

OS USOS DA LEI E A VIDA SOCIAL DA LEGISLAÇÃO HÍDRICA: NOTAS E REFLEXÕES SOBRE O CASO DO CEARÁ¹

Renzo Taddei²

RESUMO

Iniciativas de desenvolvimento econômico em áreas rurais acarretam transformações nas práticas e formas locais de relacionamento com o meio ambiente, além de provocar alterações nos meios através dos quais populações locais passam a relacionar-se com o Estado. Este texto busca analisar a forma como a legislação vem sendo utilizada dentro da construção de sistemas integrados de gestão de águas, tomado como caso de análise o estado do Ceará. Buscamos compreender a razão das dificuldades na implementação de leis voltadas à gestão dos recursos hídricos no estado, questionando a forma como os processos de criação de leis inserem-se em processos político-econômicos desenvolvimentistas, em que o marco conceitual adotado pelo governo, fortemente marcado por um viés tecnocrático, desconsidera o caráter político das resistências locais aos princípios de gestão impostos pelo governo, diagnosticando tal resistência como 'ignorância popular'. Em virtude disso, a questão da legitimidade das leis é desconsiderada quando da sua criação. Argumentamos que é apenas através de reinserção das discussões sobre legitimidade como qualidade necessária ao arcabouço legal estatal que a criação de um sistema mais tecnicamente sofisticado de gestão das águas do estado se viabilizará enquanto projeto político de viés verdadeiramente participativo.

Em 2004 o estado do Ceará comemora os dez anos da sua primeira experiência de alocação negociada de água, que ocorreu em 1994, no Vale do Jaguaribe, num momento de grande escassez hídrica. 2004 é também o ano em que a lei estadual de recursos hídricos vigente (lei 11.996/1992) completa doze anos de vida, num momento em que um novo texto de lei vem sendo discutido pelos meios interessados no estado. O presente trabalho tem o objetivo de apresentar de forma breve

algumas notas e reflexões a respeito da relação entre as práticas políticas ligadas à água no estado e a vida social da legislação direcionada aos recursos hídricos.

Partimos de uma perspectiva de análise formada através de trabalho de campo, de viés antropológico, junto a diversas populações do Vale do Jaguaribe, no semi-árido cearense. Tais populações, chamadas usualmente de “grupos de usuários de recursos hídricos” pelos meios técnicos, compõe-se em sua maioria de pequenos produtores rurais, criadores de gado, e pescadores nos açudes do interior do estado. O agronegócio vem se instalando no baixo vale nos últimos dez anos, bem como a criação de camarões em tanques, e ainda que tais atividades tenham alterado os padrões de demanda de água e sejam responsáveis por parte representativa do PIB do estado, em termos demográficos o vale do Jaguaribe é ainda um grande produtor de arroz, em pequenos lotes e com métodos de irrigação pouco sofisticados. Além de arroz, feijão, milho, capim, e leite são produtos cultivados por todo o vale.

Em termos gerais, os projetos desenvolvimentistas do estado exercem pressão sobre os balanços locais de oferta e demanda de água (uma vez que o desenvolvimento de áreas industriais em regiões metropolitanas como Fortaleza exigem o transporte de água de reservatórios do interior em direção à capital), impondo uma reordenação de valores associados a práticas locais. No novo panorama desenvolvimentista, práticas introduzidas pelo próprio governo no passado e que com o tempo foram integradas nas formas de se viver a relação com a água e a terra no campo – como a irrigação do arroz por inundação, prática introduzida pelo DNOCS nos anos 70 e 80 nos perímetros irrigados de Icó-Lima Campos e Morada Nova, entre outros – passam a ser entendidas como práticas “perdulárias”, que fazem o uso “irracional” e “irresponsável” da água. Ao mesmo tempo, o momento histórico atual se diferencia da época das grandes obras paternalistas do passado em virtude da pouca capacidade de investimento do estado, por um lado, e da ação política pautada na idéia da necessidade de auto-sustentabilidade das atividades e setores econômicos, o que em diversas ocasiões é entendido no viés liberal da necessidade de adequação a demandas de mercado. Um importante problema que se apresenta aos gestores públicos do Ceará é como realizar a transição de um modelo agrícola paternalista baseado em subsídios a um modelo liberal, onde existe um risco imenso de que boa parte da população veja exacerbada

sua já não baixa vulnerabilidade a variações climáticas, mercadológicas e políticas³.

