renúncia do estado do Ceará de um papel central na gestão do

¹ Cabe mencionar também as comissões de usuários, que estão formadas por certos açudes que ainda não possuem comissão gestora homologada pelos CBH. Enquanto as comissões gestoras têm validade de quatro anos, as comissões de usuários são operacionais apenas para um determinado processo de alocação negociada.

recurso. De fato, o processo de reforma se baseou na criação de duas novas burocracias estaduais cruciais para o exercício desse papel. A primeira delas foi a Secretaria de Recursos Hídricos (SRH), estabelecida em 1987 (SRH, 2022) com a missão de promover o aproveitamento racional integrado dos recursos hídricos do estado. Pouco depois, e ligada à primeira, foi criada, em 1993, uma estrutura central para o modelo: a Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos (COGERH), responsável pela implementação da gestão participativa a partir da organização e da mobilização dos membros dos Comitês de Bacia, dos usuários da água e demais grupos interessados. Além disso, a Fundação Cearense de Meteorologia e Recursos Hídricos (FUNCEME) passou a integrar a SRH e se tornou a instituição dedicada ao monitoramento dos recursos hídricos no estado e à produção de dados para acompanhar a tomada de decisões, especialmente na alocação negociada dos recursos hídricos.

Desse modo, o modelo também visava fortalecer, por meio da democratização da gestão, a governabilidade dos recursos hídricos por parte do estado (Taddei, 2011). Por governabilidade, entende-se “a capacidade geral de controlar e regular uma entidade ou sistema sócio natural” (Kooiman, 2008, p. 3). Diferentemente do conceito de governança, que se refere à alocação de papéis e responsabilidades, a governabilidade remete às capacidades de implementação das decisões tomadas. Denota a capacidade efetiva de “[...] intervir e moldar um fenômeno de acordo com metas, por meio dos instrumentos que estão disponíveis” (Mayntz, 1993, p. 13). Nesse caso, num contexto tumultuoso, marcado pela intensificação dos usos da água por diversos setores, por um processo de municipalização político e administrativo e pela recuperação, por parte do estado, de prerrogativas, que até então tinham

sido federais, a democratização da gestão de água não foi vista, pelas elites estaduais, apenas como um bem em si, mas também como um instrumento que permitisse melhor conhecer, controlar e direcionar os usos da água em suas diversas escalas (Taddei, 2011). O novo modelo teve como propósito descentralizar a execução e a deliberação, ao mesmo tempo em que centralizou a coordenação da política pública nas mãos do governo estadual, um duplo movimento descrito por Tendler (1998) como “paradoxo da descentralização”.

Após três décadas de implementação das reformas, que avaliação pode ser feita desse projeto de governabilidade por meios democráticos? Ao contrário do que os reformadores do estado esperavam, numerosas observações empíricas apontam que a grande maioria dos pequenos e médios açudes permanece hoje não monitorada, que os usos da água tendem a ser pouco conhecidos e, *a fortiori*, não satisfatoriamente regulados por parte do estado do Ceará, por meio do sistema de outorgas vigente. Um relatório recente contratado pelo governo do estado, no contexto de uma cooperação bilateral com a França acerca da gestão hídrica, enfatiza que “[...] o Sistema Estadual de Gestão de Recursos Hídricos não tem capilaridade para a gestão no nível local e isso repercute no uso incorreto da água, na multiplicação de intervenções irregulares a montante dos reservatórios (barramentos, poços, irrigação), comprometendo a disponibilidade hídrica dos sistemas estratégicos” (Burte *et al.*, 2020, p. 90).

De fato, os observadores da FUNCEME descrevem uma proliferação de açudes de pequeno porte que vêm sendo construídos sem regulação. Essa falta de governabilidade local prejudica a sustentabilidade ambiental das bacias hidrográficas, que já está sob grave ameaça no semiárido cearense, assim como em muitas bacias hidrográficas do

Nordeste brasileiro (Medeiros *et al.*, 2023). Aliás, ameaça desestabilizar o próprio sistema de governança, podendo minar a sua legitimidade e ampliar os conflitos pelo acesso à água.

Tal ameaça de crise da governança, causada por limitações persistentes na governabilidade da água, pode ser conceitualizada, na ciência política, como uma questão de “*feedback* negativo” da ação pública (Weaver, 2010; Mettler & Sorelle, 2018; Schmid *et al.*, 2020). Essa noção designa todas as consequências de uma política pública, geralmente involuntárias, que tendem a minar, em vez de reforçar, a sustentabilidade política, fiscal ou social (Weaver, 2010). A capacidade de evitar, limitar ou absorver os *feedbacks* negativos é um fator importante na durabilidade de um sistema de governança (Hacker & Pierson, 2019). Portanto é importante avaliar a extensão desse fenômeno, a fim de se verificar até que ponto os problemas de governabilidade podem justificar uma reforma do sistema vigente de governança da água no Ceará.

Do ponto de vista empírico, o objetivo do presente artigo é o de compreender as dificuldades persistentes do modelo de governança cearense em estabelecer uma governabilidade local robusta dos recursos hídricos. Desse modo, pretende-se direcionar mais atenção para a capacidade de implementação do modelo, visto que essa discussão parece permanecer em segundo plano, diante do enfoque prioritário que vem sendo dado à qualidade da participação social. O pressuposto subjacente é o de que aprofundar continuamente o caráter democrático e participativo do sistema não produzirá aprimoramentos na gestão se as decisões tomadas não contarem com as condições necessárias para que sejam efetiva e sistematicamente implementadas.

Sustenta-se o argumento de que o sistema de governança foi, de um lado, fundamental para o

aprimoramento de uma governabilidade hídrica em relação às bacias hidrográficas; mas, de outro lado, não favoreceu a construção de uma governabilidade local. Atribuímos esse efeito decepcionante, do ponto de vista dos governos estaduais, a dois mecanismos. Primeiramente, a implementação do modelo colocou problemas e gerou debates, predominantemente em torno da organização institucional das bacias hidrográficas, que, por consequência, monopolizou constantemente a atenção dos atores envolvidos, em detrimento da governabilidade local. Em segundo lugar, interpreta-se que o modelo acarretou a marginalização do papel dos municípios, embora eles permanecessem incontornáveis para estabelecer uma governabilidade local da água. Assim, destacam-se dois efeitos inesperados da governança sobre a governabilidade: a monopolização da atenção e a marginalização de um ator influente. Na medida em que esses efeitos poderiam desestabilizar o próprio modelo de governança, eles podem ser considerados como *feedbacks* negativos da ação pública, que este artigo contribui para identificar e analisar.

O presente artigo está organizado em sete partes. Após esta introdução, consta uma segunda parte que explicita a estrutura teórica fundamentada nas noções de governabilidade e de *policy feedbacks*. A terceira delinea a metodologia usada, destacando a sua dimensão coletiva e participativa. A quarta descreve a crescente lacuna entre uma governabilidade mais robusta em termos de bacias hidrográficas e uma governabilidade que permanece irregular e frágil em âmbito local. A quinta parte destaca o processo de monopolização da atenção por questões de governança em relação às bacias e aos grandes vales perenizados, favorecendo o esquecimento do governo local. A sexta parte descreve a gradativa marginalização dos municípios no funcionamento

dos arranjos e seus efeitos negativos sobre a capacidade de governabilidade local. A sétima parte conclui o artigo.

2. A governabilidade como efeito da governança? Um marco teórico

A noção de governabilidade tem suas origens em um contexto de reafirmação de tendências políticas conservadoras, o que explica sua falta de sucesso inicial nas ciências sociais. Desenvolveu-se com o trabalho de Huntington ao final dos anos 1960 e início da década de 1970 (cf. Huntington, 1968; 1975). Em um momento de agitação social global, o cientista político norte-americano temia que as excessivas exigências sociais dificultassem a ação do Estado, levando governos a tomar numerosas decisões demasiadamente ambiciosas e, portanto, de difícil implementação. Assim, Huntington diagnosticou o risco de uma “crise de governabilidade” das sociedades modernas, causada pela proliferação excessiva de demandas sociais e econômicas para os governos.

