

A ATUAÇÃO DO COMITÊ DE INTEGRAÇÃO DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO PARAÍBA DO SUL: DELINEANDO UMA ANÁLISE A PARTIR DA PERSPECTIVA RELACIONAL

JULIO FRANCISCO ALVARENGA DA SILVA

Mestre em Gestão e Estratégia, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ, Brasil.
Professor, Universidade Estácio de Sá, Brasil.
julioalvarenga10@gmail.com

MARIA GRACINDA CARVALHO TEIXEIRA

Doutora em Sociologia, University of East Anglia, Reino Unido.
Professora do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – PPGA/UFRRJ, Brasil.
gracinda@uol.com.br

Resumo

O objetivo da pesquisa é analisar a atuação do Comitê de Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (CEIVAP) no contexto da política pública brasileira de recursos hídricos, a partir da perspectiva relacional. Observou-se que, tanto no Brasil quanto em outros países, bacias hidrográficas são uma referência de gestão de recursos hídricos e que a gestão integrada vem sendo apresentada como uma abordagem bastante utilizada nesses estudos que tratam da gestão de recursos hídricos. Entretanto a perspectiva relacional se mostra mais abrangente, pois contribui para a compreensão dos processos de tomada de decisão e democratização das políticas públicas, favorece a articulação entre atores nos domínios públicos ou privados e auxilia também na compreensão de que é no campo da ação que se evidencia como a articulação social ocorre e se percebem os pontos de conflito na atuação do Comitê.

Palavras-chave: política pública de recursos hídricos, perspectiva relacional, atores estatais e societais, comitês de bacias hidrográficas.

THE PERFORMANCE OF THE HYDROGRAFIC BASIN OF PARAÍBA DO SUL RIVER INTEGRATION COMMITTEE: OUTLINING AN ANALYSIS FROM THE RELATIONAL PERSPECTIVE

Abstract

The goal of this research is to analyze the performance of the Integration Committee of the Hydrographic Basin of the Paraíba do Sul River (CEIVAP) in the context of the Brazilian water resources public policy from the relational perspective. It was observed that both in Brazil and in other countries, water basins are a reference to water resources management and integrated management is being presented as an approach widely used in those studies which deal with water resources management. However, the relational perspective shows more comprehensive, because it contributes to the understanding of decision-making processes and democratization of public policies, supports the articulation between actors in the public and private domains and also helps to understand that it is in the field of action that the way the social articulation occurs is shown and the conflictual spots in the performance of the Committee are exposed.

Keywords: water resources public policy, relational perspective, state and societal actors, hydrographic basin committees.

LA ACTUACIÓN DEL COMITÉ DE INTEGRACIÓN DE LA CUENCA HIDROGRÁFICA DEL RIO PARAÍBA DO SUL: DELINEANDO UN ANÁLISIS A PARTIR DE LA PERSPECTIVA RELACIONAL

Resumen

El objetivo de la investigación es analizar la actuación del Comité de Integración de la Cuenca Hidrográfica del Río Paraíba do Sul (CEIVAP) en el contexto de la política pública brasilera de recursos hídricos, a partir de la perspectiva relacional. Se observó que, tanto en Brasil como en otros países, las cuencas hidrográficas son una referencia de gestión de recursos hídricos y que la gestión integrada viene siendo presentada como un abordaje bastante utilizado en esos estudios que tratan da gestión de recursos hídricos. Entretanto la perspectiva relacional se muestra mas completa, pues contribuye para la comprensión de los procesos de toma de decisión y democratización de las políticas públicas, favorece la articulación entre actores en los dominios públicos o privados y auxilia también en la comprensión de que es el campo de acción que se evidencia como la articulación social que ocurre y se perciben los puntos de conflicto en la actuación del Comité..

Palabras clave: política pública de recursos hídricos, perspectiva relacional, actores estatales y societales, comités de cuencas hidrográficas.

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, Estado e sociedade vêm revendo seus papéis, constatando-se uma crescente discussão sobre a participação da sociedade civil na gestão dos bens coletivos (Marques, 2006; Moura & Silva, 2008). Assim, amplia-se o debate da democratização dos processos decisórios, estimulada quando os cidadãos têm acesso aos canais de participação, pois sua proximidade com os problemas vividos facilita a percepção e, conseqüentemente, a mais adequada contribuição para sua solução (Silva, 2006).

A Constituição de 1988 apresenta como inovação a ideia de poder partilhado - pilar da democracia participativa - representando, na visão de Costa (2012), a retomada do processo democrático brasileiro sob o princípio da participação popular no exercício do poder, gerando expectativas de patamares mais elevados de socialização da política para além da retomada das instituições democráticas formais básicas, como eleições regulares, livre organização partidária, liberdade de imprensa, entre outras.

Desde então, observa-se a disseminação de fóruns, conselhos, comitês e parcerias atuando nas diversas esferas do Estado e em todos os níveis, o que trouxe a reflexão sobre o "... papel desempenhado pela sociedade civil na consolidação e no aprofundamento da democracia" (Moura & Silva, 2008, p. 43) e seus desdobramentos nas décadas seguintes.

Nesse contexto, a gestão das águas é estabelecida no Artigo 21, inciso XIX da Constituição Federal de 1988, que determina ser competência da União "... instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso" (Brasil, 1988, p. 15) e também estabelece, em seu Artigo 26, a dominialidade, ou seja, o poder de Estado sobre as águas em seu território. A regulamentação desses artigos, todavia, vem a ocorrer anos depois, através da lei 9.433 de 1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH), conferindo ao Poder Executivo Federal a atribuição de tomar as providências necessárias à sua implementação (Costa, 2012); posteriormente, a Lei Federal 9984/00 cria a Agência Nacional de Águas (ANA). A partir daí, define-se um "... conjunto de instrumentos institucionais voltados para o gerenciamento dos recursos hídricos nacionais no sentido de garantir o ordenamento dos aspectos relativos à disponibilidade e ao uso da água" (Castro, 2008, p. 50).

A gestão dos recursos hídricos pelos comitês de bacia, prevista na Lei 9.433/97, vem sendo objeto de estudo no campo das Ciências Sociais sob diversas abordagens. Destacam-se os estudos de Santos (2002), que analisa a capacidade do instrumento da cobrança como ferramenta econômica que posteriormente seria administrado pelo CEIVAP no âmbito da Bacia do Rio Paraíba do Sul, Gruben, Lopes e Formiga-Johnsson (2003), que avaliam as mudanças na gestão hídrica brasileira, Pereira e Formiga-Johnsson (2003), que discutem a implementação dos instrumentos de gestão no âmbito do CEIVAP, Serricchio, Calaes, Formiga-Johnsson, Lima e Andrade (2005), que avaliam os esforços e resultados alcançados pelo CEIVAP no contexto da gestão integrada da bacia do rio Paraíba do Sul durante os anos 2003 e 2004, Novaes (2006), que discute a integração da gestão entre os comitês CBH-PS, responsável pelo trecho paulista do Rio Paraíba do Sul e o CEIVAP, atuante na totalidade do rio, Castro (2008), que analisa as disputas de poder no Comitê, e Carneiro e Britto (2009), que apresentam fatores críticos na proposta da gestão integrada dos recursos hídricos.

Atualmente, esses estudos requerem ainda maior atenção da academia diante de um cenário político de incertezas pelo que passa o país e que atingem as políticas públicas que prezam pelas garantias de direitos e pelo bem comum, como a questão do direito à água. Por ser o primeiro comitê de bacia de domínio federal instalado no Brasil, o CEIVAP suscita curiosidade e atrai a atenção de

estudiosos.

A relação entre as instituições integrantes do CEIVAP é marcada por interesses políticos e aderentes aos objetivos dessas instituições e/ou estados por estes representados. Normalmente são criadas coalizões para atender a objetivos pontuais, tais como definição de aplicação de recursos em determinada região, revisão do valor da cobrança pela utilização da água, entre outros assuntos a serem deliberados.

Uma situação problemática que tem atraído atenção dos pesquisadores é que, apesar de o CEIVAP ter como competência promover, por força de lei, a articulação entre as entidades participantes da gestão dos recursos hídricos, este papel não tem alcançado pleno êxito, pois a política de recursos hídricos permanece sendo tratada de forma segmentada e desarticulada de outras políticas das quais depende para sua efetivação. Diante disso, formulou-se a seguinte questão de pesquisa: como compreender a articulação da gestão dos recursos hídricos com outras políticas públicas e redes de atores estatais e societais, a partir da perspectiva relacional na atuação do CEIVAP?

