

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
Centro de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração - CEPEAD
Curso de Mestrado em Administração

**GESTÃO INTERGOVERNAMENTAL DA POLÍTICA DE RECURSOS
HÍDRICOS: ESTUDO DE CASO DA DINÂMICA DO COMITÊ
PARA INTEGRAÇÃO DA BACIA HIDROGRÁFICA
DO RIO PARAÍBA DO SUL - CEIVAP**

Walter Tedeschi

Belo Horizonte

2002

Walter Tedeschi

**GESTÃO INTERGOVERNAMENTAL DA POLÍTICA DE RECURSOS
HÍDRICOS: ESTUDO DE CASO DA DINÂMICA DO COMITÊ
PARA INTEGRAÇÃO DA BACIA HIDROGRÁFICA DO
RIO PARAÍBA DO SUL - CEIVAP**

Dissertação apresentada ao Centro de Pós- Graduação e Pesquisas em Administração da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração.

Área de Concentração: Organizações e Recursos Humanos

Orientador: Prof. Reynaldo Maia Muniz, PhD

Belo Horizonte
Faculdade de Ciências Econômicas - FACE
CEPEAD- UFMG
2002

Para minha mãe, sempre presente com sua intensa luz.

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador Professor Doutor Reynaldo Maia Muniz, pela paciência, atenção, firmeza, cordialidade e inequívoca competência também na arte de iluminar caminhos.

A minha família, em especial à Sun, pela compreensão e carinho, pela sensibilidade e delicadeza ao apoiar o esforço e pelo sacrifício compartilhado. Aos meus filhos André e Mahyra, que ajudaram com os sorrisos, abraços, beijos e na tabulação dos dados.

Aos amigos Julio, Iude, Eliezer e Henrique, pelo apoio sempre presente e estimulante.

Aos companheiros da Turma 2000, aos professores e funcionários do CEPEAD, pelo carinho, comprometimento e atenção.

Aos que colaboraram participando da pesquisa, aos que trabalham no escritório central do CEIVAP, aos professores da COPPE e da FGV, pela cortesia da atenção.

SUMÁRIO

	5
LISTA DE FIGURAS.....	3
LISTA DE TABELAS.....	4
LISTA DE QUADROS.....	6
LISTA DE GRÁFICOS.....	7
LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS.....	8
RESUMO.....	9
<i>ABSTRACT</i>	10
1 INTRODUÇÃO.....	12
2 O CAMPO DAS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS – REFERENCIAL TEÓRICO.....	27
2.1 Marco conceitual.....	27
2.2 As relações intergovernamentais no contexto brasileiro.....	35
2.2.1 Antecedentes.....	35
2.2.2 Evolução das relações intergovernamentais durante a transição democrática.....	41
2.2.3 A capacidade de iniciativa de estados e municípios na Constituição de 1988.....	52
2.2.4 Os instrumentos operacionais das relações intergovernamentais pós-88.....	62
2.3 O campo da gestão intergovernamental.....	71
2.4 O estudo das políticas públicas.....	75
2.5 A gestão da política de recursos hídricos.....	90
2.5.1 Aspectos conceituais.....	90
2.5.2 Evolução dos modelos institucionais de gestão das águas.....	94
3 O SISTEMA DE GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS.....	98
3.1 A experiência internacional.....	98
3.2 A experiência brasileira.....	100
3.2.1 Antecedentes históricos.....	100
3.2.2 Marco constitucional da gestão de recursos hídricos pós-88.....	104
3.2.3 Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.....	107
3.2.4 A legislação das águas nos estados banhados pelo rio Paraíba do Sul...	113
3.2.5 A dimensão intergovernamental e os desafios pra a gestão integrada da	

Bacia do rio Paraíba do Sul.....	117
4 O CASO DA GESTÃO INTEGRADA DA BACIA DO RIO PARAÍBA DO SUL..	124
4.1 Características e contextualização da bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul..	124
4.1.1 Características geográficas.....	124
4.1.2 O ecossistema.....	127
4.1.3 Aspectos demográficos e econômicos.....	128
4.2 Evolução do CEIVAP.....	136
5 RESULTADOS E ANÁLISE DA PESQUISA.....	147
6 CONCLUSÃO.....	174
7 BIBLIOGRAFIA.....	179
8 ANEXOS.....	186

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Localização espacial da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul.....	19
Figura 2	Organograma do CEIVAP.....	145

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Transferências negociadas (1970-1986).....	45
----------	--	----

	8
Tabela 2	Receita própria por nível de governo..... 55
Tabela 3	Recursos disponíveis por nível de governo..... 57
Tabela 4	Evolução do gasto por nível de governo..... 59
Tabela 5	Formação bruta de capital fixo (FBCF) pública por nível de governo..... 60
Tabela 6	Evolução por gasto por função e nível de governo..... 61
Tabela 7	Empregados por nível do governo..... 62
Tabela 8	Evolução das transferências intergovernamentais (1970-1991) 63
Tabela 9	Distribuição estadual dos municípios da Bacia do Rio Paraíba do Sul..... 129
Tabela 10	Relação dos municípios mais populosos da Bacia Hidrográfica do rio Paraíba do Sul..... 130
Tabela 11	Alguns indicadores da situação hídrica dos estados de Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro..... 131
Tabela 12	CEIVAP- Demonstrativo dos respondentes por origem e função do Comitê..... 148
Tabela 13	Evolução da composição do plenário do CEIVAP - 1979-2001..... 150
Tabela 14	Composição do conjunto de respostas obtidas por segmento..... 151
Tabela 15	Indicadores do grau de conhecimento técnico e de gestão de bacias hidrográficas dos respondentes..... 151
Tabela 16	Indicadores do grau de interesse e envolvimento dos respondentes com o CEIVAP e com a gestão de recursos hídricos de forma geral..... 153
Tabela 17	Graus de dificuldades apresentados pelas esferas de governo..... 157
Tabela 18	Reconhecimento da necessidade de ajustes nas relações intergovernamentais e interestaduais..... 158
Tabela 19	Dificultadores externos à implementação e efetivação

do CEIVAP.....	160
Tabela 20 Indicadores de rejeição setorial e algumas das ações em andamento no CEIVAP.....	164

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Mudanças nas competências tributárias dos três níveis de Governo.....	54
Quadro 2 - Mudanças constitucionais nas transferências de impostos.....	66
Quadro 3 - Os modelos de gestão de recursos hídricos.....	97
Quadro 4 - Estruturação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.....	112

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 -	Representação do processo de renovação e ampliação do plenário do CEIVAP.....	153
GRÁFICO 2 -	Representação da participação percentual a avaliação dos temas propostos aos respondentes.....	156
GRÁFICO 3 -	Reconhecimento das relações intergovernamentais entre os estados-membros da bacia como elemento dificultador à implementação do CEIVAP.....	159
GRÁFICO 4 -	Representação do conjunto das respostas obtidas em relação ao interesse em conhecer o Plano de Investimentos da Bacia do rio Paraíba do Sul.....	162
GRÁFICO 5 -	Avaliação dos respondentes acerca da participação dos usuários nos processos decisórios na gestão da Bacia do Rio Paraíba do Sul.....	171

LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS

ANA	Agência Nacional das Águas
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
CBH-PSM	Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul e Serra da Mantiqueira (Comitê Paulista)
CEDAE	Companhia Estadual de Águas e Esgotos (RJ)
CEEIVASF	Comitê Executivo de Estudos Integrados da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco
CEEIPARN	Comitê Executivo de Estudos Integrados da Bacia Hidrográfica do Rio Parnaíba
CEEIBH	Comitê Especial de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas
CEEIJAPI	Comitê das Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá
CEEIPEMA	Comitê Executivo de Estudos Integrados da Bacia Hidrográfica do Rio Paranapanema
CEEIVAP	Comitê Executivo dos Estudos Integrados da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul
CEIVAP	Comitê para a Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul
CEEIRI	Comitê Executivo de Estudos Integrados da Bacia Hidrográfica do Rio Iguaçu
CEEPARNO	Comitê Executivo de Estudos Integrados da Bacia Hidrográfica dos Rios Mogi-Pardo
CESAMA	Companhia de Saneamento e Pesquisa do Meio Ambiente (MG - JF)
CETEC	Fundação Centro Tecnológico de Minas Gerais
CETESB	Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental (SP)
CNRH	Conselho Nacional de Recursos Hídricos
COPASA	Companhia de Saneamento de Minas Gerais
COPPE	Coordenação de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia - UFRJ
COVAP	Comissão Interministerial e Comissão do Vale do Paraíba do Sul
DAE-MG	Departamento de Águas e Energia Elétrica de Minas Gerais
DAEE/SP	Departamento de Águas e Energia Elétrica de São Paulo
DNAEE	Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica
FUNDRH	Fundo Estadual de Recursos Hídricos (RJ)
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBDF	Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal

IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IGAM	Instituto Mineiro de Gestão das Águas
LIGHT	Serviços de Eletricidade S/A
MG	Estado de Minas Gerais
MMA	Ministério do Meio Ambiente
PNRH	Plano Nacional de Recursos Hídricos
RJ	Estado do Rio de Janeiro
SABESP	Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo
SAREM	Secretaria de Articulação com os Estados e Municípios
SEGRH	Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos
SEMA	Secretaria de Meio Ambiente (Ministério do Interior)
SINGREH	Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos
SP	Estado de São Paulo
SUDEPE	Superintendência do Desenvolvimento da Pesca
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

RESUMO

É internacionalmente reconhecida a preocupação dos formuladores e também dos gestores de políticas públicas com o “subsistema de políticas” de recursos hídricos. A compreensão da água como um recurso finito e não renovável suscita apreensão e requer ações imediatas por parte do Estado no sentido de preservar com qualidade os recursos hídricos disponíveis.

Considerando os modelos institucionais vigentes no mundo ocidental, e mais especificamente o caso brasileiro, que a partir da Constituição de 1988 fortaleceu o pacto federativo, as bacias hidrográficas – unidade básica de gestão das águas segundo o novo sistema nacional de gestão de recursos hídricos - foram transformadas em arenas onde as relações entre as três esferas governamentais vêm à tona, apontando para modelos de gestão intergovernamental, calcados na negociação e intensa participação social.

Esta dissertação direciona-se ao estudo das relações intergovernamentais e também da gestão intergovernamental e seus impactos na bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul. Uma bacia considerada “federal” uma vez que sua área de drenagem ocupa o espaço territorial de mais de um estado da Federação Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo.

O Comitê para Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul – CEIVAP, desde sua “recriação” em 1996 tem enfrentado inúmeros desafios quanto ao seu processo de implementação e conseqüentemente ao cumprimento de seu papel institucional. Alguns destes obstáculos merecem especial destaque, dentre eles, a implementação dos instrumentos de gestão previstos na Lei das Águas e a definição organizacional de sua agência de água. Ambos encontram barreiras desenhadas nos conflitos decorrentes de interesses setoriais e das relações intergovernamentais que envolvem o Comitê.

É este o tema proposto neste trabalho, tendo como principal cenário o Comitê para Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul, o CEIVAP.

ABSTRACT

It is internationally recognized the worry of the formulators and the public politics managers with the 'politics subsystem' of hydric resources. The understanding of water as a terminable and non-renewable resource rouses apprehension and demands immediate actions of the State and authorities in order to preserve the available hydric resources.

Considering the established standards of the western world and focusing on the Brazilian situation, in which the Constitution of 1988 has strengthened the federative pact, the hydrografic basin – basic unit of water management according to the new national system of hydric resources managements- has been changed into arenas where the relationship among the three governmental spheres emerge, pointing to intergovernmental management models, based on negociation and intense social participation.

This dissertation deals with the study of intergovernmental relationship, intergovernmental management and their effects on the hydrografic basin of Paraiba do Sul River, which is considered a federal basin since its area is located on more than one state: Minas Gerais, Rio de Janeiro and São Paulo.

The Committee for the Integration of the Paraiba do Sul Basin – CEIVAP, since its reformulation in 1996 has faced countless challenges to its establishment process and to the execution of its institutional role as well. Some of this obstacles need special attention, among them the establishment of management according to the Lei das Águas (Water Law) and the organization of its water agency. Both of them faces obstacles: the conflicts caused by the sectorial interests and the intergovernmental relationship concerning to the Committee.

This is the proposed subject of this paper work, having as the main set the Committee for the Integration of the Paraiba do Sul Basin, the CEIVAP.

1. INTRODUÇÃO

“Que pena não é, senhores, ver um tão belo país como o Brasil, dotado pela natureza de bosques que produzem bálsamos divinos, frutos delicados, especiarias finas, por um obstinado desmazelo dos seus filhos tornar-se um país estéril e insalubre? Esta é a sorte que nos espera, se quanto antes o nosso governo não tomar providências a este respeito.”

(Emílio da Silva Maia, discurso sobre os males que tem produzido no Brasil o corte das matas e os meios de os remediar, 1853.)

Embora a epígrafe não faça referência diretamente aos rios e a outras fontes de água, em curto espaço, chama a atenção para dois importantes aspectos: o “desmazelo” da sociedade para com seus bens naturais e a importância do governo na iniciativa das providências necessárias à preservação ambiental.

A preocupação com as questões ambientais no Brasil, como se vê, não é tão recente como poder-se-ia imaginar. A referência histórica acima apresentada, ilustra bastante as preocupações com o meio ambiente já no século XIX. Remete, também, à importância concedida pela sociedade ao governo para realizar a gestão ambiental.

Estabelecer a regulação para as relações que envolvem a ação do homem sobre a natureza e seus recursos, tem sido um dos principais desafios aos formuladores de políticas públicas no Brasil. Cabe lembrar aqui, que o meio ambiente não corresponde apenas ao meio físico, mas engloba também o homem e o conjunto de atividades que pratica.

No caso específico da água, a preocupação não revela inquietações em registros conhecidos pelo pesquisador em épocas tão remotas. No caso brasileiro, apenas recentemente – na

primeira metade do século XX¹ é que a sociedade brasileira, através de seus legisladores reconheceu a água como um bem escasso e finito. A “abundância” de água doce é ilusória no Planeta.

Estima-se a disponibilidade total de água no planeta em 1.400 milhões de quilômetros cúbicos, dos quais, somente 40 milhões de quilômetros cúbicos (pouco menos que 3% do total), são de água doce. A distribuição espacial desta reserva não ocorre de modo uniforme.

O Brasil detem cerca de 8% da oferta mundial de água doce. Deste volume 80% está concentrado na região Amazônica restando, então, 20% para o abastecimento das demais áreas do espaço brasileiro. Conseqüentemente, algumas regiões brasileiras enfrentam um grave quadro de escassez de água. Este quadro vem se tornando cada vez mais crítico em decorrência das ações predatórias praticadas no meio ambiente e também do uso inadequado e do desperdício. O desperdício e os vazamentos chegam, em algumas regiões brasileiras, a alcançar até 40% da água disponível.

O consumo de água, sua distribuição espacial desigual, sua degradação e as perdas já mencionadas foram algumas das variáveis que levaram a sociedade brasileira a pensar a gestão da água de uma maneira mais formal e efetiva.

Mas, o que é a gestão de recursos hídricos? Em primeiro lugar, é importante para os objetivos deste trabalho, esclarecer o que são recursos hídricos.

¹ A Lei de Direito da Água do Brasil é o *Código das Águas* (Decreto Federal nº 24.463, de 10 de julho de 1934) e reconhecia 3 tipos de propriedades da água: as águas públicas, as águas comuns e as águas particulares. “As águas públicas de uso comum são basicamente correntes, canais, lagos e lagoas navegáveis ou *flutuáveis*. As águas comuns são as correntes não navegáveis ou não-flutuáveis.” (Leal, 1988)

Desde os anos 70 do século XX, vários segmentos representativos da sociedade brasileira direcionaram preocupações à questão ambiental. Os debates iniciaram-se com o envolvimento das comunidades técnica, acadêmica, governamental e política, com acentuada tendência a reconhecer o caráter essencial da água à vida, ao mesmo tempo em que se compreendeu sua natureza de recurso finito e escasso.

A caracterização da água como um recurso econômico, um bem público mantido sob a responsabilidade do Estado e sua escassez relativa fez com que lhe fosse atribuído valor. A água descaracterizou-se como bem livre, passou a ser vista como um bem econômico, com seu valor sendo passível de mensuração através do preço. Segundo Yassuda (1993), *“a revisão de metodologias e atitudes pra corrigir o equacionamento tecnológico e gerencial para as águas conduziu, inclusive, a um novo nome para estas: recursos hídricos.”*

Buscando chegar ao conceito de gestão de recursos hídricos, impõe-se antes uma perspectiva conceitual: o conceito de bacia hidrográfica. Alguns autores preocuparam-se com esta construção de forma didática. O primeiro aqui mencionado, Lanna, em 1995 enunciava que a bacia hidrográfica compreende um organismo que deve ser analisado como espaço físico, como unidade de planejamento e de gestão. Nesta primeira aproximação, pode-se observar que, enquanto objeto de análise, o conceito de bacia hidrográfica estende-se muito além da hidrogeologia. Requer incursões às ciências econômicas, às ciências sociais aplicadas, além da ciência política, da biologia, da química.

Um segundo conceito, elaborado por Leal, em 1998 tem um enfoque mais tecnicista: *“A bacia hidrográfica é a região no entorno de um curso d’água que drena em sua direção,*

onde as águas precipitadas contribuem para o volume escoado em seu leito.” Visto desta perspectiva, não há pois, compulsória equivalência de limites entre as fronteiras administrativas e os limites da bacia hidrográfica.

Um terceiro conceito apresentado por Feichas em 2001, delinea a bacia hidrográfica enquanto espaço físico. Pressupõe a delimitação de um tipo especial de unidade territorial, derivada da organização espontânea dos cursos d’água, que se justapõe à organização política e administrativa existente – União, Estados e Municípios, sendo que essa, é decorrente do modo como os homens tradicionalmente organizam seu espaço.

Cumpra agora alcançar a última etapa desta incursão conceitual: o da gestão de recursos hídricos, a partir de dois fundamentos propostos por Lanna (1995) e Leal (1998): o da bacia hidrográfica como unidade de planejamento e de gestão, acrescidos da proposição de Dourojeani (1994) que defende a adoção da bacia hidrográfica como unidade adequada de gestão visando o desenvolvimento sustentável.

Considera-se, como passo fundamental, o entendimento de que tanto os recursos hídricos como o meio ambiente não devem ser *‘considerados “setores” da administração pública, em posição antagônica aos setores que os utilizam, como a agricultura, a indústria, os transportes, o saneamento básico e a geração de energia elétrica’* Yassuda (1993). Em outra vertente, percebe-se que a gestão dos recursos hídricos deve ocorrer de maneira integrada, uma vez que, em função de suas múltiplas finalidades ou usos econômicos interessam também à sociedade como um todo. Estas considerações conduziram finalmente a um

conceito integrativo entre a gestão do ambiente e da água: o da gestão integrada dos recursos hídricos.

Retomando Yassuda (1993), *“a gestão de recursos hídricos tem por objetivo assegurar sua preservação, uso e conservação em condições satisfatórias para os seus múltiplos usuários e de forma compatível com a eficiência e o desenvolvimento equilibrado e sustentável da região em que se encontram.”*

Para os vários autores mencionados ao longo deste trabalho, a gestão integrada de recursos hídricos aponta para:

1. uma ação participativa, com a inclusão dos diferentes atores, representando ao máximo todos os segmentos interessados nos usos múltiplos das águas;
2. as decisões determinantes das ações antrópicas que devem ser negociadas e consensadas, objetivando minimizar possíveis e potenciais conflitos;
3. a bacia hidrográfica como forma de integração das diferentes ações e de visualização global dos efeitos; e
4. a aplicação de instrumentos de regulação (comando e controle) e instrumentos econômicos com a finalidade de garantir a sustentabilidade econômica da gestão.

Reconhece-se que, para garantir a disponibilidade de recursos hídricos de forma equilibrada para todos os usuários, é requerida a presença de uma autoridade capaz de organizar e executar a administração das águas.

No modelo de gestão de bacias adotado no Brasil o ente organizacional definido para desempenhar este papel é o comitê de bacia hidrográfica. Dadas suas características geográficas e sua importância estratégica no cenário sócio-econômico brasileiro, para cumprir os objetivos deste trabalho eleito o CEIVAP – Comitê para Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul.

O rio Paraíba do Sul, nasce na região norte do estado de São Paulo e deságua no estado do Rio de Janeiro, percorrendo, ao longo de seu curso mais de um estado da Federação, o que o caracteriza no jargão dos estudiosos como um “rio federal”. Em termos de gestão de bacia hidrográfica, esta característica remete à complexidade das relações intergovernamentais, envolvendo as três esferas de governo: municipal, estadual e federal.

Comparada fisicamente a outras bacias hidrográficas brasileiras, seus 56.000km² não constituem seu principal atributo; correspondem, por exemplo, a menos de 10% da área de drenagem da Bacia do Rio S.Francisco (634.000 km²). Entretanto, a bacia do Paraíba do Sul insere-se dentro de um espaço econômico com forte característica agroindustrial, o que intrinsecamente agrega valor estratégico a todos os seus corpos d'água.

A proposta desta pesquisa é estudar o CEIVAP – Comitê para a Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul, enfatizando entre outros aspectos, sua inserção no contexto das políticas públicas, as relações intergovernamentais que o envolvem, sua importância no modelo brasileiro de gestão de recursos hídricos e, o foco principal: a importância da gestão intergovernamental para a Bacia Hidrográfica do rio Paraíba do Sul.

Compreender as relações intergovernamentais e os interesses das diferentes esferas de poder do sistema federativo brasileiro, pode levar a uma adequada compreensão do modelo brasileiro de gestão dos recursos hídricos. Mesmo porque são os sistemas de poder que determinarão a posse, a utilização e os modelos de gestão focados nos recursos ambientais.

O conjunto das idéias a serem levantadas para a formulação do problema, parte da constatação empírica das grandes dificuldades para a efetivação do Comitê. Não se busca aqui, a discussão de problemas objetivos, ou de um único problema (Subiratis, 1987). A construção analítica que se pretende desenvolver busca a compreensão das dificuldades de implantação de um importante componente de política ambiental, o CEIVAP. Foi ele, o primeiro dos Comitês de “rios federais” a ser instituído no Brasil. No entanto, sua criação institucional não significou sua imediata e completa implementação. São várias os obstáculos assinalados como principais elementos que dificultaram sua efetivação.

É sob este pano de fundo, que se assenta a natureza da proposta deste trabalho, buscando apresentar de forma analítica a evolução da experiência brasileira na gestão de recursos hídricos, culminando com a elaboração do estudo de caso do CEIVAP – Comitê para a Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul.

O CEIVAP reproduz, enquanto foro de debates que envolve em sua composição todos os níveis governamentais e vários setores da sociedade, as práticas propostas no modelo

superposto² de relações intergovernamentais: é um foro de debates, de negociação e onde se busca a ação política descentralizada, respeitando o fundamento previsto na Lei das Águas de que a unidade territorial para gestão das águas é a bacia hidrográfica.

A figura 1 apresenta a posição geográfica da Bacia Hidrográfica do rio Paraíba do Sul, destacando sua área de abrangência nos três Estados.

Figura 1: Localização espacial da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul.



² Wright (1988) estabelece três modelos de relações intergovernamentais: o inclusivo, o separado e o superposto, em que ocorre “o imperativo da negociação como principal instrumento de interação intergovernamental” (Muniz, 2001). Este conceito será apresentado mais detalhadamente no referencial teórico deste trabalho.

No caso da Bacia do rio Paraíba do Sul, a área de drenagem envolve áreas dos três estados mais ricos da Federação, tornando as relações intergovernamentais um componente fundamental da gestão da bacia.

O pioneiro dos comitês de rios federais criados no Brasil, depende, pois, diretamente da gestão intergovernamental para alcançar sua plena efetivação. É a partir desse conjunto de premissas que se estrutura a pergunta central deste trabalho: a gestão intergovernamental ao longo dos últimos anos tem sido adequada à efetiva implementação do CEIVAP? Desta derivam questões suplementares: como se dão as relações intergovernamentais no âmbito da Bacia Hidrográfica do rio Paraíba do Sul? Como se desenvolve esta dinâmica?

São vários os pressupostos que emergem como justificativa neste processo. A abordagem da história recente do CEIVAP remete a vários conflitos revelados nos últimos trinta anos, em sua maioria decorrentes de aspectos antagônicos na gestão estadual dos subsistemas de política de recursos hídricos. Legislação própria, mas nem sempre, apropriada a fomentar avanços através das negociações que deveriam ocorrer no nível das relações intergovernamentais, termina por alimentar ou sustentar conflitos intermináveis. Remete também às dificuldades naturais ao tratamento intergovernamental das questões inerentes à Bacia.

Os formuladores de políticas públicas voltadas para a preservação ambiental e para a gestão de recursos hídricos, inseridos neste ambiente geral, têm revelado preocupação nas três esferas governamentais. Para Dorfman (1993), a *“caracterização do papel do Estado nas relações humanas existentes nas sociedades capitalistas é fundamental no entendimento do*

modo de gestão dos recursos hídricos, pois estas relações inevitavelmente condicionam os paradigmas da gestão.”

O estudo da gestão intergovernamental da Bacia Hidrográfica do rio Paraíba do Sul é de grande relevância. Justifica-se esta afirmação e conseqüentemente esta pesquisa tendo em vista:

1. a essencialidade da água para a vida no Planeta, por ser o principal elemento constituinte dos seres vivos, com também para todas as atividades praticadas pelo seres humanos;
2. a importância estratégica da Bacia do rio Paraíba do Sul. Cerca de 15 milhões de pessoas são abastecidas com suas águas. Além disso concentra grande parte da atividade econômica da Região Sudeste do Brasil;
3. sua caracterização como rio federal, que permite e estimula o estudo das relações intergovernamentais – e conseqüentemente da gestão intergovernamental, em uma bacia hidrográfica.

A aprovação e publicação da Lei 9.433³, a Lei das Águas em 1997, apresentou à sociedade brasileira a Política Nacional de Recursos Hídricos, que revelou a opção escolhida pelo Estado e pela sociedade para a gestão das águas. É um novo modelo que não forneceu ainda elementos suficientes para a mensuração de resultados, uma vez que a implantação da Lei tem ocorrido de forma lenta. É o CEIVAP, o comitê escolhido para a realização desta experiência piloto para a implantação dos instrumentos de gestão previstos na Lei das Águas:

³ Lei nº 9.433 de 8 de janeiro de 1997.

o Plano de Recursos Hídricos, o Enquadramento dos Corpos d' Água, a Outorga, a Cobrança pelos Usos da Água e o Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos.

Com experiência de quase 5 anos, o Comitê para a Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul, criado em 1996⁴ e instalado formalmente em 1997 apresenta as dificuldades à sua completa implementação decorrentes, em grande medida, das relações intergovernamentais que o envolvem. Esta experiência, ainda ímpar no país, de gestão intergovernamental merece ser acompanhada e analisada, possibilitando deste modo o aprendizado da complexidade das relações intergovernamentais em uma unidade de gestão de recursos hídricos, no caso, o Comitê para Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul – CEIVAP.

Com a definição deste objetivo, optou-se pela realização deste trabalho pelo estudo de caso. Tal escolha encontra respaldo teórico em Pozzebon e Freitas (1998), para os quais os estudos qualitativos têm como potencial explorar dados e descobertas de resultados com maior riqueza e mais próximos da realidade que se quer compreender. Neste trabalho, evidencia-se a tarefa de coletar e registrar dados de um caso particular, que se consubstancia no CEIVAP, o primeiro dos comitês criados para uma bacia de um rio considerado “federal”.

Reforçando a idéia da opção pelo estudo de caso retoma-se Pozzebon e Freitas (1997, p.03) definindo estudo de caso como: *“aquele que examina um fenômeno em seu ambiente natural, pela aplicação de diversos métodos de coleta de dados, visando obter informações de uma ou mais entidades.”*

⁴ Decreto Federal nº 1.842 de 22 de março de 1996

O estudo de caso consistiu em uma pesquisa descritiva, pois nele se procurou tão somente identificar e descrever determinado fenômeno, qual seja as relações e a gestão intergovernamental e seus impactos na dinâmica da gestão do CEIVAP.

Os dados da pesquisa foram coletados em duas etapas.

A primeira, com uma acentuada tendência exploratória, objetivou conhecer os mais significativos atores da rede de assuntos⁵ vinculada ao CEIVAP. Neste caso foi de substancial importância a experiência profissional do pesquisador que havia trabalhado por mais de 10 anos no IGAM⁶, autarquia gestora dos recursos hídricos do estado de Minas Gerais. Tal experiência implicava o conhecimento de atores críticos da rede de assunto, através dos quais se conseguiu a identificação e a localização dos demais atores significativos, que totalizavam 40 indivíduos que detinham *a priori* os atributos mínimos desejados: o conhecimento técnico e a experiência no campo do subsistema de política de recursos hídricos.

A segunda etapa, foi dividida em dois passos:

1ª passo: visitas técnicas a municípios da área da Bacia Hidrográfica do rio Paraíba do Sul e ao escritório de CEIVAP (Resende- RJ), no período compreendido entre julho de 2000 a agosto de 2002, a fim de aprofundar o conhecimento do histórico de implantação do CEIVAP, bem como sua dinâmica de funcionamento, seu status e a polêmica em torno do formato organizacional da agência do CEIVAP. Neste passo foram realizadas entrevistas não estruturadas com membros do escritório do CEIVAP e outros atores envolvidos na gestão da Bacia, que contribuíram com inúmeras informações necessárias para a estratégia de campo do

⁵ Rede de assuntos neste trabalho refere-se ao conceito proposto por Hecló (1978) e será apresentado adequadamente no Referencial Teórico, Capítulo 2 deste trabalho. Por ora interessa informar que é composta “por especialistas experimentados em questões específicas...não são só técnicos especializados e iniciados, mas também os ativistas de uma política que se conhecem e se relacionam precisamente por seu domínio da questão”

passo posterior. Obedecendo aos roteiros das viagens, foram contatados: o Secretário do CEIVAP (Resende – RJ), consultores que atuam no Escritório Central do CEIVAP em Resende, o Procurador do Meio Ambiente de Volta Redonda (RJ), um representante de uma ONG, um representante da CESAMA (JF-MG), o prefeito de Três Rios (RJ), professores da COPPE (UFRJ), duas especialistas do IGAM (MG) e uma especialista da Companhia Vale do Rio Doce;

2ª passo: aplicação de um questionário com 44 perguntas, aos membros efetivos do Comitê para Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul e a outros integrantes da rede de assuntos (Anexo 1), no mês de Julho de 2002. Cabe ressaltar aqui, que à época da pesquisa dos 60 assentos no plenário do CEIVAP, 20 não estavam preenchidos, por várias razões, sendo a mais relevante a mudança ocorrida àquela época no governo do estado do Rio de Janeiro. Com o questionário buscou-se entre outros objetivos, levantar a percepção dos membros do Comitê e demais atores da rede de assuntos sobre as dificuldades para a implementação e efetivação do CEIVAP decorrentes das relações intergovernamentais, procurando-se ainda identificar e descrever os principais conflitos de relações intergovernamentais no âmbito do Comitê e os desafios à gestão destas relações. Os dados do questionário foram analisados utilizando-se os instrumentos de estatística básica.

Concomitantemente a essas etapas foi desenvolvida uma pesquisa bibliográfica e uma documental.

A pesquisa bibliográfica obedeceu ao seguinte ordenamento: primeiramente, buscou-se conhecer a estrutura conceitual inerente às políticas públicas com especial enfoque em

⁶ Instituto Mineiro de Gestão das Águas

relações intergovernamentais e gestão intergovernamental. Em um segundo momento, a procura foi direcionada para as publicações voltadas para a gestão ambiental, a gestão da bacia hidrográfica e a gestão de recursos hídricos. Assim, partindo das leituras realizadas, procurou-se destacar os aspectos relacionados à organização das instâncias de negociação e gestão compartilhada dos recursos hídricos e suas relações com a gestão intergovernamental.

É importante acrescentar que entre os autores pesquisados encontram-se citações em seus trabalhos e análises, das experiências internacionais de gestão. Cabe lembrar, porém, que o presente trabalho dá ênfase, no que tange a recursos hídricos, ao modelo brasileiro de gestão, que encontra fundamentos no modelo francês de gestão de água e muito especificamente na gestão intergovernamental do subsistema de política de recursos hídricos com foco especial no CEIVAP. Por último, buscou-se compreender a gestão da água partindo da teoria geral da administração, do subsistema de política de recursos hídricos, da ecologia e da sociologia, de modo a realçar que a água é um bem público, presente na natureza, de caráter eminentemente político pela sua essencialidade e finidade, estando portanto, exposto a um processo de tomada de decisão que envolve soluções alternativas, em algumas ocasiões excludentes.

Já a pesquisa documental visou coletar informações que permitiram conhecer a realidade formal relativa às legislações federal e estaduais pertinentes à gestão de recursos hídricos; documentos relativos à constituição de comitês de bacias; documentos relativos à gestão da Bacia Hidrográfica do rio Paraíba do Sul, composição do Comitê, atas de reuniões, descrição das atribuições; diagnósticos e relatórios dos trabalhos desenvolvidos na Bacia e também a identificação e análise de dados secundários disponíveis no escritório central do Comitê, no Laboratório de Hidrologia da COPPE e em outras instituições.

Assim, o trabalho está estruturado da seguinte forma:

Na introdução procura-se dar ao leitor uma visão geral do trabalho, explicitando-se para tanto a pergunta que conduziu a pesquisa, o objetivo do trabalho e sua relevância, bem como a metodologia utilizada na pesquisa.

O segundo capítulo apresenta o referencial teórico, com toda a estrutura conceitual que alicerça este trabalho e também a evolução das relações governamentais e da gestão intergovernamental no Brasil. No mesmo capítulo insere-se também uma reflexão sobre a gestão do subsistema de política de recursos hídricos, suas origens, seus conceitos e aplicações.

No terceiro capítulo são apresentadas, algumas experiências internacionais, a experiência brasileira e seus antecedentes históricos e o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Segue, uma breve análise sobre as legislações específicas dos estados que compõem a Bacia e a dimensão intergovernamental do sistema brasileiro de gestão de recursos hídricos.

O quarto capítulo trata da gestão integrada da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul, assunto da pesquisa propriamente dito. Nele é caracterizado o contexto geoeconômico da Bacia, além de uma descrição do CEIVAP, sua evolução ao longo do tempo, seus desafios e realizações. Insere-se aqui o caso do CEIVAP

Os resultados e a análise da pesquisa são apresentados no quinto capítulo. É um *constructo* derivado diretamente da aplicação do questionário aos atores que integram o CEIVAP e a rede de assuntos. São apresentados os dados primários, sua interpretação analítica, algumas inferências e interpretações que contribuem para uma melhor compreensão da gestão de recursos hídricos, da dinâmica do subsistema de política recursos hídricos, com especial destaque para a gestão intergovernamental em exercício no CEIVAP.

No sexto e último capítulo é apresentada a conclusão, consistindo de uma reflexão sobre o conteúdo do trabalho, objetivos alcançados, constatações e reconhecimento da complexidade das relações intergovernamentais que envolvem o CEIVAP.

2 O CAMPO DAS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS: REFERENCIAL TEÓRICO⁷

2.1 Marco Conceitual

Ao observar a crescente multiplicidade funcional dos Estados democráticos ocidentais a partir dos anos 50, Rose (1984) aponta como uma de suas conseqüências o aumento da complexidade do funcionamento desses Estados em sua dimensão territorial. Tal complexidade colocou em questão a utilidade analítica da clássica distinção entre Estado unitário e Estado federal, quando se pretende entender a forma concreta com que este estado multifuncional se articula territorialmente para cumprir as funções que lhes são requeridas.

Em um estudo sobre o federalismo americano, datado em 1978, Wright considera insuficiente a noção jurisdicista⁸ embutida nesta distinção, propondo como referência para a análise da dimensão territorial da ação estatal o conceito de relações intergovernamentais, anteriormente

⁷ A parte teórica deste trabalho está toda ela apoiada no trabalho de Muniz (2001)

definido por Anderson (1960: 13) como "um importante contingente de atividades ou interações que têm lugar entre unidades de governo de todo tipo e nível dentro de um sistema federal".

Porém, ainda que nessa pesquisa se considere válida, deve-se fazer uma pequena objeção a esta definição: entende-se que as unidades de governo à qual refere-se Anderson podem estar imersas tanto em governos federais como unitários.

Wright (1988) destaca cinco atributos que dão uma grande operacionalidade ao conceito de relações intergovernamentais. O primeiro, deve-se a que o mesmo nos remete à observação da ação estatal ao longo de sua linha territorial não limitada aos marcos do constitucionalmente estabelecido já que, por definição, o conceito de relações intergovernamentais, ao contrário do de federalismo, põe sua ênfase em interações que vão além das que se estabelecem somente entre os governos nacional e estadual e o interestadual. Esse é o motivo pelo qual abarca todas as combinações de interações possíveis na produção de políticas - como as processadas entre o governo nacional e local, entre o estadual e local ou inclusive interlocal - e as relações entre as

⁸Para Wright (1978), comparado ao conceito de relações intergovernamentais, o conceito de federalismo apresentaria as seguintes desvantagens : a) o federalismo tendeu a se centrar sobretudo nas relações entre o governo central e estadual, excluindo com frequência a parte relativa aos governos locais; b) o federalismo se desenvolveu baseando-se em métodos de análise acentuadamente legalistas e formalistas, que enfatizam muito mais as condições estáticas que as transformações dinâmicas do sistema; c) o federalismo tem sido interpretado de forma incorreta como uma série hierárquica de relações entre o governo nacional e os estados, tal como no modelo de federalismo "estratificado", em que o governo central se apresenta como o estrato superior, os estados no meio e os governos locais como estratos inferiores; d) os teóricos do federalismo não têm levado em conta os esforços simultâneos nas últimas décadas para construir um corpo teórico que desse conta de analisar a forma com que se formulam e implantam as políticas públicas e a dinâmica das relações entre as esferas territoriais de governo, de forma que o estudo destas relações acabou por entrelaçar-se com o estudo das políticas; e) o conceito de federalismo tem sido utilizado em excesso e de forma pouco cuidadosa, o que minou sua utilidade analítica e comprometeu tanto sua imagem popular quanto a acadêmica. Seguindo os passos de Wright, Agranoff (1991) argumenta que o que faz com que o conceito de relações intergovernamentais seja imprescindível para entender o funcionamento do estado moderno em seu cotidiano, assim como para estabelecer as bases de referência para a formação de uma possível normativa sobre seu funcionamento é o caráter ao mesmo tempo legal e não legal das ações estatais que este conceito abarca; isto, a sua vez, nos situa em uma perspectiva desde a qual se torna possível analisar o comportamento do estado nas ações efetuadas em seu território, que supera as insuficiências do formalismo intrínseco ao conceito de federalismo.

agências setoriais do governo nos diferentes níveis (empresas públicas, fundações, etc.) e as organizações não governamentais.

