**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA AMBIENTAL**

ADILSON PIO DA TRINDADE JUNIOR

**BUROCRATAS DE MÉDIO ESCALÃO NO COMITÊ DE
INTEGRAÇÃO DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO PARAÍBA DO
SUL – CEIVAP: CONTEXTO, ATUAÇÃO E PODERES.**

**SÃO PAULO
2018**

ADILSON PIO DA TRINDADE JUNIOR

BUROCRATAS DE MÉDIO ESCALÃO NO COMITÊ DE INTEGRAÇÃO DA BACIA
HIDROGRÁFICA DO RIO PARAÍBA DO SUL – CEIVAP: CONTEXTO, ATUAÇÃO E
PODERES.

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental/ PROCAM do Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutor em Ciência Ambiental.

Orientação: Prof(a) Dra. Ana Paula Fracalanza
(PROCAM/IEE/USP e EACH/USP)

Versão Corrigida

(Versão original disponível na Biblioteca da Unidade que aloja o Programa e na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP)

SÃO PAULO
2018

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

FICHA CATALOGRÁFICA

Trindade Junior, Adilson Pio da.

Burocratas de médio escalão no comitê de integração da Bacia hidrográfica do Rio Paraíba do Sul- CEIVAP: contexto, atuação e poderes. / Adilson Pio da Trindade Junior; orientadora: Ana Paula Fracalanza. – São Paulo, 2018.

199f.: il; 30 cm.

Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental – Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de São Paulo.

1. Recursos hídricos – Bacia hidrográfica do Rio Paraíba do Sul. 2. Gestão ambiental. I. Título

Elaborado por Maria Penha da Silva Oliveira CRB-8/6961

FOLHA DE APROVAÇÃO

NOME: ADILSON PIO DA TRINDADE JUNIOR

TÍTULO: BUROCRATAS DE MÉDIO ESCALÃO NO COMITÊ DE INTEGRAÇÃO DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO PARAÍBA DO SUL – CEIVAP: CONTEXTO, ATUAÇÃO E PODERES.

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental/ PROCAM do Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutor em Ciência Ambiental.

Aprovado em:
Banca examinadora

Prof.(a) Dr (a) _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof.(a) Dr (a) _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof.(a) Dr (a) _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof.(a) Dr (a) _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof.(a) Dr (a) _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

AGRADECIMENTOS

A tese, como fruto de uma jornada de vida, também é resultado da ajuda e contribuição de pessoas, que ao longo destes mais de quatro anos estiveram comigo e torceram por mim. Para todas estas pessoas, meu muito obrigado!

Também meus agradecimentos à Prof. Dra. Ana Paula Fracalanza, que ajudou durante toda a pesquisa, e especialmente neste derradeiro e tenso momento da tese.

Ao Programa de Ciência Ambiental do Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de São Paulo, que abrigou a minha pesquisa.

A todos os amigos e colegas do PROCAM que colaboram e ajudaram de alguma maneira com este trabalho.

A todos os atores (membros) do CEIVAP que tive o prazer de entrevistar, aprender, e descobrir aos poucos o papel dos burocratas de médio escalão, assim como funcionamento deste complexo Comitê de Bacia Hidrográfica.

Ao meu orientador de mestrado, Prof. Dr. Antonio Roberto Martins Barboza de Oliveira, o Tuca, que além de me orientar, também me recebeu em seu laboratório, local onde comecei a trilhar o caminho da pesquisa.

À Daiane Alves dos Santos, da AGEVAP, que muito me aturou desde dos primeiros momentos da pesquisa, dando-me o “caminho das pedras” em muitas das minhas investigações no CEIVAP e na AGEVAP.

Ao André Luis de Paula Marques, à Juliana Gonçalves Fernandes e à Aline Raquel Alvarenga da AGEVAP, meus agradecimentos.

Ao Júlio Thadeu Silva Kettelhut, Roseli dos Santos Souza e ao Tarcisio Tadeu Nunes Junior (ICM-Bio), todos da Secretaria de Recursos Hídricos/ MMA que me ajudaram com as minhas investigações no Conselho Nacional de Recursos Hídricos.

Ao Gilmar e ao Seu Zé, além dos amigos da “KitVerdinha”, bons e inesquecíveis momentos.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001

RESUMO

TRINDADE JUNIOR, Adilson Pio da. **Burocratas de médio escalão no comitê de integração da Bacia hidrográfica do Rio Paraíba do Sul - CEIVAP: contexto, atuação e poderes**. 2018. 199fls. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental – Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de São Paulo, 2018.

A importância do rio Paraíba do Sul em escala local, regional e nacional mostra-se por diversos indicadores, sendo um exemplo o percentual do Produto Interno Bruto (PIB) nacional que circula na bacia, cerca de 12%. Neste contexto, o Comitê de Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (CEIVAP) torna-se uma arena de extrema relevância para diversos setores de usuários dos recursos hídricos, na qual a participação institucionalizada materializa-se, em parte, pela inserção de atores com perfil muito específico, possuidores de recursos pessoais e institucionais, além de grande capacidade de articulação (relacional), necessários, para legitimamente, defender os interesses destes setores. Assim, o CEIVAP, como um espaço participativo e deliberativo, torna-se lugar de atuação dos chamados burocratas de médio escalão (BMEs), públicos e privados, que, através das suas características e dinâmicas relacionais, permeiam a estrutura organizacional do Comitê e do próprio arranjo institucional da Política Nacional de Recursos Hídricos. Desta maneira, o papel desempenhado por esta categoria de ator mostra-se de grande importância, tanto no entendimento da gestão desenvolvida no CEIVAP, assim como, também, do próprio processo de implementação da PNRH. Logo, neste intento, o objetivo do estudo foi de analisar os BMEs a partir da perspectiva teórica relacional da burocracia, verificando sua importância enquanto ator no CEIVAP, mais especificamente na gestão 2013-2017. Para tanto, a tese delineada como um estudo de caso fez uso de métodos característicos das Ciências Sociais Aplicadas, conjugadas a um conjunto de métodos analíticos das diversas atividades dos BMEs. Destarte, verificou-se que ação dos BMEs é influenciada por legados históricos, que lhes conferem poderes de atuação na arena. Além disto, estes atores possuem uma conduta de atuação, norteadas por valores e fatores relacionados à arena, e também opções individuais, apresentando, assim, atitudes para com as diversas situações e questões presentes na gestão. A partir disto, elementos institucionais do CEIVAP, combinados à atuação dos BMEs, estabelecem uma dinâmica muito particular ao espaço deliberativo, a qual, por sua vez, exprime-se nas deliberações e na forma como estas são realizadas. Sendo assim, verificou-se e confirmou-se a hipótese da tese quanto à importância desta classe de ator no CEIVAP, o qual, a partir de perfis característicos e uma atuação marcada

pela articulação e a utilização de poderes (institucionais original/situacional, posicionais e econômicos), assume um determinado protagonismo, tornando-se uma espécie de referencial na arena. Portanto, comprovando a importância desta classe de ator, a partir da análise no período analisado.

Palavras chave: CEIVAP. Burocracia de médio escalão. Legados de políticas públicas. Gestão de recursos hídricos. Poderes.

ABSTRACT

TRINDADE JUNIOR, Adilson Pio da. **Mid-level Bureaucrats in the Watershed Committee of Paraíba do Sul River - CEIVAP: context, actions and powers**. 2018, 199f. Doctorate Thesis. Graduate Program of Environment Science, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

The importance of the Paraíba do Sul river locally, regionally, and nationally is shown by many indicators; one of these examples is the percentage of the Brazilian Gross Domestic Product (GDP) circulating in the river basin, around 12%. Within this context, the Watershed Committee of the Paraíba do Sul River (CEIVAP) is set as an arena of extreme significance for many sectors of water resources' users, in which the institutionalized participation is materialized partly by the insertion of actors with a very specific profile, who possess personal and institutional resources, besides great articulation (relational) capacity, which are necessary to legitimately defend these sectors' interests. Thus, CEIVAP, as a participative and deliberative area, is the place of acting for the so-called mid-level bureaucrats (MLBs), public and private ones, who, through their characteristics and relational dynamics, permeate the organization structure of the Committee and of the institutional arrangement of the National Water Resources Policy (PNRH) itself. Therefore, the role played by this actor category is of great significance, both to understand the administration developed in the CEIVAP and to comprehend the process of implementation of the PNRH itself. Thus, with this intention, the study's aim was to analyze MLBs based on the theoretical relational perspective on bureaucracy, verifying their importance as actors at CEIVAP, more specifically in the 2013-2017 administration. For that end, the thesis outlined as a case study used methodologies from Applied Social Sciences, along with a set of analytical methods for the many MLB activities. Therefore, it was verified that MLB's action is influenced by historical legacies, which confer them acting powers on the arena. Besides, these actors possess an acting conduct, guided by values and factors related to the arena, as well as individual options, presenting, thus, attitudes in relation to the various situations and issues present in the administration. Based on that, institutional elements of CEIVAP, combined to the work of MLBs, establish a very particular dynamics to the deliberative space, which, in its turn, is expressed in deliberations and in the way they are carried out. Given that, the thesis was verified and confirmed regarding the importance of this actor at CEIVAP, who, based on characteristic profiles and on an action characterized by the articulation and use of powers (original/situational institutional, positional,

and economic ones), take on a certain leading role, becoming a reference in the arena; thus, confirming the significance of this actor class, based on the analysis of the studied period.

Keywords: CEIVAP. Mid-level bureaucracy. Public policy legacies. Water resource management. Powers.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Possibilidades de atuação da burocracia média a partir do processo de seleção (setor público)	52
Figura 2 – Gráfico dos Membros por ente federativo e percentual por segmento	81
Figura 3 – Bacia do rio Paraíba do Sul	88
Figura 4 – Mosaico de municípios da bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul	90
Figura 5 – Unidades de planejamento e circuito Paraíba do Sul - Guandu.	93
Figura 6 – Organograma da Diretoria da AGEVAP. Fonte: AGEVAP, 2017.	96
Figura 7 – Nuvem de palavras, conjunto de resposta da relação: AGEVAP e burocracia.	99
Figura 8 – Posição da burocracia de médio escalão na AGEVAP, posições sombreadas.	101
Figura 9 – Número total de homens e mulheres, e proporcional de BMEs no conjunto de atores do CEIVAP (2013-2017).	122
Figura 10 - Gráfico de Valores e fatores relevantes dos atores (representantes) do CEIVAP (2013-2017) (amostral).	136
Figura 11 – Gráfico de valores e fatores relevantes dos BMEs no CEIVAP (2013-2017) (amostral).	137
Figura 12 – Gráfico comparativo dos valores e fatores relevantes entre BMEs e NBMEs no CEIVAP (2013-2017) (amostral).	138
Figura 13 – Gráfico de valores e fatores relevantes dos BMEs do domínio Poder Público no CEIVAP (2013-2017).	139
Figura 14 – Gráfico de valores e fatores relevantes dos BMEs do domínio Privado no CEIVAP (2013-2017).	140
Figura 15 – Gráfico de dispersão a partir do Índice de Inserção Situacional (CEIVAP/SINGREH)	147
Figura 16 – Gráfico radar a partir de Índice de Inserção Situacional (CEIVAP/SINGREH)	148
Figura 17 – Sociograma com atores do CEIVAP, por atributo de segmento.	155
Figura 18 – Sociograma com atores do CEIVAP, por atributo de domínio, com detalhe de segmento.	156
Figura 19 – No egocêntrico DE1 e suas conexões (in).	161

Figura 20 – No egocêntrico BA2 e suas conexões.	162
Figura 21 – No egocêntrico BC5 e suas conexões.	163
Figura 22 - Vazão outorgada, referência 2016 (federal).	164
Figura 23 – No egocêntrico CN1 e suas conexões.	165
Figura 24 – No egocêntrico CI2 e suas conexões.	165
Figura 25 – Grupamentos de atores do CEIVAP (clusters).	167
Figura 26 – Rede de atores do CEIVAP com destaque para os BMEs e de ONGsDDRHs.	169
Figura 27 – Setores na rede de atores do CEIVAP, com destaque para os BMEs/ ONGsDDRHs.	172

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Quadro sinótico da tese.	26
Quadro 2 – Codificação das entrevistas por segmento e divisões.	31
Quadro 3 – Composição por segmento do CEIVAP	82
Quadro 4 – Composição do CEIVAP (2013-2017) organizações titulares e suplentes.	83
Quadro 5 - Critérios de enquadramento dos BMEs no CEIVAP	115
Quadro 6 – Ordem de priorização das entrevistas pelo Índice de Inserção Situacional (CEIVAP/ SINGREH)	146
Quadro 7 – Ordem de priorização das entrevistas, pelo IIScs	150
Quadro 8 – Tempo de atuação dos nós egocêntricos (atores) do CEIVAP.	157
Quadro 9 – Conexões dos nós egocêntricos (atores) do CEIVAP.	160

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Valores brutos e relativos da Survey CEIVAP.	29
Tabela 2 – Variáveis demográficas, por estado, da bacia do rio Paraíba do Sul.	91
Tabela 3 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal por UP/Comitês afluentes, base censo 2010.	92
Tabela 4 – Hierarquização dos municípios para elaboração dos PMGIRS	110
Tabela 5 – Burocratas de Médio Escalão no CEIVAP gestão 2013-2017.	117

LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES

ABES - Associação Brasileira de Engenharia Sanitária

ADESE - Agência de Desenvolvimento Sustentável do Seridó

AGEVAP - Associação Pró-Gestão das Águas da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul

ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica

ANTAQ - Agência Nacional de Transportes Aquaviários

BMEs - Burocratas de Médio Escalão

CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CBHs - Comitês de Bacia Hidrográfica

CCEE - Câmara de Comercialização de Energia Elétrica

CCT - Cargo Comissionado Técnico

CEIVAP - Comitê de Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul

CEPCG - Comissão Especial Permanente de Articulação CEIVAP e Comitê Guandu

CERH - Conselho Estadual de Recurso Hídrico

CF/88 - Constituição Federal de 1988

CFURH - Compensação Financeira pela utilização dos Recursos Hídricos para Fins de Geração de Energia Elétrica

CIB - Confederação Industrial do Brasil

CNI - Confederação Nacional da Indústria

CNRH - Conselho Nacional de Recursos Hídricos

COMITÊ PRETO PARAIBUNA - Comitê da Bacia Hidrográfica dos Afluentes Mineiros dos Rios Preto e Paraibuna

COMPÉ - Comitê da Bacia Hidrográfica dos Afluentes Mineiros dos Rios Pomba e Muriaé

COPPE - Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia

CTC - Câmara Técnica Consultiva

DAF - Diretoria Administrativa Financeira

DAS - Cargo de Direção e Assessoramento Superior

DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público

DNPM - Departamento Nacional de Produção Mineral

DRH - Diretoria de Recursos Hídricos

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública

FEHIDRO - Fundo Estadual de Recursos Hídricos

FG - Função Gratificada

FGV - Fundação Getúlio Vargas

FMI - Fundo Monetário Internacional

GAOPS - Grupo de Assessoramento à Operação do Sistema Hidráulico Paraíba do Sul

GT - Grupo de Trabalho

GTAI - Grupo de Trabalho de Articulação Institucional

GTAOH - Grupo de Trabalho Permanente de Acompanhamento da Operação Hidráulica na bacia do rio Paraíba do Sul

GTMacrófitas - Grupo de Trabalho Macrófitas

GTPSA - Grupo de Trabalho Pagamento por Serviços Ambientais

GTSB - Grupo de Trabalho em Segurança de Barragens na Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul

IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IEE-USP - Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de São Paulo

IGAM - Instituto Mineiro de Gestão das Águas

IIS - Índice Inserção Situacional

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MI - Ministério da Integração Nacional

MMA - Ministérios de Meio Ambiente

MPF - Ministério Público Federal

NBMEs - Não burocratas de médio escalão

NPM - New Public Management

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OEMAs - Órgãos Estaduais de Meio Ambiente

OERHs - Órgãos Estaduais de Recursos Hídricos

ONGs - Organizações não Governamentais

ONS - Operador Nacional do Sistema Elétrico

OS - Organizações Sociais

OSCIP - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

OSPNEs - Organizações de Serviço Públicas não estatais

PAP - Plano de Aplicação Plurianual

PDRAE - Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

PIB - Produto Interno Bruto

PLANASA - Plano Nacional de Saneamento

PMGIRS - Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos

PNP - Programa Nacional de Publicização

PNRH - Política Nacional de Recursos Hídricos

PNSB - Plano Nacional de Segurança de Barragens

PROCAM - Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental

PROTRATAR - Programa de Tratamento de Águas Residuárias

SEMAD - Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável

SIN - Sistema Interligado Nacional

SINGREH - Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos

SRHU/MMA - Secretaria de Recursos Hídricos/ MMA

TCLE - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

TCU - Tribunal de Contas da União

TEP - Teoria da Escolha Pública

TVA - Tennessee Valley Authority

UC - Unidades de Conservação

UFRJ - Universidade Federal do Rio de Janeiro

UP - Unidades de Planejamento

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	19
1.1	OBJETIVO GERAL	22
1.1.1	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	25
1.2	HIPÓTESE	25
1.3	ESTRUTURA DA TESE	25
1.4	METODOLOGIAS	26
1.4.1	DELINEAMENTO DA PESQUISA	27
1.4.2	MÉTODOS DE PESQUISA	28
2	ELEMENTOS DE UMA POLÍTICA DE ÁGUAS: BUROCRACIA DE MÉDIO ESCALÃO, ARRANJO INSTITUCIONAL E CAPACIDADES EM POLÍTICAS PÚBLICAS	33
2.1	ARRANJOS INSTITUCIONAIS, O POSSÍVEL NO CONTEXTO DO “IMPOSSÍVEL”	43
2.2	CAPACIDADES EM POLÍTICAS PÚBLICAS	46
2.3	PARA ALÉM DO ESTRUTURALISMO, OS BUROCRATAS DE MÉDIO ESCALÃO	49
3	LEGADOS, CONTEXTOS E FORMAÇÃO DE PODERES NA ARENA DE RECURSOS HÍDRICOS BRASILEIRA	54
3.1	BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE OS MARCOS HISTÓRICOS NA FORMAÇÃO DOS LEGADOS SETORIAIS	56
3.2	O PARALELISMO DAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS E OS MARCOS DO TEMA ÁGUA NO BRASIL	60
4	O CEIVAP COMO UM ESPAÇO DE ATUAÇÃO RELACIONAL	76
4.1	COMITÊ, UMA BREVE DISCUSSÃO DE CONCEITO	77
4.2	O COMITÊ DE INTEGRAÇÃO DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO PARAÍBA DO SUL	80
4.3	O TERRITÓRIO, A BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO PARAÍBA DO SUL	87
4.4	A BUROCRACIA NÃO TÃO ESTRUTURAL DA AGEVAP	94
4.4.1	OUTROS FATORES CONTEXTUAIS E CONDICIONANTES DOS BMEs NA AGEVAP	105
4.5	O ARRANJO INSTITUCIONAL E SUAS CARACTERÍSTICAS RELACIONAIS	106
5	OS BUROCRATAS DE MÉDIO ESCALÃO NO CEIVAP	113
5.1	REFERENCIAIS, DILEMAS E VALORES	120
5.2	PODERES E INSERÇÃO DOS BMEs NO CEIVAP	141
5.3	O PODER DA REDE NO CEIVAP	151
5.4	CONSIDERAÇÕES SOBRE A BUROCRACIA DE MÉDIO ESCALÃO NO CEIVAP	171

6	CONCLUSÕES DA PESQUISA.....	174
7	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	180

1 INTRODUÇÃO

O Comitê de Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (CEIVAP) faz a gestão de um rio cuja calha é de domínio federal, que em números totais abastece cerca de 14,5 milhões de pessoas, sendo o principal manancial da região metropolitana do Rio de Janeiro, além de comportar significativa parcela do PIB nacional (IBGE, 2010; CEIVAP, 2015). Estes fatores, dentre outros números expressivos relacionados a esta bacia hidrográfica, fazem a gestão do CEIVAP ganhar grande visibilidade no cenário nacional, sendo considerado como um dos mais importantes comitês de bacia do Brasil (BRAGA et al, 2008; ANA, 2012).

O CEIVAP foi criado com base na Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), uma legislação inovadora e com princípios democráticos (JACOBI, 2004; 2009), por estabelecer “um novo paradigma, da gestão integrada, descentralizada e participativa dos recursos hídricos em todos os níveis territoriais da administração” (ANA, 2002, p. 07). Não obstante, verifica-se que o seu arranjo institucional, dada as suas características, compreende um subconjunto que se desenvolve na ambiência da administração pública, de forma análoga à relação estabelecida em Fiani (2014), entre arranjo e o ambiente institucional.

Contudo, Paes de Paula (2005) observa a existência de duas concepções de administração pública, a saber: a societal, estabelecida com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88); e a gerencial, estabelecida na reforma de 1995, marco que originou a maior parte dos tipos institucionais (entes) da PNRH.

Desta forma, uma primeira aproximação a ser feita no contexto da criação da PNRH é dada por Murtha (2016, pág. 08), que faz a seguinte consideração: “A reforma normativa da gestão de recursos hídricos se deu no âmbito dos governos Fernando Henrique Cardoso, sob a égide do ciclo neoliberal de inspiração gerencialista e no bojo da reforma do Estado com diretrizes pró-mercado”. Ainda segundo o autor, o objetivo da reforma era de inserir o país no processo de globalização da economia mundial. E na perspectiva da PNRH, este fato repercute até os dias atuais, tal como também demonstrou Murtha (2016), por exemplo, ao analisar a retórica da intersetorialidade no âmbito das políticas de abastecimento e saneamento no Brasil.

De fato, o impacto da reforma gerencial no setor hídrico ecoou ao longo do tempo e acabou, de certa forma, frustrando os atores sociais que atuaram desde longa data para institucionalização da PNRH; também causou uma quebra de expectativas, antes criadas com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), uma vez que um fato muito relevante a ser considerado na ocasião, e relativo à administração e às burocracias públicas como um todo,

consiste que, após a redemocratização pela CF/88, houve um processo, uma transformação no país, que “pode ser considerada um divisor de águas para a compreensão do funcionamento do Estado brasileiro” (LOTTA; OLIVEIRA; CAVALCANTE, 2016, p. 10), mas que, diante da reforma gerencial de 1995, lida por alguns autores como uma reinvenção do Estado Burocrático Weberiano (POLLITT; BOUCKAERT, 2011), teve no seu primeiro momento um forte direcionamento à setorialização das políticas públicas, e, como já mencionado, com impactos diretos na PNRH, seu arranjo institucional e nos órgãos gestores de recurso hídricos, ao longo do seu processo de implementação.

Entretanto, por outro lado, produziu discrição e o fortalecimento de determinados segmentos e categorias da burocracia pública, por intermédio das próprias diretrizes da reforma (HOWLETT, 2011; LOTTA, 2015); sendo estes fatores muito importantes para o entendimento de diversos elementos presentes na arena de recursos hídricos no Brasil, suas burocracias e alguns segmentos nela presentes.

Um ponto importante neste contexto é o lapso temporal entre estes episódios e os dias atuais, isto porque, entre avanços e retrocessos, ao se observar principalmente todos os ganhos produzidos pelo CEIVAP desde a sua criação, outros fatores explicativos fazem-se necessários para entender o destaque conseguido pelo Comitê do rio Paraíba do Sul, que pesem todas as questões complexas que envolvem a ideia de participação e deliberação na gestão hídrica brasileira.

O CEIVAP é um Comitê de Bacia Hidrográfica, que, por definição, consiste em um **grupo de atores** delegados a debater e deliberar questões sobre o uso dos recursos hídricos (ANA, 2014). Contudo, é importante pontuar que a participação no CEIVAP ocorre em dois níveis, a saber: o primeiro deles é estritamente institucional, à medida que o Comitê é composto por membros institucionais, ou seja, organizações públicas, privadas e do chamado terceiro setor, que indicam seus representantes para atuar diretamente no CEIVAP. Neste sentido, aspectos institucionais são fundamentais para entendê-lo, não como um fim, mas como um contexto, ou ainda um ambiente de atuação de atores sociopolíticos.

Já o segundo nível de participação, se constitui como um espaço de embates e contendas entre os atores e segmentos de políticas públicas. E, dados os princípios da PNRH, e as possibilidades de análise que se colocam a partir de uma lente teórica específica, neste caso, podem efetivamente constituir em considerável contribuição, no sentido de compreender como o processo de implementação se aproxima ou se afasta dos princípios da Política de Águas brasileira.

Uma observação mais atenta ao que seria um perfil geral dos atores presentes no CEIVAP, mostra que uma pequena, porém considerável parcela possui uma posição relativa nas suas organizações de origem; tende a possuir um certo nível de formação; muitos possuem também algum tipo de laço pessoal com a pauta de recursos hídricos; sua atuação é marcada por uma interação face-a-face, além de desenvolverem-se por intermédio de conexões entre os demais membros (redes internas), que, mesmo diante de constrangimentos externos e internos ao CEIVAP, distinguem-se consideravelmente da imagem de atores que agem de forma mecânica e protocolar.

Assim, nesta aproximação, o CEIVAP coloca-se então como um espaço de atuação de atores pertencentes a organizações diversas, sendo que alguns deles conciliam elementos institucionais das suas organizações e setores de origem, com elementos de cunho pessoal, resultando em um ator distinto, aqui identificado como um tipo específico de burocrata. Deste modo, o CEIVAP é tido, então, como um fórum de burocratas segmentados, delegados a “traduzirem” leis, normas e regulamentos em um processo inerente ao próprio funcionamento do Comitê, e que, por estas características, a partir das suas convicções e referenciais, tornam-se uma referência de atuação na gestão, análogo a uma categoria de burocrata muito específica, e de grande importância nos estudos sobre burocracia e políticas públicas.

A burocracia, enquanto teoria, em estudos relativamente recentes, tem apontado para os atores como foco das análises de políticas públicas: os burocratas em diferentes níveis, sendo exemplos os trabalhos de Lipsky (1980) com os burocratas de nível de rua, e também trabalhos com burocratas de médio escalão, tal como em Howlett (2011); Vie (2008); e Lotta e Cavalcante (2016). Portanto, ao trazer esta aproximação teórica para uma situação mais específica, observando ainda a forma institucional dos Comitês de Bacia Hidrográfica, sugere-se, então, um olhar mais atento para os atores (membros), assim como as formas como estes associam-se entre si e implementam a gestão nos moldes da PNRH.

Neste contexto, acrescenta-se o fato de que a burocracia, em perspectiva atual, é relacional e privilegia os atores não somente como implementadores, mas também como (re)formuladores (LOTTA; CAVALCANTE, 2016). Desta forma, então, e em caso concreto, uma classe de burocrata torna-se especialmente relevante, por esta lente teórica: os burocratas de médio escalão (BMEs), pois, ao observar as características de participação do CEIVAP, verifica-se um tipo sugestivo e característico de atores indicados, representantes, que embora não seja, em termos quantitativo, maioria no Comitê, possuem visivelmente uma ampla capacidade de articulação, assim como certo domínio em termos de atuação do espaço.

Desta maneira, diante dos argumentos aqui expostos, verifica-se a necessidade de um melhor e mais detalhado entendimento destes burocratas de médio escalão no CEIVAP, de modo a compreender quais as implicações da existência e atuação desta classe de ator. Também, e por conseguinte, de forma a contribuir com o entendimento deste espaço, o CEIVAP, tendo como foco os seus atores.

Sem mais, passa-se a seguir para apresentação dos elementos estruturantes do estudo.

1.1 OBJETIVO GERAL

Este estudo tem como objetivo analisar os burocratas de nível médio atuantes no Comitê de Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul, CEIVAP, visto pela lente teórica da burocracia em perspectiva relacional. Desta maneira, considerando os apontamentos anteriormente feitos, a presente tese busca, por intermédio de uma abordagem interdisciplinar, melhores explicações à luz da burocracia enquanto teoria e em perspectiva relacional.

Para, assim, compreender o papel destes atores na gestão do rio Paraíba do Sul no CEIVAP, e também quais as implicações da atuação desta classe de ator quanto ao acesso político à água, enquanto recurso hídrico.

Uma verificação importante, de caráter teórico, no sentido de mostrar a relevância da aplicação dessa abordagem teórica no CEIVAP, remete em investigar como a literatura de gestão de recursos hídricos trata a “burocracia”, quando relacionada aos Comitês de Bacia Hidrográfica.

Desta forma, em consulta feita no portal de periódicos da CAPES buscando os termos combinados “comitê de bacia” AND “burocracia”, verifica-se a ocorrência de 27 artigos; destes, após uma triagem inicial (títulos e palavras-chave) e uma triagem secundária (resumos), resultaram um total de seis artigos. Além destes, também foram consultados “CEIVAP” AND “burocracia”/ “bureaucracy”, que tiveram como resultado um artigo já listado na busca em português.

Dos estudos que possuem seus objetivos específicos relacionados à gestão hídrica e participação, na grande maioria, o termo “burocracia” apareceu em algum momento do texto sendo articulado e/ou empregado dentro de um contexto; e é este aspecto que se coloca como ponto de atenção nos parágrafos a seguir.

Da Cunha Kemerich et al. (2015) falam das dificuldades da burocracia no Estado, do entrave à implementação das ações na bacia do Rio da Várzea, Rio Grande do Sul, e também

como a burocracia afeta a participação nas reuniões. Já Neves, Pereira e Fowler (2007) observam a queixa dos municípios na bacia do rio Jundiaí, em São Paulo, sobre o excesso de burocracia para acesso aos recursos do FEHIDRO.

Oliveira, Barbosa e Dantas Neto (2013) relatam como a burocracia atrapalha o processo de emissão de outorgas no estado do Rio Grande do Norte; Abers et al. (2009) explicitam como a necessidade de uma burocracia mais flexível contribui para a reforma do sistema hídrico e a consequente criação da PNRH. Jacobi (2003) fala das dificuldades geradas à participação pela burocracia em conselhos de meio ambiente e, em especial, nos comitês de bacia hidrográfica.

Caldeira Magalhães et al. (2015) descrevem como mesmo diante de todo um ambiente institucional de gestão, a burocracia no sistema impede que seja feita uma gestão mais eficiente das águas do rio Piracicaba mineiro.

Também somado a estes resultados, em busca aberta no portal CAPES, são verificados os seguintes trabalhos: Souza Junior (2003, p. 142) usa a expressão “tecnocracia” para se referir aos burocratas especializados do Governo, dos quais descreve sua atuação apartada da Sociedade Civil; o autor ainda destaca a positiva participação do chamado meio acadêmico-científico no processo, embora qualifique como “melindrosa” sua proximidade com os “tecnocratas”, pois nesta situação, muitas vezes, “o processo decisório escapa às mãos do engajamento social”. O autor ainda observa a burocracia com base em Setti et al. (2001), no contexto de um modelo de gestão hídrica, sendo este o primeiro momento da gestão das águas no Brasil. Também fazendo uso desta classificação, em Setti et al. (2001), Fracalanza (2006) analisa o processo de outorga do sistema Cantareira, relacionando-o com momentos da administração pública brasileira, para daí propor um teste de racionalidade para análise das ações dos atores presentes durante processo de concessão de direito das águas, ou outorga deste Sistema.

Junto a estes estudos, e na mesma linha de análise, observa-se na tese de Silva (2011, p. 09), que teve o objetivo de “qualificar o(s) significado(s) da participação dos usuários das águas e da sociedade civil no contexto do Comitê de Integração da Bacia do Rio Paraíba do Sul-CEIVAP”, o caráter educativo da participação na interação com diversos elementos do sistema, inclusive a burocracia, consonante a Abers et al. (2009), sobre o papel dos comitês no processo de evolução do sistema de gestão. Tanto Silva (2011) quanto Abers et al. (2009) falam da necessidade de uma burocracia estatal mais eficiente, contextualizando também as algumas deficiências da gestão aos preceitos da reforma gerencial.

Novaes (2006, pág. 17), na sua tese que teve como objetivo “contribuir para a reflexão acerca dos desafios e possibilidades relacionados à construção de mecanismos de gestão integrada de recursos hídricos em bacias de dupla dominialidade”, e aplicada no trecho paulista do rio Paraíba do Sul, cita autores da corrente do Novo Institucionalismo e observa a importância das burocracias e dos órgãos de gestão no entendimento da dinâmica desenvolvida no sistema de gestão. Por sua vez, Tedeschi (2003) forma uma visão distinta em sua dissertação, que analisou as relações intergovernamentais no CEIVAP, do qual, apoiado em considerável literatura, avaliou a burocracia como uma instituição não inerte; desta forma, a atuação da burocracia (atores) foi, para o pesquisador, além da implementação, sendo os burocratas vistos também como formuladores de políticas públicas.