Para responder a esta questão desenvolveu-se uma pesquisa de longa duração da qual, no presente artigo, se expõem alguns resultados. O artigo está estruturado em sete seções incluindo a seção introdutória, cujo propósito é não somente apresentar o tema, mas também uma discussão teórica e contextual inicial, dada a complexidade do objeto e da necessidade de sua problematização. Na segunda seção, apresenta-se um debate sobre a dimensão relacional das políticas públicas conectando-a ao objeto do estudo. Na terceira, discute-se o diálogo entre a perspectiva relacional e a gestão integrada. Na seção seguinte apresenta-se uma discussão sobre comitês de integração de bacias no contexto da política dos recursos hídricos. Na quinta seção registra-se a metodologia da pesquisa. Na sexta, apresentam-se a análise e discussão dos resultados da pesquisa e, por último, as considerações finais do estudo.

A DIMENSÃO RELACIONAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E OS ATORES ESTATAIS E SOCIETAIS

Como vimos, a ação da política pública dos recursos hídricos influencia e é influenciada por outras políticas públicas, tais como a de resíduos sólidos, de saneamento, de uso e ocupação do solo, de energia, de transporte, entre diversas outras. No bojo dessa transversalidade, ressalta-se a importância do papel dos atores estatais e societais responsáveis pela construção e implementação das políticas e, portanto, conhecedores dos problemas críticos e possíveis ou não de melhorias nas políticas implantadas.

O Brasil vivenciou, ao longo das décadas de 1980 e 1990, o início do desenvolvimento de fóruns, conselhos, comitês e parcerias que instituíram, nos diversos níveis de governo e nas mais variadas áreas de atuação do Estado, canais institucionais abertos para a expressão política de atores e segmentos da sociedade civil. Esses atores, por sua vez, foram se articulando e construindo redes para criar e ampliar os seus espaços de participação no tocante às políticas públicas, estabelecendo relações específicas de acordo com as suas vinculações institucionais, sejam provenientes da sociedade civil, de órgãos governamentais, que representam o Estado, ou do setor privado, de setores que representam o mercado (Diniz, 2001, 2011; Paes de Paula, 2005).

A trajetória do enfoque teórico sobre os atores sociais mostra que atualmente este tem sofrido mudanças causadas por estudos críticos e aqui chamamos atenção à influência da hermenêutica crítica e da teoria das práticas sociais que têm Habermas como um dos principais representantes. Essa vertente teórica rompe com a visão positivista e tecnicista da pesquisa social, mostrando que as realidades são plurais e devem ser compreendidas como processos sociais, com janelas abertas para os mais variados tipos de interferência, como o controle, a autoridade, o poder, o conflito, a manipulação e as práticas estratégicas enraizadas nas relações sociais. Como processos sociais, as

realidades plurais também abrem espaço para absorver e retrabalhar modelos externos que permutam ideias e representações com modelos internos localizados (Long, 1992). A referida vertente pressupõe um alinhamento teórico metodológico, pois não é possível tratá-la como um “pacote de ferramentas metodológicas” dissociada do fio condutor que sustenta os pressupostos teóricos do estudo.

A abordagem dos atores sociais como o centro da análise, além de ser utilizada no campo da Ciência Política, tem sido destacada nas áreas da Sociologia, da Economia e, mais recentemente, na área da Administração, nos estudos das organizações. Assim, o presente estudo resgata a discussão sobre o processo de implementação das políticas públicas no âmbito local, a partir do reconhecimento da necessidade de se compreender o elemento relacional e dinâmico que emerge da interação entre os atores que transformam, adaptam, interpretam e criam novas regras, que vão transformando as políticas centralmente definidas, como, no caso em estudo, a Política Nacional de Recursos Hídricos. Além desses processos, ressalta-se a importância de se estudar o elemento relacional presente nas conexões entre uma política e outras das quais depende para a sua plena efetivação.

Estudar a articulação dos atores em relação à determinada política pública é compreendê-la de modo relacional, ou seja, entender que esses atores se relacionam com o campo político-institucional no qual constroem redes de políticas, objeto que vem despertando o interesse de autores como Müller (2007), que trazem essa abordagem para o campo da empiria ao estudarem políticas públicas específicas no Brasil. Isso significa que a abordagem relacional traz um olhar mais amplo de rede de atores, em que, segundo Marques (2006), um dos autores brasileiros mais dedicados aos aspectos inovadores dessa abordagem, a empiria passa a ter um peso maior do que nas abordagens convencionais de redes, pois na abordagem proposta, é no âmbito da ação dos atores que será possível compreender a estrutura e o papel de cada um na rede.

As redes de políticas foram primeiro tematizadas como implementation structures (Hjern & Porter, 1981) e posteriormente como policy networks no interior de domínios de políticas públicas específicos (Lauman & Knoke, 1987). De uma forma ou de outra, uma vasta literatura sobre o tema demonstrou como as políticas são o produto de interações complexas entre diversos atores internos e externos ao Estado. Nesse sentido, a tendência na literatura nacional e internacional é a incorporação de maior complexidade na compreensão das políticas públicas. As duas últimas décadas foram marcadas por estudos que politizam o assunto e sugerem que o processo de produção de políticas, os detalhes do design e de implementação, assim como os conflitos e dinâmicas próprias do desenvolvimento das ações do Estado, são da mais alta relevância, levando à necessidade de se apresentar análises mais críticas das políticas (Marques, 2013).

A escolha dessa abordagem aprofunda e amplia a interface existente na ideia de gestão integrada de política pública na medida em que esta ideia reúne elementos que ajudam a argumentar sobre a importância de não considerar as políticas de modo isolado, segmentado. Mostra as articulações que ocorrem entre política dos recursos hídricos e outras políticas, o que ajuda a explorar a suposição do estudo e a responder o problema de pesquisa. Soma-se a isso que a evolução do sistema de recursos hídricos no Brasil configurou-se em uma descentralização de poder, o que veio a alterar os processos decisórios, provocando mudança de paradigmas.

DIÁLOGO ENTRE A PERSPECTIVA RELACIONAL E A GESTÃO INTEGRADA

Apesar de não haver um consenso sobre o sentido do termo “gestão integrada”, há várias interpretações desse termo na literatura concernente. Destacam-se as definições de Britto e Barraqué (2008), como integração multissetorial para a gestão dos recursos hídricos, de Costa (2012), que considera a integração como democratização e participação na tomada de decisões, de

Tucci (2008) e Cerqueira e Pimentel da Silva (2013), que abordam a relação entre os efeitos da ocupação do solo urbano e os recursos naturais contidos no ambiente, de Noronha, Hora e Lemos (2013), que entendem gestão integrada como gestão compartilhada entre diferentes esferas, e de Machado (2003), que identifica várias dimensões que a gestão integrada de recursos hídricos assume, tais como a influência da ação humana no ciclo natural da água, os usos múltiplos da água, a água como parte de um ecossistema, em termos de coparticipação entre gestores e usuários e população no planejamento e na gestão.

Gestão integrada tem sido objeto de estudo de vários campos disciplinares, na literatura nacional e internacional, a partir da lei francesa, que inaugurou o debate. A Lei das Águas promulgada na França em 1964 provocou uma mudança de paradigma sobre o tema, pois promoveu a discussão sobre o gerenciamento integrado dos recursos hídricos por diversos segmentos da sociedade (Leal, 1997). O paradigma da gestão integrada dos recursos hídricos começou a ser amplamente discutido no mundo a partir da década de 1970 e a discussão teve início no Brasil em 1983, no Seminário Internacional de Gestão dos Recursos Hídricos. A partir de então, esse tema ganhou notoriedade e espaço para discussão nos simpósios realizados pela Associação Brasileira de Recursos Hídricos (ABRH), entidade técnica formada em sua maioria por engenheiros hidráulicos, que acolheu alguns princípios do modelo francês e os complementou com outros, percebidos como apropriados para a realidade brasileira, os quais posteriormente viriam a servir de base para a Lei das Águas (Campos, 2013).