O segundo atributo se refere à importância do elemento humano embutida no conceito de relações intergovernamentais, pois,

estritamente falando, não existem relações entre governos; existem somente relações entre funcionários que dirigem diferentes unidades de governo. As ações e atitudes individuais dos funcionários públicos constituem a essência das relações intergovernamentais. Seu comportamento é decisivo, por exemplo, para obter uma ajuda financeira, fornecer um serviço ou mudar uma política. E suas ações estão fortemente influenciadas pela forma como percebem as atitudes e ações dos outros participantes. (Wright, 1988.17).

O terceiro atributo consiste na perspectiva das relações intergovernamentais, em que as interações entre os funcionários dos diferentes níveis de governo não devem ser vistas como casuais e só formais, uma vez que:

[...] os participantes nas relações intergovernamentais estão fundamentalmente preocupados em “fazer com que as coisas aconteçam”, e para isto utilizam mecanismos informais, práticos, dirigidos a objetivos que podem ser realizados dentro do contexto institucional oficial e legal. (Wright, 1988 . 21).

O quarto atributo se refere ao conceito de relações intergovernamentais, na qual todos os funcionários do Estado são considerados como participantes potenciais das decisões sobre as políticas. Neste sentido, ao analisá-las deve-se ter em mente não só os atores vinculados ao executivo nas diferentes esferas de governo, mas também os vinculados ao legislativo e judicial, quando for o caso⁹, devendo-se também considerar tanto os “funcionários eleitos” - políticos em cargos executivos - como os funcionários nomeados - os burocratas de carreira, por assim dizer.

⁹Apesar de que "a preocupação e os interesses dos implicados nas relações intergovernamentais e de seus estudiosos estejam enfocados mais diretamente para a área da burocracia que para a do legislativo, judiciário ou inclusive para a cúpula do executivo". WRIGHT (1988:23).

O quinto e último atributo está relacionado com o anterior, e consiste na existência de estreita vinculação entre as políticas e as relações intergovernamentais, uma vez que

as políticas consistem em intenções e ações (ou não ações) de funcionários públicos e nas conseqüências destas ações. E no contexto das relações intergovernamentais, as políticas são geradas por interações entre todos os funcionários públicos das diferentes esferas de governo. (Wright, 1988. 23).

Devido ao fato de que nos estados politicamente descentralizados nenhuma de suas esferas territoriais possui todos os recursos necessários - humanos, financeiros, legais e informativos - para o desenvolvimento de uma política, a interação entre elas (as esferas) se faz imprescindível para esta formação, sendo os aspectos financeiros um fator crucial para a análise desta interação, entendendo-se que *"as cifras monetárias são sem dúvida um método conveniente para medir a envergadura e o efeito das influências entre unidades de governo"*. (Agranoff, 1991.7).

O marco de referência para a observação empírica de relações intergovernamentais específicas se completa agregando-se a seu conceito operativo certos modelos que ressaltem os traços essenciais dos possíveis padrões que as relações intergovernamentais podem assumir e que permitam gerar hipóteses plausíveis sobre suas dinâmicas concretas.

Baseando-se na experiência histórica do sistema político norte-americano e tomando por critério o tipo de relação de autoridade entre os diversos níveis de governo, Wright (1988) estabelece três modelos de relações intergovernamentais.

No primeiro, a que denomina modelo inclusivo, a relação básica é de hierarquia¹⁰, prevalecendo uma interação em que as esferas sub-nacionais são meras extensões administrativas do governo central, além de inteiramente dependentes do centro. O aumento e a manutenção do poder sobre as outras esferas por parte do governo central se daria neste modelo, a partir de um jogo de soma zero, em que os avanços do centro se realizariam mediante o enfraquecimento dos demais níveis, ou mediante simples aumento do tamanho do Estado, que produzisse crescimento linear de todas os níveis, mantendo-se a hierarquia.

No modelo separado, haveria uma perfeita e rigorosa separação entre as esferas de governo e tenderia a prevalecer uma relação de independência entre elas. Geralmente, neste modelo só são constitucionalmente reconhecidos os governos nacional e estatal. As unidades locais têm existência condicionada ao arbítrio do centro, e o seu funcionamento depende dos governos estaduais.

O terceiro modelo, o superposto, prevalece nas democracias ocidentais atuais, e constitui paradigma do funcionamento de Estados em que se produzem complexas relações inter-organizacionais e entre organizações de esferas territoriais de governo distintas. Apesar de que o modelo supõe certas áreas de competência privativa de alguma esfera específica de governo estas costumam ser muito restritas, pois em prevalecendo este modelo, o exercício de uma boa parte das funções do Estado não pode ser levado a bom termo sem a participação de todas as esferas de governo; daí o alto grau de interdependência entre elas.

¹⁰ Por este motivo, no contexto desta pesquisa se utilizará o termo hierárquico para se referir a este modelo.

Na vigência do modelo superposto também existiria a tendência ou, melhor dito, o imperativo, da negociação como principal instrumento de interação intergovernamental, já que esta seria, naturalmente, a forma mais idônea de se evitar conflitos e promover a imprescindível cooperação entre os níveis de governo. Esta tendência não impede, contudo, que o modelo muitas vezes apresente de forma simultânea traços de cooperação e competição.

Estabelecidos o conceito e os modelos de relações intergovernamentais, cabe por último discorrer sobre as diferentes formas de abordá-las, para completar um marco de referências capaz de fornecer elementos satisfatórios para guiar a investigação.

Da análise de estudos comparados sobre as relações intergovernamentais, e em função de seu componente que se dê destaque, Agranoff (1991) identifica seis enfoques possíveis de abordá-las.

O primeiro se dedicaria ao estudo da integração política entre centro-periferia, consistindo basicamente *"na análise da história das relações entre grupos, enfatizando-se a dinâmica das disputas em torno a dois tipos de direitos. Um vinculado a áreas geográficas concretas, outro baseado em princípios universalistas"*. (Agranoff, 1991. 13-14).

O segundo estaria voltado para a observação de seus aspectos legais, tais como as normas que contribuem para as diferentes configurações de relações intergovernamentais, das quais se destacam: as que regulamentam as subvenções entre os níveis de governo; as que regulamentam a distribuição de responsabilidades e também a competência tributária entre estes níveis.

Tal abordagem se baseia no fato de que “embora o estudo das relações intergovernamentais transcenda o campo de seu marco legal, este não deve ser ignorado. Independentemente do caráter formal de certas práticas e condutas intergovernamentais, a lei é básica na configuração e funcionamento dos diferentes governos e das relações entre eles”. (Agranoff,1991 p.18).

Este enfoque concederia também uma especial atenção às normas que regulamentam a participação política da sociedade, já que:

[...] o modo em que a participação política é canalizada para o sistema também afeta à atuação pública e às relações intergovernamentais. São particularmente importantes: a) o modelo de acesso dos grupos de interesse aos processos de formulação e implantação das políticas; e b) o papel dos partidos políticos e seu grau de estabilidade; fatores tais como o número de partidos e a eventual necessidade de formar governos de coalizão que afetam ao modo de adoção de decisões e, em consequência, às políticas produzidas. (Agranoff, 1991. 21).

O componente das relações intergovernamentais que serve de base ao terceiro enfoque, seria o das relações financeiras entre unidades territoriais de governo. A quantidade de estudos com esta perspectiva foi de tal ordem que o enfoque chegou quase a se constituir por si só em um campo de estudos à parte, relacionados com aspectos como: a capacidade de arrecadação de cada nível de governo; a capacidade de gastos destes níveis, tanto em volume como em autonomia para decidir sua aplicação; as intrincadas formas do fluxo de recursos entre um nível de governo e outro - que constitui as chamadas transferências intergovernamentais - seus mecanismos de controle, etc.

O quarto enfoque se centraria no componente político, procurando observar as condutas e pontos de vista dos diferentes participantes das relações intergovernamentais, tanto dos burocratas - que,

sob este enfoque, despertam interesse de análise devido ao grau de discricão que adquiriram nos modernos sistemas políticos - quanto, naturalmente, dos políticos, que através de partidos políticos, veiculam uma grande variedade de assuntos que afetam diretamente a questão intergovernamental, tais como as reivindicações de um tratamento regional diferenciado em função de idioma, etnia, particularidades culturais, aspectos sócio-económicos, etc. Este enfoque se preocuparia, além disto, em observar o grau e as formas de acesso dos atores locais ou regionais aos centros de decisões nacionais de políticas públicas.

O quinto enfoque considera as políticas públicas ao mesmo tempo fruto e veículo de transações intergovernamentais, e faz recair sua ênfase no estudo das estruturas de produção destas políticas, conhecidas como "redes de assuntos" e "subsistemas de políticas". A importância que estes dois conceitos ocupam no desenvolvimento desta investigação, justifica explicitar suas definições. Como rede de assuntos, entende-se que

[...]Não são grupos coesos por seu desejo de domínio sobre um programa e tão pouco existe alguém que controle inteiramente as políticas e seus problemas. Qualquer interesse material direto costuma ser secundário em relação com sua implicação intelectual e emocional na questão. Os interesses dos membros da rede estão voltados para o significado da questão[...] na rede podem estar presentes grupos de interesses muito poderosos, porém também indivíduos dentro e fora do governo que têm a reputação de conhecedores do tema. Alguns profissionais podem ser dominantes, porém os verdadeiros iniciados são os especialistas experimentados em questões específicas, quer dizer, mui bem informados sobre o que verdadeiramente conta em um debate político específico. Os integrantes da rede não são só técnicos especializados e iniciados, mas também os ativistas de uma política, que se conhecem e se relacionam precisamente por seu domínio da questão. (HECLO, 1978 . 103-104).

Já os "subsistemas de políticas"

[...] estão compostos por atores, os mais diversos: instituições, organizações, grupos e indivíduos. Todos eles articulados pelo fato de que compartilham importantes interesses em uma política particular. No

sistema norte-americano¹¹ são as burocracias governamentais de diversos tipos, grupos de interesses, comitês e sub-comitês legislativos, indivíduos poderosos. (MILWARD & WANSLEY, 1984. 15).

O sexto e último enfoque se preocuparia com a gestão das transações que surgem do imperativo de cooperação de diferentes níveis de governo para levar a cabo a maioria das políticas públicas nos estados democráticos ocidentais. Nesta perspectiva, o mais importante seria então observar as formas de transações intergovernamentais e analisar os instrumentos de coordenação e controle utilizados para que estas se desenvolvam a contento, caracterizando-se assim o campo de estudo conhecido como Gestão Intergovernamental. Campo em que se buscou conduzir a presente pesquisa e do qual trataremos mais adiante.

2.2 As relações intergovernamentais no contexto brasileiro

2.2.1 Antecedentes

A trajetória da estruturação político-territorial do Estado brasileiro se caracteriza por um movimento pendular entre dois pólos extremos: descentralização e centralização. Contudo a permanente afirmação do ideal federativo já desde o império, nos leva a crer que a aspiração federal no Brasil não é somente uma simples imitação dos Estados Unidos da América¹², parecendo que sua razão de ser reside também em características sócio-econômicas, políticas e culturais próprias da realidade brasileira.

No próprio ato de fundação do Brasil como Estado-Nação independente, em 1822, ao contrário do que sucedeu nos demais países da América Latina, a ruptura com a metrópole se

¹¹E no brasileiro também.

¹²Apesar da inegável influência norte-americana sobre os autores da primeira Constituição republicana no Brasil.

deu mediante um movimento centrípeto em torno DO então príncipe regente e futuro imperador.

Aspirações federalistas se manifestariam ao longo dos 67 anos do império no Brasil (1822-1889). Algumas delas como contestação armada ao poder central - altamente coeso em torno do imperador – porém em sua maioria como medidas jurídicas, sendo este o caso do Ato Adicional de 1834, que na prática criou um império quase-federal entre 1834 e 1841.

É sabido também que o principal impulso do movimento republicano nos últimos 20 anos de existência do império foi justamente o desejo de fundar um Estado federal. Uma aspiração a que os defensores da monarquia se opunham radicalmente.

Um peculiar arranjo entre o centro e a periferia com vistas a garantir a unidade do império se materializou na criação da chamada guarda nacional. Mediante a figura dos "coronéis" - notáveis locais, comandantes da guarda em suas regiões - este arranjo sedimentou a prática política, que conhecemos por “coronelismo”, e que viria a ser a base de funcionamento do federalismo dual da denominada “república velha” (1889-1930).

Em sua dimensão administrativa, este arranjo forjou um aparato público cujo perfil se distancia bastante do tipo ideal de burocracia descrito por Weber, já que sua ação estava baseada na para-legalidade intrínseca ao exercício de uma autoridade- os coronéis- constituída a partir da não diferenciação entre o público e o privado.

Estes notáveis locais - que no melhor estilo de uma ordem patrimonial possuíam poder de vida e morte sobre seus governados - não podem ser identificados com os caudilhos locais, típicos da América espanhola. Ainda que seja verdade que a investidura dos "coronéis" de um *status* político-administrativo *de per se* já indica a capitulação do centro ante a evidência de que para manter a ordem ele não podia prescindir do poder econômico que os coronéis possuíam o contrário também é certo: estes notáveis tinham plena consciência de que a manutenção de seu poder econômico dependia de um Estado nacional coeso. Coesão que o federalismo dual da "república velha" (1889-1930) se encarregou de debilitar.

Perfeitamente compatível com as funções tipicamente liberais do Estado brasileiro de então, o federalismo dual (1889-1930) esteve marcado por uma acentuada assimetria nas possibilidades do exercício de autonomia por parte de seus entes federados. De fato, os três estados mais poderosos - São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais - não só eram os únicos que possuíam autonomia de fato, como também eram os que exerciam a hegemonia sobre os demais através da política de suas oligarquias, selada com o pacto "coronelista" e conhecida como "política dos governadores".

O pacto "coronelista" implicava o sistemático intercâmbio de favores entre o centro e a periferia, o que em sua vertente administrativa institucionalizava o nepotismo como forma de acesso ao serviço público. A ruptura constitucional de outubro de 1930, a que muitos denominam revolução de 30, colocou na ordem do dia a necessidade da intervenção do Estado para combater os impactos da crise de 29 sobre a economia nacional, com a proposta implícita de centralização do Estado como condição necessária para torná-la efetiva.

Desta forma, o federalismo das duas revisões constitucionais que se realizaram entre 1930 e 1945 era tão só nominal. Como consequência do aumento das funções do Estado requerido pelo intervencionismo, a centralização daí resultante, veio acompanhada por uma forte expansão do centro.

Deste modo, se criou no período um conjunto de entidades públicas federais, que não só esboçou a dualidade que marcaria a administração pública brasileira durante o regime militar de 1964 - dividida entre as chamadas administrações direta e indireta - como também gerou o embrião da tecnocracia que viria a compartilhar o poder sob o regime militar.

Em 1945, Vargas, que se impusera como ditador mediante um golpe de estado em 1937, foi destituído e a Assembléia Constituinte que se instalou deu origem a um regime democrático em que seria retomado o princípio federativo com inegável materialidade, porém já não mais sob a forma dual da “república velha”.

As fortes desigualdades regionais de nosso país incidiram sobre o sistema político de 45, recortando-o em duas partes contrapostas. Uma, integrada pelos estados das regiões sul e sudeste, que representavam o Brasil desenvolvido e se expressavam politicamente através do chefe do executivo federal, já que tinham peso decisivo em sua eleição, devido à superioridade numérica de sua população sobre as demais regiões.

Outra, composta pelos estados do nordeste, norte e centro-oeste, representando o Brasil subdesenvolvido e que, devido a uma distorção na proporcionalidade da Câmara Federal de Deputados, dominava o Congresso transformando-o em seu meio de expressão política¹³.

Desta contraposição surgiu, por um lado, um executivo cujas bases de legitimidade o impulsionavam a empunhar a bandeira do desenvolvimento e modernização do país e, por outro, um Congresso Nacional, que ao ter sua legitimidade baseada nas relações patrimoniais prevalecentes no Brasil subdesenvolvido, pautava-se por uma política clientelista.

Não podendo prescindir do legislativo para governar, pois se vivia uma democracia, o chefe do executivo fez do vício virtude, passando a utilizar o próprio clientelismo do Congresso Nacional para neutralizar sua possível interferência nos setores em que ela não era desejada.

Desta forma, enquanto entregava ao Congresso a paternidade da maior parte dos programas, o chefe do executivo exigia em troca liberdade de decisão na zona crítica da intervenção dirigida ao desenvolvimento e modernização do país. Um arranjo que só foi possível, devido à reduzida amplitude dessa zona crítica à época.

Não havendo conseguido, contudo, resguardar o acesso dos funcionários à máquina pública da política de troca de favores prevalecente no Congresso Nacional, o chefe do executivo - ao menos durante o governo que encarnou de forma mais representativa a proposta de modernidade e desenvolvimento no período, 1956/1960 - criou uma "administração paralela" focada na zona crítica da economia por ele dominada. Os funcionários dessa "administração

¹³ DILLON SOARES (1973)

paralela” foram recrutados de algumas poucas “ilhas de excelência” que anteriormente se formaram no seio da administração pública formal.

Esta direção dada à expansão do centro no período, além de acelerar a consolidação do núcleo da tecnocracia - ainda embrionária, como vimos, no período anterior - abriu o precedente da cultura que impregnaria a administração indireta sob o regime militar: a tendência a atuar de forma autônoma no interior da máquina pública.

O desenvolvimento alcançado entre 1950 e 1960, diversificou a economia brasileira, ampliando sua zona crítica e tornado-a mais complexa. Esgotaram-se então as condições para o arranjo que mantivera o Congresso afastado desta zona, até ao ponto de que uma "paralisia decisória" precipita o golpe militar de 1964.

Empenhados em dar prosseguimento à modernização do país, uma das primeiras medidas dos militares, foi a centralização do Estado no sentido tanto horizontal como vertical, em paralelo à sua descentralização funcional. Buscava-se com isto não só o controle sobre uma zona específica mas também sobre todas as decisões políticas, pois a complexidade assumida pela economia interligou os setores e passou a exigir uma intervenção com enfoque global.

A centralização horizontal se concretizou em medidas que impediam a liberdade de organização e expressão e concentravam no chefe do executivo federal o controle sobre a vida política nacional. Curiosamente as câmaras legislativas dos diversos níveis não seriam fechadas, sendo-lhes atribuída uma função ritual: manter uma fachada legal para o regime.

A descentralização funcional aprofundou a estratégia de “administração paralela”, ou melhor ainda, a institucionalizou, pois através da reforma administrativa promovida em 1967, estimulou-se a proliferação de órgãos da administração indireta, cujas ações - fiéis ao enfoque *managerista* - se centralizariam mais em sua adequação aos resultados que às leis. Já a centralização vertical se apoiou em uma reforma tributária que ao mesmo tempo em que concentrou a arrecadação fiscal em mãos da União, instalou um sofisticado sistema de transferências intergovernamentais com vinculações obrigatórias, cuja finalidade era concentrar também na União as decisões sobre as políticas. Com isto, as esferas sub-nacionais se transformaram em meras agências administrativas do centro, estabelecendo-se um modelo de relações intergovernamentais hierárquico, com "cooperação" forçada.

A centralização vertical superposta a uma descentralização funcional, que dava grande autonomia de ação da tecnocracia no interior da máquina pública, permitiu que a tecnocracia federal, com a finalidade de consolidar seu poder, forçasse a criação de entidades parecidas às suas nos estados e grandes municípios. Deste modo formaram-se "redes de assuntos" nos mais diversos subsistemas de políticas – os "anéis burocráticos" a que se refere Cardoso (1975), onde a tecnocracia federal reinava incontestemente.

2.2.2 Evolução das relações intergovernamentais durante a transição democrática

A montagem do complexo marco institucional em que se processam as relações intergovernamentais no Brasil post-88 deve ser vista como o coroamento de um longo processo de pressões para a descentralização do Estado realizado por segmentos da sociedade que, à medida que avançava a transição democrática foi adquirindo um peso cada vez maior na determinação de seu resultado.

Por focar a criação do novo marco institucional de relações intergovernamentais numa perspectiva dinâmica – ou seja, em que o jogo político entre as diversas forças em disputa é o que determina em última instância as opções jurídicas da Constituinte - passaremos em seguida a tratar de suas diversas etapas.

Apesar da dificuldade em se estabelecer uma linha divisória clara que delimite períodos estanques nas relações intergovernamentais durante a transição democrática no Brasil, é perfeitamente identificável a existência de três grandes momentos na trajetória destas relações durante o período.

O primeiro se caracteriza pela contestação ao modelo hierárquico dos militares, comandada por organizações políticas e autoridades de natureza local. O segundo consistiu no desmonte definitivo do modelo hierárquico e executivo dos militares, combinado com a construção de um novo marco institucional de relações intergovernamentais. O terceiro tem como traço marcante as sucessivas tentativas de se promover os ajustes necessários para levar à prática este novo marco.

Ainda que a ausência de uma estruturação clara do novo modelo de relações intergovernamentais dê abrigo a dúvidas quanto a fronteiras estanques entre os períodos apontados acima, nenhuma dúvida parece existir, quanto ao fato de que a Constituição de 88 cria as condições para a passagem de uma dinâmica de relações intergovernamentais de hierárquica para não hierárquica, na qual se faz presente traços de confronto-competição e de negociação-cooperação.

O ano de 1982, marca o início do primeiro período com as primeiras eleições diretas para governador desde 1965. No bojo deste processo eleitoral se fortaleceu um movimento "municipalista"¹⁴, cuja principal bandeira era uma reforma tributária que rompesse com a extrema dependência política e econômica dos municípios com relação ao centro¹⁵.

Este processo forçou também uma mudança de comportamento do governo central para com os estados na medida em que deslocava as bases de sustentação da esfera tecnocrática para a arena da política propriamente dita.

Da conjunção destes fatores resultou uma forte contestação ao centralismo predominante, que culminou com a aprovação pelo Congresso nacional em dezembro de 1983 da emenda Passos Porto. Emenda que elevava o percentual de transferência do Fundo de Participação dos Estados de 10,5% para 14% e do Fundo de Participação dos Municípios de 10,5% para 16,0%. Isto, somado ao fato de que a esta época, grande parte das chamadas vinculações obrigatórias já haviam sido abolidas, implicou uma mudança significativa na capacidade de iniciativa de estados e municípios. Enfraquecia-se então o modelo de relações intergovernamentais dos militares que, para se desenvolver necessitava combinar a concentração da arrecadação de impostos ao controle dos gastos pelos demais níveis, mediante as vinculações obrigatórias.

¹⁴Cujas organizações mais representativas eram o Movimento de Prefeitos das Capitais Estaduais e a Frente Nacional "Municipalista". Também muitas organizações profissionais se uniram ao movimento, sendo a mais importante delas o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM).

Contudo, o ataque mais profundo ao modelo de relações intergovernamentais dos militares muito mais do que no aumento de recursos disponíveis em níveis sub-nacionais, manifestou-se na perda da relevância do critério técnico como requisito das transferências a estados e municípios - base do predomínio dos tecnocratas, nas relações intergovernamentais, mediante os "anéis burocráticos".

Esta perda de relevância se deve a que a costura do apoio dos governadores foi ponto decisivo na estratégia de Tancredo Neves para vencer as eleições presidenciais de 1984 e que o governo da "Nova República" (1985-1989), enfraquecido por não se originar do voto popular e tão pouco poder recorrer ao arbítrio, como o faziam os militares, adotou o mecanismo de transferências negociadas com uma intensidade sem precedentes para manter o apoio dos governadores e prefeitos e também aliviar suas pressões por maior participação, traduzida na permanência do movimento pela reforma tributária a que já se fez referência.

Como se sabe as principais características das transferências negociadas eram a ausência de critérios técnicos e seu caráter *ad hoc*, avesso ao planejamento e, em decorrência, ao *ethos* tecnocrático; motivo pelo que se apresentavam como a forma mais propícia da política de "troca de favores" não só entre o centro e a periferia, como entre o executivo e o legislativo federal, dominado por parlamentares clientelistas.

A tabela 1 deixa clara a importância das transferências negociadas no período.

TABELA 1

¹⁵LEME (1992:44) registra a realização em Brasília em 1983 do Encontro Nacional pró Reforma Tributária com mil prefeitos, vereadores e deputados, que foram exigir do Presidente uma maior participação dos municípios nas receitas públicas.

Transferências negociadas (1970-1986)
(% do PIB)

<i>Anos</i>	<i>União</i>	<i>Estados</i>
1970	0,29	0,05
1975	0,45	0,02
1980	0,46	0,04
1983	0,71	0,03
1984	0,63	0,07
1985	0,95	0,11
1986	1,01	0,09
1987	1,90	0,07
1988	1,83	0,13

FONTE: AFFONSO (1993)

Enquanto em 1970 as transferências negociadas da União e estados juntos somavam 0,35 % do PIB, e entre 1975 e 1980 se estabilizaram em torno de 0,50 %, entre 1980 e 1986 elas duplicaram, alcançando a cifra de 1,10 % do PIB em 1986.

As eleições para o Congresso Constituinte em novembro de 1986 marcam o início do segundo período. Entre 1982 e 1986 a existência de um "inimigo comum", o regime militar, dirigiu as pressões pela reestruturação político-territorial do Estado para um único alvo: a onipotência do poder central de tal forma que estas se confundiam com a luta pela democratização do país.

Deste modo os trabalhos constituintes têm início em 1987 em um contexto em que: "[...] o discurso anti-centralista adquirira expressão nacional, se convertera em slogan de governadores, objeto de incontáveis declarações de parlamentares e acumulara propostas dos partidos e de entidades da sociedade civil". (Leme, 1992 . 48).

Contudo, à medida que avançavam os trabalhos constituintes, foi ganhando corpo um dos traços mais fortes das relações intergovernamentais neste segundo período: a combinação do

conflito em seu aspecto vertical, ou seja, entre governos sub-nacionais e o central com o de sentido horizontal – entre mesmas esferas de governo ou regiões.

O eixo do conflito havia se deslocado da centralização versus descentralização para disputas em torno das quotas de recursos a serem distribuídas a cada governo ou região pela reforma tributária – sobre o que havia consenso.¹⁶

Como observou Selcher (1990, p. 178):

[...] pressionado por dificuldades econômicas, o diálogo político da "Nova República" (período em que se elabora a nova Constituição) sobre federalismo tem pouco conteúdo filosófico referindo-se, geralmente ao peso tributário e à distribuição de recursos, deixando-se de lado os conceitos de estrutura, esferas de responsabilidade, representação governamental, objetivos da política autônoma, ou eficácia administrativa.

Daí a ausência de definição clara na Constituição de 88 quanto à responsabilidade de cada nível de governo, com importantes conseqüências sobre as relações intergovernamentais.

Paralelo aos debates de cunho regionalista na Constituinte, os programas públicos seguiam seu curso normal. Embora se desenvolvessem ainda dentro da estrutura formal de relações intergovernamentais herdada do regime militar, o tratamento efetivo de sua dinâmica - já inteiramente modificada pelos fatos desencadeados pela abertura política - mediante transferências negociadas cresceu com a "Nova República" e alcançou tal intensidade durante o trabalho Constituinte que o antigo marco de relações intergovernamentais se converteu em letra morta antes que se desenhasse formalmente um novo marco.

¹⁶Segundo pesquisa de VEJA publicada no nº 4 de fevereiro de 1987, 95 % dos constituintes estavam a favor de uma maior participação dos municípios nas receitas tributárias do Estado.

A fragilidade e instabilidade da aliança que formava o governo da "Nova República" induziam-no a buscar o apoio de que carecia entre governadores e deputados federais dos estados mais pobres, mediante ajudas condicionadas à incorporação de suas proposições no seio da Constituinte: "faziam-se transações políticas *ad hoc* baseadas na habilidade política de cada governador e sua promessa de apoio a questões cruciais em uma troca pragmática de favores a curto prazo, sem preocupações com os princípios federativos". (Selcher,1990: 177)

Com efeito, o governo José Sarney (1984-1989) foi pródigo na alocação de recursos, com critérios clientelísticos, sendo paradigmático neste sentido seu comportamento no conhecido episódio da decisão sobre o tempo de duração do mandato presidencial.

A intensa transação financeira entre União, estados e municípios, mediante troca de favores, rompeu o padrão de relações intergovernamentais anteriormente criada pela tecnocracia, acabando com sua hegemonia.

O terceiro período se caracteriza pela falta de definição de instrumentos de interação e por sua forma confusa de desenvolver-se devido à ausência de lei regulamentando os aspectos operacionais das relações intergovernamentais e sobre os quais a Constituição é reticente.

Com isto não só não se preencheu o vazio deixado pela falência do antigo modelo de relações intergovernamentais, como também não se evitou a irracionalidade contida em uma interação entre união e demais esferas de governo baseada no critério clientelístico de distribuição de recursos.

Este período se inicia com a votação e aprovação em setembro de 88, pela Assembléia Constituinte, da competência de cada unidade federada para tributar e dos novos critérios de transferências intergovernamentais , que iriam produzir um significativo deslocamento da capacidade de gasto público no sentido da união para estados e municípios.

Para se adequar à nova realidade, o governo federal concebe, em 1989, a operação desmonte - evento cujo desenlace sintetiza os obstáculos que se colocaram à negociação e ao planejamento da implantação do novo marco jurídico de relações intergovernamentais. A operação desmonte surgiu mais da necessidade que da convicção, pois significava o executivo federal abrir mão do mecanismo que vinha utilizando para cooptar forças resistentes a suas políticas: as transferências negociadas.

A drástica diminuição dos recursos disponíveis da União, somada a pressões por controlar o déficit público e combater a inflação, forçou a tentativa do executivo federal de racionalizar, já em 1989, suas aplicações diretas nas unidades sub-nacionais de governo. Isto implicava conter o uso de repasses voluntários, quer dizer, romper convênios com estados e municípios e cortar o volume de transferências negociadas.

Com essa medida se esperava forçar a transferência de responsabilidades para estes níveis de governo, concomitante ao aumento de sua capacidade de gasto, especialmente nas funções que passaram a ser de competência comum. (AFFONSO, 1993).

A estratégia foi rejeitada pelo Congresso Nacional que, para aprovar o orçamento da União para aquele ano, exigiu que se mantivessem programas que o executivo federal, em nome da

operação desmonte, julgava necessário desativar. Mais que uma disputa entre legislativo e executivo, este fato expressou o embate entre governo central e os demais níveis.

O motivo dos parlamentares para rejeitar o corte de gastos, passava longe de qualquer consideração racional sobre política nacional ou sobre a alocação justa de recursos, baseando-se, de fato, em interesses particularistas e exclusivamente regionais.

Com uma percepção de federalismo muito próxima à sua arcaica concepção dual, a autonomia de estados e municípios no entendimento da maioria do Congresso se resumia em conquistar o maior volume possível de recursos para seus redutos eleitorais, ignorando qualquer argumento cooperativo. Independentemente de seus partidos, não se lhes ocorre buscar qualquer "atuação conjunta" com o governo federal. Relacionam-se com este fixados em um ponto: extrair a maior quantidade de recursos, sem qualquer contrapartida.

Com a derrota da operação desmonte, o executivo federal abandonou a idéia de promover de forma ordenada e sistemática, o repasse de programas sob sua responsabilidade, que o novo regime de competências permitia serem assumidos por estados e municípios.¹⁷ A forma peculiar dos parlamentares conceberem sua interação com o centro foi responsável por isto.

Dois pontos fundamentavam resistências ao repasse de funções situadas no seio do executivo federal. Por um lado, o possível fechamento de órgãos federais ameaçava a posição de

¹⁷O abandono da transferência de responsabilidades, teve sua exceção no setor saúde, no qual, através do Sistema Único de Saúde (SUS), o governo federal deixou de ser o executor, encarregando-se somente de normalizar, acompanhar, apoiar e desenvolver a política do setor, além de transferir recursos às unidades sub-nacionais executoras dos serviços. Contudo, o SUS foi concebido, em 1987, por pressão de profissionais da área, pelo que sua trajetória de descentralização não é típica no contexto de reajuste que se está considerando.

autoridades federais acostumadas a utilizar a nomeação dos dirigentes destes órgãos como moeda política. Por outro lado, a possível extinção de programas federais encontrava a oposição de funcionários públicos federais receosos de perder seus cargos.

Estudando as atitudes sobre descentralização do Estado brasileiro post-88, Lobo et al, (1993:08) concluíram que

[...] as reações são ambíguas. Uma parte da burocracia federal do terceiro escalão para baixo reage movida por um certo instinto de sobrevivência e se sente "traída pelo neo-liberalismo". Desta reação decorre uma ação que obstrui o processo decisório, pelo fenômeno de resistência burocrática, e que aspira o retorno à centralização[...] Outra parte, mais informada, entende que a reforma do Estado, consoante às tendências internacionais, deve promover a seguinte mudança no papel do governo federal: a) de propulsor a fomentador; b) de formador a árbitro; c) de uma preocupação pura e simples com aspectos econômicos a uma preocupação com aspectos sociais.

O número de funcionários que resistiam à descentralização, denominando-a "filha do neo-liberalismo", cresceu no governo Collor, que interpretava os ajustes necessários para a implantação do novo marco institucional de relações intergovernamentais tão só como um elemento a mais da proposta de diminuição do tamanho da máquina federal. Assim, estes ajustes se confundiam com as medidas centrais da reforma administrativa de Collor, de cunho neoliberal: privatização e desregulamentação.

Ao longo dos anos 1993 e 1994 o assunto dos ajustes voltou à agenda do governo, sem apresentar, contudo, resultados significativos. Em junho de 1993, Fernando Henrique Cardoso, assume o Ministério da Economia e lança um Plano de Ação Imediata, em que apontava como principal medida para combater o déficit federal uma descentralização. (Lobo,1993). Em janeiro de 1994 o governo federal instituiu:

[...] o Programa Nacional de Descentralização, com o objetivo de fortalecer a federação e proporcionar melhores condições para o desenvolvimento nacional, cuja implantação e execução deveria ser progressiva, mediante a distribuição e descentralização das atribuições da União, para fazer que a rede de serviços públicos seja mais acessível à população e estabelecer condições que melhorem a aplicação dos recursos públicos, eliminando a dualidade e superposição de ações dos órgãos e entidades da administração federal. (Decreto 1.044/94, art. 1).

O programa previa descentralizar inicialmente as áreas de assistência social, abastecimento, defesa sanitária, educação, eletrificação rural, irrigação, recursos hídricos, saúde, saneamento básico, telefonia rural, transportes e habitação. (Decreto 1.044/4, art. 4). Na ausência de meios institucionais que viabilizassem o novo modelo de relações intergovernamentais, criava-se a Câmara Especial do Conselho de Governo com o objetivo de dirigir, coordenar e supervisionar o Programa Nacional de Descentralização. (Decreto 1.044/94, art. 5). Contudo, o programa *“ficou só em boas intenções,... pois chocou na prática, com a falta de vontade política para implantá-lo e a forte oposição do corporativismo”*. (Ferreira et al, 1994: .31)

Em contraste ao permanente conflito de idéias e interesses que inviabiliza o repasse negociado e programado de funções aos governos sub-nacionais, nesse período, vinham tendo lugar experiências que apontavam no sentido do não enfrentamento, da negociação e da cooperação entre entidades de um mesmo nível de governo ou de distintos níveis.

Com a recuperação de sua autonomia política, o aumento de sua capacidade efetiva de gasto e a vigência das competências comuns, muitos municípios e estados assumiram de forma "espontânea" serviços básicos, antes em mãos do governo federal. Para isto tiveram o apoio

decisivo do Banco Mundial que a partir dos anos 90, passou a negociar o financiamento de programas diretamente com estados e municípios.

Em razão da natureza dos serviços assumidos "espontaneamente" por estados e municípios, estabeleceram-se algumas formas avançadas de cooperação intergovernamental. No setor de recursos hídricos, por exemplo - e principalmente nas regiões sul e sudeste - surgiram nos anos 90 consórcios municipais com o objetivo de desenvolver ações conjuntas em bacias hidrográficas - que em sua maioria abarcam uma área sob jurisdição de mais de um município.

Também nos setores de saneamento básico e serviços de transporte por metrô, os empréstimos do Banco Mundial impulsionaram, no Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte, programas que implicavam uma estreita cooperação entre os governos estaduais e municipais de regiões metropolitanas, exigindo muita criatividade nos convênios institucionais capazes de torná-la realidade.

2.2.3 A capacidade de iniciativa de estados e municípios na constituição de 1988

A autonomia das entidades federadas, prescrita pela Constituição de 1988, se assenta, por um lado, nas plenas garantias democráticas para todos os níveis de governo, e por outro, em uma estrutura tributária que colocou sob controle dos governos sub-nacionais mais de 50% das receitas do Estado brasileiro. O grau de descentralização tributária alcançado é de tal ordem que foi objeto do seguinte comentário do FMI:

O perfil do federalismo fiscal no Brasil é único entre países com seu nível de renda[...] O federalismo fiscal no Brasil está mais desenvolvido que em qualquer outro país com um nível similar de renda. É similar a três das mais descentralizadas economias

industriais: Canadá, Austrália, e Estados Unidos[...] Tendências recentes a uma grande descentralização fiscal no Brasil diminuiu o controle da União sobre o uso do total dos impostos arrecadados[...] (Tanzi ,1992: 10-11).

Um exame detido da reforma tributária, que se produziu no país, revela que o fortalecimento financeiro de suas esferas sub-nacionais se deve menos a uma ampliação de competências tributárias que a uma estrutura de distribuição de dinheiro benéfico para os níveis sub-nacionais de governo.

Como o principal imposto dos estados, o ICMS, está relacionado ao grau de atividade econômica, os estados mais pobres, porém hiper representados no Congresso Constituinte, fizeram com que prevalecesse em seu seio uma posição que, em lugar de tentar ampliar suas bases e funções tributárias, pressionava para elevar o percentual de transferências da União aos demais níveis. Não obstante, algumas mudanças na competência das esferas de governo se concretizaram, como mostra o quadro 1.