A história mais recente do Ceará e outros estados do Brasil, no que tange a recursos naturais, está ligada ao fato de que a decisão pelo desenvolvimento econômico implica também o momento do esforço da construção, por parte do Estado, da sua legitimidade enquanto gestor dos recursos naturais. É notória a despreocupação histórica do(s) estado(s) brasileiro(s) – principalmente nas áreas rurais – com relação à criação da legitimidade da sua presença como gestor. Em termos bastante práticos, uso a expressão “gestor legítimo” para fazer referência ao fato de que não é absolutamente natural que a população que se sente marginada, excluída ou desconectada de processos econômicos mais intensos, aceite como natural o aumento da presença de técnicos do governo a decidir as formas de alocação da água acumulada em suas localidades, ainda mais em regiões como o sertão, em que historicamente sempre existiu a questão de o que é a lei, quem faz a lei, o que são os centros de decisão e poder, e qual a relação que isso tem com uma forma de organização mais burocrática. Este novo modelo de administração, iconizado quintessencialmente nas figuras do técnico e da tecnologia – localmente considerado mais “moderno”, numa construção política simbólica que procura contrapor a política baseada na técnica à política baseada no clientelismo, como se a primeira fosse politicamente “neutra”⁴ e a segunda politicamente “contaminada” – é um modelo burocratizado, no sentido de que neste modelo as decisões são fundamentadas em concepções ligadas à idéia de racionalidade técnica. Os próprios sistemas estaduais de recursos hídricos nada mais são do que uma forma de conceituar a questão da água fundamentada em princípios pautados em uma lógica técnico-racional. Naturalmente, trata-se de uma estranha novidade para grande parte da população deste país. E dado o fato de que esta forma tecnicizada de conceber o mundo não é intrinsecamente natural e desejável, mas sim construída através de, entre outras coisas, educação formal, é de se esperar que não se aceite isso de antemão e a priori. Por isso o Estado busca estratégias para construir sua legitimidade ao mesmo tempo em que constrói outras coisas, como, por exemplo, a idéia de que a ciência é a melhor forma de se pensar os recursos naturais. Em nosso entender, a importância deste ponto de análise reside no fato de que a existência natural de diferentes estruturas de pensamento e diferentes formas de entender e viver a água acaba

afetando a compreensão da população em geral a respeito do que o governo apresenta como sendo o sistema de recursos hídricos (uma vez que grande parte da população tem outras perspectivas ao lidar com a questão), bem como a avaliação coletiva das atividades dos próprios gestores públicos. Buscar entender como a água e sua relação com política e governo existem no imaginário popular tem fundamental importância para a questão de como o sistema de gestão de recursos hídricos se desenvolve.