Estudiosos da gestão integrada, como Tundisi (2008), Tucci (2008), Britto e Bessa (2009), Carneiro e Britto (2009), Carneiro, Cardoso, Zampronio e Martingil (2010), Noronha et al. (2013), ao discutirem o sentido da integração na gestão, mostram o papel das cidades e suas atividades nessa integração, no que se refere às determinações contidas em planos diretores, leis de uso e ocupação do solo, zoneamentos, códigos de obras, parcelamentos do solo, políticas de regularização fundiária urbana, de uso das águas, incluindo os setores de habitação, transporte urbano, turismo e os ligados ao extrativismo, saneamento básico, entre outros. Ensinam os referidos autores que, para ser considerada integrada e sustentável, a gestão deve congregiar diversas políticas públicas em torno daquela que se quer focar.

As dificuldades de se pôr em prática a gestão integrada das políticas públicas brasileiras têm preocupado os autores anteriormente mencionados, os quais vêm se dedicando à discussão dos paradigmas da gestão integrada e voltada para a política de recursos hídricos no Brasil e no mundo. Um dos fatores limitantes da abordagem da gestão integrada é que ela curiosamente tem sido estudada de forma setorial, ou seja, cada política pública, por exemplo, saúde, educação, de recursos hídricos, entre outras, tem construído seu arcabouço teórico próprio para compreender e explicar as relações entre as políticas a partir de uma ótica setorial para alcançar uma abordagem integrada. Consequentemente, quando posta em prática, acaba se apoiando num viés setorial muito usado nos anos de 1990 para o estudo das políticas públicas, que segmenta as políticas por setor. Nesse sentido, o diálogo entre a gestão integrada e a perspectiva relacional não promete harmonias, muito embora as dificuldades apresentadas nos estudos da gestão integrada acabam abrindo caminhos para um olhar relacional, uma vez que a lacuna deixada pelo viés da integração das políticas acaba sendo bem preenchida pela dimensão relacional, complexificando e politizando os estudos das políticas públicas, permitindo agregar novos olhares ao estudo do Comitê de Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul.

Nas duas últimas décadas do século XX, a perspectiva relacional se tornou tão paradigmática quanto à abordagem de redes na análise de políticas públicas. De um lado, o sociólogo Emirbayer (1997) lançando o seu manifesto por uma sociologia relacional e, de outro, a analista de políticas públicas Börzel (1998) afirmando que o termo *network* havia se tornado o novo paradigma da arquitetura da complexidade. E o que queremos aqui resgatar em ambos é avançar com a ideia de que existem

atores cuja natureza não permite que sua posição seja delimitada em relação ao Estado, ao mercado ou à sociedade civil. Isso significa dizer que a sociedade passa a ser percebida como uma rede de indivíduos e grupos em constante relação, compreensível em termos de relações recíprocas. São atores que atravessam as fronteiras entre Estado, mercado e sociedade civil. Eles se constituem a partir das relações individuais e coletivas no interior das redes existentes em áreas específicas de políticas públicas. Essa parece ser uma lacuna deixada pelas abordagens integrativas na compreensão e na gestão de políticas públicas (Cortes, 2013).

COMITÊ DE INTEGRAÇÃO DE BACIA E A POLÍTICA DOS RECURSOS HÍDRICOS

A Lei 9433/97 prevê diretriz, responsabilidades e competências visando à articulação entre diversos setores e esferas governamentais, com intuito de promover a integração entre a gestão dos recursos hídricos e a gestão ambiental nas três esferas do governo. Neste contexto, cabe aos municípios, conforme o Artigo 31 da referida lei, a "... integração das políticas locais de saneamento básico, de uso, ocupação e conservação do solo e de meio ambiente com as políticas federais e estaduais de recursos hídricos" (Brasil, 1997, p. 33), ou seja, a adequação de suas políticas às esferas superiores, onde lhes compete. Estas últimas, por sua vez, têm como responsabilidade promover a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental, o que respalda a ação municipal.

A ênfase na participação dos usuários de serviços públicos ocorre com a abertura dos mercados nacionais, que, na visão de Scantimburgo (2012), representa uma imposição das diretrizes neoliberais, que passam a nortear as políticas públicas no Brasil a partir da década de 1990. Essas mudanças foram caracterizadas por redução e descentralização do Estado, diminuição de investimentos públicos, desregulamentações, internacionalização do capital e empoderamento da iniciativa privada, seguindo as premissas políticas de acordo com essas diretrizes. Scantimburgo chama atenção para o discurso de democratização e participação nos processos decisórios da gestão hídrica do Brasil, que, na sua visão "... parece ter ficado apenas na retórica para legitimar como democráticas as mudanças em prol do mercado ocorridas no setor de águas" (Scantimburgo, 2012, p. 69), opinião também defendida por Costa (2012), que vem se dedicando a analisar a participação do plenário no Conselho Nacional de Recursos Hídricos e na Política Nacional de Recursos Hídricos.

Estudos de Abers, Formiga-Johnsson, Frank e Lemos (2009) e Jacobi (2005) vêm questionando os comitês de bacia como espaços efetivamente democráticos e apontando que atores mais fortes politicamente e mais organizados tendem a tomar as decisões ou mesmo a corroborar decisões já tomadas em outras instâncias governamentais e levadas aos comitês apenas para serem referendadas. Por outro lado, Costa acredita que as relações estabelecidas entre os atores, promovidas pela discussão baseada nos interesses individuais e coletivos, propicia o surgimento de redes sociais, que "... mobilizam recursos e favorecem a ampliação das perspectivas em torno da decisão pública" (Costa, 2012, p. 42), que se caracterizam como um capital social em potencial que poderá ou não ser mobilizado segundo a estrutura da rede. Já Santos e Formiga-Johnsson (2012) afirmam que houve avanços na política de gerenciamento de recursos hídricos, especialmente em termos de participação, mesmo reconhecendo a existência de dificuldades políticas na sua implantação.

A criação da Política das Águas e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos brasileiros, previstos na Constituição Federal de 1988, é inspirada na experiência francesa e foca a descentralização das decisões e a participação da sociedade, tendo a bacia hidrográfica como unidade de planejamento e gerenciamento da água. Nesse contexto, os Comitês de Bacias Hidrográficas (CBHs), que ficaram conhecidos como "parlamento das águas", tornam-se espaços onde devem ser discutidas as "... diretrizes sobre a gestão pública colegiada dos recursos hídricos"

(Costa, 2012, p. 15). Desde sua criação, esse modelo de gestão vem sendo implantado gradativamente nas bacias brasileiras, chegando a totalizar 204 comitês estaduais (CBH, 2016) e 9 comitês interestaduais (CBH, 2016a).

Por meio do Decreto Federal nº 1842/96, foi criado o Comitê de Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (CEIVAP), o primeiro comitê de bacias hidrográficas em rio federal. A partir de 2001, inicia-se o processo de cobrança pelo uso dos recursos hídricos na bacia do Rio Paraíba do Sul, sendo que os primeiros recursos financeiros foram arrecadados em março de 2003. Com o propósito de dar apoio técnico e operacional à gestão dos recursos hídricos na área de atuação do CEIVAP, foi criada a Associação Pró-Gestão das Águas da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (AGEVAP), através da Deliberação CEIVAP nº 12, de junho de 2002, posteriormente reconhecida pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), em sua Resolução nº 38, de março de 2004, como entidade delegatária das funções de Agência de Água da bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul.

No mesmo ano, os recursos da cobrança aos usuários pelo uso da água em rios federais passaram a retornar, sob a forma de investimentos, em ações de despoluição e preservação para a bacia, devido à assinatura de um Contrato de Gestão entre a ANA e a AGEVAP. Assim se estabelece a estrutura do sistema de gerenciamento dos recursos hídricos no país.

Como resultado, uma das primeiras e mais importantes discussões no Brasil com intuito de buscar um direcionamento para a modernização da política hídrica brasileira foi o Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos, ocorrido em 1989, que teve como resultado a Carta de Foz do Iguaçu emitida pela Associação Brasileira de Recursos Hídricos (ABRH). Entre os princípios de gestão mais importantes registrados da Carta de Foz do Iguaçu destaca-se o da gestão integrada de recursos hídricos e consagra a bacia hidrográfica como a unidade geográfica básica a ser adotada para o gerenciamento dos potenciais hídricos brasileiros (ABRH, 1989, p. 1).