QUADRO 1
Mudanças nas competências tributárias dos três níveis de governo

<i>ANTES DE 1988</i>	<i>POS 1988</i>
<i>UNIÃO</i>	
<i>Imposto sobre:</i> 1 – importação 2 – exportação 3 – renda e patrimônio	<i>Imposto sobre:</i> 1 – importação 2 – exportação 3 – renda e patrimônio

<p>4 – produtos industrializados 5 – operações financeiras 6 – propriedade territorial rural</p> <p>Contribuições <i>a) econômicas</i></p> <p>a.1) quota s/ combustíveis p/ integração regional a.2) adicional de frete de marinha mercante a.3) sindical e serviço social a.4) formação profissional</p> <p><i>b) sociais</i></p> <p>b.1) Seguridade social b.2) de empresas sobre o faturamento</p> <p>b.3) fundo de garantia por tempo de serviço</p> <p>b.4) salário-educação</p>	<p>4 – produtos industrializados 5 – operações financeiras 6 – propriedade territorial rural</p> <p>Contribuições <i>a) econômicas</i></p> <p>a.1) quota s/ combustíveis p/ integração regional a.2) adicional de frete de marinha mercante a.3) sindical e serviço social a.4) formação profissional</p> <p><i>b) sociais</i></p> <p>b.1) Seguridade social</p> <p>b.2) de empresas sobre o faturamento b.3) de empregadores sobre o lucro b.4) fundo de garantia por tempo de serviço b.5) seguro desemprego b.6) salário-educação</p>
ESTADOS	
<p><i>Imposto sobre:</i></p> <p>1 – circulação de mercadorias</p> <p>2 – propriedade de veículos automotivos 3 – transmissão de bens imóveis</p>	<p><i>Imposto sobre:</i></p> <p>1 – circulação de mercadorias e fornecimento de serviços de transportes e comunicações 2 – propriedade de veículos automotivos</p> <p>3 – transmissão <i>causa mortis</i> e doações 4 – adicional ao imposto de renda da União</p>
MUNICÍPIOS	
<p><i>Imposto sobre:</i></p> <p>1 – propriedade predial e Territorial urbana 2 – serviços de qualquer natureza</p>	<p><i>Imposto sobre:</i></p> <p>1 – propriedade predial e territorial urbana 2 – serviços de qualquer natureza 3 – vendas a varejo de combustíveis 4 – transmissão <i>inter vivos</i> de bens imóveis</p>

A União, ao mesmo tempo em que adquire um novo tributo, o Imposto sobre Grandes Fortunas, perde cinco, os chamados impostos únicos, absorvidos pelo ICMS, que passou a ser mais importante do Estado brasileiro, havendo respondido em 1991 por 27% do total de sua

arrecadação.¹⁸O Banco Mundial destaca o fato do Brasil ser o único país do mundo em que governos estaduais arrecadam o maior tributo.(World Bank, 1990).

Em termos estritamente numéricos, o fortalecimento financeiro dos governos sub-nacionais, se expressa na tabela 3.

TABELA 2

Receita própria por nível de governo			
	<i>União</i>	<i>Estados</i>	<i>Municípios</i>
<i>1980</i>	72,8	24,0	3,2
<i>1985</i>	70,4	27,0	2,7
<i>1988</i>	70,2	26,9	2,0
<i>1989</i>	65,4	31,7	2,9
<i>1990</i>	64,8	31,6	3,6
<i>1991</i>	62,2	32,3	5,7

FONTE: AFFONSO, 1992a

O peso relativo da União na arrecadação própria diminuiu em mais de 10%, desde o momento imediatamente anterior à Constituição até 1991, enquanto que o dos estados cresceu cerca de 20% e o dos municípios praticamente duplicou.

Contudo, considerar o aumento da autonomia financeira de estados e municípios só em sua dimensão numérica, seria ignorar um de seus aspectos mais importantes: a aquisição de competência para criar impostos, estabelecer suas alíquotas e alterá-los mediante legislação própria.

Além disto, está "vedado à União instituir isenções tributárias que são de competência dos estados, distrito federal e municípios" (art. 151 da Constituição de 88) - isenções que no

¹⁸Em segundo lugar, estão as contribuições patronais e de empregados para a seguridade social, com 19%; em terceiro lugar, o imposto de renda com 15% e em quarto o imposto sobre produtos

regime militar constituíam ingerência do centro sobre a periferia. Neste sentido, a mudança mais significativa foi a alteração na forma de fixar as alíquotas do ICMS.

Antes de 1988, o Senado tinha controle sobre a questão; agora, os estados têm plena liberdade para fixar suas próprias alíquotas. A manipulação agressiva desta alíquota desencadeou uma verdadeira guerra fiscal que o CONFAZ - foro criado para negociar seu valor – não tem conseguido evitar. (ABRUCIO,1998).

O reforço da autonomia financeira de estados e municípios se deu através de outro importante dispositivo: o aumento das transferências da União para as demais esferas e dos estados para os municípios. O percentual do Fundo de Participação dos Estados passou de 16 a 21,5% e o do Fundo de Participação dos Municípios de 17a 22,5%. Por sua vez, a transferência dos estados para os municípios passou de 20 para 25% do ICMS. Com estas alterações, os recursos disponíveis por nível de governo apresentaram a seguinte evolução:

TABELA 3

	Recursos disponíveis por nível de governo		
	<i>União</i>	<i>estados</i>	<i>municípios</i>
<i>1980</i>	66,2	24,3	9,5
<i>1985</i>	61,0	27,3	11,6

industrializados com 12%.

<i>1986</i>	57,0	29,8	13,2
<i>1987</i>	60,7	27,8	11,5
<i>1988</i>	61,3	27,4	11,4
<i>1989</i>	57,3	29,8	12,9
<i>1990</i>	53,8	30,4	15,9
<i>1991</i>	51,4	30,4	18,2

FONTE: AFFONSO, 1992a

Como se pode verificar, pós-88, não só diminuíram os recursos disponíveis da União como os estados passaram a transferir mais impostos que a receber, sendo os municípios os grandes beneficiários da carta de 88, no que se refere à capacidade de gasto.

Contudo, a evolução dos recursos disponíveis por nível de governo falha como indicador de sua capacidade de iniciativa, caso não venha acompanhada de indicações do grau de liberdade para se determinar o destino destes recursos. Durante o regime militar, por exemplo, não só era pouco relevante, como indicador da capacidade de iniciativa, o montante de recursos disponíveis por nível de governo – já que estados e municípios não participavam da decisão de como gastá-los - como, pelos mesmos motivos, a distribuição de gastos por nível de governo pouco informava sobre a capacidade de iniciativa daqueles.

Não obstante, com as alterações nos critérios para se processar as transferências intergovernamentais pós-88 - particularmente a diminuição das vinculações obrigatórias - a distribuição de gastos por níveis de governo se converteu em valioso indicador de seu poder para formular e implantar políticas. Esta distribuição está detalhada na tabela 5.

Ao longo dos anos 80, o governo central manteve praticamente inalterados seus gastos, em termos reais, ainda que em função do crescimento real de cerca de 35 % dos gastos públicos, esta constante signifique de fato uma queda de seu peso relativo no total de gastos. Essa

tendência permanece nos anos imediatamente posteriores à Constituição, só que com uma queda menos acentuada.

Os municípios, por sua vez, duplicaram seu peso relativo ao longo da década, aumentando-o em cerca de 40%, depois da Constituição. Em termos reais houve uma triplicação de seus gastos entre 1980 e 1991, de forma que só nos três anos imediatamente posteriores à Constituição, eles sobem 50% em termos reais.

Os estados, ainda que tendo aumentado em 10% seu peso relativo ao longo da década - o que em termos reais indica que seus gastos praticamente acompanharam o ritmo dos gastos totais no período - nos anos imediatamente posteriores à Constituição, apresentaram uma queda em seu peso relativo de 20%.

Tudo isto, devido não só ao aumento da alíquota do ICMS a ser transferida aos municípios, mas também ao corte das ajudas do centro aos governos sub-nacionais mediante as transferências negociadas, afetou principalmente os estados.

TABELA 4
Evolução do gasto por nível de governo

	<i>União</i>	<i>Estados</i>	<i>Municípios</i>	<i>Total</i>
	(% do PIB)			
<i>1970</i>	14,82	8,52	2,61	25,94
<i>1980</i>	13,60	5,69	2,35	21,64
<i>1985</i>	10,89	6,86	2,70	20,52
<i>1986</i>	11,35	7,86	3,31	22,52
<i>1987</i>	12,34	8,13	3,28	23,74
<i>1988</i>	10,41	7,46	3,62	21,49
<i>1989</i>	14,45	8,17	3,68	26,29
<i>1990</i>	14,16	10,20	4,37	28,73
<i>1991</i>	11,92	7,16	5,68	24,76
	(% Horizontal)			
<i>1970</i>	57,10	32,80	10,00	100,00
<i>1980</i>	62,80	26,30	10,80	100,00
<i>1985</i>	52,90	33,90	13,20	100,00
<i>1986</i>	50,40	34,90	14,70	100,00
<i>1987</i>	52,00	34,20	13,80	100,00
<i>1988</i>	48,40	34,70	16,80	100,00
<i>1989</i>	54,90	31,10	14,00	100,00
<i>1990</i>	49,30	35,50	15,20	100,00
<i>1991</i>	48,20	28,90	22,90	100,00
	<i>evolução real (índice = ano base 1980)</i>			
<i>1970</i>	47,60	65,40	48,60	52,40
<i>1980</i>	100,00	100,00	100,00	100,00
<i>1985</i>	84,30	129,10	121,70	100,00
<i>1986</i>	94,80	158,70	160,10	118,20
<i>1987</i>	106,80	168,00	164,30	129,10
<i>1988</i>	90,00	154,10	181,30	116,80
<i>1989</i>	29,00	174,30	190,30	147,60
<i>1990</i>	121,40	208,80	217,20	154,80
<i>1991</i>	103,40	148,30	285,60	135,00

FONTE: AFFONSO, 1992a

A distribuição dos gastos com formação de capital fixo, por nível de governo - “uma variável crucial porque determina o futuro gasto corrente e, portanto, indica a tendência ou não à descentralização” (Affonso, 1992 p.17) – pode ser vista na tabela 5.

TABELA 5
Formação bruta de capital fixo (FBKF) pública por nível de governo

	<i>Evolução real</i>			<i>Taxas</i>		<i>Nível de governo</i>		
	<i>PIB</i>	<i>FBKF Global</i>	<i>FBKF governo</i>	<i>% PIB</i>	<i>% FBKF global</i>	<i>União (%)</i>	<i>Estados (%)</i>	<i>Municípios (%)</i>
1970	44	39	82	4,42	23,0	36,0	42,0	22,0
1975	71	80	118	3,95	17,0	46,0	33,0	20,0
1980	100	100	100	2,37	10,0	30,0	39,0	31,0
1985	106	76	103	2,32	14,0	22,0	52,0	26,0
1986	114	93	146	3,05	16,0	28,0	47,0	25,0
1987	118	92	156	3,15	14,0	34,0	39,0	27,0
1988	128	87	157	3,17	14,0	33,0	38,0	29,0
1989	121	88	150	2,93	12,0	29,0	48,0	23,0
1990	117	81	172	3,50	16,0	15,0	61,0	24,0
1991	118	-	156	3,13	-	18,0	46,0	36,0

- Evolução Real (base=100).
- Correção PIB e FBKF global e governo, conforme fator de deflação do PIB.
- Gasto com FBKF = gastos com investimentos em construção e aquisição de máquinas e equipamentos novos.

FONTE: AFFONSO, 1992a.

Enquanto entre 70 e 75 dos 4,18% do PIB de taxa média de investimentos públicos, a União aportou 41%, os estados 37,5% e os municípios 21%, entre 90 e 91 dos 3,35% do PIB de taxa média, a União entrou com 16,5%, os estados com mais que o triplo disto, 53,5%, e os municípios com quase o dobro, com uma média de 30%.

Ao se considerar, ainda entre 70 e 75, somente os investimentos autônomos de estados e municípios, os valores são ainda mais expressivos, pois estavam obrigados a investir 50% de transferências recebidas em capital, não sendo este o caso depois de 1988. A evolução dos gastos por função e nível de governo está na tabela 6.

Comparando os gastos aportados por nível de governo com os alocados a cada função no mesmo período - apesar das distorções entre uma e outra tabela, resultantes sobretudo das dificuldades para processar os gastos por funções¹⁹ - fica evidenciado em ambos os casos a

¹⁹ Ver AFFONSO (1993)

mesma tendência: baixa nos gastos da união, com exceção de seguridade social e serviços de governo em geral; incremento de gastos municipais e uma certa estabilidade nos estaduais, ainda que neste nível tenham aumentado os gastos em seguridade pública e educação e cultura. É muito significativo o crescimento de gastos municipais em funções sociais, como saúde, educação e habitação.

TABELA 6
Evolução do gasto por função e nível de governo

	UNIÃO			ESTADOS			MUNICÍPIOS			TOTAL		
	(% do PIB)											
	89	90	91	89	90	91	89	90	91	89	90	91
<i>Defesa e segurança pública</i>	1,9	1,6	1,4	0,7	0,8	0,8	0,0	0,0	0,0	2,6	2,4	2,2
<i>Educação e cultura</i>	1,9	1,1	1,0	1,3	2,0	1,9	0,8	1,1	1,2	4,0	4,2	4,1
<i>Saúde</i>	2,5	2,3	1,7	1,2	1,1	1,1	0,4	0,6	0,7	4,1	4,0	3,5
<i>Segurança e assistência social</i>	6,9	8,6	9,0	1,1	1,4	1,3	0,3	0,4	0,4	8,3	10,4	10,7
<i>Habitação e serviços urbanos</i>	0,1	0,0	0,2	0,1	0,2	0,2	0,5	0,9	1,0	0,7	1,1	1,4
<i>Serviços econômicos</i>	1,3	1,1	0,7	1,4	1,7	1,0	0,5	0,8	0,7	3,2	3,6	2,4
<i>Serviços de governo em geral</i>	1,0	2,6	2,0	2,6	3,0	2,6	1,0	1,1	1,2	4,6	6,7	5,8
<i>Total</i>	15,6	17,3	16,0	8,4	10,2	8,9	3,5	4,9	5,2	27,5	32,4	30,1
% HORIZONTAL												
	89	90	91	89	90	91	89	90	91	89	90	91
<i>Defesa e segurança pública</i>	73,0	66,7	63,6	27,0	33,3	36,4	0,0	0,0	0,0	100,0		
<i>Educação e cultura</i>	47,5	26,2	24,4	32,5	47,6	46,3	20,0	26,2	29,3	100,0		
<i>Saúde</i>	60,9	57,5	48,6	29,3	27,5	31,4	9,8	15,0	20,0	100,0		
<i>Seguridade e assistência social</i>	83,1	82,7	84,2	14,1	13,5	12,1	3,6	3,8	3,7	100,0		
<i>Habitação e serviços urbanos</i>	14,2	0,0	14,3	14,2	18,2	14,3	71,6	81,8	83,4	100,0		
<i>Serviços econômicos</i>	40,6	30,6	29,1	43,8	47,2	41,8	15,6	22,2	29,1	100,0		
<i>Serviços de governo em geral</i>	21,8	38,8	34,5	56,4	44,8	44,8	21,8	16,4	20,7	100,0		
<i>Total</i>	55,6	53,4	53,1	31,1	31,5	29,6	13,3	15,1	17,3	100,0		

FONTES: MUSSI e OUTROS, 1992; AFFONSO, 1993; "Balancos Gerais da União"; "Sistema de acompanhamento das finanças estaduais e municipais"

Tomando em consideração os recursos humanos, e em termos estritamente numéricos, a capacidade de iniciativa dos níveis em 1993, era a seguinte:

TABELA 7
Empregados por nível de governo (1993)

	união	estados	Municípios	total
<i>Número (em milhões)</i>	1,7	3,4	1,9	7,0
<i>% vertical</i>	24,6	49,1	26,3	100,0
<i>% população ocupada</i>	2,7	5,3	3,0	11,0

FONTE: ANDRADE e JACCOUD, 1993:40.

Os mais de dois terços de funcionários empregados por estados e municípios, podem haver aumentado nos últimos cinco anos como consequência da recuperação da capacidade de gasto.

2.2.4 Os instrumentos operacionais das relações intergovernamentais pós-88

De forma geral, a interação entre governos que gozam de graus significativos de autonomia, além de uma dimensão setorial e estreita - resultante de programas compartilhados - apresenta outras duas dimensões. A dimensão judicial, que é para onde confluem os conflitos relativos, por exemplo, aos alcances e limites da jurisdição de cada nível e de suas competências; e a financeira, especialmente na distribuição de recursos.

No caso do Brasil, a dimensão judicial está centrada no Supremo Tribunal Federal que processa e julga as demandas intergovernamentais. Apesar de alguns casos requererem sua decisão, o Supremo Tribunal Federal parece ser pouco relevante para a interação intergovernamental.

O próprio fato de que entre os dados sobre suas atividades disponibilizados ao público, não conste o número de ações de inconstitucionalidade de leis federais apresentadas pelo estados²⁰ ou estaduais apresentadas pela federação - algo que em alguns países é um importante indicador da dinâmica de interação intergovernamental - revela a irrelevância da atividade de mediação nos conflitos intergovernamentais no leque de ações do Supremo.

Isso por sua vez indica a pouca importância da dimensão judicial para a interação intergovernamental no Brasil. Muito provavelmente isto se deve a que a Constituição não só é

²⁰Que, segundo o art. 103 da nova constituição, podem ser propostas por governadores ou Assembléias Legislativas.

muito flexível quanto às possibilidades do exercício de funções pelos níveis de governo,²¹ como também é muito clara e precisa no que se refere aos limites e capacidades deste para se auto-administrar e formular suas próprias leis.

De fato, tanto a intensidade como os traços mais característicos da dinâmica da interação intergovernamental no Brasil se concentram na dimensão financeira. A intensidade se manifesta na observação do volume de transferências intergovernamentais, cuja evolução se apresenta na tabela 8.

TABELA 8

	Evolução das transferências intergovernamentais (1970-1991)			% sobre total de transferências intergovernamentais	
	<i>Total de transferências intergovernamentais</i>			<i>% sobre total de transferências intergovernamentais</i>	
	<i>US\$ milhões (1991)</i>	<i>% sobre o PIB</i>	<i>% sobre gasto público</i>	<i>União p/ estados e municípios</i>	<i>Estados p/ municípios</i>
1970	5.133	3,30	12,72	56,98	43,02
1975	7.538	3,00	11,80	64,21	35,79
1980	11.261	3,17	13,86	66,94	33,06
1985	15.829	4,22	20,57	72,40	27,60
1986	19.548	4,84	21,49	70,92	29,08
1987	22.977	5,49	23,12	77,84	22,16
1988	22.796	5,45	25,54	78,05	21,95
1989	21.223	4,91	18,68	67,23	32,77
1990	26.735	6,45	22,45	69,16	30,84
1991	24.241	5,78	23,34	67,95	32,12

Elaborado a partir de AFFONSO, 1992a e 1993

Se entre os anos 70 e 80 o percentual de transferências com relação aos gastos permaneceu estável, na primeira metade dos anos 80, refletindo o crescente poder de pressão dos governadores e prefeitos, esse percentual aumentou em 50% e se manteve crescente na segunda metade dos anos 80, de modo que em 1991, alcançou o dobro do de 1980. Os altos

²¹O que, se por um lado evita conflitos jurídicos, como os originados por situação em que algum nível luta contra outro nível pela competência do fornecimento de determinado serviço; por outro lado gera uma espécie de "fuga de responsabilidade" no fornecimento de alguns serviços.

percentuais nos anos imediatamente anteriores à Constituinte confirmam o que já se apontou aqui, ou seja, um aumento significativo do uso no período das transferências negociadas pelo governo central para a cooptação política.

A acentuada queda, na primeira metade dos anos 80 do percentual de transferências estaduais, deve-se, por um lado, a que o ICMS é altamente pró-cíclico - 81, 82 e 83 foram anos de crise econômica - e por outro a seu próprio aumento pela Constituinte. Devido a isto, e apesar de que 1990 também foi um ano de recessão econômica, o volume de transferências estaduais se manteve acima do existente em 1985.

A quase duplicação no período do percentual de transferências em geral, com relação ao PIB e ao gasto público líquido, revela-se com maior intensidade como indicativo de uma nova dinâmica nas interações intergovernamentais, quando a situamos no contexto das mudanças ocorridas na mecânica destas transferências.

Com relação à União, no pós-88, ao contrário do período anterior em que o executivo federal segundo seu arbítrio podia alterar os percentuais transferíveis, foram fixados por mandato constitucional: tanto estes percentuais como os princípios de distribuição. Com isso as transferências oriundas da união adquiriram estabilidade e os estados e municípios passaram a planejar seu uso.

A Constituição estabeleceu também como mandato constitucional, a total liberdade dos governos federais na aplicação das transferências por parte dos governos sub-nacionais. Pela

nova Constituição “ *está vedada a retenção ou qualquer restrição à entrega e emprego de recursos transferíveis aos estados, distrito federal e municípios*”.²² (art. 160)

O quadro 2 fornece uma síntese das alterações introduzidas na mecânica de transferências, com ênfase nas mudanças efetivadas nas vinculações obrigatórias. Estas mudanças, combinadas à retomada da autonomia política pelos estados e municípios, fizeram com que depois de 88 o aumento de recursos disponíveis nestes níveis redundasse em descentralização não circunscrita ao âmbito da ficção jurídica, como sucedera durante o regime militar.

QUADRO 2
Mudanças constitucionais nas transferências de impostos

Imposto transferido	Titular do imposto	REGIME ANTERIOR (Em 1980)			CONSTITUIÇÃO DE 88			
		Vinculação		%	Titular do imposto	Vinculação		%
		Estado	Município	U E M		E. M	U E M	
<i>Imposto s/ a renda</i>		Entre 20 e 50% em capital. 20 % em ensino secundário.	Entre 30 e 50% em capital 20% em ensino primário		União (IR)	no no	53,0 21,5 22,5	

²²Exceto a retenção para a cobrança de empréstimos vencidos.

(IR) + Imposto s/ produtos Indust. (IPI)	União	10% em agricultura 5% em saúde 5% fundo de desenvolvimento. 5% em desenvol. de região metropolitana	2% no PASEP 10% em saúde e saneamento 10% em desenvolv. de região metropolitana	8	11	9	União (IPI)	no	no		
IPTR	União	-	não vinculado	5	-	50					
IUEE	União	100% em produção de energia elétrica		4	50	10					
IUCL	União	100% em transporte urbano	100% em transporte urbano	4	40	20					
IUM	União	100% no desenvolv. de produção mineral	100% em desenvolv. de produção mineral	1	70	20					
IST	União	100% em obras rodoviárias	100% em obras rodoviárias	5	45	-					
IPVA	Estado	-	Não vinculado	5	50	-	Estado	-	no	-	50 50
ICM	Estado	-	Não vinculado	8	20	-	Estado (ICMS)	-	no	-	75 25
ITBI	Estado	-	Não vinculado	5	50	-	mun.	-	-	-	- 100

PASEP = Patrimônio do Servidor Público; IPTR = Imposto sobre Propriedade Territorial Rural
 IUEE = Imposto Único sobre Energia Elétrica ; IUCL = Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes
 IUM = Imposto Único sobre Minerais; IST = Imposto sobre Serviços de Transporte; ITBI = Imposto sobre a Transferência de Propriedade de Bens Imóveis; IPVA = Imposto sobre Propriedades de Veículos Automotivos;
 ICM = Imposto sobre Circulação de Mercadorias; ICMS = Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre Serviços

Esta efetividade na descentralização requereu, por sua vez, a existência de instrumentos capazes de dar operacionalidade à intensiva interação intergovernamental que trouxe consigo.

No bojo da operação desmonte, foi extinto o principal instrumento operacional das relações intergovernamentais, a Secretaria de Articulação com os Estados e Municípios (SAREM), sem que outra entidade similar, acorde com o novo modelo de relações intergovernamentais, a

substituísse. Com isto, desarticulou-se não propriamente a estrutura - que já vinha dando mostras de esgotamento desde início dos anos 80 - mas o planejamento intergovernamental, tendo sido extintos programas de assistência técnica e financeira a estados e municípios, originalmente a cargo da SAREM. Isto repercutiria de forma negativa na operacionalidade das relações intergovernamentais, ainda que seu novo modelo exigisse requisitos de assistência técnica diferentes dos prestados pela SAREM.

A tentativa fracassada de criação, em 1993, da Câmara Especial do Conselho de Governo para dirigir, coordenar e supervisionar o Programa Nacional de Descentralização, acentuou a falta de mecanismos operacionais das relações intergovernamentais sob a estrutura político-administrativa descentralizada de pós-88. O resultado foi uma descentralização forçada, imposta pelas circunstâncias²³, carente de uma estratégia que:

tivesse em conta: a distribuição de responsabilidades governamentais, como valioso mecanismo de restauração e conformação do pacto federativo no país, entendendo-se e tomando-se como interlocutores legítimos, os interesses regionais; a necessidade de traçar um conjunto de diretrizes que orientassem o trabalho de definir as competências, tais como a flexibilidade, a sensibilidade para incrementá-las gradualmente, a avaliação de vantagens comparativas, a equidade de prestação dos serviços, a distinção entre sua previsão, produção e controle social, accountability, e a transparência decisória. (Lobo, 1993 p. 123).

²³Como observou Santos (1993:5): "A descentralização se produz não só por causa de uma política claramente formulada mas também devido a ações tendentes a preencher o vazio que se cria na função de execução do governo federal, resultante da reforma tributária e da descontinuidade institucional nesta esfera de governo. Na medida em que a descentralização não representa uma ação orquestrada pelo governo federal, a municipalização dos serviços públicos não se generaliza. É, de fato, fruto de decisões políticas locais e reflete o esforço em atender demandas, valendo-se das condições ampliadas de governabilidade que hoje possuem e do aumento de suas receitas disponíveis pós 88. Tal constatação, prevalece para qualquer dos serviços urbanos e sociais onde exista ingerência direta ou compartilhada da União em seu fornecimento".

Desta forma, à conseqüência positiva da ruptura dos governos sub-nacionais dos mecanismos rígidos e autoritários de planejamento e a aproximação de ações baseadas em seu entorno imediato, somam-se graves problemas provocados pela forma desordenada, espontânea, com que se processou esta ruptura.

Tudo indica que as dificuldades de consolidação de um modelo de relações intergovernamentais pós-88, com as características do modelo superposto, tal como definido por Wright (1983), se devem em grande parte à ausência de um plano ordenado de descentralização que não só evitasse distorções administrativas, como a agudização das incertezas que lhe são intrínsecas, devido à não definição de fronteiras claras nas responsabilidades de cada nível.

De modo sintético, a ausência de um programa ordenado de descentralização pode ser atribuída aos seguintes fatores:

- a) a permissividade dos partidos às práticas *clientelísticas* que, ademais, sob o impacto da estruturação federal sobre sua já débil disciplina interna, se fazem permeáveis às formas mais toscas de regionalismo;
- b) a resistência do executivo federal em abandonar suas prerrogativas de contratar, nomear e negociar programas e ajudas a setores em que poderia fazê-lo, uma vez que constituem importante moeda de troca frente a parlamentares - e inclusive governadores - principalmente dos estados da federação economicamente mais atrasados.

c) a resistência de parte significativa da burocracia federal em perder posições de poder, caso se materializasse a transferência de responsabilidades do centro para a periferia em áreas em que esta não só é possível como desejável;

d) a falta de percepção de todos os atores, mas particularmente do governo federal, da pertinência e da necessidade de conduzir o processo de forma planejada e a longo prazo.

A ausência de diretrizes claras levou a que em vez de um desmonte racional da outrora todo poderosa máquina central - em que por exemplo se transferisse funcionários e patrimônio federal a outras esferas em setores cuja atribuição já não fosse mais do centro - tenha se produzido um verdadeiro desarranjo desta máquina.

Seu funcionamento passou a ser desconexo, e sua inserção nas diversas políticas definida *ad hoc*, ficando visível a dificuldade da administração central em assumir papel adequado ao novo modelo de relações intergovernamentais. Portanto, abandonou-se uma situação em que o centro, onipresente e onipotente, encampava desde a formulação até a execução das políticas para um vazio em relação às tarefas que mesmo em um modelo não hierárquico de relações intergovernamentais continuam reservadas ao centro, tais como:

estabelecimento dos serviços mínimos em todo o território nacional, para garantir a igualdade dos cidadãos, e sua normalização[...]homologação das características técnicas dos equipamentos e normatização de procedimento[...]a gestão bilateral e multilateral das políticas com outras esferas[...]a distribuição de recursos e mediação entre os diferentes níveis e governos sub-nacionais[...] representação da sociedade nacional nos organismos multilaterais... transferir tecnologia de forma habitual para criar atores qualificados[...] (ser) a referência do conhecimento especializado[...] (ser) o nexa necessário de relação entre os governos

sub-nacionais e os organismos multinacionais, entre os estados, entre os estados e municípios[...] (ser) o formulador de estratégia, pois pode observar todas as fases do ciclo das políticas públicas e também todas as políticas setoriais[...] (ser) formulador de problemas, impulsor e promotor de políticas[...] (ser) desarticulador de conflitos entre governos sub-nacionais[...] (ser) árbitro político entre os governos sub-nacionais. (Banon & Tamayo ,1994: 33-38).

A descentralização forçada, combinação de aumento na capacidade de gastos dos governos sub-nacionais com cortes no orçamento federal mediante restrições a transferências negociadas²⁴, conduziu também a uma distribuição irracional das perdas e ganhos entre os níveis de governo. Neste sentido, os estados e municípios mais dependentes de ajudas federais foram os mais severamente afetados.

De fato, a falta de instrumentos operacionais para as novas relações intergovernamentais e a ausência de pontos de referência que lhe atribuíssem alguma racionalidade, constituem importante fonte de problemas para toda a administração pública brasileira, cuja dinâmica passou a depender de forte interação intergovernamental.

2.3 O campo da gestão intergovernamental

²⁴Apesar da resistência clientelística do Congresso a efetuar cortes no orçamento federal: "o volume das transferências negociadas da União diminuiu de forma significativa... entre 1988 e 1991, este volume equiivale ao total dos recursos perdidos pela União com o novo sistema tributário". AFFONSO (1993:85).

A partir da observação do modelo de relações intergovernamentais prevalecente nos Estados Unidos no final dos anos 70, Wright (1983) identifica uma série de fatores²⁵ que imprimem grande interdependência, incertezas e riscos à dinâmica do modelo, impondo-se com isto a necessidade do uso de técnicas de gestão das relações intergovernamentais.

Por estas razões, cada vez mais os estudos das relações intergovernamentais se dirigiram para a observação dos processos concretos de coordenação e cooperação visando maior eficiência e eficácia, surgindo assim o campo específico da gestão intergovernamental, entendido como aquele que

se refere a transações cotidianas e à planificação das relações entre diferentes unidades de governo envolvidas nos programas. O conceito enfatiza os processos voltados à consecução de objetivos inerentes às relações intergovernamentais, uma vez que a gestão é um processo pelo qual diversos empregados públicos cooperam para encaminhar suas ações até às metas que se tenham proposto. (AGRANOFF: 1989 p.132).

Apesar da atitude pragmática predominante na gestão destas interações cotidianas, seus participantes a realizam “reconhecendo a importância de agir dentro do contexto político, técnico e estrutural-legal, vigente para as relações intergovernamentais”. (AGRANOFF & LINDSAY, 1983: 228).

Estes participantes, contudo, estão constantemente empenhados em combinar aspectos positivos do sistema formal-legal com o uso intensivo de mecanismos informais que criam para superar as barreiras que este sistema costuma apresentar. A noção de transações entre indivíduos de diferentes organizações e de diferentes níveis de governo para resolver problemas cotidianos,

²⁵São: a) a crescente importância do cálculo no comportamento dos atores envolvidos nas relações intergovernamentais; b) a prevalência do jogo de fungibilidade, que significa a habilidade para desviar as receitas recebidas e originalmente destinadas a um propósito específico para a realização de outro propósito julgado como mais prioritário; c) a sobrecarga do setor público, que havia conduzido a uma inflação de custos, à regulação excessiva e à ineficácia.

traz à superfície, por sua vez a importância das redes de comunicações para o estudo da gestão intergovernamental e dos contatos pessoais daí resultantes, como via privilegiada para a busca destas soluções.

Contudo, a gestão intergovernamental não trata só do intercâmbio de informações, preocupando-se, também, em observar o intercâmbio intensivo de outros recursos que por se encontrarem sob responsabilidade compartilhada e parcial, impõem a necessidade de contatos relativamente permanentes e estáveis entre os atores.

Resultam, assim que são de *“particular importância para a gestão intergovernamental as “redes de assuntos” funcionais que apresentam elevado grau de interação, interdependência, confiança, e áreas de consenso.”* (AGRANOFF: 1989 .135) e, no seio das quais operam também as redes de comunicação.

Ressalte-se ainda que o tratamento do conflito é fato consubstancial à gestão intergovernamental, já que os integrantes das "redes de assuntos" funcionais têm interesses e pontos de vista que nem sempre coincidem. Os empregados públicos envolvidos nestas redes atuam em geral com um duplo papel. Por um lado, representam e defendem os interesses de suas organizações. Por outro, estão obrigados a agir dentro da rede para alcançar uma solução satisfatória aos problemas de gestão dos programas de políticas.

Dadas suas características, a gestão intergovernamental assume a forma de gestão indireta, ou seja: sua realização costuma requerer a criação, na interface das organizações das diferentes esferas de governo de mecanismos e instrumentos especializados no intercâmbio de recursos e

informações entre eles, estando seus responsáveis na maioria das vezes, distanciados dos objetivos setoriais do programa. (ROSHENTAL, 1984).

O êxito da gestão intergovernamental está condicionado à capacidade de manter foco permanente no problema em questão e à capacidade de negociações em torno de problemas específicos, em que fiquem claras as razões técnicas da solução adotada. (AGRANOFF & LINDSAY, 1983).

Uma gestão intergovernamental com êxito tem, por outra parte, que tomar a sério os problemas comuns aos programas de políticas públicas. Entre estes, destacam-se: a) a necessidade de alcançar e manter um consenso mínimo entre seus diferentes atores, cujas possibilidades de se concretizarem são inversamente proporcionais ao potencial de conflito do programa, que, por sua vez, está condicionado ao número de atores implicados, à escassez de recursos estratégicos, ao grau de complexidade do programa e de compatibilidade dos objetivos de seus diferentes atores; b) a necessidade de superar a tendência dos atores a não definirem claramente os objetivos do programa em sua formulação inicial, em função da decisão de evitar os conflitos que possam impedir seu início o mais rápido possível.

Além disto, a gestão intergovernamental supõe a aplicação de um leque de técnicas de gestão, das quais Agranoff (1989) enumera nove, sendo relevante mencionar entre elas: a regulação, assim como alteração de rotinas intergovernamentais, com a intenção de determinar o comportamento de outras unidades de governo; a administração de subvenções, tanto por quem as recebe como para quem as concede, com o objetivo de canalizá-las para seus interesses; a negociação através de mecanismos mais ou menos formais em um enfoque, contudo, quando é

entendido como perdas para os demais, os benefícios alcançados por uma delas; a resolução de problemas, implicando interesses comuns, uma relativa abertura para o intercâmbio de informação, busca e seleção de alternativas que beneficiem a todas as partes; a gestão cooperativa, que supõe alguma forma de acordo - que vai desde o informal até convênios escritos - entre esferas distintas; o desenvolvimento das capacidades de cada nível, que lhe permita adquirir habilidades para prever e influir nas mudanças, para tomar decisões bem fundamentadas, atrair, absorver e gerir recursos e também para avaliar as atividades com vistas a adquirir referências para ações futuras.

Em função de seu caráter pragmático, é quase inevitável que as considerações sobre a gestão intergovernamental se revistam de uma perspectiva prescritiva. Sem embargo, na medida em que a maioria delas se baseiam em estudos explicativos do processo de gestão intergovernamental, tal como empiricamente se produziram, há fundamento para tomar estas considerações, também, como uma sistematização dos padrões observados.

Por isto, parece adequado considerá-las como referência para estudos no campo explicativo, ou seja: como um conjunto de fatores que delimitam as pautas de comportamento mais plausíveis, em se tratando de gestão intergovernamental, e que por isto servem de base para estabelecer pistas para a investigação.

Fixadas as principais referências para a observação da gestão intergovernamental, faz-se necessário explicitar as relativas à análise de políticas públicas, pois a intenção de focar as relações intergovernamentais a partir de seu componente de gestão, supõe, senão o imperativo, ao menos a opção de trazê-la para o campo da observação de programas de políticas públicas.

2.4 O estudo das políticas públicas

O campo de estudo das políticas públicas é tão vasto que seu tratamento de forma adequada possui também uma amplitude que vai muito mais além do modesto propósito específico de tão só estabelecer referências indispensáveis para a presente pesquisa.

Esta amplitude começa pela própria diversidade do que se considera o estudo de políticas públicas. Segundo MENY & THOENIG (1992: 85)

existem umas cinqüenta definições diferentes do que é e não é o estudo das políticas públicas. Uma distinção clássica consiste em separar a análise de políticas (policy analysis) da montagem de políticas (policy design). A análise de políticas implicaria uma visão neutra, uma postura não comprometida[...]e por montagem de políticas caberia entender, em contraste, um enfoque mais comprometido, mais ativo[...]com uma orientação prescritiva.

Porém, apesar da dificuldade para se estabelecer onde acaba a dimensão descritiva e onde começa a prescritiva²⁶, é necessário deixar clara desde já a orientação descritiva do presente trabalho e seu enquadramento, portanto, no campo da *análise de políticas*. Em outras palavras, tomando-se a distinção de Lasswell (1971) entre análise da política e análise na política, o presente trabalho está desenvolvido na primeira perspectiva.

²⁶Como afirma HOGWOOD e GUNN (1990:29): "a distinção entre descrição (a forma com que ocorrem as políticas) e prescrição (a forma com que deveriam ser processadas) é necessária, porém pode ser levada muito longe, e não cremos que algumas destas dimensões possa ser excluída do ensino, especialmente, o treinamento em policy analysis".

Apropriar-se dos marcos que devem dirigir a análise de políticas (*policy analysis*) implica, em primeiro lugar, deixar claro o que se entende por *policy*, termo que, assim como *politics*²⁷, se traduz ao português como política, podendo adquirir em nosso idioma distintos significados.

O uso de política, correspondendo a *policy* - que é o que interessa aqui - se refere a um marco de orientação para a ação, a uma etiqueta para um campo de atividade - política de saúde, política educacional, etc. - a uma decisão, a propósitos específicos, a uma autorização formal, a um programa ou a uma perspectiva de atividade, que no caso de *public policy* - a política pública - vem assumida por uma autoridade pública. (MENY & THOENIG, 1992).

Em Hogwood & Gunn (1990: 23-24), podemos encontrar uma definição das políticas públicas adequada. Para eles:

qualquer política pública é subjetivamente definida por um observador e de forma usual ela é entendida como abrangendo uma série de padrões de decisões relacionados, para os quais muitas circunstâncias e influências de grupos, pessoas e organizações contribuíram. O processo de formação de políticas supõe muitos sub-processos e pode se estender por um período de tempo considerável. Os objetivos e propósitos que dão base a uma política são de forma usual identificáveis na etapa inicial do processo, porém podem mudar ao longo do tempo e em alguns casos podem ser definidos somente de forma retrospectiva. Os resultados das políticas requerem ser estudados e, quando for o caso, comparados e contrastados com as intenções de seus formadores. A não ação, deliberada ou acidental, pode contribuir para o resultado de uma política. O estudo das políticas requer o entendimento dos comportamentos, especialmente dos comportamentos que supõem interações intra e interorganizacionais. Para que uma política possa ser caracterizada como pública, ela tem que, ao menos em certo grau, ter

²⁷O termo *politics*, traduzido ao português como política com a conotação "nobre", faz referência sobretudo aos fenômenos relacionados à luta pelo poder, a competição entre os partidos, grupos de interesses, categorias sociais para influir e ocupar uma posição de autoridade na comunidade, em um mercado político e nas decisões públicas. Contudo, em seu sentido vulgar, pode ter a conotação de "politicagem", quer dizer, toda sorte de acordos, nem sempre movidos por causas "nobres", feitos pelos partidos ou por políticos em suas práticas diárias. Ver Meny e Thoenig (1992).

side gerada, ou pelo menos processada, dentro de influências e procedimentos de estruturas governamentais.