Assim sendo, e para além da enorme contribuição que estes estudos trouxeram à gestão de recursos hídricos e o CEIVAP, a análise do conteúdo destes trabalhos mostra como a burocracia vem sendo mencionada quando atrelada ao termo comitê de bacia, mesmo que de forma relativa, ao se falar do sistema de gestão em que o comitê está inserido. Igualmente, também é possível constatar que, embora a “burocracia” surja com alguma frequência nos estudos sobre recursos hídricos, e na maior parte deles, recebendo uma conotação de problema ou entrave à gestão e à participação, nem por isso ganhou maior destaque, mesmo sendo uma questão recorrente na literatura específica. Uma possível explicação para isto pode se relacionar com questões ideológicas ou também epistemológicas, relativas a um termo tão complexo como a burocracia, tal como analisado por Albrow (1970) e Riggs (1979).

Todavia, também é possível verificar que alguns destes trabalhos, mesmo de forma incipiente sugerem um olhar mais específico e diferenciado da burocracia, sendo este, então, de forma mais ampla, o desafio proposto na presente tese. Desta forma, a revisão realizada neste item da tese sugere que, tal como uma chave analítica, a burocracia ainda carece de uma especial atenção nos estudos de gestão de recursos hídricos.

Em perspectiva teórica, a maior parte do conjunto de estudos analisados indica um ponto nebuloso na literatura, em que a burocracia aparece em grande parte das citações em uma perspectiva estruturalista, ou até eventualmente em perspectiva da “ação individual” (*Public Choice*), inclusive condizente com algumas leituras da reforma gerencial, tal como em Andrews e Kouzmin (1998) sobre o seu metadiscurso.

Deste modo, é a partir dos elementos até aqui apresentados, e sob uma proposta de mudança de perspectiva de análise sobre o CEIVAP e seus atores, que se constrói a problematização da tese e, respectivamente, seu objetivo. Somado a isto, e como consequência

desta abordagem, também de contribuição com uma nova leitura sobre os atores que atuam no SINGREH, especificamente nos CBHs, ao mesmo tempo que também se apresenta como uma proposta de atualização do debate sobre estes entes.

Isto posto, apresenta-se então o objetivo geral da tese, que consiste em:

Analisar burocratas de médio escalão a partir da perspectiva relacional e sua importância quanto à atuação no CEIVAP, na gestão 2013-2017.

1.1.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- i. Identificar elementos históricos que conferem poderes aos atores, *e explicam o funcionamento da arena de recursos hídricos e dos próprios BMEs atuantes no CEIVAP;*
- ii. Analisar os elementos constituintes do CEIVAP, *relacionando-os com os BMEs e seus domínios;*
- iii. Caracterizar, em perspectiva relacional, os BMEs atuantes no CEIVAP;
- iv. Analisar criticamente os BMEs, *considerando possibilidades, constrangimentos, fraquezas e implicações da sua atuação no CEIVAP.*

1.2 HIPÓTESE

No sentido de orientar a pesquisa, foram feitas, a partir de investigações iniciais, entrevistas piloto e análises observacionais das atividades do CEIVAP. Desta maneira, foi formulada a seguinte hipótese: *A burocracia de médio escalão, independente do domínio, estabelece um referencial de atuação, constituindo-se como fundamental classe de ator, na forma como a gestão se desenvolve no CEIVAP, a partir dos seus atores políticos.*

1.3 ESTRUTURA DA TESE

A tese apresenta uma organização tradicional, sendo composta, além do presente capítulo introdutório, de mais cinco capítulos, a saber: revisão teórica; um capítulo de análise contextual analítica; e mais dois capítulos de análise; e, por fim, o último capítulo de conclusão. A seguir, é apresentado um quadro síntese da tese:

Quadro 1 - Quadro sinótico da tese.

QUADRO SINÓTICO DA TESE		
Cap.	Título	Conteúdo
1	Introdução	Elementos estruturais da tese (Objetivos, hipótese e metodologias...)
2	Elementos de uma política de águas: burocracia de médio escalão, arranjo institucional e capacidades em políticas públicas	A burocracia de médio escalão, perspectiva relacional da burocracia e capacidades estatais.
3	Legados históricos e construção de poderes no contexto da Política Nacional de Recursos Hídricos	Análise dos contextos históricos e formação de poderes na arena de recursos hídricos no Brasil
4	O CEIVAP como um espaço de atuação relacional.	Fatores institucionais e relacionais do CEIVAP.
5	Os burocratas de médio escalão no CEIVAP	Caracterização dos atores com base nos conceitos de inserção, poderes e redes de políticas públicas.
6	Conclusão.	Apontamentos finais e encaminhamentos da pesquisa

Fonte: Elaboração própria.

A estrutura da tese busca, essencialmente, construir uma imagem contextualizada dos BMEs atuantes no CEIVAP. Neste sentido, um elemento que se mostrou de grande relevância na tese consistiu em revisitar historicamente alguns momentos do tema água e administração pública no Brasil, de modo a evidenciar como esta categoria de ator emerge no contexto da gestão de recursos hídricos.

Um ponto estrutural da tese, consiste também, em mostrar a própria relevância dos BMEs na gestão realizada no CEIVAP. Desta maneira, O burocrata de médio escalão como objeto de análise implica em compreender a própria origem contextualizada desses atores. Também, quais elementos conferem, ou ainda propiciam, que estes atores tenham destaque na arena; assim como, quais os fatores que permitem que suas características relacionais coloquem-se como elemento relevante, no entendimento do funcionamento do CEIVAP, e da implementação da PNRH, no contexto da gestão do rio Paraíba do Sul.

1.4 METODOLOGIAS

O Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental (PROCAM), atualmente vinculado ao Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de São Paulo (IEE-USP) tem como proposta a pesquisa interdisciplinar, objetivando formar pesquisadores voltados às diversas

demandas socioambientais (IEE, 2016). Neste contexto, percebe-se então que, já na sua nomenclatura, é projetado um desafio inerente à sua concepção científica, epistemológica e metodológica. A proposta do programa traz também uma crítica à própria produção científica, que, devido ao excesso de especialização, provoca uma espécie de fragmentação dos estudos e pesquisas na área ambiental. Portanto, a definição Ciência Ambiental (no singular) no âmbito do Programa é defendida tal como uma utopia científica (ABRAMOVAY, 2002).

Assim, o desenvolvimento epistemológico, a complexidade intrínseca, e as diversas possibilidades de interação entre as diversas disciplinas colocam-se como desafios ao programa, uma vez que “formar pesquisadores com este perfil nutre uma reflexão sistemática sobre problemas socioambientais que estimula a interação de profissionais de muitas áreas e em diversas escalas, como a internacional, a nacional e a local” (IEE, 2016).

Desta forma, então, estes são os desafios epistemológicos que se colocam na pesquisa de Ciência Ambiental, *locus* científico da presente tese que se desenvolve mais especificamente na temática de análise da atuação de atores (BMEs) em instituições de gestão de recursos hídricos (CBHs), com viés em campos da Administração Ambiental e da Ciência Política.

1.4.1 DELINEAMENTO DA PESQUISA

Em função da natureza do objeto e do espaço de atuação, optou-se por desenvolver um estudo de caso, uma vez que esse tipo de abordagem contribui enormemente para a compreensão de fenômenos organizacionais, sociais e políticos. Por definição, o estudo de caso consiste em uma investigação que avalia os fenômenos no seu contexto da vida real, considerando ainda que o pesquisador não tem controle efetivo sobre o fenômeno e suas variáveis. Nesse sentido, busca então compreender exhaustivamente o objeto estudado, dentro de um contexto complexo e devidamente delimitado, através de metodologias pertinentes (YIN, 2001; MARTINS e THEÓPHILO, 2009).

Assim, de acordo com a literatura, foi formulado um protocolo incorporado ao projeto de pesquisa, o qual serviu de base orientadora em todo o estudo. Em função da grande quantidade de dados necessários para este tipo de pesquisa, foi anexada à tese um inventário de todos os dados utilizados na pesquisa, além dos demais anexos. Tal procedimento permite que sejam facilmente verificadas as fontes utilizadas na pesquisa.

O estudo de caso pode se valer de múltiplas técnicas de coleta de dados, e tal fato tem grande importância para garantir o aprofundamento da pesquisa, além de também ter bastante

importância na correlação (triangulação) dos resultados e análises para que se estabeleça um maior grau de acuracidade das conclusões da tese. (LAKATOS, 1985; GIDDENS, 2001; VERGARA, 2005; GIL, 2010; YIN, 2001)

1.4.2 MÉTODOS DE PESQUISA

A partir do delineamento da pesquisa, no qual há uma grande variedade de dados oriundos de diversas fontes, a seguir, serão sinteticamente expostos os métodos de pesquisa, observando que os métodos de análise serão apresentados nos capítulos de análise, de acordo com objetivos específicos e abordagem em questão.

De forma geral, a produção de dados iniciou-se com uma revisão bibliográfica combinada (narrativa e sistematizada), abrangendo áreas da Gestão de Recursos Hídricos, Administração Pública e da Ciência Política. Somado a isto, foram consultados diversos documentos na forma de atas, planos e publicações diversas do Comitê de Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul e da Associação Pró-Gestão das Águas da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul, assim como órgãos públicos integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. O produto das pesquisas realizadas através destes métodos produziu especialmente o capítulo dois e três, assim como forneceu base teórica e dados para os demais capítulos.

A análise de documentos de gestão do CEIVAP teve a função básica de gerar evidências, e orientar algumas escolhas de análise da tese, tal como quais são os segmentos mais relevantes, e qual o seu peso em termos financeiros na cobrança de recursos hídricos. Este método teve como fontes básicas as publicações do CEIVAP, AGEVAP, documentos de caráter informativo utilizados nas reuniões, atas das reuniões das diversas instâncias, entre outros documentos.

A partir das premissas estabelecidas na revisão bibliográfica inicial, assim como com as primeiras análises empíricas do CEIVAP, alguns elementos mostram-se de grande interesse a partir do recorte teórico do estudo. Neste sentido, foi realizado uma *survey* que buscou identificar e caracterizar elementos descritos pela literatura e fundamentais na compreensão desta classe de ator, o BME. Metodologicamente, o procedimento consistiu no envio de formulário eletrônico elaborado na plataforma G-Suit (Google/USP), por intermédio do endereço de e-mail institucional da AGEVAP, para todos os membros do CEIVAP. Assim, a partir das respostas foi possível estabelecer uma amostra representativa dos membros, com informações sobre as instituições (organizações), os atores, vínculos relacionais e valores e

inclinações na sua atuação no CEIVAP. O quadro sinótico abaixo apresenta uma síntese da amostra:

Tabela 1 - Valores brutos e relativos da *Survey* CEIVAP.

Nº de membros (T)	Nº de membros efetivos (E)	Nº de membros da Plenária (P)	Quórum mínimo (Q)	Nº de respostas * (R)	(2013-2017)			
					R/Q	R/T	R/E	R/P
120	104	60	31	18	58%	15%	17%	30%

Fonte: Elaboração própria

* Formulários válidos.

Na aplicação da *survey*, foram verificadas algumas dificuldades: uma delas refere-se ao fato de que uma parcela dos e-mails não encontrou seu destinatário, ou ainda respostas automáticas indicando que a “caixa” do destinatário estava cheia, sendo este fato curioso, uma vez que esta é a forma preferencial de comunicação da Agência com os membros do CEIVAP. Também se verificou que as respostas ocorreram de forma lenta, o que implicou em estender o tempo em que o formulário permaneceu “aberto” para respostas, contudo sem prejuízo significativo para a pesquisa; no apêndice primeiro da tese, é possível ver o roteiro das perguntas.

De fato, o baixo número de respostas provocou um aumento da margem de erro da sondagem (*survey*); contudo, a média extremamente alta do tempo de atuação dos respondentes, em média 10 anos, observando ainda que a maior deles, possui um alto grau de participação no CEIVAP, e em outras instâncias do SINGREH, medido pelo Índice Inserção Situacional (IISCs) proposto na tese, aumenta consideravelmente a relevância da amostra obtida.

O Índice Inserção Situacional (IISCs) consiste em duas equações empiricamente formuladas, que têm como finalidade quantificar o nível de inserção dos atores na estrutura organizacional do CEIVAP e do SINGREH. Em síntese, o IISCs determina o que, no âmbito da tese, foi definido como poder institucional situacional, que consiste no poder oriundo da posição que o ator ocupa dentro do sistema, exemplo: membro do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, ou ainda coordenação da Câmara Técnica Consultiva. O poder institucional situacional é uma ampliação do conceito de poder contido em Marques (1999, 2000, 2003, 2006), quando da análise de redes de políticas públicas, em especial de empresas de

saneamento. Os dados de entrada utilizados para aplicação do IIScs constam no apêndice segundo da tese.

Durante todo o período da pesquisa foram feitas entrevistas semiestruturadas com atores do CEIVAP e de outros entes do SINGREH, definidos tanto pela representação dos segmentos, quanto pelo Índice Inserção Situacional (IIScs), e pelos nós egocêntricos da rede estruturada com dados da *survey*. As entrevistas tiveram como foco principal a identificação dos referenciais (MULLER, 2003), mas não necessariamente se resumindo a isto. Assim, os atores que mais atendiam aos critérios anteriormente citados foram aqueles para os quais as solicitações foram dirigidas.

Todas as entrevistas foram realizadas mediante a assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), e nas ocasiões nas quais não foi possível realizar a entrevista pessoalmente, esta foi realizada por meios alternativos tais como como telefone, *skype* ou até por escrito, sendo que, nesta situação, foi pedido ao entrevistado que preenchesse um termo semelhante a versão física do TCLE e enviado para o e-mail, sendo este recurso utilizado duas vezes durante a pesquisa.

De modo a manter o sigilo e proteger os entrevistados, o material produzido nas entrevistas foi agrupado e codificado, de modo que nenhuma fala foi diretamente atribuída a um ator específico. Assim, as informações cedidas aparecem na forma de citações indiretas, sendo a referência o código atribuído para aquele segmento de ator. Todos os registros das entrevistas, anotações feitas pelo pesquisador, foram agrupados a partir da codificação estabelecida no quadro 2 e, em seguida, compilados de modo que cada grupo de codificação, teve os registros das respostas sintetizadas, sendo esta síntese representativa do grupo. O quadro a seguir sintetiza os grupos e as respectivas codificações atribuídas:

Quadro 2 – Codificação das entrevistas por segmento e divisões.

	Segmento	Principais Entes	Codificação	Nº de entrevistas	BMEs
UNIÃO	Poder Público	Ministério do Meio Ambiente, Agência Nacional de Águas, Conselho Nacional de Recurso Hídricos.	GF	4	2
CEIVAP		Órgãos gestores estaduais, Prefeituras	GE	3	3
	Usuários	Empresas públicas e privadas de saneamento; Indústrias e Geração de Energia entre outros...	GU	3	3
	Sociedade Civil	Universidades, ONGs e Entidades de Classe	GC	6	2
AGEVAP	Agência	Diretoria Executiva	GA	6	5
TOTAL DE ENTREVISTAS				22	15

Fonte: Elaboração própria.

Além disso, durante todo o período em que ocorreram as visitas de campo, de Outubro 2015 a Outubro/2017, diversas atividades do CEIVAP foram presencialmente acompanhadas, tais como reuniões da Plenária, Câmara Técnica Consultiva, Grupos de Trabalho, especialmente o Grupo de Trabalho Permanente de Acompanhamento da Operação Hidráulica na bacia do rio Paraíba do Sul (GTAOH) e Grupo de Trabalho de Articulação Institucional (GTAI), assim como outros eventos de relevância ao estudo, inclusive reuniões do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), por ocasião de deliberações com grande impacto no funcionamento do CEIVAP. Além destes, foram acompanhados os Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos (CERH) dos estados inseridos na bacia do rio Paraíba do Sul como forma de compreender como os atores transitavam e buscar refletir sobre referenciais, valores e ideias na arena.

Uma última consideração diz a respeito a como a pesquisa foi estruturada a partir das metodologias empregadas, assim como o objetivo de cada capítulo analítico. O capítulo terceiro

teve essencialmente como base a revisão bibliográfica narrativa e entrevistas com atores do CEIVAP, AGEVAP e ANA, de modo a mostrar como momentos históricos definiram condições de poder a determinados setores e, por conseguinte, a seus atores.

O capítulo quatro foi onde a leitura de documentos e atas do CEIVAP foi a base essencial dos dados; neste capítulo as entrevistas tiveram também um papel fundamental, para elucidar dúvidas sobre o funcionamento do CEIVAP, assim como o arranjo institucional da PNRH e, mais especificamente, quais foram os espaços e os meios em que os BMEs atuavam no CEIVAP. Neste capítulo, algumas respostas obtidas na *survey* também contribuíram para o objetivo do capítulo.

Já no capítulo quinto, foram utilizadas praticamente todas metodologias descritas na tese. Desta forma, as entrevistas contribuíram para compreender, de forma amostral, como os segmentos se colocavam no CEIVAP e como percebiam a PNRH. A *survey* mostrou-se fundamental na aquisição de dados que puderam mostrar como uma parcela significativa, do ponto de vista qualitativo, externava seus valores e convicções no CEIVAP, enquanto sistema de gestão. Para tanto, os resultados obtidos foram apresentados na forma de gráficos comparativos.

Neste capítulo, também, a utilização combinada da *survey*, das entrevistas, e da análise de alguns documentos descritivos do CEIVAP subsidiou a proposição de uma metodologia, já mencionada, de análise do nível de inserção dos atores no CEIVAP e no SINGREH; esta metodologia, o Índice de Inserção Situacional (IIS), permitiu fazer considerações sobre poderes dos BMEs, tendo o CEIVAP como referência.

Deste modo encerra-se aqui este capítulo metodológico. Porém, antes disto, faz-se necessário algumas considerações sobre as opções feitas no capítulo a seguir, de revisão, do qual basicamente, privilegiou alguns tópicos relevantes a partir do viés desenvolvido na tese. Deste modo, estes tópicos abordados, buscaram estabelecer uma massa crítica, direcionada e específica, no sentido de contextualizar o CEIVAP e o ambiente de gestão do rio Paraíba do Sul, a determinadas temáticas teóricas, que orbitam as discussões tanto sobre os burocratas de médio escalão; quanto, políticas públicas complexas, como a PNRH.

Assim, feitas estas considerações, passa-se então para a revisão bibliográfica.

2 ELEMENTOS DE UMA POLÍTICA DE ÁGUAS: BUROCRACIA DE MÉDIO ESCALÃO, ARRANJO INSTITUCIONAL E CAPACIDADES EM POLÍTICAS PÚBLICAS.

O presente capítulo busca estabelecer a base teórica para os capítulos analíticos seguintes. Para tanto, a discussão baseia-se em disciplinas da Administração Pública/Ambiental e da Ciência Política (políticas públicas), seguindo os tópicos básicos da problemática desenvolvida na tese. Desta forma, a sua primeira parte consiste em definir alguns conceitos básicos, seguido de três subcapítulos teóricos, e que abarcam pontos centrais da tese: basicamente, o ambiente de atuação (arranjo institucional), capacidades produzidas neste ambiente (capacidades estatais) e, por fim, os atores em teoria (burocratas de médio escalão).

Também, é importante pontuar que, durante o desenvolvimento dos capítulos de análise, também foram incorporadas contribuições teóricas mais específicas e/ou aprofundadas sobre o tema em questão. Esta opção segue uma tendência verificada em pesquisas recentes, na qual o maior benefício é tornar a tese mais fluída e menos segmentada.

Posto isto, passa-se para definição do que seja política pública (*policy*), a qual pode ser conceituada de diferentes maneiras, não havendo uma definição precisa sobre o conceito (SOUZA, 2006; FREY, 2009). Não obstante, esta afirmação pode ser dita de outra maneira, tal que existam tantas definições que não se pode privilegiar uma em especial. De forma bastante ampla e abstrata, Dye (1984, p.1, tradução nossa) a conceitua como sendo “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”.

Souza (2006) observa que, do ponto de vista teórico e disciplinar, o conceito de política pública compreende um campo de pesquisa multidisciplinar, consistindo em área de conhecimento com foco na máxima o “Estado em ação” (MARQUES, 1997), pois a política pública pode ser entendida pela sua finalidade, quando os governos “traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real” (SOUZA, 2006, p. 26), aliando-se ao clássico conceito de que a política pública faz a política (LOWI, 1972).

Os estudos sobre políticas públicas tiveram origem na década de 1950 nos Estados Unidos, sendo relativamente recentes no Brasil, uma vez que, somente após a Constituição Federal de 1988 (CF/88), a Administração e as burocracias públicas assumiram novas feições, que redesenharam as relações entre Estado e sociedade, abrindo espaço para novas e diferentes

formas de interação a partir de um contexto democrático (LOTTA; OLIVEIRA; CAVALCANTE, 2016; DAGNINO, 2002; PIRES; GOMIDE, 2014).

Assim, a partir desta perspectiva, o Estado não mais se apresenta como uma máquina weberiana, do qual o arranjo preponderante é a hierarquia, pois cada tipo de demanda social irá requerer um tipo de política pública e de arranjo institucional específico, tendendo à horizontalidade e à participação, sendo, ainda, esta perspectiva especialmente importante, como marco de uma mudança na abordagem das análises da burocracia brasileira (LOTTA, 2010, 2015; PIRES; GOMIDE, 2014; FREIRE et al., 2014; FREY, 2006; MASSARDIER, 2011).

Pires e Gomide (2014) e Freire et al. (2014), ao analisarem a implementação de políticas públicas após a CF/88, observam que o (re)estabelecimento da democracia e a restauração do Estado Democrático de Direito abriu a possibilidade de participação para diferentes atores no processo de formulação de políticas públicas, ocasionando, por sua vez, o aumento da complexidade do cenário institucional. Segundo observam Lotta, Oliveira e Cavalcante (2016), a redemocratização do país provocou transformações intensas, em especial na área social, onde o Brasil estabelece, neste momento, as bases de um modelo de Estado de Bem-Estar Social, principalmente com a universalização de direitos básicos.

Para além do contexto nacional, Pires e Gomide (2014) e Freire et al. (2014) argumentam ainda que a qualidade aparece como fator de maior importância em países onde os sistemas políticos são mais fechados, assim, há um incremento contínuo das burocracias, e o consequente insulamento como forma de garantir a implementação das políticas públicas de caráter desenvolvimentista, principalmente diante de um ambiente repleto de grupos de interesse.

Já no contexto nacional, Lotta, Oliveira e Cavalcante (2016) observam que após a CF/88 e, dado um ambiente de governança democrática, as possibilidades de ocorrência de insulamento da burocracia reduziram-se bastante, isto muito em função de novos mecanismos de controle (intersectorialidade, coordenação federativa e dimensão participativa), que permeiam o cenário da administração pública atual.

Destarte, esta percepção vai ao encontro de uma segunda corrente de estudos internacionais, que percebem a interação da sociedade, inclusive grupos de interesse, com o Estado como positiva, podendo gerar um efeito potencializador das políticas públicas, além de contribuir para a legitimidade do processo em função da participação (PIRES; GOMIDE, 2014). Os autores indicam duas hipóteses possíveis para o debate sobre implementação de políticas públicas, dado o ambiente institucional pós CF/88:

O primeiro aponta no sentido da importância da construção e da qualidade das burocracias estatais para a realização de políticas de desenvolvimento. O segundo conjunto, versando sobre a relação entre o ativismo dessas burocracias estatais e a inclusão de atores sociais e políticos, assinala duas direções possíveis: i) a ampliação da participação de atores sociais e políticos tende a provocar ineficiências e impasses, impondo obstáculos à realização de políticas de desenvolvimento; e ii) a inclusão de atores sociais e políticos tende a promover maior responsividade e decisões de melhor qualidade, facilitando a execução de políticas de desenvolvimento (PIRES; GOMIDE, 2014, p. 12)

Contudo, mesmo antes da CF/88, Marques (1997, 1999, 2003, 2006) descreve como o Estado torna-se permeável a diversos segmentos e a interesses de grupos de burocratas no interior da máquina pública, e que, por este motivo, a ideia de uma estrutura burocrática monolítica perde o sentido. Neste contexto, Marques (2003) acrescenta dizendo que:

O estudo detalhado do Estado nos revela a existência de grupos, mais ou menos organizados, com interesses específicos (e mesmo com projetos específicos) e com acesso significativo a recursos de poder ligados, principalmente, ao funcionamento da própria máquina e à execução direta de políticas (MARQUES, 2003, p. 51).

Marques (2003, 2006) destaca que, devido à ocorrência destes grupos no interior das burocracias estatais, desenvolvendo sua influência por intermédio dos próprios recursos que possuem, estes grupos fazem da burocracia uma estrutura híbrida e orgânica, à medida que se desenvolve. Assim, neste contexto de atuação, três conceitos de “poder” são especialmente importantes para a compreensão das políticas públicas – o primeiro deles refere-se ao **poder institucional**, relacionado à posição do ator em uma organização; – o segundo é o **poder posicional**, relacionado ao lugar que este ator ocupa em uma determinada rede política; – por último, há o **poder econômico**, oriundo do capital representado pelo ator na arena política (MARQUES, 2017).

Os conceitos de poder de Marques (2003, 2006, 2017) são fundamentais na compreensão das chamadas **redes de políticas públicas**, e centrais na compreensão do funcionamento das burocracias em determinados arranjos institucionais, especialmente por serem o mecanismo de funcionamento de diversas instâncias participativas (ENAP, 2016), peças de arranjos híbridos e complexos, tal como os Comitês de Bacia Hidrográfica e os Conselho de Recursos Hídricos, baseados na Lei Federal nº 9433/97 (BRASIL, 1997).

Marques (1999, 2003, 2006) utiliza a expressão “o tecido relacional do Estado” para se referir aos vínculos estabelecidos no seio da administração pública, e como estes têm um papel fundamental no entendimento do próprio Estado. Segundo o autor, as redes conferem tanto ao Estado, quanto às políticas públicas, características de permeabilidade, pois, nesta abordagem,

as unidades de análise passam ser as pessoas, desempenhando um papel que vai muito além das prescrições institucionais e organizacionais destes arranjos. Ainda segundo Marques (2006):

Em termos mais concretos, podemos dizer que o tecido do Estado é composto por uma superposição de redes de relações temáticas que circunscrevem as comunidades ligadas a cada uma de suas ações. Essas redes incluem os diversos atores envolvidos com uma determinada política, como técnicos do Estado, ou burocracias em um sentido mais geral, demandantes da política, contratantes da política e políticos e gestores que ocupam cargos eletivos e de livre indicação (MARQUES, 2006, p. 22)

Diversos estudos descrevem formas de análise das políticas públicas, constituindo de fato modelos explicativos. Estes modelos ajudam a compreender como as políticas funcionam, e como impactam de forma positiva e/ou negativa na sociedade. Neste sentido, destaca-se a tipologia dada por Lowi (1972), observando que cada uma das formas de análise será apropriada a um determinado contexto e situação, classificando as políticas em função das arenas que são formadas, e sendo estas possuidoras de interesses e objetivos específicos.

Assim, para Lowi (1972), existem quatro possibilidades de arenas políticas: distributivas; regulatórias; redistributivas e as constitutivas. Segundo Lowi, as arenas formam-se de redes de atores políticos, logo, esta tipologia é bastante aderente a estudos que privilegiam a atuação dos atores no processo (ciclo), vendo-os também como empreendedores políticos (SOUZA, 2006; FREY, 2006; DAGNINO R. et al., 2002), ou ainda como *policymakers* que se organizam em redes, que constroem e/ou percebem uma necessidade a ser respondida por uma política pública (KINGDON, 1995, 2006; COHEN; MARCH; OLSEN, 1972).

Um conceito importante na análise de políticas públicas compreende a ideia de referencial (MULLER, 2003), pois é a partir deste conceito que serão determinados elementos intrínsecos e fundamentais, tal como a coerência e a cognição presentes em uma determinada arena. Assim, como afirma Muller (2003):

Elaborar uma política pública consiste, primeiramente, em construir uma representação, uma imagem da realidade sobre a qual queremos intervir. É em referência a essa imagem cognitiva que os atores sociais organizam sua percepção do problema, confrontam suas soluções e definem suas propostas de ação [...] (MULLER, 2003, pág. 62)

Muller (2003) também observa que existem dois tipos de referenciais, um global e outro setorial. O primeiro consiste em uma visão ampla e hierarquizada dos referenciais setoriais; assim, o referencial global carrega um conjunto de valores e crenças da sociedade, não sendo necessariamente um consenso, mas expressando um conjunto balizas a serem respeitadas no

campo das ideias, por onde se estruturam os conflitos de um tema específico. Por sua vez, o referencial setorial diz respeito a uma “visão”, a partir de um lugar, no tempo e espaço da sociedade. O referencial setorial seria então um segmento de uma política pública, que, por sua vez, é norteado por quatro elementos básicos: 1) A ideia de “bem” ou “mal” e seus contextos; 2) As normas, que expressam o que se deseja, a partir do que se possui; 3) Os algoritmos, as relações causais que exprimem possibilidades; e, 4) As imagens, no sentido de ideal e também relacionadas aos valores deste setor.

A aproximação dada por Muller (2003) também lança mão de uma figura central na articulação destes referenciais, e que são os “operadores de transação” ou ainda mediadores, tendo, então, como maior característica a capacidade de transitar entre espaços de produção de significado, também circulando os seus referenciais nestes espaços. Os mediadores estabelecem vínculos com ambientes distintos, sendo então um link entre os referenciais, o global e o setorial.

Massardier (2011) destaca que os mediadores conjugam a sua posição social e profissional para estabelecer a circulação entre o setor e a política pública e vice-versa. Assim, estes referenciais circulam em comissões interministeriais, imprensa, empresas, encontros informais, entre outros espaços. Neste contexto, o papel desempenhado pelos mediadores torna-se muito importante em ambientes democráticos, pois há uma tendência de inversão do modelo centralizado *top-down*, para um modelo descentralizado *bottom-up*, muito em função do aumento galopante de *stakeholders* no processo de formação das políticas públicas e a consequente fragmentação dos universos cognitivos, com múltiplos atores concorrentes (MASSARDIER, 2011; HILL, 2003). Os mediadores também possuem um papel fundamental a partir da ideia de arenas entrelaçadas por estabelecerem fluxos entre estes dois lugares institucionais (ABERS; KECK, 2017).

Massardier (2006, p. 83) considera que existam “razões para agir” e estabelece uma tipologia destas razões – primeiramente, aquelas que pertencem ao Estado, baseadas na tecnicidade burocrática, sendo bastante concorrente as “razões” do setor privado; – também aquelas dos setores sociais, resultantes da formação profissional característica de cada segmento, através dos seus próprios “dogmas” (PAPADOPOULOS, 1995 apud MASSARDIER, 2011) – assim como as derivadas das prescrições internacionais, de diversas naturezas, que tentam formatar as políticas públicas, com conceitos que expressam seus referenciais – por fim, as redes de políticas públicas que interpassam as organizações públicas e privadas, compartilhando instrumentos e concepções de mundo. Neste último caso, também estão compreendidas as chamadas “comunidades de políticas públicas” que têm sua força

determinada por este compartilhamento de “razões”, possuindo então um alto poder de persuasão da classe política.

No contexto da presente tese, dois tópicos teóricos são especialmente importantes em função da natureza do ambiente de atuação dos BMEs, a saber: um comitê, cujo mecanismo de funcionamento principal consiste em uma rede. Outro compreende o momento específico (do ciclo) em que este objeto é estudado, a saber: a implementação. Desta maneira, a seguir serão apresentados dois tópicos que exploram esses temas explorados na tese.

– REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

As redes de políticas públicas são elementares na análise de mecanismos de coordenação do tipo Comitês e Conselhos (ENAP, 2016). Em perspectiva analítica, as redes são modelos que partem “da ação dos atores, para compreender como, por meio de sua ação, eles constroem e transformam os quadros de referência que dão sentido e coerência às suas ações” (FRIEDBERG, 1993, p. 251). Os estudos sobre redes surgem na década de 1950 e se intensificam a partir de 1980. “As relações e as posições nas redes constituem estruturas relacionais que constroem escolhas, dão acesso diferenciado a bens e instrumentos de poder, tornam certas alianças ou conflitos mais ou menos prováveis e influenciam os resultados da política” (MARQUES, 2006, p. 19)

Os vínculos e laços dos indivíduos como objeto de análise surgem de questionamentos oriundos do pluralismo e do neocorporativismo. Contudo, em cada situação parte-se de uma premissa oposta. Por exemplo, uma crítica tecida ao pluralismo, diz respeito ao “excessivo espaço para a ideia de que cada um pode ter acesso aos recursos do Estado em um sistema de concorrência aberta”, uma vez que, na visão neocorporativista, o espaço político institucional ao redor de Estado é conduzido pela ação de grupos, que, atuando junto ao próprio Estado, constituem uma espécie de “governo intermediário” impedindo que outros grupos tenham acesso aos recursos, reduzindo a sua influência. (MASSARDIER, 2006, p. 168-169)

Inversamente, o neocorporativismo “fecha esse jogo de acesso”, onde reside a crítica pluralista, que considera esta visão demasiadamente elitista. Pois, nesta perspectiva pluralista, estes grupos são mais abertos, segmentados e rivais de outros grupos que disputam as pautas e decisões de governo. Assim, existiriam grupos (redes de atores) que se enfrentam independente inclusive de terem o mesmo objetivo político (MASSARDIER, 2006).

Marques (2006) também destaca estudos relevantes oriundos do elitismo, que resultaram em grande contribuição para a Ciência Política, sendo voltados à compreensão da ação dos grupos da elite nas corporações e sua influência na política. São exemplos disto: o entendimento das dinâmicas entre as políticas públicas e a ação social, assim como também a estrutura de vínculos dos atores que nelas atuam; a incorporação de relações informais às análises, padrão este que muito contribui para o entendimento de algumas dinâmicas de Estado não tão institucionalizadas; também o entendimento de dinâmicas de poder no interior do Estado, inclusive pela verificação de padrões que se refletem em constrangimentos e facilidades de permanência, incidindo sobre os atores de acordo com a sua posição em determinada coalizão e/ou alianças emergentes destes grupos.

Por seu turno, Massardier (2006) destaca que existem vários tipos de redes, compreendendo sistemas de ação ou de trocas, e, destes, os mais característicos em políticas públicas seriam:

– **Redes de projeto ou temáticas:** estas redes são formadas por membros que possuem um objetivo específico, logo, limitam-se a este fim último. Este tipo de rede é composto por atores pertencentes a um projeto de cooperação entre entidades, por exemplo. Neste caso, a chamada “razão para agir” vem da influência dos atores e dos recursos que mantêm a política, no seu sentido mais amplo. A entrada não é tão difícil, à medida que os benefícios são limitados, e a influência dos atores em muitas vezes estabelece o tom das relações. “As redes temáticas [*issue network*] por definição compreendem um conjunto de atores com lógicas heterogêneas que partilham um objetivo” (MASSARDIER, 2006, p. 174).

– **Comunidades de políticas públicas:** este tipo de rede ocorre pela convergência de referências ao redor de uma agenda e/ou política pública. Há, então, um alinhamento cognitivo entre os atores e, por este motivo, a entrada é mais difícil, também em função do tempo e dos recursos necessários para entrada. Neste caso, a “razão para agir” vem diretamente da percepção cognitiva do que seja a política e sua finalidade. Um comportamento verificado dos atores deste tipo de rede consiste em estabelecer um certo nível de encapsulamento, como forma de proteção a ameaças externas. Esse tipo de rede em especial, trabalhando de forma junta e coesa, produz altos resultados, e é nesta coesão que reside a sua eficácia. Contudo, este comportamento diminui a participação, quando observado em perspectiva pluralista, pois, em última análise, o debate passa a se restringir ao grupo de atores pertencentes a esta rede (MASSARDIER, 2006).

– **Comunidades epistêmicas:** as redes do tipo epistêmicas são organizadas em torno de paradigmas, e são compostas basicamente por pesquisadores, professores, técnicos, estudantes, entre outros do campo acadêmico-científico, que compartilham ideias e valores relativos a um determinado tema, objeto de análise e pesquisa desta comunidade (HAAS, 1992). Neste tipo de rede, Haas (1992) destaca quatro características básicas dos atores: – primeiramente, compartilham um conjunto de princípios normativos e crenças que é a base das suas ações; – secundariamente, há um domínio cognitivo onde as questões que orientam esta rede são originadas; – também, compartilham um conjunto de critérios que servem de medida ao conhecimento no domínio da rede (massa crítica); e, – a partir da presunção de relevância do seu papel na sociedade, direcionam seus conhecimentos e suas problemáticas.

Por fim, Marques (2016) destaca que toda rede possui uma “história” ou ainda um conjunto de atributos que lhe confere sentido. Massardier (2011), fazendo uma comparação das redes com “sistemas de ação concreta”, aponta cinco elementos de natureza descritiva das redes, tal que, através destes, se possa compreender a sua forma de funcionamento e a maneira como se estruturam. Assim, para Massardier:

- as regras de funcionamento nas redes são informais e decididas na ação;
- a troca entre os membros da rede é que cria sua interdependência. As redes são espaços em que se trocam recursos;
- a definição de poder nas redes só pode ser “relacional”. São as trocas e as interações que dão maior ou menor poder aos detentores dos recursos;
- as redes enfatizam a estabilidade: a mudança é marginal nessa abordagem;
- enfim, e como consequência de todos esses elementos, a rede como sistema de ação concreto constitui-se de espaços de ação fechados, sistemas autônomos que se bastam (MASSARDIER, 2011, p. 171-172).

Estritamente em uma perspectiva de coordenação, as redes compreendem interações baseadas em relações de reciprocidade. Desta forma, valores que se relacionam com cooperação, confiança, colaboração e lealdade são a base das interações; além de uma constante interdependência quanto aos interesses, eventualmente estabelecendo laços informais entre os atores.

Quanto à política pública onde a rede opera, a avaliação tange também a satisfação dos atores. Assim, quando acontece algum conflito entre eles, a resolução ocorre por intermédio de negociações, e os atores com maior “prestígio” intermediam este processo. Um último ponto a ser observado consiste em que a rede, enquanto um mecanismo de coordenação, raramente se apresenta de forma isolada. Na prática, ocorre um “hibridismo” regido pela finalidade e pelo

contexto. Desta maneira, quanto mais complexo for o arranjo institucional, quanto à participação setorial, mais complexa será a coordenação (IPEA, 2016).

Aqui cabe uma breve consideração sobre este subitem da revisão, que tem essencialmente a finalidade de definir conceitos básicos do tema redes, tendo como referência a própria constituição do CEIVAP, como possibilidades de ocorrência destes tipos de redes anteriormente elencados. Neste sentido, os tipos aqui apresentados são aqueles que há maior possibilidade de serem encontrados em um espaço, onde há professores e funcionários de universidades públicas e privadas, além de outros profissionais correlatos à área de educação e/ou pesquisa. Também, de profissionais, estes especialmente da iniciativa privada, que possuem atividades (empreendimentos) na área territorial que corresponde à bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul, e que, em alguns casos específicos, podem efetivamente operar como rede, em busca de objetivos comuns.

– IMPLEMENTAÇÃO

Pressman e Wildavsky (1973); Hill (2006) e O'Toole (2010) observam que o momento mais crítico de uma política pública é a implementação, entendido como o estágio em que as ideias são colocadas em prática. Winter (2010) destaca que os estudos de Pressman e Wildavsky se colocam como pioneiros dos estudos de implementação, compreendendo a primeira geração de pesquisa sobre o tema. Em termos da sua problemática, Barrett e Hill (1981) destacam que:

“[...] muitos dos chamados problemas de implementação surgem porque há uma tensão entre premissas normativas do governo – o que deve ser feito e como deve acontecer, a luta e o conflito entre interesses – a necessidade de negociar e conciliar – que representam a realidade do processo pelo qual se obtém e mantém poder/influência para perseguir metas ideológicas” (BARRETT; HILL, 1981, p. 145)

Hill (2006) e Winter (2010) pontuam que, de forma ampla, existem dois modelos de análise em estudos de implementação, os já mencionados *top-down* e o *bottom-up*, dos quais, a corrente dominante, *top-down*, considera fundamental a distinção entre formulação e implementação. Por sua vez, Pressman e Wildavsky (1973) argumentam que o próprio conceito de implementação sugere que está deva ser meramente uma execução de um objetivo previamente formulado, pois de outra maneira a ideia de implementação seria corrompida pela falta de um objetivo. Além disto, os autores consideram que a falta de um objetivo claro impede que haja uma avaliação apropriada, isto porque não se sabe exatamente onde se quer chegar, e não há um objetivo nem tão pouco metas a serem atingidas.

De forma inversa, o modelo “*bottom-up*” privilegia os indivíduos na implementação, uma vez que muitas das suas ações são respostas a problemas e questões não observados na fase de formulação. Para os teóricos deste modelo, não há uma divisão destas fases, desta forma, então, estando livre de premissas pré-determinadas (HILL, 2006).

Barrett e Hill (1981) destacam que a melhor compreensão do processo de implementação ocorre quando se afasta a visão normativa administrativa sobre o processo; logo, sendo menos prescritivo e voltando-se para os indivíduos e grupos que participam da implementação, atentando para questões que são por eles colocadas. Desta maneira, então, o foco reside nos atores implementadores da política pública, tal como os burocratas de nível de rua (LIPSKY, 1980), ou ainda os burocratas de médio escalão (PAGE, 2007; OLIVEIRA; ABRUCIO, 2011; ABRUCIO, 2011; HOWLETT, 2011; CAVALCANTE; LOTTA, 2015), englobados na perspectiva relacional da burocracia (MARQUES, 1999, 2003; MASSARDIER, 2011).

Hill (2006) destaca que a análise baseada em um modelo não necessariamente exclui o outro, e que os dois podem ser empregados simultaneamente, suprimindo as deficiências ou lacunas relativas à especificidade de cada um na análise de uma política pública.

Uma diferença fundamental entre os dois modelos é a presença e a forma como é percebida a discricionariedade. Davis (1969 apud HAM; HILL, 1984) observa que a discricionariedade pode ser entendida como o poder decisório do funcionário (ator) de fazer ou não fazer, em uma situação específica, uma determinada tarefa. Contudo, verifica-se também que somente a análise concreta de cada caso específico irá permitir analisar, o quanto esta discricionariedade é benéfica ou não na implementação (HAM e HILL, 1984).

Por sua vez, Subirats (2006) pontua que quanto maiores e mais complexas forem as burocracias responsáveis pela implementação, mais aberturas ocorrerão para a ocorrência da discricionariedade, o que vai ao encontro de algumas premissas específicas e determinantes das burocracias no contexto do *New Public Management*, tal como a maior capacidade de ação a uma classe de burocrata, a partir da ideia de foco no resultado (HOWLETT, 2011).

Os estudos de Pressman e Wildavsky e a formulação de modelos *top-down* e *bottom-up* compreendem a primeira e segunda geração de estudos de implementação. Já uma terceira geração empenhou-se em focar nos produtos entregues e nos resultados. A ideia principal neste grupo de estudos é de melhor reconhecer as relações causais, articulando as variáveis de pesquisa de modo a se aproximar dos elementos mais intrínsecos e determinantes do processo (WINTER, 2010; O´TOOLE, 2010).

O'Toole (2010) fala da importância das questões interorganizacionais na implementação, destaca que, quanto mais organizações envolvidas no processo, mais difícil ele se torna. Desta forma, estes ambientes organizacionais entendidos como burocracias constituem os denominados cenários institucionais. Por exemplo, um programa que deva ser executado por dois ou mais ministérios; ou ainda, políticas e programas sendo implementados em uma região metropolitana, e dos quais seja exigida a interação com/entre governos locais. Também ocorre que, dada a complexidade de determinados setores, há necessidade de complexos arranjos institucionais, muitas vezes híbridos (FIANI, 2013; PIRES; GOMIDE, 2014), ou ainda arenas entrelaçadas (ABERS; KECK, 2017) e faz-se cada vez mais necessário a abordagem *bottom-up* na análise de implementação de políticas públicas.

Por sua vez, a complexidade do mundo e a quantidade de valores que entram nas discussões propiciam um aumento considerável das variáveis a serem tratadas na implementação. Um exemplo disto pode ser verificado com a construção de estradas, que no passado eram basicamente uma questão de engenharia, uma simples aplicação de método construtivo. Entretanto, atualmente, há diversos fatores a serem considerados, tal como licenciamento ambiental, desapropriações, Unidades de Conservação (UC), entre outras. Assim, deve-se observar que a multiplicidade de questões relacionadas também implica igualmente na multiplicidade de atores envolvidos, o que implica também na institucionalização de “elos” entre estes atores, na forma de comitês consultivos interdepartamentais, complexos processos relacionais e possibilidades de veto destes atores (O'TOOLE, 2010).

O'Toole (2010, p. 236) salienta que, no processo de implementação interorganizacional, uma questão fundamental para ser trabalhada é a ideia de cooperação, sendo esta adquirida a partir de relações equilibradas. Assim, muito disto consiste “menos em dirigir e controlar e mais em avaliar contextos de interdependência e tentar influenciá-los, geralmente de maneira sutil, para aumentar as chances de uma cooperação bem-sucedida”, inclusive com a criação de espaços intermediários de articulação e coprodução de políticas.

2.1 ARRANJOS INSTITUCIONAIS, O POSSÍVEL NO CONTEXTO DO “IMPOSSÍVEL”

A CF/88, com todo o seu arrojo, criou desafios bastante complexos, nos quais a chave analítica dos arranjos institucionais ganha destaque, uma vez que a diversidade de atores habilitados a discutir e participar do processo exige o desenvolvimento de capacidades para

implementar políticas públicas (FIANI, 2013; PIRES; GOMIDE, 2014), que se mostram quase impossíveis de serem executadas em sua plenitude, basta ter como referência a ideia de “bem de domínio público”, especialmente ao se tratar de recursos naturais e serviços relacionados, tal como em Fracalanza (2017), sobre a discussão sobre injustiças ambientais.

Contudo, uma questão de ordem remete à conceituação do que seria um arranjo institucional, e sobre o qual Pires e Gomide (2014, p. 13) esclarecem que o conceito pode ser entendido como um “conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica”. Ainda conforme explicam os autores, os arranjos são uma forma de capacitar o Estado para uma determinada tarefa, no caso, a implementação de uma política pública. Neste contexto, então, a ideia de capacitação é compreendida tanto por componentes técnico-administrativos, no sentido de uma burocracia weberiana; quanto pela capacidade de articulação, negociação, inclusão e condução política de diversos atores no campo de ação da referida política. (PIRES; GOMIDE, 2014, 2016; ENAP, 2016).

Fernandes et al (2017, p. 62) conceituam os arranjos institucionais como “as combinações envolvendo burocracia, organizações da administração pública, leis, normas, rotinas, instâncias decisórias e relacionamentos, construídos em torno da formulação e implementação dos projetos de governo”.

Por seu turno, Lotta e Favareto (2016, p. 54) consideram que a “análise dos arranjos institucionais nos permite observar variáveis centrais para entender a definição dos atores envolvidos, como se efetiva a governança, os processos decisórios e os graus de autonomia”; neste sentido, elencam três variáveis fundamentais a serem consideradas, a saber: a intersectorialidade (interação horizontal); as relações entre os entes federativos (responsabilidades); e a dimensão territorial (especificidades regionais e locais).

Pires e Gomide (2016) destacam que diretamente relacionado ao conceito de arranjo institucional está o conceito de governança, que pode ser percebida como uma ferramenta usada pelo Estado para estabelecer um nível de governabilidade em conjunto com outros atores da sociedade, e, neste contexto, então, há uma tríade composta pelo Estado, a Sociedade Civil e o Setor Privado. Os autores também ressaltam que, na transição dos séculos XX e XXI, ocorreram mudanças na administração pública e os novos arranjos institucionais são exemplo destas transformações, em que o Estado passou tanto a se organizar, assim como agir de forma diferente. Nesta mesma linha, Fiani (2013) também observa que, em alguns estudos, o termo “estrutura de governança” é utilizado no lugar de arranjo institucional, e embora haja

notadamente semelhança conceitual entre os termos, a grande diversidade de usos para “governança” dificulta a compreensão, tornando o termo ambíguo.

A complexidade dos arranjos institucionais ocasiona muitas incertezas, que cercam as transações necessárias para implementação; somado a isto, a discrepância entre os partícipes do processo possibilita uma atitude oportunista em determinados arranjos e, neste contexto, há necessidade de estabelecer mecanismos de salvaguarda para os interesses em jogo, o que por conseguinte, eleva o chamado custo de transação (FIANI, 2013).

Neste sentido, Peres (2007) analisa a ideia de custos de transação em paralelo a estruturas de governança, partindo do pressuposto que os seus atores, nomeadamente o Poder Executivo, Poder Legislativo, Burocracia (aparato estatal) e a Sociedade Civil assumem um comportamento característico. Assim, a autora aponta características intrínsecas desses diferentes atores, em determinadas circunstâncias, sendo aqui especialmente destacado o burocrata, ao qual a autora atribui um comportamento previsível a partir da Teoria da Escolha Pública (TEP)¹.

Por sua vez, Horn (1995 apud PERES, 2007) analisa que existem diversos custos de transação no setor público relacionados às diversas interações e aos comportamentos dos atores, por exemplo, o oportunismo político, diante da possibilidade de altos ganhos. Quanto a essa questão, Frant (1996), analisando em perspectiva comparada os setores privado e público, aponta como solução a despolitização, como forma de proteção contra incentivos políticos fortes, pela eliminação da possibilidade de ocorrência desses no setor público.

Fernandez et al. (2017) observam que o ambiente institucional a partir da década de 1990 tem exigido a construção de arranjos complexos, que atendam as feições democráticas estabelecidas a partir da CF/88, sendo este um processo que ainda possui muitas dúvidas e incertezas.

Uma relação importante na discussão do tema consiste em que o arranjo institucional está submetido a um conjunto mais abrangente de instituições, sendo este o que se denomina como ambiente institucional (FIANI, 2013). Ainda segundo Fiani (2013, p. 08), de forma mais geral, “os autores institucionalistas se dividem entre aqueles que enfatizam o papel do ambiente institucional no desenvolvimento, e aqueles que enfocam a questão dos arranjos institucionais”

¹ Escola oriunda da economia neoclássica, que, a partir de subsídios da microeconomia e da Teoria dos Jogos, considera que os atores assumem um comportamento maximizador individualizado (*homo economicus*), considerando o pressuposto que os indivíduos são egoístas, e que, a partir deste fato, seria possível prever seu comportamento no campo público, ao mesmo tempo que esse ímpeto seria o bastante para equilibrar os mercados e a sociedade (BORGES, 2001; ANDREWS; KOUZMIN. 1998; HALL; TAYLOR, 2003).

De fato, os conceitos de arranjo e capacidades estatais são imbricados (PIRES; GOMIDE, 2014; FERNANDEZ et al., 2017); neste sentido haveria então uma inter-relação entre capacidade estratégica, entendida como a capacidade de planejamento e coordenação com a formulação de arranjos institucionais, e o desenvolvimento de capacidades administrativas e políticas, nesta sequência. A partir disto, estabelece-se um fluxo decisório que produz uma retroalimentação das capacidades estratégicas do governo, saindo das capacidades administrativas e políticas e retornando a capacidades estratégicas. Assim, o arranjo seria o elemento institucional tanto que capacita o Estado, quanto o elemento que produz meios de reavaliar e reformular as estratégias definidas (PAINTER; PIERRE, 2005 apud FERNANDEZ et al., 2017; PIRES; GOMIDE, 2014).

2.2 CAPACIDADES EM POLÍTICAS PÚBLICAS

De forma ampla, as novas abordagens e perspectivas tidas como inovações no campo da administração podem ser lidas pelo conceito de “capacidades estatais”, entendidas como as habilidades adquiridas pelo Estado para realizar uma determinada ação, e no caso, relacionadas à implementação de políticas públicas (TILLY 1975, 2012; SKOCPOL, 1979; FUKUYAMA, 2013; PIRES; GOMIDE, 2016). O conceito apareceu na literatura internacional há bastante tempo, pois nasceu do “interesse em compreender o papel do Estado no desenvolvimento, a partir de uma agenda de pesquisa da sociologia política da segunda metade do século XX” (CINGOLANI, 2013, p. 03, tradução nossa).

Cingolani (2013), Cardenas et al. (2015) e Hendrix (2010) observam ainda que a “capacidade estatal” é um termo multidimensional e de difícil conceituação, podendo ser utilizado em campos bélicos/militar (monopólio da força); fiscais (arrecadação); burocráticos/administrativos (máquina pública); industriais (regulação dos meios produtivos); relacionais (internalização de demandas sociais); legais (Estado Democrático de Direito); e políticos (que abrange desde a elaboração de uma política pública, à capacidade de obtenção de consensos, capacidade de negociação, capacidade de mobilização de lideranças políticas, entre outras ações). No que tange, especificamente, políticas públicas, duas destas dimensões são especialmente importantes, entendidas como:

i) **técnico-administrativa**, que envolve as capacidades derivadas da existência e funcionamento de burocracias competentes e profissionalizadas, dotadas dos recursos organizacionais, financeiros e tecnológicos necessários para conduzir as ações de governo de forma coordenada; (ii) **político-relacional**, associadas às habilidades e procedimentos de inclusão dos múltiplos atores (sociais, econômicos e políticos) de forma articulada nos processos de políticas públicas, visando a construção de consensos mínimos e coalizões de suporte aos planos, programas e projetos governamentais. Enquanto a primeira dimensão pode ser associada às noções de eficiência e eficácia, a segunda está relacionada com as ideias de legitimidade, aprendizagem e inovação nas ações dos governos. (PIRES; GOMIDE, 2016, p. 127, grifo nosso).

Fukuyama (2013) destaca que, devido ao grande número de aspectos a serem considerados, uma questão importante é a ideia de mensuração das capacidades. Bersch, Praça e Taylor (2012, p. 02) definem capacidade estatal enquanto ideal, como o “estado jurídico-racional weberiano: uma burocracia profissionalizada capaz de implementar políticas de forma neutra”. Os autores com base em um estudo com foco na corrupção e *accountability*, e do qual a definição apresentada se origina, sintetizam três elementos fundamentais a partir desta definição, a saber: a burocracia (profissional); efetividade de implementação (capacidade) e a autonomia diante de pressões econômicas ou políticas.

Cingolani (2013) aponta a burocracia como um ponto fundamental para análise das capacidades estatais e, neste sentido, fala que os estudos devem se voltar para os níveis na estrutura de Estado; ou seja, o foco deve se concentrar nos mecanismos institucionais presentes e que garantem a implementação das políticas públicas e programas de governo.

Fukuyama (2013), Bersch, Praça e Taylor (2012) consideram que a burocracia weberiana tende a produzir melhores resultados, quanto a entrega de serviços públicos, quando comparada com burocracias demasiadamente isentas de controles e regramentos, e que mais se aproximam de disfunções tal como o patrimonialismo. Contudo, Fukuyama (2013) faz uma ressalva, em função de haver maior necessidade de melhores dados para análise das capacidades estatais pela dimensão das burocracias de Estado na literatura, sendo que isto pode ser alcançado pelo detalhamento das burocracias em seus diversos níveis e subdivisões ou contextos.

O estudo de Hendrix (2010), que aborda as capacidades estatais no contexto de uma guerra civil, destaca, além da dimensão bélica, também a capacidade burocrática/administrativa. Nesta situação, observa que a burocracia tem um papel fundamental na identificação dos indivíduos e na gestão da informação. A burocracia, neste contexto, assume um perfil weberiano, com rígida noção hierárquica e sendo ainda bastante insulada. Os estudos de Hendrix, embora tenham um alto grau de especificidade, exemplificam alguns atributos das capacidades estatais importantes para análises de contexto, especificamente ao explorarem o

“Estado em ação”, no sentido de **intenção e finalidade** do desenvolvimento destas capacidades, pois estas escolhas abrangem intenções não tão óbvias nas formas como se parametrizam as ações do Estado na formação das políticas públicas (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012), já que a decisão por um ou outro instrumento, os indicadores e a forma como as instituições são acionadas e/ou descontinuadas têm forte significado político (IPEA, 2016).

É fato que o maior desafio para os estudos que trabalham com o conceito de capacidades estatais é a sua mensuração, uma vez que o conceito em si não define uma ideia fechada, podendo significar uma enormidade de ações e fenômenos de natureza muito diferentes (CARDENAS, 2015; CINGOLANI, 2013; PIRES; GOMIDE, 2016; FUKUYAMA, 2013). Por outro lado, as diversas dimensões que abrangem as capacidades estatais são altamente relacionadas umas com as outras, desta forma, deve haver uma boa delimitação no sentido de definir quais são as dimensões exatas que se procurar na pesquisa e, a partir disto, determinar quais são as relações mais fortes com outras dimensões. Em outras palavras, a partir de uma dimensão específica de análise, devem-se verificar quais outras dimensões são mais aderentes a esta, e é este recorte que deve ser analisado (CARDENAS, 2015).

Gomide (2017) define, em perspectiva metodológica, duas formas de observar este conceito nas pesquisas. Na primeira delas, a capacidade é vista como variável dependente e, neste caso, seria então o resultado de um conjunto de fatores observáveis. No segundo caso, há uma inversão, e o conceito passa a ser percebido como uma variável independente, sendo então o elemento que explica, ou ainda que determina a ocorrência do fenômeno observado. Assim, as pesquisas que façam uso deste conceito devem, de antemão, definir muito claramente como ele está sendo utilizado, de modo a não produzam resultados confusos sobre o conceito.

Algumas tentativas de estabelecer métricas para as capacidades estatais foram desenvolvidas, porém, a diversidade de situações e dimensões possíveis faz com que cada situação tenha que ser abordada na sua especificidade (HENDRIX, 2010; BERSCH; PRAÇA; TAYLOR, 2012). Uma questão bastante clara no entendimento do que são capacidades estatais diz respeito ao sentido e finalidade (HENDRIX, 2010) tanto da própria ideia de capacidade (variável independente), quanto da análise feita sobre construção da capacidade (variável dependente), pois, neste caso, a capacidade é resultante muitas vezes de um processo histórico.

E, nesta perspectiva histórica, a análise da formação do Estado brasileiro enquanto República Federativa mostra que, já em 1936, ocasião da primeira reforma da administração pública e da criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) (BRESSER-PEREIRA, 1998; TORRES, 2012; FERNANDES et al., 2017), a partir das ideias de sentido e

finalidade, foi formada uma burocracia de perfil weberiano, que muito conversa com burocracias modernas, que operam em nichos específicos da máquina pública, por exemplo, o judiciário.

Assim, a análise comparada destes momentos como marcos, e um aprofundamento da intencionalidade e das escolhas do processo (HENDRIX, 2010; LASCOUMES; LE GALÈS, 2012), permitem visualizar a burocracia de forma mais profunda, principalmente no sentido de compreender o seu real funcionamento em determinadas políticas públicas.

O capítulo seguinte será especialmente endereçado a fazer esta (re)construção dos elementos históricos institucionais, tanto do ambiente institucional, como da evolução da arena de gestão das águas no Brasil, seguindo a abordagem de Fernandez et al. (2017), no sentido de demonstrar como o desenvolvimento das burocracias atuantes na PNRH formaram a si mesmas e aos seus legados, que posteriormente constituem-se como a origem dos poderes observados no cenário de gestão das águas no Brasil.

Entretanto, por hora e como fechamento do presente capítulo, volta-se especificamente para literatura sobre os BMEs.

2.3 PARA ALÉM DO ESTRUTURALISMO, OS BUROCRATAS DE MÉDIO ESCALÃO

[...] BME ocorre pela identificação daqueles funcionários situados no meio da estrutura hierárquica da organização. Isto é, pela eliminação dos cargos e funções associados aos extratos superiores e inferiores, ou pelo foco nos cargos de gerência intermediária na estrutura administrativa (como diretores, coordenadores, gerentes, supervisores, etc.) [...] aqueles que interagem tanto com o alto escalão quanto com a burocracia implementadora, detentores de conhecimento técnico para a liderança dessa, bem como de habilidade de diálogo técnico e político com a burocracia formuladora (CAVALCANTE; LOTTA, 2015, p. 30 e 50).

A burocracia de médio escalão tal como um conceito e objeto de pesquisa não possui uma definição fechada, sendo de difícil aproximação. Esta dificuldade decorre muito em função da própria ideia não muito clara de “intermediário” ou “médio” nas organizações (públicas e privadas). Também se acrescenta a esta dificuldade, o fato dos BMEs desempenharem suas atividades em organizações cada vez mais complexas (CAVALCANTE; LOTTA, 2015)

Os BMEs ainda são pouco estudados no Brasil e, de certa forma, também na literatura internacional (PAGE, 2007; CAVALCANTE; LOTTA, 2015), tal que Meier (2009, apud HOWLETT, 2011) define a atuação desta burocracia intermediária como “*missing variable*”. Lotta, Pires e Oliveira (2014, 2015) identificaram três perspectivas analíticas sobre os estudos de burocracia, primeiramente, o **estruturalismo**, que muito pouco contribui para o

entendimento das políticas públicas e dos BMEs; semelhante a esta, a perspectiva da **ação individual**, cujo foco reside no comportamento racional do burocrata norteado por interesses de ganhos pessoais (*Public Choice*), ou ainda menor possibilidade de sanções no exercício de suas atribuições organizacionais, também pouco contribui para a análise desta classe de ator; por fim, a perspectiva **relacional**, mais atual e que “ênfatiza as relações que esses atores estabelecem com os demais atores do seu entorno” (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2015, p. 41), estabelecendo uma rede que atua a partir de uma visão comum, eventualmente organizando-se em grupos e coalizões, sendo então a perspectiva que abarca os BMEs.

No contexto de políticas públicas, os BMEs, em função de sua posição nas organizações, frequentemente desempenham um papel que não se limita ao momento da implementação; logo, atuando também na (re)formulação como *policymakers* (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014, 2015; SABATIER, 2006).

De forma sintética, a discussão sobre os BMEs no setor público gira em torno da dicotomia técnico-política; sendo assim, existem duas posições possíveis a serem assumidas pelos BMEs: o **técnico-gerencial**, que assume um papel implementador, traduzindo os objetivos e metas da política pública; e o **técnico-político**, neste caso, assumindo um papel ativo de negociação e barganha da política pública, inclusive com os níveis acima (alto escalão) (CAVALCANTE; LOTTA, 2015). Os autores ressaltam que as relações desenvolvidas por pelos BMEs dependem da sua posição no desenho institucional em questão, o que corrobora com os conceitos de poder institucional e poder posicional (MARQUES, 2000, 2003, 2006).

Howlett (2011) destaca a importância de alguns fatores para o entendimento da origem da burocracia de médio escalão: 1) as diversas formas de descentralização, incluso a transferência de decisões consideradas críticas, do ponto de vista político, para níveis gerenciais da máquina pública; 2) a crescente tendência ao governo de rede, ou colaborativo, como opção de governança participativa, que, por sua vez, aumenta o papel desenvolvido por estes atores, em uma inversão do processo estritamente *top-down* para um processo *bottom-up*; e 3) premissas contidas no chamado *New Public Management*, tal como o “foco no cliente” dos serviços públicos, que resultou no fortalecimento da burocracia de médio escalão nas agências responsáveis pela entrega do serviço.

Cavalcante e Lotta (2015), ao listarem as características dos BMEs, observam que, no setor público, o foco reside no interesse público e, por este motivo, é de difícil mensuração e avaliação, sendo os desafios, neste caso, relacionados com a *accountability*, assim como outros

controles internos e externos à máquina pública. Neste caso, a ideia de autoridade mostra-se difusa, assim como as formas de legitimação.

Por outro lado, no setor privado, os BMEs têm o seu foco no salário e nos possíveis benefícios atrelados à sua atividade; neste caso, a avaliação é mais simples e gira muito em função do senso objetivo da organização (lucro); o controle neste caso torna-se simplificado, uma vez que há clareza para quem os BMEs prestam conta de suas atividades (autoridade e hierarquia clara), assim como a forma como este processo é legitimado (CAVALCANTE; LOTTA, 2015; VIE, 2010; BACON et al., 1996; THOMAS; LINSTED, 2002).