Um dos documentos mais importantes que abordam o assunto da gestão integrada dos recursos hídricos é a Agenda 21, elaborada na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), conhecida como Rio 92, realizada pela ONU no Rio de Janeiro. A Agenda 21 aborda em seu 18º Capítulo, intitulado "Proteção da qualidade e do abastecimento dos recursos hídricos: aplicação de critérios integrados no desenvolvimento, manejo e uso dos recursos hídricos", os temas preservação e integração da gestão dos recursos hídricos. Nesse capítulo, o termo "integração" é citado várias vezes e considera-se a água como "... parte do ecossistema e um recurso natural e bem econômico e social cuja quantidade e qualidade determinam a natureza de sua utilização" (MMA, 1992, p. 2).

Esse documento reconhece a ação de não usuários diretos de recursos hídricos, assim como consequências que devem ser combatidas por sua ação. Controles de enchentes e de sedimentação, por exemplo, dependem de ações tais como planejamento urbano ou reflorestamento. A Agenda 21 sinaliza claramente que há outras políticas que fazem interface direta e indireta com a gestão hídrica:

A escassez generalizada, a destruição gradual e o agravamento da poluição dos recursos hídricos em muitas regiões do mundo, ao lado da implantação progressiva de atividades incompatíveis, exigem o planejamento e manejo integrados desses recursos. ... Deve-se reconhecer o caráter multissetorial do desenvolvimento dos recursos hídricos no contexto do desenvolvimento socioeconômico, bem como os interesses múltiplos na utilização desses recursos para o abastecimento de água potável e saneamento, agricultura, indústria, desenvolvimento urbano, geração de energia hidroelétrica, pesqueiros de águas interiores, transporte, recreação, manejo de terras baixas e planícies e outras atividades.... No entanto, deve-se dar prioridade às medidas de prevenção e controle de enchentes, bem como ao controle de sedimentação, onde necessário (MMA, 1992, p. 1).

A partir de então, começam a se delinear políticas públicas para a gestão integrada dos recursos

hídricos, o que veio a culminar com a promulgação da lei brasileira de gerenciamento de recursos hídricos, a Lei 9.433/97, conhecida como Lei das Águas. No seu Capítulo III, esta lei, ao constituir as diretrizes gerais para a Política Nacional de Recursos Hídricos, sugere vários tipos de integração da gestão das águas com a gestão ambiental, com os setores usuários, com os estados e regiões, com o uso do solo e com os sistemas estuarinos e zonas costeiras, mas somente no Artigo 32, quando cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, utiliza a expressão “Gestão Integrada” (Brasil, 1997).

Por força legal, a integração da política de recursos hídricos com as políticas ambientais é de responsabilidade dos governos federal e estaduais, conforme disposto nos Artigos 29 e 30 da Lei 9.433/97 (Brasil, 1997), enquanto que se define como de responsabilidade dos poderes executivos municipais a “... integração das políticas locais de saneamento básico, de uso, ocupação e conservação do solo e de meio ambiente com as políticas federal e estaduais de recursos hídricos” (Brasil, 1997, p. 33), ou seja, os municípios têm a obrigação de alinhar suas ações com as políticas de esferas maiores, mas não podem legislar sobre as águas; apenas detêm o poder de policiamento, como ocorre com qualquer patrimônio da União ou Estado (Noronha, Hora, & Castro, 2013). Essa situação expõe a responsabilidade dos municípios em gerir políticas que vão influenciar na gestão dos recursos hídricos sem que eles tenham o amparo legal para promover essa integração das políticas públicas.

Os estudos de Porto e Porto (2008) indicam que a única forma de a gestão dos recursos hídricos interferir na gestão de ocupação territorial é por meio de incentivos, pois, como a Constituição delegou essa responsabilidade quase que exclusivamente aos municípios, e a gestão hídrica às outras esferas de governo, há dificuldade do setor de recursos hídricos interferir nas políticas municipais de ocupação do território.

Os autores chamam atenção para o fato de que a Lei das Águas francesa promulgada em 1964, um marco que futuramente viria a inspirar a legislação brasileira, incluiu alguns princípios e postulados, como a bacia hidrográfica como unidade territorial para a administração das águas, a cobrança pelo uso da água bruta e a administração com participação dos usuários organizados em comitês de bacias. A gestão dos recursos hídricos deixa, portanto, de ser uma questão apenas de Governo, para se tornar de cunho participativo, pressupondo a articulação entre sociedade, governo e mercado na sua gestão (Costa, 2012).

Como já mencionado neste trabalho, a gestão integrada é compreendida de diferentes formas pelos diversos autores. Há, entretanto, um fator que os une que é quando mostram que existe uma dicotomia entre a política de gestão de recursos hídricos e a política de gestão de serviços de saneamento ambiental, que eles combatem por compreender que estas políticas são indissociáveis, pois ambas abrangem ocupação urbana, utilização das águas para fins diversos, disposição de resíduos e seu impacto nos corpos d’água, a necessidade de um ordenamento jurídico-institucional e uma vasta gama de assuntos em que os recursos hídricos são tema transversal. Essa situação sugere que as políticas públicas não são isoladas e, portanto, não devem ser tratadas de forma segmentada.

Porto e Porto (2008) reconhecem que a gestão de uma bacia hidrográfica deve envolver uma abordagem que articule os meios físico, social, econômico e cultural que envolvem a bacia hidrográfica. Outro trabalho relevante para o entendimento da gestão integrada foi realizado por Tundisi (2008), que discute o posicionamento de outros pesquisadores sobre a escassez e o estresse hídrico enfrentados na atualidade e conclui que a gestão dos recursos hídricos afeta e é afetada por fatores diversos, tendo como as principais causas da “crise da água”: a) intensa urbanização, b) estresse e escassez de água, c) infraestrutura pobre e em estado crítico, d) eventos hidrológicos extremos, e e) falta de articulação e falta de ações consistentes na governabilidade de recursos

hídricos e na sustentabilidade ambiental. Esse conjunto de problemas, para o autor, influencia diretamente na quantidade e qualidade das águas, colocando em risco o abastecimento, a alimentação e a saúde das pessoas, o que vem a afetar a qualidade de vida e o desenvolvimento econômico-social das localidades (Tundisi, 2008).

METODOLOGIA

Considera-se a presente pesquisa como de natureza qualitativa, pois está fundamentada “... principalmente em análises qualitativas, caracterizando-se, em princípio, pela não utilização de instrumental estatístico na análise dos dados” (Vieira, 2004, p. 7). Devido à natureza da pesquisa, foi utilizado um corte seccional com perspectiva longitudinal, “... onde a coleta de dados é feita em um momento no tempo, mas resgata dados e informações de outros períodos passados” (Vieira, 2004 p. 14), pois, para que se compreendam as relações existentes entre os atores da organização em estudo, faz-se necessário levantar registros de contextos históricos nos quais se insere a entidade e de sua construção, pelos atores sociais hoje atuantes junto à ela. O nível de análise da pesquisa é organizacional, pois se definiu como objeto central de interesse da pesquisa a organização CEIVAP.

Os sujeitos selecionados para a pesquisa foram representantes do poder público, de organizações públicas e privadas usuárias de recursos hídricos e de organizações da sociedade civil. Dado que a organização em estudo é de grande abrangência territorial, abarcando três estados brasileiros, levou-se em conta não somente a importância das demais organizações que compõem o CEIVAP como também o critério de acessibilidade aos sujeitos que as representam. A escolha do Estado do Rio de Janeiro justifica-se devido à maior relevância tanto na utilização dos recursos hídricos do Rio Paraíba do Sul quanto na representatividade populacional deste estado na bacia hidrográfica, conforme comprova a ANA (2012). Assim optou-se por entrevistar representantes de organizações fluminenses, sendo sujeitos individuais e coletivos e que estão em diferentes níveis relacionais do CEIVAP.