Tal noção, entretanto, emancipou-se gradualmente de suas origens conservadoras para se referir atualmente, de maneira mais analítica, à “[...] capacidade, por parte de uma estrutura de poder, de implementar, efetivamente, planos e programas diante das demandas sociais e econômicas presentes no meio governado” (Pereira Júnior, 2008, p. 521). Nesse ponto, cabe elucidar o caráter relacional do conceito. A governabilidade não depende apenas dos recursos que os atores de um sistema de governança possuem, o que a literatura sobre as “capacidades estatais” muitas vezes tende a assumir (Cárdenas, 2010). Ao contrário, a governabilidade depende tanto das qualidades

do sujeito (o sistema de governança) quanto das atitudes do objeto da governança (o sistema a ser governado), e da relação entre ambos (Kooiman *et al.*, 2008). Em outras palavras, os governantes, os governados e suas interações contribuem, juntos, para a governabilidade. Longe de ser um estado fixo, a governabilidade é um processo interativo pelo qual um objeto socionatural é tornado mais ou menos governável (Song *et al.*, 2018).

A governabilidade de um fenômeno depende, portanto, de dinâmicas múltiplas e heterogêneas. Dentre elas, destaca-se a capacidade dos próprios sistemas de governança de reforçar – ou minar – a governabilidade ao longo do tempo. Por sua vez, a falta de governabilidade pode enfraquecer a legitimidade da governança, em um efeito de *feedback*. Uma importante causalidade se desdobra em duas etapas: a governança determina a governabilidade que, por sua vez, determina a durabilidade da governança.

A esse respeito, cabe elucidar que o institucionalismo histórico em ciência política destaca geralmente os processos de auto reforço dos sistemas de governança, ou seja, de *feedback* positivo, que é uma das bases do fenômeno mais amplo da dependência de trajetória (*path dependence*) (Pierson, 2004). Um *feedback* positivo é um processo que aumenta os benefícios políticos, econômicos ou sociais de um sistema de governança (ou a percepção de tais benefícios) e, portanto, expande progressivamente seu apoio social (Jacobs & Weaver, 2015). Interessante lembrar que uma das primeiras perspectivas do *feedback* ressalta justamente a relação positiva entre certos sistemas de governança, ou certas políticas públicas, e a governabilidade. O argumento defendido foi o de que novas políticas tendem a expandir as capacidades fiscais e burocráticas do

estado, de modo que participam no processo de *state-building*, o que, por sua vez, favorece a futura construção de novas políticas públicas. Isso porque, segundo Skocpol (1992), arranjos administrativos são frequentemente necessários para implementar novas políticas, o que reforça as estruturas e as capacidades do estado ao longo do tempo. Ademais, os atores administrativos favorecidos nesses contextos podem se tornar grupos mais poderosos, passando a deter um poder de influência crescente na tomada de decisões para expandir políticas públicas, conforme seus interesses e preferências (Béland & Schlager, 2019).

Gradualmente, no entanto, foi sendo cada vez mais reconhecido que qualquer arranjo de governança tende a produzir uma combinação de *feedbacks* positivos e negativos. De acordo com a definição de Weaver (2010), os *feedbacks* negativos são os efeitos endógenos que enfraquecem a sustentabilidade política, fiscal ou social de políticas existentes. Eles podem assumir formas diversas. Por exemplo, uma política pode gerar custos crescentes com o tempo. Pode também gerar crescente oposição por parte de determinados grupos que se sentem ignorados ou prejudicados pelos arranjos vigentes (Weaver, 2010). É também o caso quando o acúmulo de políticas contraditórias acaba prejudicando a efetividade de cada uma delas (Adam *et al.*, 2019). Nesses casos, a falta de governabilidade mina a legitimidade das políticas e dos sistemas de governança existentes.

Assim, diferentes tipos de dinâmica de *feedback* tendem a ocorrer ao mesmo tempo, e o nível de aceitação social de um sistema, assim como a receptividade às propostas de reformas, depende de cada combinação particular (Bussemeyer *et al.*, 2021). Importante notar, porém, que a questão do

feedback ainda não fora conectada à questão das escalas da governança. Nesse sentido, uma das contribuições deste artigo é a de mostrar que os *feedbacks* podem ser fundamentalmente diferentes dependendo da escala considerada: um efeito “positivo” em âmbito supralocal pode ser acompanhado por um efeito “negativo” no local.

De forma geral, este artigo identifica, no caso em estudo, dois mecanismos de *feedback* negativo entre governança e governabilidade: a monopolização da atenção e a marginalização de um ator influente. O primeiro corresponde ao que Pierson (1993) chama de efeito de interpretação, porque afeta a percepção da situação e das prioridades por parte dos atores envolvidos; enquanto o segundo corresponde a um efeito de recursos, em que uma determinada distribuição de recursos e prerrogativas por um sistema de governança pode produzir efeitos inesperados (Figura 1).

Tendo-se configurado a base teórica sobre a qual repousam as discussões propostas no presente artigo, há que se caracterizar a metodologia que guiou a pesquisa, explicitada na seção a seguir.

3. Uma metodologia participativa

No tocante ao processo de construção do presente trabalho, o mesmo se insere no contexto de um projeto de pesquisa-ação de nome Sertões – Sustentabilidade e Resiliência Hídrica e Territorial nos Sertões do Nordeste –, conduzido em uma parceria entre o Centro Francês de Cooperação Internacional em Pesquisa Agronômica para o Desenvolvimento (CIRAD) e a Fundação Cearense de Meteorologia e Recursos Hídricos (FUNCME), com financiamento da Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD), para o período de 2021 a 2024. O objetivo

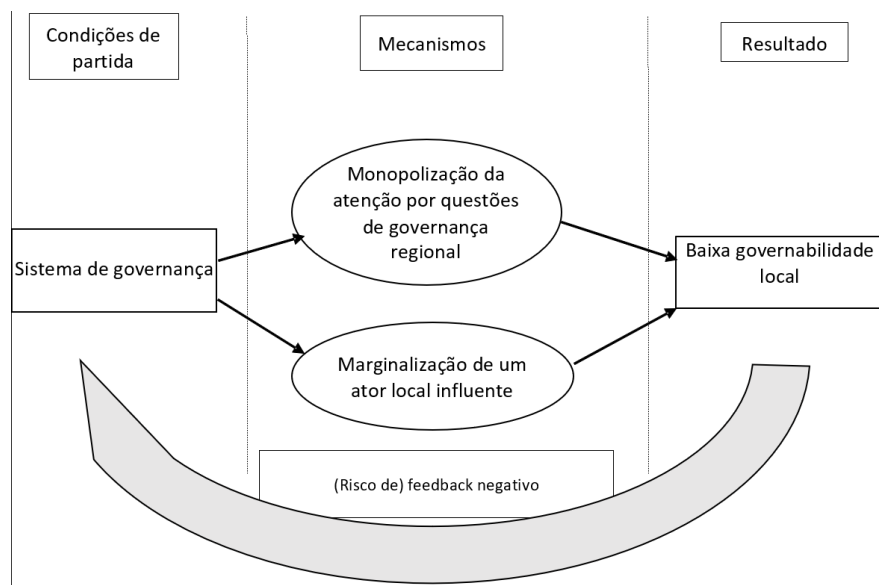


FIGURA 1 – Dois efeitos inesperados da governança sobre a governabilidade.

FONTE: Elaborada pelos autores.

do Projeto Sertões é o de estudar as trajetórias territoriais (passado-presente) em torno dos recursos hídricos e coconstruir, com atores de cada escala, novos modelos de governança local da água, que estejam integrados a uma lógica de resiliência hídrica e transição agroecológica.

O presente artigo é produto da metodologia multifacetada, que marcou a fase de avaliação das trajetórias de governança da água por parte do referido Projeto, contando com três dimensões principais e complementares. A primeira dimensão diz respeito a um levantamento bibliográfico, de cerca de cem documentos, entre os quais relatórios administrativos, documentos de avaliação de projetos, textos regulamentares, documentos de planejamento e artigos acadêmicos. A segunda consistiu em trinta entrevistas, realizadas entre os meses de abril a dezembro de 2021, envolvendo atores institucionais e representantes da sociedade civil e de

movimentos sociais. Essas entrevistas permitiram acessar diferentes perspectivas sobre as políticas e as estruturas institucionais atuais, jogando luz sobre aspectos específicos da atuação pública (sua implementação, fraquezas, dificuldades, possíveis inconsistências etc.) e guiando nossos olhares ao longo do estudo. A terceira foi a preparação, facilitação e análise posterior de uma série de visitas de campo, organizadas em novembro de 2021, na bacia hidrográfica do Banabuiú, prioritariamente nas áreas rurais dos municípios de Quixeramobim, Milhã e Piquet Carneiro, denominada Escola de Campo. Nesse contexto, um grupo temático focalizou a governança dos recursos hídricos e realizou visitas de campo e oficinas coletivas sobre vários tipos de reservatórios: pequenos açudes comunitários, grandes reservatórios monitorados e reservatórios públicos sem estruturas formais de gestão. Essas atividades possibilitaram o intercâmbio com moradores da

região e com membros de diversas estruturas, em particular a COGERH, as prefeituras de Quixeramobim, Milhã e Piquet Carneiro, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST e organizações da sociedade civil local, como o Instituto de Arte, Cultura, Lazer e Educação – IARTE. A Escola de Campo viabilizou, portanto, observações mais diretas acerca das escalas locais da governança.