É, desta forma, importante discutir como isso tudo se relaciona com a idéia de lei, de legislação, com a regulamentação dos comportamentos e decisões. Ao mesmo tempo em que adota uma abordagem liberal (principalmente com relação à agricultura), o Estado busca a utilização da legislação como fator de indução de certos comportamentos entendidos como essenciais ao seu desenvolvimento econômico. É contra este pano de fundo que procurarei abordar esta temática desde um ponto de vista algo distinto ao que se encontra nas discussões mais freqüentes sobre o tema, oferecendo um contraponto que julgo necessário: *partirei do pressuposto de que o valor social de uma lei não se encontra no seu conteúdo intrínseco, mas na relação entre seu texto e a realidade social à que faz referência.* Na verdade, esse é um pressuposto de importância central dentro de um panorama de legalidade democrática. Dentro deste marco conceitual, uma “boa idéia” técnica não deveria ser passível de ser transformada em lei apenas por ser considerada uma boa idéia por uma elite educada: reside aqui a armadilha da tecnocracia. Um sistema de valores que transforma uma “boa idéia” em candidata natural a transformar-se em lei em geral equivale àquele que entende o dissenso como “falta de informação” (ou de formação), e não como sinal da existência de projetos políticos alternativos ao oficial. A visão tecnocrática tende a neutralizar a carga política das ações e projetos oficiais, ao diagnosticar a discordância como “ignorância” ou “incompreensão”, como se os projetos desenvolvimentistas específicos do grupo político no poder fossem intrinsecamente desejáveis a toda a população. Desta forma, a visão tecnocrática tende a considerar a população como uma massa ignorante à espera de um “choque de conhecimento”, bem como reserva aos técnicos a liderança intelectual rumo ao desenvolvimento econômico. No entanto, é evidente que o projeto democrático impõe a necessidade da legitimidade - se não como fato, pelo menos como projeto coletivo - ou seja, de que exista alguma

identificação real entre o texto da lei e a maioria da população por ela afetada.

Tomando a questão da legitimidade como eixo central do nosso raciocínio, cabe então perguntar qual a significação social da legislação, dentro do panorama sociocultural em que se vive. Em outras palavras, isso significa refletir sobre a vida social das leis, ou como as leis existem dentro de uma sociedade. Não iremos aqui fazer longa explanação sobre a história das estruturas de poder na sociedade brasileira. Mas é importante apontar alguns elementos e entender como se dá, através da história, a relação entre sociedade, poder e legislação. Mais ainda, e em se falando de legitimidade, é preciso analisar a percepção social e coletiva a respeito do poder de regulamentação e controle. E, de forma complementar, é preciso avaliar o apreço (ou a falta deste) que possuem as elites políticas, financeiras e intelectuais, pela opinião popular, no momento da elaboração e aplicação das leis. Essa discussão é importante porque nunca houve, na longa caminhada histórica da nação brasileira, uma transformação real dos padrões de exclusão de nossa sociedade. E ao falarmos de exclusão não nos referimos apenas à pobreza, mas também às formas como o poder é dividido e exercido, e da forma como isso muitas vezes aliena segmentos importantes da população de decisões políticas importantes. O Brasil, como muitos outros países latino-americanos, vive com a infeliz constatação histórica de que as leis têm sido feitas pelas e para as elites intelectuais, econômicas e políticas.

A concentração de renda, a pobreza, a sensação de vulnerabilidade e a concentração de poder se fazem presentes ainda de forma marcante em nosso meio, e continuam a configurar como elementos estruturantes de nossa sociedade. Uma sociedade ainda marcada pela verticalidade do poder, pela dicotomia do doutor e do cidadão, tão usada na cidade como no sertão, quase como um sistema de classificação de castas. Da história da civilização do couro e das desventuras políticas do século XX, existe a herança da representação da sociedade em fortes e fracos, em protetores e protegidos, em sábias autoridades e desautorizados ignorantes. Um abismo social separa uma elite urbana enriquecida e a massa miserável do interior, onde pesquisas demonstram que mais de três quartos da população rural está abaixo da linha de pobreza, e um terço sobrevive da aposentadoria dos idosos ou incapacitados (Lemos *et al.*, 1999; Fundação Getúlio Vargas, 2001). Isso sem mencionar aqueles mais de 40% da população da região

metropolitana de Fortaleza que passam fome pelo menos uma vez por semana⁵. Grande desafio democrático este que se apresenta à sociedade cearense: o desafio da construção da democracia, este projeto de intenções horizontalizantes, da igualdade entre indivíduos, nesta sociedade tão marcada pelas desigualdades verticalizadas.