Foram selecionados os seguintes sujeitos para as entrevistas, todos representantes titulares no Comitê:

1. Representante do governo estadual fluminense. O órgão ambiental abaixo foi escolhido devido à sua atuação direta no gerenciamento dos recursos hídricos:
 - a. Instituto Estadual do Ambiente do Rio de Janeiro (INEA/RJ);
2. Representantes de prefeituras fluminenses. As prefeituras participantes do Comitê, abaixo relacionadas, foram selecionadas por serem consideradas de “cidades polo”, de acordo com a classificação do IBGE (2013):
 - a. Prefeitura Municipal de Volta Redonda,
 - b. Prefeitura Municipal de Petrópolis;
3. Representantes de organizações públicas usuárias de recursos hídricos fluminenses:
 - a. Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Três Rios (SAAETRI), o único usuário público titular no Rio de Janeiro,
 - b. Companhia Estadual de Águas e Esgotos (CEDAE), por ser maior usuário das águas do Rio Paraíba do Sul;
4. Representantes de organizações privadas usuárias de recursos hídricos fluminenses:
 - a. Instituição “ALFA” – Instituição que representa os usuários industriais do estado do Rio de Janeiro;
5. Representante de organizações da sociedade civil fluminense. A entidade abaixo foi escolhida por ter interesse direto na gestão dos recursos hídricos:

- a. Instituto Interdisciplinar Rio Carioca;
6. Membro da diretoria do CEIVAP;
7. O diretor da AGEVAP que, como secretaria executiva do CEIVAP, conhece as relações existentes no Comitê assim como as dificuldades existentes para se efetivar uma gestão integrada dos recursos hídricos a partir de atuação dos Comitês de Bacia.

Na coleta de dados, a pesquisa caracterizou-se como bibliográfica, documental e empírica. A pesquisa bibliográfica gerou a construção do arcabouço teórico do trabalho fundamentada na literatura brasileira e internacional. A pesquisa documental foi realizada em documentos institucionais, escolhidos de acordo com sua relevância. A pesquisa empírica, com base em fontes orais, foi realizada junto aos sujeitos selecionados no estudo. Esta foi orientada por princípios da abordagem fenomenológica interpretativa hermenêutica, sob o viés crítico, através da qual se busca o resgate dos significados atribuídos pelos sujeitos aos fenômenos/situações sob investigação (Coltro, 2000). Isso quer dizer que o pesquisador deve estar atento para o fato de que essa abordagem não é uma modelagem instrumental, mas sim um enfoque mais amplo que requer uma articulação teórico-metodológica. As entrevistas obedeceram às seguintes questões norteadoras:

1. Verificar como ocorre a relação entre os entrevistados e os demais atores que compõem o CEIVAP;
2. Conhecer o que pensam os sujeitos sobre os avanços e os entraves na gestão dos recursos hídricos no Brasil;
3. Conhecer o significado de gestão integrada na visão dos sujeitos;
4. Identificar quais são as outras políticas públicas das quais depende o desenvolvimento da política de recursos hídricos e desse modo detectar a dimensão relacional do CEIVAP;
5. Registrar a visão dos sujeitos sobre as questões críticas na atuação do CEIVAP e o que estes propõem para que se efetive a gestão integrada.

O método para o tratamento e análise dos dados alinha-se aos princípios da fenomenologia interpretativa nos moldes da hermenêutica crítica, conforme mencionado anteriormente no trabalho. Segundo Vergara (2006), estudos amparados pelo método de pesquisa fenomenológico-hermenêutico têm se destacado como importante referência em Administração. Esse método opera dentro de um design metodológico de interpretação de experiências comuns vividas por grupos sociais específicos e é orientada para a compreensão intersubjetiva de entendimentos mútuos entre os sujeitos, entre os sujeitos e a sua condição de vida e entre o pesquisador e os sujeitos da pesquisa (Habermas, 1972). Masini (1991) sugere que uma forma de pôr esse método em prática é se apropriar do conhecimento se apoiando no chamado “círculo hermenêutico”, que se traduz como compreensão – interpretação – nova compreensão. Enfatiza-se a importância da natureza do método fenomenológico hermenêutico na visão de Habermas, uma vez que ele permite a interface teórica com outras abordagens e teorias que o estudo possa requerer, imprimindo assim uma flexibilidade ao percurso teórico-empírico e metodológico.

ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS DA PESQUISA

A partir de outubro de 2008, o CEIVAP teve sua nomenclatura e sua área de atuação alteradas pelo Decreto Federal nº 6.591/08 (Brasil, 2008), passando a se chamar Comitê de Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul e abrangendo maior quantidade de municípios. O CEIVAP possui sede e foro na cidade de Resende (RJ) e jurisdição no âmbito da bacia hidrográfica do rio Paraíba do

Sul, que compreende os Estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo. O Comitê é constituído por 60 representantes, contemplando o poder público (federal, estadual e municipal), organizações públicas e privadas usuárias dos recursos hídricos e de organizações da sociedade civil, conforme disposto no art. 39 da Lei 9.433/97 (CEIVAP, 2007).

O CEIVAP tem como missão "... promover a gestão integrada dos recursos hídricos da bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul, articulando as políticas públicas e setoriais correlatas, e integrando o planejamento e as ações das instâncias do sistema de gerenciamento da bacia" (CEIVAP, 2007, p. 1).

Com base na pesquisa documental, foram localizados os sujeitos que se relacionam no âmbito do CEIVAP. Esses atores são considerados os sujeitos da pesquisa, que formam a rede relacional deste comitê. A figura 1 representa a rede relacional do CEIVAP, que se compõe de atores que interagem institucionalmente nos eventos oficiais do Comitê e mantêm articulações políticas para atender interesses em comum.

Figura 1 – REDE RELACIONAL DO CEIVAP



Fonte: os pesquisadores, com base em pesquisa documental.

As reuniões do CEIVAP ocorrem ordinariamente duas vezes por ano e extraordinariamente havendo necessidade, podendo ser convocada pela Diretoria-Colegiada ou pelo menos por um terço dos membros em exercício. Todas as votações são abertas e com direito à abstenção. As decisões da Plenária necessitam de aprovação de 2/3 dos presentes, sendo obrigatória a existência de três representantes de cada estado e um de cada segmento.

A diretoria, formada pelo presidente, vice-presidente e secretário executivo, é eleita a cada dois anos, havendo alternância na titularidade dos cargos entre os estados. No mesmo período, a plenária também se renova, sendo respeitadas as proporções dos segmentos e dos estados. Concede-se uma ajuda de custo exclusivamente aos membros de organizações da sociedade civil para participação das reuniões (CEIVAP, 2007). O gráfico 1 mostra os membros no Comitê por setor em cada estado e a totalização dos representantes no âmbito do Comitê. Essa distribuição indica qual grupo tem maior quantidade de participantes, o que pode influenciar no processo decisório, conforme interesse do grupo. Autores como Abers et al. (2009) e Saito (2011) apontam essa influência como indicador de assimetria de poder.

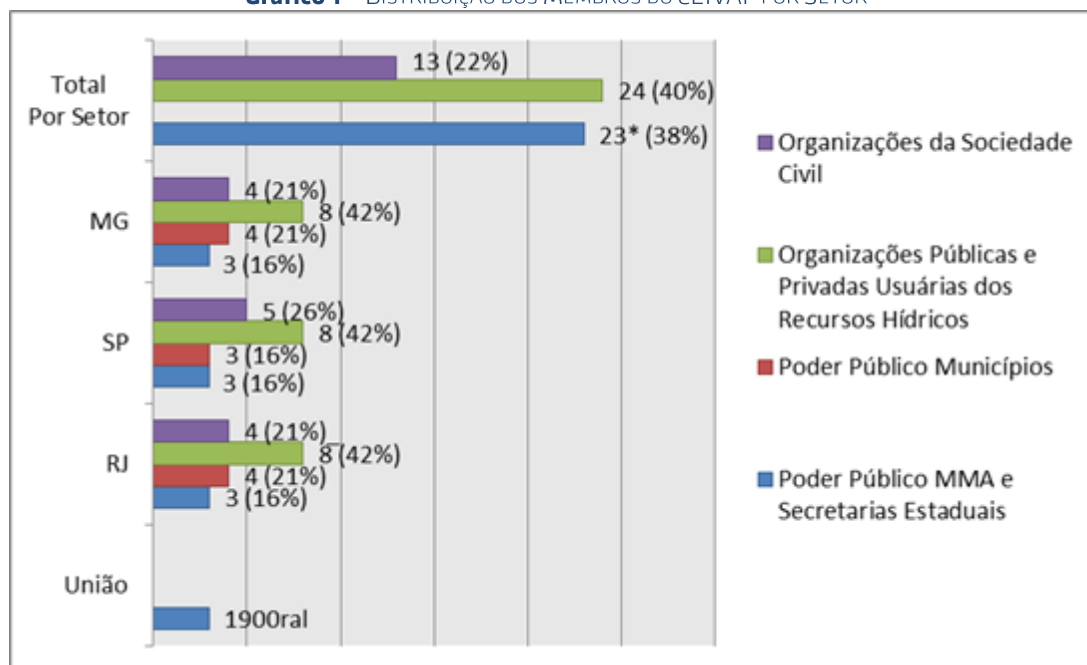
Ao se considerarem as condições geográficas e de industrialização, o perfil de utilização dos recursos hídricos no Rio Paraíba do Sul difere para cada estado. No trecho paulista observa-se maior utilização das águas para saneamento, representado pelas empresas públicas e privadas de saneamento, enquanto que, nos trechos fluminense e mineiro, a indústria é o maior usuário. A agropecuária tem maior expressividade no Rio de Janeiro, depois em São Paulo. Isto pode indicar quais são os

interesses predominantes nas tomadas de decisões.