Howlett (2011) destaca a necessidade de estudar os BMEs com ênfase nas suas características de ação (habilidades, valores e atitudes) para um melhor entendimento de como as políticas públicas que eles atuam funcionam de fato. Destaca ainda que, os BMEs têm uma visão privilegiada das políticas públicas, inclusive em comparação com agentes diretamente ligados à política, isto muito em função das condições e das informações que possuem do processo de tomada de decisão, e de (re)formulação de objetivos. O autor ainda destaca que os BMEs não devem ser analisados como um grupo homogêneo, por existirem diferenças significativas entre eles, que extrapolam as fronteiras tanto políticas, quanto da própria burocracia.

Um ponto sensível que diz respeito à atuação dos BMEs, especialmente no setor público, consiste no processo como estes são selecionados para os seus cargos, que, por sua vez, irá se tornar em importante variável de como estes atores irão atuar em uma dada arena. Isto decorre do fato de que a forma de acesso dos BMEs irá determinar o maior ou menor grau de autonomia na tomada de decisão e no desempenho de suas atividades. Considerando isso, têm-se basicamente duas possibilidades de análise; na primeira, a seleção ocorre por uma indicação político-partidária; já no outro caso, a seleção ocorre por critérios técnicos. No entanto, ambas têm consequências na forma como os BMEs atuam (OLIVEIRA; LOTTA, 2015), conforme o esquema a seguir:

Figura 1- Possibilidades de atuação da burocracia média a partir do processo de seleção (setor público)

Fonte: Oliveira e Lotta (2015, p. 124)

Das possibilidades, quando a seleção ocorre por indicação político-partidária, há a possibilidade de comprometimento dos BMEs com causas externas aos objetivos e metas originalmente estabelecidos para com a política pública. O esquema acima mostra que, neste caso, há menor autonomia dos BMEs e, como consequência, a burocracia que opera nesta política tende a ser pautada por interesses políticos. (OLIVEIRA; LOTTA, 2015). Nas palavras dos autores “[...] quanto mais atrelado a critérios político-partidários é o processo de seleção da burocracia, maior a probabilidade de sua atuação ser mais vinculada a escolhas políticas (maior captura)” (OLIVEIRA; LOTTA, 2015, p. 124).

Por outro lado, quando a seleção ocorre por critérios predominantemente técnicos, ou seja, quando a escolha é pautada por processos tecnocráticos, os BMEs possuem maior liberdade à luz de uma racionalidade predominantemente técnica para analisar e decidir de forma mais independente possível, uma vez que não possuem um comprometimento político-partidário que interfira nas suas escolhas e decisões.

Porém, quanto “maior a probabilidade de essa burocracia contar com maior autonomia em relação ao mundo da política e, portanto, agir conforme critérios mais tecnocráticos do que políticos (maior o seu insulamento)” (OLIVEIRA; LOTTA, 2015, p. 124). Os autores ainda observam que, mesmo neste caso, ainda há um certo controle político e social desta burocracia; assim, não correspondendo a outras caracterizações de insulamento vividos no Brasil, do qual

originaram uma espécie de degradação ética da burocracia, tal como visto após a reforma administrativa de 1967 (MARTINS, 1997), e definido como os anéis burocráticos (CARDOSO, 1976).

Conforme observado por Howlett (2011), a questão dos valores e inspirações tem grande importância sobre o tema dos BMEs e, neste contexto, o direcionamento maior dos estudos relaciona esta questão ao chamado *New Public Management* (NPM) (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2015). Nesta linha, e para além do NPM, Denhardt e Denhardt (2007), Bryson, Crosby e Bloomberg (2014) observam a emergência de uma nova pauta de valores democráticos de governança na administração pública, que se origina em função de um mundo cada vez mais complexo. Embora os autores estejam observando além da NPM, quanto à possibilidade de atuação e de menores constrangimentos a participação, o pensamento é semelhante ao de Howlett (2011), quando observou como o NPM abriu espaço a uma maior atuação dos BMEs.

Dessa forma, encerra-se a primeira parte da revisão, que teve como objetivo estabelecer uma base teórica para desenvolvimento a partir da abordagem da tese. Contudo, antes de efetivamente passar para o capítulo seguinte, faz-se importante destacar como esta revisão deve ser contextualizada no âmbito do estudo, que embora se desenvolva com vieses de outras áreas de saber, situa-se na área de Ciência Ambiental.

Portanto, os tópicos aqui abordados visam estabelecer uma base para articulação conceitual dos capítulos seguintes, os quais possuem também, conforme já mencionado, contribuições teóricas no sentido de aprofundamento dos temas.

3 LEGADOS, CONTEXTOS E FORMAÇÃO DE PODERES NA ARENA DE RECURSOS HÍDRICOS BRASILEIRA.

[...] políticas públicas são definidas pela interação entre atores no interior dos **ambientes institucionais e relacionais** presentes nas comunidades políticas. As dinâmicas políticas são resultado dessas interações, tendo em conta os constrangimentos das instituições e das redes de relações pessoais e institucionais presentes. Essas redes são fortemente influenciadas por **legados, já que tanto o ambiente institucional e as redes, quanto a própria política pública, são historicamente construídas**. Esses legados, assim como diversas “estruturas” presentes em cada caso (econômicas, relacionais, espaciais e institucionais) **definem instrumentos de poder diferenciados para os atores políticos potenciais**, tornando alguns deles mais capazes de fazer valer seus interesses do que outros, além de conduzir alguns atores potenciais em direção à irrelevância. (MARQUES, 2003, p. 47, grifo nosso).

A partir de concepções relacionadas principalmente a ideias desenvolvidas por Marques (2003), o presente capítulo busca revisitar alguns momentos históricos aqui entendidos como marcos setoriais, assim como momentos da administração pública, que estabeleceram condições muito específicas para alguns setores, e um considerável nível de atuação e/ou controle sobre o tema água no Brasil. Desta maneira, pontua-se que a análise se situa entre o que se define como ambiente institucional e arranjo institucional, tendendo mais para o primeiro.

Os marcos setoriais aqui analisados definiram o início da formação dos legados, que posteriormente, à medida que a arena de recursos hídricos brasileira foi sendo formada, foram se somando a outras arenas setoriais e seus respectivos legados; cabe considerar que alguns deles são seculares, atravessando períodos históricos e políticos, originando sólidos e consistentes poderes que mais tarde seriam amplamente exercidos por seus representantes nas instâncias deliberativas no contexto da PNRH.

A justificativa básica do capítulo reside no fato de que as características relacionais, elemento mais intrínseco ao conceito dos BMEs (LOTTA; CAVALCANTE, 2015), de acordo com o ambiente de atuação, tal como introduzido por Marques (2003), encontrarão situações de inibição (constrangimentos) ou oportunidades (incentivos) norteados por estes legados.

Entretanto, como forma de estabelecer um parâmetro em que o desenvolvimento do capítulo se mantenha alinhado ao objetivo da tese, este é estruturado a partir de três grandes arenas específicas, ligadas à arena de recursos hídricos, observando que isto não significa dizer que ocorra intersectorialidade, tal como se fosse esperado e exemplificado por Murtha, (2016) analisando o setor hídrico e de saneamento, mas sim uma atuação conjunta em espaços deliberativos da PNRH, ou ainda, em última instância, uma intersectorialidade fraca. É

importante destacar que, além da análise empírica na definição das arenas de interesse, também foi realizada uma espécie de validação prática pela leitura das vazões outorgadas na bacia², que, por sua vez, confirmaram as opções da análise, consoante à literatura específica da área.

Desta forma, dois setores aparecem como grandes consumidores/pagadores na bacia hidrográfica do Paraíba do Sul. Primeiramente, a indústria, maior consumidora, sendo os fatores que explicam o grande consumo deste setor explicados no capítulo quatro; secundariamente, os setores de abastecimento e saneamento, que, mesmo juntos, consomem menos que o setor industrial, observando ainda que a ênfase na análise destes setores recai sobre uma aproximação institucional. Além disto, um setor que não pode ser esquecido, a partir das características do rio Paraíba do Sul para a geração de energia, compreende o setor elétrico, do qual a sua arena específica forma-se ainda no período definido como Brasil Império, semelhante ao setor de saneamento e abastecimento (MURTHA; CASTRO; HELLER, 2015).

A formação das arenas setoriais mais se relaciona com os BMEs de domínio Privado, no âmbito desta tese, e isto ficará mais claro no desenvolvimento do capítulo. Não obstante, os BMEs de domínio do Poder Público como classe da burocracia pública também possuem características que remontam a momentos-chaves, nos quais a administração pública e a gestão hídrica imbricaram-se, igualmente determinando a formação de poderes no âmbito da arena de recursos hídricos. Assim sendo, sobre estes pontos é que se debruça a análise empreendida neste capítulo.

Assim, da tecnocracia do plano elaborado por Hélio Beltrão, em 1967, ao Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), no ano 1971; das expectativas criadas com a promulgação da Constituição Federal de 1988 à reforma de administração pública de 1995, e, nesta esteira, a criação da Política Nacional de Recursos Hídricos, em 1997; há momentos em que poderes (institucionais, posicionais e econômicos) dos BMEs aqui analisados foram estabelecidos sobre estes paralelos.

Uma última observação sobre a opção do capítulo consiste em observar que alguns poderes se somam tal como camadas ao longo do tempo. Porém, também se observa que poderes são criados e dissolvidos pelos marcos históricos setoriais e pelas reformas da administração pública, assim estabelecendo uma arena cada vez mais complexa e com mais variáveis, cada vez mais difíceis de serem observadas.

² Com base nas informações do SIGA-CEIVAP, ano de consulta: 2017.

3.1 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE OS MARCOS HISTÓRICOS NA FORMAÇÃO DOS LEGADOS SETORIAIS

Os três setores anteriormente mencionados constituíram-se em períodos bastante remotos, se comparados com a PNRH. Em meados do século XIX e sob a égide do desenvolvimento, estes setores se estabeleceram e formaram suas arenas setoriais através de marcos históricos. O primeiro deles foi o setor de saneamento e abastecimento, tal como analisaram em perspectiva histórica Murtha, Castro e Heller (2015).

O Brasil do século XIX buscava acompanhar o modelo de desenvolvimento europeu e foi a partir desta influência (BRAADBAART, 2013 apud MURTHA; CASTRO; HELLER, 2015) que, em meados do século XIX, o Imperador faz um contrato com o Sr. Eng. Edward Gotto (inglês) para que fossem desenvolvidos projetos de limpeza das casas e esgotamento sanitário. Posteriormente, o Sr. Gotto, com aporte financeiro de uma instituição também inglesa, *Glenn and Mills Co.*, cria a “*The Rio de Janeiro City Improvements Company Limited*”, que teve o monopólio dos serviços por noventa anos (RODRIGUES; MIRANDA, 2014; CASA DO RIO DE JANEIRO, 2016; MURTHA; CASTRO; HELLER, 2015).

Outros estados passaram a investir em planejamento de infraestrutura urbana, inclusive antes do Rio de Janeiro, tais como Pernambuco, em 1838; Alagoas, em 1846; Maranhão, em 1855; e Salvador, em 1852, e posteriormente Porto Alegre, a partir de 1861, sendo característico para esses projetos a primazia por áreas mais abastadas financeiramente, havendo então uma seletividade daqueles que seriam atendidos. Assim, ao longo do século XIX, foi realizada a transição dos antigos chafarizes e bicas para redes de abastecimento e esgotamento sanitário (CASA DO RIO DE JANEIRO, 2016; MURTHA; CASTRO; HELLER, 2015).

Murtha, Castro e Heller (2015) destacam uma questão central percebida na transição do sistema de chafarizes e bicas para as redes de abastecimento doméstico, que foi a mercantilização da água, uma vez que, no sistema anterior, essa era fornecida de forma gratuita, diferentemente do novo modelo. De fato, ao analisar em perspectiva histórica, percebe-se que o legado dos setores de saneamento e abastecimento sempre transitou na fronteira do público e do privado, e a observação da atuação dos atores destes setores evidencia que os poderes produzidos passaram por tendências, que fizeram com que, em determinados momentos, alguns poderes se sobressaíssem a outros. Assim, no seu início, o poder econômico era mais evidente e a questão colocada por Murtha, Castro e Heller (2015) sobre o que seria o início da

mercantilização do recurso, acaba formando um “arco” em termos de narrativa histórica, à medida que o tema se torna cada vez mais atual, vide Fracalanza (2017).

Por outro lado, o que pode ser entendido como uma nova fase da mercantilização do recurso significa, em termos de poderes, uma nova tendência na arena, pois a privatização dos serviços de saneamento sendo levada a cabo em diversos estados³ muda completamente a natureza da relação em termos de prestação de serviço (entrega), devido à lógica capitalista que passa a permear completamente a arena de forma muito mais direta, já que a prestação estatal do serviço de entrega (abastecimento doméstico) tende a ser substituída por organizações privadas.

A verificação histórica do início da prestação dos serviços de saneamento e abastecimento no Brasil expõe uma lógica que se mostra como a gênese do processo. A análise feita por Murtha, Castro e Heller (2016) tem como base o método histórico-estrutural, pelo qual os autores mostram que, desde a origem, o Brasil foi submetido à lógica dominadora relacionada a economias periféricas. Neste sentido, o setor possui uma lógica mercadológica independente do domínio, que se coloca de forma muito presente no CEIVAP, inclusive.

O setor de saneamento e abastecimento (Público ou Privado) constitui um dos grandes grupos de pressão, sempre presente nas instâncias participativas no sistema, e seus representantes são possuidores de poderes econômicos, institucional e posicional manifestados de diferentes maneiras e circunstâncias. Contudo, um outro setor importante na arena de gestão hídrica consiste no setor de geração de energia, que também possui um legado considerável em perspectiva histórica, conforme apresentado a seguir.

Por volta da primeira metade do século XX, durante o terceiro período da era de Getúlio Vargas (1937-1945), no chamado Estado Novo, foi levado a cabo um plano de industrialização e desenvolvimento econômico do país. E neste contexto, uma questão fundamental deveria ser resolvida, que consistia em garantir o aproveitamento energético dos recursos naturais para abastecimento da crescente demanda industrial e agrária do país. Nesse intento, foram estrategicamente legisladas as águas no Brasil através do denominado Código das Águas⁴, que teve a função de atender os interesses do governo naquele momento específico, que consistiam

³ Saneamento: 18 Estados confirmam ao BNDES interesse em concessões e parcerias com a iniciativa privada (BNDES), disponível em:

<<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/saneamento-18-estados-confirmam-ao-bndes>>.

Programa de Parcerias para Investimentos (PPI). Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/deestatizacao/ppi>>.

⁴ Decreto Federal nº 24.643, de 10 de julho de 1934.

objetivamente no desenvolvimento industrial, agrário e econômico (CASA DO RIO, 2016; MURTHA; CASTRO; HELLER, 2015; SENADO FEDERAL, 2016).

A relação intrínseca com o setor elétrico, especificamente a geração de energia, ocorre a partir do fato de que o Código das Águas consistia basicamente em uma legislação que definiu o marco do setor de geração de energia elétrica no Brasil, pois, o desenvolvimento crescente dos setores industriais demandava por energia elétrica, cujo déficit na produção já ocorria durante a República Velha. Entretanto, até a instituição do Código propriamente dito, fez-se necessário um lento desenvolvimento no campo institucional, e somente em 1931 é que começam a serem editados decretos que iriam contribuir para a instituição do Código das Águas propriamente dito (CASA DO RIO, 2016).

Em Murtha, Castro e Heller (2015), é observado o desenvolvimento deste Código, que começa em 1907 com projeto de lei do jurista Alfredo Valladão. No documento, de acesso público e mantido no banco de dados da Imprensa Nacional, Valladão, nas suas considerações finais, estabelece uma relação intrínseca entre os recursos hídricos e a produção de energia; nas suas palavras: “o regimen das águas é hoje, sob o ponto do vista econômico, o próprio regimen da energia electrica” (VALLADÃO, 1907, p. 58). Ainda no referido documento, o jurista apresenta para o então Ministro da Indústria, Viação e Obras Públicas diversas experiências de sucesso em outros países, dentre eles a França (VALLADÃO, 1907). Contudo, o projeto de lei foi rejeitado no primeiro momento pelo Congresso, sendo somente promulgado em 1934, conforme já visto (CASA DO RIO DE JANEIRO, 2016).

Apesar de não ser mais a grande referência legal do setor, o Código das Águas continua vigente, porém, parte dele tornou-se completamente obsoleto em função de considerar o conceito de “águas particulares”, que, após a Constituição Federal de 1988, limita-se a situações muito específicas disciplinadas pelo Código Civil (GRANZIERA, 2014), uma vez que a Carta Magna definiu que todas as águas fluviais em território nacional são de domínio público (PORTO M.; PORTO R., 2008; FRIEIRA, 2007).

A partir do desenvolvimento dos parágrafos anteriores, é possível verificar que a arena do setor elétrico, quando se coloca de forma sobreposta à arena de recursos hídricos, esta iniciada em meados da década de 1970, possui um peso histórico e institucional discrepante, e que se traduz facilmente em poderes aos seus representantes. Além disto, as ligações fortemente estabelecidas ao longo de mais um século de existência, somado à sua relação extremamente próxima com setores produtivos, estabelece condições extremamente favoráveis aos representantes deste setor, o que facilmente se traduz em poderes.

Outro ponto consiste em que os atores do setor elétrico também fazem uso do poder econômico de forma direta, à medida que suas organizações públicas ou privadas são dotadas de orçamentos e receitas fora da escala, o que os permite serem assistidos por consultorias e profissionais especializados, além de terem acesso a informações privilegiadas, que outros atores da arena de recursos hídricos não dispõem.

Também de forma indireta, possuindo inclusive maior efeito prático, à medida que parte considerável do orçamento para implementação da PNRH é oriunda da Compensação Financeira pela utilização dos Recursos Hídricos para Fins de Geração de Energia Elétrica (CFURH), e embora este recurso seja público, à medida que passa pelas contas do Tesouro Nacional, a discussão sobre a origem e finalidade dentro da PNRH ainda se faz presente, vide os debates em torno do instrumento cobrança e o emprego destes recursos no sistema, observado nos registros das reuniões do CEIVAP⁵.

Também no contexto do Estado Novo, ocorreu o grande processo de industrialização brasileira e, neste período, foram criadas as principais companhias que tinham como missão última serem a base da indústria nacional. Assim, foram criadas as seguintes empresas: Companhia Vale do Rio Doce (1942); Companhia Nacional de Álcalis (1943); Instituto de Resseguros do Brasil (1939); Companhia Hidrelétrica do São Francisco (1945); Fábrica Nacional de Motores (1942); e a Companhia Siderúrgica Nacional (1941), esta última situada na bacia do rio Paraíba do Sul, no município de Volta Redonda.

O setor industrial se faz presente no âmbito da PNRH de duas formas básicas, a primeira de forma direta, tendo como referência os CBHs e Conselhos de Recursos Hídricos, e neste caso, a organização inserida em uma dada bacia hidrográfica com Comitê instituído participa como membro. Uma segunda forma ocorre quando entidades representativas participam da gestão, tanto nos CBHs, quanto nos conselhos de recursos hídricos. Em ambos os casos, verifica-se a presença de organizações bastante consolidadas e historicamente estabelecidas, e, por definição, sendo o instrumento mais evidente daquilo que se entende como um grupo de pressão.

Um exemplo é a Confederação Nacional da Indústria, criada em 1938, e sucessora da Confederação Industrial do Brasil (CIB), de 1933, ambas criadas também no contexto do Estado Novo. A CIB foi criada a partir da união de quatro outras federações, de nível regional, situadas nos estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro, assim, por

⁵ Os registros dessa dinâmica podem ser encontrados nas atas da CTC, da CEPCG e da Plenária.

coincidência ou não, com exceção do estado do gaúcho, a Confederação foi estabelecida a partir dos três estados com que abrangem a bacia do Rio Paraíba do Sul⁶.

A representação das indústrias também possui unidades nos estados, estas denominadas federações, estando presentes nos 26 estados brasileiros mais o Distrito Federal. Estas entidades, apesar de valerem-se de um legado bastante forte em nível federal, manifestam-se a partir de demandas específicas, não sendo inusitadas posições contrárias dentro do setor (CNI, 2018), que, neste caso, requer uma atuação horizontal forte por parte dos seus atores. E, tal como já mencionado, o setor industrial possui grande participação nas atividades do CEIVAP, também tendo sido protagonista de importantes momentos da história do Comitê e da própria PNRH (IORIS, 2008; FORMIGA-JOHNSSON; KUMLER; LEMOS, 2007).

Destarte, como especificado no início do capítulo, o resgate histórico dos marcos setoriais serve para construir uma imagem do início dos legados, enfatizando o peso institucional que estes setores possuem na arena de recursos hídricos. Por sua vez, a bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul, devido às suas características, usos e a atuação forte destes setores, coloca-se como lugar onde os legados fazem-se presentes também nas dinâmicas relacionais entre os atores, assim como na organização e estruturação do chamado sistema CEIVAP/AGEVAP, tal como descrito em Ioris (2008), quando da criação da AGEVAP.

3.2 O PARALELISMO DAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS E OS MARCOS DO TEMA ÁGUA NO BRASIL

Os BMEs definem-se basicamente por uma posição intermediária nas organizações públicas e privadas (LOTTA; PIRES; CAVALCANTI, 2015). Entretanto, esta classe de ator, quando pertencente ao domínio Poder Público, atua a partir de contextos estabelecidos no interior da máquina pública, sendo este o seu ambiente original, lugar onde se origina o seu poder institucional, e também local que abriga seus valores, princípios e crenças, que em determinadas situações, podem ser pensados de forma mais específica, em termos de arranjos institucionais. Contudo, o foco neste subcapítulo reside nos contextos a partir de fatores institucionais e, mais especificamente, nas reformas da administração pública, que estabeleceram direta e indiretamente situações de inibição (constrangimentos) ou oportunidades

⁶ Dados obtidos nos respectivos sítios de internet da Fundação Getúlio Vargas e Confederação Nacional da Indústria.

(incentivos) de atuação a partir de seus valores, princípios e crenças dos BMEs, quase sempre de natureza pública e, eventualmente, de natureza privada.

— A “REFORMA DESENVOLVIMENTISTA”⁷ E O PLANO NACIONAL DE SANEAMENTO (PLANASA)

A partir do conceito de legados na PNRH, o primeiro momento a ser observado consiste na reforma da administração pública, de 1967, que consistiu na primeira tentativa de introdução do gerencialismo no Brasil, tendo como objetivos principais aumentar o controle do Governo Federal através de planos e programas em diversos setores, além de diversificar a administração com a criação de diversos órgãos estatais, como forma de descentralização da máquina pública (MARTINS, 1997; BRESSER-PEREIRA, 2011).

Os princípios da reforma, elaborada no berço do regime militar, eram baseados no planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle. Assim, a partir da ideia de descentralização, o governo militar classificou em categorias as empresas a serem criadas ou ainda fortalecidas no âmbito da reforma; e, destas, uma categoria foi especialmente importante, pois consistia nas empresas públicas voltadas à execução de serviços básicos, tais como urbanização, eletricidade e abastecimento. (WAHRlich, 1974; BRESSER-PEREIRA, 2011; LIMA JUNIOR, 1998).

Na década de 1960, o Brasil tinha uma enorme deficiência em prover os serviços de saneamento e abastecimento, e como solução para isto foi criado o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), que teve como pressupostos: a relevância social, a melhoria das condições de saúde e bem-estar, assim como a necessidade de mobilização de recursos financeiros, técnicos e humanos, em nível federal e estadual, com o objetivo de eliminar o déficit social de saneamento básico, ao mesmo tempo em que buscava estabelecer uma condição de sustentabilidade dos serviços instalados (PIRES, 1979; BIER; PAULINI; MESSENBURG, 1988).

Os objetivos e metas do PLANASA foram fixados com base em aspectos estratégicos, tais como: a existência de um sistema de planejamento dinâmico e adaptativo, no sentido de instituir um estudo global econômico-financeiro das companhias que fossem criadas; a escolha (opcional) dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios como referências para

⁷ A expressão “Reforma Desenvolvimentista” foi retirada da obra “Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional” (BRESSER-PEREIRA, 2011).

implementação do plano, e o fortalecimento de suas competências e responsabilidades; a responsabilidade federal na condução do equacionamento financeiro e na coordenação das entidades do sistema, sendo ainda incluída nesse aspecto a questão da qualificação e capacitação dos recursos humanos, desenvolvidas com o apoio da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária (ABES); a participação da iniciativa privada, através das empresas de projeto, consultorias, empreiteiras e indústrias ligadas ao setor de saneamento básico; e a característica industrial como modelo de prestação de serviços públicos, devidamente remunerados pela população assistida (PIRES, 1979; CYNAMON, 1986).

De fato, conforme observam Barbosa e Silva (2010, p. 66), “a reforma administrativa de 1967 surge como uma das respostas institucionais, e de caráter tecnocrático, às demandas de grupos próximos ao regime militar”. Sendo assim, neste período, consolida-se uma classe que é especialmente interessante como variável explicativa das instituições da administração pública, especialmente de cunho técnico, como abastecimento e saneamento, a saber: tecnoburocracia (CODATO, 2005; MURTHA, 2016; BRESSER-PEREIRA, 2011).

Esta classe oriunda do Decreto-lei 200/67, que, no caso específico dos serviços de saneamento e abastecimento, é contextualizada pelo PLANASA (CYNAMON, 1986; MARQUES, 2006), posteriormente estabelece-se como atores fortes dentro do sistema, tendo até os dias atuais forte influência, especialmente nos CBHs, independente do nível em questão.

Por ocasião do PLANASA é que ocorreu a criação das empresas de saneamento estaduais no Brasil, processo este ocorrido, em grande parte, através de relações espúrias, dado o contexto da época, e onde a expressão “anéis burocráticos” (CARDOSO, 1976) resume a natureza da formação e operação destas empresas (MURTHA, 2016; PIRES M., 1979; CYNAMON, 1986).

No estado do Rio de Janeiro, a formação das empresas de saneamento e abastecimento foi detalhadamente estudada por Marques (1999, 2000, 2003), através de estudos de redes de políticas públicas, e, mesmo considerando que tais práticas não fazem parte do repertório da administração pública na atualidade, a parte tácita destas relações lícitas e ilícitas ainda se faz presente, tal como verificado em Ferreira Filho (2014a, 2014b, 2014c).

Percebe-se que a ideia de legado tem um momento institucional com as empresas de saneamento público, do qual se formam elos complexos entre a tecnoburocracia, o setor privado e outros atores entre estas duas classes, em um momento simultâneo à formação da arena de recursos hídricos no Brasil. Assim, estas empresas, nos dias atuais, constituem fonte de poderes institucionais, de atores dominantes no debate do tema água no Brasil, e que abrigam BMEs

que carregam consigo estes legados, sendo mais característico destes burocratas o perfil técnico-gerencial.

Também verifica-se que o legado estabelecido neste momento foi o início do domínio de segmentos profissionais ligados às empresas de saneamento, domínio este de caráter epistemológico, além de um modelo de fornecimento de água que visivelmente não conversa com demandas sociais, padrão este verificável até os dias atuais, veja-se temas como a mercantilização da água e injustiças socioambientais (FRACALANZA, 2017). Entretanto, conforme já dito, este se constitui em mais um lance de um processo verificado em Murtha, Castro e Heller (2015), quando da estruturação das primeiras redes de abastecimento e saneamento no Brasil. Além disto, este modelo deixou um conjunto de referenciais aos atores pertencentes a estes setores, propiciando um choque entre concepções da água e sua finalidade última no âmbito dos fóruns de gestão, os CBHs.

— A REFORMA GERENCIAL E A POLÍTICA DE RECURSOS HÍDRICOS

A reforma gerencial da administração pública brasileira foi baseada no *New Public Management* (NPM), surgida no contexto neoliberal (BRULON; OHAYON; ROSENBERG, 2012), e, quando da sua implantação, recebeu críticas justamente pela sua origem, mas que foram relativizadas, uma vez que suas diretrizes estabelecidas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) continuaram sendo implementadas nos diversos níveis federativos, independente da orientação política. Percebida como republicana por uns e neoliberal por outros, o fato é que uma premissa básica da reforma era a ideia de diminuição do aparato estatal, a partir do argumento de que os mercados seriam capazes de se autorregular e estabelecerem um equilíbrio econômico, ao mesmo tempo em que tal ação daria mais fôlego ao Estado, agora menos onerado devido às privatizações necessárias, segundo a visão dos seus defensores (BRESSER-PEREIRA, 2010; 2011, 2012).

Somado a isto, também deve ser considerado que as ações da reforma gerencial se alinhavam com a percepção de organismos internacionais, tal como o Fundo Monetário Internacional – FMI e o chamado Consenso de Washington⁸, que preconizavam estas ações

⁸ De forma sintética, o que se convencionou chamar de “Consenso de Washington” consiste na percepção de conjunto de atores pertencentes às economias centrais, reunidos na *Organisation for Economic Co-operation and Development* – OECD, que interpretam a crise sul-americana na década de 1980 a partir da premissa de que sua origem reside no excessivo crescimento do Estado, na formas do protecionismo, além da regulação demasiada e ineficiente (BRESSER-PEREIRA, 1991; PORTELLA FILHO, 1994; ANDREWS; KOUZMIN, 1998).

como uma “solução ótima” para as economias latino-americanas em crise (ANDREWS; KOUZMIN, 1998; OSBORNE; GAEBLER, 1995 apud MOTTA, 2013).

A reforma gerencial teve como proposta de inovação a mudança na forma de controle, dessa maneira, concentrando foco nos resultados e não no processo, característico da administração burocrática clássica. Entretanto, verifica-se que tal ação nunca foi completamente executada devido às implicações jurídicas da atividade administrativa, além da proteção do interesse público, a *ethos* burocrática, necessária às democracias de massa (BRESSER-PEREIRA, 2010; JUNQUILHO, 2004; WEBER, 2012).

Ainda segunda Motta (2013, p. 84): “O *NPM* apresentou-se com o objetivo primordial de fazer a administração pública operar como uma empresa privada, e assim adquirir eficiência, reduzir custos e obter maior eficácia na prestação de serviços”. O *NPM* pode ser lido como um argumento ou ainda uma filosofia, tendo como valores a eficiência e o desempenho. Sendo assim, baseia-se em um conjunto de doutrinas, relacionadas a valores prescritivos e justificativas, que se incumbem de dar razão às prescrições. Portanto, constitui-se como um modelo pós-burocrático, ou uma tentativa de superação da burocracia (HOOD; JACKSON 1991; SECCHI, 2009).

Andrews e Kouzmin (1998) analisam o discurso do *NPM* no Brasil sob a perspectiva habermasiana, afirmando que esta tem como característica intrínseca uma orientação estratégica, ou ainda para o sucesso, e, neste contexto, observam que esta orientação consiste, de fato, em um modelo conservador, desenvolvido de forma mascarada a partir dos pressupostos da Teoria da Escolha Pública (*Public Choice*).

No corpo do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) há a seguinte declaração: “A administração pública gerencial constitui um avanço e até um certo ponto um rompimento com a administração pública burocrática. Isto não significa, entretanto, que negue todos os seus princípios. Pelo contrário, a administração pública gerencial está apoiada na anterior” (BRASIL, 1995, p. 16). A partir desta afirmação, e também pela análise de outros elementos contidos no PDRAE, constata-se a semelhança com o conceito do “*Neo-weberian State*”, em síntese, uma reinvenção de modelo de Estado Burocrático Weberiano, característico em reformas também baseadas na *NPM* em outros países do mundo (POLLITT; BOUCKAERT, 2011).

O PDRAE baseou-se em três dimensões como estratégia de mudança do Aparelho de Estado, a saber: a dimensão institucional-legal orientada pelo aperfeiçoamento do sistema jurídico e legal, por intermédio de emendas constitucionais; a mudança da cultura burocrática

predominante, para cultura gerencial; e, por fim, a dimensão da transformação pelo aperfeiçoamento do modelo burocrático vigente, através da modernização da estrutura e dos métodos de gestão (BRASIL, 1995).

Na reforma gerencial, a qualidade apresenta-se como um elemento fundamental, sendo instrumentalizada pelo Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública e, neste intento, articulando dois conceitos estruturantes, tal que:

“A gestão pela qualidade é a prática gerencial que apoia a ação de reforma, antecedendo e dando movimento as novas instituições que definem o novo espaço institucional-legal da administração pública, contribuindo para **o aumento da capacidade administrativa e financeira (governança)** do Estado e conferindo-lhe maior **legitimidade (governabilidade)**. Destarte, implantar a gestão pela qualidade nos órgãos e entidades da administração pública é um fator crítico para o sucesso da reforma do aparelho do Estado”. (BRESSER-PEREIRA, 2011, p. 219-220, grifo nosso).