Ainda que o eixo central do trabalho esteja baseado prioritariamente no levantamento bibliográfico, os demais elementos (discussões de grupo, entrevistas, visitas de campo e oficinas participativas) foram cruciais para validar (ou questionar) as principais hipóteses levantadas. Trata-se, assim, de um material que se propôs a compreender e a valorizar diferentes perspectivas, refletindo o interesse em se promover a participação dos diferentes grupos interessados, bem como a ativação e a mobilização de atores institucionais e sociais do estado relevantes para a governança da água. Cabe ressaltar que a análise empírica se fez em perspectiva histórica. Parte-se, assim, da consideração de que os sistemas de gestão e governança existentes são produto dos processos históricos que guiaram sua formação e seu sentido.

4. Uma governabilidade da água variável em função das escalas consideradas

No final da década de 1980, no contexto de redemocratização do país, o estado do Ceará procurou fortalecer a governabilidade da água por meio de mecanismos participativos, considerados adiantados em comparação a boa parte dos demais estados brasileiros. Como veremos, esse processo de governabilidade democrática teve resultados desiguais: um fortalecimento claro da governabi-

lidade na escala das bacias, mas enfraquecimento na escala local.

4.1. Um projeto de governabilidade democrática: a conjuntura reformadora de 1987-1993

Até meados da década de 1980, o estado do Ceará exercia uma autoridade secundária sobre a água, a qual era gerida principalmente pela burocracia federal do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS. A solução em armazenamento de água em açudes como uma resposta às secas fez do DNOCS o principal órgão federal executor e gerenciador dos recursos hídricos no estado. E por ser responsável também por obras estruturantes, como estradas, ferrovias, energia e outras matrizes hídricas, como poços e açudes por vezes construídos em terras privadas, inclusive, trouxe um modelo de gestão dos recursos hídricos que contribuiu para a continuidade do coronelismo. Em termos de açudagem, o DNOCS construiu os grandes reservatórios cearenses (Castanhão, Orós, Banabuiú, por exemplo), enquanto o governo do estado concentrou-se em obras que priorizaram a integração de alguns desses açudes. Hoje, 157 açudes são considerados estratégicos pelo estado, por regularem a água de forma plurianual e servirem a múltiplos usos de água.

A ascensão ao governo do estado por Tasso Jereissati (1987-1991) – e o subsequente estabelecimento de uma relação duradoura com o Banco Mundial para investimento em reformas estruturais (Taddei & Gamboggi, 2011) – constitui um ponto de inflexão, na medida em que a oligarquia rural, há muito entrincheirada no poder, perdeu as eleições estaduais para um grupo de jovens industrialistas.

O chamado “Governo das Mudanças” trazia como promessas o fim da “era dos coronéis” e a modernização da administração pública (Chacon, 2007). No tratamento dos recursos hídricos do estado, salientava-se, assim, a importância de soluções “integradas e negociadas”, ideia que viria a basear o arcabouço das políticas e das instituições voltadas para a gestão dos recursos hídricos no estado.

O processo colocado em marcha visava controlar melhor os recursos hídricos do interior do estado (então utilizados para consumo humano, dessedentação animal e irrigação de culturas forrageiras, principalmente) para garantir o abastecimento da região metropolitana de Fortaleza, em plena expansão urbanística. Esse ímpeto fortaleceu a chamada “solução hidráulica” por meio da inserção de novas e grandes infraestruturas hídricas no estado, como a construção do açude Castanhão (entre 1995 e 2002), localizado na bacia do Médio Jaguaribe (Gutiérrez, 2006). Consistente com o tom geral das mudanças anunciadas, Jereissati transferiu para engenheiros do Departamento de Engenharia Hidráulica da Universidade Federal do Ceará a maior parte do poder de decisão em relação à gestão da água, reservando para si próprio a tomada de decisões em relação a grandes investimentos estratégicos em infraestruturas no estado.

Acompanhando esse crescente controle estatal, nasce, como descrito por Taddei (2011, p. 109), “[...] uma compreensão da participação como um aspecto da modernização geral do estado”. Entre os anos de 1991 e 2007, houve uma sucessão de governadores no estado do Ceará, todos filiados ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), que se mostraram particularmente comprometidos com essa compreensão.

4.2. O fortalecimento da governabilidade das regiões hidrográficas

No Ceará, é a COGERH, mediante seus 14 escritórios regionais, que inicia os trabalhos de mobilização e de apoio à participação dos usuários de água na constituição e no subsequente funcionamento dos CBHs (Rocha *et al.*, 2011; Cortez *et al.*, 2017). No entanto, esses Comitês não contam, no Ceará, com estruturas próprias de apoio executivo, as chamadas agências de bacias: é a COGERH que atua como Secretariado Executivo. Também os CBHs têm poucos poderes deliberativos para uma série de questões, especialmente a definição dos sistemas tarifários e da cobrança, que são estabelecidos pela própria COGERH. Tal sistemática foi estruturada de modo a permitir a redistribuição de recursos financeiros *entre* bacias do estado, uma vez que – com exceção da região metropolitana – não se poderia esperar que nenhuma delas cobrisse as suas próprias despesas de funcionamento (Rocha *et al.*, 2011). A lógica financeira dominante é, portanto, a da mutualização entre bacias sob a égide do estado (COGERH), e não a autonomização financeira das mesmas.

A tomada de decisões para os CBHs é apresentada como racional, baseada em dados objetivos sobre a água disponível (provenientes do monitoramento do nível dos açudes e das previsões meteorológicas produzidas pela FUNCEME) e sobre os usos (viabilizados pelas outorgas registradas pela COGERH). O monitoramento diário do nível dos açudes é central para o processo de alocação da água e a informação é divulgada em um portal aberto na internet. Da mesma forma, as outorgas ativas estão listadas publicamente no site da COGERH. Segundo o entrevistado dessa instituição, tais infor-

mações servem não só para munir os CBHs com os elementos necessários para alocação negociada da água, como também para alimentar debates públicos de maneira geral.

Esse papel na gestão se soma a um papel central no armazenamento da água, sobre o qual nem os Comitês nem as Comissões Gestoras dos açudes detêm considerável prerrogativa. Isso porque a localização, concepção e construção das maiores obras estão, hoje mais do que nunca, sob a responsabilidade do estado. Atualmente, conforme relatado na fase de entrevistas com funcionário da Superintendência de Obras Hidráulicas – SOHIDRA (órgão executor da Política Estadual dos Recursos Hídricos), é a SRH que contrata os projetos de infraestrutura, e que, conjuntamente com a SOHIDRA, analisa-os. Após o parecer de ambas as estruturas, o projeto vai para o processo licitatório de construção e supervisão da obra. O acompanhamento é igualmente realizado por esses dois organismos do estado do Ceará. Quando as infraestruturas estão prontas, passam para a gerência da COGERH. A Figura 2 mostra as regiões hidrográficas do estado e seus respectivos Comitês.

Essa liderança estadual continuava se dando sob a retórica de enfatizar o progresso, o moderno, o científico e o democrático, e de se evitar que as reuniões das comissões e comitês seguissem tradições clientelistas (Tendler, 1998; Taddei, 2011). Nesse contexto, as práticas e conhecimentos tradicionais ainda estão colocadas como “impróprias” para a tomada de decisão política “mais séria”. Tratar-se-ia, assim, de um modelo de participação mitigado pelas implicações excludentes de um discurso essencialmente técnico modernizador (Taddei, 2011).

4.3. *Uma governabilidade local muito inacabada*

Em contraposição à gestão das bacias, na escala local, identifica-se uma proliferação de dinâmicas sociais que são menos conhecidas e reguladas pelo estado. Nas últimas décadas, a açudagem se multiplicou no Sertão Central do Ceará, como uma estratégia diante de secas mais prolongadas. Em entrevista concedida por agente da COGERH, eram estimados, em novembro de 2021, 105 mil barramentos em todo estado do Ceará (Burte *et al.*, 2020).