Sobre este pano de fundo, podemos meditar um pouco sobre a relação entre a legislação e as práticas políticas vigentes. Pois voltemos brevemente nossa mirada sobre a legislação cearense. A lei 11.996 faz em 2004 doze anos de vida. Nas palavras de Garjulli, a lei institui

[C]omo princípios básicos a descentralização, integração e participação dos usuários no processo de gestão dos recursos hídricos, define a bacia hidrográfica como unidade de planejamento, explicita como instrumentos de gestão a outorga e a cobrança pelo uso da água, assim como licença para obras hídricas, e insere em seu Sistema organismos colegiados, tais como os Comitês de Bacia e o Conselho Estadual dos Recursos Hídricos (2001:108).

Em doze anos não foi possível implementar na prática boa parte dos dispositivos criados pela lei, principalmente no que se refere aos instrumentos de gestão dos recursos hídricos mencionados (outorga, tarifação, e uso de licenciamento para obras particulares de infraestrutura hídrica). Das onze sub-bacias do estado, apenas sete tem comitês de bacia formalmente instituídos.

Se analisarmos quais os pontos de difícil implementação, a situação se configura de forma clara. Existe resistência, por parte da população de usuários, às idéias de que:

1) Uma agência do governo tenha autoridade incontestada para o gerenciamento das águas do estado. Grande parte da população está habituada a pensar que a água é regida por outro tipo de elemento de decisão que não uma instituição burocrática ligada ao poder central do Estado: seja a religião, sejam as estruturas de poder locais (os líderes locais). Isso se manifesta em conflitos em açudes como o Nova Floresta, em que a autoridade dos técnicos é abertamente questionada pela população local, ou através dos inúmeros casos de sabotagem à infraestrutura do sistema hídricos – e aqui a lista é realmente imensa, ainda que eu acredito que estrategicamente ninguém se dê ao trabalho de

contabilizar o número das ações de sabotagem ao sistema. A própria criação da primeira experiência de alocação negociada surgiu no vácuo da quebra da válvula do açude Orós em 1993, por irrigantes daquela bacia.

2) Em decorrência disso, existe imensa resistência à aceitação das idéias da necessidade de outorga e da cobrança pelo uso da água bruta. O caso do programa Águas do Vale é exemplar neste sentido: numa situação de grave escassez hídrica, em 2001, este programa indenizou produtores de arroz que se dispusessem a não plantar durante a estação seca, enquanto a pouca água disponível seria direcionada a atividades de “maior valor agregado” e maior investimento de capital: a fruticultura de exportação e a criação de camarões em tanques. Estas atividades, por sua vez, seriam tarifadas em função do uso da água em um centavo por metro cúbico, e a arrecadação daí proveniente cobriria parte dos custos de indenização dos produtores de arroz. Ocorreu que apenas um quinto dos irrigantes pagou a conta de água, e no ano posterior ao plano o número de outorgas (que à época era anual) caiu para menos de um terço do que o que foi no ano em que o programa foi levado a cabo.

3) De forma similar resiste-se à idéia da necessidade de licenças para obras de construção de infra-estrutura hídrica em qualquer ponto do sistema. Trata-se do velho problema da construção de pequenos açudes rio acima, o que ano a ano diminui o aporte de água nos açudes maiores à jusante.