Atenção deve ser dada à necessidade de entender as interações intra e interorganizacionais para a análise de uma política, pois trata-se de fator que, pelo menos nas políticas sociais, cujas interações costumam se produzir entre membros de organizações de diferentes níveis de governo, remete à importância não só da problemática das relações intergovernamentais em geral para a análise das políticas, senão que, mais precisamente, à pertinência nesta análise da problemática de gestão intergovernamental.

Por seu turno, a noção das políticas como processo dividido em fases em um período de tempo, possui um grande valor analítico na medida que *“o problema que se coloca ao analista de políticas é a maneira de descompor seu objeto de estudo em elementos empíricos menores sem com isto perder de vista o panorama”*. (MENY & THOENIG,1992: 105).

O processo pode ser dividido em fases²⁸ de diferentes formas, ainda que todas girando em torno a uma suposta lógica que poderia ser resumida nas seguintes fases: definição do problema, formulação de alternativas de solução, escolha de uma solução particular como a melhor, execução da solução e término da ação. (MENY & THOENIG,1992: 106).

Da mais alta relevância para a análise das políticas, por seu poder heurístico, é também a sua classificação, tal como proposta por Lowy (1964). Aceitando que a política em geral não existe,

²⁸LASSWELL (1971), por exemplo, toma em consideração sete fases: inteligência, promoção, prescrição, invocação, aplicação, término, avaliação. Para HOGWOOD e GUNN (1990) o processo estaria constituído por 9 fases: decidir sobre o que decidir; decidir como decidir; definir a questão; prognóstico; estabelecer objetivos e prioridades; análise de opções; implementação, monitoramento e controle da política; avaliação e revisão; manutenção, término da política.

senão arenas de políticas delimitadas pelos impactos dos custos e pelos benefícios que os grupos de interesse esperam de sua implantação, Lowy (1964) delimitou três categorias para as políticas e suas respectivas arenas, às quais agregou uma outra, ao adotar em 1972 mais critério para sua classificação: o tipo de coerção exercida pelo estado mediante a política.

Deste modo, para Lowy (1964), toda política se enquadraria fatalmente em uma das seguintes categorias: a) as políticas reguladoras, formadas por normas, e cuja coerção recai de forma direta e imediata sobre o comportamento individual; b) as políticas distributivas, consistentes na distribuição de recursos mediante seu desmembramento em pequenas unidades independentes uma das outras e livres de toda regra geral. A coerção é exercida de forma indireta e remota sobre o comportamento dos indivíduos. O que tende a prevalecer nesta arena é o acordo entre demandantes não antagônicos; c) as políticas redistributivas, que implicam o estabelecimento de critérios pelo setor público dando acesso a vantagens que se outorgam não a sujeitos específicos, mas a classes de casos ou de sujeitos. A coerção neste caso é exercida de forma direta e imediata sobre o contexto do comportamento dos afetados.

Esta é a arena mais conflitiva de todas; d) as políticas constitutivas, que se traduzem em definições pelo poder público das regras do jogo em geral, podendo isto significar reformas constitucionais, institucionais ou administrativas. A coerção é exercida de forma indireta e remota sobre o contexto do comportamento dos indivíduos, sendo sua dinâmica muito similar à das políticas reguladoras, que tendem a apresentar um elevado grau de conflitos.

A recusa de Lowy (1964) em falar das políticas em geral e seu esforço por dividi-las em categorias se apoia em sua proposição teórica de que, ao contrário do que se acreditava até então, as políticas são variáveis independentes do sistema político; uma proposição cuja validade

analítica, ainda que não questionada em seus fundamentos, vem, contudo, sendo matizada por muitos autores na atualidade, como HAM & HILL 1993: 17-18) para os quais:

o entorno do sistema político e sua influência nas políticas é uma questão importante no estudo dos resultados das políticas[...] a economia e a sociedade afetam às políticas e vice-versa. Resulta então que a análise das políticas deveria ter mais em conta o contexto sócio-econômico e político em que os problemas são tratados. Disto resulta ainda que os estudos do processo das políticas deveriam afastar-se um pouco do mundo da política (politics) cotidiana para poder formular alguma das questões maiores sobre o papel do Estado na sociedade contemporânea e da distribuição do poder entre os diferentes grupos sociais

Sem embargo, tanto ou mais necessário que se armar dos instrumentos analíticos adequados para a investigação das políticas, é - tendo definido estes instrumentos - adotar uma forma concreta de abordá-las.

Allison (1969) aponta a existência de três modelos de análise das políticas, restritos à sua formulação, cujos pressupostos, contudo, são perfeitamente aplicáveis à sua implantação.²⁹

O primeiro, o modelo de política racional, baseia-se na proposição de que as políticas se formam a partir de eleições racionais e considera que tanto os que tomam as decisões como os que as implantam o fazem guiados pela racionalidade, quer dizer, maximizando os benefícios e minimizando os custos, estando de posse de todas as informações necessárias para escolher entre

²⁹Neste sentido, é importante deixar registrada a observação de que: "por política costuma-se comum entender um conjunto de decisões, mais que uma decisão singular sobre uma ação específica de governo"; ou mais ainda: "uma política não é a simples decisão na cúpula do estado. É necessário incorporar as muitas e diversas decisões dos muitos atores participantes, governamentais e extra-governamentais que, em suas diversas interações prepararam e condicionaram a decisão central, lhe dão forma e a põem depois em prática, fazendo-a e refazendo-a com o desenlace muito provável de que os resultados finais não se assemelhem às intenções e planos originais". (Aguilar, 1992b, p. 24-25).

diferentes alternativas, tomando em consideração objetivos e estratégias que, se supõe, têm claramente definidos. Os pressupostos deste paradigma, são compartilhados no campo de estudos da política entendida como análise na política, pela obra, já clássica, de Quade (1975).

Os outros dois modelos surgiram, segundo tudo parece indicar, em consequência da crítica encetada por Simon (1945) ao pressuposto de uma racionalidade absoluta presente nas decisões e nas ações. Sua crítica é baseada em um conceito de racionalidade oposto a esse e ao qual denominou racionalidade limitada. Esse conceito se apoia na idéia do "homem administrativo" que, ao contrário do *homo economicus*, postulado pelo paradigma racionalista, possuiria uma capacidade de conhecimento e de escolha limitada e portanto uma racionalidade imperfeita, que procura achar soluções satisfatórias, em vez de maximizar a todo custo benefícios.

Desse modo, o segundo modelo, denominado modelo do processo organizacional, concebe as ações das políticas como resultados de comportamentos organizacionais, em que as atividades rotineiras de utilização de seus recursos são as opções que realmente estão à disposição dos que tomam decisões sobre problemas que estruturam e delimitam tendo em mente os produtos que suas organizações são capazes de processar.

A importante obra de Lindblom (1959)³⁰, com seu entendimento da elaboração das políticas como um movimento de "ir em frente", ou sua regra da "análise incrementalista", poderia ser entendida como uma manifestação dos pressupostos do segundo modelo no campo prescritivo, quer dizer no campo da análise na política. Segundo o autor "*os ajustes partidários mútuos*

³⁰Ver sobretudo LINDBLOM (1959; 1964; 1979; e 1980).

jogam um papel na análise e montagem das políticas tão ou mais importante que o da busca e aplicação de uma teoria rigorosa para tomar decisões racionais".(apud Aguilar , 1992:.51).

Com isto, Lindblon (1980) parece postular que as políticas não só não se movem no campo da racionalidade absoluta, à que denomina de incompreensiva, senão que, mais que um resultado dos comportamentos organizacionais, constituem fundamentalmente um processo de transações políticas (*politics*).

Desta forma, sua obra estaria melhor classificada como uma manifestação, no campo da análise na política, do terceiro modelo de análise das políticas, a que Allison denomina modelo de política burocrática.

Nos termos de Allison (1969), esse modelo se apoia no pressuposto de que as políticas são essencialmente resultados políticos (*politics*) e assim o são “porque o que ocorre não foi escolhido como solução a um problema, mas porque é consequência de compromissos, coalizões, competições, mal-entendidos...São políticos, no sentido de que a atividade que dá origem aos resultados pode ser caracterizada como negociação ". (Allison, 1969:707-710).

No presente trabalho recusa-se o primeiro modelo, não só em função das críticas de SIMON, mas também por entender que a prescrição do modelo racional e, portanto, sua efetividade, se é que pode realizar-se, só o faria em sistemas políticos autoritários, em que os canais de acesso às decisões são reduzidos e estão sob controle dos governantes e em que as formas de eventual contestação às decisões estão proscritas como ilegais e ilegítimas.

Por seu turno, o segundo modelo – o modelo do processo organizacional, ainda que rompendo com a ilusão de racionalidade absoluta, não dá conta da intensa transação política que toma corpo não só entre atores governamentais, mas entre estes e os demais atores da sociedade, em uma democracia plural, ao se elaborar e implantar políticas.

Como um dos pressupostos deste trabalho é que o sistema vigente no Brasil pós-88 tem todas as características de uma democracia liberal, assume-se como mais adequado para análise de qualquer programa de política o terceiro modelo, ainda que com uma objeção. No estudo de uma política se entende como necessário considerar o papel da análise racional como elemento de juízo para o debate que sempre aparece no seio da política.

Com isto se está fazendo eco a Wildavsky (1981) que, compartilhando com Lindblon (1980) a idéia de que a política (*policy*) é resultado da política (*politics*) – a que, em seu caso, chama de "interações sociais" – enfatiza contudo a importância de contrastar a análise intelectual com a "interação social" pois, ainda que este processo intelectual não se superponha ao político, ele desempenha importante função suplementar para o desenvolvimento das políticas (*policy*).

Concretamente, esse autor argumenta de forma muito apropriada, que *"a função da análise (racional) é aprimorar os argumentos entre interesses em disputa...o resultado final seria a mais alta qualidade no debate e talvez eventuais escolhas entre as melhores alternativas conhecidas"*. Wildavsky (1981:13).

Faz-se necessário também frisar que, apesar destes modelos se ligarem à interpretação da formulação de políticas, eles são válidos para a interpretação de todo o processo das políticas,

incluindo a implantação. Em apoio a isto, basta recordar que carece de fundamento empírico a abordagem da formulação e implantação como momentos distintos, tal como a que atribui ao primeiro um caráter de escolha, e por isto político (*politics*), e ao segundo o de mera execução de um mandato, já anteriormente definido, por um aparato administrativo que nos moldes do ideal tipo de Weber careceria de discricionariedade, em função de sua impessoalidade e principalmente de sua neutralidade, sendo assim a implantação considerada, por excelência, como momento administrativo das políticas.

Uma série de estudos empíricos sobre o comportamento da burocracia³¹ já demonstrou que, apesar de submetida a normas gerais de procedimentos administrativos e técnicos, ela está longe de se constituir em instrumento inerte nas mãos dos decisores, dos “políticos”. Daí que “*a maior parte dos atores administrativos, ou talvez todos eles, façam política e a mudem ao tentar implantá-la. Neste caso devemos analisar a implantação (além da formulação) como parte do policy-making*”. (LINDBLON, 1980: 64).

Assim, separar formulação de implantação é tão só um artifício analítico pois, ao interpretá-los não há como ignorar que fazem parte de um *continuun*³², cujo traço essencial é a interação política entre atores; idéia reforçada por MAY e WILDAVSKY (1977) que, em função da permanente correção e da continuidade das políticas, defendem que, a rigor, não se deveria falar de processo mas de “ciclo da política”.³³

³¹Como os trabalhos de Worms (1966); Croizier (1964); Kaufmann (1967); Selznick (1949).

³²Ver Ham e Hill (1993).

³³Ver Aguilar (1993a).

A análise da formulação de políticas implica observar um conjunto de ações e operações relacionadas, sem que necessariamente mantenham uma ordem seqüencial entre si, que costumam ser decompostas em: percepção e definição de um problema, sua inclusão na agenda pública³⁴, formulação e escolha de sua solução e seleção dos procedimentos e recursos necessários para resolvê-los.

Não consistindo em dado objetivo, mas construção em que estão presentes a subjetividade e os interesses dos atores implicados³⁵, a definição do problema costuma implicar em acordo. Por isto é útil destacar que no caso de que este seja fruto de uma recusa cautelosa ao tratamento aberto de conflitos sobre o assunto - levando, por exemplo, a uma definição ampla e imprecisa e conseqüentemente ao estabelecimento de objetivos para o programa também vagos e imprecisos³⁶ - a gestão da interação entre os atores na fase de implantação pode ser muito problemática. (WILDAVSKY & PRESSMAN, 1973).

Neste sentido, ganha relevância, por seu valor heurístico, a distinção entre duas classes de assuntos em função do potencial de consenso ou conflito que a definição de um problema situado em seu âmbito pode gerar: os "assuntos consensuais", entendidos como os que despertam respostas afetivas fortes, consensuais, não controversas e os "assuntos de posição", que comportam duas ou mais opções de preferências, que são por isto conflitantes.³⁷

³⁴Definida, segundo Cobb e Elder (1974), como "as questões que os membros da comunidade política percebem como dignas de atenção pública e... que caem dentro da jurisdição legítima da autoridade governamental existente".

³⁵Ver Subirats (1989).

³⁶Resultante muitas vezes do cálculo deliberado por parte de um ou mais atores para ganhar tempo para introduzir posteriormente questões que lhe interessam e que seria inadequado introduzir nesta fase da formulação da política.

³⁷Ver NELSON (1978).

Do ponto de vista analítico, a definição do problema e sua inclusão na agenda são interdependentes, de forma que a inclusão do problema na agenda envolve uma definição aceitável para o público e seu possível tratamento pelo governo. (AGUILAR,1993a). Deste modo, a "etiquetagem" dada a um problema que se busca definir, pode contribuir substancialmente para sua aceitação ou não pela comunidade e pelo governo, segundo tenha ou não uma conotação favorável ao consenso em torno dele. Este processo de "etiquetagem" pode suscitar, inclusive, uma espécie de guerra de *slogans*, entre atores com posições opostas com relação à pertinência do assunto. (ELDER & COBB, 1984)

Contudo, na análise destes dois momentos interdependentes, o mais imprescindível é não deixar de mapear as "redes de assuntos" e os "subsistemas de políticas" em que está inserido o problema, procurando entender, além disto, sua dinâmica.

No que se refere à elaboração de soluções alternativas ao problema, não é excessivo lembrar que a escolha dos instrumentos e opções para superá-lo já vem condicionada pela definição que lhe é atribuída. De fato, já na fase de definição do problema é importante observar em que medida ele "é estruturado", de modo a poder ser tratado com os recursos intelectuais, legais, fiscais, políticos e administrativos existentes; o que significa indagar em que grau o problema é colocado de uma forma que tenha solução³⁸ e, em conseqüência, em que grau terá dificuldades em sua posterior gestão.

³⁸Ver AGUILAR (1993a).

Em suma, a formulação de uma política deve ser vista como produto de um conjunto de decisões "resultantes de pressões, compromissos, coalizões e negociações entre uma pluralidade de atores que se encontram em situações de interdependência e, portanto, que se necessitam mutuamente, apesar de que estruturalmente seus interesses possam estar em oposição". (ALLISON, 1971 apud SUBIRATS, 1989: 80)

Assim, não se deve descuidar do fato de que, em função de elementos constitutivos do próprio assunto, costumam estar presentes na formulação de uma política os seguintes condicionantes: o contexto da questão estudada; as características internas ao tema, tais como sua complexidade técnica ou inclusive social; o grau de incerteza que inspira; o grau de repercussão que o problema pode suscitar e os custos da ação capaz de solucioná-lo. (SUBIRATS, 1989).

No que se refere à implantação, inicialmente cabe explicitar que se trata da fase em que "converte um mero enunciado mental (legislação, plano ou programa de governo) em um curso de ação efetivo e é também o processo de converter algo que é só um desejo, em realidade efetiva". (AGUILLAR, 1993: 47).

Seu estudo se iniciou em 1973, com a obra de PRESSMAN & WILDAVSKY, intitulada *Implementation*, sendo notável a importância atribuída pelo autor às relações intergovernamentais, como consequência de que a noção de implantação como "complexidade de ação conjunta" de que fala, supõe reconhecer que esta fase das políticas, ao menos nos sistemas federais, requer a interação de grande número de entidades pertencentes a níveis distintos de governo, envolvidas em inúmeros pontos de decisões com a finalidade de

empreender ações conjuntas que, para efetivar-se, necessitam da aprovação de cada uma destas entidades.

Não é difícil perceber que esta noção implica no pressuposto, explicitado reiteradamente por WILDAVSKY & PRESSMAN, de que a implantação é um processo essencialmente político; o que, para estes autores, se manifestaria nas recorrentes negociações para alcançar o necessário consenso entre atores com diferentes perspectivas, interesses e intensidade de adesão ao objetivo do programa, a cada ponto de decisão de ação conjunta que se vai apresentando ao longo de sua implantação.

Contudo, se correspondeu a WILDAVSKY & PRESSMAN desvendar o caráter político da implantação das políticas, a BARDACH, com sua obra de 1977, intitulada *Implementation Game* coube o grande mérito de ter desenvolvido esta idéia de forma a dotar o conceito de implantação de valioso poder heurístico - devido ao seu empenho em estabelecer tipologias e explicações válidas para além dos casos a partir dos quais estabeleceu estes elementos.³⁹

Este autor, inicialmente, define a implantação como um :

processo de "montagem" de diversos elementos do programa [...] que se encontram em mãos de diferentes partes, a maioria das quais são independentes entre si. A única forma de se obter das partes do programa a contribuição do elemento que têm sob seu controle é a persuasão e a negociação; o que conduz ao entendimento de que o processo é um resultado político, ainda que se trate de um tipo específico de política. (Bardach,1977:.37)

³⁹Como observa o próprio Bardach (1977:55), após reconhecer os avanços do trabalho de Wildavsky e Pressman no campo de estudo da implementação "o principal problema do enfoque de Wildavsky e Pressman é que não vai suficientemente fundo ... não se esforça por caracterizar de uma forma relativamente abstrata e sistemática as interações que conectam os diferentes tipos de instituições ou funções usualmente envolvidas no processo de montagem de um programa".

A proposição alude à metáfora da política (*policy*) como uma máquina cuja "montagem" é feita a partir de seus componentes, como recursos financeiros e administrativos, dos fornecedores públicos e privados de bens e serviços, das fontes de recursos, dos grupos de apoio político ao programa, das atitudes dos beneficiários ou clientes e das regulamentações.

Por seu turno, o traço específico da política (*politics*) que envolve a "montagem" consiste, para BARDACH (1977) em que esta é feita por seus participantes em uma perspectiva altamente defensiva - implicando um grande desperdício de energia em manobras que tentam escapar às responsabilidades, supervisão e censura - já que as táticas e estratégias dos atores neste processo político estão condicionadas pela existência prévia de um mandato não só já bem definido, como legal e legitimamente autorizado. A contribuição decisiva de BARDACH, contudo, consiste em atribuir outra característica à implantação, além desta de "montagem política". Segundo o autor:

a concepção da implantação como "montagem política" não difere significativamente de outras concepções encontradas na literatura acadêmica... eu proporia contudo a idéia de que as partes de "montagem" e "política" do processo se integram através de um "sistema de jogos" debilmente coesos.

E através desta metáfora do jogo⁴⁰, BARDACH pode elaborar uma tipologia, estabelecendo um marco conceitual descritivo das atividades básicas da implantação. A partir deste enfoque tentou explicitar as características dos jogadores, suas estratégias e táticas, as regras do jogo e as que estipulam os limites do lícito e legítimo, a natureza da comunicação entre os jogadores e o grau de incerteza quanto aos possíveis resultados da "montagem".

⁴⁰Sintetizados por Aguilar (1993b:63) como "as "estratégias" e "técnicas" de interação por meio das quais entram em relação recíproca atores independentes, possuidores de diversos recursos que o programa de política contempla como componentes necessários para a produção do evento desejado".

A metáfora do jogo supõe que a atenção do observador se dirige à identificação de quem não está interessado em jogar e suas razões para fazê-lo, e dos atores empenhados em mudar parâmetros como condição para jogar. (BARDACH, 1977: 56)

A verificação empírica dos jogos que afetam o grau de êxito da implantação de uma política, da "montagem" do produto, por assim dizer - medido pelo grau com que o "produto final" se aproxima, no tempo, a seu *design* inicial - pode se dar a partir da localização e "radiografia" das principais conseqüências destes jogos: os atrasos intencionais no cronograma, o desvio de objetivos e os incrementos nos custos.

A forma com que estes jogos se desenvolvem está condicionada pelas características dos atores participantes na "montagem" - tanto por sua posição objetiva no programa como por sua posição subjetiva, favorável ou não ao mesmo, por ex. - pelas especificações do "produto" que vai ser "montado" - particularmente no que se refere à forma em que estão colocados os objetivos do programa - pelos recursos financeiros da "montagem", e pela estrutura da rede organizacional mediante a qual se processa esta "montagem" - marcada, por sua vez, pelo perfil da entidade principal no processo e pelo grau de multifuncionalidade da "montagem".⁴¹

Por fim, cabe acrescentar que a noção da implantação como um jogo em que cada ator busca se defender e inclusive alcançar posições vantajosas (Bardach, 1977: .51) pode se estender à formulação. Ressalte-se, porém, que os tipos de jogos em ambos processos são certamente distintos, devido às diferenças de condições, como a brutal diferença de intensidade entre as

⁴¹Entendida em sua dimensão horizontal como uma resultante direta do número e importância das agências que crêem possuir jurisdição sobre o setor em que se insere o programa e, em sua dimensão

implicações de um ator em um programa a partir de uma declaração de apoio feita em sua formulação e outra feita na fase de implantação.⁴²

2.5 Gestão da política de recursos hídricos

2.5.1 Aspectos conceituais

Dentre todas as características da água que impactam sua forma de gestão, destaca-se a multiplicidade de funções que cumpre e, conseqüentemente, o caráter multissetorial de sua gestão.

A água desempenha basicamente três funções: a) a relacionada ao consumo direto, tanto humano como animal; b) a de matéria-prima, principalmente na indústria e agricultura; c) a de elemento imprescindível ao equilíbrio do ecossistema, por constituir-se *habitat* de seres aquáticos. (LEAL, 1998).

Destas funções resulta uma multiplicidade de uso, dos quais se destacam: a) o abastecimento urbano; b) o abastecimento industrial, c) o abastecimento rural; d) a irrigação; e) a geração de energia; f) a navegação fluvial; g) a diluição, o transporte e a assimilação de efluentes líquidos; h) pesca; i) a dessedentação de animais; j) a recreação; h) a preservação de fauna e flora. (SETTI, 1994)

vertical, como o nível de competitividade sobre a competência das diferentes esferas de governo sobre o problema tratado.

⁴²No primeiro caso, a declaração pode não ter maiores conseqüências e ficar por isto no campo puramente retórico, já no segundo as declarações de apoio costumam implicar atitudes concretas, operacionais que podem requerer recursos humanos, financeiros ou de qualquer outra espécie; conseqüências que limitam, por exemplo, a possibilidade do jogo de apoio meramente simbólico a um programa, presente no apoio retórico, com o objetivo de tirar o melhor partido dele, principalmente se este programa se relaciona com um assunto de grande atrativo popular.

A multiplicidade de uso é fonte de conflitos tanto com relação à quantidade da água – do qual um dos principais vetores é o seu uso para a irrigação – quanto à qualidade, sendo a diluição de efluentes industriais o principal vetor dos conflitos nesta direção.

O tratamento adequado destes tipos de conflitos passa necessariamente por reconhecer que a água é um bem econômico - renovável, porém finito - cujo uso enquanto tal gera externalidades que podem comprometer sua outra dimensão: a de um bem essencial à vida e ao meio ambiente⁴³. Desta constatação resultam as justificativas da necessidade de se estabelecer alguma instância, que não o mercado, que mediante regulamentação induza ao planejamento de seu multiuso.

De fato, segundo o Banco Mundial haveria muitos outros motivos decorrentes da natureza da água que faz com que o mercado falhe ao justificar a ação estatal capaz de regular seu uso. São eles: a) as externalidades impostas entre os seus variados usos; b) a tendência a se criar monopólios naturais no setor em função da magnitude do capital requerido para investimentos em infra-estrutura relacionada a recursos hídricos; c) a pouca atratividade para o setor privado em função do horizonte de longo prazo. (WORLD BANK, 1993).

A Conferência Internacional Sobre Água realizada em 1992 em Dublin constituiu importante marco na consolidação de iniciativas de regulamentação efetivadas isoladamente por inúmeros países, ao consagrar princípios balizadores da atividade de gestão das águas baseadas na ação reguladora do Estado. .

⁴³ Ainda que não se desconheça que, como bem aponta o World Bank (1993), estas externalidades podem não ser só negativas - caso de sua contaminação pelas indústrias, ou de diminuição do fluxo hidrológico em função de uso intensivo e não planejado da irrigação – ou positivas – caso a implantação de esgotamento sanitário acompanhado de estações de tratamento.

O primeiro princípio é o da *concepção integradora*, capaz de romper com a visão dos recursos hídricos somente no que se refere ao fluxo hidrológico – abordagem que no caso brasileiro exerceu durante muito tempo a hegemonia mediante órgãos estatais ligadas à produção de energia – e encaminhá-la para aspectos relacionados à preservação de mananciais, ao tratamento de efluentes e, o mais importante, para a visão da água como meio fundamental para a conservação de ecossistemas, cujo manejo tem que levar em consideração sua dimensão multissetorial.

O segundo princípio refere-se à *participação* como forma de dotar de legitimidade a gestão de recursos hídricos e, em consequência, de efetividade, as decisões, pois tudo que se refere a água envolve multiplicidade de interesses entre atores com poder de, na prática, vetar a implantação destas decisões. Ademais, somente através da participação que se pode realizar as negociações imprescindíveis ao tratamento de eventuais conflitos entre usuários.

O terceiro princípio fixa-se no reconhecimento do *valor econômico* da água e da necessidade portanto de dimensioná-lo face à possibilidade real de escassez e do comprometimento da qualidade requerida para determinados usos. Estes princípios se sintetizam na definição de gestão de recursos hídricos proposta pela Conferência de Dublin:

a gestão das águas consiste em processo de planejamento integrado que leva em conta necessidades tanto de curto como de longo prazo, envolvendo considerações ambientais, econômicas e sociais orientadas pelo princípio de sustentabilidade. A gestão deve ainda incluir as necessidades de todos os usuários assim como os imperativos de prevenção e mitigação das catástrofes relacionadas às águas, constituindo-se em parte indissociável do processo de planejamento do desenvolvimento.

Tal concepção é a que se tem buscado imprimir à prática da gestão de recursos hídricos em diversos países – dentre eles o Brasil – com o entendimento de que a bacia hidrográfica é a unidade natural a partir da qual se pretende desenvolvê-la desenvolvê-la.

A delimitação da bacia, como unidade de planejamento dos recursos hídricos, faz com que os arranjos institucionais de gestão e planejamento das águas transponham necessariamente os limites políticos e administrativos das clássicas unidades de estados federais, os estados e municípios, que são levados a estabelecer na condução desta política fortes interações. Desta forma:

Bacias hidrográficas são verdadeiras arenas onde se confrontam interesses públicos e particulares, poder do estado e iniciativa privada, órgãos e empresas estatais setorialmente orientadas, municípios, estados e nações. Administrar conflito é um desafio à capacidade de gestão de recursos hídricos. (Cavalcanti, 1994 p.16)

Tal proposição, remete ao reconhecimento da segunda característica da política de recursos hídricos, talvez a mais significativa: sua condução pressupõe enorme capacidade do gerenciamento de redes, da forte conexão entre o centro, os municípios e estados, exigindo uma enorme capacidade de gestão intergovernamental, objeto do presente trabalho.

O tratamento sistemático das duas características da política de recursos hídricos aqui apontadas: a intersetorialidade advinda de multiuso cuja condução pressupõe os princípios apontados pela conferência de Dublin – o enfoque integrador, a participação e o reconhecimento do valor econômico - e a forte interação intergovernamental advinda da adoção da bacia como unidade de planejamento cujo tratamento pressupõe técnicas de gestão

intergovernamental parecem constituir o caminho da superação do que vem sendo apontado pelo Banco Mundial como principais problemas da gestão de recursos hídricos na maioria dos países, a saber: a) fragmentação intersetorial das ações; b) concentração das decisões nos órgãos governamentais, em detrimento do envolvimento dos atores da sociedade civil; c) desperdício e falta de recursos para investimentos no setor, resultante da não consideração da água como possuidora de um valor econômico; e) fragmentação político-territorial, principalmente em países federais. (WORLD BANK, 1993).

Antes destes problemas começarem a ser devidamente tratados pelo estado brasileiro e dos princípios aqui explicitados ganharem contornos concretos em arranjos institucionais de gestão da política de recursos hídricos uma longa evolução se processou nas formas de estruturação dos sistemas de gestão das águas, a qual passamos a discorrer a seguir.

2.5.2 Evolução dos modelos institucionais de gestão das águas

Segundo LANNA (1994), os arranjos institucionais adotados no mundo para a gestão de recursos hídricos teriam se distribuído ao longo do tempo em três categorias: a) o modelo Burocrático; b) o modelo de Superintendências de Desenvolvimento de Bacias Hidrográficas; c) o modelo Sistêmico de Integração Participativa. A esses três, LEAL (1998), em caráter prescritivo, acrescenta um quarto modelo, o de Gestão Integral de Bacias Hidrográficas.

O modelo burocrático, como o nome indica, se caracterizaria pelo uso exclusivo e intensivo de procedimentos legais relativos à água, cuja aplicação seria fiscalizada por uma entidade pública. Para LANNA (1994) as falhas deste modelo estariam na ausência de um

planejamento do uso da água, na falta de uma política de investimentos, além de não adotar a negociação como importante instrumento de gestão das águas.

Nesse sentido o conflito seria tratado mediante a intensificação de normas que ao engessar a relação entre os atores, num efeito “bola de neve”, geraria necessidade de mais normas para conter os conflitos advindos desse engessamento, e assim sucessivamente.

O modelo de Superintendências de Desenvolvimento de Bacias estaria calcado numa visão da água como matéria-prima para atividades econômicas capazes de impulsionar a região delimitada pela bacia ou o desenvolvimento integral da bacia, sem quaisquer considerações ao ecossistema por ela delimitada.

No caso de uma perspectiva econômico-financeira da água calcada na atividade de apenas um setor, era comum a existência de uma poderosa companhia estatal voltada para um único setor – energia, irrigação, etc – que, devido à magnitude de suas atividades acabava ditando as regras sobre o uso da bacia e provocando sérios conflitos com usuários não dominantes. Tratava-se de uma ação que açambarcava toda a área geográfica, calcada porém numa visão limitada a apenas um setor.

Já a segunda forma de perspectiva econômico-financeira se caracterizaria pela constituição de uma agência estatal de planejamento do desenvolvimento econômico da bacia hidrográfica. O exemplo internacional mais célebre deste tipo de arranjo institucional foi a criação em 1933 no Estados Unidos da Tennessee Valley Authority - TVA. No caso do Brasil, tem-se a criação, em 1948, da Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco - CODEVASF.

LANNA (1994) aponta como principal problema deste modelo, a visão tecnocrática, impeditiva da participação, que tornava a interação multissetorial, através de outras entidades de governo, difícil, senão impossível.

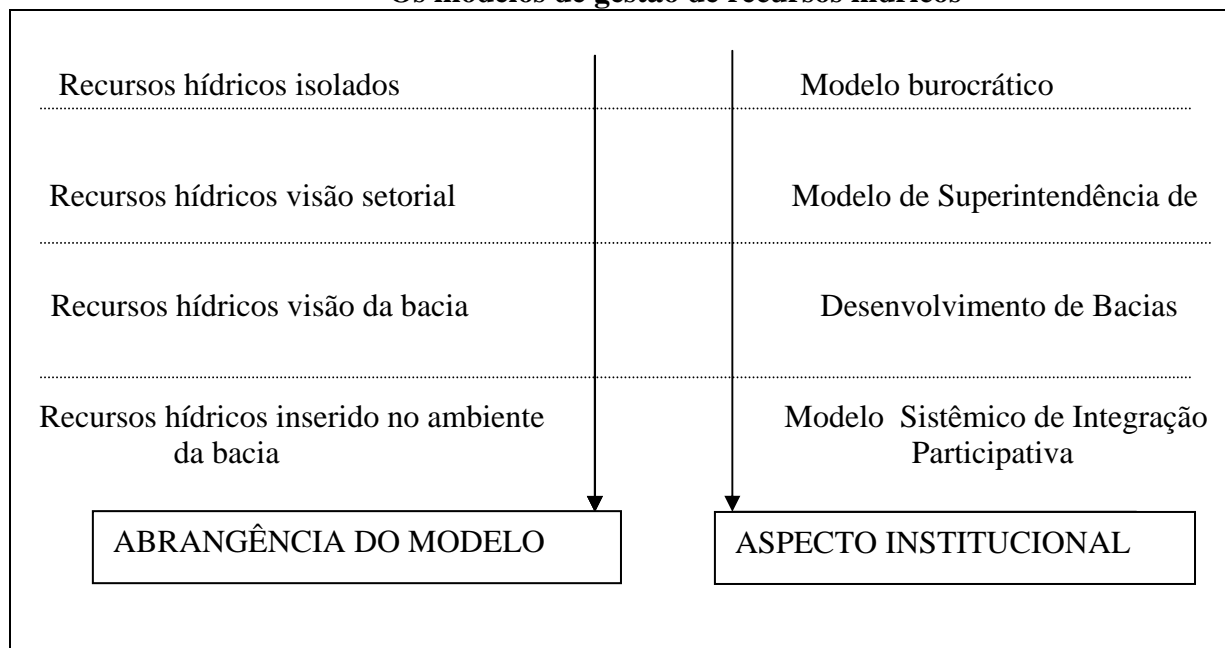
O Modelo Sistêmico de Integração Participativa - que vem sendo aplicado em vários países na atualidade, dentre eles a França – é a materialização dos princípios de gestão de água firmados, pela Conferência de Dublin. Desta forma se baseia em arranjos institucionais, que além de amplamente participativos, concebem a água como um bem econômico a ser trabalhado numa perspectiva multissetorial, tendo por base de ação a área da bacia hidrográfica. Esse modelo é o que está previsto na legislação que cria o Sistema Integrado de Gestão de Recursos Hídricos no Brasil pós-88.

O quarto modelo, proposto por LEAL (1998: 45), seria aquele que

engloba todo o meio ambiente da bacia, incluindo os demais recursos ambientais e também as diversas atividades que afetassem de alguma maneira o meio ambiente. Isto significa englobar num mesmo sistema de gestão praticamente qualquer ação na bacia. Esse modelo [...] é de difícil execução pelas implicações institucionais, especialmente num país federativo como o Brasil e com fortes instituições setoriais.

O quadro 3 apresenta uma síntese das abordagens apresentadas até aqui.

QUADRO 3
Os modelos de gestão de recursos hídricos



Reproduzido de LEAL (1998:43)

Ainda que não se possa falar de uma evolução linear destes modelos, a trajetória das instituições de gestão das águas no Brasil, como veremos adiante, apresenta seqüência de períodos marcada pelo forte predomínio de um desses três primeiros modelos institucionais aqui explicitados.

3 SISTEMAS DE GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS⁴⁴

3.1 A experiência internacional

São apresentadas a seguir algumas experiências internacionais de gestão de recursos hídricos.

- **Inglaterra**

É a partir do início Segunda Guerra Mundial, que se consolida o movimento geral de centralização da gestão das águas nesse país e que retirou prerrogativas de ação das comunidades locais.

Justificado pela necessidade de modernização da política das águas, o movimento foi tão vigoroso que, das 1000 unidades autônomas existentes em 1954, apenas 187 restavam em 1974, quando o Ministério de Saúde e Urbanismo, atual Ministério do Meio Ambiente, assumiu o controle nacional das águas e ao mesmo tempo regionalizou a gestão das mesmas, com a criação de 10 Agências Regionais de Água, as *Regional Water Authorities – RWA*.

As RWA, cuja renda principal é a cobrança do uso da água, possuem autonomia financeira e são responsáveis tanto pelo fornecimento da água potável como pelo saneamento, envolvendo esgotamento sanitário e tratamento de efluentes. Junto às RWA, funcionam Conselhos de Administração, formados por representantes de usuários, da sociedade civil, do poder local e do poder central, o que assegura a integração participativa na gestão dos recursos hídricos na Inglaterra.

A reforma liberal, ao longo dos anos 80, privatizou os serviços de fornecimento de água e o de esgotamento e tratamento sanitário, formando-se as *Water Service Companies* que atuam

⁴⁴ Este capítulo também está totalmente baseado em Muniz (2001)

separadas das autoridades reguladoras e de controle, congregadas pela Agência Nacional de Rios (*National Rivers Authority – NRA*).

- **Alemanha**

A organização das unidades de prestação de serviços de água e saneamento na Alemanha remontam às chamadas oficinas de serviços comunitários da cidade - os *Stadwerk* - entidades não especializadas, e sim transversais no sentido de que cuidavam não só da água, como do gás, da eletricidade, dos transportes coletivos, etc em nível das comunidades.

Nos anos 60 os *Stadwerk* foram transformados em sociedades anônimas, mistas ou não, que continuaram responsáveis pelo fornecimento da quase totalidade dos serviços tradicionalmente sobre o encargo dos *Stadwerk*.

Ao contrário da Inglaterra, onde a gestão de ações de controle de efluentes, saneamento e abastecimento de água é conjunto, na Alemanha, os serviços de saneamento não têm caráter comercial, ficando separados do abastecimento de água, a cargo do poder do estado e financiados por impostos. Desta forma, em paralelo aos *Stadwerk*, funcionam organismos especializados no saneamento e que, em última instância, controlam a emissão de efluentes nos cursos das águas, os *STAWA*, cuja jurisdição é variada, podendo ser uma grande cidade ou um *Lander*.

- **Espanha**

Até a democratização, prevaleceram as empresas públicas municipais. Na atualidade, verifica-se a forte presença de empresas privadas, de origem francesa. A Espanha não possui ainda

um modelo de gestão consolidado, sendo nítida, contudo, a tendência a adotar como unidade de controle e gerenciamento as bacias, a partir da forte influência que sofre do modelo Francês descrito abaixo.

- **França**

O modelo de gestão predominante na França até os anos 60, era o burocrático, com órgãos atuando a partir de uma visão setorial, expressa também num conjunto de leis setoriais, algo típico desse modelo: código das águas, código florestal, código da pesca. Em 1964, porém, aprova-se uma nova lei das águas, a partir da qual se constitui o modelo vigente até hoje e que vem servindo de inspiração para experiências em vários países.