Existe uma percepção compartilhada entre a COGERH, FUNCEME e os CBHs de que essa multiplicidade de estruturas de armazenamento intercepta a água que deveria atingir os rios e/ou reservatórios estratégicos. Um entrevistado da Secretaria do Desenvolvimento Agrário (SDA) percebe a dificuldade, nos últimos anos, de se encontrar açudes em sua recarga hídrica máxima, por conta da multiplicidade de barramentos existentes. Ademais, segundo o entrevistado, tais barragens são, em sua maioria, construções desprovidas de um projeto adequado e, portanto, sujeitas a problemas de segurança e até mesmo de rompimentos que podem levar a um efeito cascata. A percepção veiculada é a de que tal situação se dá pela falta de capacidade de ramificação, por parte das organizações do estado que zelam pela gestão hídrica, de fiscalizar a construção dessas estruturas – frequentemente desprovidas de outorga. Observa-se uma tensão entre o papel social das referidas estruturas, de um lado, a segurança dos barramentos e sobretudo a segurança hídrica, de outro. Nesse sentido, foi relatado que o esforço atual das organizações do estado é justamente o de identificar e cadastrar essas estruturas.

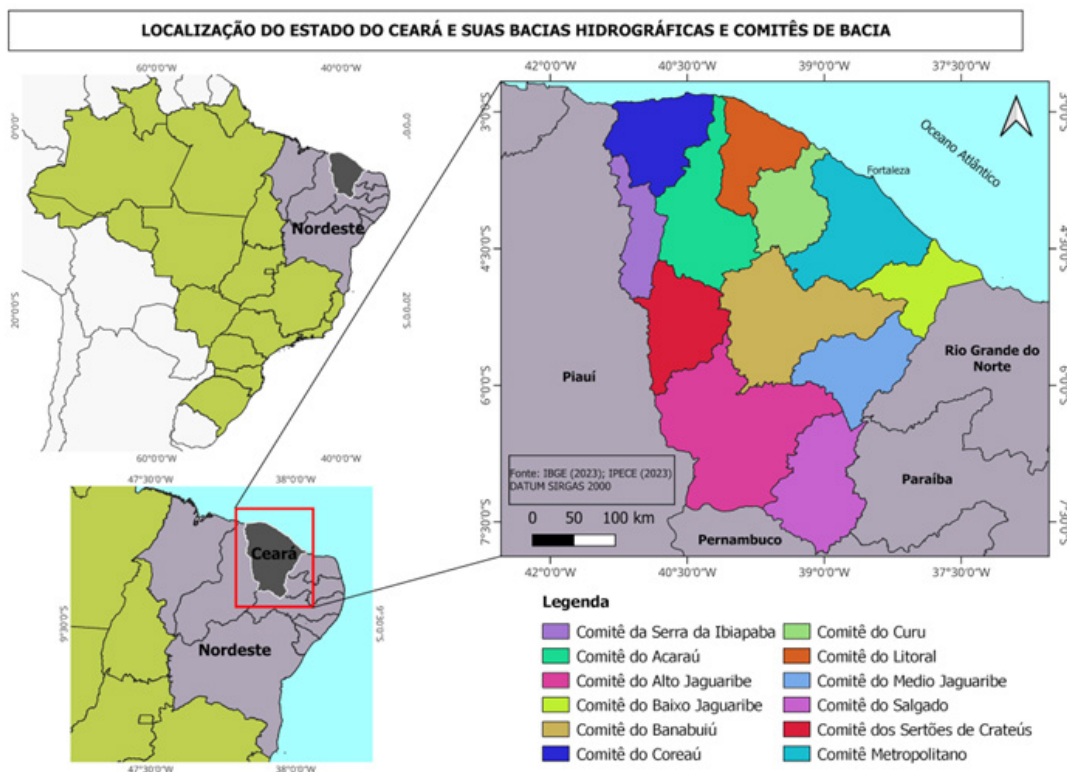


FIGURA 2 – Comitês de Bacias Hidrográficas do Ceará.

FONTE: Autores, autores, com base na COGERH, 2023.

A grande maioria desses pequenos açudes está em propriedades privadas, sem forma de gestão ou organização coletiva, mas alguns maiores são comunitários ou municipais, significando que a gestão é feita por associações comunitárias ou órgãos públicos, principalmente quando, dentre os múltiplos usos desses açudes, consta o abastecimento. Contudo as comunidades revelam diversidades (e lacunas) nos modelos de gestão, em parte relacionadas à variedade das infraestruturas a serem gerenciadas. Isso porque, a cada crise hídrica, uma intervenção pública, seja estadual, federal ou municipal, insere novas infraestruturas para armazenamento ou

acesso à água. É, portanto, comum encontrar em uma mesma comunidade açudes, poços profundos, dessalinizadores, cacimbas, cisternas e, mesmo com todas essas infraestruturas, no período de seca necessitam também do auxílio de carros pipas. Ademais, é importante notar que o funcionamento das comunidades está conectado à força do associativismo local, o que leva também a um grau muito elevado de heterogeneidade institucional. Muitas vezes as associações carecem de normas regulares que ultrapassem o período da escassez hídrica.

O estado do Ceará tem mostrado pouca capacidade de se aproximar dessa malha hídrica local,

dada a dificuldade em oferecer o suporte necessário à melhoria da gestão, como, por exemplo, o monitoramento dessas infraestruturas com repasse de informações a órgãos gestores. De forma simétrica, a falta de recursos oferecidos desencoraja as comunidades a se engajarem nos espaços de gestão das bacias, o que acentua a distância entre as diferentes escalas. Além disso, o apoio financeiro do governo federal pelas organizações e movimentos sociais foi cortado durante o governo Bolsonaro (2019-2022), com consequências visíveis sobre a capacidade dessas organizações locais em participar. Em contextos em que a participação não permite acessar benefícios materiais, grupos relativamente fracos (em termos de recursos humanos e financeiros) tendem a limitar sua participação, porque antecipam gastos de tempo e energia expressivos para ganhos relativamente modestos que ela lhes custará muito tempo e energia, enquanto não conseguirão obter muito deles (Pierson, 2015; Barone & Mayaux, 2019). Por exemplo, em visita de campo em novembro de 2021 ao assentamento Posto Agropecuário (região hidrográfica do Banabuiú), foi relatado que a participação de seus membros em reuniões de alocação era muito rara, pela percepção de que não servirá para aprimorar seu acesso à água diante do vizinho, apresentado como um grande produtor agropecuário e detentor de maior poder de influência e capital político e econômico.

A Figura 3 resume as principais etapas do projeto de governabilidade no Ceará e os seus resultados ambivalentes atuais.

Essa figura mostra as principais etapas, desde 1987, do projeto de construção da governabilidade, para o estado do Ceará, dos recursos hídricos em seu território. Ela mostra seus efeitos ambivalentes hoje, dependendo da escala considerada. Passamos agora a uma explicação desses efeitos.

5. A monopolização da atenção pela governança das bacias

Como aponta a literatura sobre a formação da agenda governamental, a atenção dos *policy-makers* é um recurso escasso (Kingdon, 2003; Baumgartner & Jones, 2015). A sua alocação, portanto, determina o conteúdo e a hierarquização da agenda, bem como a fronteira entre os problemas que serão tratados pelas autoridades governamentais, e aqueles que não o serão. Assim, a definição da agenda é o processo pelo qual uma organização passa a prestar atenção em algumas questões em vez de outras (Jones & Baumgartner, 2005). Embora esse processo de alocação de atenção tenha sido amplamente analisado, ele raramente tem sido considerado como um efeito do próprio sistema de governança. Esse é precisamente o tipo de processo que estamos destacando aqui.

5.1. A relação Comitês-estado, objeto central de preocupações e controvérsias

As três últimas décadas foram marcadas por tensões recorrentes entre o estado do Ceará e os CBHs no que diz respeito à liderança sobre o planejamento, desenvolvimento e alocação dos recursos hídricos. Em geral, altos funcionários do estado consideram que este deveria manter um forte controle sobre as decisões de gestão, enquanto os membros dos CBHs tendem a lamentar que o estado permaneça demasiado centralista, contrariamente ao estabelecido pela Política Nacional de Recursos Hídricos, Lei nº 9.433 de 1997.