O PDRAE foi instituído com objetivos globais e específicos muito bem delimitados. Em síntese, os objetivos mais amplos referiam-se ao aumento da capacidade de governar, entendido em ações limitantes da abrangência do domínio de Estado, como forma de aumentar qualitativamente a eficiência da máquina pública e a transferência de responsabilidades para os estados e municípios. O desdobramento disto resultou em quatro áreas alvo dos objetivos específicos, a saber: o núcleo estratégico; as atividades exclusivas, inclusive regulação; os serviços não exclusivos; e aqueles diretamente voltados à produção de mercado (privatizações). Quanto à forma da administração, o chamado núcleo estratégico foi concebido como um misto de gerencialismo e burocracia, já que as demais atividades e serviços deveriam ser totalmente gerenciais.

Porém, de forma geral, verificou-se que o movimento no sentido de descentralização (MOTTA, 2013), posteriormente, mostrou-se vir acompanhada de uma forte tendência à centralização, e também de mais e novos processos burocráticos (KIRKPATRICK; ACKROYD; WALKER, 2005 apud MOTTA, 2013), o que corrobora ainda mais com a ideia do já mencionado conceito do “*Neo-weberian State*”.

Assim, sob este pano de fundo, em 1997, entra em vigor o real marco da gestão das águas brasileiras: a Política Nacional de Recursos Hídricos, com forte inspiração no modelo francês, tendo como proposta estruturar toda a gestão das águas no território nacional, e sendo os CBHs entes centrais do processo, em função dos princípios norteadores de participação e descentralização característicos da política.

Os CBHs são compostos por atores segmentados (Poder Público, Sociedade Civil e Usuários), orientados à obtenção de consensos sobre o uso do recurso hídrico em um recorte de bacia(s) hidrográfica(s), também funcionando como o primeiro nível administrativo de resolução de conflitos. Os CBHs atuam dentro do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos - SINGREH, que consiste em uma estrutura hierárquica, com dois níveis (federal e estadual), que visa coordenar as ações realizadas no âmbito da PNRH, pela qual as decisões passam pela análise dos Conselhos (Nacional/Estadual) conforme a dominialidade do corpo hídrico em questão (BRASIL, 1997; 2012; ANA, 2011).

Conforme visto, a PNRH constitui em reconhecido avanço na gestão hídrica brasileira e sua proposta, mesmo nos dias atuais, é bastante inovadora, inclusive por se contrapor às práticas tecnicistas e centralizadoras de gerenciamento em períodos passados (JACOBI, 2004). Porém, ao observar a sua criação em uma linha do tempo, é possível perceber que, muito embora se apresente como a materialização do pleito por espaços deliberativos, pauta de diversos movimentos sociais ao longo das décadas de 1980 e 1990, a partir de um cenário sociopolítico redemocratizado pela Constituição de 1988 (JACOBI, 2009; DAGNINO, 2002; ABERS; JORGE, 2005, ABERS; KECK, 2017), quando da sua implementação, o horizonte que se colocava era formado por entes públicos moldados pela reforma gerencial, onde a dinâmica implícita era orientada a responder problemas específicos da economia e da estrutura de Estado (reduzido) pela ótica neoliberal.

A concepção da reforma gerencial moldou vários aspectos das políticas públicas que se seguiram à sua criação, sendo a própria a PNRH, neste contexto, em parte, uma resposta ao mercado. A reforma gerencial produziu características que impactaram de diferentes maneiras as diversas políticas criadas na esteira da CF/88 (LOTTA; OLIVEIRA; CAVALCANTE, 2016). Nesse sentido, a PNRH é um exemplo em que a reforma se apresenta de maneira dicotômica, pois produziu consequências positivas e negativas no seu processo de implementação. Uma vez que, analisando temporalmente, verifica-se que, no momento inicial, ela produziu impactos negativos, que tendiam a ir de encontro os próprios princípios da PNRH, como exemplo a forte centralização e especialização. Além disso, em síntese, o seu metadiscurso relacionava-se com ideia de controle, sendo este o sentido da sua descentralização (desconcentração) (MOTTA, 2013; ANDREWS; KOUZMIN, 1998; OSBORNE; GAEBLER, 1995 apud MOTTA, 2013; POLLITT; BOUCKAERT, 2011). De forma diferente, a descentralização no contexto da PNRH relaciona-se com a ideia de compartilhamento do poder decisório, na prática, a chamada gestão compartilhada de recursos hídricos (ANA, 2012).

Porém, por outro lado, ela produziu espaços de discricionariedade e o fortalecimento de determinadas classes de burocratas, especialmente de algumas burocracias relacionadas à área ambiental, por intermédio das próprias diretrizes da reforma (HOWLETT, 2011; LOTTA; OLIVEIRA; CAVALCANTE, 2016), sendo que estes burocratas se tornaram fundamentais no processo de implementação da PNRH e de outras importantes políticas ambientais brasileiras (ABERS; KECK, 2015, 2017, 2018). Além disso, os espaços de discricionariedade foram o *locus* onde atores detentores de altos poderes institucionais e relacionais uniram-se a outros atores, especialmente aos BMEs, para desempenhar um papel fundamental na consolidação da PNRH, inclusive através do CEIVAP (ABERS; KECK, 2017; ENTREVISTA PESSOAL – GP, GA).

É bom lembrar que a criação da PNRH foi **o ponto máximo de uma reforma** do setor de recursos hídricos no Brasil. Assim, diversas questões tiveram que ser trabalhadas e superadas por seus defensores, a partir de um cenário já estabelecido, marcado por concepções de mundo, ideologias, lógicas e valores muitas vezes contrários e quase sempre conflitantes (ABERS; KECK, 2017).

— AS AGÊNCIAS REGULADORAS NO ÂMBITO DO SINGREH.

No âmbito geral do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), existiam três ações a serem realizadas pelo Estado: a publicização, privatização e a terceirização⁹ (BRESSER-PEREIRA, 2011). Dito isto, e considerando ainda o objetivo central orientado à produção de mercado, surge a necessidade de “reorganizar e fortalecer os órgãos de regulação dos monopólios naturais que forem privatizados” (BRASIL, 1995, pág. 47); logo, a partir desta necessidade, são criadas as chamadas agências reguladoras, que, por definição do Direito Administrativo, compreendem “qualquer órgão da Administração Direta ou entidade da Administração Indireta com função de regular a matéria específica que lhe está afeta” (DI PIETRO, 2014, p. 540).

Na perspectiva da PNRH, duas agências de regulação são especialmente importantes, inicialmente a Agência Nacional de Águas (ANA)¹⁰, que consiste em uma autarquia sob regime especial, com autonomia administrativa e financeira e vinculada ao Ministério do Meio Ambiente (ANA, 2012), sendo suas competências relacionadas com a implementação da

⁹ Em função da especificidade do estudo, a terceirização não será abordada.

¹⁰ Lei Federal nº 9.984/2000.

PNRH; a articulação do próprio SINGREH; assim como desempenhar um papel executivo em bacias sem cobrança (ANA, 2012).

A ANA foi criada como um desdobramento da PNRH, diferindo das demais agências devido ao fato de que suas atribuições têm características muito específicas de implementação da PNRH e manutenção do SINGREH. Também cabe à ANA disciplinar a implementação, a operacionalização, o controle e a avaliação dos instrumentos da PNRH (BRASIL, 2000). Na implementação da PNRH, a ANA faz articulação com diversos outros atores em diversos níveis federativos, expandindo o ambiente institucional. São exemplos: os Ministérios de Minas e Energia, Ministério da Integração Nacional; assim como todos os órgãos gestores estaduais, outras agências reguladoras, como a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), além das suas atribuições na Política Nacional de Segurança em Barragens¹¹.

Fadul et al. (2013) observam que o papel da ANA é distinto das demais agências em função de que a água é um bem público, pois não houve privatização; assim como por suas funções serem relacionadas à implementação da PNRH, por exemplo, estimulando a criação de CBHs. Dessa forma, os autores observam ainda que as características de atuação da ANA mais equivalem ao papel de uma agência executiva do que a uma agência reguladora. Os autores (Fadul et al., 2013) finalizam dizendo que:

“Assim, entende-se que tendo recebido atribuições – que como salientado poderiam ser facilmente atribuídas por outros agentes – como que para, fragilmente, justificar sua criação, a Agência Nacional de Águas deve sua existência muito mais ao contexto histórico de reforma do Estado e das privatizações que desencadeou um processo de agencificação, entendido como um processo de difusão e proliferação de agências reguladoras independentes, do que, efetivamente, a emergência de um ente regulador nascido da aplicação de elementos técnicos, conceituais e teóricos da regulação.” (FADUL et al., 2013, p. 14)

Além disso, outro ente do sistema de gestão hídrica brasileiro, definido como uma agência reguladora, compreende a já mencionada Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, responsável por gerir a Compensação Financeira pela Utilização de Recursos Hídricos – CFURH¹², que consiste em um valor percentual pago pelas concessionárias de geração de energia hidrelétrica e pelos royalties de Itaipu. Um ponto central a ser observado no contexto da ANEEL, e de todo o setor elétrico, consiste na forma como ela foi institucionalizada pela reforma.

¹¹ Lei Federal nº 12.334/10.

¹² Lei Federal nº 8.001/90.

Goldenberg e Prado (2003) explicam que o debate sobre o setor elétrico da década de 1990 girava em torno de questões amplas, tal como a globalização da economia e suas consequências no mercado, também na quebra do paradigma das fronteiras geográficas, e de como isso impactava nas políticas cambial, monetária e tributária. Os autores ainda observam que um dos pontos norteadores na tomada de decisão foi uma tendência crescente de internacionalização do Estado, que pode ser percebido como:

“[...] a disseminação do liberalismo, promovida especialmente por agências multilaterais (Bird, BID, FMI), cuja síntese ficou conhecida como Consenso de Washington. Essa visão pregava, por exemplo, a liberalização dos preços, do comércio e do investimento estrangeiro, a desregulamentação e a privatização em grande escala, como medidas a serem adotadas em países como o Brasil” (GOLDENBERG; PRADO, 2003, p. 223)

Assim, a estrutura do sistema baseava-se na criação de uma agência reguladora, a ANEEL, e também por mais duas organizações, a saber: o Operador Nacional do Sistema Elétrico – ONS, que constitui pessoa jurídica de direito privado, sob a forma de associação civil sem fins lucrativos, tendo a função de coordenação, controle e operação das instalações de geração e transmissão de energia elétrica no Sistema Interligado Nacional (SIN), mediante fiscalização da ANEEL. O segundo, o Mercado Atacadista de Energia Elétrica – MAE, que em 2004 foi substituído pela Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE) (GOLDENBERG; PRADO, 2003; ANA, 2012; TRINDADE JUNIOR; BARBOSA DE OLIVEIRA, 2013), instituição que viabiliza as operações comerciais (leilões) de energia em todo o Sistema Interligado Nacional (CCEE, 2016).

Santana (2002) identifica três fases distintas da criação das agências reguladoras, nos moldes do PDRAE, a primeira fase corresponde à quebra do monopólio do Estado, com destaque para telefonia, eletricidade e petróleo; na segunda fase, as agências exercem a sua função de regulação, em um ambiente de competitivo, já na perspectiva de mercado; a terceira fase compreende o momento em que a característica de regulação é “perdida”, ou, ainda, é modificada em função dos objetivos específicos voltados para cada setor, como exemplo, a própria ANA. Todavia, quando observada uma perspectiva mais sociológica, tem-se que a regulação abriga uma dicotomia, que se desenvolve a partir de duas perspectivas quanto à sua finalidade, tal como observa Fadul (2007):

“(...) a duas ideias fundamentais: uma, é a ideia de equilíbrio (de estabilidade): a regulação de um sistema (complexo) compreende a manutenção do equilíbrio deste sistema e a finalidade primordial da regulação é assegurar seu funcionamento correto. A outra remete ao conceito primitivo de regulação que expressava a dominação: é a ideia de controle” (FADUL, 2007, p. 18).

A provocação colocada por Fadul (2007) expressa o dilema enfrentado pela ANA na condição de implementadora de uma política pública complexa como a PNRH. Não obstante, um ponto que deve ser considerado é que, com o passar do tempo, houve uma adaptação do próprio arranjo ao ambiente institucional, assim como o desenvolvimento da máquina pública e um aumento da qualidade das burocracias; neste sentido, destaca-se o acúmulo da expertise da ANA no próprio processo de implementação, de certa forma superando o dilema da sua finalidade (FADUL et al., 2013).

Especialmente quanto à questão da regulação no Brasil e o papel exercido pela ANA na PNRH, expõe como os atores estão sujeitos a tendências produzidas pelas instituições do ambiente institucional. Assim, especialmente quanto aos BMEs e suas características relacionais, as diversas mudanças no ambiente e no arranjo institucional impactam na sua atuação, devido aos espaços que se abrem e também se fecham aos seus valores, princípios e crenças, a depender do contexto que foi estabelecido. O próprio fato de a ANA operar a PNRH a partir de dois mecanismos de coordenação, muitas vezes conflitantes, a saber: a hierarquia e a gestão em rede, propicia tendências, inclusive com variáveis políticas e preferências pessoais, dentro de um ambiente relacional complexo.

Por fim, vale ressaltar que a ANA, como uma agência implementadora, teve a sua forma institucional escolhida em função de mostrar-se a melhor opção do ponto de vista institucional (oportunidades e limitações) e também em função da magnitude da missão que teria no sistema. Contudo, verifica-se que tal opção também foi ao encontro do processo de *agencification* da administração pública, tal como verificado pelos próprios atores do sistema (ENTREVISTA PESSOAL – GF; GG, GA).

— ENTES ORIGINADOS DA PUBLICIZAÇÃO NO ÂMBITO DO SINGREH.

No horizonte do PDRAE, além das ações relativas à privatização de determinados setores do Estado, existiam também as ações de “publicização”, uma vez que nesta perspectiva existiam quatro tipos possíveis de propriedade, orientados pelo critério da finalidade e também pelo regime jurídico. Assim, a propriedade privada seria aquela voltada para a obtenção de lucro, ou ainda para fins privados. Por outro lado, existem as propriedades públicas, que estão voltadas

para o atendimento do interesse público; também as corporativas, que compreendem aquelas que se destinam a defender os interesses de grupos específicos; e, por fim, a quarta classe, compreende a pública não estatal, que dentre as suas acepções, também pode ser entendida como uma forma de controle social, segundo os reformistas (BRESSER-PEREIRA, 2011).

Esse tipo de propriedade advém da ideia de que o Estado não deve realizar atividades que tenham um desempenho insatisfatório na percepção neoliberal. Logo, a estratégia para solucionar este problema na visão gerencial foi de transferir essas atividades para organizações privadas e sem fins lucrativos. Assim, o Estado se beneficiaria com aumento da qualidade, atendendo melhor o então chamado, cidadão-cliente. Para tanto, no âmbito do PDRAE e do Programa Nacional de Publicização – PNP, surge o conceito das Organizações de Serviço Públicas não estatais – OSPNEs, englobando parte dos atores do chamado Terceiro Setor (BRESSER-PEREIRA, 2011; BRASIL, 1997). Neste contexto, figuram as Organizações Sociais (OS) regidas pela Lei Federal nº 9.637/1998 e que, por definição:

“[...] são um modelo de organização pública não-estatal destinado a absorver atividades publicizáveis mediante qualificação específica. Trata-se de uma forma de propriedade pública não-estatal, constituída pelas associações civis sem fins lucrativos, que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e estão orientadas diretamente para o atendimento do interesse público” (BRASIL, 1997, pág. 13)

Uma figura jurídica que surge em meio à reforma gerencial consiste na Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, instituída pela Lei Federal nº 9.790/99 e regulamentada pelo Decreto nº 3.100/99, atualmente com modificações acrescidas pela Lei Federal nº 13.019/14 (DI PIETRO, 2014), tal que:

“Trata-se de qualificação jurídica dada a pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, instituídas por iniciativa de particulares, para desempenhar serviços sociais não exclusivos do Estado com incentivo e fiscalização pelo Poder Público, mediante vínculo jurídico instituído por meio de termo de parceria” (DI PIETRO, 2014, p. 584)

As organizações são muito presentes no sistema hídrico brasileiro, tanto pela sua relação intrínseca com a institucionalização da PNRH, assim como pelo seu papel estratégico na implementação de políticas públicas pós-reforma. A maior parte do segmento denominado Sociedade Civil consiste em ONGs e algumas delas OSCIPs, tendo também outros tipos de entidades com uma representação muito característica nos CBHs, todas sob a perspectiva da governança participativa e descentralizada.

A OSCIP Agência de Desenvolvimento Sustentável do Seridó – ADESE já exerceu o papel de agência delegatária, neste caso, e como característico desse tipo de qualificação

jurídica, foi firmado um Termo de Parceria, e a ANA vem investindo em editais buscando trazer entidades desta natureza jurídica, OSCIP, para atuarem como agências delegatárias (ANA, 2012; TRINDADE JUNIOR; BARBOSA DE OLIVEIRA, 2013; ALVES; KOGA, 2006).

As agências delegatárias que são secretarias executivas dos CBHs têm a sua criação vinculada diretamente aos artigos 41 e 42 da PNRH, sendo regidas pela Lei Federal nº 10.881/04 no âmbito federal, tendo o seu vínculo estabelecido com o Estado através um contrato de gestão, na sua grande maioria (BRASIL, 1997; ANA, 2012, 2014; TRINDADE JUNIOR; BARBOSA DE OLIVEIRA, 2013)

Em teoria, as agências delegatárias desfrutam de liberdades de gestão organizacional, à medida que possuem autonomia financeira e administrativa, mediante a assinatura do contrato de gestão, e do qual possuem metas e indicadores definidos (ANA, 2014). As agências delegatárias usufruem de certa liberdade em caráter administrativo e financeiro, no que diz respeito ao custeio, e não reguladas pela Lei Federal 8.666/93 (licitações e contratos), uma vez que o artigo nono da Lei Federal nº 10.881, define que cabe à ANA definir as regras para utilização dos recursos nesta categoria, sendo esta a maneira de viabilizar a gestão das agências delegatárias, aproximando-as dos moldes das OSCIPs.

De fato, a forma jurídica mais comum entre as agências delegatárias constitui na organização civil e sem fins econômicos, e o molde jurídico-institucional das OSCIPs é emulado nestas entidades. A ANA exerce o papel de agência de bacia, com ressalvas, nas unidades de gerenciamento que não possuem recursos. Em Santa Catarina, há uma experiência privada, que desempenha a função de agência delegatária, a Agência Itajaí (ANA, 2012, 2014).

A reforma gerencial brasileira surgiu a partir de uma conjuntura interna e também da percepção e influência de organismos internacionais, tais como o FMI, a OCDE e também o Banco Mundial, sendo este último defensor da descentralização das políticas públicas. Dessa forma, observando que, desde o início da década de 1980, os movimentos sociais reivindicavam espaços de deliberação, sendo este um forte elemento na institucionalização de políticas participativas, verificou-se então, durante os anos 1990, a criação de diversos conselhos gestores, em diversas áreas, que somados ao movimento de “publicização” promoveram uma (re)estruturação de diversos segmentos das diversas pautas, especialmente da questão ambiental (ANDREWS; KOUZMIN, 1998; DAGNINO, 2002; BRASIL, 1995; BRESSER-PEREIRA, 2011; ABERS; JORGE, 2005).

A publicização na reforma gerencial e no âmbito do SINGREH relaciona-se com dois entes, a saber: a sociedade civil e as agências de bacia. O primeiro, a sociedade civil,

compreende especialmente as ONGs, que muitas vezes dependem de recursos públicos, e têm uma atuação inexpressiva, que pese também a configuração do chamado Terceiro Setor no Brasil não contribuir para uma atuação mais forte dos atores deste segmento, pois muitos deles ainda estão presos à lógica publicização. O segundo compreende as agências de bacia, a maioria delas associações de direito privado, com fins não econômicos, mas que, na prática, conforme já mencionado, emulam uma OSCIP.

Assim, estas entidades operam como uma empresa privada, mas prestando contas de forma muito similar a uma entidade pública, exemplo a observância da Lei 8.666/93 na execução/implementação do Plano Diretor e nas deliberações dos CBHs (ENTREVISTA PESSOAL – GA, GC, GF), sendo este elemento contextual central para compreender quais os dilemas enfrentados pelos BMEs que atuam nas agências de bacia, tal como a AGEVAP, conforme será discutido no capítulo quarto.

— A ADERÊNCIA DA PNRH À REFORMA GERENCIAL E OS ANTAGONISMOS NO CAMPO DA GOVERNANÇA.

Tal como demonstrado nos três tópicos anteriores, o arranjo institucional da PNRH foi montado em grande parte por instituições oriundas da reforma gerencial, que trazem consigo uma lógica intrínseca (MOTTA, 2013; ANDREWS; KOUZMIN, 1998). O desdobramento prático foi então a especialização, principalmente no caso das agências reguladoras, independente do momento e finalidade da sua criação, que resultou em uma visão setorializada da implementação nos primeiros anos da Agência Nacional de Águas.

Neste sentido, faz-se muito importante observar a convergência entre a reforma administrativa de 1995 e a PNRH, uma vez que a ideia de renovação e novas propostas de arranjos institucionais colocavam-se como possibilidades muito bem aceitas tanto para o Governo, como para os diversos atores interessados na instituição da PNRH. Assim, o ideal que, seguido pelos diversos “[...] setores da sociedade brasileira, desde burocratas até movimentos sociais, certamente deu legitimidade à ideia de se criar conselhos descentralizados” (ABERS; JORGE, 2005, pp. 20-21). Ainda segundo constata Abers e Jorge (2005), o próprio conceito de “comitê” colegiado, apresentava-se como uma ideia compartilhada por intelectuais, técnicos do governo e outros atores com grande influência na institucionalização da PNRH.

O ponto chave da governança no contexto da reforma gerencial é a articulação do poder, entendida como a capacidade governativa que perpassa pela ideia de dominação e controle,

sendo este executado em nível institucional e operado por organizações concebidas para o exercício deste fim. Porém, é neste ponto que se evidencia o fundamental ponto de tensão entre a essência da reforma administrativa de 1995 e a PNRH, a saber: os modelos de governança.

Ao revisitar o conceito pela ótica de organismos internacionais que influenciaram a reforma, o termo **governança** aparece em documentos e publicações do Banco Mundial tendo ao menos duas definições, uma mais ampla, e que pode ser entendida como o “**exercício da autoridade, controle e administração do poder governamental**”. E uma segunda definição, mais específica, que consiste “[...] na maneira da qual o **poder é exercido na administração da economia e da sociedade de um país, com vistas ao desenvolvimento**” (WORLD BANK, 1992, p. 03, grifo nosso).

Por outro lado, a definição de governança no contexto da gestão hídrica, segundo Heinelt et al. (2002 apud Jacobi, 2009, p. 11, tradução e grifo do autor), sob uma perspectiva sócio-política, é: “caracterizado por uma combinação de estruturas hierárquicas, dinâmicas participativas, ação associativa, mecanismos de mercado, **sendo baseada principalmente em uma cultura de diálogo, a negociação, a cidadania ativa e fortalecimento institucional**”. Ou ainda, a governança hídrica refere-se a um “**conjunto de sistemas político, social, econômico e administrativo que visam desenvolver e gerir os recursos hídricos e serviços de abastecimento**, em diferentes escalas da sociedade” (GLOBAL WATER PARTNERSHIP, 2002, p. 14, tradução e grifo do autor).

Através das citações feitas nos parágrafos anteriores, é possível perceber que, no alto nível institucional, ou aquilo que se define como ambiente institucional no qual a PNRH se insere, há uma aproximação completamente contraditória aos anseios e pleitos daqueles que por muito tempo lutaram pela reforma do sistema de gestão de recursos hídricos no Brasil. Neste contexto, a burocracia assume diferentes feições, e a perspectiva sob a qual é percebida muda a depender do referencial a partir da qual se parte a análise. Isto ajuda a entender a polarização de percepções na literatura sobre os CBHs e na própria PNRH, tal como demonstrado no capítulo primeiro da tese, quando da formulação da problemática da tese.

Encerra-se aqui este capítulo, que buscou mostrar como a atuação dos atores e especialmente dos BMEs é norteadada por elementos históricos dos setores a que pertencem. Assim, o ponto mais fundamental neste desenvolvimento consiste nos efeitos que a reforma produziu tanto em constrangimentos, por exemplo, quando elementos institucionais limitam ou enfraquecem a participação, e também a atuação dos atores; ou ainda, inversamente, das

possibilidades que surgiram a partir dela, tendo estas estabelecido condições mais favoráveis a determinadas categorias de atores, tal como os próprios BMEs.

4 O CEIVAP COMO UM ESPAÇO DE ATUAÇÃO RELACIONAL

O CEIVAP é um ente da PNRH, que, por sua vez, compreende o marco legal do setor, política esta que possui os seguintes objetivos: assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos; a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, com vistas ao desenvolvimento sustentável; a prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais; e incentivar e promover a captação, a preservação e o aproveitamento de águas pluviais (BRASIL, 1997).

A PNRH estabeleceu um arranjo institucional descentralizado e participativo de gerenciamento, o qual possui como principais entes deliberativos os chamados Comitês de Bacia Hidrográfica. Os comitês materializam a essência da PNRH, pois o seu sentido social é o compartilhamento democrático do poder de decisão sobre um recurso hídrico, sendo então a gestão participativa uma consequência desta (TRINDADE, 2012)

No entanto, os CBHs são fóruns de convergência de burocracias públicas e privadas, espaços onde a natureza institucional e a dimensão organizacional constituem fatores de considerável impacto na atuação destes atores¹³. Desta maneira, a atuação dos BMEs pressupõe responder a uma pergunta básica, a saber: O que é e como se caracteriza o CEIVAP em perspectiva? Uma resposta provisória a esta questão pode ser lida como: Um espaço de acesso **técnico e político** à água, enquanto recurso hídrico. Esta resposta simplificada é orientada no sentido de chamar a atenção para uma dualidade da gestão, ao mesmo tempo que ressalta uma dicotomia presente nas burocracias públicas (PIRES, 2011 apud LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014) e se transfere também para o CEIVAP, ao tomar a burocracia como chave analítica.

Uma ponderação importante a fazer, considerando Wise (2004) e Lotta, Pires e Oliveira (2015), sobre a leitura mecânica dos burocratas em perspectiva estruturalista é que o presente capítulo não busca um padrão de atuação expresso em regramentos e resoluções como forma de explicar o CEIVAP e, por conseguinte, os BMEs. De fato, de modo diverso, buscam-se possibilidades de atuação que a institucionalidade do CEIVAP oferece em perspectiva relacional. Dito isto, a contribuição do presente capítulo é de estabelecer um *quadro* do CEIVAP, enfatizando como a sua natureza institucional e as suas características

¹³ A participação no CEIVAP é somente facultada a pessoas jurídicas, que, por sua vez, indicam seus representantes, pessoas físicas com algum tipo de vínculo com estas “organizações”. Assim sendo, e de forma a evitar eventuais confusões conceituais, é aqui arbitrado que “ator” se refere ao representante indicado, sendo aqui entendido como próprio burocrata. E, como já referenciado, as pessoas jurídicas são entendidas como “organizações”, com a devida designação, quando assim for necessário.

organizacionais conformam um ambiente propício de atuação da burocracia relacional, especialmente para os BMEs que estão distribuídos pelos seus segmentos constituintes.

Do ponto visto metodológico, este capítulo tem o CEIVAP como objeto de análise; em função da natureza e da forma como esta tese foi estruturada, no seu desenvolvimento, que tem como fundo o arranjo institucional, manteve-se durante toda a análise esse “olhar” mútuo entre ambiente (CEIVAP) e o objeto (BMEs). Desta maneira ainda, o seu desenvolvimento seguiu, com as devidas modificações pertinentes, o roteiro proposto para análise de arranjos institucionais da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP, 2016), sendo então o CEIVAP uma peça deste arranjo.

4.1 COMITÊ, UMA BREVE DISCUSSÃO TEÓRICA SOBRE O CONCEITO.

O conceito de “comitê”, segundo Sartori (1994), compreende um pequeno grupo de pessoas com as seguintes características: 1) interação face-a-face, onde o fator principal é a concordância dos membros com “código de operação”; 2) é um grupo “durável e institucionalizado”, ou seja, é reconhecido juridicamente e possui um estatuto (regimento) acordado entre os membros, assim como as suas atribuições (delegação) sobre determinado assunto. Entretanto, esta institucionalização é consequente da durabilidade entendida não como a permanência dos membros no grupo, mas como o comportamento deles em agir como assim fossem; 3) “um comitê é um grupo que toma decisões em relação a um fluxo de decisões” (SARTORI, 1994, p. 305). Assim sendo, o comitê surge como uma peça ou um instrumento de um sistema decisório contínuo, um arranjo institucional.

Sartori (1994), sobre o processo decisório que ocorre nos “comitês”, afirma que este é possível em função da diferença da intensidade da atuação ente os membros. Assim, o mecanismo de acordo, na maior parte do tempo, compreende em um grupo não-intenso ceder ao grupo intenso. O conceito de intensidade de Sartori consiste basicamente no interesse manifestado por um determinado assunto, o que implica em um grau maior de envolvimento pessoal, e uma maior persuasão ao defendê-lo, dados os recursos que possui.

Portanto, o funcionamento de um comitê seria, de fato, baseado em uma relação de mútua troca de concessões e retribuições entre os atores. A partir do conceito de intensidade, e considerando que cada ator tem um posicionamento específico sobre determinado assunto, frequentemente um irá ceder seu voto em um assunto de menor interesse, esperando que na

ocasião de uma discussão futura e de seu interesse, o seu ato seja retribuído; desta maneira, há então um posicionamento estratégico visando uma espécie de economia da retribuição.

Disto resulta o fato de que frequentemente as decisões são tomadas de forma unânime, o que nada tem a ver com consenso pleno entre os membros. Pois, pode-se dizer que este é de fato o “código dos comitês” e sua própria essência do *modus operandi*. Eventualmente, a tomada de decisão de um comitê pode parecer frágil, mas de fato isto não se verifica, devido à forma como estas decisões são tomadas, pois orbitam incentivos e recompensas, muito concretos em perspectiva política (SARTORI, 1994). De modo geral, tem-se que:

As decisões tomadas nos comitês e por comitês são decisões de soma positiva. A essência de um sistema decisório baseado na compensação recíproca retardada é, de fato, que todos os membros do grupo estão lá para ganhar e, além disso, que esse jogo de soma positiva é contínuo. Portanto, os comitês estão muito longe de terem pés de barro. Muito ao contrário. Dada a “disposição negociadora” permitida por intensidades desiguais, os comitês sustentam uma simples disposição com um interesse concreto em retornos futuros, globais, de soma positiva (SARTORI, 1994, p. 307)

Sartori (1994) observa também que os comitês têm um comportamento semelhante ao dos indivíduos, pois, na tomada de decisão, calculam as consequências de suas decisões no amplo campo que atuam. Neste contexto, as decisões tornam-se eventualmente demoradas (indecisão), ou ainda incoerentes por uma aproximação mais racional e objetiva. Contudo, justificada à medida que, no comitê, os membros buscam também “agradar a todos”, como uma forma de sustentar as decisões pelo reconhecimento mútuo entre os pares.

A leitura de Sartori considera um comitê “ideal”, no qual os atores são iguais, no sentido de que não há elementos que os diferencie em termos de poder de barganha, ou ainda não ocorra nenhum tipo de domínio de uma das partes em detrimento da outra. Ela também considera um ambiente isolado de pressões externas, assim, a institucionalidade opera a partir de um cenário *ceteris paribus*, do qual não haveria um elemento externo capaz de provocar algum tipo de assimetria entre os pares.

Neste sentido, algumas considerações são pertinentes para compreender as diferenças entre um CBH e o comitê ideal de Sartori. Primeiramente, o autor trabalha com uma institucionalidade que opera em um cenário não complexo, também a ideia de “ímpares” não se coloca presente no modelo de Sartori, sendo assim, pode-se concluir que os atores/membros não possuem poderes; e a ideia de legados (quem fala) também não se mostra presente na concepção de Sartori.