O centro desse modelo é a adoção da bacia hidrográfica, e não as regiões político-administrativas, como unidade de planejamento e gestão dos recursos hídricos. Dessa forma o país foi dividido em seis regiões hidrográficas – bacias – cada uma possuindo um comitê das águas, em que tomam acento o poder público, os usuários e sociedade cível organizada, uma agência de água – órgão técnico de intervenção no âmbito da bacia. Em nível nacional, cuidando da qualidade das águas, mediante controle das atividades poluidoras, está o Serviço de Água, órgão do Ministério do Meio Ambiente.

3.2 A experiência brasileira

3.2.1 Antecedentes Históricos

A elaboração do Código das Águas, através do decreto federal de número 24.643 de 1934, constitui marco fundacional da gestão de recursos hídricos no país. O código, até hoje vigente, inaugura no país um longo período de gestão de recursos hídricos, marcado pelo modelo

burocrático, ao qual a partir dos anos 50 se sobreporia o modelo de Superintendências de Desenvolvimento de Bacias.

Como vimos, enquanto o modelo burocrático se caracteriza por focar a gestão da água mediante o uso intenso de normas, o de Superintendências de Desenvolvimento de Bacias tende a enfatizar apenas seus aspectos econômicos, seja numa visão estritamente setorial, seja numa visão de bacia.

O Código das Águas significou uma complexa rede de normatizações que classificou as águas segundo seu uso – público, comum e privado – fixou regras para concessões de derivações, definiu o uso prioritário das águas – consumo doméstico - antecipou a idéia do usuário-pagador – “o uso comum das águas pode ser gratuito ou retribuído” (art. 36) - etc.

Com efeito, no que se refere à visão setorial, o decreto 24.643 deixava clara em suas considerações iniciais a intenção de *“dotar o país de uma legislação adequada que[...]permita ao poder público controlar e incentivar o aproveitamento industrial das águas[...]e que, em particular, a energia hidráulica exige medidas que facilitem e garantam seu aproveitamento racional”*. De fato,

... o uso das águas para a produção de energia elétrica representou um momento de auto-afirmação e de orgulho do país, no século presente, em matéria de tecnologia de engenharia, eficácia funcional ou setorial e eficiência empresarial. Assim o setor hidrelétrico passou a dominar quase todos os departamentos gestores de águas, influenciando fortemente a legislação, as prioridades financeiras e os centros tecnológicos correspondentes[...]Para o setor hidroenergético, o valor das águas depende essencialmente de três variáveis: a vazão ou quantidade de águas disponíveis, a queda ou altura de barramentos exequíveis e os custos para construção e operação de barragens, usinas e linhas de transmissão até os centros de

venda da energia[...]Os demais valores das águas foram relegados como insignificantes por quase todos os departamentos públicos gestores das águas. Passaram a ser cuidados por setores dedicados à saúde pública, ao saneamento e, mais recentemente, por órgãos de meio ambiente, de forma fragmentária, sem organização gerencial e sem recursos financeiros adequados. E o que é pior, no pressuposto de que quantidade, qualidade e outras grandezas e atributos das águas pudessem ser equacionados e gerenciados de modo dissociado, como se fossem variáveis independentes. (Rap, número 2 de 1993, p 5 - 6)

Nessa perspectiva, a responsabilidade pela execução do Código das Águas inicialmente em mãos do Ministério da Agricultura, passa em 1961 para o Ministério das Minas e Energia, através do todo poderoso Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica – DNAEE, que “daria as cartas” na gestão nacional dos recursos hídricos até bem recentemente, com um enfoque estritamente unissetorial.

Como forma de demarcar com nitidez a prevalência no período do modelo de Superintendências de Desenvolvimento de Bacias caberia ainda fazer referência à já citada criação em 1948 da Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (CODEVASF)⁴⁵, inspirada na experiência clássica deste modelo: a *Tennessee Valley Authority*.

Em função da visão marcadamente setorial do modelo dominante de então, chega-se ao final dos anos 80 com

a impressão geral é de que a organização institucional brasileira no domínio da água é objeto de uma fragmentação de atribuições entre suas diversas administrações, sem que um deles desempenhe um papel

⁴⁵ Seu nome inicial era Comissão do Vale do São Francisco (CVSL). Esta foi reestruturada em 1967, assumindo o nome de Superintendência do Vale do São Francisco (SUVALE), que finalmente em 1974 assumiria o nome atual de CODEVASF

*verdadeiramente coordenador, e uma grande compartimentação dos serviços. A organização federal do país, favorece evidentemente esta dispersão.*⁴⁶

Houve tentativas no período, de se tratar o problema da água de forma mais integrada. No final dos anos 70, tendo sido já estabelecido pelo governo federal o tratamento da questão ambiental de forma mais sistemática, mediante a criação da SEMA na primeira metade dos anos 70, criou-se o Comitê Especial de Estudos Integrados em Bacias Hidrográficas – CEEIBH, cuja responsabilidade era compartilhada pela SEMA e DNAEE. O CEEIBH tinha por objetivo elaborar diagnósticos das necessidades de uso da água e apresentar alternativas de conciliação destes usos. Integravam-no também o Departamento Nacional de Obras Contra a Seca (DNOCS), as Secretarias Estaduais de Meio Ambiente e Superintendências de Desenvolvimento Regional.

Assim,

o CEEIBH elaborou estudos hidrológicos das bacias dos rios federais, denominado “Diagnóstico e Planejamento da Utilização Racional dos Recursos Hídricos”, que em sua radiografia identificava o uso doméstico e industrial como principal problema das bacias do Sul e Sudeste, conflito entre navegação e controle de cheias no São Francisco e no Nordeste, a deterioração devido à combinação do lançamento de efluentes poluidores às cheias periódicas.
(LACORTE, 1994)

Desse diagnóstico resultou a proposta de criação de Comitês Executivos por bacias, que pelo regimento do CEEIBH teriam a finalidade de acompanhar estudos, projetos e obras na bacia com vista à utilização múltipla de suas águas, de forma racional.

⁴⁶ - Beture-Setame et Secretariat détat a l'énvironnement (1988:3).

Na primeira metade dos anos 80, foram formalmente criados os seguintes Comitês Executivos de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas: CEEIVAP – do rio Paraíba do Sul; CEEIRI – do rio Iguaçu; CEEPARNO – rio Mogi-Pardo; CEEIVASF – do rio São Francisco; CEEIPARN – do rio Paranaíba; CEEIG – do rio Guaíba; CEEIPEMA – do rio Paranapanema; CEEIRJ – do rio Jari; CEEIJAPI - do rio Jaguari-Piracicaba. Destes, apenas três foram efetivamente implantados, estando entre eles o CEEIVAP.

O fracasso da experiência do CEEIBH deve-se não só às limitações impostas por um marco jurídico ultrapassado como também porque

“dentro da própria secretaria Especial de Meio Ambiente, iniciou-se um processo de fragmentação da questão do gerenciamento dos recursos hídricos. Com a criação do IBAMA, que incorporou as competências da Secretaria Especial de Meio Ambiente, da Superintendência de Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE) e do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), as responsabilidades de gerenciamento integrado dos recursos hídricos sofreram uma pulverização ainda maior” (Cetec, 1998 p.10)

3.2.2 Marco constitucional da gestão de recursos hídricos pós-88

A Constituição de 88 prevê como competência privativa da União, a iniciativa de legislar sobre as águas (art. 22, inciso IV). A possibilidade de que os estados possam neste setor legislar sobre assuntos específicos está aberta pelo parágrafo único do mesmo artigo, condicionada, contudo, à edição de lei complementar.

Como até o momento nenhuma lei neste sentido foi promulgada, a União continua detendo competência privativa de legislar sobre as águas, querendo isto significar que cabe à união estabelecer lei que: a) crie o direito sobre as águas (art. 22, inciso IV); b) institua o sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e defina critérios para a outorga do uso das águas (art. 21, inciso XIX); c) institua diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos (art. 21, inciso XX); d) estabeleça normas gerais para a defesa dos recursos naturais, meio ambiente e controle da poluição. (art.24, inciso VI)⁴⁷

Importante é que a competência privativa da União refere-se a normas gerais ou à criação de direito, não se estendendo a competência para a edição de normas administrativas relativas à gestão das águas, que permanece na mão dos estados; o que não sendo assim dificultaria a gestão de muitos rios, pois o domínio sobre as águas que fluem nos limites de apenas um estado ficou no âmbito desse estado.(art. 26, inciso I).

Já os municípios não possuem competência sobre gestão das águas de uso comum, ainda que indiretamente eles exerçam influência sobre ela, ao lhe ter sido conferida a competência de *“organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local...”* (art. 30, inciso V); incluindo nisto o abastecimento de água e o esgotamento sanitário.

⁴⁷ “No âmbito da competência concorrente, a competência da união se limitará a estabelecer normas gerais”. (art. 24. Inciso XVI, parágrafo primeiro). E “a competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos estados”(art. 24, inciso XVI, parágrafo segundo)

Ressalte-se ainda que o artigo 23 da constituição federal institui como competência comum da União, estados e municípios a atuação em vários setores correlatos à gestão de águas, dentre eles: “cuidar da saúde...” (inciso II); “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas” (inciso VI); “preservar as florestas, a fauna e a flora” (inciso VII); “promover...melhorias de... e saneamento básico” (inciso IX).

A legislação sobre a cobrança pelo uso da água - questão crítica para o funcionamento efetivo dos comitês gestores de bacia e de suas respectivas agências - ainda que em se tratando de rios estaduais, no entendimento de alguns autores⁴⁸, prescinde de legislação federal que a fundamente. No caso de rios de domínio federal – como o Paraíba do Sul – fixa que, cabe à união, a regulamentação da cobrança do uso da água. A questão é importante pois, ainda que haja lei estadual prevendo esta cobrança, ela só pode ser efetivada em bacia de rio federal que banha o estado, posteriormente à regulamentação federal sobre a cobrança.

No caso do Paraíba do Sul, viveu-se situação que envolveu este fato, até 1997, quando foi editada a lei federal que institui o Sistema Nacional de Recursos Hídricos. A legislação de São Paulo – um dos estados envolvidos na gestão da bacia, ao contrário do governo federal, já previa a cobrança do uso desde 1991.

3.2.3 Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos

Tendo como pano de fundo esses preceitos constitucionais, entre 1988 e 1996, estabeleceram-se intensas discussões tanto em âmbito federal como de muitos estados sobre o Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos, em que, apesar das inúmeras polêmicas suscitadas,

⁴⁸ Ver SILVA (1994).

predominava um entendimento comum, que acabou prevalecendo na instituição do Sistema Nacional em 1997: o de se consolidar no Brasil arranjos institucionais de gestão de recursos hídricos conforme o Modelo Sistêmico de Integração Participativa.

O estado de São Paulo foi pioneiro neste sentido, ao criar em 1991 seu Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos nos termos deste modelo, tendo sido seguido pelos estados do Ceará, Santa Catarina, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Sergipe, Bahia, Espírito Santo e o Distrito Federal.

A consagração do modelo no âmbito federal teve um longo percurso. Em 18 de julho de 1990 mediante o Decreto 99.400 foi instituído Grupo de Trabalho, integrado por órgãos governamentais e representantes de segmentos da sociedade envolvidos com o assunto, para propor a regulamentação do Artigo 21 da Constituição relativo ao Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Dos trabalhos desse grupo resultou o envio ao Congresso em 1991 pelo executivo federal de projeto de Lei 2.249/91 que após longa tramitação na casa, em que foi objeto de dois substitutivos⁴⁹, deu origem à Lei 9.433 sancionada pelo presidente da república em 1997.

Os fundamentos da Política Nacional dos Recursos Hídricos instituídos pela Lei 9.433 estão expressos em seu artigo 1, tal como relacionados a seguir:

“I - a água é um bem comum;

II - a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico;

⁴⁹ O do deputado Fábio Feldmam em 1993 e o do deputado Aroldo Cedraz em 1995.

III - em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais;

IV - a gestão de recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas;

V - a bacia hidrográfica é a unidade territorial para a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;

VI - a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do poder público, dos usuários e da comunidade.”

As diretrizes para a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos expressas no artigo 3, são as seguintes:

“I - associação dos aspectos quantitativos e qualitativos a água;

II - adequação das ações às diversidades regionais;

III - integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental;

IV - articulação com planejamentos setoriais, regionais, estaduais e nacional;

V - articulação da gestão de recursos hídricos com a do uso do solo;

VI - a integração da gestão das bacias hidrográficas com a dos sistemas estuarinos e zonas costeiras.”

Para os objetivos deste trabalho merece destaque a diretriz expressa no inciso IV, pois ela remete diretamente à questão das relações intergovernamentais, o que vem reforçado pelo artigo 4 quando, visando a necessária articulação de políticas nos casos de rios federais com

efluentes estaduais, prevê que “a união articular-se-á com os estados tendo em vista o gerenciamento dos recursos hídricos de interesses comuns”.

Estas diretrizes se viabilizam pela utilização dos seguintes instrumentos de gestão previstos no artigo 5 da Lei:

- “I - os Planos de Recursos Hídricos
- II - o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água;
- III - a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos;
- IV - a cobrança pelo uso dos recursos hídricos;
- V - a compensação a municípios;
- VI - o sistema de informações sobre recursos hídricos.”

A distribuição de competências entre níveis de governo no Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos está expressa nos artigos 29 e 30 da Lei 9.433/97.

No que se refere à União o artigo 29 estabelece como sendo de sua competência:

- “I - tomar as providências necessárias à implantação e ao funcionamento do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;
- II - outorgar os direitos de uso de recursos hídricos, e regulamentar e fiscalizar os usos, na sua esfera de competência;
- III - implantar e gerir o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos, em âmbito nacional

IV - promover a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental.”

Com relação aos estados e distrito federal, o artigo 30 da Lei 9.433 estabelece as seguintes competências:

I - outorgar os direitos de uso de recursos hídricos e regulamentar e fiscalizar os seus usos;

II - realizar o controle técnico das obras de oferta hídrica;

III - implantar e gerir o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos, em âmbito estadual e do Distrito Federal;

IV - promover a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental.

Ainda, com relação aos dispositivos da Lei 9.433, envolvendo as relações intergovernamentais, cabe destacar que *“na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, os Poderes Executivos do Distrito Federal e dos Municípios promoverão a integração das políticas locais de saneamento básico, de uso, ocupação e conservação do solo e do meio ambiente com as políticas federais e estaduais de recursos hídricos”*.(Art. 31)

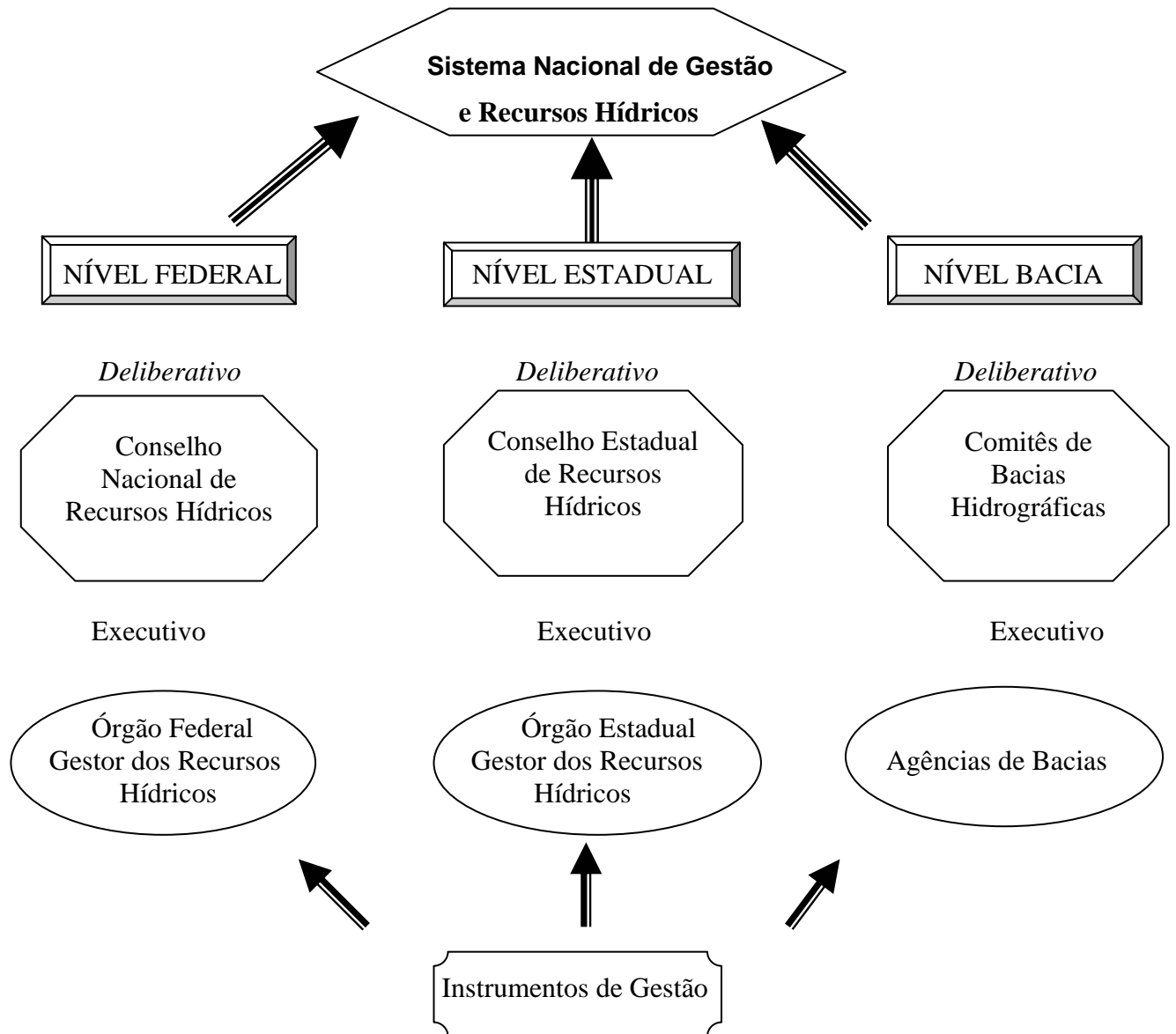
Pelos artigos 33 e 34, o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos assume a seguinte configuração:

“a) Conselho Nacional de Recursos Hídricos, é presidido pelo Ministério do Meio Ambiente e integrado por representantes dos Ministérios e Secretarias da

Presidência da República, representantes dos conselhos estaduais de recursos hídricos, dos usuários, e de organizações civis de recursos hídricos;

- b) Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos;
- c) Comitês de Bacias Hidrográficas, compostos por representantes da união, dos estados, municípios, usuários e entidades civis com ações comprovadas em recursos hídricos, com atribuições de arbitrar conflitos relativos ao uso da água, estabelecer critérios de rateio dos custos de obra de uso múltiplo, aprovar planos das águas da bacia; estabelecer mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerir valores a serem cobrados;
- d) Agências de Bacia, que funcionam como secretaria executiva dos comitês de bacias, cujas atribuições são a elaboração de estudos e de planos de recursos hídricos, a gestão do sistema de informação sobre recursos hídricos, propor o enquadramento dos copos de água, propor os valores a serem cobrados pelo uso, propor o plano de aplicação dos recursos arrecadados e o rateio de custo das obras de uso múltiplo.”

O quadro 4 mostra a lógica da estruturação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.



3.2.4 A legislação das águas nos estados banhados pelo rio Paraíba do Sul

São Paulo

Como já dito neste mesmo capítulo, São Paulo foi pioneiro na elaboração de um marco legal para a gestão das águas com as características do Modelo Sistêmico de Integração Participativa, quando em dezembro de 1991 é promulgada a Lei Estadual 7.663, definindo a Política Estadual de Recursos Hídricos e instituindo o Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

O Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos de São Paulo apresenta a seguinte composição:

- a) o Conselho Estadual de Recursos Hídricos. Órgão deliberativo composto pelos Secretários de Estado de setores afetos aos recursos hídricos, representação dos municípios de forma paritária à do estado, representantes das Universidades e de órgão da sociedade civil;
- b) Comitês de Bacias Hidrográficas que têm funções tanto deliberativas como consultivas. Sua composição é similar ao do Conselho Estadual só que tomando-se por base de representação a região delimitada pela bacia;
- c) Comitê Coordenador do Plano de Recursos Hídricos, que tem a incumbência de, a partir dos planos das diversas bacias hidrográficas, elaborar o Plano estadual de

Recursos Hídricos. Cabe ainda a este Comitê Coordenador levar a cabo a articulação entre os órgãos do sistema de gerenciamento estadual com o sistema de gerenciamento nacional, com os municípios e demais órgãos do estado de São Paulo, além de promover a articulação com os estados vizinhos;

- d) Agências de Bacia, funcionando como secretaria executiva dos comitês das bacias cujos problemas requeiram intervenção técnica sistemática. As agências estão vinculadas ao estado e têm implantação condicionada ao início da cobrança pelo uso dos recursos hídricos, que é uma atribuição delas. Uma agência pode funcionar como secretaria executiva de mais de um comitê de bacia.

Em 1994 a Lei 9.034 definiu o Plano Estadual de Recursos Hídricos, em que ficaram estabelecidas 22 unidades Hidrográficas de Gerenciamento de Recursos Hídricos, objeto de criação de comitês.(LEAL, 1998)

Está previsto para o estado de São Paulo a existência de um Fundo Estadual de Recursos Hídricos, para viabilizar financeiramente o Plano Estadual de Recursos Hídricos, constituído pelo dinheiro arrecado de multas, da cobrança pelo uso da água, de transferências da união, estado e municípios.

Minas Gerais

A Lei 11.504 que criou a Política Estadual de Recursos Hídricos de Minas Gerais data de 1994 e pouco se diferencia da que vigora no estado de São Paulo. Também está baseada na visão do Modelo Sistêmico de Integração Participativa e prevê um sistema estadual de

recursos hídricos composto pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos, Secretaria Executiva, Comitês de Bacias Hidrográficas e Agências de Bacias Hidrográficas.

O Conselho Estadual de Recursos Hídricos foi instituído pelo decreto 37.191 de 1995, no bojo do processo de regulamentação da Lei 11.504 de 1994. Sua composição e critérios de representação são praticamente idênticos aos do Conselho de São Paulo, contemplando a participação de usuários e órgãos da sociedade civil além, naturalmente, da representação estadual e municipal que deve resguardar o princípio da paridade. O mesmo princípio vale para o poder público e sociedade civil.

Ressalte-se, contudo, que a Lei mineira guarda importante diferença com relação à de São Paulo: ela deixa em aberto a questão da cobrança pelo uso e não previu a criação de um fundo estadual de recursos hídricos. Tal medida ocorreu apenas em 29/01/1999 com a publicação da Lei 13.194, que criou o Fundo de Recuperação, Proteção e Desenvolvimento Sustentável das Bacias Hidrográficas do Estado de Minas Gerais – FHIDRO. O Fundo foi regulamentado em 20/06/2000 com a edição do Decreto 41.336. Este Instituto jurídico designou o Banco de Desenvolvimento do Estado de Minas Gerais – BDMG como agente financeiro do FHIDRO.

Em 08/03/2001 o governo do estado fez publicar o Decreto nº 41.578, que regulamentou a Lei nº 13.199, dispondo sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos. O Decreto entre outras atribuições, define as das instituições e órgãos públicos vinculados à gestão de recursos hídricos no estado de Minas Gerais.

Rio de Janeiro

A Lei 3.239 de 02 de agosto de 1999 do estado do Rio de Janeiro instituiu a Política Estadual de Recursos Hídricos com base nos seguintes fundamentos:

- “I - descentralização, com a participação do Poder Público, dos usuários, da comunidade e da sociedade civil;
- II - acesso à água como direito de todos, desde que não comprometa os ecossistemas aquáticos, os aquíferos e a disponibilidade e qualidade hídricas para abastecimento humano, de acordo com padrões estabelecidos; e
- III - de, em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos ser o consumo humano e a dessedentação de animais.”(art.2)”.

A Lei prevê um Plano Estadual de Recursos Hídricos organizado a partir dos planejamentos elaborados com base nas regiões geográficas, em que ficou dividido o estado, e cujo número e delimitação territorial foi remetida a regulamentação posterior.

Como a paulista, a lei fluminense contempla também como integrante do Sistema Estadual de Gestão de Recursos Hídricos (SEGRH), um Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FUNDRH), que tem por principal fonte a cobrança pelo uso de recursos hídricos, cuja forma de execução ficou sujeita a posterior regulamentação.

Além do FUNDRH, integram o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos as seguintes instituições: o Conselho Estadual de Recursos Hídricos; os

Comitês de Bacia Hidrográfica; as Agências de Água e os organismos dos poderes públicos federal, estadual e municipal cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos. Conforme pode ser verificado, a lei fluminense, assim como as dos demais estados, apesar de alguns matizes, está ancorada nos princípios, diretrizes e lógica que norteiam a federal. Apesar disso :

na lei de criação do CEIVAP, em 1996, nada é dito sobre a articulação formal com órgãos colegiados estaduais (comitês das sub-bacias de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais). Devido à ascendência da esfera federal, fica subentendido que as decisões do comitê federal têm supremacia sobre os demais, porém a questão da cobrança só será bem articulada quando se dispuser da lei federal e das entidades de cobrança, tanto 'federais' quanto 'estaduais'. (LEAL, 1998: 93).

3.2.5 A dimensão intergovernamental e os desafios para a gestão integrada da bacia do rio Paraíba do Sul.

A análise dos desafios impostos à consolidação do CEIVAP como órgão gestor da bacia do Paraíba do Sul deve ser feita à luz das diretrizes traçadas pela Lei das Águas de 1997, verificando seus impactos na dinâmica do CEIVAP e a resposta que o Comitê tem que dar aos requisitos impostos por ela.

Segundo LEAL (1998:105)

“a peculiaridade do Brasil como um país federativo traz dificuldades de implantar a gestão por bacias hidrográficas nas bacias dos rios federais, pois os órgãos estaduais temem perder sua autonomia e independência e as leis dos estados muitas vezes são diferentes entre si, embora todos tenham que seguir uma diretriz única, dada pela lei federal. No entanto há que se procurar mecanismos para superar esse obstáculo. Nos rios federais apesar da lei prever a criação dos Comitês de Bacias, que serão as entidades representativas das bacias, em muitos casos se detecta incertezas dos estados em relação a essas entidades. Os estados têm procurado fortalecer suas iniciativas, prestigiando mais os comitês no âmbito do estado.”

A questão nos remete a um dos pilares da Política Nacional de Recursos Hídricos instaurada pela Lei 9.433 de 1997: o princípio da descentralização, e se manifesta de forma particularmente aguda no contexto do CEIVAP, a partir dos conflitos históricos e permanentes entre este e o Comitê das Bacias Hidrográficas do Paraíba do Sul e Serra da Mantiqueira (CBH-PSM), situado à montante do Paraíba do Sul no Estado de São Paulo.

O assunto, ainda que possa tanger aspectos delicados na gestão da bacia, tal como a titularidade pelo cobrança do uso, não remete necessariamente a situações problemáticas. No próprio contexto da bacia do Paraíba se tem notícia da criação em 1999 de dois comitês de rios federais, o do rio Muriaé e o do rio Pomba, que consoantes à finalidade definida inicialmente para o CEIVAP – qual seja, a articulação interestadual, de modo a garantir que as iniciativas regionais sejam partes complementares, integradas e consoantes com as diretrizes e prioridades que vierem a ser estabelecidas para a Bacia– se consideram intimamente vinculadas ao CEIVAP, ao se auto-definirem como sub-comitês de bacia.

Mas, no caso do CBH-PSM, uma série de fatores contribuem para a instauração de uma situação que a longo prazo pode comprometer a gestão integrada da bacia.

Em primeiro lugar, há o descompasso entre as leis estaduais e entre as estaduais e federais, sendo o caso de São Paulo paradigmático em ambos sentidos, pois sua lei estadual surge não só muito antes dos demais estados, como também da federal e do próprio decreto que cria o CEIVAP.

Criado antes do CEIVAP e respaldado na legislação de seu estado, o CBH-PSM não se vê como um comitê de sub-bacia, o que pode gerar conflitos não para uma gestão centralizada – inspiração acabou não prevalecendo na concepção do CEIVAP - mas para a própria descentralização, pois percebendo-se em pé de igualdade ao CEIVAP – Comitê para o Paraíba do Sul, ainda que apenas na parte paulista – é tentado a negar o papel de “articulador” do CEIVAP.

A possibilidade de gestão centralizada foi obstruída pelo próprio CBH-SPM que por ocasião da criação do novo CEIVAP, obteve do grupo ministerial encarregado de formulá-la o

compromisso de preservar a experiência paulista, que imprimiu ao comitê a concepção de um todo que integraria partes estadualizadas.

As possibilidades de conflito no contexto de um CEIVAP “descentralizado” são uma realidade. Em sua reunião ordinária de novembro de 1999 para se discutir o novo estatuto do CEIVAP, o representante do CBH-PSM, embora concordando que o CEIVAP tivesse por finalidade “apoiar a criação e promover a integração das instâncias regionais de gestão de recursos hídricos da bacia, tais como: os comitês de sub-bacias, os consórcios intermunicipais, as associações de usuários e outras formas de organização” (art. 2, inciso IV), reafirmava o entendimento do CBH-PSM como um comitê de bacia e não de sub-bacia, como já havia sido assumido pelo comitês dos rios Muriaé e Pomba.

Fiel a esse entendimento, e intransigente quanto à necessidade de se sincronizar as ações em função do avanço desigual das legislações estaduais e mesmo federal, anunciava a decisão da criação da agência de bacia do CBH-PSM em dezembro de 1999, exigindo ao CEIVAP que a respeitasse. Manifestou ainda a preocupação relativa aos dispositivos contidos no novo estatuto, prevendo que caberia ao CEIVAP estabelecer no âmbito da bacia mecanismos e valores a serem cobrados aos atores.

O outro risco de forte conflito intergovernamental na gestão da bacia deve-se não propriamente a fatores técnicos, mas geográficos. No caso de São Paulo, é perfeitamente viável seccionar o curso do Paraíba do Sul na fronteira com o Rio de Janeiro, fixando-se uma parte paulista do rio e uma não paulista – o que dá sustentabilidade geográfica para a posição autonomista do CBH-PSM, reforçado pelo fato de que estando na montante não tem porque temer a ação dos usuários do RJ e MG. No caso destes dois estados este corte transversal no Paraíba é praticamente impossível, pois seu percurso é no sentido longitudinal às suas fronteiras, Dessa forma esses estados são levados naturalmente a compartilhar gestão e domínio de sub-bacias, o que associado ao fato de estarem à jusante da parte paulista, pode gerar uma aliança de interesses dentro do CEIVAP, contraposta aos paulistas que tenderiam a se amparar no CBH-PSM como alternativa de gestão para a bacia.

Esses potenciais conflitos entre São Paulo e os demais estados, ainda que momentaneamente administrados, constituem desafio institucional de primeira grandeza para a consolidação do CEIVAP, pois conforme alertam NOGUEIRA e SANTOS (2000:84) “... a discussão sobre o papel do comitê paulista no contexto do CEIVAP não está esgotada.” Questão presente na própria constituição do comitê de integração – integrantes do CEEIVAP referem-se à criação do CBH-PSM, uma decisão do Conselho Estadual de Recursos Hídricos, como um dos fatores que enfraqueceram definitivamente o antigo órgão, sacramentando a opção pelo decreto que criou o novo Comitê de Integração - a divergência entre os que defendem um comitê para toda a bacia – por cima das fronteiras estaduais – e os que advogam a descentralização por sub-bacias ou trechos ainda gera discussões. À falta de uma regulamentação plena do SNGRH, e ante o estágio em que se encontra a constituição do sistema em São Paulo, infere-se que o processo de adequação institucional só estará resolvido quando ficarem definidos assuntos chaves como a constituição das Agências de Bacia e a implantação do princípio usuário-pagador – com a determinação do processo de arrecadação e distribuição dos recursos. Determinação e distribuição que, como se sabe, são as principais fontes de conflitos intergovernamentais no âmbito de uma bacia.

Além desse desafio de natureza intergovernamental, decorrente sobretudo da decisão da lei que cria o SNGRH calcado no princípio de descentralização e fixa como unidade de planejamento um espaço geo-territorial – a bacia – não coincidente com os espaços definidos político e administrativamente – as unidades da federação, dois outros desafios se apresentam relacionados aos outros princípios que norteiam o sistema: a participação dos usuários, governo e sociedade civil, e a integração.

A participação decorre do reconhecimento de que a forma mais idônea de gerir um recurso que sofre a ação intensiva de múltiplos usuários é combinar as considerações de ordem técnica racionalizadoras com as de ordem política maximizadoras de interesses. Nesse sentido é vital ao sucesso do modelo contemplado pelo SNGRH, a implantação de verdadeiros “parlamentos das águas” – os comitês – no âmbito das unidades descentralizadas – as bacias – com a garantia da participação de governo, usuários e sociedade civil. Acredita-se ser esta a forma do órgão de deliberação das ações sobre a bacia a gozar de legitimidade e sustentação política para levar adiante a gestão integrada na bacia.

Finalmente o outro pilar do SHGRH, a integração, suscita preocupações no âmbito do CEIVAP, pois, como visto, a existência do mecanismo capaz de levá-la adiante, o órgão técnico de diagnóstico, estudos de alternativas e planejamento - a agência de bacia - depende de complementação da Lei das Águas, no que tange também às regras e aos procedimentos para a cobrança do uso da água. Como será apresentado no próximo capítulo, o CEIVAP criou a sua Agência, adotando como arranjo institucional o de Organização Social. Conforme pontuado por LEAL (1998:106), *“Ao menos em relação às bacias de rios federais, a existência do instrumento da cobrança pelo uso é um requisito legal para o estabelecimento das Agências que devem ser auto-sustentáveis financeiramente”*.

A já apontada ausência de personalidade jurídica do CEIVAP – que lhe impede por exemplo a obtenção direta de recursos e contratação direta de pessoal – associada à não previsão no decreto 1.842 dos instrumentos necessários à sustentabilidade do CEIVAP, faz com que os impactos da não regulamentação da lei 9433 sejam particularmente críticos na consolidação do novo Comitê.

Um dos dilemas enfrentados pela gestão das águas nos moldes propostos pela lei 9433 de 1997 é o equilíbrio a ser alcançado entre, de um lado, a autonomia a ser dada à agência para que sua ação técnica promova a integração e evite que conflitos de natureza federativa ou setorial se superponham à noção de gestão integrada de bacia; e de outro lado, a representatividade e capacidade de controle do comitê sobre a agência, de forma a evitar sua captura por interesses particularistas comprometedores da integração.

Nesse sentido, deve-se ressaltar que durante os anos de 98 e 99, fase de efetiva constituição do CEIVAP, suas Câmaras Técnicas assumiram papel estratégico, pois sua agilidade para reunir-se, quando comparada à do comitê, transformava-as em instrumento idôneo para mobilizar os recursos materiais e humanos cruciais a esta fase de constituição do Comitê.

De fato, entre abril de 1998 e dezembro de 1999 as duas Câmaras além de articularem o *pool* de entidades que viabilizaram a instalação do escritório do CEIVAP, dominaram a cena no

Comitê, encetando estudos e negociações envolvendo as seguintes atividades de sustentação do CEIVAP:

- projeto inicial de gerenciamento dos recursos hídricos da bacia do Paraíba do Sul, com previsão de U\$ 43 milhões a ser financiado pelo BIRD;
- gestão, junto à SRH, de R\$ 300 mil para estudos preparatórios sobre a entidade jurídica para gerir os recursos do BIRD;
- *grant* do governo japonês no valor de US\$ 800 mil com o objetivo de preparar o projeto inicial;
- R\$ 280 mil do PROAGUA, da SRH e BIRD, destinados à educação ambiental e à elaboração de rede de monitoramento;
- proposta de reestruturação do estatuto do CEIVAP apresentada em sua reunião de 09 de novembro de 1999 realizada em Juiz de Fora.

Estão certos, pois, NOGUEIRA e SANTOS (2000:168) quando apontam que

“[...] a institucionalização do CEIVAP acontecia graças à preponderância do componente técnico, dada a fragilidade dos fatores políticos e econômicos. Vale reforçar que, em termos organizacionais, o comitê consistia em uma entidade aberta, composta por agentes com outros vínculos institucionais, e sem personalidade jurídica – e isto lhe trazia evidentes limitações. Sua estruturação tornava-se possível justamente pela formação de uma coalizão de especialistas, dos quais, cumpre destacar, parte sequer o integrava formalmente, a despeito de participar das reuniões”.

São muitas as vantagens, insiste-se, desse predomínio técnico no contexto de gestão de bacias, já que ao promover a integração permite : a) superar entraves de natureza federativos, afeitos ao debate político e não voltados para a solução de problemas concretos; b) superar conflitos paralisantes entre usuários movidos por uma perspectiva exclusivamente setorial.

Em contrapartida, corre-se o risco da não realização de um dos princípios do SNGRH; a participação, com a exclusão de assuntos e atores, cujo envolvimento a gestão integrada da bacia não pode prescindir.

Esse é mais um dos desafios a ser enfrentado pela gestão integrada na bacia do Paraíba do Sul: fortalecer a ação técnica, com vistas a promover a integração, evitando contudo que esta medida comprometa o necessário envolvimento dos atores, medida de difícil alcance quando se trata de participação voluntária, caso do CEIVAP.

Ressalte-se por fim que para grande parte dos integrantes do CEIVAP, um fato congrega todos os desafios descritos até aqui, no que se refere à adequação do funcionamento do CEIVAP aos princípios norteadores do SNGRH. Trata-se da criação da Agência Nacional das Águas, mediante lei n. 9.984 de 17 de julho de 2000. Segundo seus críticos, ela pode atingir o princípio da participação, pelo esvaziamento do Conselho Nacional de Recursos Hídricos; o de integração, ao concentrar em suas mãos ou em agentes que não fazem parte da bacia os recursos dela oriundos e o princípio de descentralização, promovendo ingerências nos trabalhos dos Comitês de Bacia Hidrográfica.

4 O CASO DA GESTÃO INTEGRADA DA BACIA DO RIO PARAÍBA DO SUL

4.1 Características e Contextualização da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul

4.1.1 Características geográficas

Localizado na região Sudeste do país, o rio Paraíba do Sul, nasce com o nome de Paraitinga (“Paraíba das Águas Claras”) próximo ao município de Silveiras, passando a se chamar Paraíba do Sul⁵⁰ após a confluência com o rio Paraibuna (“Paraíba de Águas Escuras”), que nasce também na Serra da Bocaina, no município paulista de Cunha. A confluência dos dois rios formadores se dá nas proximidades do município paulista de Paraibuna.

O início de seu curso ocorre no norte do estado de São Paulo e sua foz ao norte do estado do Rio de Janeiro, na praia de Atafona, no município de São João da Barra após percorrer aproximadamente 1.150 quilômetros.

Como suas águas drenam mais de um estado é, pois classificado como um “rio federal”⁵¹, o que em termos de gestão da bacia remete à complexidade das relações intergovernamentais, envolvendo as três esferas de governo. É, pois, o Paraíba do Sul um rio de domínio da União,

⁵⁰ Paraíba do Sul em tupi-guarani significa “rio ruim”. Tal denominação estaria ligada às baixas condições de navegabilidade e também à pouca abundância de peixes.