Essas controvérsias não são exclusivas do Ceará, e podem ser observadas em todo o país. De fato, a introdução de um novo espaço de tomada de

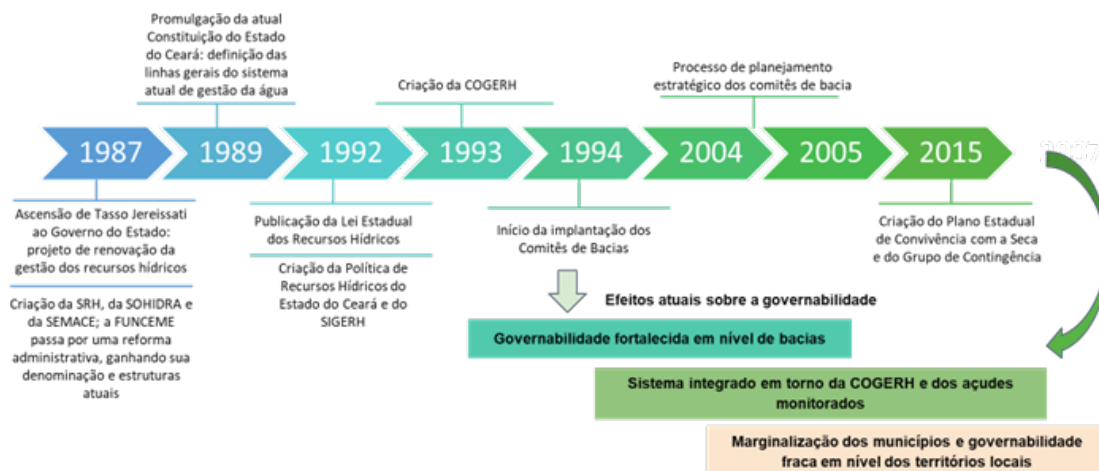


FIGURA 3 – Principais etapas do projeto de governabilidade da água no Ceará e seus resultados.

FONTE: Elaborada pelos autores, 2023.

decisão, como os CBHs, leva a uma reconfiguração dos poderes e da legitimidade. Não é, portanto, surpreendente que as modalidades desta reconfiguração, e as relações de poder que se expressam nela, tenham focalizado a atenção dos atores. Em todo o país, dois elementos de frustração se expressam frequentemente por parte dos Comitês: a concentração de certas informações relevantes por parte do estado; e o fato de as decisões dos Comitês não serem vinculantes e, assim, estarem sujeitas ao desrespeito por parte do estado (Trindade & Scheibe, 2019). Muitos Comitês expressam o temor de que isso possa contribuir para um esvaziamento de sua legitimidade, o que faria com que os usuários continuassem a buscar decisões diretamente dos governos (Trindade & Scheibe, 2019). No caso específico de Ceará, quatro questões, em particular, concentraram a atenção e estruturaram os debates: o poder de decisão sobre as transferências de água entre bacias; o poder de decisão sobre os grandes projetos de infraestrutura hidráulica; o poder de decisão sobre as transferências dos recursos hídricos

entre bacias; o papel da COGERH no funcionamento dos Comitês, bem como da questão das outorgas.

Com relação ao primeiro tema, a política de água do Ceará tem sido atormentada por um grande paradoxo: no momento em que a gestão de bacias estava sendo estabelecida, a questão das transposições de água entre bacias foi colocada fortemente na agenda pelos órgãos do Estado. Um ponto de viragem foi o quase-colapso hídrico da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) em 1993, evitado com a construção do Canal do Trabalhador.

As transferências cristalizaram uma forte tensão entre o estado e os Comitês. Além do governador e seu gabinete, o ator central nessa questão pelo lado do estado tem sido o Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CONERH). No seu âmbito, o poder de decisão pende fortemente para as estruturas do Estado, que tem representantes de 13 instituições (incluindo o SRH como seu Secretário Executivo) de um total de 24. Os CBH passaram a ter uma representação no CONERH a partir de 2010, mas dispondo de apenas um único assento, ao passo

que representam regiões hidrográficas diferentes, com problemáticas frequentemente distintas. Além de numerosas prerrogativas, o CONERH arbitra, em última instância administrativa, os conflitos de uso existentes entre as bacias. Foi ele, portanto, sob a autoridade final do governador, que tomou as principais decisões com relação às propostas de construção de canais e de adutoras para realocar a água de regiões com maior distribuição para as de menor disponibilidade hídrica (Vianna; Amaral Filho; Lócio, 2006).

As tensões resultantes foram particularmente agudas no que diz respeito à construção do açude Castanhão, iniciada em 1999, que alterou a dinâmica do vale do Jaguaribe para suprir o abastecimento da região metropolitana de Fortaleza. A demanda por água na RMF e no Complexo Industrial e Portuário do Pecém (CIPP) motivou a construção do Canal da Integração (também conhecido como Eixão das Águas) em 2004. O canal conecta o Castanhão com o açude Curral Velho, localizado no município de Morada Nova, obra executada por meio de convênio com a ANA (Ceará, 2018). Durante a seca sem precedentes que atingiu a região entre 2012 e 2018, a indisponibilidade de recursos hídricos agravou os conflitos em torno do açude Castanhão, com a prioridade na transferência de água para a RMF em detrimento do suprimento de recursos hídricos para a manutenção dos perímetros públicos irrigados. Em 2015, o Comitê do Médio Jaguaribe votou pela não transferência de água para a região metropolitana de Fortaleza, mas essa decisão foi posteriormente anulada pelo CONERH. Conforme Cortez, Lima e Sakamoto (2017), nas reuniões de alocação de água, os confrontos verbais e as discussões acaloradas intensificaram-se principalmente por parte daqueles que julgavam ter prejuízos econômicos decorrentes da prioridade de abastecimento da capital. É pro-

vável que essas tensões continuem no futuro, uma vez que as transposições seguem fazendo parte das prioridades governamentais, como o relatório do Governo do Estado, “Ceará 2050”, o reitera (Ceará, 2018).

Em segundo lugar, nesse cenário, a atuação do estado prossegue também em projetos que tendem a influenciar os usos a nível dos grandes reservatórios, o que também pode gerar tensões entre o estado e os Comitês. Um bom exemplo dessa dinâmica é o projeto Malha d’Água, que procura priorizar o consumo humano ao implantar Estações de Tratamento de Água (ETA) nos reservatórios com maior garantia hídrica para posterior adução aos núcleos urbanos. O projeto foi definido com grande precisão pelo estado, incluindo a escolha dos locais para a implantação das ETA e a rota das adutoras. Só então foi apresentado aos Comitês. Pode-se ver que a posição dos CBH no sistema é tudo menos garantida, o que explica por que sua consolidação e fortalecimento institucional é foco de tanto debate.

Em terceiro lugar, o instrumento da cobrança pelo uso da água é a principal fonte de financiamento para apenas três dos doze Comitês, dado que o restante declara o repasse financeiro do governo estadual como a principal fonte de seu orçamento. Deve-se notar, no entanto, que a percepção dos membros dos Comitês em relação à COGERH é ambivalente: enquanto eles exigem um papel maior na definição do valor da cobrança, e sua retomada por sua bacia de origem, eles também apreciam a contribuição da COGERH para a animação dos Comitês e a alocação negociada.

Finalmente, como quarta questão, encontra-se a articulação, dentro das bacias, do planejamento com os direitos da água que também está em debate. Os Comitês planejam os usos, mas não emitem as autorizações que corresponderiam a eles (Cortez *et*

al., 2017). De acordo com a estrutura legal em vigor, os planos da bacia devem respeitar as outorgas concedidas pela SRH (com critérios estabelecidos pelo CONERH), mas sem um mecanismo formal para ligar esses dois procedimentos. Esse ponto é problemático porque, além do consumo teórico contido nas outorgas, há falta de informação atualizada sobre o consumo efetivo por tipo de cultura e microbacia. Em entrevista em dezembro de 2021, um representante da SDA sublinhou a pouca integração entre as atividades dos Comitês e a entrega de outorga de uso de água para os produtores.

Os debates sobre a relação entre os Comitês e o estado, que têm agitado a política da água do Ceará por três décadas, têm atraído muita atenção. Embora seja um fenômeno perfeitamente compreensível, ele teve o efeito não intencional de saturar a atenção dos atores e manter a questão da governabilidade local fora da agenda.

5.2. A falta de atenção à governabilidade local

A questão da governabilidade local encontra-se pouco visível nos vários documentos de política estadual. Por exemplo, a Lei Estadual nº 14.844, de 28 de dezembro de 2010, que dispõe sobre a Política Estadual de Recursos hídricos, detalha as prerrogativas do CONERH, da COGERH e dos Comitês, mas nada diz sobre as associações e comunidades ativas na gestão de pequenos açudes, que ficam, portanto, excluídas do sistema integrado de gestão de recursos hídricos (SIGERH, veja art. 40). A subseção II da Seção IV, que estabelece as diversas prerrogativas da COGERH, não aborda a questão da coordenação entre a escala dos grandes açudes estratégicos e a escala dos açudes não monitorados.