Desta forma, podemos afirmar com certa segurança que, independente do conteúdo de boas idéias presentes no texto da lei de 1992, essa lei tem problemas de legitimidade junto à população mais diretamente por ela afetada. Aqui precisamos nos perguntar, então, qual o sentido de fazer leis que possuem pouca ou nenhuma legitimidade social. Alguns argumentam que o estado faz uso da legislação para induzir determinados comportamentos, com a justificativa do desenvolvimento econômico. Esse parece ser o caso aqui: uma lei tecnicamente sofisticada, com o papel de induzir não apenas a criação de um sistema de gestão de recursos hídricos, mas também a educação da população a respeito da necessidade de um uso mais consciencioso da água. A pergunta que se faz necessária então é: por que uma lei, e não alguma forma de campanha conscientizadora e educacional? (Publicitários, por exemplo, parecem não acreditar que precisam fazer uso de leis para influenciar padrões de comportamento). Existe um risco

inerente a essa forma de pensar a lei, esse uso da legislação como declaração de boas intenções, como estabelecimento de metas futuras: é o fato de que não se pode esquecer também que a criação de uma lei define um *espaço da legalidade* e um *espaço da ilegalidade*, reduz algumas práticas ao status de contravenção ou crime. A colocação súbita de um rótulo de ilegalidade em práticas arraigadas em um meio social constitui uma violência política gravíssima.

“Não é bem assim”, alguém diria rapidamente, “uma vez que a lei apenas cria espaço potencial para uma ação de indução de desenvolvimento econômico”, indicando que a existência da lei não implica sua aplicação imediata. Se assim o for, isso significa que a lei não é feita para ser levada a sério enquanto legislação – ou seja, para definir legalidade e ilegalidade, sanções e punições -, mas apenas para dar respaldo legal às ações governamentais. E o outro lado da moeda é que, por tratar-se de uma lei, sua existência impossibilita ao mesmo tempo a possibilidade de ação ou manifestação em contrário!

Para muitos, a mera existência de órgãos colegiados participativos – como os *Comitês de Bacias Hidrográficas* (CBHs) - é suficiente para caracterizar um sistema político como democrático. Mas é preciso ver que a criação de órgãos colegiados não constitui necessariamente um processo de democratização se estes tem que existir dentro de um ambiente político centralizado e centralizador. A democratização não é um processo que transforma uma parte isolada das estruturas políticas, mas sim é a transformação do processo político como um todo.

É nesta perspectiva que nos perguntamos, também, qual o sentido do uso tão extensivo que se faz dos decretos no Ceará. Ao analisarem-se as legislações estaduais sobre recursos hídricos no Brasil⁶, constata-se rapidamente que o Ceará é o estado com maior número de decretos nesta área do país. Um decreto leva sempre consigo um traço de desprezo pelo papel político do parlamento. No caso do sistema de gestão dos recursos hídricos, alguns argumentam, o papel do parlamento (assembléia) é substituído pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CONERH). Decretos fundamentados em resoluções do conselho teriam então um caráter mais democrático e participativo. Ainda que ignorássemos que a idéia de que um “decreto participativo” é um contrasenso, o argumento acima só teria validade real se o conselho estadual de fato tivesse a legitimidade democrática que deveria ter (isto é, que fosse a

representação real da comunidade de usuários de água e decisores do sistema), coisa que infelizmente não ocorre. O CONERH é presidido pelo Secretário de Recursos Hídricos do estado, e é constituído por mais *seis* integrantes de secretarias de estado, além de representantes do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas, da Associação Brasileira de Recursos Hídricos, da Universidade Federal do Ceará, da Associação dos Prefeitos do Ceará, da Associação Brasileira de Engenheiros Sanitaristas, do Judiciário e da Comissão de Agropecuária da Assembléia Legislativa do estado. Este conselho é, desta forma, fortemente controlado politicamente pelo governo, e grande parte dos seus membros sequer mantêm-se informados sobre as questões relevantes ao universo da água no estado. Os comitês de bacia não têm um assento sequer neste conselho. Neste sentido, os comitês de bacia, e a comissão de alocação do vale do Jaguaribe, órgãos colegiados que por sua própria natureza e constituição tem relação mais direta (e legítima, em certo sentido, ainda que naturalmente existam conflitos dentro dos comitês e das comissões locais) com as comunidades locais, se vêem cerceados a todo o instante, e constatamos que em grande número de vezes o centralismo do sistema acaba por anular o caráter democrático de tais órgãos.