⁵¹ A Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 20, Inciso III define como bem da União “os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais.”

ressaltando-se que a Constituição de 1988, modificou em vários aspectos o texto do Código das Águas publicado em 1934⁵², mas preservou o domínio das águas sob as unidades administrativas do País.

A bacia do rio Paraíba do Sul tem forma alongada e distribui-se na direção leste-oeste entre as serras do Mar e da Mantiqueira, situando-se em uma das poucas regiões do País de relevo muito acidentado, com altitudes que superam 2.000m. A declividade média do rio Paraíba do Sul é de aproximadamente 1,4m/km, apresentando poucas áreas planas, com destaque para a área próxima à foz, com abrangência aos municípios de Campos dos Goytacazes, São João da Barra e São Francisco do Itabapoana e as bacias sedimentares de Taubaté (SP) e Resende (RJ).

Ao longo de seu curso, o rio apresenta trechos com características físicas distintas, que permitem seccioná-los atendendo à seguinte classificação:

Curso superior: da nascente até a cidade de Guararema (SP), apresentando fortes declives e regime de chuvas torrencial, com uma extensão de 317 quilômetros. Nesta área da bacia, aparecem os primeiros reservatórios (reservatórios de cabeceira), que aliados ao reservatório do Funil (RJ) proporcionam controle razoavelmente satisfatório sobre as enchentes nas áreas que correspondem aos dois terços superiores do rio. A área de drenagem deste trecho abrange cerca de 5.200 km² que correspondem a aproximadamente a 9,4% do total.

Curso médio superior: inicia-se em Guararema, a 570 metros do nível do mar, estendendo-se até Cachoeira Paulista com 515 metros de altitude. Neste trecho o rio percorre terreno menos

⁵² A “Lei de Direito da Água” (Decreto nº 24.643, de 10/07/1934, é o Código das Águas). Previa o domínio privado das águas para as “águas particulares, aquelas cujas nascentes estavam em terras particulares”.

acidentado, formado por grandes várzeas, numa extensão de aproximadamente 208 km. A superfície da área de drenagem deste trecho atinge cerca de 6.670 m², equivalentes a 12,12% do total. Embora neste trecho o rio apresente pequena declividade, cerca de 19cm/km, a navegação restringe-se a embarcações de turismo.

Curso médio inferior: situa-se entre Cachoeira Paulista e São Fidélis (RJ). Entremeando trechos encachoeirados a áreas de várzea. Este trecho, o maior do rio, com aproximadamente 480 km, representa também a maior das áreas de drenagem da bacia: 33.663 km², cerca de 61,20 % do total. Neste trecho situa-se o ponto culminante da área da Bacia, o Pico das Agulhas Negras, situado no maciço do Itatiaia, com 2.787m de altitude.

Curso inferior: corresponde ao trecho final do Paraíba. Estende-se de São Fidélis à foz no município de São João da Barra, área conhecida como Baixada Campista. Neste trecho de 95 quilômetros destaca-se o município de Campos dos Goytacazes, pela dimensão urbana e intensa atividade econômica, com um dos pilares assentados na monocultura da cana-de-açúcar que demanda grandes volumes d'água captados para irrigação.

A área de drenagem do Curso Inferior é de 9.960 km². Com uma declividade média de 22cm/km, nesse trecho a navegação ocorre de forma precária, efetuada apenas por pequenas embarcações que transportam essencialmente materiais de construção para a cidade de Campos dos Goytacazes. Cabe ressaltar que a navegação nos dois trechos mencionados só é possível nos períodos de cheia, que normalmente ocorrem nos meses de novembro, dezembro, janeiro e fevereiro.

Os principais afluentes do Paraíba do Sul são: Jaguari, Paraibuna, Pirapetinga, Pomba e Muriaé, todos situados à margem esquerda. Pela margem direita destacam-se o Bananal, o Pirai, o Piabanha e o Dois Rios. Os rios Bananal, Paraibuna, Pirapetinga, Pomba e Muriaé são rios “federais”. Destes, o Pomba e o Muriaé são os maiores e deságuam respectivamente a 140 e 50 quilômetros da foz.

Até o final de 2001 não havia estudos integrados que apresentassem a total disponibilidade hídrica da bacia, apenas trabalhos desenvolvidos por São Paulo e Minas Gerais, envolvendo apenas as áreas destes dois estados. A indisponibilidade destas informações inviabiliza comentários analíticos sobre a oferta global de recursos hídricos na Bacia.

4.1.2 O Ecossistema

O ecossistema da Bacia é formado por resíduos da Mata Atlântica, *“cuj a cobertura original ocupava uma faixa litorânea de largura média de 300 km, que ia desde o Rio Grande do Sul até o Rio Grande do Norte. (Muniz 2001)”*.

Ao final de 2001 as florestas naturais estavam reduzidas a apenas 11% do território, com remanescentes expressivos apenas nas regiões de relevo montanhoso, predominantemente nas regiões dos parques nacionais de Itatiaia, da Serra da Bocaina, da Serra dos Órgãos e no seu entorno. O restante da área da Bacia é ocupada em 65% com pastagens e 24% por culturas diversas, reflorestamento e outros – manguezais, restingas e brejos, além de pequenas áreas remanescentes de cerrado.

Apesar da situação crítica das florestas da Bacia, a destruição ainda persiste, tanto por exploração criminosa da madeira e lenha, como por incêndios.

Um outro agravante se manifesta através da erosão decorrente do intenso desmatamento e também do uso rural inadequado, que reduz a produtividade da terra, provoca o assoreamento dos corpos d'água através do aumento das cargas de sedimentos e poluentes além de causar deslizamentos e desmoronamentos de terra. Em 1998, Bizerril apontava como um dos trabalhos prioritários a serem desenvolvidos no CEIVAP o reflorestamento, objetivando a proteção do solo.

Apesar do elevado grau de degradação de suas águas, a biodiversidade fluvial é composta de 169 espécies de peixes, sendo que 115 são nativas de água doce, 38 são marinhas e 16 são espécies introduzidas. Do primeiro grupo destacam-se a piabanha, a pirapetinga, a traíra, o canivete, o surubim e o mandi. Na segunda categoria, aparecem o robalo, a manjuba, a parati e a tainha. Na terceira categoria destacam-se entre as espécies introduzidas o dourado, a curimbatá, a carpa, o tucunaré e a tilápia.

4.1.3 Aspectos demográficos e econômicos

A relevância estratégica da bacia do rio Paraíba do Sul não é conseqüente de sua dimensão física. Correlaciona-se diretamente à sua localização e as macrovariáveis demográficas, política e sócio-econômicas que a caracterizam.

Em sua configuração espacial inserem-se 180 municípios⁵³ distribuídos nos três estados e com uma população de aproximadamente 5,06 milhões de habitantes⁵⁴, o que representa densidade demográfica da ordem de 92,03 hab/km², bastante elevada se comparada às demais bacias brasileiras.

O Censo de 2000 apontava que cerca de 16% da população fluminense residia na área da Bacia, contra 7% dos mineiros e 5% da população do estado de São Paulo. Dez municípios concentram mais de 60% da população da Bacia.⁵⁵, ressaltando-se que o município do Rio de Janeiro não está incluído neste conjunto, uma vez que se insere na bacia do rio Guandu.

A tabela 9 apresenta a distribuição quantitativa dos municípios e suas populações urbanas nos três estados.

TABELA 9
**Distribuição Estadual dos Municípios da Bacia do Rio Paraíba do Sul
Apresentação da População Urbana 2000**

Estados	Nº de Municípios	%	População Urbana	%
Minas Gerais	88	48,9	1.148.012	22,7
São Paulo	39	21,7	1.772.163	35,0
Rio de Janeiro	53	29,4	2.142.288	42,3
Total	180	100,0	5.062.463	100,0

FONTE: CENSO IBGE (2000)

Ilustrando sua importância estratégica no estado do Rio de Janeiro, o rio Paraíba do Sul é responsável por grande parte do abastecimento de água e de energia para a população fluminense e também da região metropolitana do Rio de Janeiro atendendo ali a uma

⁵³ 36 inseridos parcialmente

⁵⁴ Censo IBGE - 2000

⁵⁵ Destacam-se Juiz de Fora, Campos dos Goytacazes, Petrópolis, Volta Redonda, Barra Mansa, Nova Friburgo (RJ) e São José dos Campos.

população de pouco mais de 8 milhões de habitantes através do sistema Guandu. A tabela 10 apresenta uma relação com 10 dos municípios mais populosos da Bacia, revelando que eles concentram pouco mais de 60% da população de toda a Bacia.

TABELA 10
Relação dos municípios mais populosos da
Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul.

Estado	Município	População
Minas Gerais	Juiz de Fora	456.796
Rio de Janeiro	Campos dos Goytacazes	406.989
Rio de Janeiro	Petrópolis	286.537
Rio de Janeiro	Volta Redonda	242.063
Rio de Janeiro	Nova Friburgo	173.418
Rio de Janeiro	Barra Mansa	170.753
São Paulo	São José dos Campos	539.313
São Paulo	Mogi das Cruzes	330.241
São Paulo	Taubaté	244.165
São Paulo	Jacareí	191.291
Total		3.041.566

FONTE: CENSO IBGE (2000)

O sistema Guandu abastece aproximadamente 80% da região metropolitana do Rio de Janeiro. Para tanto, utiliza cerca de 160 mil litros⁵⁶ d'água por segundo, retirados diretamente do rio Paraíba do Sul através da elevatória de Santa Cecília para as usinas do Sistema da Light.

⁵⁶ Na época da seca este volume é reduzido. Segundo informações do CEIVAP, ao final de outubro de 2002 este volume caiu para 119.000 l/s., uma redução de aproximadamente 25,6%.

Acrescente-se à captação através de desvio, de 20.000 litros por segundo do rio Piraí. Este volume captado na Bacia do Paraíba do Sul contribui para a sustentação da oferta do rio Guandu, onde se localizam a captação e estação de tratamento de água da CEDAE.⁵⁷

Cálculos e projeções realizados por vários consultores e representantes setoriais, apresentados em reuniões do CEIVAP, apontam para um volume de captação de cerca de 5 bilhões de litros/dia, na Bacia, dos quais, aproximadamente a metade destina-se à atividade industrial. Outra grande parcela destina-se ao abastecimento de centros urbanos dos 180 municípios. Estima-se, no CEIVAP, uma população de cerca de 15 milhões de habitantes atendidos pelas águas da Bacia⁵⁸, o que corresponde a um consumo médio de 334 l/dia por pessoa, situando-se acima do limite mínimo previsto pela UNESCO, de 200 l/dia por pessoa (Feichas, 2002).

Na classificação proposta por Thame (2000) e apresentada na tabela 11, os três estados no âmbito da Bacia Hidrográfica do Paraíba do Sul, Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro apresentam situações de consumo diferenciadas: abundante, normal e pobre, respectivamente.

TABELA 11
Alguns Indicadores da Situação Hídrica dos Estados
de Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro

Estados	Disponibilidade	Situação de Consumo	
	m ³ /hab./ano	m ³ /hab./ano	Avaliação
Minas Gerais	12.325	>10.000	Abundante
Rio de Janeiro	2.315	<2.500	Pobre
São Paulo	2.913	>2.500	Normal

Fonte: Thame (2000)

⁵⁷ Companhia Estadual de Água e Esgoto - Rio de Janeiro.

⁵⁸ Insere-se neste número grande parte da população da cidade do Rio de Janeiro atendida pelo “Sistema Guandu”

Os dados apresentados revelam que a disponibilidade hídrica para o consumo do estado do Rio de Janeiro, situada em 2.315 m³/hab./ano é classificada como pobre, uma vez que está aquém do limite mínimo de 2.400 m³/hab./ano. Em outras palavras, a média da Bacia é superior à média do Estado. No entanto, considerando o conjunto de características dos municípios inseridos na Bacia do Paraíba do Sul, *“sua densidade demográfica, atividades econômicas e nível dos reservatórios do Rio Paraíba do Sul, pode-se afirmar que a situação de consumo tende para pobre, portanto para escassez”* (Feichas 2002).

A curto ou a médio prazo, se não forem efetivadas medidas de recuperação e também de compatibilização entre a oferta e a demanda, a escassez será um dos fatores determinantes dos conflitos potenciais.

Os principais usos de água da bacia sob a perspectiva quantitativa são: o consumo doméstico, o industrial, a agropecuária (inclusive a irrigação) – já mencionados e o energético. Neste rol é possível a identificação de usos considerados complementares, como a geração de energia e a indústria ou a irrigação (energia utilizada para o bombeamento da água).

Ocorrem também usos conflitantes, como por exemplo, os decorrentes da irrigação (quando esta se acha a montante da usina) e da geração de energia elétrica a partir do potencial hídrico.

Conflitos de outra natureza podem surgir, destacando-se dentre outros os seguintes:

- os decorrentes da diluição de despejos de origem humana, industrial e agrícola, que podem degradar a qualidade das águas, afetando outros usos tais como o abastecimento humano, industrial, a irrigação, a recreação, além da preservação do

meio ambiente. Não há menção de manifestação de conflitos entre todos os usos e as instituições que cuidam do meio ambiente;

- os que decorrem dos usos considerados consuntivos. Esta modalidade de uso faz com que parte (ou até a totalidade da água) que foi utilizada não retorne ao corpo d'água do qual foi retirada. A irrigação, o abastecimento urbano e o abastecimento industrial são três exemplos bastante significativos, representando mais de 50% dos usos catalogados na bacia do rio Paraíba do Sul (Coimbra & Freitas, 1999).

Outros usos quantitativamente menos significativos porém social e economicamente relevantes são:

- apesca e a aquicultura – a pesca desenvolve-se principalmente nos baixos cursos dos rios Paraíba do Sul, do Muriaé e Dois Rios. Já a aquicultura - criação de peixes e outros animais aquáticos - vem se desenvolvendo em várias áreas da Bacia;
- recreação e turismo – os esportes mais praticados nas águas da Bacia são a canoagem e o *rafting*, modalidade que requer o uso de botes infláveis e é praticado nas corredeiras do Paraibuna paulista e também na bacia do Paraibuna (MG/RJ) e também no rio Preto cuja nascente ocorre a mais de 2.500m de altitude na serra da Mantiqueira. Tais práticas têm atraído esportistas de várias partes do País, o que vem contribuindo para a expansão do turismo em vários municípios da Bacia com especial destaque para Três Rios (RJ) e Paraibuna (SP).

O abastecimento de água atinge a média de 90,3% nas áreas urbanas da Bacia e é em grande parte atendido pelas empresas estaduais de água e saneamento. Nos municípios em que os serviços de abastecimento não são atendidos por estas empresas, as tarifas não obedecem a parâmetros definidos, sendo que em alguns municípios a tarifa é nula⁵⁹, o que dificulta e, em alguns casos, até anula a sustentabilidade e a homeostase do sistema.

A potência hidrelétrica instalada corresponde a pouco mais de 1.500 MW, cerca de 1,7% do total brasileiro, gerados por um conjunto de usinas de pequeno e médio porte operadas por diversas concessionárias e pelo sistema Light. As principais usinas são: Paraibuna/Piratininga, Jaguari (CESP) e Sta. Branca (Light), situadas em São Paulo. No Rio de Janeiro destacam-se as hidrelétricas do Funil (Furnas), Fontes Velhas, Fontes Novas, Nilo Peçanha, Pereira Passos e Ilha dos Pombos, as cinco últimas do sistema Light. Há previsão de construção de pelo menos mais quatro usinas – Simplicio, Itaocara, Sapucaia e São Fidélis, situadas no Baixo Paraíba, que poderão agregar ao sistema a geração de mais 830 MW perfazendo então o total de 2.300 MW.

Além de atender ao abastecimento urbano, as águas do rio Paraíba são também utilizadas como receptoras de esgotos sanitários “in natura” de todas as concentrações urbanas de sua área de drenagem no estado do Rio de Janeiro e também dos despejos industriais de 4.000 indústrias de porte variado. Cinco dos mais populosos municípios da Bacia estão situados no estado do Rio de Janeiro.

No subconjunto das empresas industriais de grande porte localizadas na Bacia destacam-se, dentre outras a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), a Dupont do Brasil, a Belgo-

⁵⁹ Por exemplo: Itatiaia (RJ), Cunha, Piquete e Areias em São Paulo.

Mineira, a Daimler-Chrysler, a Volkswagen do Brasil, além de frigoríficos, unidades têxteis e de alimentos .

Um cadastro atualizado pelo CEIVAP, em 2001, indicava que nos outros dois estados já estavam cadastradas nos órgãos ambientais cerca de 4.500 empresas industriais, sendo 2000 em Minas Gerais, com forte concentração no Vale do rio Paraíba e 2.500 em São Paulo, perfazendo, portanto um total de 8.500 empresas industriais instaladas na área pertencente à Bacia. Esta forte concentração industrial agrega valor à importância estratégica da Bacia.

Os principais problemas relativos às questões ambientais detectados na Bacia são: o esgoto doméstico, a poluição industrial, os resíduos sólidos e a erosão.

As redes de coleta de esgotamento doméstico atendem a cerca de 96% da população urbana da Bacia do Paraíba do Sul em São Paulo, 85% no estado do Rio de Janeiro e 90% em Minas Gerais. Números positivos que se contrapõem aos quantitativos que representam o esgoto tratado: 28%, 2% e 1% respectivamente (FEICHAS,2002 &CEIVAP, 2002).

Em outras palavras, a quantidade de esgoto doméstico despejado “in natura” nos corpos d’água da bacia reduz a oferta de água para diversas atividades econômicas, como por exemplo, a agricultura irrigada e a captação, além de afetar negativamente toda a biota da Bacia. Segundo dados do CEIVAP (2002), cerca de 1 bilhão de litros de esgotos domésticos são lançados diariamente nos rios da Bacia. A poluição industrial leva aos corpos d’água da Bacia um

coquetel de substâncias químicas nos sedimentos de fundo de rios e reservatórios que podem estar sendo assimilados pelos organismos

aquáticos e transferidos através da cadeia alimentar, colocando em risco a médio e longo prazo a saúde da população. (Feichas, 2002).

A carga poluidora é em sua maioria composta pelos efluentes industriais orgânicos e tóxicos, principalmente metais pesados (arsênio, selênio, cádmio, chumbo, cobre, zinco e alumínio). Além desta intensa, predatória e desordenada utilização das águas, outras grandes e efetivas ameaças afetam toda a ambiência da Bacia: a extração de areia (sem controle do impacto ambiental) para atender à forte demanda da construção civil, freqüentes acidentes decorrentes do transporte de cargas tóxicas, o uso descontrolado de agrotóxicos e de fertilizantes agrícolas, a ocupação desordenada do solo, a pesca predatória, a disposição inadequada do lixo, tudo isto acrescido da falta de consciência ambiental.

4.2 Evolução do CEIVAP

◆ *Antecedentes*⁶⁰

A primeira iniciativa de gestão das águas do rio Paraíba do Sul que se tem notícia foi a criação no final dos anos 30 de um órgão subordinado à Secretaria de Comércio e Indústria do Estado de São Paulo, denominado Serviço de Melhoramentos do Vale do Paraíba.

Nos anos 50, assim como o governo brasileiro criou Comissão do Vale do São Francisco (CVSL) de acordo com o modelo de Superintendência de Desenvolvimento inaugurado pela Tennessee Valley Authority (TVA) nos EUA, o governo paulista cria o Serviço do Vale do Paraíba, de corte nitidamente desenvolvimentista.

A essas iniciativas pioneiras no Estado de São Paulo, o governo federal só viria a se juntar nos anos 60, quando cria a Comissão do Vale do Paraíba (COVAP), com a incumbência de elaborar planos de uso múltiplo das águas na bacia do Paraíba do Sul, integrando ações federais e estaduais.

⁶⁰ Ver LEAL (1998), ANEEL e SRH (1999) e NOGUEIRA e SANTOS (2.000)

Essa proposta não sairia do papel, e São Paulo, numa perspectiva autonomista, continuaria à frente do processo de intervenção na bacia ao propor ao governo federal a assinatura de um acordo, em 1976, com o Ministério das Minas e Energia, com vistas a integrar as ações de várias agências que atuavam nos recursos hídricos no estado, não constando do mesmo a participação do COVAP.

Em 1978, frente aos conflitos decorrentes de uma visão setorial predominante nos órgãos relacionados ao uso das águas, o governo federal procurou viabilizar uma abordagem mais integrada das águas, criando no âmbito dos Ministérios dos Minas e Energia e do Interior mediante a portaria 90 de março de 78, o Comitê Especial de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas (CEEIBH), inspirado na bem sucedida experiência paulista de convênio entre DNAEE e Petrobrás para ações na bacia do Tietê e Cubatão.

Tendo, entre seus objetivos a promoção de estudos e o acompanhamento do uso racional de recursos hídricos nas bacias dos rios federais, com vistas ao uso múltiplo e proteção dos ecossistemas, o CEEIBH já em sua primeira reunião apontava como prioritário o estabelecimento de um Comitê Executivo para a Bacia do Paraíba do Sul.

Criado em 1979, o CEEIVAP apresenta uma trajetória que pode ser dividida em dois períodos: o primeiro que vai de sua criação até à desativação do CEEIBH em 1983 e o segundo que vai dessa data até sua extinção em 1996.

No primeiro período, os trabalhos do CEEIVAP

“caracterizam-se pelo desenvolvimento “strictu senso” e suas atribuições, constituídas pelo desenvolvimento de estudos e seu encaminhamento ao CEEIBH. Datam deste período estudos “clássicos” que resultaram em recomendações sobre medidas corretivas necessárias à melhoria da qualidade das águas, sobre enquadramento do rio Paraíba do sul e dos respectivos tributários sob domínio da União e, também, sobre o ordenamento do uso e ocupação do solo da bacia”. ANEEL e SRH (1999:16).

Essas ações deram origem em 1982 ao decreto federal de n. 87.561 que fixava uma série de medidas de recuperação e proteção ambiental na bacia, dentre as quais se destacam (art. 2):

- “macrozoneamento, indicando as zonas preferencialmente destinadas às indústrias, à expansão urbana, à agricultura e à proteção ambiental;
- implantação, em caráter provisório, de sistemas urbanos de abastecimento de água e de tratamento de esgotos em todas as unidades;
- controle da poluição industrial nas unidades produtivas existentes ou que venham a implantar-se na área da bacia;
- utilização de instrumentos legais e dos incentivos financeiros governamentais para assegurar o controle da poluição hídrica e a preservação ambiental.”

Sem embargo, a concretização das medidas propostas pelo CEEIVAP e seus congêneres, era praticamente nula, mesmo porque em nível federal as disputas em torno da política de recursos hídricos entre técnicos do setor energético e do setor ambiental, levava a uma paralisia do CEEIBH, que em função disto viria a ser desativado em 1983.

O novo período inaugurado a partir daí caracterizar-se-ia pela crescente tentativa dos membros do CEEIVAP de reorientar seus objetivos e de dar materialidade às propostas decorrentes de seus estudos.

Isso leva a uma ampliação da participação no CEEIVAP, pois não só sua reorientação de objetivos apontava na direção de arbitragem dos conflitos decorrentes do multiuso – o que requeria abrigar as partes em conflito em seu interior – como a forma encontrada para dar materialidade às suas propostas foi integrar agentes que tinham capacidade para tal: indústrias e prefeituras municipais.

Dessa forma o CEEIVAP chega a ter no período cerca de 41 membros que até 1985 mantêm um ritmo significativo de trabalho⁶¹.

⁶¹ Entre 1979 e 1985 o CEEIVAP apresentou uma média de 5 reuniões anuais tendo realizado ao todo, no período, aproximadamente 30 reuniões.

A partir de 1985 o CEEIVAP sofre um crescente esvaziamento que prossegue até sua extinção em 1996. Além de seu enfraquecimento interno, resultante da queda da participação de seus membros, e conseqüente perda capacidade de ação, uma série de fatos “externos” contribuíram para decadência do CEEIVAP.

Conforme apontam NOGUEIRA e SANTOS (2000:66) *“decisões tomadas na primeira metade dos anos 90, tanto na esfera federal, mormente no âmbito do DNAEE, quanto estadual, especialmente em São Paulo, selariam o destino do CEEIVAP”*.

Dentre essas decisões sobressaem as de: levar até o Paraíba do Sul a experiência de cooperação entre Brasil e França para a gestão integrada das águas que vinha sendo desenvolvida no rio Doce em Minas Gerais; criar em 1994 pelo governo do estado de São Paulo, do Comitê das Bacias Hidrográficas do Rio Paraíba do Sul e Serra da Mantiqueira (CBH-PSM), na prática o comitê paulista do Paraíba do Sul, fonte de permanente conflito intergovernamental na gestão da bacia; criar no âmbito dos Ministérios do Meio Ambiente e das Minas e Energia, o “Comitê de Aprimoramento do CEEIVAP”.

A iniciativa de estender ao Paraíba do Sul o acordo de Cooperação Brasil-França partiu do próprio CEEIVAP em 1989. Este acordo, que tinha por objetivo desenvolver projeto piloto de agência técnica de gestão de bacia inspirada no modelo francês, foi entendido pelo CEEIVAP como uma oportunidade de equacionar sua viabilidade financeira.

Em dezembro de 1991, quando já tramitava no Congresso o projeto de lei que viria a instaurar em 1997 o Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos, é aprovado pelo governos brasileiros e francês o termo de referência para o “Projeto de Implantação de um Agência para a Bacia do Rio Paraíba do Sul” , com a justificativa de que

*“a metodologia e a abordagem desenvolvidas para o projeto-piloto do rio Doce deveriam ser testadas em outra bacia crítica, ao nível nacional, que possa servir de base aos estudos regulamentares e institucionais, indispensáveis à reorganização da política de gerenciamento dos recursos hídricos no país”*⁶².

⁶² Ver: COOPERAÇÃO BRASIL-FRANÇA (1998)

Apesar do CEEIVAP haver logrado seu intento de levar até ao Paraíba do Sul o projeto de Cooperação Brasil-França, este não redundou em seu esperado fortalecimento, pois através das portarias de n. 140, 296 e 436 de 1993 o Ministério das Minas e Energia, transformava o CEEIVAP em apenas mais um ator na gestão da bacia ao criar a Comissão de Estudos Integrados da Bacia do Paraíba do Sul (CEIPAS) para acompanhar o projeto Paraíba do Sul, integrada por representantes federais, estaduais e representantes do CEIVAP.

Logo após esse episódio, o CEEIVAP sofreria outro duro golpe, vindo desta vez do governo do estado de São Paulo.

No final de 1993, o governo paulista, dando conseqüência à lei n. 7.663 de 1991, estimula a formação de comitê de bacia nas 22 regiões hidrográficas em que fora dividido o estado. Dessa forma em novembro de 1994, é instaurado o Comitê das Bacias Hidrográficas do Rio Paraíba do Sul e Serra da Mantiqueira (CBH-PSM).

O fato provocou a reação imediata da Secretaria Executiva do CEEIVAP que via o CBH-PSM como uma medida divisionista, contrária à experiência internacional de gestão das águas, que adota como a forma mais idônea de tratamento de conflitos de interesses entre montante e jusante a existência de um só órgão gestor para o conjunto de uma bacia.

Tendo por base esta argumentação, a Secretaria do CEEIVAP propugnou, em vão, junto ao governo paulista que o CBH-PSM fosse constituído como um sub-comitê, submetido ao que devia centralizar a gestão na bacia: o CEEIVAP. Desta forma, “por um curto período de tempo, coexistiram três instituições – CEEIVAP, CEIPAS, CBH-PSM – que tinham por atribuição cuidar do gerenciamento dos recursos hídricos na bacia. As duas primeiras, contudo, não sobreviveriam ao final dos dois anos que se seguiram a tal polêmica”. NOGUERIA e SANTOS (2000:68)

Vindo de um processo lento, porém inequívoco, de enfraquecimento, o CEEIVAP seria extinto em 1996, no bojo das discussões para a implementação de um Projeto de Qualidade das Águas (PQA) em nível federal, financiado pelo Banco Mundial e no qual estava incluída a bacia do rio Paraíba do Sul.

Em meados de 1995, a Secretaria de Política Urbana (SEPURB) do Ministério de Planejamento e Orçamento, impulsionada por acordo entre os três governadores do PSDB eleitos em 1994 para os estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais⁶³, assumiria a continuidade da segunda iniciativa do PQA – lançada na Conferência do Rio/92 – que, além de projetos estaduais financiados pelo Banco Mundial, tal como o PROSAM em Minas Gerais⁶⁴, incluía o projeto em nível nacional em que estava inserida a bacia do rio Paraíba do Sul.

Concomitante a esta iniciativa, e de fato articulada a ela, em reunião em maio de 1995 no Rio de Janeiro, promovida pela então recém criada Secretaria de Recursos Hídricos (SRH) do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e contando com a participação do Ministério das Minas e Energia, é criado o “Grupo de Ação Emergencial para o Aprimoramento do CEEIVAP”⁶⁵.

Apesar de importantes embates envolvendo exclusivamente a estrutura e funções do CEEIVAP, tal como a polêmica desencadeada pelo CBH-SPM ao se opor ao fortalecimento do CEEIVAP como coordenador de gestão a partir de sub-comitês, tudo indica que a função latente do Grupo de Aprimoramento era equacionar a estrutura de gestão da bacia capaz de viabilizar os trabalhos do PQA.

De fato, conforme confirmam NOGUEIRA e SANTOS (2000:70-71)

‘para os agentes que estavam à frente do Comitê, a finalidade original do Grupo era o “aprimoramento” do CEEIVAP, dada sua ação “singular e pioneira”. ..Em contraposição para o “grupo dos nove”⁶⁶[...]constituíra-se como um grupo executivo voltado a um

⁶³ Conhecido como “compromisso de Itatiaia” por ter se realizado nesta localidade do vale do Paraíba, que tinha dentre seus objetivos “a preocupação com o meio ambiente e a necessidade de compatibilizar desenvolvimento, preservação ambiental e justiça social, visando melhorar a qualidade de vida das populações”.

⁶⁴ Para exame detalhado deste programa, principalmente no que se refere à dinâmica de sua gestão intergovernamental ver MUNIZ (1998).

⁶⁵ Ver CEIVAP (1995).

⁶⁶ Nome com que ficou conhecido o “Grupo de Aprimoramento” por outros agentes da bacia, que não os membros do CEEIVAP, pois estava composto por dois representantes de cada um dos três estados e de um de cada ministério envolvido; o do Meio Ambiente, o de Minas e Energia e o de Planejamento e Orçamento.

propósito de outra natureza, não necessariamente voltado ao aperfeiçoamento do antigo Comitê. O Grupo dos Nove dedicou-se a encontrar uma solução institucional que viabilizasse a aplicação, na Bacia do Paraíba do Sul, de recursos financeiros disponibilizados pelo Banco Mundial, os quais estavam na alçada da SEPURB’.

Nesse contexto, uma vez mais se manifestaria o conflito instaurado pelo CBH-SPM, com sua posição autonomista e o desfecho penderia a favor dos paulistas, pois ainda que a posição “centralizadora” estivesse tecnicamente fundamentada no exemplo de experiências internacionais bem sucedidas, ela chocava com uma realidade política, cujo escopo de decisão fugia do âmbito das disputas entre o CEEIVAP e o CBH-SPM: por orientação do Banco Mundial, os empréstimos necessários à implementação do PQA na bacia só poderiam ser realizados através dos estados.

O fato de que a implantação do PQA tivesse que se dar via estados, ainda que sua concepção implicasse alguma integração interestadual, associado à sua visão centralizadora e aos sucessivos golpes sofridos pelo CEEIVAP precipitaria sua falência, concretizada com a sua substituição pelo Comitê para Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (CEIVAP), criado pelo decreto n. 1842 de 25 de março de 1996.

◆ *Estrutura do CEIVAP*

A criação do novo CEIVAP obedeceu aos objetivos de promover:

- “no âmbito dos recursos hídricos, a viabilização técnica e econômico-financeira de programas de investimentos e a consolidação de políticas de estruturação urbana e regional, visando ao desenvolvimento sustentado da Bacia Hidrográfica do rio Paraíba do Sul;
- a articulação interestadual, de modo a garantir que as iniciativas regionais de estudos, projetos, programas e planos de ação sejam partes complementares,

integradas e consoantes com as diretrizes e prioridades que vierem a ser estabelecidas para a Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul”⁶⁷.

Para atingir essas finalidades o decreto lhe atribui as seguintes funções:

- “propor enquadramento dos rios federais da bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul em classes de uso, a partir de propostas dos comitês de sub-bacias, submetendo-o à aprovação do Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA;
- estabelecer níveis de qualidade e de disponibilidade dos recursos hídricos nas regiões de divisas e metas regionais que visem à sua utilização de forma sustentada;
- propor aos órgãos competentes diretrizes para cobrança pelo uso e aproveitamento dos recursos hídricos da bacia;
- propor diretrizes para a elaboração do Plano de Gestão dos Recursos Hídricos da bacia;
- compatibilizar os planos de sub-bacias e aprovar propostas do Plano de Gestão de Recursos Hídricos da bacia; e
- dirimir eventuais divergências sobre os usos dos recursos hídricos no âmbito da bacia⁶⁸.”

Através de seu artigo 2º, o Decreto 1.842 definiu o tamanho do CEIVAP em 39 integrantes, escolhidos a partir dos seguintes critérios: três representantes do governo federal – 01 do Ministério das Minas e Energia (Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL), 01 do Ministério do Meio Ambiente (Secretaria dos Recursos Hídricos–SRH) e 01 do Ministério do Planejamento e Orçamento(Secretaria de Planejamento Urbano –SEPURB) – e doze representantes de cada um dos estados banhados pelo rio Paraíba do Sul, distribuídos entre órgãos estaduais, municipais e representantes da sociedade civil.

O artigo 4 do Decreto n. 1.842 fixou como estrutura básica do CEIVAP, uma presidência, escolhida pelos representantes do estado a cada dois anos, e uma secretaria executiva, cujos

⁶⁷ Decreto n. 1.842, art. 1, incisos I e II.

⁶⁸ Decreto n. 1.842, art. 6.

mandatos de dois anos, segundo o regimento interno, são exercidos alternadamente pelos estados.

A reunião de instalação do CEIVAP, ocorrida em dezembro de 1997, além de aprovar seu regimento interno e eleger sua primeira diretoria, decidiu criar duas câmaras técnicas, compostas por 10 membros - três indicados por cada um dos estados e um pela união - com a função de subsidiar as decisões do Comitê. São elas: a Câmara Técnica Institucional e a Câmara Técnica de Planejamento e Investimento.

Digno de nota é o fato do Comitê haver sido criado antes da promulgação da Lei das Águas em 1997 e as conseqüências para o seu funcionamento daí advindas.

Conforme visto a Lei das Águas preocupa-se com a sustentabilidade dos órgãos de gestão de bacia, ao contemplar o instrumento de cobrança pelo uso da água. Já o decreto que cria o CEIVAP ignora esta questão, mantendo uma política similar à do antigo Comitê: buscar sustentação econômica mediante contribuição de seus integrantes.

O artigo 8 do decreto 1.842 prevê que, para a sustentação econômico-financeira do Comitê sua Presidência pode requisitar junto aos órgãos e entidades que lhe integram todos os meios, subsídios e informações necessárias às suas decisões e ao exercício de suas funções. Uma forma de sustentação que já havia se manifestado historicamente como frágil e ineficaz.

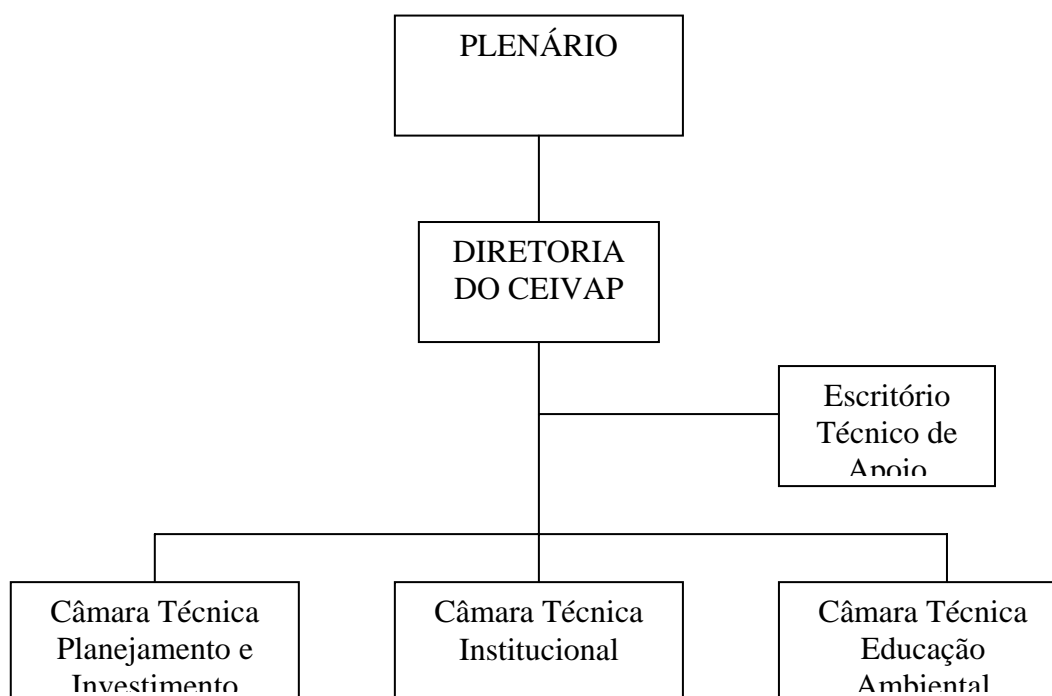
Em função disto, somente após longo período desde sua criação, em dezembro de 1998, é que o comitê logrou montar uma estrutura mínima de funcionamento permanente, através do apoio da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), do Fundo Estadual de Conservação Ambiental (FECAM), da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN) e da Secretaria Municipal de Meio Ambiente da Prefeitura de Rezende.

Ainda que com um pequeno escritório consolidado no prédio do SENAI na cidade de Rezende, o CEIVAP não conta com corpo técnico permanente, ficando neste campo dependente de liberações de funcionários por parte de órgãos públicos.

Em 1999 e em 2001 ocorreram significativas mudanças na constituição do Comitê. Dos 39 membros da fase de sua instalação em 1979, o CEIVAP atendendo ao disposto na Resolução 5/2000 do CNRH, ampliou o número de seus representantes para 60.

A estrutura organizacional do CEIVAP a partir de 2000 passou a ter o seguinte desenho, apresentado na FIGURA 2:

FIGURA 2
ORGANOGRAMA DO CEIVAP A PARTIR DE 2000



A Diretoria é composta por um presidente, um vice-presidente e um secretário executivo, eleitos pelo Plenário, dentre os membros do Comitê. Os mandatos são coincidentes, com duração de dois anos, sendo admitida a reeleição.