Destarte, a grande contribuição do autor é de fornecer um referencial institucional, permitindo identificar o quão o Comitê em questão coloca-se distante de um modelo ideal. O CEIVAP, assim como outros comitês relevantes no Brasil, já foi bastante estudado de forma crítica por variados tipos de abordagem e temáticas. Entretanto, parte-se do princípio que a crítica, enquanto categoria de análise, requer um referencial (HORKHEIMER, 2015; NOBRE, 2012), ainda que como utopia. Assim, a análise do CEIVAP, enquanto um ambiente de atuação, deve partir de uma imagem clara do que seja um organismo de decisório intermediário.

Uma característica determinada na PNRH para os comitês de bacia é colegialidade tripartite, o que distancia o CEIVAP de uma leitura meramente estruturalista. Entretanto, faz-se necessário visitar a literatura, especialmente a percepção weberiana dos organismos colegiados como mecanismos de atenuação e/ou eliminação do poder burocrático centralizado. Weber (1982, 1999) percebe os órgãos colegiados como uma forma de limitação da dominação burocrática, uma vez que estas instituições (relações sociais e associações), inclusive no seu sentido legal, atuam em paralelo à hierarquia burocrática de Estado, e a forma como este processo de afastamento ocorre pode ser compreendida por algumas características do colegiado, tal como o controle sobre o estatuto e o monopólio dos meios necessários para a administração.

A instituição colegiada desenvolve-se de forma bastante ampla, e com várias configurações, mas pode, de certa forma, ser resumida de duas maneiras, inclusive em oposição uma a outra. Na primeira situação, o colegiado é um corpo de assessoria especializada formada por uma liderança monocrática, que, diante do crescente aumento da complexidade das questões, inalcançáveis para uma única pessoa, ainda que cercado por um grupo de confiança, faz uso do colegiado para a construção de uma posição mais técnica sobre um determinado assunto. Neste caso, ainda há submissão, uma vez que as decisões são submetidas a esta autoridade burocrática monocrática. Por outro lado, secundariamente, há a situação de que o colegiado segue o estatuto e a ele é submetido, neste caso, as decisões são por intermédio de conferências e votações, nas quais o principal elemento é a cooperação entre os membros para a obtenção de um consenso, e uma consequente decisão vinculada. Neste caso, a decisão do colegiado não é submetida a uma autoridade burocrática monocrática (WEBER, 1999).

O colegiado de Weber também parte de uma situação não complexa; logo, expõe uma análise que expressa um binômio característico e baseado na problemática que orientou toda sua obra, a dominação. Também semelhante à obra de Sartori, a concepção de Weber se coloca como uma referência, cujo valor tem caráter heurístico, muito embora a ideia de dominação em

Weber seja intimamente relacionada a ideia de legitimidade e, neste sentido, o colegiado que possui autonomia sobre o seu regimento, mas é submetido a uma estrutura hierárquica, tende o tempo todo a buscar formas de legitimar-se para fugir do domínio ao qual está submetido.

O colegiado possui, via de regra, uma fraqueza intrínseca, que consiste em certa demora na tomada de decisão, tanto por motivos regimentares, quanto pela incapacidade de acordo sobre determinada questão. Entretanto, por outro lado, permite um nível de aprofundamento bem maior das questões (WEBER, 1982).

Assim, de forma conclusiva, pontua-se que as considerações de Sartori sobre comitês e de Weber acerca dos colegiados, sob perspectiva estritamente teórica, estabelece uma consistente base para um melhor entendimento do CEIVAP em nível institucional, em outras palavras, um referencial comparativo.

Desta aproximação dos Comitês e colegiados, um ponto que desperta atenção é a característica assinalada por Weber sobre os últimos, pois, de alguma forma, estabelece *a priori* uma forma diferente de observar a burocracia presente no CEIVAP, já que, ao considerar o afastamento ou a diminuição da burocracia enquanto dominação, a leitura do Ente de Bacia ganha novas possibilidades e feições a partir do poder político que coloca-se no CEIVAP, mesmo que limitado e oriundo da própria delegação, porém, sendo este um importante elemento para consideração enquanto espaço de atuação política

4.2 O COMITÊ DE INTEGRAÇÃO DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO PARAÍBA DO SUL

Na condição de Comitê de gestão da Bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul, as deliberações do CEIVAP são orientadas no sentido de promover e viabilizar, de forma técnica e financeira, programas de investimento relacionados a políticas de estruturação urbana e regional, articulando-se de forma interestadual, no sentido de promover ações regionais voltadas à integração da bacia hidrográfica (CEIVAP, 2016; BRAGA et al., 2008). Para tanto, o Comitê estrutura-se por um regimento que define a sua organização, sendo seus membros eleitos entre os pares por segmento. O período de mandato dos membros da Plenária é de quatro anos; diferentemente, a Diretoria Colegiada tem um mandato de dois anos, sendo indicada pelos

membros da Plenária, o Presidente do CEIVAP é indicado pelos estados em um esquema de revezamento¹⁴.

A Plenária, conforme define o regimento, é a instância máxima deliberativa do CEIVAP e onde os encaminhamentos das reuniões são submetidos à votação, os quais, após a definição, são materializados por ato administrativo, na forma de uma resolução ou moção. A sua estruturação segue um modelo característico de comitês de bacia, com apenas uma câmara técnica, no caso, a Câmara Técnica Consultiva (CTC), acompanhada de grupos de trabalho (GTs).

O CEIVAP tem a seguinte organização por instâncias: Plenária, Diretoria Colegiada, Câmara Técnica Consultiva e Grupos de Trabalho, assim como a Comissão Especial Permanente de Articulação CEIVAP e Comitê Guandu (CEPCG). A sua atual composição compreende um total de 60 membros, divididos entre os três estados por onde se estende a bacia, mais a representação da União, através de funcionários de órgãos do Governo Federal. O regimento interno, aprovado em reunião em 1997, já passou por cinco alterações, respectivamente nos anos de 1999, 2000, 2004, 2007 e, por fim, a versão atual em 2013 (CEIVAP, 2016; ANA, 2012). Destarte, em termos de composição e segmentação representativa, possui a seguinte configuração:

Figura 2 – Gráfico dos Membros por ente federativo e percentual por segmento

Fonte: Elaboração própria com base no Estatuto Interno.

¹⁴ Segundo o regimento do CEIVAP, a Diretoria é eleita pelos membros da plenária em eleição interna. Entretanto, o parágrafo 3º do artigo 11 especifica que “O cargo de Presidente será exercido por membro do CEIVAP de Estado diferente daqueles que ocuparam este cargo nos dois últimos mandatos”, a partir disto o estado da vez, indica seu representante; esta questão será adequadamente abordada no subcapítulo 4.4.

Visto de maneira mais detalhada, cada segmento é subdividido, seguindo a Resolução nº 5/2000 do CNRH, e de forma a abranger representativamente a bacia hidrográfica. No quadro a seguir, é possível perceber que o estado de São Paulo tem um número menor de representantes dos municípios e maior no segmento Sociedade Civil Organizada, porém, no total, possui igualmente a mesma quantidade de membros dos demais estados (CEIVAP, 2013). A União, através dos seus indicados, de modo geral, exerce um papel discreto, em tom regulador e/ou conciliador, segundo alguns atores do Comitê (ENTREVISTA PESSOAL – GE, GF).

Quadro 3 – Composição por segmento do CEIVAP

	União	Rio de Janeiro	Minas Gerais	São Paulo
Poder Público	Ministério de Meio Ambiente (3 indicações)	Secretaria de Estado (3 indicações)	Secretaria de Estado (3 indicações)	Secretaria de Estado (3 indicações)
		Representantes dos municípios (4 indicações)	Representantes dos municípios (4 indicações)	Representantes dos municípios (3 indicações)
Usuários*		Indicação entre pares do segmento (8 indicações)	Indicação entre pares do segmento (8 indicações)	Indicação entre pares do segmento (8 indicações)
Sociedade Civil Organizada*		Organizações técnicas, profissionais, ensino e pesquisa em área de interesse (2 indicações)	Organizações técnicas, profissionais, ensino e pesquisa em área de interesse (2 indicações))	Organizações técnicas, profissionais, ensino e pesquisa em área de interesse (2 indicações)
		ONGs (2 indicações)	ONGs (2 indicações)	ONGs (3 indicações)

Fonte: Elaboração própria, com base no regimento do CEIVAP, versão 2013.

*Nota: Dada pela Resolução 5/2000 do CNRH.

O CEIVAP, dada a sua condição de gerir a bacia de um rio de dominialidade federal, reúne, na sua Plenária e demais instâncias, representantes dos três níveis federativos (União, estados e municípios), além dos demais atores dos segmentos privados e da sociedade civil. A presença dos três níveis federativos nos debates e consequentes deliberações eleva consideravelmente o teor das discussões, sendo inclusive um exercício de horizontalidade para os atores estatais na gestão. Assim, considerando o amplo conjunto de atores, a possibilidade de múltiplos arranjos institucionais destinados à solução de problemas específicos, somando ainda a participação da iniciativa privada dentro do segmento dos usuários de recursos hídricos, assemelha-se, salvo as devidas proporções, a um ente de arranjos de amplos programas do Governo Federal, tal como descritos em Favareto et al. (2014) e Lotta e Favareto (2016).

Quadro 4 – Composição do CEIVAP (2013-2017) organizações titulares e suplentes.

CEIVAP – GESTÃO 2014/2017
GOVERNO FEDERAL
União: Ministério do Meio Ambiente (MMA) / Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano (SRH); Instituto Chico Mendes (ICMBio); Ministério da Integração Nacional (MI); e, Agência Nacional de Águas (ANA – convidado.).
MINAS GERAIS
Governo Estadual/ Municipal: Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD); Instituto Mineiro de Gestão das Águas (IGAM); Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Secretaria de Estado de Saúde; Prefeitura Municipal de Juiz de Fora; Prefeitura Municipal de Lima Duarte; Associação dos Municípios da Micro Região do Vale do Paraíba; Prefeitura Municipal de Rio Preto; Prefeitura Municipal de Rodeiro; Prefeitura Municipal de Guidoal; Prefeitura Municipal de Divinésia; e Prefeitura Municipal de Muriaé. Usuários: Companhia de Saneamento Municipal de Juiz de Fora; Departamento Municipal de Água e Esgoto de Lima Duarte; Departamento Municipal de Saneamento Urbano de Muriaé; Companhia de Saneamento de Minas Gerais; Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais; Arcelor Mittal Juiz de Fora; Laticínios Cortez Indústria e Comércio Ltda; Votorantim Metais; Agro-Indústria Reserva das Gerais Ltda; Coletivos Muriaense Ltda; Minas PCH S.A; PCH Zé Tunin; Energisa Soluções S A; CEMIG Geração e Transmissão Consórcio do Rio Muriaé; e, Consórcio Intermunicipal para Proteção e Recup. Amb. da Bacia do Rio Paraibuna. Sociedade Civil: Associação Regional de Proteção Ambiental; Biologia da Conservação - Educação e Projetos Ambientais; Instituto Ambiental Vale do Rio Preto; Programa de Educação Ambiental; e, Evata Educação Avançada.
RIO DE JANEIRO
Governo Estadual/ Municipal: Secretaria de Estado do Ambiente do Rio de Janeiro – (SEA/RJ); Instituto Estadual do Ambiente do Rio de Janeiro (INEA/RJ); Fundação do Instituto de Pesca do Estado do Rio de Janeiro (FIPERJ); Instituto Estadual do Ambiente do Rio de Janeiro (INEA/RJ); Prefeitura Municipal de Volta Redonda; Prefeitura Municipal de Barra do Pirai; Prefeitura Municipal de Petrópolis; Prefeitura Municipal de Areal; Prefeitura Municipal de Macuco; Prefeitura Municipal de Santa Maria Madalena; Prefeitura Municipal de São João da Barra; e, Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes. Usuários: Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Três Rios; Eletrobrás Furnas; Companhia Estadual de Águas e Esgotos; Werner Fábrica de Tecidos S/A; Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro; LAFARGE; Associação dos Extratores de Areia do Sul Fluminense; Companhia Fluminense de Refrigerantes; Companhia Paduana de Papéis; Companhia Siderúrgica Nacional; Light Energia; Energisa Nova Friburgo; Associação Fluminense de Plantadores de Cana; Associação dos Produtores Orgânicos de Petrópolis Sindicato Rural de Campos; e, Associação dos Produtores Rurais da Margem Esquerda do Rio Paraíba do Sul. Sociedade Civil: Instituto Rio Carioca; Centro de Defesa dos Direitos Humanos de Petrópolis - Grupo Ação, Justiça e Paz; O Nosso Vale! A Nossa Vida; ECOANZOL Sport Fishing; Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental - ABES Seção RJ; Instituto Ipanema; e, Universidade Estadual do Norte Fluminense – UENF.

Continua...

...Continuação

SÃO PAULO
<p>Governo Estadual/ Municipal: Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo; Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo; Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB); Secretaria de Estado de Saneamento e Recursos Hídricos de São Paulo; Prefeitura Municipal de Piquete; Prefeitura Municipal de Roseira; Prefeitura Municipal da Estância Turística de São Luís do Paraitinga; Prefeitura Municipal de Santa Branca; Prefeitura Municipal de Aparecida; e, Prefeitura Municipal de Igaratá.</p> <p>Usuários: Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP); CAB Guaratinguetá S.A; Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP; Fibria; Centro das Indústrias do Estado de São Paulo - CIESP Jacareí; Cervejarias Kaiser Brasil; Centro das Indústrias do Estado de São Paulo - CIESP Taubaté; Tremembé Indústrias Químicas; Centro das Indústrias do Estado de São Paulo - CIESP São José dos Campos; EMBRAER; Sindicato Rural de Monteiro Lobato; Usina Paulista Queluz de Energia S.A.; e, Usina Paulista Lavrinhas de Energia S/A.</p> <p>Sociedade Civil: Sociedade Amigos da Pedra da Mina; Associação Desportiva e Cultural dos Moradores do Centro Urbano de Queluz; Instituto Águas do Prata – IAP; Fundação Christiano Rosa; Vale Verde Associação de Defesa do Meio Ambiente; Universidade do Estado de São Paulo - USP / Escola de Engenharia de Lorena; e, Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental - ABES Seção SP.</p>

Nota: Eventualmente algumas posições de suplência não foram preenchidas.

É importante observar que os atores se mobilizam internamente, porém, também têm grande capacidade de articular com outros Entes externos ao Comitê, realizando articulação horizontal e setorial, a partir da especificidade do assunto em questão. Neste sentido, destaca-se o conceito de poder institucional e posicional (MARQUES, 1999, 2000, 2003) dos membros do CEIVAP, e as facilidades de acesso a outros atores dentro e fora da arena.

A compreensão do CEIVAP em perspectiva de gestão requer considerar alguns elementos básicos dadas as suas competências, um exemplo sempre presente nas discussões diz respeito à articulação institucional, necessária à operacionalização das ações em um território complexo, com múltiplos entes federativos em níveis distintos, grupos de interesse e pressão, forças do capital privado, assim como a premissa de controle social exercido com maior destaque pelos atores da Sociedade Civil.

A Câmara Técnica Consultiva (CTC) possui um regimento próprio e independente do regimento geral do Comitê, sua composição compreende dezoito membros titulares, e respectivos suplentes, sendo seis para cada estado, divididos nos três segmentos característicos, e com mandato de dois anos. A CTC possui ainda um coordenador e um relator eleitos entre os seus membros e, conforme o nome define, possui um caráter técnico, inclusive na escolha dos membros.

Dentro desta definição entram alguns requisitos, tais como: a competência, o equilíbrio dos grupos de interesse, a finalidade das instituições (membros), a formação técnica ou ainda o “notório saber” sobre a temática (gestão ambiental de bacias hidrográficas). De fato, e conforme define o regimento do CTC, todo assunto que depende de análise pelo CEIVAP deve passar pela Câmara Técnica, obrigatoriamente. Além disso, um ponto importante sobre a atuação nesta instância é que seus membros podem valer-se de um profissional especialista, ou seja, podem ser assessorados por alguém externo ao CEIVAP, inclusive durante as reuniões (CEIVAP, 2012).

O Grupo de Trabalho Permanente de Acompanhamento da Operação Hidráulica na bacia do rio Paraíba do Sul (GTAOH) é um GT que atua em conjunto com o Comitê Guandu, o comitê responsável pela gestão do principal manancial da região metropolitana do Rio de Janeiro, e que recebe por transposição a maior parte da vazão do Paraíba do Sul (CEIVAP, 2016). O GTAOH foi instituído com a ideia de ser uma instância com as mesmas características das salas de situação de arranjos complexos de programas federais (LOTTA; FAVARETO, 2016) no sentido de antecipação dos problemas, ou antecipação da contestabilidade (HOMMEL, 2004) do ambiente de gestão, que possam se colocar como entrave à operação hidráulica do sistema Paraíba do Sul e também na construção de estratégias de ações e procedimentos voltados a garantir os usos múltiplos do recurso hídrico na bacia. A característica de antecipação da contestabilidade pode ser verificada dentre os seus objetivos, a saber: de antecipar e analisar situações de conflito envolvendo a operação hidráulica dos reservatórios e os usos múltiplos da água e propor soluções alternativas¹⁵.

Em situações cotidianas, as decisões do GTAOH são submetidas à Plenária do CEIVAP. No entanto, em caso de crise que possa comprometer a disponibilidade do recurso para os múltiplos usos, e quando necessário a agilidade na tomada de decisão, o GTAOH pode atuar de forma direta junto aos órgãos responsáveis (ONS, ANA e ANEEL), encaminhando propostas que possibilitem a melhor e mais conciliada ação possível na operação do sistema hidráulico do Paraíba do Sul.

O CEIVAP ainda possui outras instâncias, na forma de GTs, voltadas para aspectos específicos da gestão, tal como o Grupo de Trabalho de Articulação Institucional (GTAI)¹⁶, que tem a função de atuar na integração em nível institucional dos comitês das bacias afluentes do rio Paraíba do Sul, mais o Comitê Guandu, que faz a gestão da bacia do rio Guandu no estado

¹⁵ Resolução 53/2005 do CEIVAP.

¹⁶ Deliberação CEIVAP 76/2005, atualizada pela DN 212/2014.

do Rio de Janeiro, e cuja relação com o CEIVAP será melhor entendida no subcapítulo seguinte. Neste sentido, o GT discute os instrumentos previstos na PNRH e qual a melhor forma de operacionalizá-los de forma integrada, de modo a produzir melhores resultados, dada a gestão de múltiplos níveis executada na bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul.

Esse GT também tem como atribuição promover a articulação entre os diferentes níveis federativos da bacia, assim como entidades envolvidas no âmbito nacional, regional e local da gestão ambiental na bacia hidrográfica; como também de analisar e revisar o regimento interno; assim como observar os regimentos dos comitês das bacias afluentes devidamente representadas no CEIVAP. Este aspecto da gestão é especialmente interessante, uma vez que as discussões ocorridas no Paraíba do Sul refletem a construção de níveis bastante específicos da gestão ambiental da bacia, desenvolvida em âmbito local e regional. Assim, as discussões no GTAI também alcançam o CNRH, esfera onde muitas das decisões do CEIVAP passam pela apreciação e validação deste Conselho.

Por seu turno, o Grupo de Trabalho em Segurança de Barragens na Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (GTSB), que tem a função de acompanhar o Plano Nacional de Segurança de Barragens (PNSB)¹⁷, assim como realizar, mediante levantamento das barragens da bacia, recomendações de segurança e melhorias às instalações das barragens na bacia. As atividades no âmbito deste GT são complementares às ações previstas PNSB.

No amplo conjunto de atores mobilizados na PNSB, estão os Órgãos Estaduais de Recursos Hídricos (OERHs), os Órgãos Estaduais de Meio Ambiente (OEMAs), Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). Dentre as suas responsabilidades, a ANA elabora o Relatório de Segurança de Barragens, instrumento fundamental da PNSB, e encaminha para análise no CNRH, que, em seguida, o envia para aprovação do Congresso Nacional. De fato, a PNSB e o respectivo SNISB estão em desenvolvimento, e o próprio RSB vem sofrendo melhorias e contribuições, inclusive do CNRH¹⁸ (ANA, 2015, 2016b).

Além destes, há o Grupo de Trabalho Pagamento por Serviços Ambientais (GTPSA) e o Grupo de Trabalho Macrófitas (GTMacrófitas), ambos ainda sem membros indicados até o final de 2017, e apenas instituídos na forma de deliberações (CEIVAP, 2016; AGEVAP, 2017; ANA, 2015).

¹⁷ Lei Federal 12.334/2010

¹⁸ Informações contidas no Parecer Técnico Conclusivo nº 7/2015/CTIL/CNRH/MMA.

Há também a Comissão Especial Permanente de Articulação do CEIVAP e do Comitê Guandu (CEPGG), que tem a função específica de analisar os valores da cobrança exercidos na transposição de até 160 m³/s do Paraíba do Sul, na altura do município de Piraí (RJ) para o Complexo Hidrelétrico de Lajes/Paraíba do Sul, e deste para a bacia do rio Guandu no estado do Rio de Janeiro (DRZ Consultoria, 2015)¹⁹. A cobrança pelo uso dos recursos hídricos constitui em um instrumento da PNRH, aplicado tanto na captação, consumo e lançamento de efluentes; no caso, o valor pago pelo Comitê Guandu ao CEIVAP corresponde a 20% (CEIVAP, 2016; AGEVAP, 2016; COPPETEC, 2002).

4.3 O TERRITÓRIO, A BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO PARAÍBA DO SUL

A questão territorial constitui elemento intrínseco à discussão sobre recursos hídricos, uma vez que a bacia hidrográfica tomada como unidade de gestão condiciona, de partida, a superação de entraves e dificuldades geradas pela divisão política-administrativa (PORTO; PORTO, 2006; BARRAQUÉ, 1995; MAGRINI; SANTOS, 2001) através de um arranjo institucional possível à gestão (ANA, 2012; TRINDADE JUNIOR; FRACALANZA, 2015). Destarte, o território, e toda complexidade relativa a este conceito, confere uma diversidade de questões de implementação a serem resolvidas pelo CEIVAP; que, para tanto, traduzem-se posteriormente em articulações, planos e programas desenvolvidos a partir desta referência, o território.

De modo geral, a importância do território relaciona-se com a natureza da política pública e dos temas em questão, e um ponto importante que se desenvolve a partir deste tema consiste na capacidade de integração horizontal e vertical de uma dada política pública (LOTTA; FAVARETO, 2016). Desta forma, no caso da gestão de recursos hídricos, a própria divisão política-administrativa já constitui uma dificuldade à implementação, devido à unidade territorial de gestão definida na PNRH, a bacia hidrográfica, ter seus limites determinados nos seus divisores de águas definidos pela sua geomorfologia, diferente da divisão político-administrativa dos territórios, que, por sua vez, sobrepõe e impõe um seccionamento à gestão, que passa, então, a desenvolver-se em diferentes níveis institucionais simultaneamente (TRINDADE JUNIOR; FRACALANZA, 2015).

Assim sendo, o território no contexto da PNRH remete a duas variáveis complexas, primeiro – o recorte político-administrativo e suas implicações à gestão; e secundariamente –

¹⁹ Plano de Contingência para Abastecimento de Água – Guandu, P6, V.II.

as especificidades desse território vistas sobre diferentes dimensões, tal como em Favareto et al. (2014), consistindo em importantes elementos a serem considerados em termos de análise das possibilidades e condicionantes à gestão do CEIVAP.

Uma primeira aproximação da bacia do rio Paraíba do Sul neste contexto mostra que o território da bacia deste rio é uma área de grande interesse nacional e regional, principalmente devido ao fato de estar localizada entre as três maiores metrópoles brasileiras, cujo peso das decisões pode ser compreendido ao se observar o PIB dos três estados, São Paulo (32,2%), Rio de Janeiro (11,6%) e Minas Gerais (8,9%)²⁰. Já a bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul responde com 12% de todo PIB nacional (CEIVAP, 2016; IBGE, 2014).

A figura a seguir mostra o mapa da bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul, destacando os estados que compõem a bacia, assim como os principais reservatórios.

Figura 3 – Bacia do rio Paraíba do Sul

Fonte: AGEVAP (2016).

²⁰ Dados do Produto Interno Bruto (PIB) referente ao ano de 2014 (IBGE, 2014).

Não obstante, é importante pontuar que Favareto et al. (2014) alertam para ambiguidade de uma leitura fria do PIB, o que é condizente ao se observar as fragilidades dos municípios na bacia do Paraíba do Sul, variável de análise fundamental na elaboração e implementação do Plano de Bacia (Plano Diretor), principal instrumento da PNRH. De fato, na unidade municipal reside a maior fraqueza da gestão, tanto sob aspectos técnicos, ou seja, questões ligadas à qualidade das águas, tanto por aspectos políticos institucionais, já que o trato com os municípios requer sempre uma negociação com o governo local, que, na maioria das vezes, é frágil quanto a recursos (poder econômico/investimento) e estrutura de administração (burocracias).

Ao analisar de forma comparada o desenvolvimento regional, Favareto et al. (2014) observam a existência de incongruências importantes a serem consideradas no debate sobre territorialidade em políticas públicas. Assim, através de um conjunto de indicadores organizados em dimensões²¹ relacionadas às áreas da administração, (re)avaliam a ideia de crescimento a partir da chave analítica do território. De forma sintética, a ideia defendida pelos autores consiste em que o aparente crescimento econômico medido pelo PIB e outros indicadores econômicos esconde um processo de manutenção de desigualdades e assimetrias, e que também, entre outras questões, guarda uma especialização bastante negativa e estrutural quanto à exploração de recursos naturais.

O desenvolvimento regional e a gestão ambiental de bacias hidrográficas são temas com ampla gama de elementos de intercessão, e eventualmente podem até significar a mesma coisa, vide a experiência estadunidense da *Tennessee Valley Authority – TVA*²², que no Brasil serviu de modelo para da Comissão do Vale do São Francisco (CVSF) atual CODEVASF (PORTO, R., 2012; DE PAULA, 2010; KETTELHUT; AMORE; LEEUWESTEIN, 1998), e em parte para o Departamento de Águas e Energia Elétrica – DAEE de São Paulo.

As dimensões abordadas por Favareto et al. (2014) são bastante pertinentes à gestão do CEIVAP, fato este verificável ao comparar o seu Plano Diretor e suas atualizações às dimensões citadas pelos autores, sendo ainda uma delas especialmente interessante no desenvolvimento deste subcapítulo, pois refere-se à capacidade de gestão dos governos municipais. Logo, abrange indicadores de receita, orçamento, investimentos e recursos humanos da gestão.

²¹ As dimensões analisadas são: Demografia; Saúde; Educação; Segurança; Dinamismo econômico e emprego; Renda, pobreza e desigualdade; Gênero; Geografia, meio ambiente e recursos naturais; além da já citada Capacidade de gestão de governos locais (FAVARETO et al., 2014).

²² A *Tennessee Valley Authority – TVA* é uma autarquia americana muito conhecida nos estudos sobre recursos hídricos. A agência foi criada em 1933 com a proposta de fazer uma ampla gestão dos múltiplos usos da água no vale do rio Tennessee, tendo um importante papel no crescimento dos Estados Unidos após a crise de 1929. (TVA, 2016; SELZNICK, 1949)

Os municípios tornam-se alvo dos programas e ações, pois é no recorte local que se garante a qualidade e a quantidade das águas, e, uma vez que ações de responsabilidade deste ente federativo relacionam-se diretamente com preservação dos corpos hídricos, são exemplos disto: o licenciamento ambiental, coleta de resíduos urbanos, legislação de uso e ocupação do solo (LUOS) e também drenagem urbana (MARINATO, 2008; TRINDADE JUNIOR; BARBOSA DE OLIVEIRA, 2013; TRINDADE JUNIOR; FRACALANZA, 2015).

Figura 4 – Mosaico de municípios da bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul

Fonte: SIGA-CEIVAP/ AGEVAP (2016)

Uma forma de perceber a territorialidade na gestão, e como tal fator torna-se condicionante a um tipo ou perspectiva atuação, é a necessidade de articulação para obtenção de resultados ambientais na bacia. O esforço de gestão necessário para estabelecer redes institucionais e relacionais mostra-se fundamental, e que pese as dificuldades já citadas, não muito diferentes daquelas verificadas com boa parte dos municípios brasileiros, quase sempre relacionadas à incapacidade das suas burocracias e do seu executivo (PINHO, 2012; TEIXEIRA, 2012).

Conforme visto, as dificuldades enfrentadas pelos municípios constituem a parte frágil da gestão, dada a sua importância para alcançar padrões ambientais satisfatórios. Entretanto, a

adesão dos municípios é baixa, e a sua representatividade tende a não se manifestar como uma categoria de ente forte na gestão, pois sua perspectiva de atuação é sempre individualizada (ENTREVISTA PESSOAL GA, GC; CEIVAP, 2017), neste ponto a dinâmica da participação dos municípios não esboça representatividade, ainda estando atrelada às condicionantes, tais como descrito na análise de Arretche (2000), sobre os ganhos políticos como elemento central e motivador da participação e comprometimento dos governos locais.

A Bacia Hidrográfica do Paraíba do Sul possui uma área de drenagem de 55.500 km² e uma população estimada de 8,5 milhões de habitantes (IBGE, 2010; COHIDRO, 2014). O quadro abaixo sintetiza os principais indicadores demográficos da bacia:

Tabela 2 – Variáveis demográficas, por estado, da bacia do rio Paraíba do Sul.

UF/ MUNICÍPIOS	VARIÁVEIS DEMOGRÁFICAS	2000	2010
Municípios de São Paulo	Municípios (unidades)	39	
	População total (habitantes)	3.521.605	4.016.437
	Superfície (km ²)	15.829	
	Densidade demográfica (hab./ km ²)	222	253
	Taxa de crescimento (% a.a.)	-	1,3
	Grau de urbanização (%)	94,4	95,7
Municípios de Minas Gerais	Municípios (unidades)	88	
	População total (habitantes)	1.502.446	1.627.828
	Superfície (km ²)	23.483,59	
	Densidade demográfica (hab./ km ²)	64	69
	Taxa de crescimento (% a.a.)	-	0,8
	Grau de urbanização (%)	85,0	88,1
Municípios do Rio de Janeiro	Municípios (unidades)	57	
	População total (habitantes)	2.605.663	2.842.281
	Superfície (km ²)	29.476,19	
	Densidade demográfica (hab./ km ²)	88,4	96,4
	Taxa de crescimento (% a.a.)	-	0,9
	Grau de urbanização (%)	85,7	88,3
Municípios da Bacia	Municípios (total)	184	
	População total (habitantes)	7.629.714	8.486.546
	Superfície (km ²)	68.789 (*)	
	Densidade demográfica (hab./ km ²)	110	123
	Taxa de crescimento (% a.a.)	-	1,1
	Grau de urbanização (%)	89,6	91,8

Fonte: Modificado do Plano Integrado de Recursos Hídricos da bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul (COHIDRO, 2014)/ Informações sobre os municípios (unidades) da bacia, por estado (SIGA-CEIVAP, 2017). Nota: A superfície indicada considera a área integral dos municípios da bacia; portanto, inclusive a área que extrapola os seus limites.

A articulação de variáveis territoriais é constante na gestão ambiental do CEIVAP, assim como a natureza das ações e procedimentos necessários para implementação do Plano Diretor e outras ações que exigem uma ampla percepção da bacia sob diferentes aspectos. Desta forma, a gestão alinha-se com as ações executadas pelos órgãos gestores em diferentes níveis federativos (estadual e federal), porém, tendo como consequência inevitável a crescente especialização dos processos como resposta a complexidade imposta pelo território.

Por outro lado, de forma mais concreta, o emprego de recursos públicos na gestão requer um amplo planejamento das ações em um processo exaustivo, que se inicia pela elaboração e aprovação do Plano Diretor, já citado, cujos desdobramentos estão submetidos, naturalmente, ao Art. 37 da Constituição Federal de 1988, que define os princípios da Administração Pública; e também pelas Leis nº. 10.881/04, sobre os contratos de gestão, e Lei nº 8.666/93, que trata de licitações e contratos. Também às auditorias da ANA, em cumprimento a especificações do TCU, tal como a Portaria TCU 90/2014, que trata dos requisitos dos relatórios pertinentes à prestação de contas, neste caso moldando forma e conteúdo. É importante pontuar que estes elementos constituem um tópico importante para entender o CEIVAP e a sua burocracia no sentido amplo.