As entrevistas buscaram compreender a relação entre os sujeitos da pesquisa e os demais atores do CEIVAP. Os entrevistados, apesar de se colocarem como representantes das suas organizações, expõem as conexões entre elas e o CEIVAP, comumente expunham suas experiências pessoais e também dentro das suas organizações. Conforme Masini (1991), essa postura deve ser respeitada, pois representa uma interpretação singular dos fatos na visão do sujeito, fornecendo importantes significados técnicos, práticos e emancipatórios estimulados por princípios habermasianos (1972, 1984), o que se alinha ao método utilizado. Outro aspecto relevante nesse sentido e que também articula teoria com empiria foi que a maioria dos entrevistados declarou que as relações entre eles e o CEIVAP ocorrem sempre em nível institucional; contudo, no decorrer da entrevista, se revelam outros tipos de experiências mais informais, extra institucionais, mas cujo mote é o CEIVAP.

Essas trocas mais informais são explicadas por Moura e Silva (2008), quando esclarecem sobre redes de políticas públicas, que reconhecem uma estrutura de interações informais para alavancar políticas públicas, almejando soluções coletivas de maneira não hierárquica, mais espontâneas.

Gráfico 1 – DISTRIBUIÇÃO DOS MEMBROS DO CEIVAP POR SETOR



Fonte: os pesquisadores, com base em pesquisa documental

Ao buscar conhecer o que pensam os sujeitos sobre os avanços e entraves da gestão dos recursos hídricos no Brasil desde a implantação da Política Nacional de Recursos Hídricos, os entrevistados focalizaram mais a problemática vivida pela sua própria instituição para lidar com a gestão dos recursos hídricos do que propriamente sobre a PNRH. Os avanços e entraves relatados eram também deslocados do próprio CEIVAP para o âmbito dos comitês estaduais, uma vez que alguns entrevistados mostram que a sua atuação é mais efetiva nos fóruns dessa esfera pública. Também houve relatos de que, a partir de determinado momento, o ingresso no CEIVAP ficou condicionado à prévia participação nesses comitês.

Como um dos motivos da escolha do CEIVAP como base empírica do estudo foi sua função integradora com os comitês estaduais (Brasil, 1997), essa postura dos entrevistados torna-se coerente, pois leva a compreender que está havendo estímulo ao debate regionalizado para posterior consolidação no âmbito do CEIVAP.

Houve relatos de alguns membros de que não conheciam ainda plenamente o funcionamento e atuação do CEIVAP, seu regimento, o que mostra a presença de novos atores com um menor nível de experiência para atuarem de forma mais efetiva nas questões críticas que requerem maior capacitação. Por um lado, essa situação pode trazer um impacto negativo no sentido de um ritmo mais lento ou desfocado na atuação do CEIVAP; por outro, revela uma característica como rede aberta. Entretanto há também um efeito político dessa situação que acaba favorecendo atores mais experientes e mais organizados.

De um modo geral, os entrevistados mostraram mais entraves do que avanços na atuação do CEIVAP para atingir seus objetivos. Somente dois atores, um representante de prefeitura e outro representante de organização privada, identificaram mais avanços que entraves. Nessa questão, não foi identificado um ponto em que convergissem as visões desses atores, mas observou-se que eles apresentaram um conhecimento bastante aprofundado sobre o tema, assim como uma compreensão mais crítica sobre como ocorrem as relações no âmbito do CEIVAP e principalmente como ocorre a sistemática de aplicação dos recursos.

Houve, no entanto, pontos convergentes em todas as entrevistas no que se refere à importância da promulgação da Lei 9433/97. Todos concordam que esta lei favoreceu a possibilidade de tomadas de decisão de forma democrática, baseada na negociação entre segmentos distintos, mas com interesse comum na bacia do Rio Paraíba do Sul e também na criação do CEIVAP e na nomeação da AGEVAP como agência delegatária. Isso foi posto como elementos que propiciaram a criação de um ambiente institucional favorável para fomentar discussões sobre a gestão integrada dos recursos hídricos. Estudos de Porto e Porto (2008) e Carneiro e Britto (2009) chamam a atenção para esses aspectos como positivos, enfatizando a posição do Brasil entre os países com a legislação mais avançada no assunto dos recursos hídricos.

Ao se analisarem os relatos sobre a questão orientadora relativa à identificação de outras políticas públicas das quais depende o desenvolvimento da política de recursos hídricos, foi percebida uma forte ênfase na importância da integração da política de recursos hídricos com a política ambiental, a de saneamento, a de gestão territorial, entre outras, além de atividades que influenciam e são influenciadas pela política de recursos hídricos, que são a defesa civil e o pagamento por serviços ambientais. Nessa questão, emergiram muitas dificuldades políticas, institucionais e estruturais para articular as políticas entre si de modo a efetivar-se a integração proposta entre elas.

Há visões convergentes entre os entrevistados sobre a burocracia que envolve a aplicação dos recursos oriundos da cobrança, o que, na percepção deles, provoca demora e ineficácia no objetivo desse recurso, afetando a recuperação da qualidade do rio Paraíba do Sul. Santos e Formiga-Johnsson (2012) já haviam identificado os avanços ocorridos em termos de participação dos atores, mas com resultados lentos quando se trata da proteção e recuperação dos recursos hídricos.

A cobrança, inclusive, é um tema recorrente nas entrevistas, pois, dos instrumentos previstos na Lei 9433/97, é o que parece apresentar maiores avanços na implementação. Contudo, a pesquisa mostra que a sua arrecadação não é suficiente para promover resultados na quantidade e qualidade da água disponível na bacia do rio Paraíba do Sul. Quanto ao valor de arrecadação, é um assunto polêmico e não se observou um consenso. Percebe-se, não somente no estudo em questão mas em outros estudos também, que há os que acreditam que o valor da cobrança deve ser aumentado, enquanto outros creem que, por maior que seja o valor da cobrança, não será suficiente para atender à maior necessidade da bacia, que é o saneamento.

Um dos entrevistados, representante da Instituição Alfa, apresentou números que demonstram a necessidade do saneamento para a bacia do rio Paraíba do Sul e acredita que os recursos devem vir de outras fontes federais, devido à sua monta. Já o representante do INEA acredita que o CEIVAP deve fazer parcerias com a iniciativa privada para alavancar recursos com intuito de atender às

necessidades de investimentos da bacia. Outros entrevistados que concordam que o valor da arrecadação é insuficiente não apresentaram alternativas para possíveis soluções, mas todos concordam que este recurso é importante para o financiamento a projetos e planos para as prefeituras. O representante da instituição Alfa, inclusive, ressalta que o recurso do CEIVAP é bastante atrativo para prefeituras de pequeno porte.

Nesse trabalho, foram localizados diversos autores (Britto & Bessa, 2009; Carneiro & Britto, 2009; Noronha et al., 2013; Tucci, 2008; Tundisi, 2008) que discutem o papel das cidades na gestão integrada dos recursos hídricos, os quais apontam que, no âmbito das políticas municipais, há possibilidades de melhorias sob a gestão local. Também foram localizados estudos de Porto e Porto (2008) que recomendam o incentivo como a única forma de intervenção que a gestão de recursos hídricos pode fazer aos municípios.

A perspectiva relacional contribuiu para que se pudessem expor os fatores críticos que dificultam a gestão integrada. O representante do INEA julga que, em nível nacional, a implantação da Lei 9433/97 está de “mediana a medíocre” e, junto com outros entrevistados, compreende que deve se levar a cabo ações que dependem não apenas de discussões e decisões internas do CEIVAP, mas também de ações que levem à implementação plena dos instrumentos previstos na lei. Neste trabalho, foram identificados autores, como Abers et al. (2009), que ressaltam a importância da implementação dos instrumentos legais como fundamental para orientar na aplicação dos recursos.