Para que minhas idéias não sejam acusadas de exagero, analisemos então um exemplo real: vejamos a história do decreto da tarifa de água recentemente aprovado no Ceará. Em 27 de novembro de 2003, o CONERH se reuniu extraordinariamente para votar a resolução da tarifa de água que afeta a todos os usuários que consomem acima de um determinado volume mínimo. A reunião, pública e aberta como todas as reuniões de órgãos colegiados do sistema, aconteceu no período da tarde; foi convocada em regime extraordinário, e alguns conselheiros manifestaram descontentamento em relação ao pouco tempo disponível para a análise do material a ser votado. No mesmo dia, no período da manhã, o plano de tarifas proposto pela Secretaria de Recursos Hídricos do Ceará (SRH) e pela Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos do Ceará (COGERH) havia sido apresentado ao comitê de bacia do rio Banabuiú. Como observado em diversas outras ocasiões, a tecnicidade da apresentação constituiu-se em barreira para uma compreensão efetiva de alguns membros do comitê (fato verbalizado por alguns de seus integrantes), principalmente aqueles com menor grau de escolaridade e condição socioeconômica. Em pouco mais de uma hora, termos

técnicos, equações matemáticas, tabelas e gráficos foram apresentados, suscitando pouca reação por parte da platéia. No período da tarde, o plano de tarifa foi apresentado aos conselheiros do CONERH como tendo sido “apresentado e discutido” com os comitês de bacia. Não bastasse o abuso do termo “discussão” na utilização feita naquele contexto, de fato o plano de tarifa não havia sido apresentado aos CBHs do Baixo e do Médio Jaguaribe, dois dos mais antigos, ativos e importantes comitês do estado, em função do fato de que tais comitês encontravam-se em meio a um processo eleitoral de renovação de seus membros. De qualquer forma, naquela mesma tarde membros de dois outros comitês de bacias do estado estavam presentes: o presidente do comitê do Salgado, e a vice-presidenta do comitê da Metropolitana. Ambos manifestaram-se com insistência a respeito da inconveniência de se realizar tal votação sem uma discussão mais pormenorizada com os demais comitês e com o resto da sociedade em geral. Contando comitês não consultados e os que se manifestaram contrários à aprovação do plano de tarifa, são quatro comitês de um total de sete; mais da metade, portanto. Mas foram sistematicamente ignorados, e a resolução do conselho (resolução número 02/2003, de 27 de novembro de 2003) foi aprovada. Em *apenas um dia* tal resolução foi transformada em decreto (decreto número 27.271 de 28 de novembro de 2003). Mais um decreto inviável de ser imediatamente posto em prática, mas que cria o espaço jurídico para que se possa, eventualmente, usar instrumentos de repressão e sanção contra aqueles que resistem à idéia da tarifa.

É desta forma que constatamos que existem dentro do sistema de gestão práticas políticas centralizadoras que diminuem a importância e eficácias das práticas descentralizantes (como a alocação negociada de água e as demais atividades dos comitês de bacias). Ao mesmo tempo, a existência dos órgãos colegiados é usada como instrumento de propaganda oficial, no sentido de fazer parecer que se parte do sistema é descentralizado, todo o sistema é democrático.

Em virtude da impossibilidade de estar presente em todos os lugares a todos os momentos, nenhum governo é capaz de ver grande parte do que acontece dentro dos limites do seu estado. Uma das questões que sempre marcou a política brasileira é a crença de que de

fato o Estado tem poder para resolver todos os problemas e para enxergar tudo o que acontece. E como nenhum estado ou governo tem esse poder, isso afeta de forma especial a gestão dos recursos naturais, em questões como poluição, por exemplo. Não há forma de uma máquina administrativa centralizada fazer uma verificação microscópica de todas as situações em que a poluição pode ser produzida, ainda mais em estados sem recursos para implementar caras tecnologias de monitoramento, como é o caso do Ceará. A única forma de criar condições para trabalhar questões ligadas a recursos naturais como água é o envolvimento real da população em sua gestão, porque é a sociedade quem está, em certo sentido, em todos os lugares em todos os momentos.