Em perspectiva prática, a gestão ambiental da bacia é dividida em Unidades de Planejamento (UPs), tal como descrito no Plano Diretor do CEIVAP (COHIDRO, 2014), e apresentados a seguir:

Tabela 3 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal por UP/Comitês afluentes, base censo 2010.

UNIDADE DE PLANEJAMENTO (UP)	IDHM (Renda)	IDHM (Long.)	IDHM (Educação)	IDHM ¹	NÍVEL ²
CBH - Paraíba do Sul (SP)	0,706	0,835	0,676	0,738	Alto
CBH - Preto Paraibuna	0,665	0,832	0,550	0,675	Médio
COMPÊ (MG)	0,667	0,832	0,567	0,683	Médio
Comitê Piabonha	0,700	0,816	0,576	0,693	Médio
CBH - Médio Paraíba do Sul	0,711	0,821	0,648	0,726	Alto
CBH - Rio Dois Rios	0,692	0,809	0,587	0,693	Médio
Comitê Guandu (Sub-Bacia Rio Pirai)	0,711	0,811	0,649	0,723	Alto
CBH - Baixo Paraíba do Sul	0,680	0,805	0,604	0,694	Médio

Nota 1: Os valores em negrito são os mais altos e as células sombreadas são os menores valores, por categoria.

Nota 2: $IDHM = \sqrt[3]{IDHM(renda) \cdot IDHM(long) \cdot IDHM(educ)}$

Nota 3: Os níveis do IDHM são dados por faixas de valores, em que, de 0 a 0,499 (muito baixo); 0,500 a 0,599 (baixo); 0,600 a 0,699 (médio); 0,700 a 0,799 (alto) e acima de 0,800 (muito alto).

Fontes: SIGA-CEIVAP (2017) / Atlas do Desenvolvimento Humano Municipal (PNUD, 2013)/ Plano Integrado de Recursos Hídricos da bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul (COHIDRO, 2014).

A figura a seguir divide a bacia em UPs, e a seta sobreposta indica as três unidades com maior IDHM, a saber: as Ups do Paraíba do Sul Paulista, Médio Paraíba e Guandu (sub-bacia Pirai), que são classificadas com IDHM alto; e as demais com valor médio. Ao comparar estes valores com IDHM nacional²³, verifica-se que são as únicas que possuem um valor acima da média nacional, observando que a Bacia do rio Pirai está praticamente na média.

Figura 5 – Unidades de planejamento e circuito Paraíba do Sul - Guandu.

Fonte: Plano Integrado de Recursos Hídricos da bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul (COHIDRO, 2014)/ Informações sobre os municípios (unidades) da bacia, por estado: SIGA-CEIVAP (2017).

Outro fato consiste em que todas as UPs com IDHM alto estão no circuito Alto Paraíba do Sul/transposição/Guandu. Logo, mesmo considerando que a diferença seja relativamente pequena numericamente, constata-se que os IDHMs mais altos se encontram todos na parte alta da bacia, e no grande fluxo de vazão do rio, considerando a transposição. Por sua vez, o IDHM mais baixo é da UP Preto Paraibuna, situada na porção mineira da bacia, inclusive abaixo da média nacional, possuindo também o pior IDHM Educação, bem aquém da média nacional de 0,637 e próximo aos piores valores dessa categoria no país.

²³ IDH Municipal possui o valor de 0,724.

A verificação destas dificuldades corrobora com o estudo de Favareto et al. (2014). Assim, conforme verificado e apesar dos números do PIB dos estados indicarem favoráveis condições na bacia hidrográfica, a variável territorial permite visualizar discrepâncias e incongruências quando vista em escala local, ou seja, é neste recorte que se revela o quanto a bacia possui fragilidades complexas, somente detectáveis sob esta perspectiva, e neste nível de detalhamento. A aproximação da gestão por esta abordagem é especialmente trabalhada pelo CEIVAP, e, por conseguinte, coloca a Agência de Bacia em evidência pelas dificuldades que se fazem presentes na gestão ambiental dos municípios da bacia, o que inclusive condiciona uma atuação mais próxima da AGEVAP, no sentido de auxílio aos municípios.

O subcapítulo a seguir, desenvolve especificamente a questão da Agência de Bacia, e como a burocracia de médio escalão nela atuante, constitui o principal elemento diferenciador no desempenho da Agência, dado um ambiente de múltiplos contextos institucionais e gargalos a gestão do CEIVAP.

4.4 A BUROCRACIA NÃO TÃO ESTRUTURAL DA AGEVAP

A Associação Pró-Gestão das Águas da Bacia Hidrográfica do rio Paraíba do Sul (AGEVAP) tem como função ser o suporte administrativo e operacional do CEIVAP, a sua Agência de Águas. A AGEVAP foi criada pelo próprio Comitê em 2002²⁴, diante da necessidade de implementação das suas deliberações e operacionalização dos instrumentos e após superado o momento inicial da sua gestão, que nos seus primeiros anos foi muito voltada à produção de diagnósticos e planejamento da gestão (BRAGA et al., 2008; CEIVAP, 2017).

A Agência em sentido estrito é o próprio resultado dos desdobramentos dos princípios prescritos na PNRH, e materializados na sua concepção institucional (ABERS; KECK, 2017). A integração é a principal característica da AGEVAP, consistindo ela própria em um marco na gestão de recursos hídricos no país, ao tornar-se, em 2002, a primeira Agência de Águas do Brasil, uma experiência exitosa no processo de implementação da PNRH, assim como desempenhando um reconhecido e fundamental²⁵ papel na gestão do CEIVAP, que pese ser

²⁴ A AGEVAP foi criada pela Deliberação CEIVAP 12/2002 e, posteriormente em março de 2004, a Resolução nº 38 do CNRH reconheceu a Associação como Agência de Águas. Entretanto, somente com a instituição da Lei 10.881, em junho deste mesmo ano, ela pôde assumir o papel de Agência Delegatária, mediante ao Contrato de Gestão celebrado junto a ANA, com a interveniência do CEIVAP (CG ANA 14/2004).

²⁵ Nas entrevistas, com bastante frequência eram feitas menções às capacidades de articulação, comunicação e resolução de problemas da Diretoria Executiva da AGEVAP. As entrevistas que destacaram essas habilidades pertencem aos grupos GF, GE, GU e GC.

ente de suporte, coisa diferente do CEIVAP, ente deliberativo (BRAGA et al., 2008; CEIVAP, 2017; COHIDRO, 2014).

Feita esta breve apresentação, e no sentido de melhor orientar a análise que se segue, foram formuladas duas questões para compreensão da AGEVAP no escopo da presente tese. A primeira delas consiste em saber: Quais são as características da Agência, enquanto organização burocrática? Secundariamente, volta-se a análise para uma característica bastante referenciada nas entrevistas, que diz respeito ao papel ativo da Agência na gestão, para além de mera executora do CEIVAP. Assim, igualmente, formula-se uma pergunta, a saber: O que confere à AGEVAP a capacidade de construir soluções e reconhecimento no CEIVAP?

Referente à primeira questão, a resposta inicia-se pela compreensão da estrutura organizacional da Agência, a começar pelo seu nível institucional, ou a chamada Alta Administração, composta por uma estrutura orgânica de instâncias colegiadas, a saber: a Assembleia Geral, instância máxima, que compreende um grupo de pessoas jurídicas (associados) que atuam na área da bacia hidrográfica e com o poder de eleger e/ou destituir membros (associados), além de deliberar alterações no seu estatuto.

Há também o Conselho Administrativo, composto por cinco membros eleitos pela Assembleia Geral, e um Conselho Fiscal, com três membros responsáveis pelo acompanhamento, fiscalização e emissão de pareceres das contas e responsabilidades de natureza fiscal da Agência. Por sua vez, a Diretoria Executiva é composta por Diretor-Presidente, acompanhado de quatro diretorias de área: Administrativa-Financeira, Relações Institucionais, Recursos Hídricos e Planejamento Estratégico, estes cargos são classificados como superiores no organograma da Agência (CEIVAP, 2017; AGEVAP, 2015; BRAGA et al., 2008).

Figura 6 - Organograma da Diretoria da AGEVAP. Fonte: AGEVAP, 2017.

Fonte: Elaboração própria, com base no regimento interno (2011).

A organização das atividades da Agência é baseada nas áreas referenciadas pelas diretorias e cada uma delas possui um grupo de funcionários responsável pela execução destas atividades, observando o seu nível de detalhamento e complexidade, compreendendo então o amplo escopo de trabalho da AGEVAP. As diretorias observadas como estruturas de funções da Agência, de modo geral, apresentam-se da seguinte maneira: Diretor(a), Gerente(s), Supervisores/Coordenadores(as), Analistas e/ou Especialistas e Estagiários.

Devido à própria natureza da AGEVAP e o que compreende as suas atividades finalísticas, a Diretoria de Recursos Hídricos (DRH) é a que possui maior e mais complexa estrutura em comparação com as demais. Alguns indicadores desta característica podem ser verificados inicialmente por uma análise do Relatório Anual de 2016 com dados consolidados do Plano de Aplicação Plurianual (PAP 2013-2016).

No relatório, é possível ver que o fluxo de recursos financeiros para as atividades inerentes a esta diretoria, relacionados aos componentes do Plano Diretor do CEIVAP, a saber: Gerenciamento de Recursos Hídricos; Recuperação da Qualidade Ambiental; e Proteção e Aproveitamento dos Recursos Hídricos totalizaram mais de 70% do montante total de recursos no período (AGEVAP, 2016; SIGA-CEIVAP, 2018).

A DRH, além do seu staff lotado na sede da AGEVAP²⁶, também possui sob sua coordenação Unidades Descentralizadas (UDs) em comitês afluentes da bacia do Paraíba do

²⁶ A AGEVAP está situada no município de Resende, no estado do Rio de Janeiro.

Sul, que detêm contrato de gestão com a AGEVAP. Há também uma UD no município de Seropédica, no Estado do Rio de Janeiro, responsável pelo suporte ao Comitê Guandu, inserindo-o assim no chamado sistema CEIVAP-AGEVAP. No final de 2017, foi celebrado mais dois contratos de gestão com dois comitês de bacia fluminenses, o Comitê da Baía de Ilha Grande e o Comitê da Baía de Guanabara, este último especialmente importante por ser o principal destino das águas do rio Paraíba do Sul para fins de abastecimento após a transposição, uma vez que a área de gestão deste Comitê compreende, basicamente, a região metropolitana do Rio de Janeiro. Além disto, a DRH também é responsável pela Escola de Projetos que funciona como um departamento especializado destinado à elaboração de planos, programas e editais necessários à gestão (AGEVAP, 2017; CEIVAP, 2016, 2017; BRAGA et al., 2008).

Por seu turno, a Diretoria de Relações Institucionais (DRI) desenvolve uma “atividade meio”, principalmente ao tornar pública as ações do CEIVAP. As atividades desta diretoria, junto com a Diretoria Administrativa Financeira, relacionam-se também com o conceito de *accountability* da gestão do CEIVAP, uma vez que os diversos materiais informativos (boletins, revistas e outros), assim como dados disponibilizados por meio digital (sites institucionais) e de responsabilidade desta diretoria são compartilhados com as partes interessadas e com a sociedade em geral, também no sentido de controle social (AGEVAP, 2017).

Outra atribuição no âmbito desta diretoria é de desempenhar a função de Secretaria Executiva do CEIVAP, o que, em termos práticos, significa coordenar (infraestrutura, logística e suporte), organizar e acompanhar diversos eventos pertinentes às atividades do Comitê, tal como as reuniões de Plenária, Câmara Técnica Consultiva, Grupos de Trabalho, Comissões e quaisquer outros eventos promovidos pelo Comitê.

Na condição de Secretaria Executiva, também é de responsabilidade da DRI, a organização de processos regimentais relativos às eleições do CEIVAP, assim como de outros eventos periódicos pertinentes ao caráter integrador do Comitê, tais como fóruns, oficinas com os comitês afluentes e outros atores institucionais do amplo ambiente de gestão da bacia, além de eventos com a comunidade em ações relacionadas à conscientização e educação ambiental (AGEVAP, 2015, 2017).

Por sua vez, a Diretoria Administrativa Financeira (DAF) faz o assessoramento das instâncias superiores da AGEVAP, basicamente a Assembleia e o Conselho de Administração. Também é no DAF que se situa a Secretaria da Presidência da AGEVAP. Além disto, todos os procedimentos de caráter jurídico, contábil e administrativos da AGEVAP são tratados no âmbito desta diretoria, assim como o que envolve processos licitatórios, contratos, compras e o

atendimento aos clientes internos, como também as demandas dos comitês atendidos pela AGEVAP, em questões relativas a competência desta diretoria.

Na DAF também são tratados assuntos relacionados ao patrimônio e a infraestrutura, tais como equipamentos, manutenção, bens e serviços. Além disto, é nesta Diretoria que se situam todas as atividades relacionadas à gestão de recursos humanos, inclusive procedimentos de pessoal voltados ao atendimento à legislação trabalhista e previdenciária dos funcionários da AGEVAP, que, no final de 2017, entre empregados e estagiários, inclusive aqueles lotados das UD's, aproximavam-se de um total de 60 colaboradores (AGEVAP, 2015, 2017).

Dada a natureza pública dos recursos e a observância do princípio constitucional da publicidade, é de responsabilidade desta diretoria a publicação dos extratos de contratos, convênios e outros em Diário Oficial da União, também como em pequenos processos de aquisição e/ou contratação de bens e serviços, observada a legislação pertinente, dando publicidade no próprio sítio eletrônico da AGEVAP²⁷.

Quanto à Diretoria de Planejamento Estratégico (DPE), esta tem um papel bastante específico, uma vez que as suas atividades são basicamente voltadas ao atendimento das demandas dos comitês afluentes da porção mineira da bacia, a saber: o Comitê da Bacia Hidrográfica dos Afluentes Mineiros dos Rios Preto e Paraibuna (Comitê Preto Paraibuna) e o Comitê da Bacia Hidrográfica dos Afluentes Mineiros dos Rios Pomba e Muriaé (COMPÉ). Além disto, a DPE também atua junto ao Instituto Mineiro de Gestão das Águas (IGAM), órgão de gestão executor da Política de Recursos Hídricos e de Meio Ambiente no Estado de Minas Gerais, vinculado à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD), também articulando a gestão a partir deste recorte, inclusive junto aos municípios mineiros (AGEVAP, 2017; ENTREVISTA PESSOAL - GA1).

A análise das diretorias mostra como os objetivos do CEIVAP são executados, vistos de maneira estrutural, porém prática. Todavia, para compreender a origem das atividades executadas pela Agência, para além das atividades finalísticas, volta-se para as variáveis institucionais no sentido jurídico, uma vez que estas moldam as suas atividades.

Para tanto, recorre-se ao Manual Operativo para os Programas de Trabalho dos Contratos de Gestão (ANA, 2006), além de contribuições, da análise de documentos e dos procedimentos desempenhados pela Agência, a seguir elencados de forma não exaustiva:

²⁷ Observância da Lei 8666/93 e da Resolução ANA 552/11.

- O Art. 37 da Constituição Federal de 1988;
- A legislação referente à Administração Pública relativa às ações necessárias à implementação das decisões do CEIVAP, exemplos a observância da Lei 8.666/93 (licitações e contratos); Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011 (convênios e acordos) e Lei nº 12.527/11 (acesso à informação);
- As disposições do Código Civil Brasileiro, na sua condição de associação civil de direito privado, autônoma e sem fins econômicos;
- Procedimentos relativos às auditorias executadas pela ANA mediante convênio com o CGU/TCU do Contrato de Gestão;
- A observância aos procedimentos relativos à seleção e recrutamento de pessoal, compras e contratação de obras e/ou serviços fixados pela ANA;
- A observância de procedimentos relativos às despesas da Sociedade Civil;
- A observância das obrigações fiscais e contábeis no âmbito das suas atribuições;
- A observância à legislação trabalhista e previdenciária dos seus funcionários e, no que couber, dos prestadores de serviço por ela contratados;

O desdobramento prático da legislação supracitada materializa o que se define como “atividade meio” da Agência, sendo as balizas legais e administrativas que regem a dimensão organizacional da AGEVAP. Embora existam parâmetros claros e definidos para o entendimento da Agência, a sua caracterização enquanto uma organização também perpassa pela percepção dos membros do CEIVAP, que, ao relacionarem a AGEVAP ao termo “burocracia”, a partir da conotação que eles próprios têm sobre este conceito, externalizam as seguintes impressões:

Figura 7 – Nuvem de palavras, conjunto de resposta da relação: AGEVAP e burocracia.

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados *survey*.

De modo geral, os respondentes têm uma visão bastante razoável do que representa a burocracia na AGEVAP e muitas das respostas possuem uma clara visão de como os procedimentos da gestão realmente ocorrem sob esta lógica de organização. Para a maior parte dos respondentes, as maiores implicações referentes à burocracia na AGEVAP estão relacionadas à utilização dos recursos financeiros e como isto impacta na gestão.

No entanto, dos respondentes, há claramente uma divisão de opiniões ao justificar de alguma forma os seus pontos de vista, uma vez que parte dos respondentes considera os procedimentos administrativos relacionados como necessários e, de certa maneira, benéficos à gestão. Entretanto, para outra parcela dos respondentes, a relação resulta em entraves e morosidade na implementação das deliberações do CEIVAP. Um posicionamento diferente assume um pequeno grupo de respondentes, por percebem esta relação de forma inversa, ou seja, o CEIVAP muitas vezes demora a deliberar, realizando longas tramitações nas suas instâncias, o que impacta na leitura da eficiência e eficácia da AGEVAP.

Estas mesmas respostas, quando analisadas de maneira segmentada, sugerem tendências na percepção dos respondentes para com a AGEVAP. Destarte, quanto aos respondentes da sociedade civil, verifica-se certa dificuldade em articular o termo, o posicionamento dos respondentes é difuso e não estabelece uma tendência perceptível. Por outro lado, o poder público o percebe de maneira positiva, considerando como um componente necessário à gestão; diferentemente, os usuários tendem a perceber a burocracia como um entrave, embora reconheçam seu objetivo e sentido.

Não obstante, é importante frisar que a AGEVAP é avaliada como “boa” pelos membros do CEIVAP, isto pode ser verificado nas avaliações periódicas realizadas no escopo do contrato de Gestão, que abrange os seguintes indicadores: 1) disponibilização de informações; 2) planejamento e gestão; 3) cobrança pelo uso da água; 4) acompanhamento da aplicação dos recursos da cobrança; e, 5) reconhecimento pelos membros do comitê e comunicação social. Estes referidos indicadores, subdividem-se em outros com maior nível de detalhamento, e, nos quais, a Agência obteve a pontuação média de 8,00/10,0²⁸ desde o início da avaliação.

De fato, a observação dos diversos elementos organizacionais que compõem a AGEVAP indica se tratar, essencialmente, de uma organização burocrática, vista em perspectiva. E isto muito pela internalização de procedimentos administrativos a partir da origem dos recursos

²⁸ Com base no histórico declarado das notas recebidas entre 2006 e 2016. Os conceitos utilizados na avaliação da AGEVAP pelo Contrato CEIVAP/ANA/AGEVAP correspondem às seguintes notas: Ótimo - nota entre 9 e 10; Bom - nota entre 7 e 8,99; Regular - nota entre 5 e 6,99; e, Insuficiente - nota inferior a 5. Fonte: Relatório Anual (2015); AGEVAP - Sítio de internet da AGEVAP; ANA (2006).

utilizados. Entretanto, verifica-se que a Agência conjuga estes elementos com outros de perspectiva relacional, fato este condicionado pelo próprio ambiente de gestão. Assim, volta-se para a questão seguinte: O que confere à AGEVAP a capacidade de construir soluções e reconhecimento no CEIVAP?

Os parágrafos seguintes serão basicamente destinados a apresentar argumentos que respondam a este questionamento, tanto a partir da identificação da burocracia relacional, de antemão uma burocracia de médio escalão, quanto pela análise crítica de alguns paradigmas relacionados à institucionalidade da AGEVAP.

Os BMEs presentes na AGEVAP tem uma posição muito clara no seu organograma, compreendendo especificamente os cargos superiores, o Diretor-Presidente e as diretorias de área (área sombreada do organograma). Estes BMEs, devido à sua posição estratégica, são munidos de informações oriundas de fluxos descendentes, quando partem das instâncias colegiadas da Alta Administração e das instâncias do SINGREH, na forma de deliberações e pareceres; e também de fluxos de informações ascendentes, tanto por parte dos níveis pertencentes ao “staff”, quanto de outros atores, grupos e organizações de contato imediato à gestão.

Figura 8 – Posição da burocracia de médio escalão na AGEVAP, posições sombreadas.

Fonte: Elaboração própria, com base no Regimento Interno (2011).

Uma vez identificada a posição na organização, passa-se então para busca e análise da variável explicativa da ocorrência destes BMEs na AGEVAP. Neste intuito, recorre-se a um conceito polissêmico, muito frequente em estudos de Ciência Ambiental e inevitável no debate

do tema água, sendo igualmente frequente no tratamento de políticas públicas que dependam de arranjos institucionais híbridos.

A complexidade, como característica de sistemas emergentes (MORAN, 2007, 2011), surge como resultado do conjunto de variáveis, tal como apresentadas ao longo do capítulo, a saber: a intersetorialidade, as relações interfederativas e a dimensão territorial. Segundo analisam Lotta e Favareto (2016), Fiani (2014); Lotta (2015) os arranjos institucionais complexos possuem estas três variáveis relacionadas ao processo de implementação, tal como verificado na execução da gestão executada pela AGEVAP. E também como “osmose”, dada a relação institucional intrínseca entre a Agência e o Comitê de Bacia, sendo esta constatação corroborada pela análise de Madruga et al. (2011), que consideram os comitês de bacia uma configuração social complexa e emergente.

Assim, na prática, ocorre a junção entre posição organizacional, características institucionais do ambiente de atuação, a complexidade inerente ao tema e seus desdobramentos em temas de articulação; e, por fim, o perfil técnico-político, absolutamente necessário na gestão em função das múltiplas variáveis presentes na execução. Portanto, o reconhecimento para com a AGEVAP verificado em entrevistas junto a diversos atores do sistema (membros do CEIVAP, funcionários da ANA e órgãos estaduais de recursos hídricos e/ou meio ambiente) ocorre pela capacidade da Agência de implementação da gestão.

Destarte, estabelecida esta relação como fator explicativo da ocorrência de uma burocracia relacional no AGEVAP, passa-se então para a identificação das suas características, o primeiro ponto parte do conflito entre o público e privado, e a noção de eficiência e eficácia nestas duas situações. De fato, a AGEVAP é uma categoria de ente ancorado pela Lei 10.881²⁹, uma associação de direito privado, com fins não econômicos, que opera como organização privada, mas sem detrimento à legislação e a normatização do setor.

Além disto, presta contas de forma não muito diferente de outras entidades públicas, uma vez que é submetida basicamente à mesma legislação, conforme já visto. Por outro lado, existem “espaços” na gestão, que viabilizam um maior dinamismo na condução das atividades com o objetivo de aumentar os resultados do trabalho desenvolvido pela Agência³⁰ (BRAGA et al., 2006; ENTREVISTA PESSOAL – GC, GF, GA). Assim, o desdobramento prático disto resulta na conjugação de características de burocracias públicas e privadas na atuação dos seus BMEs

²⁹ A referida Lei regulamenta os contratos de gestão entre a ANA e as Agências Delegatárias.

³⁰ Resolução ANA 552/11 estabelece uma série de condições de flexibilização na aquisição e seleção de bens e serviços.

Cavalcante e Lotta (2015), ao analisarem a burocracia de médio escalão a partir da ideia de público e privado, as diferenciam pelas características dos ambientes de atuação e sua finalidade.

Assim, embora a personalidade jurídica da AGEVAP não admita lucro, nem por isso vê-se distante do dilema que consiste no referencial imperativo da ação. Pois, em uma organização privada, a percepção de eficácia (resultado) de uma atividade é quase sempre imediata a realização da mesma, o que encerra o sentido da organização.

Neste tipo de relação (privada), o grau de eficiência é medido pelo resultado que produz, a eficácia sendo este o elemento imperativo nesta situação. Por outro lado, em uma organização pública, ao implementar uma política muitas vezes de difícil aferição, e de resultados sujeitos a questionamentos, inclusive independente dos bons efeitos que produza, esta tem como salvaguarda a observância dos princípios constitucionais e o fiel cumprimento da legislação. Neste caso, o elemento imperativo é justamente a ideia de eficiência, que se traduz na legalidade e a garantia da *accountability* do processo.

Na AGEVAP, dada a sua condição institucional, essas duas variáveis, eficiência e eficácia, colocam-se simultaneamente de forma imperativa. De fato, esta relação entre fins e meios foi estabelecida na reforma gerencial, que, sem abandonar os mecanismos da administração burocrática weberiana (BRESSER-PEREIRA, 2012), passou a buscar resultados, elegendo a eficácia como orientação imperativa. Percebe-se então que entre controles (POLLITT; BOUCKAERT, 2011) e discricionariedades (HOWLETT, 2011) do ambiente institucional em que atua AGEVAP, há um dilema constante e sempre presente na execução da gestão. E esta questão expõe uma variável importante, ao se aproximar da gestão, inclusive devido ao fato de que, a depender dos objetivos e metas a serem alcançadas, eficiência e eficácia podem ser concorrentes.

Outro fator importante na análise dos BMEs da AGEVAP relaciona-se com sua capacidade de avaliação e implementação da gestão, uma vez que as políticas públicas, em geral, desenvolvem-se a partir daquilo que é possível, ou ainda a determinação do que é ou não exequível. Logo, boa parte das vezes, esta noção é dada por uma posição intermediária, objetivamente, a burocracia média.

Isto pode ser verificado quando da deliberação de alguma ação que necessite a contratação de empresa especializada, e nos critérios necessários para efetivação deste processo, de modo que não venha a enfrentar entraves técnicos e burocráticos. Os BMEs da AGEVAP têm acesso à discussão nos GTs, CTC, e também na forma como é encaminhada até a deliberação na

Plenária. Assim, agregam com informações (experiência prática) dos serviços e dos prestadores realmente aptos a realizar tal serviço, deste modo, melhor orientando a elaboração do termo de referência, por exemplo³¹.

Assim, a capacidade de avaliação dos BMEs em estabelecer um fluxo ascendente, uma espécie de retroalimentação da instância deliberativa (CEIVAP), acontece quando o Comitê tem um *feedback* dos BMEs da AGEVAP durante o processo de deliberação, o que compreende a discussão nas diversas instâncias e posterior deliberação na Plenária. Desta forma, os BMEs contribuem com o estabelecimento de uma imagem “retocada” pela habilidade prática cotidiana, que por sua vez propicia melhores decisões do CEIVAP.

Também associado a esta capacidade de avaliação, há o dinamismo ou a capacidade de “fazer acontecer” a deliberação; ou seja, transformar as decisões da Plenária em contratos, convênios e acordos, sendo estes indicadores tanto do Contrato de Gestão, quanto da própria gestão do CEIVAP. Um exemplo disto foram as dificuldades enfrentadas para efetivação do projeto PROTRATAR, tal como será discutido no subcapítulo 4.5 da tese.

Outra consequência oriunda da expertise prática dos BMEs da AGEVAP é a de exercer o papel de um filtro de experiências que potencialmente podem fracassar na gestão, ao passo que o domínio dos meios necessários para atingir os objetivos traçados pelo CEIVAP faz com que, em muitas vezes, atuem como uma espécie de mediadores na Plenária que possui atores de diferentes segmentos, com diferentes formações, orientações ideológicas distintas, posicionamentos político-partidários e visões particulares do recurso hídrico. Neste caso, a “mediação” exercida é fundamental para que os membros tenham um referencial externo ao Comitê.

Também contribui para que atores do CEIVAP tenham um referencial alternativo, ou uma saída honrosa, na hora de ceder nos seus pontos de vista, sem que se comprometam tanto por esta decisão pontual. No caso, especialmente, esta habilidade dos BMEs tem o efeito de facilitar a negociação implícita entre os membros, tal como descrito em Sartori (1994).

Por fim, atuam como “tradutores” para os níveis burocráticos inferiores, de como as deliberações feitas pelo CEIVAP devem ser executadas. A “tradução” aqui deve ser entendida, ou ainda possuir a conotação de capacidade de coordenar a implementação das decisões da Plenária e das demais instâncias do CEIVAP. Uma interlocução entre o nível decisório e a execução prática da ação.

³¹ Ainda como exemplo, a Deliberação 256/2017 que aprovou Termo de Referência (TdR) para contratação de empresa especializada para Elaboração de Estudos visando o Aprimoramento da Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos de Domínio da União na Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul.

4.4.1 OUTROS FATORES CONTEXTUAIS E CONDICIONANTES DOS BMEs NA AGEVAP

Uma questão importante na análise dos BMEs refere-se ao fato de como estes atores têm acesso aos seus cargos (LOTTA; CAVALCANTI, 2015). De fato, a análise desta questão no contexto da AGEVAP inicia-se pela verificação da própria formação da Agência de Bacia, e como este processo ocorreu para além das formalidades estatutárias e regimentais.

Abers e Keck (2017) e Souza Junior (2004) relatam que, no tortuoso e complexo processo de implementação da cobrança de recursos hídricos na bacia do rio Paraíba do Sul, em 2003, houve uma manobra por parte dos usuários para estabelecer o controle da Agência, moldando a sua forma institucional e ocupando os principais cargos das suas instâncias superiores. Este movimento permitiu ao setor industrial estabelecer as condições de como este processo foi implementado.

De fato, este episódio marca o que pode ser entendido como o momento inicial, em que se estabelece o mecanismo de controle político da Diretoria-Executiva, mais especificamente o seu Diretor-Presidente, e só depois os outros diretores, a partir deste primeiro. É importante observar ainda que, desde então, a Agência já passou por mudanças, inclusive na forma como os membros dos conselhos superiores são escolhidos (ENTREVISTA PESSOAL – GE, GU e GC).

Contudo, neste contexto, uma fragilidade que ainda persiste na AGEVAP reside na possibilidade de exercício de controle político dos setores, com grandes poderes econômico e institucionais, sobre a Diretoria-Executiva, que, embora tenha uma posição hierárquica intermediária na Agência, é a responsável em definir, na grande maioria das vezes, não o quê, mas como as coisas são feitas. Neste contexto, muitos dos processos que ali ocorrem podem simplesmente ser conduzidos e determinados por um grupo que detem o controle, ou ainda, exerce algum tipo de pressão sobre a Agência. Um exemplo prático disto é a determinação daquilo que é ou não viável; de forma indireta, pode-se entender esta situação como quem determina o que será feito ou não (ENTREVISTA PESSOAL – GE, GU e GC).

Apesar disso, uma questão muito interessante ao observar a dinâmica estabelecida quando da criação da AGEVAP pelo CEIVAP, até o seu momento atual, consiste na ideia de acordo. Pois a dinâmica descrita por Abers e Keck (2017), Souza Junior (2004) e Ioris (2008) sobre a AGEVAP descreve também que a manobra elaborada pelo setor industrial consistiu em um

processo de convencimento dos demais membros, inclusive Sociedade Civil, que posteriormente endossaram a proposta dos industriais.

Dentro do arranjo institucional da PNRH, são as agências de bacia que manipulam os recursos da cobrança e, no caso das agências de bacias hidrográficas de rios federais, estas também recebem valores da ANA destinados a implementações de ações específicas no âmbito dos contratos de gestão. Neste contexto, tal papel institucional requer cautela, pois, a depender da situação, pode-se danificar a reputação do sistema e a própria imagem da PNRH, como observado em caso concreto, vide Ferreira Filho (2014a, 2014b, 2014c).

Neste sentido, o papel desempenhado pela AGEVAP requer especialização e um considerável nível de compartimentalização; no entanto, estes elementos corrompidos podem atingir facilmente o nível institucional. Além disso, as organizações burocráticas dependem de elementos intrínsecos ao modelo, tais como hierarquia e controle rígido dos processos para que mantenham a sua integridade, caso contrário, rapidamente se transmutam em disfunções (MOTTA, F., 1979; LAKATOS, 2007; SELZNICK, 1949). Um exemplo de como este processo funciona foi observado no estudo “*TVA and the grass root*” (SELZNICK, 1949), que mostrou como as disfunções desta natureza podem ser maléficas para a organização, ao verificar o poder que um grupo informal exercia dentro da TVA, alterando e modificando o seu sentido.