Alguns entrevistados solicitaram a confidencialidade dos seus nomes ou cargos ou mesmo dos nomes das suas organizações, o que foi respeitado. E dessa forma se sentiram mais à vontade para abordar certos assuntos e se colocarem de forma mais espontânea. Por exemplo, eles julgam o CEIVAP com baixa representatividade, avaliam que seus integrantes não possuem mais tanto poder de decisão como no passado e que, por essas e outras razões, o CEIVAP não está vigoroso e pujante tanto quanto deveria estar. Também foi comentado sobre os papéis dos órgãos gestores, que, na visão desses entrevistados, não estão atuantes como deveriam. Com isso, creem que o CEIVAP está “morno” e que precisa urgentemente apresentar efeitos positivos, sob o risco de enfraquecer e criar um colapso no seu sistema de gestão, que, na visão de alguns, já se encontra em crise, com resultados muito abaixo do planejado.

Quando se quis compreender a percepção dos entrevistados sobre o significado de gestão integrada, não foi identificado um consenso entre os atores. Há entrevistados que associam a integração como previsto em lei, outros interpretam como a união das instituições no CEIVAP; há ainda os que associam a integração com a participação dos seus membros. Esse resultado na pesquisa não surpreende, uma vez que os estudiosos da temática chamam a atenção para o fato de que, mesmo na literatura especializada, há diversas interpretações sobre gestão integrada e não há casos em que conseguem conectar a dimensão relacional a esse tipo de gestão.

Quando questionados de como deve ocorrer a gestão integrada na visão do sujeito da pesquisa (aquele que está representando a sua organização), o que se observa nas possíveis soluções para a efetivação da gestão integrada é o melhor funcionamento do CEIVAP e uma boa articulação entre as políticas que perpassam a de recurso hídricos. Essas observações acenam para a importância da rede relacional sobre a qual se apoia o CEIVAP, pois esta pressupõe uma interface entre as políticas públicas que devem ser discutidas por todos os atores no âmbito do comitê, onde se verificam não somente os consensos e alianças, mas se expõem os conflitos que são parte do desenvolvimento das ações dos atores estatais e sociais, favorecendo análises mais críticas das políticas (Marques, 2013). São atores que se constituem a partir das relações individuais e coletivas no interior das redes existentes em áreas específicas dessa política pública. A dimensão relacional nos ajuda enxergar essa configuração, superando as limitações das abordagens integrativas.

Outras percepções, dos entrevistados que não desejaram ser identificados, giram em torno de

críticas sobre a falta de ousadia do CEIVAP em suas ações e projetos, a falta de criatividade de seus integrantes e também a sugestão de que a cobrança seja extinta de modo a obrigar o CEIVAP a se articular e buscar soluções de forma criativa sem depender do recurso da cobrança, o que é visto como um fator de acomodação de alguns dos seus membros.

CONSIDERAÇÕES FINAIS DO ESTUDO

A pesquisa autoriza a sugerir que, de um modo geral, as visões apontadas pelos entrevistados sobre como deveria ocorrer uma efetiva gestão integrada reforçam a importância da escolha da abordagem teórico-metodológica que orientou a pesquisa, que privilegiou as relações entre atores em redes relacionais de políticas que ocorrem em estruturas multiator em prol de um bem comum.

Importante aqui registrar que pretendeu-se, com a seleção dos entrevistados, buscar uma diversidade de visões, uma vez que houve preocupação em se atingir todos os segmentos representados no âmbito do CEIVAP. As entrevistas revelaram que as articulações entre os atores ocorrem de forma institucional, mas que também há relações que se dão de maneira mais informal, mais espontânea, mas mantendo como foco o CEIVAP.

Essa situação se explica com a contribuição dos autores utilizados no estudo, que exploram as redes relacionais de políticas públicas, confirmando que outras formas de relação mais espontâneas, observadas, por exemplo, por Moura e Silva (2008) e Cortes (2013) podem ajudar a vencer barreiras institucionais para a consecução de um objetivo comum. Entretanto, sem perder de vista a relevância para a pesquisa, dos conflitos e dinâmicas próprias do desenvolvimento das ações do Estado, levando à necessidade de se apresentar análises mais críticas da performance dos Comitês de Bacias Hidrográficas.

A importância dos comitês regionais e o maior conhecimento que esses comitês possuem sobre os problemas localizados também foram pontos bastante enfatizados pelos entrevistados, pois transparece que são nesses fóruns mais locais que os novos integrantes do CEIVAP vêm adquirindo maior experiência, o que os habilita a atuar no comitê federal. De fato, a pesquisa acena para o papel dos comitês regionais na gestão dos recursos hídricos, e do CEIVAP, como comitê articulador. Tal fato direciona luzes sobre o papel pouco explorado dos conselhos municipais, que, pela sua própria natureza, possuem articulação política e experiência acumulada sobre as problemáticas locais, podendo trocar informações ou mesmo atuar em conjunto como o CEIVAP, o que encontra respaldo na perspectiva relacional das redes de políticas públicas.

Assim, cabe concluir que a política de recursos hídricos é de extrema importância para a gestão das águas e a Lei 9433/97 representou um importante passo, propiciando a criação de um ambiente institucional onde atores de diversos segmentos definem a gestão hídrica.

Como sugestão de ampliação e continuidade desta pesquisa, registram-se aqui as seguintes recomendações:

- a) Expandir as entrevistas para os demais estados, uma vez que este estudo privilegiou a compreensão dos atores da porção fluminense da bacia do Rio Paraíba do Sul;
- b) Ampliar a investigação para os comitês estaduais e para os conselhos municipais de modo a conhecer o potencial de articulação entre o CEIVAP outros atores locais;
- c) Aprofundar a abordagem teórico-metodológica para que se possa mapear as relações de poder e os conflitos que permeiam as articulações institucionais do CEIVAP e deste com outras políticas públicas. Dessa forma, acredita-se ser possível evidenciar com mais clareza as desconexões entre as esferas nacionais, subnacionais e infranacionais

de governo que afetam a performance dos Comitês de Bacias Hidrográficas.

REFERÊNCIAS

Abers, R. N., Formiga-Johnsson, R. M., Frank, B. K., M. E., & Lemos, M. C. (2009, jan./jun.). Inclusão, deliberação e controle: três dimensões de democracia nos comitês e consórcios de bacia hidrográfica no Brasil. *Ambiente & Sociedade*, Campinas, XII(1), 115-132.

Ana – Agência Nacional de Águas (2012). *Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil: informe 2012*. Brasília: Ed. Especial.

ABRH. Associação Brasileira De Recursos Hídricos. (1989). *Carta de Foz do Iguaçu*. Associação Brasileira de Recursos Hídricos. Recuperado de: <<http://www.abrh.org.br/cartadefoz.doc>>

Brasil (1997) *Lei Ordinária Federal n. 9.433, de 08 de janeiro de 1997*. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos - PNRH, 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 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, p. 16.509, 02 set.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Recuperado de: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>

Decreto n. 6.591, de 1º de Outubro de 2008. Altera a denominação do Comitê instituído pelo Decreto n. 1.842, de 22 de março de 1996, e acresce parágrafo único ao seu art. 1º. Recuperado de: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6591.htm>

Britto, A. L., & Barraqué, B. (2008). Discutindo gestão sustentável da água em áreas metropolitanas no Brasil. *Cadernos Metrôpole*, São Paulo, 19, 123-142.

Britto, A. L., & Bessa, E. S. (2009). Território e governo: possibilidades de novos arranjos institucionais e escalas espaciais na gestão do saneamento. *Anais da Associação Nacional de Planejamento Urbano e Regional*. Florianópolis, SC, 13.

Börzel, T. (1998) Organization Babylon: On the different conception of policy networks. *Public Administration*, [S.1], 76(2), 253-273.

Campos, J. N. (2013). A gestão integrada dos recursos hídricos: Uma perspectiva histórica. *Revista Eletrônica de Gestão e Tecnologias Ambientais*, Salvador, 1(1), 105-114.

Carneiro, P. R. F., & Britto, A. L. de P. (2009, jul./dez.). Gestão metropolitana e gerenciamento integrado de recursos hídricos. *Cadernos Metrôpole*, São Paulo, 11(22), 593-614.