É preciso dizer que uma lei verdadeiramente democrática se parece menos com um projeto de engenharia social e mais com um contrato social amplamente aceito pelas partes envolvidas. E infelizmente se constata que grande parte das leis ligadas a recursos naturais se parece muito mais com projetos de engenharia social.

Outra questão importante é a aceitação de que conflitos são parte integrante da própria natureza do sistema. Sendo assim, é preciso atacar a visão que algumas pessoas têm de que “assim que todos os problemas forem resolvidos a população finalmente vai entender as premissas básicas e a importância do sistema de gestão dos recursos hídricos”, ou de que isso se dará quando o estado se desenvolver, ou quando a população toda vá à escola e aprenda a ver a ciência e a técnica como coisas desejáveis e positivas. Isso é um mito: nenhuma população em lugar algum pensa e age de forma homogênea, e o sistema de gestão da água, se democrático, deve estar preparado para funcionar com dissenso. E essa é uma das marcas mais bonitas da democracia, o poder de fazer uso produtivo dos dissensos e heterogeneidades. Isso significa também que aquele processo de construção da legitimidade do qual falamos anteriormente é um processo que nunca se acaba, e, portanto, constitui-se de uma interlocução contínua entre Estado e população.

É através de sinalizações institucionais – como a atuação da sociedade civil organiza(n)da em comitês de bacias e comissões gestoras de açudes -, além obviamente de ações não institucionais, como os atos de sabotagem e ataques à infra-estrutura hídrica do estado, ou o descumprimento tácito das decisões dos órgãos do sistema, que o processo histórico da gestão dos recursos hídricos nos mostra o quão

difícil é a construção da sincronização das visões de mundo e pontos de vista sobre a gestão da água, nas condições de marcada desigualdade de renda, educação, e de acesso aos direitos básicos da cidadania em que se vive. Mas não se deve compartilhar, por isso, do diagnóstico simplista de que a escolarização em massa resolveria esse problema. Os conflitos hoje existentes no sistema põem à mostra o fato de que projetos desenvolvimentistas são, antes de tudo, projetos políticos, ligados, portanto, a grupos de interesse, e sujeitos a confrontações com agendas e projetos de grupos distintos. Desta forma, os comitês de bacia e comissões gestoras de açudes transformam-se em arenas preferenciais de confrontação de projetos políticos distintos.

Se as dinâmicas sociais são, como já nos lembrava o sociólogo Pierre Bourdieu, parte das disputas sociais pelo monopólio do poder de classificar, de diagnosticar, de criar uma representação da realidade, “de impor a definição legítima das divisões do mundo social” (Bourdieu, 2002), neste contexto é preciso ter sempre presente que a lei é um ato de posicionamento político que interrompe o diálogo, impõe uma redução do número de possibilidade de ação, rouba espaço à negociação. Se uma lei *prescreve* um determinado tipo de comportamento, é preciso ter em mente que o projeto democrático consiste em, entre outras coisas, negar a história *pré-escrita* em favor da liberdade da criação conjunta de um futuro livre, de alternativas de ação legítimas, porque elaboradas em processo de negociação aberta.

BIBLIOGRAFIA

BOURDIEU, Pierre (2002). *O Poder Simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

DAVIS, Mike (2001). *Late Victorian Holocausts: El Niño Famines and the Making of the Third World*. New York: Verso.

DINIZ, Aldiva Sales (2002). A construção dos perímetros irrigados e a criação de novas territorialidades no sertão. In Elías, Denise and José Levi Furtado Sampaio (orgs.), *Modernização Excludente*. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha.