Da mesma forma, o Plano Estratégico dos Recursos Hídricos do Ceará, que foi elaborado após um processo de pactuação (chamado “Pacto das Águas”), notavelmente minucioso e inclusivo, não incluiu, no entanto, a questão da implementação em sua lista de desafios. Embora enfatize a necessidade de fortalecer “[...] os canais de participação social em termos de capacitação, de aperfeiçoamento da representação e representatividade” (Ceará, 2009, p. 25), não menciona o desafio de estabelecer um controle efetivo sobre os 105 mil espelhos d’água não monitorados. Além disso, ao discutir os limites da rede de monitoramento das águas desenvolvida pela COGERH, menciona principalmente a falta de dados consolidados sobre a qualidade da água, mas não o fato de essa rede cobrir apenas uma pequena minoria dos rios do estado.

Mais recentemente, essa invisibilização encontra-se refletida no documento prospectivo “CEARÁ 2050: Estudo Setorial Especial sobre Recursos Hídricos” publicado em 2018. O relatório, rico em conteúdo, não menciona a proliferação de reservatórios de menor porte (mais de 28 mil) dentro dos principais desafios e fragilidades do sistema (Ceará, 2018). Esses açudes são discutidos de forma separada aos açudes estratégicos, como se não houvesse interdependência entre ambos. A única menção de uma relação entre o sistema monitorado e os sistemas não monitorados expressa uma visão muito otimista de complementaridade: “Pequenos reservatórios podem reduzir a variabilidade sazonal e reservatórios grandes podem reduzir a severidade média dos eventos de extremos de secas ou cheia” (p. 18). Essa visão não dimensiona os desafios que os segundos colocam ao primeiro. Tampouco menciona a necessidade de mitigar as disparidades em termos materiais e de informação para tornar os

espaços de participação mais acessíveis às capacidades dos atores.

Por último, a falta de atenção à governabilidade local também é evidente na pouca atenção dada, dentro dos planos de bacia elaborados pelos Comitês, às políticas de desenvolvimento agrário, que justamente são as que mostram a maior capilaridade territorial. De fato, o sistema de Desenvolvimento Agrário do Estado é o que produz políticas voltadas para um público que não tem se beneficiado de grandes estruturas, como os grandes reservatórios ou os vales perenizados. Trata-se assim, justamente, da população que depende de pequenos reservatórios e das perfurações indiscriminadas de poços. Segundo agente da SDA entrevistado, quando se pensa na gestão dos recursos hídricos do estado, é imprescindível pensar na Política de Cisternas, na medida em que pode impactar as retiradas nos reservatórios, bem como a retenção de pessoas no campo de forma mais geral. Segundo ele, a abordagem que se tem hoje pelo sistema de recursos hídricos não a compreende como elemento integrante desse último.

6. Um projeto de governabilidade sem os municípios?

Apesar de algumas intenções declaradas, os municípios ficaram em uma posição marginalizada no sistema estadual de gestão dos recursos hídricos. Isso representa um problema para a governabilidade porque os municípios constituem o *locus* do exercício do poder democrático por excelência e, ao mesmo tempo, detêm competências importantes no tocante aos recursos hídricos.

6.1. Um protagonismo fraco com consequências prejudiciais para a governabilidade local

Os municípios integram políticas de saneamento básico, de águas da chuva, de uso, de ocupação e conservação do solo e do meio ambiente (Aith & Rothbarth, 2015). Observa-se, no entanto, que os 150 municípios cearenses (81,5% dos seus 184 municípios) que estão na região semiárida desempenham atualmente um papel relativamente menor na governança dos recursos hídricos.

A proporção de assentos conferida por lei aos municípios no âmbito dos CBHs é equiparável àquela concedida ao estado e ao governo federal. Tem-se assim uma distribuição de 30% de assentos para os usuários de água; 30% para a Sociedade Civil; 20% para o Poder Público Municipal; e 20% para os Poderes Públicos Estadual e Federal (SRH, 2022). Porém, compreendendo-se que os numerosos municípios, em função de suas particularidades geográficas, econômicas e demográficas, devem ter posicionamentos intrinsecamente diversos nas discussões sobre recursos hídricos, os quais encontram limitações na sua capacidade de exprimir a diversidade de suas preferências diante de tal sistema (em um país como a França, por exemplo, a proporção é mais parecida com 40%). A título de ilustração, tem-se na Tabela 1 a relação de assentos destinados aos municípios em cada um dos doze CBHs do estado, bem como do número de municípios integrantes das respectivas bacias hidrográficas.

Talvez o efeito desse papel mitigado esteja no fato de que técnicos bastante experientes na área venham se distanciando de cargos nos municípios, priorizando um envolvimento nos Comitês e nas Comissões (Taddei, 2011).

Da mesma forma, o Capítulo IX da Lei Estadual nº 14.844 de 2010 sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos, intitulado “Da participação dos municípios”, possui dois artigos. O primeiro (art. 54) prevê que o estado deve assinar “convênios de cooperação a de assistência técnica e econômico-financeira” com os municípios, mas sem especificar os procedimentos para estabelecer tais acordos, os quais não foram implementados até o momento. O segundo artigo (art. 55) diz simplesmente que o estado deve “articular-se com a União, com outros Estados e com os Municípios”, com vistas à gestão dos recursos hídricos.

Essa constatação de um papel periférico está presente entre agentes do próprio estado. Um entrevistado da SDA caracteriza a relação entre governo do estado e municípios como algo hierarquizado,

assemelhando-se a uma lógica de tutor e tutelado, em que aquele seria uma fonte de recursos a este. Nota-se que as demandas que chegam à Secretaria, por parte dos municípios, dizem respeito em grande medida a recursos, como equipamentos, por exemplo, sem vislumbrar uma colaboração e uma articulação mais sistemática entre essas esferas de governo.

Deve-se notar que essa situação não é exclusiva do Ceará. Mais de 15 anos após a determinação, em escala nacional (Lei nº 9.433 de 8 de janeiro de 1997), de que a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada, tal objetivo ainda não foi atingido em boa parte do país. Em sua revisão de literatura acerca das principais limitações ao bom funcionamento dos Comitês de Bacia no Brasil, Trindade & Scheibe (2019) identificam que são recorrentes os

TABELA 1 – Comitês de Bacias Hidrográficas no Ceará e representatividades dos municípios.

Nº	CBH	Ano de Criação	Total de assentos no CBH	Total de municípios a compor a bacia	Número de assentos para os Municípios (20%)
1	Curu	1997	50	15	10
2	Baixo Jaguaribe	1999	50	09	10
3	Médio Jaguaribe	1999	40	13	8
4	Alto Jaguaribe	2002	50	24	10
5	Banabuiú	2002	48	15	9
6	Salgado	2002	50	23	10
7	Metropolitana	2003	60	31	12
8	Acaraú	2004	40	28	8
9	Litoral	2006	40	13	8
10	Coreaú	2006	30	24	6
11	Serra da Ibiapaba	2013	30	10	6
12	Sertões de Crateús	2013	30	9	6

FONTE: COGERH, 2023.

apontamentos acerca de uma baixa participação da esfera municipal de governo, o que comprometeria a articulação institucional necessária para o poder de decisão dessas estruturas.

6.2. O município como ator indispensável da gestão local da água

Há que se recordar de que os municípios constituem o quadro democrático local por excelência, devendo ser vistos como um mecanismo de concretização da democracia, dada a proximidade da população com o poder. Assim, a escala municipal é relativamente mais acessível ao controle e às exigências sociais (Holanda, 2016). Essa esfera de governo também detém competências regulatórias, fiscais e de monitoramento da gestão ambiental local, sendo assim capazes de conceder ou limitar o direito a certos usos, conforme seus interesses. De modo que uma baixa participação por parte dos governos municipais tende a prejudicar consideravelmente a gestão integrada dos recursos hídricos (Trindade & Scheibe, 2019). A participação das administrações municipais é, portanto, um aspecto central a ser trabalhado.

Um entrevistado da SDA defende a necessidade de avanço do papel dos municípios em relação à água, porque tal desenvolvimento local integrado deve necessariamente passar, também, pela gestão municipal. Segundo ele, não é concebível que municípios detenham uma multiplicidade de açudes em seus territórios sem que nenhum seja monitorado pelo estado (via COGERH). Nesse sentido, há que se discutir qual o papel e qual o poder e a estrutura de gestão municipal desses reservatórios. Atualmente, a lógica de trabalho, segundo sua perspectiva,

permanece muito vertical, em que o estado define a agenda da gestão, sendo que a problemática exige uma atuação mais articulada com os municípios.