Carneiro, P. R., Cardoso, A. L., Zampronio, G. B., & Martingil M. de C. (2010). A gestão integrada de recursos hídricos e do uso do solo em bacias urbano-metropolitanas: O controle de inundações na bacia dos rios Iguaçu/Sarapuí na Baixada Fluminense. *Ambiente & Sociedade*, Campinas, 13(1), 29-49.

Castro, K. N. V. de. (2008). *O comitê para integração da bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul – CEIVAP: Um campo sócio-político-ambiental em disputa*. Dissertação mestrado. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, Brasil.

CBH-Comitês de Bacias Hidrográficas. *Bacias* (2016). Recuperado de: <<http://www.cbh.gov.br/ForumComites.aspx#not-estaduais>>

CBH-Comitês de Bacias Hidrográficas. *Bacias* (2016a). Recuperado de:

<<http://www.cbh.gov.br/ForumComites.aspx#not-interestaduais>>

CEIVAP – Comitê para Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul. (2007) *Regimento Interno*. Resende. Recuperado de: <<http://www.ceivap.org.br/downloads/regimentoceivap.pdf>>

Cerqueira, L. F. F., & Pimentel, da S. L. (2013). Política habitacional brasileira, a proliferação de assentamentos informais e a sustentabilidade urbana na cidade do Rio de Janeiro. *Labor & Engenho*, Campinas [Brasil], 7(2), 26-44. Recuperado de: <www.conpadre.org>

Coltro, A. (2000) A fenomenologia: Um enfoque metodológico para além da modernidade. *Caderno de Pesquisa em Administração*, São Paulo, 1(11), 1º trimestre. Recuperado de: <<http://www.ead.fea.usp.br/cadpesq/arquivos/C11-art05.pdf>>

Cortes, S. V. (2013). Sociologia e políticas públicas. In E. Marques, & C. A. P. Faria (Orgs.). *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: UNESP; Rio de Janeiro: Fiocruz.

Costa, A. L. da. (2012). *Participação, redes e capital social para a governança da água no Brasil: Um olhar sobre o Conselho Nacional de Recursos Hídricos*. Dissertação mestrado. Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil.

Diniz, E. (2010, jan.-abr.). Estado, variedades de capitalismo e desenvolvimento em países emergentes. *Desenvolvimento em Debate*, São Paulo, 1(1), 7-27.

Diniz, E. (2001). Globalização, reforma do estado e teoria democrática contemporânea. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, 15(4), 13-22. Recuperado de: <<http://dx.doi.org/S0102-88392001000400003>>

Emirbayer, M. (1997). Manifesto for a relational sociology. *The American Journal of Sociology*, Chicago, 103(2), 281-317.

Gruben, A., Lopes, P. D., & Formiga-Johnsson, R. M. (2003). Retratos 3x4 das bacias pesquisadas: Bacia do Rio Paraíba do Sul. In R. M. Formiga-Johnsson, & P. D. Lopes (Orgs.). *Projeto Marca d'Água: Seguindo as mudanças na gestão das bacias hidrográficas brasileiras*. Brasília: FINATEC.

Habermas, J. (1972). *Knowledge and human interests*. London: Heinemann.

Habermas, J. (1984). The theory of communicative action. In: *Reason and rationalization of society*. v. 1. Boston: Beacon Press.

Hjern, B., & Porter, D. (1981, Jul.). Implementation structures: A new unit of administrative analysis. *Organization Studies*, [S.1.], 2(3), 211-227.

Jacobi, P. R. (2005). *Gestão participativa dos recursos hídricos: Reflexões sobre as novas institucionalidades*. São Paulo: Editora UFPR.

Lauman, E., & Knoke, D. (1987). *The organizational state. Social choice in the national policy domains*. Madison: University of Wisconsin Press.

Leal, M. S. (1997). *Gestão ambiental de recursos hídricos por bacias hidrográficas: Sugestões para o modelo brasileiro*. Dissertação mestrado. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

Long, N. (1992). From paradigm lost to paradigm regained? – The case of an actor-oriented sociology of development. In N. Long, & A. Long (Eds.). *Battlefield of knowledge*. London: Routledge.

Machado, C. J. S. (2003, jul./dez.). Recursos hídricos e cidadania no Brasil: Limites, alternativas e desafios. *Ambiente & Sociedade*, Campinas, VI(2).

Masini, E. F. S. (1991) Enfoque metodológico de pesquisa em educação. In. Fazenda, I. (Org.).

Metodologia de Pesquisa Educacional. 2 ed. São Paulo: Cortez.

Marques, E. C. (2006, fev.). Redes sociais e poder no Estado brasileiro: Aprendizados a partir das políticas urbanas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, 21(60), 15-41. Recuperado de: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v21n60/29759.pdf>>

Marques, E. C. (2013). As políticas públicas na Ciência Política. In: E. Marques, & C. Faria (Orgs.). *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Unesp; Rio de Janeiro: Fiocruz.

MMA – Ministério do Meio Ambiente. (1992). *Agenda 21*, Rio de Janeiro, Recuperado de: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global>>

Moura, J. T. V. de, & Silva, M. K. (2008, ago.). Atores sociais em espaços de ampliação da democracia: As redes sociais em perspectiva. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, 16, número suplementar, 43-54.

Müller, A. L. (2007). *A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: O caso do programa de aquisição de alimentos*. Dissertação mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil.

Noronha, G. C., Hora, M. de A. G. M. Da, & Castro, E. M. N. V. de. (2013). O papel do poder público municipal na gestão dos recursos hídricos. *Labor & Engenho*, Campinas [Brasil], 7(2), 94-107. Recuperado de: <www.conpadre.org>

Novaes, R. C. (2006). *Cooperação e conflito nas águas da Bacia do Rio Paraíba do Sul: Limites e possibilidades de gestão integrada no “trecho paulista”*. Tese doutorado. Universidade de São Paulo, SP, Brasil.

Paes de Paula, A. P. (2005) Administração pública brasileira: Entre o gerencialismo e a gestão social. *Revista de Administração de Empresa*, 45(1), 36-49.

Pereira, D. S. P., & Formiga-Johnsson, R. M. (2003). (Orgs.). *Governabilidade dos recursos hídricos no Brasil: A implementação dos instrumentos de gestão na bacia do rio Paraíba do Sul*. Brasília: Agência Nacional de Águas.

Porto, M. F. A., & Porto, R. L. (2008). Gestão de bacias hidrográficas. *Estudos Avançados* [online], 22(6)3, 43-60. Recuperado de: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142008000200004>>

Saito, C. H. (2011). As mútuas interfaces entre projetos e ações de educação ambiental e de gestão de recursos hídricos: Subsídios para políticas de estado. *Ambiente e Sociedade* [online]. 14(1), 213-227. Recuperado de: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1414-753X2011000100012>>

Santos, M. de O. Ramos. (2002). *O impacto da cobrança pelo uso da água no comportamento do usuário*. Tese doutorado. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

Santos, M. de O. Ramos, & Formiga-Johnsson, R. M. (2012). *Água, gestão e transição para uma economia verde no Brasil – Propostas para o setor público*. Fundação Brasileira para o Desenvolvimento Sustentável – FBDS. Recuperado de: <<http://fbds.org.br/fbds/IMG/pdf/doc-558.pdf>>

Scantimburgo, A. L. (2012, jan./jun.). Os limites democráticos presentes na política nacional de recursos hídricos. *Organizações e Democracia*, Marília, 13(1), 51-72.

Serricchio, C., Calaes, V., Formiga-Johnsson, R. M., Lima, A. J. R., & Andrade, E. P. (2005). Prêmio CAIXA melhores práticas em gestão local 2003-2004. *O CEIVAP e a gestão integrada dos recursos hídricos da bacia do rio Paraíba do Sul: Um relato da prática*. Coordenação de Rosa Maria Formiga Johnsson. Rio de Janeiro: GESTEC/CAIXA.

Tucci, C. E. M. (2008). Águas urbanas. *Estudos Avançados*, São Paulo, 22(63), 1-16.

Tundisi, J. G. (2008). Recursos hídricos no futuro: Problemas e soluções. *Estudos Avançados*, São Paulo, 22(63), 7-16.

Vergara, S. C. (2006). *Métodos de pesquisa em administração* (2. ed.). São Paulo: Atlas.

Vieira, M. M. F. (2004). Por uma boa pesquisa (qualitativa) em administração. In: M. Vieira, & D. Zouain (Orgs.). *Pesquisa qualitativa em Administração*. Rio de Janeiro: FGV.