ELIAS, Denise (org.) (2002). *O Novo Espaço da Produção Globalizada – O Baixo Jaguaribe*, CE. Fortaleza: FUNECE.

ELIAS, Denise and José Levi Furtado Sampaio (2002). *Modernização Excludente – Paradigmas da Agricultura Cearense*. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha.

- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, Centro de Políticas Sociais (2001). *Mapa do Fim da Fome: Metas Sociais Contra Miséria nos Municípios Cearenses*. São Paulo: FGV/IBRE.
- GARJULLI, Rosana (2001). Experiência de Gestão Participativa de Recursos Hídricos: o caso do Ceará. In Alves, Rodrigo Flecha Ferreira, e Carvalho, Giordano Bruno Bontempo de (orgs.), *Experiências de Gestão de Recursos Hídricos*. Brasília: MMA/ANA.
- LEMOS, Maria Carmen (2003). A Tale of Two Polices: The Politics of Climate Forecasting and Drought Relief in Ceará, Brazil. *Policy Sciences* 36: 101-123, 2003.
- LEMOS, Maria Carmem, Dom Nelsom, Tim Finan, Roger Fox, Dario Mayorga, e Irlas Mayorga (1999). *The social and policy implications of seasonal forecasting: a case study of Ceará, Northeast Brazil*. National Oceanographic and Atmospheric Administration (NOAA), Final Report, Award # NA76GPO385.
- OLIVER-SMITH, Anthony (2002). Theorizing Disasters: Nature, Power and Culture. In Hoffman, Susanna M. e Anthony Oliver-Smith (eds.), *Catastrophe and Culture – The Anthropology of Disaster*. Santa Fé: School of American Research Press.
- PARENTE, Francisco Josénio C. (2000). *A Fé e a Razão na Política. Conservadorismo e Modernidade das Elites Cearenses*. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará.

Jornais

- DIÁRIO DO NORDESTE, edição de 21/02/2003.
O POVO, edição de 04/08/2002

Legislação

- CONSELHO ESTADUAL DE RECURSOS HÍDRICOS (2003), Resolução No. 02/2003, de 27 de novembro de 2003.
- GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ (1992), Lei No. 11.996, de 24 de julho de 1992.
- GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ (2003), Decreto No. 27.271, de 28 de novembro de 2003.

NOTAS

- ¹ Versão anterior deste texto foi apresentado no seminário comemorativo dos 70 anos do Código de Águas de 1934, promovido pela ABRH – Associação

Brasileira de Recursos Hídricos, Regional Ceará, Fortaleza, 9 de julho de 2004, na mesa “Política Estadual de Recursos Hídricos – A Nova Lei e Futuros Desafios”. Esta pesquisa contou, em diferentes momentos, com financiamento do CNPq, do International Research Institute for Climate Prediction da Columbia University, do Ruth Landes Memorial Fund, da Wenner Gren Foundation, e do International and Transcultural Studies Department do Teachers College, Columbia University, onde este pesquisador é doutorando.

² Doutorando em Antropologia da Columbia University

³ Utilizaremos a definição de vulnerabilidade proposta por Blaikie et al.: “By vulnerability we mean the characteristics of a person or group in terms of their capacity to anticipate, cope with, resist, and recover from the impacts of a natural hazard. It involves a combination of factors that determine the degree to which someone’s life and livelihood is put at risk by a discrete and identifiable event in nature or in society.” In Oliver-Smith, 2002: 28. Para um argumento provocativo e interessante sobre como liberalização e desenvolvimento podem incrementar as muitas vulnerabilidades de uma população, ver Davis, 2001.

⁴ Para uma exemplo interessante do uso político da ciência no Ceará na década de 1990, ver Lemos et al., 1999, e Lemos, 2003.

⁵ Ver jornais O Povo, edição de 04/08/2002, e Diário do Nordeste, edição de 21/02/2003.

⁶ Ver, por exemplo, a seção de legislação na página de Internet da ABRH.