Entretanto tal situação não permaneceu inquestionada. Alguns passos formais foram e vêm sendo tomados para se dar maior protagonismo aos municípios, mas com pouca aplicação ou ainda muito incipientes. Nesse sentido, cabe citar para além de uma atuação estritamente estadual, os Planos Municipais de Preparação e Convivência com as Secas, experiência piloto iniciada em 2015, no âmbito do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural – CEDR, com o objetivo de contribuir para a redução da vulnerabilidade dos agricultores familiares diante dos eventos de secas (seja em anos “bons”, seja em anos “ruins”). Consiste em uma abordagem de construção coletiva, engajando o conjunto dos agentes municipais relevantes em uma base social compartilhada, e, portanto, gerando um protagonismo das municipalidades e de seus atores locais. Abarca ações proativas e preventivas, visando o respeito e o fortalecimento das vocações locais (SRH, 2022).

Por outro lado, no tocante à gestão dos serviços de água e esgoto do Ceará, os quais figuram entre as competências municipais, há que se salientar a criação, em julho de 2021, das microrregiões de água e esgoto. Segundo entrevista com representante da Secretaria das Cidades, isso adiciona mais um ator na gestão de serviços de água e esgoto do Ceará: além do governo do estado, gestor de água bruta; da Companhia de Água e Esgoto do Ceará (CAGECE), operadora dos serviços de água e esgoto; e dos municípios, até então titulares desses serviços; tem-se a partir de agora as autarquias microrregionais, que passaram a ser, de modo compartilhado, as gestoras das titularidades dos serviços de água e esgoto.

Trata-se de uma instância que não é estadual nem municipal, mas sim uma autarquia interfederativa, que não tem estrutura administrativa ou orçamento próprio. Ela operará, portanto, a partir de uma estrutura derivada dos entes que a compõem e é governada por um colegiado. Segundo o entrevistado, isso coloca em questionamento a titularidade, por parte dos municípios, dos referidos serviços em seus territórios. No entanto, o entrevistado salienta que tal inovação tende a favorecer a cooperação interescolar nessa gestão já que, a partir de agora, as decisões relativas a tais serviços devem ser deliberadas nos respectivos colegiados. Observa-se, assim, que o sistema de águas no estado segue em constante evolução, sem que, no entanto, possamos, desde já, apontar seus efeitos sobre a atuação municipal na matéria.

7. Conclusão: repensar a governança local para melhorar a governabilidade

Após quatro décadas de reformas no setor de recursos hídricos, é inegável que o sistema de governança da água no Ceará fortaleceu a governabilidade das bacias. Nessa escala, o estado conhece seus recursos hídricos – sua variabilidade e seus usos – melhor do que antes, e está em capacidade de mobilizar os atores da sociedade civil para planejar seus usos. Embora os Comitês tenham introduzido a participação como um elemento chave da gestão da água, tornaram-se também um instrumento eficaz para consolidar o poder de coordenação do estado, especialmente pela posição central da COGERH e do poder da arbitragem do CONERH.

Paralelamente, porém, o sistema de governança tem prejudicado a governabilidade local, no

âmbito dos municípios e das comunidades rurais. Isso porque concentrou a atenção dos atores na (difícil) implementação da governança por bacia, e manteve os municípios em um papel subordinado, como produto de uma estratégia modernizadora para lutar contra a “velha política” local. Esse des-caso com a governabilidade local está agora pondo em risco a operação do “grande sistema” hídrico: aumento do número de açudes não monitorados, controle muito fraco sobre os usos da água, falta de coerência territorial das políticas relacionadas com água (saneamento, agricultura, uso do solo etc.).

Esses dois efeitos produzem *feedbacks* negativos: levam hoje a questionar os limites do sistema de governança, e justificam a sua reforma e evolução. Essa observação tem consequências teóricas: convida à inclusão de dois novos mecanismos (a monopolização da atenção e a marginalização de um ator influente) na lista dos potenciais efeitos *feedback* negativos da governança (Weaver, 2010; Béland & Schlager, 2019). Mas leva também a recomendações mais práticas.

Depois da fase não municipal da solução hidráulica, há necessidade, nessa nova sequência histórica que se abre, de se apoiar nos municípios para evitar que a água se torne (cada vez mais) ingovernável, em razão de uma governança que permanece muito centralizada. A governabilidade depende não só das capacidades próprias do sistema de governança (ou seja, os vários recursos que ele consegue mobilizar), mas também da aceitação do público alvo a ser governado (Kooiman, 2008). É preciso, portanto, construir sistemas de governança local inclusivos, que integrem o estado, os municípios e os usuários, e que gerem legitimidade.

Evidentemente, tal questionamento traz à tona considerações acerca da capacidade das instituições

de tomarem parte na governança dos pequenos açudes. Isso exige uma ruptura com a abordagem dicotômica do “estado investidor” que há muito prevalece nas intervenções estatais. Esse tipo de estado investe muito na concepção e construção de instalações, mas tem pouca preocupação com a (co) gestão subsequente dessas instalações. Quaisquer que sejam as formas exatas dessa futura cogestão, que poderiam ser de diversos tipos, as organizações sociais devem ter os recursos e capacidades adequadas para participar efetivamente das deliberações e decisões. Os municípios, diante dessa necessidade, ganham destaque pela sua parceria, já iniciada, com as comunidades rurais, por meio dos diversos programas de abastecimento rural, ao longo dos anos e que permeiam, de forma pulverizada, o semiárido nordestino.

Agradecimentos

Agradecemos ao projeto Sertões – Sustentabilidade e Resiliência hídrica e Territorial nos Sertões do Nordeste – e seus financiadores, a Fundação Cearense de Meteorologia e Recursos Hídricos (FUNCEME), bem como a Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD). O projeto tornou possível esta colaboração por meio da organização das atividades do grupo de trabalho sobre a governança dos recursos hídricos no estado do Ceará (grupo nº3), do financiamento das pesquisas de campo, assim como da escola coletiva de campo. Agradecemos também o Centro Francês de Cooperação Internacional em Pesquisa Agrônômica para o Desenvolvimento (CIRAD) que contribuiu para a bolsa de estudo de um dos autores.

Referências

- Adam, C.; Hurka, S.; Knill, C.; Steinebach, Y. *Policy accumulation and the democratic responsiveness trap* (Cambridge Studies in Comparative Public Policy). Cambridge: Cambridge University Press, 2019. doi:10.1017/9781108646888
- Aith, F. M. A.; Rothbarth, R. O estatuto jurídico das águas no Brasil. *Estudos Avançados*, 29(84), 163-177, 2015. doi:10.1590/S0103-40142015000200011
- Barone, S.; Mayaux, P. L. *Les politiques de l'eau*. Issy-les-Moulineaux Cedex: LGDJ, 2019. ISBN 978-2-275-06003-3
- Baumgartner, F. R.; Jones, B. D. *The politics of information: problem definition and the course of public policy in America*. Chicago: University of Chicago Press, 2015.
- Béland, D.; Schlager, E. Varieties of policy feedback research: looking backward, moving forward. *Policy Stud J*, 47, 184-205, 2019. doi:10.1111/psj.12340
- Brasil. *Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997*. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Brasília: DOU de 09/01/1997.
- Burte, J. D. P.; Martins, E. S.; Augusseau, X.; Garjulli, R. *Projeto Premissa*. resiliência e desenvolvimento sustentável rural na região Banabuiú/Médio Jaguaribe. Diagnóstico Territorial e dos Sistemas de Governança e de Informação. Fortaleza: FUNCEME-CIRAD, 2020.
- Busemeyer, M.; Abrassart, A.; Nezi, R. Beyond positive and negative: new perspectives on feedback effects in public opinion on the Welfare State. *British Journal of Political Science*, 51(1), 137-162, 2021. doi:10.1017/S0007123418000534
- Cárdenas, M. State capacity in Latin America. *Economía*, 10(2), 1-45, 2010. <http://www.jstor.org/stable/25800045>
- Ceará. *Lei nº 11.996 de 24 de julho de 1992*. Dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos, institui o Sistema

Integrado de Gestão de Recursos Hídricos - SIGERH e dá outras providências. Fortaleza: DOE de 29/07/1992.