As três Câmaras Técnicas têm caráter consultivo. As Câmaras de Planejamento e Investimento e a Institucional estão em funcionamento desde 1998. A de Educação Ambiental, criada em 21/07/2000 foi instalada somente em outubro de 2001

O escritório de apoio técnico tem desempenhado, dentre outras, as seguintes funções: fornecer suporte às reuniões de Câmaras Técnicas, apoio técnico e administrativo à Diretoria, atendimento ao público etc.

Outro aspecto é que o decreto concebeu O Comitê sem levar em consideração a existência de um órgão executivo a ele vinculado – tal como a Agência de Bacia contemplada na Lei 9.433 de 1997 – podendo inclusive ser identificada uma certa imprecisão na natureza das funções do CEIVAP, que são ora deliberativas – função de comitês pela lei das águas – ora de apoio técnico ora executivas – funções das agências de bacia na Lei das Águas. A Agência de Bacia do CEIVAP só foi criada em 2001, conforme será detalhado adiante, no capítulo 5 deste trabalho. Em outras palavras, durante aproximadamente 5 anos, o Comitê foi privado de suas ações de natureza executiva.

O decreto 1.842 também não é claro quanto ao problema que já havia sido abordado pela criação do CBH-SPM, especificamente o da jurisdição territorial do CEIVAP, o que remete à escolha entre consolidar um comitê “centralizado”, com poder decisório sobre todo o território da bacia, ou “descentralizado”, funcionando como órgão de integração de decisões tomadas em unidades menores de gestão.

Essas são algumas das questões advindas da criação e estruturação do CEIVAP que vão marcar seu funcionamento e colocar grandes desafios à gestão integrada da Bacia do Rio Paraíba do Sul, tendo por órgão central o CEIVAP.

5. RESULTADOS E ANÁLISE DA PESQUISA

Os dados apresentados a seguir foram obtidos do questionário contendo 44 questões e encaminhado por meio eletrônico, como já dito, a 80 componentes da rede de assuntos.

Vários “*e-mails*” retornaram com a indicação de problemas no servidor da máquina ou com a informação de que o destinatário não havia sido encontrado. Após 15 dias da data inicial do envio – 15 de agosto de 2002, adotou-se como estratégia, a solicitação das respostas através

de telefonemas e contatos pessoais. Vários componentes que não haviam se manifestado, alegaram indisponibilidade de tempo para responderem ao questionário. Tal afirmação pode encontrar leitura num complexo cenário que envolve prefeitos de grandes cidades, dirigentes de grandes empreendimentos, enfim, representantes que naquele momento tinham elegido outras prioridades.

O resultado obtido, é composto, então de 30 questionários respondidos, o que representa 37,5% dos 80 questionários enviados.

À época do encaminhamento da pesquisa (Agosto de 2002), havia lugares vagos no plenário do CEIVAP. Tal situação, conforme mencionado anteriormente, era decorrente de mudanças no governo do estado do Rio de Janeiro⁶⁹, afastamentos temporários decorrentes de férias, atividades profissionais ou acadêmicas. Tais eventos são considerados fatores determinantes no processo de quantificação dos questionários encaminhados aos representantes titulares, aos representantes suplentes e outros membros da rede de assuntos. A tabela 12 apresenta um espelho qualitativo do conjunto dos questionários respondidos.

TABELA 12

CEIVAP – Demonstrativo dos respondentes por origem e função no comitê

⁶⁹ Não se evidencia a participação dos representantes do Poder Público no Estado do Rio de Janeiro, uma vez que em abril/2002 ocorreram mudanças no Poder Executivo decorrentes da substituição do então governador Anthony Garotinho pela vice-governadora Benedita da Silva. À época do encaminhamento da pesquisa alguns representantes ainda não haviam sido indicados e outros ainda não se sentiam confortáveis o suficiente para responderem ao questionário.

Como se pode verificar, os questionários não foram encaminhados apenas aos membros do Comitê. A pesquisa estendeu-se também a outros atores que compõem a rede de assuntos vinculada ao CEIVAP dentre estes, professores da Fundação Getulio Vargas (RJ), professores

ESTADOS	Membros representantes do Comitê	INTEGRANTES DA REDE DE ASSUNTOS		TOTAL
		Consultores	Outros	
MINAS GERAIS	1	3	6	10
RIO DE JANEIRO	5	4	2	11
SÃO PAULO	6	0	1	7
UNIÃO	1	0	1	2
TOTAL	13	7	10	30

da Universidade Federal do Rio de Janeiro – ligados ao Laboratório de Hidrologia e que, atualmente, assessoram o Comitê e também consultores internos do próprio CEIVAP.

Como se constata, 21% dos membros representantes responderam ao questionário. A este conjunto agregam-se 17% que foram classificados como outros. Os resultados a serem apresentados revelam que eles participam não só das reuniões de natureza deliberativa, mas também como membros das Câmaras Técnicas. Exemplificando: dois deles em alguns momentos representam supletivamente o Estado do Rio de Janeiro e são membros de Câmaras Técnicas.⁷⁰

Considerando-se a distribuição por estados e também pelos segmentos, as 30 respostas recebidas refletem a percepção dos respondentes, naquele momento, sobre as questões

⁷⁰ Maria Cristina Yuan (Instituto Brasileiro de Siderurgia) participa da Câmara Técnica de Planejamento e Investimento e Luiz Cláudio Ferreira Castro (CSN) é membro da Câmara Técnica Institucional Legal.

apresentadas. Não há aqui, a pretensão de se tomar este conjunto como representativo, nem do “plenário” e menos ainda, de toda a rede de assuntos.

Cabe ressaltar também que, 10 dos respondentes atuam como membros das Câmaras Técnicas do CEIVAP.

Pôde-se constatar que, a participação do poder público é distribuída entre as três esferas governamentais, em decorrência da classificação do rio Paraíba do Sul como rio “federal”. Este aspecto pode ser percebido como um reflexo natural do processo de descentralização do subsistema de gestão da política pública de gestão de recursos hídricos.

As respostas dadas a cada uma das questões foram tabuladas separadamente, objetivando manter a caracterização do respondente, permitindo e facilitando portanto, a identificação por estado ou segmento. O conjunto das tabelas compõe o Anexo 2 deste trabalho.

O caminho analítico da busca à resposta ou o conjunto de respostas à questão central, pertinente às relações intergovernamentais e suas influências sobre o Comitê, passa necessariamente pela compreensão de sua estrutura deliberativa. Tal estrutura constituída por um conjunto de representantes – titulares e suplentes, é visto como um dos pilares sobre os quais se assenta a gestão integrada das bacias hidrográficas: o uso múltiplo das águas. Entende-se, portanto, a origem da plurisetorialidade estampada na composição do plenário (colegiado) do Comitê.

A composição do colegiado que compõe o CEIVAP vem sendo alterada desde 1979. A evolução da distribuição percentual dos membros do Comitê neste período é apresentada na tabela 13.

TABELA 13

Evolução da composição do plenário do CEIVAP - 1979 - 2001

Ano/Segmento	1979		1997		1999		2001	
	Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%
União	10	45,4	3	7,7	3	5,3	3	5,0
Estados	12	54,6	6	15,4	9	15,8	9	15,0
Municípios	-	-	6	15,4	9	15,8	9	15,0
Sociedade Civil	-	-	6	15,4	9	15,8	15	25,0
Usuários	-	-	18	46,1	27	47,3	24	40,0
Total	22	100,0	39	100,0	57	100,0	60	100,0

FONTE: CEIVAP/2001

Como se verifica, a partir de 2001, o Comitê passou a contar com sua atual composição, de 60 membros, em consonância com as diretrizes do Conselho Nacional de Recursos Hídricos⁷¹. A nova constituição do Comitê ampliou a participação quantitativa da sociedade civil, de 15,8% para 25%, ao mesmo tempo que reduziu ainda mais a participação da União. De 1979 para 2001 a participação da União foi reduzida de 45,4% para apenas 5%. Tal redução pode ser considerada um reflexo natural do processo de descentralização do subsistema de gestão da política pública de gestão de recursos hídricos.

A representatividade do conjunto de repostas obtidas por estado segmento é apresentada na tabela 14.

TABELA 14

Composição do conjunto de respostas obtidas por segmento

	MG		RJ		SP		UNIÃO		TOTAL	
	f	%	f	%	F	%	F	%	f	%
PÚBLICO	7	70,0	0	0,0	3	42,9	2	100,0	12	40,0
USUÁRIO	2	20,0	3	27,3	1	14,3	0	0,0	6	20,0
CIVIL	1	10,0	8	66,7	3	42,9	0	0,0	12	40,0

⁷¹ Resolução nº 5/2000 do CNRH.

TOTAL	10	100,0	11	100,0	7	100,0	2	100,0	30	100,0
-------	----	-------	----	-------	---	-------	---	-------	----	-------

Para fins de análise, o questionário foi dividido em quatro blocos ou conjuntos de questões.

O primeiro bloco, que compreende as questões de 1 a 12, tem como objetivos qualificar o respondente, sua efetiva participação no CEIVAP, além de seu grau de compreensão e também verificar sua atuação no subsistema de políticas públicas voltadas à gestão de recursos hídricos. O alcance das respostas neste primeiro conjunto pretende converter-se num fator de validação das demais questões e conseqüentes resultados analíticos.

As respostas obtidas revelaram comprometimento com o CEIVAP e conhecimento de gestão de recursos hídricos, além de permitir inferir quanto ao nível de conhecimento técnico do entrevistados, como se pode comprovar através dos dados da Tabela 15.

TABELA 15
Indicadores do grau de conhecimento técnico e de gestão de
bacias hidrográficas dos respondentes

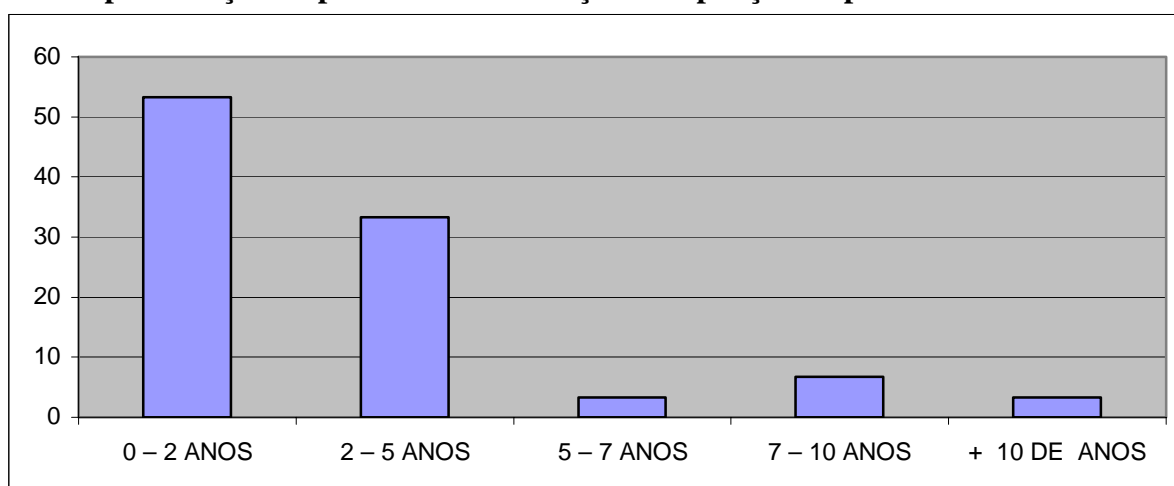
Já participou de eventos relativos a recursos hídricos na qualidade de expositor ou debatedor?	60,0%
Já publicou trabalhos enfocando a gestão de recursos hídricos no Brasil?	42,9%
Conhece publicações que o mantenham informado sobre a dinâmica da política de recursos hídricos no Brasil?	79,3
Participa de eventos relativos a recursos hídricos além dos realizados pelo CEIVAP?	96,7%

- Os respondentes, em significativa parcela - 33,3% - são membros de alguma das Câmaras Técnicas do CEIVAP. Além destes, outros respondentes participam das reuniões das mesmas Câmaras, totalizando 46,7% de respondentes com envolvimento direto no processo decisório do Comitê. Estes respondentes participantes, porém não-membros das Câmaras, são consultores e professores da FGV ou da UFRJ;
- Mais de 90% tiveram participação em eventos vinculados a recursos hídricos, sendo que 60% já atuaram como expositores de trabalhos ou debatedores temáticos. Cerca de 43% já publicaram trabalhos sobre a gestão de recursos hídricos no Brasil. Outra

parcela significativa dos respondentes, pouco mais que 36%, é assinante de periódicos temáticos sobre políticas públicas ou sobre gestão de recursos hídricos.

O GRAF. 1 apresenta a visualização do processo de renovação e ampliação do plenário. Em primeiro plano percebe-se que mais de 50,0% dos respondentes participam do CEIVAP há menos de 2 anos, período que abrange o ano em que ocorreu a ampliação do plenário, ou seja, 2001

GRÁFICO 1
Representação do processo de renovação e ampliação do plenário do CEIVAP



Em segundo, verifica-se que significativa parcela dos respondentes (86,6%), participam do Comitê há menos de 5 anos. As principais razões indutoras de tal constatação remetem, inicialmente, à ampliação do número de representantes passando de 39 (1997) para 60 a partir de junho/2001. Em segundo lugar, as ações de mobilização social e também, como já mencionado, de uma maior divulgação institucional do Comitê nos últimos dois anos.

Complementando a avaliação do primeiro conjunto de respostas, verifica-se que 82,8% dos respondentes atuam também em outras organizações que envolvem ações de diferentes

esferas governamentais, o que constitui-se em fator facilitador⁷² a compreensão analítica da gestão intergovernamental, à medida que o conhecimento da problemática de outros organismos se torna o “background” a ser convertido em heurísticas à disposição do CEIVAP. A tabela 16 apresenta informações adicionais sobre estes quesitos, destacando o grau de envolvimento dos respondentes com o CEIVAP, mas também o interesse na gestão de recursos hídricos.

TABELA 16

Indicadores do grau de interesse e envolvimento dos respondentes com o CEIVAP e com a gestão de recursos hídricos de forma geral

Tem participado dos eventos realizados pelo CEIVAP?	90,0%
Qual a frequência nos últimos dois anos? De 2 a 10 vezes	62,9%
Participa ou já participou de eventos relativos a Recursos Hídricos além dos realizados pelo CEIVAP?	96,7
Participa de alguma outra organização que envolva em suas ações diferentes esferas governamentais?	82,8

Concluindo o processo analítico deste primeiro conjunto de questões é possível afirmar que os objetivos alcançados. Foram evidenciadas: a qualificação dos respondentes, seu comprometimento e suas atuações no subsistema de políticas públicas voltadas à gestão de recursos hídricos. Sob outra perspectiva, considerando-se a natureza parlamentar do Comitê, pode-se dizer que o processo decisório dispõe de capital intelectual qualificado e experiente.

O segundo bloco, composto das questões de 13 a 26, foi elaborado com o intuito de procurar desvendar as barreiras interpostas à criação e efetivação do CEIVAP e o papel das relações intergovernamentais neste processo.

⁷² Segundo Feichas “são fatores facilitadores aqueles que contribuem para o processo de tomada de decisão e a implantação de ações, possibilitando alcançar os objetivos fixados ou as competências estabelecidas.”

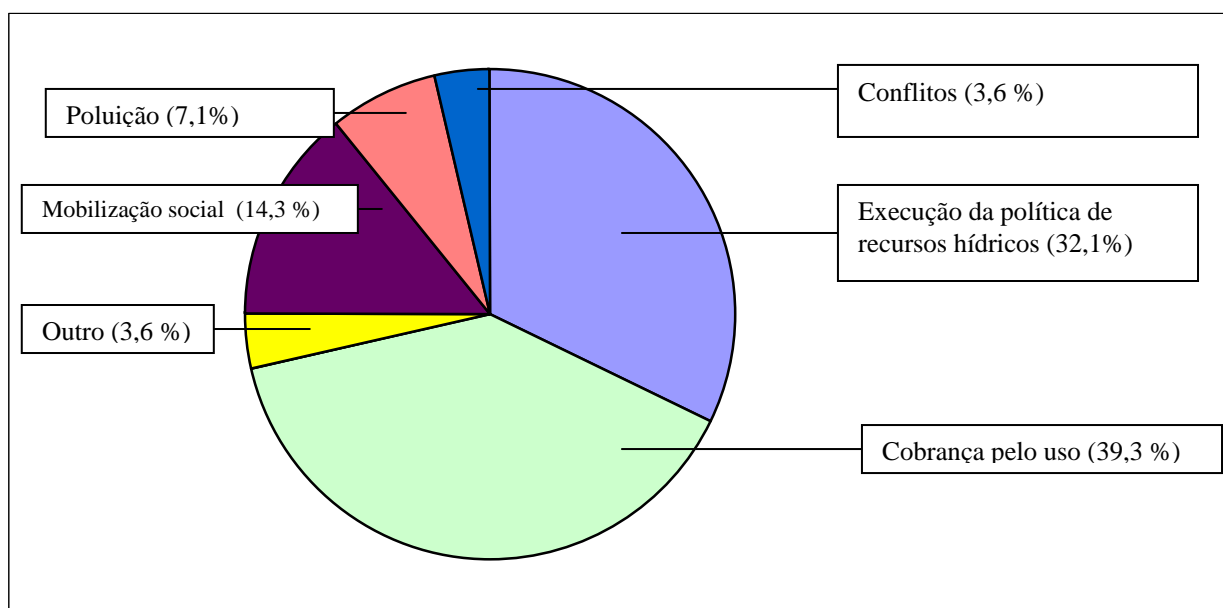
Do conjunto de respondentes, 71,4% apontam a execução de políticas de recursos hídricos em geral e a cobrança pelo uso das águas como os temas de maior relevância no contexto da gestão de recursos hídricos. As dificuldades à implantação e implementação da cobrança pelos usos das águas motivam as discussões temáticas em todas as reuniões do Comitê. Em muitos momentos, as políticas públicas e suas ferramentas de ação – leis, decretos e normas se converteram em fortes barreiras à efetivação da cobrança. No caso do CEIVAP, a definição de um modelo adequado de Agência de Água esbarrou frequentemente nesses obstáculos. Os legisladores brasileiros, ao elaborarem a Lei das Águas atribuíram as funções executivas do Comitê a Agência, dentre elas a cobrança pelos usos das águas. No entanto, não definiram seu formato institucional, o que, na busca de solução adequada, trouxe ao plenário do CEIVAP discussões que se estenderam por quase uma década.

No outro extremo, nenhum dos respondentes aponta, como tema relevante, a discussão da outorga de direito de uso das águas, importante instrumento de controle quantitativo e qualitativo dos corpos d'água da Bacia, mesmo encontrando no texto da Lei das Águas, em seu Art. 20⁷³, o estabelecimento da vinculação da outorga à cobrança pelos usos dos recursos hídricos. Não há por parte da União uma decisão clara quanto à descentralização da concessão da outorga das águas da Bacia. O sistema de informações, necessário à sua execução, encontra-se em níveis diferentes de desenvolvimento nos três estados. O estado de São Paulo tem um sistema em funcionamento sendo atualizado. Em meados de 2002, os estados de

⁷³ Lei 9.433 de 08/01/1997 – Art. 20. Serão cobrados os usos dos recursos hídricos sujeitos a outorga, nos termos do art. 12 desta Lei.

Minas Gerais e Rio de Janeiro estavam dispostos a adquirir o mesmo tipo de “software” e mostravam-se propensos a compatibilizá-lo com o de São Paulo.

O GRAF. 2 apresenta, em participação percentual, a avaliação dos temas propostos aos respondentes para que opinassem sobre sua relevância no contexto da gestão de recursos hídricos e também especificamente no CEIVAP.



Há quase unanimidade entre os respondentes (93,1%) em apontar a existência de obstáculos à implantação do CEIVAP, e também que as dificuldades têm origem na execução das políticas de recursos hídricos. Neste momento, importa lembrar que o rio Paraíba do Sul é um rio “federal”, o que requer em seu processo de gestão as três esferas de governo, isto deriva de relações intergovernamentais complexas, pontuadas, em muitos casos, por acentuadas divergências entre os diversos atores envolvidos terem suas origens na criação do chamado Comitê Paulista, o CBH-PSM.

Ao concluírem que a execução da política de recursos hídricos se converteu na principal fonte de dificuldades à implantação e efetivação do Comitê, os respondentes que assim optaram, apontam a esfera federal como a que percentualmente mais contribuiu para o processo da criação de barreiras à efetivação do CEIVAP, com cerca de 60% das respostas, conforme apresentado na Tabela 17. Tais dificuldades são atribuídas aos entraves impostos ao processo de descentralização administrativa e financeira por parte da União, representada em muitos casos por seus funcionários, insatisfeitos com a perda de influência e poder.

Ao identificarem que as dificuldades para a efetivação do Comitê têm origem nas políticas públicas, 96,2% dos respondentes indicaram como principais barreiras, as decorrentes das relações intergovernamentais. E elegeram, com 60% das indicações, as relações entre as esferas de governos estadual e federal as que mais promovem entraves ao CEIVAP.

TABELA 17
Grau de dificuldades apresentados pelas esferas do governo

Esfera de Governo	MG		RJ		SP		UNIÃO		TOTAL	
	F	%	f	%	f	%	f	%	f	%
Municipal	0	0,0	1	16,7	1	14,2	0	0,0	2	8,7
Estadual	3	37,5	1	16,7	3	42,9	0	0,0	0	30,4
Federal	5	62,5	4	66,6	3	42,9	2	100,0	14	60,9
TOTAL	8	100,0	6	100,0	7	100,0	2	100,0	23	100,0

À questão de nº 17 que originou esta tabela, 7 indivíduos deixaram de responder. A revisão dos questionários aponta a vinculação profissional dos profissionais ao setor público como possível causa para tal abstenção.

Acrescentem-se ainda, as dificuldades por parte da União em cumprir os quantitativos e prazos concernentes às transferências financeiras. Enquanto as receitas decorrentes da cobrança pelos usos dos recursos hídricos não se tornam efetivas, o CEIVAP se mantém dependente de transferências e repasses por parte do Poder Público. E mesmo após sua efetivação, é possível afirmar que há de prevalecer a centralização, à medida que das instituições envolvidas na gestão dos recursos hídricos da bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul, *‘apenas a ANA enquanto órgão público poderá receber um “tributo” público procedente de bacia da União, cabendo a esta repassar os recursos às respectivas agências de bacias ou bacias’* (Feichas, 2001)

Aproximadamente 93% dos respondentes, apontaram que as relações intergovernamentais entre os estados-membros da Bacia necessitam de ajustes nas políticas públicas para superarem os desafios impostos à implementação do Comitê. Desafios que envolvem desde a superação da escassez de recursos financeiros e de projetos até o desinteresse do poder público. A reação dos atores pesquisados ante esta questão está quantitativamente representada na tabela 18.

TABELA 18

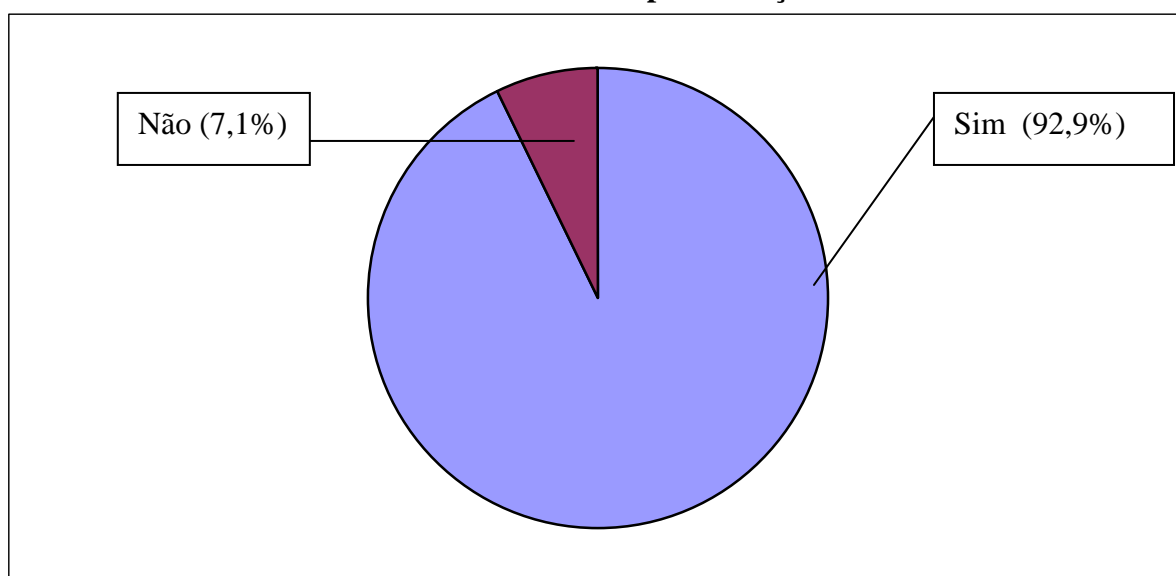
Reconhecimento da necessidade de ajustes nas relações intergovernamentais interestaduais entre Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo.

	MG		RJ		SP		UNIÃO		TOTAL	
	f	%	f	%	F	%	f	%	f	%
SIM	9	100,0	9	90,0	7	100,0	1	50,0	26	92,9
NÃO	0	0,0	1	10,0	0	0,0	1	50,0	2	7,1
TOTAL	9	100	10	100,0	7	100	2	100,0	28	100,0

A observação dos dados totalizados da tabela indica a abstenção de dois respondentes de Minas Gerais a esta questão. Não apresentaram justificativa, mas, analogamente aos não-respondentes da tabela anterior, são também representantes do poder público.

O GRAF. 3 apresenta a posição dos respondentes quando indagados sobre as relações entre os governos estaduais como elemento dificultador à implementação do CEIVAP. Apenas 7,1 %, representados pela cor vermelha, responderam não a esta questão.

GRÁFICO 3
Reconhecimento das relações intergovernamentais entre os estados-membros da bacia como elemento dificultador à implementação do CEIVAP.



Respondendo à outra questão, a de número 18, cerca de 96,2% apontam também as relações intergovernamentais, em que se envolvem esferas diferentes de governo – municipal e estadual; estaduais e federal; e municipais, estaduais e federal as que mais impõem barreiras à implementação do Comitê. Constata-se, pois que as relações intergovernamentais presentes no CEIVAP constituem-se no principal grupo de fatores dificultadores à gestão da Bacia.

Como freqüentemente ocorre em parlamentos, os interesses setoriais são apontados como a segunda mais relevante origem das dificuldades, abrangendo em torno de 10% da opinião dos respondentes. Dois setores, que no âmbito do CEIVAP se apresentam mais bem estruturados e melhor articulados, o industrial e o de saneamento, detêm juntos 32% do total dos usuários, o

que lhes confere forte poder nos processos deliberativos ao mesmo tempo em que molda o perfil das alianças em possíveis conflitos. Por outro lado, o setor elétrico viu diminuir sua participação, nos últimos 5 anos, de 45% para 8%. Um indicador significativo da eficiência do princípio da gestão integrada da bacia praticado pelo CEIVAP, que procura aplicar no plenário o fundamento legal do uso compartilhado.

Dentre os dificultadores externos - aqueles que ocorrem à margem do controle do escritório central do Comitê - à implementação e efetivação do CEIVAP, a tabela 19 apresenta mais três fatores considerados relevantes pelos respondentes. Todos vinculados à gestão intergovernamental, com especial enfoque, dada a importância modal neste conjunto de respostas, às relações intergovernamentais.

TABELA 19
Dificultadores externos à implementação e efetivação do CEIVAP

Dificuldades de implantação decorrentes de relações entre diferentes esferas governamentais	72%
Desinteresse do poder público	23%
Escassez de recursos para desenvolvimento de projetos	56%

Concluindo o segundo bloco de questões, percebe-se com significativa clareza, a importância das relações e da gestão intergovernamentais à implementação do Comitê. Desde a (re)criação, através de ato legal do governo federal ao período de realização deste trabalho, as ações voltadas ao fortalecimento institucional do CEIVAP são fortemente dependentes da gestão intergovernamental. E dadas as dificuldades, já mencionadas neste trabalho, de se desenvolverem com eficiência as transferências financeiras entre as esferas governamentais e

entre o estado e as instituições encarregadas da gestão de recursos hídricos, estas barreiras, aparentemente, tendem a persistir até que se cristalize o conceito de descentralização entre os gestores da “coisa” pública.

O terceiro bloco de perguntas é centra-se na percepção e na avaliação das ações realizadas ou em andamento no CEIVAP. Espera-se deste conjunto de respostas, a obtenção de informações sobre os trabalhos que referendem o fortalecimento institucional do comitê e também sobre o desempenho da gestão intergovernamental na Bacia.

Os respondentes reafirmam nesse bloco a participação e o envolvimento com as ações desenvolvidas no Comitê. Pouco mais de 61% revelam conhecer o Plano Diretor da Bacia do rio Paraíba do Sul. O Plano é reconhecido como o primeiro dos instrumentos de política para o subsistema de políticas, voltado à gestão de recursos hídricos. É um documento amplo, de natureza programática para todo o setor no espaço da Bacia. Mais de 40% dos respondentes informam ter participado das discussões na fase de elaboração, na qual, os setores que representam, perceberam, com clareza, a importância do envolvimento nos processos decisórios sobre os usos dos recursos hídricos da Bacia.

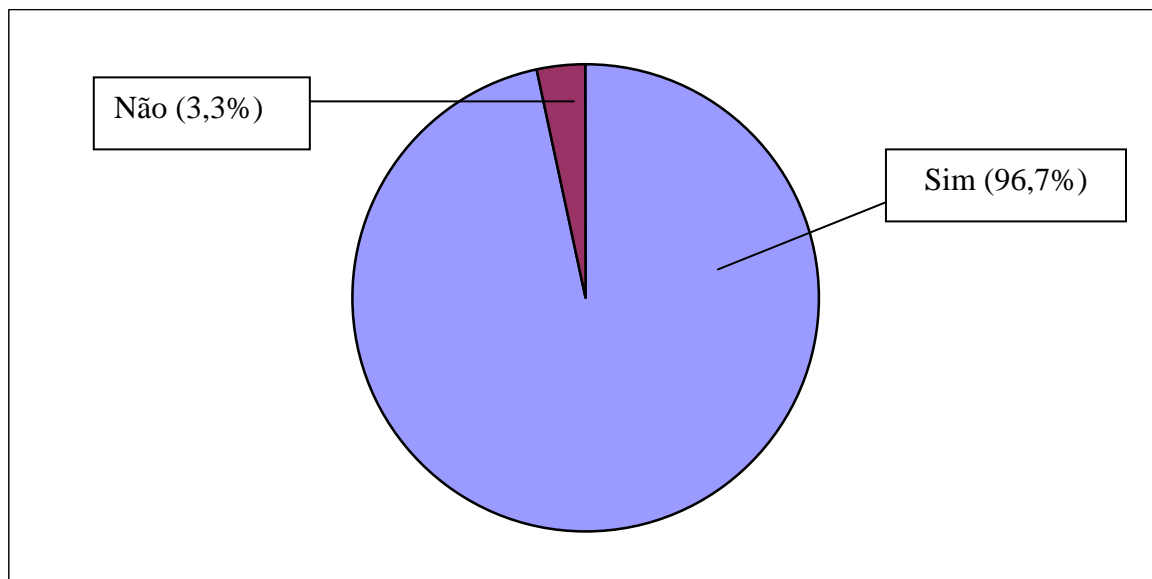
O Plano Diretor é um trabalho abrangente, que atualizou as informações regionais do espaço da Bacia, fornecendo subsídios ao processo decisório sobre os usos dos recursos hídricos. Pode-se concluir que um dos objetivos determinantes da criação do Comitê se realiza: o de foro de debates e de negociação.

Destacada é a participação dos respondentes quanto à elaboração do Plano de Investimentos da Bacia: 41,4% informaram ter participado das discussões a respeito da elaboração do Plano de Investimentos.

Houve por parte da maioria dos respondentes (96,7%) interesse em conhecer o documento, que apresenta entre outros componentes, as prioridades e os setores contemplados. O GRAF. 4 espelha o resultado apresentado pelos respondentes. Apenas 3,3% informaram desconhecer o Plano de Investimentos da Bacia do Paraíba do Sul.

GRÁFICO 4

Representação do conjunto das respostas obtidas em relação ao interesse em conhecer o Plano de Investimentos da Bacia do rio Paraíba do Sul.



Mais uma vez, evidencia-se o interesse dos respondentes em acompanharem as ações em desenvolvimento, sobretudo aquelas que representam possibilidades concretas de intervenção direta ou indireta sobre os corpos d'água da Bacia. Segundo dados do CEIVAP (2002), apenas para o estado do Rio de Janeiro já foram contabilizados como investimentos contratados R\$ 7,26 milhões.

Recursos do PRODES – Programa de Despoluição de Bacias Hidrográficas, no montante de R\$ 11,28 milhões, estão contratualmente comprometidos com o esforço de recuperação da Bacia através de intervenções estruturais de recuperação ambiental e melhoria da disponibilidade de água da Bacia. Esses recursos repassados pela ANA têm origem no Orçamento Geral da União e vão beneficiar diretamente um total de 412 mil pessoas.

Percebe-se, ainda, a relação de dependência do Comitê ao governo central e aos governos estaduais, no sentido de garantir as transferências e dos “lobbies” legislativos das bancadas estaduais à apresentação das emendas ao orçamento da União. O volume de recursos

financeiros a ser disponibilizado – estimado em U\$ 500 milhões, para as intervenções na Bacia - estimula o interesse de todos os setores ali representados, reforçando o interesse dos atores em conhecer o Plano de Investimentos.

Retomando a análise das respostas, uma pequena parcela – cerca de 14,8% considera que o conjunto das metas apresentadas no Plano de Investimentos da Bacia não atende ao setor que representa. Ainda que, comparativamente, aos 63% que consideram seus setores parcialmente atendidos, adicionados aos 22 % que se consideram atendidos, aquele percentual represente uma minoria, é relevante considerar a potencialidade de conflitos latentes.

O conjunto de respostas revela que não se obtiveram resultados equilibrados nas negociações das metas a serem contempladas pelo Plano de Investimentos, o que no ambiente interno da organização se configura como mais um fator limitante à eficiência da gestão.

Os resultados obtidos induzem à crença de que as discussões e negociações que culminaram na geração do Plano Diretor e do Plano de Investimentos, deixaram apenas uma parcela dos respondentes – e seus respectivos setores – satisfeitos conforme apresentado na tabela 20.

TABELA 20

Indicadores de rejeição setorial a algumas das ações em andamento no CEIVAP

QUESTÕES	REJEITA %	REJEITA PARCIAL- MENTE	NÃO REJEITA
----------	--------------	------------------------------	----------------

		%	%
Conjunto das proposições contidas no Plano Diretor atende ao setor que representa?	11,8	58,8	29,4
Conjunto de proposições contidas no Plano de Investimentos atende ao setor que representa?	14,8	63,0	22,2
O arranjo institucional adotado para o formato da Agência de Bacia atende ao setor que representa	30,4	0,0	69,6

A análise do quarto e último conjunto das respostas auferidas junto aos respondentes tem como objetivo apresentar e/ou identificar possíveis conflitos que remetem A soluções intergovernamentais, sejam decorrentes do ambiente interno sejam do ambiente externo, como por exemplo o CBH-PSM.

Das ações desenvolvidas no ambiente interno do Comitê, a criação da Agência de Água de Bacia do rio Paraíba do Sul foi das mais relevantes. As discussões em torno do formato institucional têm sido, desde 1999, consideradas como *nó de Górdio* para esta definição. Relembrando sua importância estratégica na gestão da Bacia, o papel institucional da Agência é o de funcionar como secretaria executiva do Comitê, gerenciando os recursos oriundos da cobrança pelos usos dos recursos hídricos.

A Deliberação CEIVAP 05/2001 abriu o caminho para a criação da Agência, passo fundamental para o fortalecimento da estrutura do Sistema de Gestão dos Recursos Hídricos da Bacia.

Dos respondentes, 80% informaram terem participado do processo que culminou na escolha do formato (arranjo organizacional) da Agência de Bacia. O nível de presença no plenário

evidencia o interesse dos atores: cerca de 90% dos respondentes conhecem o arranjo organizacional inicialmente escolhido.

No processo determinante da escolha, estavam em jogo, não só as possibilidades de arranjos organizacionais expostos aos entraves burocráticos (autarquia) ou à impossibilidade de transferências orçamentárias (empresas), como também de um formato que não se afastasse dos parâmetros legais. As negociações, as discussões e os trabalhos de consultores apontaram inicialmente a fundação de direito privado como o formato institucional que permite maior agilidade gerencial, ao mesmo tempo em que não contém as restrições às transferências de verbas públicas, ou à sua gestão.

No entanto, o CNRH e a ANA não encaminharam o resultado da avaliação sobre o formato escolhido (fundação de direito privado) nem a necessária autorização para funcionamento até o final de 2001.

Diante do cronograma estabelecido para a implantação da cobrança pelos usos das águas da Bacia do Paraíba do Sul, para o ano de 2002 e considerando a Minuta de Decreto de Regulamentação da Lei 9.433 de 08 de Novembro de 2000, permitindo que as “Agências de Água pudessem se organizar na forma de Organização Social⁷⁴ ou de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público...” e diante da publicação do novo Código Civil Brasileiro (Lei 10.406/02) que veda a instituição de fundação de direito privado para este fim, o plenário empreendeu uma revisão da proposta anterior. Criou uma Associação Civil que virá a constituir-se em Organização Social (OS) que irá qualificar-se como a Agência de Água da Bacia. Cabe evidenciar que as Organizações Sociais que constituem requisito

fundamental – entre outros - a seu funcionamento à “participação no órgão de deliberação superior, de representantes do Poder Público...” (Lei Federal nº 9.637, de 15/05/98, art. 2º) . Há aqui, na “omissão” da ANA e do CNRH, evidências de barreiras à descentralização.

Entretanto, aproximadamente 70% dos respondentes consideram a Organização Social, o formato organizacional mais adequado aos interesses dos setores que representam no Comitê. Ocorre significativa rejeição setorial quanto à escolha, cerca de 30%, emanados substancialmente dos setores privados que compõem o plenário.

Em 2001, as principais ações desenvolvidas pelo Comitê voltaram-se para a viabilização de recursos para intervenções estruturais nos corpos d’água da bacia; fortalecimento institucional do CEIVAP, com a instalação da Câmara Técnica de Educação Ambiental, além do programa de capacitação técnica na Bacia, e a já mencionada criação da Agência de Bacia. Passos fundamentais foram as aprovações das Deliberações CEIVAP números 03 e 08/2001 relativas à implantação da Cobrança pelos usos dos recursos hídricos na bacia do rio Paraíba do Sul. A aprovação final ocorreu na 2ª Reunião Ordinária do CEIVAP realizada em 06/12/2001, sendo que 61% dos respondentes consideraram este conjunto de ações satisfatórias a todos setores usuários das águas da Bacia.