Ceará. Assembleia Legislativa. *Plano estratégico dos recursos hídricos do Ceará*/ Conselho de Altos Estudos e Assuntos Estratégicos, Assembleia Legislativa do estado do Ceará; Eudoro Walter de Santana (Coordenador) - Fortaleza: INESP, 2009. Disponível em: <<https://portal.cogerh.com.br/wp-content/uploads/2018/09/Plano-Estrat%C3%A9gico-dos-Recursos-H%C3%ADricos-do-Cear%C3%A1.pdf>>. Acesso em: Jan. 2023.

Ceará. *Lei nº 14.844 de 28 de dezembro de 2010*. Dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos, institui o Sistema Integrado de Gestão de Recursos Hídricos - SIGERH, e dá outras providências. Fortaleza: DOE de 30/12/2010.

Ceará. Ceará 2050. *Estudo Setorial Especial Recursos Hídricos*; Francisco de Assis Souza Filho - Fortaleza: 2018. Disponível em: <<https://www.ceara2050.ce.gov.br/api/wp-content/uploads/2018/10/ceara-2050-estudo-setorial-especial-recursos-hidricos.pdf>>. Acesso em: Fev. 2023.

COGERH – Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos. *Comitês de Bacias Hidrográficas*. 2023. Disponível em: <<https://portal.cogerh.com.br/banabuiu-2/>>. Acesso em: Abr. 2023.

Chacon, S. S. *O sertanejo e o caminho das águas: políticas públicas, modernidade e sustentabilidade no semiárido*. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2007. (Série BNB teses e dissertações, n. 08).

Cortez, H. S.; Lima, G. P.; Sakamoto, M. S. A seca 2010-2016 e as medidas do estado do Ceará para mitigar seus efeitos. *Parcerias Estratégicas*, 22(44), 83-118, 2017. Disponível em: https://seer.cgee.org.br/parcerias_estrategicas/article/view/858

Frota, P. V.; Da Silva, U. P.; Sales, C. J.; Souza Filho, F. A. Comissões gestoras de sistemas hídricos no estado do Ceará. In: *Anais do XX Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos*, Bento Gonçalves, 17-22 de novembro de 2013.

Gutiérrez, R. Participatory water policy in Ceará, Brazil: approaches and political viability. In: *XI Congreso Internacional Del CLAD/Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*. Ciudad de Guatemala, 7 y 10 de noviembre de 2006.

Hacker, J. S.; Pierson, P. Policy feedback in an age of polarization. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 685(1), 8-28, 2019. doi:10.1177/0002716219871222

Holanda, A. C. P. A importância do município na estrutura federalista brasileira para a concretização de uma democracia participativa. *Revista Controle – Doutrina e Artigos*, 14(2), 357-390, 2016. Disponível em: <https://dialnet.unirio-ja.es/servlet/articulo?codigo=6167793>

Huntington, S. P. *Political Order in Changing Societies*. New Haven/London, Yale University Press: 1968.

_____. Chapter III - The United States. In: Crozier, M.; Huntington, S. P.; Watanuki, J. *The crisis of democracy, report on the governability of democracies to the trilateral commission*. New York: New York University Press, 1975. p. 59-128

Jacobs, A. M.; Weaver, R. K. Self-Undermining feedback. *Governance*, 28, 441-457, 2015. doi:10.1111/gove.12101

Jones, B. D.; Baumgartner, F. R. *The politics of attention: how government prioritizes problems*. [s.l.] University of Chicago Press, 2005.

Kingdon, J. W. *Agendas, alternatives, and public policies*. New York: Harper Collins, 3. ed., 2003.

Kooiman, J. Exploring the concept of governability. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 10, 171-190, 2008. doi:10.1080/13876980802028107

Kooiman, J.; Bavinck, M.; Chuenpagdee, R., Mahon, R.; Pullin, R. Interactive governance and governability: an introduction. *Journal of Transdisciplinary Environmental Studies*, 7(1), 1-11, 2008. Disponível em: https://journal-tes.ruc.dk/wp-content/uploads/2021/05/no_1_Intro-1.pdf

Lepont, U. Public spending and austerity: The two faces of the French Investor State, *Competition & Change*, 1-27, 2023, OnlineFirst. doi:10.1177/10245294231213683

Lemos, M. C; Oliveira, J. L. F. Water reform across the state/society divide: The case of Ceará, Brazil, *International Journal of Water Resources Development*, 21(1), 133-147, 2005. doi:10.1080/0790062042000316857

Mayntz, R. Governing failures and the problem of gover-

- nability: Some comments on a theoretical paradigm. In: Kooiman, J. (Ed.), *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: Sage, 1993. p. 9-20.
- Medeiros, E. L., Oliveira, C. T., Henry-Silva, G. G. Avaliação da sustentabilidade ambiental, social e econômica de uma bacia hidrográfica do semiárido brasileiro, *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, 61, 1-17, 2023. doi: 10.5380/dma.v61i0.78914
- Mettler, S.; Sorelle, M. Policy feedback theory. In: Weible, C. M.; Sabatier, P. A. *Theories of the policy process*. New York: Routledge, 2018, p. 103-134.
- Pereira Júnior, A. A. Legitimidade e governabilidade na regulação do sistema financeiro. *Revista Direito GV*, 4(2), 517-538, 2008. doi:10.1590/S1808-24322008000200008
- Pierson, P. When effect becomes cause: policy feedback and political change. *World Politics*, 45(4), 283-310, 1993. doi:10.2307/2950710.
- Pierson, P. *Politics in Time: History, institutions, and social analysis*, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2004.
- Pierson, P. Power and path dependence. In: J. Mahoney & K. Thelen (Eds.), *Advances in comparative-historical analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p. 123-146. doi:10.1017/CBO9781316273104.006
- Rocha, C. M. S.; Gomes, D. D. M.; Rocha, L. P. F. O.; Cavalcante, I. N. Considerações sobre a Legislação dos Recursos Hídricos do Ceará. In: Medeiros, C. N.; Gomes, D. D. S. M.; Albuquerque, E. L. S.; Cruz, M. L. B. *Os recursos hídricos do Ceará: integração, gestão e potencialidades*. Fortaleza: IPECE, 2011. Seção II – gestão dos recursos hídricos. p.136-163. Disponível em: <https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2015/02/Recursos_Hidricos_do_Ceara.pdf>. Acesso em: Abr. 2023.
- Schmid, N.; Sewerin, S.; Schmidt, T. S. Explaining advocacy coalition change with policy feedback. *Policy Stud J*, 48, 1109-1134, 2020. doi:10.1111/psj.12365
- Skocpol, T. State formation and social policy in the United States. *American Behavioral Scientist*, 35(4-5), 559-584, 1992. doi:10.1177/000276429203500412
- SOHIDRA – Superintendência de Obras Hidráulicas. *Institucional. Sobre*. s.d. Disponível em: <<https://www.sohidra.ce.gov.br/institucional/>>. Acesso em: Abr. 2023.
- Song, A. M.; Johnsen, J. P.; Morrison, T. H. Reconstructing governability: how fisheries are made governable. *Fish and Fisheries*, 19, 377-389, 2018. doi: 10.1111/faf.12262
- SRH – Secretaria dos Recursos Hídricos. *Apresentação*. 2022. Disponível em: <<https://www.srh.ce.gov.br/apresentacao/>>. Acesso em: Abr. 2023.
- Taddei, R. Watered-down democratization: modernization versus social participation in water management in Northeast Brazil. *Agric Hum Values*, 28, 109-121, 2011. doi:10.1007/s10460-010-9259-9
- Taddei, R.; Gamboggi, A. L. Etnografia, meio ambiente e comunicação ambiental. *Revista Caderno Pedagógico*, 8(2), 2011. Disponível em: <https://ojs.studiespublicacoes.com.br/ojs/index.php/cadped/article/view/1174/1041>
- Tendler, J. *Good government in the tropics*. Johns Hopkins University Press, 1998.
- Trindade, L. D. L.; Scheibe, L. F. Water management: constraints to and contributions of Brazilian watershed management committees. *Ambiente & Sociedade*, 22, 1-20, 2019. doi:10.1590/1809-4422asoc20160267r2vu2019L2AO
- Vianna, P. J. R.; Amaral Filho, J.; Lócio, A. B. *Os recursos hídricos do Ceará: integração, gestão e potencialidades*. Texto para discussão nº 22. Governo do estado do Ceará – Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará-IPECE, 2006. Disponível em: <https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2014/02/TD_22.pdf>. Acesso em: Jan. 2023.
- Weaver, K. Paths and forks or chutes and ladders? negative feedbacks and policy regime change. *Journal of Public Policy*, 30(2), 137-162, 2010. doi:10.1017/S0143814X10000061.