Essa movimentação interna culminou com a aprovação da proposta relativa à cobrança pelos usos dos recursos hídricos encaminhada pelo CEIVAP ao CNRH – Conselho Nacional de Recursos Hídricos. A importância da cobrança pelos usos das águas da Bacia é refletida na ampla participação dos respondentes no plenário: 82,1% dos respondentes participaram das

⁷⁴ Associação Pró- Gestão das águas da Bacia Hidrográficado Rio Paraíba do Sul, criada em 20/06/2002.

discussões, que levaram à aprovação dos valores inicialmente aprovados pelo CNRH para cobrança às companhias de saneamento e ao setor industrial localizados na Bacia.

Mais de 80% dos atores que responderam ao questionário, informaram concordar com os valores estabelecidos, cuja previsão do início da cobrança será a partir de janeiro de 2003. Dos quase 17% de respondentes que não concordam com os valores, há manifestações defensivas setoriais com argumentação de que a cobrança nesta etapa preliminar atingiu estes dois setores por serem os mais estruturados e organizados dos que atuam na Bacia. O que em sua leitura facilita a cobrança.

Os esperados conflitos em relação à cobrança apresentaram, nesta pesquisa, suas primeiras manifestações. Um representante do setor elétrico formulou a seguinte observação: “Concordo com os valores e fórmulas de cobrança pelo uso da água, desde que todos os usuários paguem (inclusive a irrigação com modo de cobrança diferenciado)”.

A aprovação da cobrança pelos usos da água da Bacia e as discussões em torno dos critérios e metodologia a serem adotados trouxeram à tona questões como o repasse dos custos da água para o consumidor final, repasse dos recursos arrecadados pela ANA para a Bacia ; extensão a outras categorias de usuários, a cobrança, como por exemplo, a agropecuária e ainda a necessidade de identificar as formas difusas de poluição e critérios a serem estabelecidos para a isenção.

Embora a maioria dos respondentes (68,2%) tenha apontado para uma situação de equilíbrio nas relações intersetoriais no Comitê, formas de conflito aparecem quando da indagação de diferenças de tratamento do CEIVAP, privilegiando algum setor: 30,8% dos respondentes

assinalaram que há privilégios. O reconhecimento da forma diferenciada de tratamento, aponta para desvios e manipulação verificados nas Câmaras Técnicas, “um dos membros direcionando seus interesses”; outro respondente aponta que: “há uma briga surda pela aplicação dos recursos”. Atribui-se também a existência de privilégios setoriais à forma de participação “o que leva os setores a tratarem os problemas de forma distinta”. Objetivamente um dos respondentes, que percebe a existência de privilégios setoriais, aponta o setor de saneamento como um dos que receberam tratamento diferenciado no Plano de Investimentos da Bacia.

Quando da abordagem direta das relações intergovernamentais e da gestão intergovernamental, 86% dos respondentes apontam o estado de São Paulo como o mais atuante dos três estados da Bacia. Várias são as justificativas da resposta escolhida, considerando, desde o local de nascimento do atual secretário executivo do Comitê “figura importantíssima do CEIVAP”, até a estruturação já sedimentada em gestão de recursos hídricos do governo estadual, além da anterior existência do CBH-PSM.

Rio de Janeiro e Minas Gerais não são evidenciados como estados pró-ativos na gestão intergovernamental da Bacia, por diversas razões. Primeiro, nos primeiros anos do antigo CEIVAP, os dois estados ainda não possuíam legislações estaduais voltadas para a gestão de recursos hídricos. São Paulo já havia publicado a “Lei Paulista de Recursos Hídricos”⁷⁵ em 30 de dezembro de 1991. Mesmo depois da instalação do novo CEIVAP era visível, ao final da década de 90, o hiato existente, em termos participativos, dos estados do Rio de Janeiro e Minas Gerais, em relação ao estado de São Paulo. Houve ocasiões em que Minas Gerais deixou de utilizar recursos financeiros colocados à disposição para projetos, ou, em outros

momentos, apresentou trabalhos que foram considerados pouco qualificados, requerendo a intervenção do Laboratório de Hidrologia da COPPE para adequação.

Estas diferenças dificultaram os avanços das relações intergovernamentais no âmbito da bacia, que só conseguiram prosperar na segunda metade da década de 1990, quando os três estados e o país foram governados por membros do mesmo partido político, o PSDB⁷⁶. Esse período envolve também a “recriação” do CEIVAP (1996). Somente a partir daí, Minas Gerais empreendeu a reestruturação do subsistema de políticas públicas, voltado às questões ambientais, criando a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e o Instituto Mineiro de Gestão das Águas - IGAM, promovendo assim, a extinção do Departamento de Recursos Hídricos do Estado de Minas Gerais⁷⁷.

O IGAM integrou-se ao Sistema Nacional de Meio Ambiente⁷⁸ e ao Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos⁷⁹ dos quais já fazia parte o DAEE de São Paulo.

Outro grande desafio à gestão da Bacia e sua inserção no campo da gestão intergovernamental volta-se ao trabalho de conscientização dos atores. *“Como sensibilizar os tomadores de decisão para compreenderem e aceitarem a bacia como unidade de planejamento?”* (SANTOS, 2002)⁸⁰ *“Como promover a sensibilização para que cada representante de segmento não olhe apenas para o seu interesse corporativo?”*

⁷⁵ Lei Estadual nº 7.663 de 30/12/1991.

⁷⁶ Eduardo Azeredo em Minas Gerais, Mário Covas em S. Paulo e Marcello Alencar no Rio de Janeiro. O presidente da República era Fernando Henrique Cardoso.

⁷⁷ Lei Estadual nº 12.584 de 17/07/1997.

⁷⁸ Criado pela Lei Federal nº 6.938, de 31/08/1981

⁷⁹ Criado pela Lei Federal nº 9.433, de 08/01/1997

⁸⁰ Maria de Lourdes Pereira dos Santos – Consultora da Cia. Vale do Rio Doce

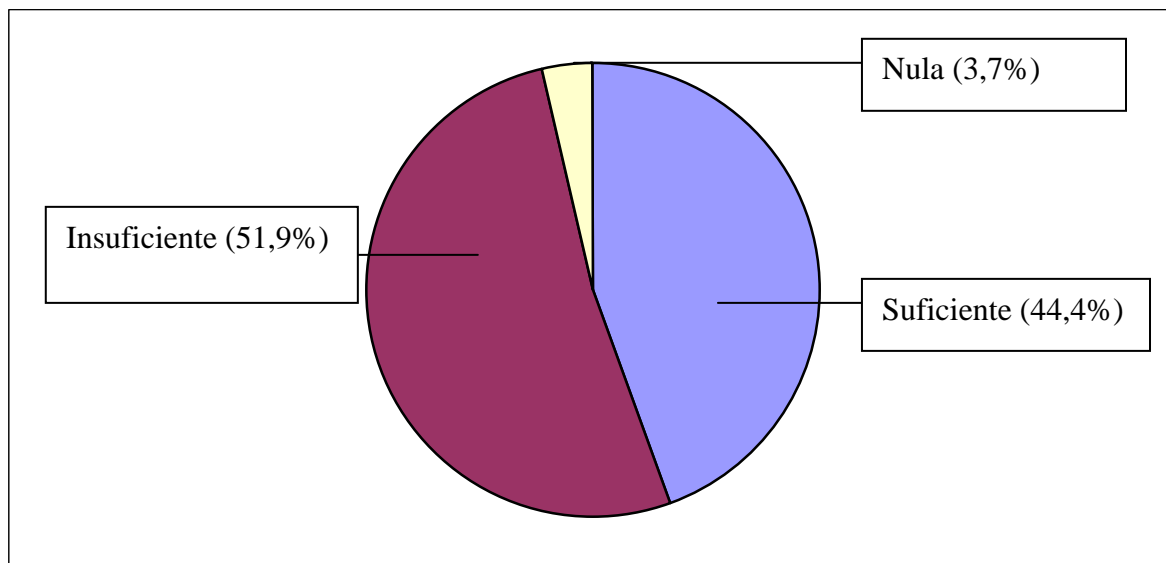
(JONSHON, 2002)⁸¹ São estas algumas indagações que ainda permeiam as discussões no plenário do CEIVAP e que são apresentadas por alguns dos respondentes.

O GRAF. 5, reflete a avaliação dos respondentes sobre a mobilização social e a participação dos usuários nos processos decisórios na gestão da Bacia do rio Paraíba do Sul. Embora tenha ocorrido a renovação e ampliação do plenário e também sido criada a Câmara Técnica de Educação Ambiental, as ações desenvolvidas pelo CEIVAP relativas à mobilização social ainda não apresentam os resultados esperados. É sugestão de alguns atores estender a divulgação dos trabalhos e propostas do CEIVAP a todos os municípios da Bacia., rompendo círculo hoje reservado à rede de assuntos.

A implantação da cobrança necessitará da ampliação das ações de divulgação do CEIVAP que, dentro de suas propostas de fortalecimento institucional há de reforçar as ações voltadas à mobilização social. Há sinais de evolução a este respeito: na parte sul da Bacia já é freqüente a participação da sociedade civil organizada que vem se manifestando, através de denúncias contra o desmatamento e a retirada de areia do rio.

GRÁFICO 5
Avaliação dos respondentes acerca da participação dos usuários nos
processos decisórios na gestão da Bacia do Rio Paraíba do Sul.

⁸¹ Rosa Formiga Jonhson – Laboratório de Hidrologia da COPPE



Na região de Resende (RJ), são frequentes as manifestações sociais em favor da recuperação da Bacia. Ali, os principais problemas apontados pelos respondentes são os decorrentes do uso inadequado do solo e da degradação da água: “desmatamento e desflorestamento de matas de galerias e ciliares”, “o uso da terra que gera erosão e assoreamento”, “mineração e extrativismo de recursos naturais não renováveis realizados de forma inadequada e ilegal”.

Em se tratando da recuperação do passivo ambiental da Bacia, o CEIVAP reconhece que esta não irá ocorrer sem a intensa participação da sociedade, e para tanto deve ser mobilizada através do Comitê.

Os governos estaduais envolvidos devem compartilhar as ações de forma equilibrada, atuando como facilitadores, estimuladores e sobretudo aplicando recursos e fiscalizando a sua aplicação nas ações de conscientização (educação ambiental) e de mobilização social. Neste campo, devem ser desenvolvidos e aplicados os instrumentos de gestão intergovernamental,

com o envolvimento das esferas de governo municipal e estadual, uma vez que, tratam-se de ações que só se tornam eficazes quando empreendidas de forma integrada.

Na avaliação dos respondentes não há distinção das ações do CEIVAP em relação aos municípios da Bacia. Apenas 7% dos atores que responderam apontam para alguma forma de privilégio, decorrente “da força política do município”, força esta não mencionada.

E, por último, porém não menos relevante, a abordagem aos conflitos decorrentes da gestão compartilhada da Bacia.

É reconhecida a diferença de enfoque no tratamento da gestão integrada da Bacia Hidrográfica. Durante muito tempo, o CBH-PSM foi o principal “rival” do CEIVAP na gestão da Bacia. Enquanto organismo estadual encarregado da gestão da sub-bacia paulista do rio Paraíba do Sul, o CBH-PSM voltou-se ao cumprimento da Lei Paulista, tratando a gestão integrada e as relações intergovernamentais à margem de suas ações.

Além deste potencial conflito intergovernamental, outros problemas de origem semelhante vão proliferando em toda a Bacia. Organismos municipais e privados vão sendo criados sem o conhecimento do CEIVAP e desenvolvem a seu modo, as ações que consideram necessárias ao cumprimento de seus objetivos. Expandem-se as possibilidades de extensão dos conflitos às esferas governamentais envolvidas na gestão da Bacia do rio Paraíba do Sul.

À medida que avançam as ações que efetivarão a cobrança pelos usos dos recursos hídricos, estas possibilidades tendem também a estender-se aos usuários e à sociedade civil. A sede

“tributarista” dos municípios enxerga, ainda que de forma enviesada, a possibilidade de novas receitas a serem obtidas com a cobrança.

6. CONCLUSÃO

O estudo do Comitê para a Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul e as relações intergovernamentais que o envolvem vieram reforçar a compreensão da importância da gestão intergovernamental desde sua criação até seu longo processo de implementação. A Introdução apresenta na epígrafe, a preocupação com a preservação ambiental brasileira já no século XIX, ao mesmo tempo em que era lembrada a necessidade de ações governamentais como forma de reação ao crescente passivo ambiental àquela época verificado.

A importância político- econômica da Bacia do Paraíba do Sul fez com que desde 1978, quando foi criado o “Comitê Executivo de Estudos Integrados da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul”, até o presente momento, fossem requeridas ações governamentais e a mobilização de diversos setores da sociedade para a recuperação da Bacia.

A criação do novo Comitê (CEIVAP) trouxe em sua proposta, a substituição dos instrumentos de comando e controle por um novo instrumento do subsistema de políticas públicas de recursos hídricos: a negociação. A gestão de um rio federal envolve necessariamente a utilização deste instrumento, uma vez que os atores envolvidos representam múltiplos interesses, nem sempre convergentes.

A análise dos dados pesquisados ofereceu respostas satisfatórias ao problema apresentado como questão central deste trabalho. O acompanhamento da história do CEIVAP aponta as relações intergovernamentais e a gestão intergovernamental como um importante gerador de dificuldades à sua definitiva implementação.

Já na primeira etapa da pesquisa, quando da sondagem preliminar realizada em 2001, os atores entrevistados que mantinham vínculos profissionais com o poder público apontavam as relações intergovernamentais existentes entre os estados pertencentes à área de drenagem da Bacia, as que mais contribuíram na formação de fatores dificultadores à implementação do CEIVAP. Eram apontadas como principais causas, o desinteresse das autoridades - governadores e prefeitos - além do descompasso existente entre as legislações estaduais, com o reconhecimento do avanço do estado de São Paulo em relação a Minas Gerais e Rio de Janeiro.

Na segunda etapa da pesquisa, a da aplicação do questionário, esta constatação preliminar a respeito da importância das relações intergovernamentais na gestão integrada da Bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul parece ter sido ratificada, ou seja, o Paraíba do Sul é um rio submetido à gestão da União, que se submete também às unidades federadas autônomas e seus interesses peculiares. É, pois, a negociação, a principal ferramenta na busca da eficiência para a gestão intergovernamental.

Os atores, que colaboram para a realização deste trabalho, apontam e reconhecem unanimemente que o grande desafio do CEIVAP é a recuperação do Rio Paraíba do Sul. Retomando MUNIZ (2001), “ *a gestão intergovernamental não trata só do intercâmbio de informações, preocupando-se também em observar o intercâmbio intensivo de outros recursos que, por se encontrarem sob responsabilidade compartilhada e parcial, impõem a necessidade de contatos relativamente permanentes e estáveis entre os atores*” .

Apresenta-se aqui, uma das primeiras dificuldades para o alcance dos objetivos do Comitê. Ao longo do trabalho verificou-se que o descompasso entre os três estados não remete exclusivamente às questões legais. Verifica-se também a diferença de interesses até em investirem em seu fortalecimento institucional. Ora Minas Gerais ora o Rio de Janeiro apresentam defasagem técnica em relação ao estado de São Paulo.

Como realizar o intercâmbio de informações de forma adequada, se apenas os paulistas dispõem de um sistema gerencial de informações da bacia em funcionamento? As relações intergovernamentais entre os estados-membros da Bacia não são equilibradas. O estado de São Paulo é reconhecidamente mais atuante, apresenta uma maior força nas reuniões do “Parlamento” .

Em outra instância, a ação de políticas públicas de cada um dos estados tem características próprias, porém de maneira comum, apresentam-se fortemente influenciadas pelos processos eleitorais presentes no País. No segundo trimestre de 2002, havia alguns assentos vagos no plenário do Comitê em decorrência da mudança de governo no estado do Rio de Janeiro. Até que ocorresse a recomposição, a partir da nomeação dos novos representantes, as relações intergovernamentais no âmbito da gestão da Bacia foram precarizadas. As mudanças políticas não permitem os desejados contatos relativamente permanentes e estáveis entre os atores.

Outro importante aspecto detectado na pesquisa, são os conflitos potenciais instalados no CEIVAP. Eles se manifestam em três grandes vertentes: a dos conflitos intersetoriais, em que se detecta a força de atuação dos setores mais organizados, como o de saneamento, interferindo e provocando vieses no Plano de Investimentos da Bacia; os da própria gestão de

recursos hídricos, que se manifestam nas definições de prioridades, e o terceiro, o das relações intergovernamentais, com especial destaque para as relações entre os estados e entre os estados e a União, como é o caso do “Comitê Paulista”.

Cabe lembrar CAVALCANTI (1994), *“Bacias Hidrográficas são verdadeiras arenas onde se confrontam interesses públicos e particulares, poder do Estado e iniciativa privada, órgãos e empresas estatais orientadas, municípios, estados e nações. Administrar é um desafio à capacidade de gestão de recursos hídricos”*.

Ao retomar aqui o referencial teórico deste trabalho, ressaltam-se dois aspectos fundamentais a esta conclusão: primeiro, o reconhecimento da existência de conflitos por parte dos entrevistados respondentes; o segundo, que a gestão da Bacia do Paraíba do Sul demanda uma grande capacidade de gestão intergovernamental, envolvendo as três esferas de governo ali presentes.

Ressalte-se também outra variável significativa que aponta para as dificuldades na escolha do modelo ou arranjo institucional de Agência de Bacia. As discussões têm se “arrastado” por mais de três anos e somente em decorrência do calendário imposto pela ANA e CNRH para o início da cobrança pelos usos das águas da Bacia do Rio Paraíba do Sul, é que se optou pelo modelo de OS, criando a Associação Pró- Gestão das Águas da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul. Anteriormente, o plenário havia aprovado como arranjo organizacional a fundação de direito privado, que não encontrou apoio nem pelo ANA (poder central) nem pelo CNRH.

Mais uma vez, há a constatação de que a gestão intergovernamental, aqui envolvendo os estados e a União, impõe barreiras à efetiva implementação do Comitê. E, no caso da escolha do formato organizacional da Agência de Bacia do CEIVAP, as posições tanto da ANA como a do CNRH são conflitantes como a disposto na Lei das Águas em seu artigo 1º, inciso VI: *“a gestão de recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades”*.

Se a gestão de recursos hídricos deve ser descentralizada, por que não permitir ao CEIVAP a decisão sobre o formato de sua Agência? A resposta remete novamente ao referencial teórico deste trabalho, quando Wright apresenta o segundo dos atributos que compõem o conceito das relações intergovernamentais: *“estritamente falando, não existem relações entre governos: existem somente relações entre funcionários que dirigem diferentes níveis de governo. As ações e atitudes individuais dos funcionários públicos constituem a essência das relações intergovernamentais”*.

À luz dos resultados encontrados neste trabalho, conclui-se que, se apresentaram aqui, respostas à pergunta que norteou este trabalho. Não resta dúvida de que a gestão intergovernamental na forma que é hoje praticada na Bacia do Paraíba do Sul tem se constituído num poderoso entrave à implementação das ações do CEIVAP. Além disso, não há indícios de que ela tenha apontado caminhos para a melhoria das relações intergovernamentais, nem mesmo das relações intersetoriais no Parlamento das águas da Bacia hidrográfica do Rio Paraíba do Sul.

7. BIBLIOGRAFIA

ABEMA. **Diagnóstico Institucional dos Órgãos Estaduais de Meio Ambiente no Brasil.**

Associação Brasileira de Entidades de Meio Ambiente:1987.

ABRANCHES, S; LIMA, O. **As origens da crise do planejamento no Brasil.** São Paulo: Vértice, 1987.

_____. **Presidencialismo de coalizão: O dilema institucional Brasileiro.**

Dados. Rio de Janeiro, v.31,n.1., p. 5-34, 1988.

_____. O dilema político- Institucional brasileiro. In: VELLOSO, J. (org.)

Modernização Política e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: José Olympio,1990.

_____. A reforma do Estado: premissas, princípios e respostas. In: VELLOSO, J.

(org.) **O Leviatã Ferido: a reforma do estado brasileiro.** Rio de Janeiro: José Olympio,1991.

ABRUCIO. **Os Barões da Federação: Os governadores e a redemocratização brasileira.**

São Paulo: Hucitec/ USP, 1998.

_____; COSTA. **Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro.** São Paulo:

Fundação Konrad- Adenauer- Stiftung,1998.

AFFONSO J.; SILVA. **A Federação em Perspectiva:** Ensaio Seleccionados. São Paulo:

FUNDAP, 1995.

_____. **Descentralização e Políticas Sociais.** São Paulo: FUNDAP,1996.

AFFONSO, J. **Evolução das Relações Intergovernamentais no Brasil entre 1968/1988:**

Transferências e Endividamentos. Rio de Janeiro: UFRJ, 1989.(Dissertação de Mestrado)

_____. **Federalismo Fiscal e Reforma Institucional:** Falácias, conquistas e descentralização. Rio de Janeiro: UFRJ, 1992 (Ensaio)

_____. **Descentralização Fiscal na América Latina:** Estudo de Caso do Brasil. Brasília: CEPAL,1993.

AGRANOFF, R.; LINDSAY V. Intergovernmental management perspectives from human services problem solving at the local level. **Public Administration Review.** v.43 n.3, p.227-237.

_____. Managing Intergovernmental Process. In: PERRY, J.L. (ed.) **Handbook of public Administration.** London: Jossey- Bass Pulishers, 1989.

_____. **Marcos para el Análisis Comparado de las Relaciones intergubernamentales.** Madrid: Fundación Ortega y Gasset, 1991.

AGUILAR, L. **El estudio de las Políticas Públicas.** México: Miguel Ángel Porrúa, 1992.

ALLISON, G. Conceptual Models and the Cuban Missils Crisis. In: **The American Political Science Review.** v.LXIII. n.3, p.689-718, 1969.

_____. **Essence os Decision.** Boston: Litle Boston, 1971.

ANDERSON, W. **Intergovermental Relations in Review.** Minneapolis: University of Minesota Press, 1960.

ANDRADE,R.; JACCOUD L. **Estrutura e Organização do Poder Executivo.** Brasília: ENAP, 1993. (VOL.II).

BANON, R; TAMAYO, M. **Las Relaciones Intergubernamentales en Espana: el nuevo papel de la administracion central en el modelo de relaciones intergubernamentales.** Madrid: Vitória,1994.

BARDACH, E. **The implementation Game**. Cambridge: MIT Press, 1977.

CARDOSO, F.H. **Autoritarismo e Democratização**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

_____. Aspectos Políticos do Planejamento. In: MINDLIN, B. (org.) **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1975 b.

CAVALCANTI, Bianor; CAVALCANTI, Irapuã. **Explorando as Novas Fronteiras da Descentralização e da Participação: O Caso da Gestão Integrada dos Recursos Hídricos no Brasil**. In: Revista de Administração Pública - FGV. Rio de Janeiro: V.32, Set/Out.1998.p.82.

CHIZZOTTI, Antônio. **Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1995. 164p.

CODEVASF. **CODEVASF 1985-1988**. Brasília: Ministério da Agricultura, 1989.

CROIZIER, M. **Le phénomène bureaucratique**. Paris: Le Seuil, 1964.

DILLON SOARES, G. **Sociedade e Política no Brasil**. São Paulo: Difel Editora, 1973.

DORFMAM, Raul. O Papel do Estado na Gestão de Recursos Hídricos. In: **Revista de Administração Pública- FGV**. Rio de Janeiro: V.27, n.2, Abril/Junho 1995. p.19-27.

ELDER, C; COBB, W. Formación de la agenda: el caso de la política de los ancianos. (1984) In: AGUILLAR, L.(org.) **Problemas Públicos y Agenda de Gobierno**. México: Miguel Ángel Porrúa, 1993.

FEICHAS, Susana Arcangela Quacchia. **Fatores que facilitam e que dificultam o funcionamento do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul**. UFF/PGCA, Niterói, 2002 (Dissertação de Mestrado em Ciência Ambiental).

FERREIRA, et al. **Descentralización y Federalismo**. Brasília: IPEA,1994.

HAM, C.; HILL, M. **The Policy Process in the Modern Capitalist State**. Hertfordshire: Harvester Wheaysheaf, 1992.

HECLO, H. Issues Network and the executive establishment. In: KING, A.(ed.) **The New American Political System**. Washington: American Interprise Institute,1978.

HOGWOOD, B; GUNN, L. **Policy Analysis for the Real World**. Oxford: Oxford University Press,1990.

KAUFMANN, H. The Forest Range. **A Study in Administrative Behavior**. Baltimore: Johns Hopkins Press, 1967.

LANNA, Antônio Eduardo Leão. **Gerenciamento da Bacia Hidrográfica: Aspectos Conceituais e Metodológicos**. Brasília: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, 1995, 171 p.

LASSWELL, H. The emerging conception of the policy sciences. In: **Policy Sciences**, v.1, n.1, p.3-14.

LEAL, Márcia Souza. **Gestão Ambiental de Recursos Hídricos: Princípios e Aplicações**. Rio de Janeiro: Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais- CPRM e Agência Nacional de Energia Elétrica- ANEEL, 1998.

LEME, H. **O Federalismo na constituição de 1988: representação política e a distribuição de recursos tributários**. São Paulo: Universidade de Campinas,1992. (Dissertação de Mestrado)

LINDBLOM, C. **The Policy Making Process**. 2 ed. New Jersey: Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1980.

LOBO; MEDEIROS. **Descentralização: diretrizes básicas e estratégia de implementação.** Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Políticas Públicas, 1993.

LOBO, et al. **Descentralização - Cenário Brasileiro pós-Constituição.** Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Políticas Públicas, 1993.

LOWY, J. American Business, Public Policy, Case- Studies and Political Theory. In: **World Politics**, V.16, p.677-715.

MAY, J.; WILDAVSKY, A. **The Policy Cycle.** London: Sage Publications, 1977.

MENY, I.; THOENIG, J. **Las Políticas Públicas.** Barcelona: Ariel, 1992.

MILWARD, H.; WANSLEY, G. Policy subsystems, networks and tools of Public Management. In: EYESTONE, R. (ed.) **Public Policy Formation.** Greenwich: Co Jai Press, 1984.

MUNIZ, Reynaldo Maia. **Gestão Intergovernamental da Política de Recursos Hídricos: estudo da dinâmica dos comitês de bacia dos rios Paraíba do Sul e Verde Grande.** CNPQ (2001)

NELSON, B. La Formación de una agenda: el caso del maltrato de los niños. In: AGUILAR, L. (org.). **Problemas Públicos y Agenda de Gobierno.** México: Miguel Ángel Porrúa, 1978.

POZZEBON, M; FREITAS, H. Pela Aplicabilidade- Com um maior rigor científico dos estudos de caso em Sistemas de Informação. In: **Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração – ENANPAD.** n.21, 1997. Rio das Pedras. Anais... Rio de Janeiro: ANPAD, 1997.

_____. Modelagem de Casos: Uma nova abordagem em análise qualitativa de dados. In: **Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração – ENANPAD,** n. 22, 1998. Foz do Iguaçu. Anais..., Rio de Janeiro: ANPAD, 1998.

QUADE, E. **Analysis for Public Decisions.** New York: American Elsevier, 1975.

ROSE, R. **Understanding Big Government**: The Program Approach. London: Sage Publications, 1984.

ROSENTHAL, S. New Direction in Evaluating Intergovernmental Programs. In: **Public Administration Review**. v. 44, n.6, p. 469-476.

SELCHER, W. O Futuro do Federalismo na Nova República. In: **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v.24, n.1,p.165-190, 1990.

SELLTIZ; JAHODA; DEUSTCH, et al. **Métodos de pesquisa nas Relações Sociais**. São Paulo: EPU, 1960.

SIMON, H. **Administrative Behavior**. 1 ed. New York: Macmillan, 1945.

SUBIRATS, J. **Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración**. Madrid: INAP, 1989.

THAME, Antônio Carlos de Mendes. Fundamentos e Antecedentes. In: THAME, Antônio C.M. (org.) **A cobrança pelo uso da água**. São Paulo: IQUA,2000.

TANZI, Vito et al. Brazil. **Issues for fundamental tax reform**. Washington: International Monetary Fund, IMF/ Fiscal Affairs Department, 1992.

TORRES, J.; OLIVEIRA. **A Formação do Federalismo no Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1961.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 2ed. São Paulo: Atlas,1998.

WEBER, M. **Economía y Sociedad**. México: Fondo de Cultura Económica, 1984.

WILDAVSKY; PRESSMAN. **Implementation**. Berkeley: Berkeley University Press, 1973.

WILDAVSKY, A. **The Art and Craft os Policy Analysis**. London: Mac Millan, 1981.

WORLD BANK. **Brazil: an agenda for tax reform**. Report. n.8147-88. 1990. Washington World Bank/ Brasil .

WRIGHT, D. Del Federalismo a las relaciones Intergubernamentales en los Estados Unidos de América: un nueva perspectiva de la actuación recíproca entre el gobiernonacional, estatal y local. In: **Revistas de Estudios Políticos**. Madrid, n.6, 1978, p.5-28.

_____. **Understanding Intergovernmental Relations**.1 ed. Belmont: California Books/ Cole Publishing Company, 1988.

YASSUDA, Eduardo Riomey. Gestão de Recursos hídricos: Fundamentos e aspectos institucionais. In: **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, V.27, n.2, Abril/ Jun 1993, p.5-18.

9- ANEXOS

ANEXO 1 - QUESTIONÁRIO

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACE – CEPEAD – MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO – TURMA 2000

ALUNO: WALTER TEDESCHI
ORIENTADOR: PROF. DR. REYNALDO MAIA MUNIZ

QUESTIONÁRIO

ESTUDO DE CASO - CEIVAP

A proposta desta pesquisa é estudar o CEIVAP– Comitê para a Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul, enfatizando sua inserção no contexto das políticas públicas e sua importância no modelo brasileiro de gestão de recursos hídricos, definido na Lei 9.433 de 1997 (Lei das Águas) e ainda em fase de implantação.

Reforça-se aqui a proposta de orientação descritiva deste trabalho evidenciando, portanto seu enquadramento no campo da análise das políticas públicas, relações intergovernamentais, com especial foco no subsistema de políticas ambientais e a gestão de recursos hídricos.

O conjunto das idéias a serem levantadas para a formulação do problema, parte da constatação empírica das grandes dificuldades para a, implementação das ações propostas pelo Comitê. Não se busca aqui a discussão de problemas objetivos, ou de um único problema (Subiratis, 1987). A construção analítica que se pretende desenvolver busca a compreensão das

dificuldades de implantação de um importante componente de política ambiental, o CEIVAP. Vislumbra-se pois, que são vários os pressupostos que emergem neste processo.

A abordagem da história recente do CEIVAP remete a vários conflitos revelados nos últimos anos, em sua grande maioria decorrentes de aspectos antagônicos do sistema de gestão ambiental e de recursos hídricos. Legislação própria mas nem sempre apropriada a fomentar avanços através das negociações, que deveriam ocorrer no nível das relações intergovernamentais, termina por alimentar ou sustentar conflitos intermináveis. Remetem também às dificuldades naturais a tratativa intergovernamental das questões inerentes à Bacia.

NOME:.....

INSTITUIÇÃO EM QUE TRABALHA:.....

PROFISSÃO:

CARGO:.....

INSTITUIÇÃO QUE REPRESENTA:.....

1ª - Como o sr (a) tomou conhecimento da existência do CEIVAP?

MIDIA	PALESTRAS/CONGRESSOS	INSTITUCIONAL	OUTRO

QUAL?.....

2ª - Há quanto tempo o sr (a) participa do CEIVAP

0 a 2 anos	2 a 5 anos	5 a 7 anos	7 a 10 anos	Mais de 10 anos

3ª - Qual setor representa no CEIVAP

PÚBLICO	PRIVADO	USUÁRIO	3º SETOR

4ª - Participa de alguma das Câmaras Técnicas do CEIVAP?

SIM	NÃO

Qual?.....

5ª - Tem participado dos eventos realizados pelo CEIVAP?

SIM	NÃO

Se respondeu SIM, qual a frequência nos últimos dois anos?

1 a 2 vezes	2 a 5 vezes	5 a 10 vezes	Mais de 10 vezes

6ª - Participa de alguma outra organização que envolva em suas ações diferentes níveis de governo?

SIM	NÃO

Qual?.....

7ª - Participa ou já participou de eventos relativos a Recursos Hídricos além dos realizados pelo CEIVAP?

SIM	NÃO

Quais?.....

8ª - Participa de alguma organização não-governamental cujos objetivos são voltados à gestão ambiental?

SIM	NÃO

Qual?.....

9ª - Participa ou já participou de eventos relativos a Recursos Hídricos na qualidade de debatedor ou expositor de trabalhos?

SIM	NÃO

Quais?.....

10ª - Conhece publicações que o mantenham informado sobre a dinâmica da política de Recursos Hídricos no Brasil.

SIM	NÃO

Quais?.....

11ª - É assinante de algum periódico temático sobre Políticas Públicas ou Recursos Hídricos?

SIM	NÃO

Qual?.....

12ª - Já publicou algum trabalho enfocando a gestão de Recursos Hídricos no Brasil?

SIM	NÃO

Qual?.....

13ª - Qual tema destacaria como de maior relevância no contexto da gestão dos recursos hídricos de forma geral e para o CEIVAP?

POLITICAS PÚBLICAS	COBRANÇA PELO USO	OUTORGA	CONFLITOS	MOBILIZAÇÃO SOCIAL	POLUIÇÃO	OUTRO

Qual?.....

14ª - Considera que ocorreram dificuldades para a implantação do CEIVAP?

SIM	NÃO

Qual?.....

15ª - Qual a natureza das dificuldades?

POLÍTICA	TÉCNICA/ FINANCEIRA	INTERESSES SETORIAIS

16ª - Considerando as seguintes razões poderia classificar em ordem de importância a origem das dificuldades observadas?

POLÍTICA, TÉCNICA/FINANCEIRA E INTERESSES SETORIAIS

1ª

3ª

2ª

17ª - Se considerou as dificuldades de natureza política, em que esfera governamental; estariam situadas estas dificuldades?

MUNICIPAL	ESTADUAL	FEDERAL

Por que?.....

.....

18ª - Identifica que as dificuldades de natureza política têm origem nas relações entre diferentes esferas de governo?

SIM	NÃO

19ª - Se respondeu sim na questão anterior, assinale qual destas relações.

MUNICIPAL X ESTADUAL	ESTADUAL X FEDERAL	MUNICIPAL X FEDERAL	MUNICIPAL X ESTADUAL/FEDERAL

20ª - Considerando a pergunta anterior qual das relações entre as esferas governamentais é a que mais impõe barreiras ao CEIVAP?

MUNICIPAL X ESTADUAL	ESTADUAL X FEDERAL	MUNICIPAL X FEDERAL	MUNICIPAL X ESTADUAL/FEDERAL

21ª - Considera que a autonomia dos estados e municípios em legislar e exercerem a gestão dos recursos hídricos contribuiu à implementação do CEIVAP?

SIM	NÃO

Por que?.....

22ª - Considera que as necessidades de ajustes na execução de políticas entre os três governos estaduais contribuíram para aumentar os desafios para a implementação do CEIVAP?

SIM	NÃO

Por que?.....

23ª - Se considerou a dificuldade de natureza técnica/financeira, como pode classificar sua origem?

INSUFICIÊNCIA DE RECURSOS HUMANOS	ESCASSEZ DE EQUIPAMENTOS	ESCASSEZ DE RECURSOS PARA DESENVOLVIMENTO DE PROJETOS	INADEQUADA APLICAÇÃO DE RECURSOS	OUTRO

Qual?.....

24ª - Qual a causa da escassez de recursos?

RELAÇÕES ENTRE NÍVEIS DIFERENTES DE GOVERNO	AUSÊNCIA DE PROJETOS	DESINTERESSE DO PODER PÚBLICO	ENTRAVES LEGAIS	OUTRO

Qual?.....

25ª - Considera que as dificuldades ocorridas no processo de implantação e efetivação do CEIVAP foram decorrentes de relações entre as esferas de governo municipal, estadual e federal?

SIM	NÃO

26ª - Tem conhecimento das últimas ações implementadas pelo CEIVAP?

SIM	NÃO

27ª - Tem conhecimento do Plano de Investimentos da Bacia do Paraíba do Sul?

SIM	NÃO

28ª - Participou das questões relativas à elaboração do Plano de Investimentos?

SIM	NÃO
-----	-----

--	--

29ª - Considera que o conjunto das metas propostas no Plano de Investimentos atende ao setor que representa?

SIM	PARCIALMENTE	NÃO

30ª - Tem conhecimento do Plano Diretor da Bacia do Paraíba do Sul?

SIM	NÃO

31ª - Participou das discussões relativas à elaboração do Plano Diretor?

SIM	NÃO

32ª - Considera que o conjunto das proposições contidas no Plano Diretor atende ao setor que representa?

SIM	PARCIALMENTE	NÃO

33ª - Conhece o formato organizacional (arranjo institucional) da Agência de Bacia adotado pelo CEIVAP?

SIM	NÃO

34ª - Participou do processo de escolha do formato institucional da Agência de Bacia?

SIM	NÃO

35ª - Participou das discussões que levaram à elaboração da proposta do CEIVAP, aprovada pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), que definiu valores para a cobrança pela utilização do rio Paraíba do Sul?

SIM	NÃO

36ª - Qual a sua avaliação sobre a mobilização social e a participação de usuários nos processos decisórios na gestão da Bacia do rio Paraíba do Sul?

SUFICIENTE	INSUFICIENTE	NULA

Por que?.....

37^a - Considera que existem diferenças de enfoque entre o Comitê das Bacias Hidrográficas do Rio Paraíba do Sul e Serra da Mantiqueira (CBH-PSM) e o CEIVAP nas propostas para a gestão da bacia do rio Paraíba do Sul?

SIM	NÃO

38^a - Considera o arranjo institucional adotado para a Agência de Bacia o que melhor atende aos interesses do grupo que representa?

SIM	NÃO

Por que?.....

39^a - Concorda com os valores aprovados pelo CNRH para cobrança das companhias de saneamento e indústrias, ou seja, R\$ 0,02 por m³ de água captada e devolvida suja e R\$ 0,008 por m³ de efluente tratado?

SIM	NÃO

CONSIDERAÇÕES.....

40^a - Considera que algum dos estados presentes no CEIVAP é mais atuante que os demais?

SIM	NÃO

Se respondeu SIM, qual deles?

SÃO PAULO	MINAS GERAIS	RIO DE JANEIRO

Por que?.....

41^a - Considera que as ações até aqui desenvolvidas pelo CEIVAP, ainda que de forma não intencional, tratam distintamente algum setor, privilegiando-o?

SIM	NÃO

--	--

De que forma?.....

.....

42^a - Considera que as relações entre os setores representados no CEIVAP são consideradas equilibradas?

SIM	NÃO

Por que?.....

43^a - Na sua opinião, as ações até aqui desenvolvidas pelo CEIVAP podem ser consideradas satisfatórias a todos os setores de usuários?

SIM	NÃO

Por que?.....

44^a - Considera que as ações até aqui desenvolvidas pelo CEIVAP, ainda que de forma não intencional, tratam distintamente algum município, privilegiando-o?

SIM	NÃO

De que forma?.....

.....