Desta maneira, ao observar as características intrínsecas dos BMEs na AGEVAP³² e os perigos de que eles sejam submetidos a pressões políticas, percebe-se que um possível efeito causado por uma quebra da imagem institucional pode significar um enorme retrocesso quanto à confiança e autonomia do Comitê, o CEIVAP.

Neste sentido, então, mecanismos que permitam a proteção da burocracia média da AGEVAP podem contribuir consideravelmente para uma melhor atuação, especialmente sob aspectos qualitativos, que, embora sejam subjetivos, possuem grande impacto na ideia de *accountability* e transparência na gestão.

4.5 O ARRANJO INSTITUCIONAL E SUAS CARACTERÍSTICAS RELACIONAIS

O capítulo quatro foi orientado pela premissa de que a compreensão da PNRH e o seu arranjo institucional se constituem em etapa fundamental para o entendimento da atuação e da importância dos BMEs no CEIVAP. Além disto, ao perpassar por estes caminhos, busca-se também estruturar uma massa crítica que permita contextualizar os principais e mais

³² Com base em entrevistas, análise das atas e das reuniões do CEIVAP (CTC, GTs e Plenária).

fundamentais elementos da gestão, de modo a compreender como a burocracia relacional se manifesta no Comitê.

O CEIVAP é um dos principais instrumentos do arranjo institucional da PNRH, e a análise mostra as suas características fundamentais, assim como o seu mecanismo de funcionamento e a sua posição de destaque no cenário nacional fazem dele um espaço preferencialmente relacional. Neste contexto, observa-se ainda que o CEIVAP é um lugar de participação técnica e política.

Assim, a atuação dos BMEs no CEIVAP possui características dadas pela complexidade da gestão, tal como desenvolvido ao longo deste capítulo; além da natureza híbrida e complexa inerente ao arranjo institucional, que estabelecem importantes condicionantes a esta atuação. Na análise de Lotta e Favaretto (2016), são estabelecidas três variáveis dos arranjos institucionais, que serão aqui elencadas como particularidades do ambiente de atuação dos BMEs atuantes no CEIVAP.

A primeira delas é a **intersectorialidade**, ainda como uma busca ao seu discurso retórico (MURTHA, 2016). A PNRH, em tese, possui vários pontos de articulação com outras políticas setoriais, por exemplo: saneamento, resíduos sólidos, energia. Entretanto, a efetividade destes laços de articulação, assim como espaços de coordenação entre estas políticas setoriais, o que seria a intersectorialidade em caso concreto, é um conceito que se coloca como um objetivo em curso, ou seja, não alcançado no contexto da PNRH. E diversos são os fatores que contribuem para isso em perspectiva histórica, tal como explorado em Murtha; Castro; Heller (2015); Piterman; Greco (2005); Rodrigues; Miranda (2014).

A característica *sui generis* do CEIVAP estabelece uma articulação intersectorial com o setor elétrico, necessária para garantir a resiliência do Paraíba do Sul, atendendo a todos os seus usos. Contudo, nos anos 2000 e posteriormente em 2013/2014, a bacia passou por períodos de intensa estiagem, que colocaram em risco especialmente o abastecimento da região metropolitana do Rio de Janeiro. Assim, em 2005, foi formado um grupo de trabalho, que vem desempenhando um papel vital em momentos de stress hídrico, o GTA OH. Este GT tem forte atuação do setor elétrico (MURTHA, 2016), o que também pode ser entendido historicamente como uma persistência do setor na gestão hídrica, sendo esta estabelecida ainda na instituição do Código das Águas de 1934, portanto anterior à PNRH (MURTHA; CASTRO; HELLER, 2015)

Contudo, não se pode negar que há articulação entre as políticas em algum grau, inclusive instituindo normativos e instâncias de forma conjunta, sendo então este caso o que mais se

aproxima de uma definição estrita de intersectorialidade, a qual seria a articulação entre setores de políticas públicas com vista a atingir um objetivo mútuo, para tanto instituindo instrumentos, mecanismos, resoluções e procedimentos comuns.

As discussões ocorridas no âmbito do GTA OH culminaram com o estabelecimento da Resolução Conjunta ANA/DAEE/IGAM/INEA nº 1382/2015, a qual definiu as regras de operação no Sistema Paraíba do Sul, além de instituir o Grupo de Assessoramento à Operação do Sistema Hidráulico Paraíba do Sul – GAOPS³³. A resolução, embora tenha sido considerada, até certo ponto, uma decisão que não expressava necessariamente a totalidade das posições dos atores envolvidos, e sim da própria ANA (ENTREVISTA PESSOAL - GU e GC), materializa a articulação intersectorial.

A partir de definições mais amplas, a intersectorialidade poderia ser caracterizada em graus distintos, e com relativa frequência, no CEIVAP devido ao seu mecanismo de funcionamento, uma rede em escala regional e nacional de atores e organizações segmentados; somado a isto, a gestão ambiental da bacia hidrográfica implica em transitar em diferentes políticas públicas, em busca de soluções de qualidade e quantidade para os diversos usos. São exemplos desta intersectorialidade de gestão a Comissão Especial Permanente de Articulação CEIVAP e o Comitê Guandu (CEPCG), especialmente em nível estadual; e também, o Grupo de Trabalho em Segurança de Barragens na Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (GTSB).

Porém, neste momento, é importante diferenciar quando este processo ocorre em nível de gestão, ou quando ocorre em nível de implementação da PNRH. Esta distinção se faz importante de ser destacada, pois, dadas as características anteriormente apresentadas, qualquer ação do CEIVAP poderia ser adjetivada pela ideia de intersectorialidade. Neste sentido, e operacionalizando a definição apresentada, define-se como uma ação intersectorial aquela que produza peças que impliquem nos arranjos dos vários setores envolvidos.

Neste sentido, a Resolução Conjunta ANA/DAEE/IGAM/INEA 1382/15 impacta no ciclo das duas políticas em questão, tanto no setor elétrico, como no setor hídrico, assim, qualquer ação sobre a operação hidráulica do Paraíba do Sul deve observar esta Resolução, assim como qualquer assunto relevante referente a isto tornar-se-á pauta do GAOPS, outra peça do arranjo intersectorial (CEIVAP, 2017; ANA, 2017).

Tal como demonstrado no subcapítulo 4.3, o **território** impõe múltiplas variáveis na forma de especificidades regionais e locais, que demandam uma série de articulações de modo a

³³ Atualmente o GAOPS possui sua composição definida pela Portaria ANA nº 400/17.

viabilizar as ações de gestão. No tocante a esta variável, as ações perpassam por caminhos administrativos, financeiros, legais, contratuais e políticos para que tenham o devido êxito.

Desta forma, há uma sequência de decisões sendo tomadas, no sentido de solucionar problemas característicos dos municípios brasileiros (TEIXEIRA, 2012; PINHO, 2012). Dois exemplos serão apresentados, exemplificando a intersetorialidade na gestão do CEIVAP, ou seja, ações que se desenvolvem no âmbito da gestão de recursos hídricos pelo Comitê, e que estão ancoradas também em outras políticas setoriais, tal como: a Política Nacional de Saneamento Básico e a Política Nacional de Resíduos Sólidos, respectivamente.

O Programa de Tratamento de Águas Residuárias – PROTRATAR, voltado à implantação e ampliação de sistemas de coleta e tratamento de esgotos nos municípios da bacia, tem o objetivo básico de reduzir os lançamentos de esgoto, e com isso melhorar os indicadores de qualidade do rio Paraíba do Sul. O Edital de Chamamento deste programa faz uso de uma metodologia desenvolvida pela própria AGEVAP, na sua Escola de Projetos, e que mescla diferentes critérios para obtenção da classificação dos municípios a serem contemplados, de fato um sistema de hierarquização.

Quanto aos critérios, estes abrangem: 1) nível de criticidade através do balanço hídrico qualitativo; 2) nível de impacto na ictiofauna; 3) população do município; 4) IDH-M 2010; 5) custo-Benefício; 6) população atendida; e, 7) contrapartida financeira. Devido às características e a natureza do programa, alguns critérios tem um peso maior, a saber: os critérios 1, 2 e 5 possuem peso 2 (dois), e os critérios 3, 4, 6 e 7 possuem peso 1 (um) (CEIVAP, 2017)

No escopo do PROTRATAR as características do território, relacionadas a indicadores ambientais, demográficos e sociais, são utilizadas para definir os municípios que receberão recursos financeiros da cobrança. Neste sentido, verifica-se a importância da variável territorial e como esta se relaciona com a implementação da PNRH a partir do território, que, no âmbito da política, consiste na bacia hidrográfica, entendida como a unidade de gestão.

Outro caso refere-se à elaboração dos Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – PMGIRS, também por intermédio de Edital de Chamamento, com recursos do CEIVAP oriundos também da cobrança. Neste edital, o critério utilizado foi especificamente o IDHM 2010, sendo que aqueles municípios que tiveram menor índice, ou piores condições de desenvolvimento foram priorizados na classificação final. Abaixo são apresentados os três primeiros, a título de exemplificação:

Tabela 4- Hierarquização dos municípios para elaboração dos PMGIRS

Hierarquização	Município	UF	IDHM 2010
1	Santa Bárbara do Monte Verde	MG	0,606
2	Rio Claro	RJ	0,683
3	São José do Barreiro	SP	0,684

Fonte: Modificado do Resultado final do Edital 04/2017 (AGEVAP, 2017)

Das **relações interfederativas** no âmbito da gestão, no subcapítulo 4.3, foi possível perceber como território da bacia é subdividido, e como a necessidade de arranjos horizontais que envolvam os diversos entes federativos, em especial os municípios, constitui a base da gestão compartilhada, vista nesta perspectiva. Contudo, a questão das relações federativas relaciona-se mais no âmbito do SINGREH, pois, neste sentido, é importante ter em mente que o CEIVAP se encontra em uma posição de formulação da PNRH, onde as posições dos entes são dadas tanto pela CF/88, tanto pela PNRH (ANA, 2012).

O rio Paraíba do Sul é de dominialidade federal, o que significa que a sua titularidade é exercida pela União, e é neste nível federativo que se encontram todos entes formuladores da PNRH, basicamente, o CNRH, a Secretaria de Recursos Hídricos (SRHU/MMA) e o próprio CEIVAP, no caso. A ANA aparece com uma função dupla no sistema, pois é formuladora e implementadora simultaneamente, além de também exercer o papel de outorgante federal. A AGEVAP na sua condição de Agência de Águas aparece como executora (ENTREVISTA PESSOAL – GF E GE).

No CEIVAP, atualmente, a União é representada pelos Ministérios de Meio Ambiente (MMA) e da Integração Nacional (MIN), e assume uma posição de assistência/regulação à gestão (ENTREVISTA PESSOAL – GE e GF). No âmbito do rio Paraíba do Sul, a União tem uma relação relativamente distante com os demais entes federativos, limitando-se às especificidades técnicas e jurídicas da gestão. O momento em que há maior proximidade é quando as questões do CEIVAP são analisadas no CNRH, que, devido a sua configuração massiva de Ministérios na sua composição, neste momento mais se aproxima do CEIVAP.

Conforme já destacado, os municípios da bacia em geral são frágeis, e mesmo estando inseridos em uma região que concentra mais de 50% do PIB, isto não muda o perfil precário, tão descrito na literatura, desses entes federativos como entidades com poucos recursos financeiros e burocracias muito deficitárias; e, neste contexto, a relação de dependência para com a União também é bastante grande.

As entrevistas dos grupos (GA, GC, GE e GF) destacam que, devido à baixa capacidade dos municípios da bacia, é bastante difícil estabelecer padrões mais elevados de qualidade no Paraíba do Sul, e as cifras necessárias para a melhoria dos indicadores ambientais compreendem em investimentos muito aquém do orçamento municipal e do próprio CEIVAP. Mesmo assim, o Comitê vem se dedicando a atenuar essas deficiências, desenvolvendo atividades, especialmente no âmbito da Lei nº 11.445/2007. Por exemplo, os valores que serão repassados no PROTRATAR são da ordem de 19 milhões de reais, para atendimento de oito municípios hierarquizados pelo edital 04/2017.

Já com os PMGIRs, após o processo de seleção, foram hierarquizados nove municípios, neste edital, houve uma grande quantidade de municípios que não foram capazes de atender os requisitos, não podendo dispor dos recursos e da assessoria da AGEVAP na elaboração dos seus planos. O percentual de insucesso foi da ordem de 70% dos municípios da bacia, às vezes por razões absolutamente simples (falta de certidões), mas que se tornam inalcançáveis para estruturas tão deficientes (AGEVAP, 2016; CEIVAP, 2017)

Os estados aparecem como os grandes partícipes na gestão do CEIVAP, sendo o Rio de Janeiro aquele que possui maior interesse na bacia, por questões já mencionadas. O CEIVAP, por ser um comitê de integração, coloca-se como fórum para os estados pertencentes à bacia buscarem consenso das diversas questões em torno do recurso hídrico. No entanto, em algumas situações, estas questões extrapolam o âmbito da gestão, e, quando isto ocorre, o mecanismo de funcionamento (a rede) deixa de funcionar, e a dinâmica passa tão somente a refletir um comportamento historicamente moldado, relacionado à própria natureza do federalismo brasileiro (TRINDADE JUNIOR; FRACALANZA, 2015).

Pinho (2012) descreve federalismo brasileiro como aquele que ocorre por desagregação, resultante da fragmentação de um Estado único já instituído, para uma federação de estados, e onde o senso de unidade e competição entre os entes federados sempre está presente. Neste contexto, tal como observa Tedeschi (2003), o rio Paraíba do Sul é uma espécie de trincheira, onde as discussões sempre serão permeadas por questões que irão além do âmbito da gestão de recursos hídricos.

Embora estas posições mais radicais por parte dos estados, especialmente São Paulo e Rio de Janeiro, somente se manifestem em situações críticas – e neste caso não se deve considerar somente variáveis ambientais, pois entram fatores políticos e econômicos em jogo, este comportamento acaba por forjar a dinâmica de interação entre os entes federativos, em

nível estadual (TRINDADE JUNIOR; FRACALANZA, 2015; ENTREVISTA PESSOAL – GF, GE, GC E GA).

Contudo, é importante frisar que a posição dos estados aqui aparece como a posição dos governos, e não necessariamente das burocracias, que, mesmo submetidas ao poder do executivo, possuem seu espaço de atuação e campo decisório devidamente estabelecido, de maneira formal e relacional. E, por mais que esta faceta da gestão possa indicar uma situação onde os BMEs tenham mais constrangimentos do que possibilidades de atuação, na verdade, esta é uma das principais variáveis que isolam a atuação dos BMEs no CEIVAP e permitem-nos visualizar o papel que esta classe da burocracia tem no Comitê.

Desta maneira, encerra-se o presente capítulo, que teve como foco basicamente o ambiente de atuação dos BMEs. A seguir a análise incide diretamente sobre estes atores do CEIVAP.

5 OS BUROCRATAS DE MÉDIO ESCALÃO NO CEIVAP

O CEIVAP consiste essencialmente em um espaço de atuação relacional, em função da natureza do arranjo institucional, do seu mecanismo de funcionamento e das especificidades na gestão da bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul, que pese as notas weberianas presentes no Comitê. Assim, há uma condição bastante favorável de atuação que beneficia uma categoria em especial de ator, não necessariamente significando que esta categoria possua maior quantidade de membros. De fato, implica que, dadas as características do espaço, estes atores destacam-se dos demais, constituindo a principal corrente de atuação no CEIVAP.

A partir desta consideração inicial, o presente capítulo tem como foco nomeadamente os BMEs atuantes no CEIVAP; e, para tanto, a abordagem de análise aqui empregada compreende em explorar dados obtidos pela *survey* descrita no capítulo introdutório, a qual abrange diversos aspectos e características destes atores específicos, sendo apresentados ao longo do capítulo.

De forma básica, estes dados serão estruturados a partir de duas classes de análise, uma de caráter específica, na qual os BMEs são destacados dos demais respondentes, e outra geral, que considera todos os outros atores, de modo que se possa analisar de forma comparada os dois grupos, assim compreendendo de forma mais contextualizada a atuação da burocracia de médio escalão no CEIVAP.

Além disso, dados oriundos de um levantamento feito junto ao próprio sistema CEIVAP/AGEVAP também subsidiam as análises, sendo importante salientar que a referência temporal compreende a gestão 2013-2017, mas que, devido a fatores institucionais considerados no *survey*, também foi possível fazer uma leitura ao longo da história do Comitê.

Por fim, uma terceira fonte de dados compreendeu um conjunto de entrevistas semiestruturadas, realizadas a partir dos primeiros resultados das análises do CEIVAP, nas quais foram abordadas principalmente as ideias de referencial, trajetória e atuação horizontal dos atores.

Um requisito metodológico fundamental ao delineamento empregado na tese diz respeito à triangulação dos resultados para verificação da hipótese. Destarte, o desenvolvimento aqui realizado consiste no emprego de diferentes abordagens de análise dos atores, na qual os BMEs devem assumir nitidamente uma posição de destaque em ambas as análises. Logo, o protagonismo e a relevância desta categoria de ator no CEIVAP devem ser detectáveis na análise de elementos característicos da atuação e da posição destes BMEs no Comitê.

Deste modo, a primeira questão que se coloca é a identificação dos BMEs, pois estes atores possuem características muito específicas, requerendo um exercício de classificação, primeiramente analisando de forma segmentada, tal como aquela já estabelecida na organização do Comitê; e secundariamente, acompanhada de um segundo nível, com critérios semelhantes à ideia de domínio de Sousa Junior (2004).

Assim sendo, são definidos dois critérios básicos de enquadramento dos BMEs em cada segmento/domínio. O segmento/domínio Poder Público tem, na sua grande maioria, representantes dos estados e municípios, com uma pequena parcela do Governo Federal. Ainda neste segmento, existem também as empresas de saneamento e abastecimento, as quais devem ser analisadas na especificidade de cada caso, podendo ser utilizado um critério ou outro, mas ainda prevalecendo a natureza pública, referente ao seu domínio. Há também neste domínio, outra pequena parcela de atores pertencentes às cadeiras das universidades públicas federais e estaduais, mas, neste caso, ligados ao segmento Sociedade Civil. Assim, neste segmento/domínio, o critério de identificação é o cargo de direção e assessoramento superior (DAS) ou denominações similares (estados), na sua organização de origem e dadas as considerações anteriormente feitas.

Por sua vez, quanto ao domínio Privado, o critério estabelecido de acordo com a literatura foi de analisar o cargo acompanhado da sua posição no organograma da organização de origem. Uma observação é que este segmento apresenta organizações de dimensões e naturezas muito distintas, desde pequenas empresas a robustas multinacionais, o que estabelece uma dinâmica diferenciada dentro do próprio segmento. Sobre o domínio, existem as entidades técnicas e profissionais, que pertencem ao segmento Sociedade Civil, contudo, compreendem de fato, organizações de grupos de pressão, tal como devidamente analisado em Sousa Junior (2004) ao analisar a natureza dos atores do CEIVAP.

Especialmente no segmento Sociedade Civil, que, pelo critério de domínio, ainda não foi contemplado, restam apenas as chamadas organizações não-governamentais com objetivos de defesa de interesses difusos e coletivos da sociedade e atuação em defesa dos recursos hídricos, doravante denominados ONGsDDRHs, de forma que seu enquadramento ocorreu de maneira semelhante ao domínio Privado. Porém, algumas questões colocaram-se, dadas as características deste domínio, pois diversas entidades dele compreendem o que pode ser chamado de organizações mínimas. Em outras palavras, significa que possuem um número muito diminuto de indivíduos formalmente vinculados, não sendo possível identificar uma estrutura hierárquica. As diversas sondagens (entrevistas, questionários, entre outras) mostram

que os atores deste segmento/domínio têm um perfil relacional e estratégico na gestão, mas na sua grande maioria sem enquadramento possível; portanto, e por esta razão, este grupo de atores foi analisado à parte, em paralelo ao grupo de interesse.

Antes se faz importante algumas considerações sobre as definições empregadas na tese de Sociedade Civil e as ONGsDDRHs. A Sociedade Civil aqui empregada compreende a definição operacional do CEIVAP, neste sentido abrange organizações técnico científicas na área de recursos hídricos, organizações profissionais relacionadas ao tema; e, organizações não governamentais de defesa dos interesses difusos relacionadas ao tema. Por sua vez, aquilo que compreende e operacionaliza como ONGsDDRHs, consiste em somente as organizações não governamentais, portanto, que não compreendem organizações do aparelho público, e nem organizações criadas e orientadas a categorias profissionais específicas, por mais que se prestem a desempenhar um papel mais amplo.

Quadro 5 - Critérios de enquadramento dos BMEs no CEIVAP

Segmento	Domínio	Cadeiras	Critérios	
			DAS ou equivalente	Cargo/Posição
Poder Público	Poder Público	União	X	
		Rio de Janeiro	X	
		São Paulo	X	
		Minas Gerais	X	
		Municípios	X	
Usuários		Empresas públicas	X	
		Empresas privadas		X
Sociedade Civil	Privado	Ent. de classe/ técnicas		X
		Universidades		X
	Poder Público		X	
	ONGsDDRHs	Organizações de defesa de interesses difusos e coletivos da sociedade e atuação em defesa dos recursos hídricos *		X

Fonte: Elaboração própria

* O enquadramento depende características pontuais de cada ator/ organização, quando aplicável.

A denominação das organizações não governamentais da Sociedade Civil é dada pelo Regimento do CEIVAP.

Em todos os casos, o enquadramento final valeu-se, além da *survey*, também por um levantamento (por questionário simples), por ocasião das reuniões do CEIVAP, onde os membros eram diretamente perguntados sobre seus cargos e os critérios estabelecidos de classificação, de médio escalão, na sua unidade federativa/ órgão; ou ainda organização

(empresa) de origem, neste caso, cargo e posição, quando era assim o caso. Também, eventualmente, por e-mail e ocasionalmente por telefone, ainda como forma de aumentar o nível de redundância do enquadramento. Da classificação utilizada em dois níveis, o primeiro critério, segmentação, mostrou-se pouco eficaz para uma predefinição de um grupo que melhor se aproximasse dos BMEs; neste sentido, a classificação por domínios foi bem mais eficaz.

Dos dois critérios básicos definidos para a categorização dos atores, o mais comum, no domínio Poder Público, é o cargo de direção e assessoramento superior (DAS), de nível médio, com vínculo, sendo ainda identificado um ator sem vínculo. Das denominações equivalentes, aplicáveis, foram também verificados o cargo comissionado técnico (CCT) e a função gratificada (FG).

Por sua vez, no domínio Privado, o critério utilizado foi o cargo e posição na hierarquia (C/PH), e a verificação ocorreu de forma prática; porém, alguns atores também foram identificados na chamada alta administração, motivo que os desqualificou do grupo de interesse da pesquisa. O quadro a seguir apresenta uma síntese dos segmentos, domínios e cadeias, e seus respectivos critérios de enquadramento, no âmbito da presente tese (página seguinte):

Tabela 5 - Burocratas de Médio Escalão no CEIVAP gestão 2013-2017.

Segmento (S)	Domínio (D)	Cadeiras (C)*	Quant. BMEs (B)	B/C	B _{domínio} /C _{domínio} **
Poder Público	Poder Público	União (6)	2 (DAS, CCT)	16,66%	32%***
		Rio de Janeiro (6)	5 (DAS)	83,3%	
		Municípios –RJ (8)	-	-	
		São Paulo (6)	2 (DAS)	33,3%	
		Municípios – SP(3)	-	-	
		Minas Gerais (6)	4 (DAS, FG)	66,6%	
		Municípios – MG(8)	1 (DAS/S)	12,5%	
Usuários	Privado	Empresas públicas (9)	3 (DAS)	33,3%	28%
		Empresas privadas (33)	9 (C/PH)	27%	
Sociedade Civil	Privado	Ent. de classe/ técnicas (5)	2 (C/PH)	40%	
		Universidade (01)	-	-	
	Poder Público	Universidade (02)	-	-	-
	ONGsDDRHs	ONGs (11)	-	-	-
Total		104	28	-	27%

Fonte: Elaboração própria.

* Considerado o número de membros efetivos da cadeira (titulares e suplentes).

** A coluna B_{domínio}/C_{domínio} apresenta o percentual de cada domínio (membros efetivos).

*** O percentual 32% referente ao domínio Poder Público, também engloba as cadeiras das universidades públicas do segmento Sociedade Civil.

Na tabela 5, alguns pontos são observáveis e referem-se ao fato de que, basicamente, a burocracia média no CEIVAP distribui-se por dois domínios, Poder Público e Privado. Desta forma, os BMEs, como chave analítica, se revelam de forma indireta pelos domínios do qual se originam, um padrão de relação entre Estado e o capital privado, que se relaciona com elementos descritos em pesquisas, tal como em Silva (2011) e Murtha (2015), ao analisarem elementos da reforma gerencial presentes na PNRH. Esta verificação também ajuda bastante a entender algumas dinâmicas onde a Sociedade Civil, domínio das ONGsDDRHs, é descrita como frágil e enfraquecida pela dinâmica da gestão, tal como em Souza Junior (2003) e Silva (2011).

Porém, é importante destacar que o fato de não haver enquadramento possível para as ONGsDDRHs não significa a nulidade deste domínio, dada a abordagem teórica empregada nesta tese. Pois verifica-se que o domínio ocupa um papel distinto dentro do CEIVAP, assim, mesmo com baixa efetividade e uma atuação muito submetida a constrangimentos tanto na perspectiva relacional (entre atores), quanto também a velhos elementos relacionados a estruturas de dominação no CEIVAP; sua posição, de alguma forma, fornece legitimidade ao Comitê. Neste sentido, deve ser considerado um poder relativo que estes atores possuem, dadas as configurações do próprio CEIVAP. Logo, mesmo sendo muito pequeno o poder das ONGsDDRHs nesta circunstância, este domínio estabelece uma mínima condição de barganha para seus atores.

De fato, a convergência de elementos colecionados ao longo da tese, permitem considerar que a BME no CEIVAP emerge de três elementos correlacionados. O primeiro, da própria construção histórica da arena de recursos hídricos no Brasil, com todo seu legado e valores incutidos pelas instituições e atores, que foram capazes de transitar estes elementos ao longo das diversas instâncias da PNRH desde a sua criação, e até mesmo antes dela.

Este legado histórico tem basicamente duas origens muito marcantes na discussão do tema água no Brasil. Um do setor elétrico, intimamente relacionado ao aproveitamento energético, do qual a sua maior referência é a criação do Código das Águas em 1934 (MURTHA; CASTRO; HELLER, 2015), ainda parcialmente vigente, em um momento em que se estabelece o primeiro setor forte no cenário hídrico brasileiro. Posteriormente, o segundo setor que se forma na ocasião do PLANASA, momento em que são criadas companhias estaduais de saneamento e abastecimento, e predomínio epistemológico das engenharias na arena (PIRES, 1979; CYNAMON, 1986; MARQUES, 1999, 2000, 2003). Estes dois setores são fundamentais para compreender o conceito de legado no âmbito da PNRH, e determinantes para compreender como o poder é exercido por determinados atores, inclusive e especialmente os BMEs, também oriundos destes setores e portadores destes legados.

Contudo, estes legados estão imbricados com momentos da própria administração pública (outros marcos), compreendidos aqui como o segundo elemento a ser considerado na análise dos BMEs do CEIVAP. Uma vez que estes momentos criaram espaços institucionais e organizacionais, situados nas relações entre Estado e o então chamado Terceiro Setor³⁴ (publicização); e Estado e o Privado (regulação), ambos na reforma gerencial, desta maneira,

³⁴ O chamado Terceiro Setor é aqui entendido como organizações sem fins lucrativos com atuação em áreas de prestação de serviços e atividades de interesse público.

estabelecendo um conjunto de fatores de caráter balizador à estruturação e a forma como este modelo de política vem sendo implementado.

Os fatores institucionais são importantes para ajudar na compreensão de como os BMEs ganharam espaço, destacando-se nas diversas políticas públicas pós CF/88, através de elementos que permitiram a esta classe de ator estabelecer-se, especialmente em arranjos híbridos e complexos; assim como na compreensão do porquê da sua importância nestes ambientes de atuação. Por outro lado, também evidenciam situações de constrangimentos, especialmente para aqueles que atuam a partir de um engajamento pessoal, tal como identificado em determinados atores BMEs no CEIVAP, onde a história pessoal e profissional confunde-se de certa maneira com o Comitê.

Porém, no contexto sociopolítico da criação da PNRH, muito voltada para um momento no qual a intenção era de estabelecer regras claras para o acesso à água enquanto recurso, e quando o governo direcionava a economia brasileira para o processo de globalização (MURTHA, 2016), mesmo após mais de 20 anos, a verificação de uma categoria de ator com extrema relevância mostra como o CEIVAP funciona a partir dos seus domínios, e como os preceitos da reforma são presentes no seu funcionamento. Contudo, verifica-se que esta constatação não parece relacionar-se com uma mera questão de classificação de um determinado domínio; de fato, esta relaciona-se bem mais com uma característica estrutural da PNRH e do próprio CEIVAP, a partir das condições historicamente estabelecidas.

Por fim, o terceiro elemento, mais característico da BME, diz respeito ao fato dos BMEs emergirem do próprio processo de evolução da administração pública, a partir de novos arranjos institucionais e seus elementos intrínsecos, a saber: a intersectorialidade, as relações interfederativas e a dimensão territorial, conforme já analisado no capítulo quatro, uma vez que é neste ambiente que a principal característica da burocracia média surge: a característica relacional.

Os BMEs estão diretamente relacionados à implementação de diversas políticas públicas, e o CEIVAP é um especial lugar onde este processo ocorre, e onde estes atores, aqui apresentados, mostram sua capacidade relacional na sua atuação no Comitê. É importante também pontuar que deste processo de evolução também emergiram outras categorias de atores, que ao longo do tempo contribuíram para o CEIVAP.

O CEIVAP como instrumento de coordenação possui características específicas, sendo que uma delas consiste em estabelecer uma rede de organizações, sendo este por definição o seu mecanismo de funcionamento, e no qual os atores estabelecem um nível mais profundo de

conexões baseadas no nível pessoal. Neste contexto, conforme já dito, a posição, a relação entre os pares e o poder econômico, tal como descrito (análogo) em Marques (2003), , constituem elementos que conferem a alguns atores maior destaque no CEIVAP. Assim, há uma convergência entre as características intrínsecas dos BMEs e estes atributos que conferem poder e destaque a determinados atores, e nos demais espaços da arena de recursos hídricos.

Assim, feitas estas primeiras considerações, a seguir serão apresentados elementos descritivos destes atores do CEIVAP, a partir de traços caracterizadores importantes das BMEs.

5.1 REFERENCIAIS, DILEMAS E VALORES

Os BMEs do CEIVAP compreendem, quanto aos cargos, um conjunto composto por gerentes, chefes de departamentos, presidentes de unidades (descentralizadas), diretores, assessores, coordenadores e supervisores. Especificamente na gestão analisada, verificou-se que o estado de Minas Gerais possui a maior quantidade de representantes desta categoria, seguido do Rio de Janeiro e depois São Paulo; contudo, esta posição, quando observada junto aos dados que relacionam o tempo de participação das organizações e dos atores, revela ser oscilante e não caracterizante de um possível desequilíbrio, sob esta perspectiva, no Comitê. Também se verifica que o número de BMEs na administração do Rio de Janeiro e Minas Gerais é praticamente o mesmo, sendo a posição de Minas Gerais devida ao maior número de atores no segmento usuários, e boa parte deles no domínio Privado.

Os três segmentos característicos da PNRH possuem representantes BMEs, e estes atores possuem características comuns em determinados aspectos e distintas em outros, quase sempre relacionadas com as especificidades da natureza do segmento, embora nem sempre esta divisão, por segmento, produza efeito quanto à classificação dos BMEs. A pesquisa desta categoria de ator no CEIVAP, conforme já visto, mostrou que dois tipos de organização ou divisão são fundamentais para este tipo de abordagem, a saber: segmentação e domínio.

Uma questão importante, ao pensar como pode ser atribuído um perfil aos BMEs no CEIVAP, consiste em considerar as formas de interação, e como estas conversam com a institucionalidade do Comitê, no seu sentido organizacional. Uma vez que, neste caso, há uma espécie de ressignificação das suas instâncias, que mais assumem a ideia de temas de gestão, em função da interpenetração das dinâmicas de interação dos BMEs, do que o formalismo definido no seu regimento.

A forma como a BME interage entre si, ou ainda, como se realiza o “fazer a política” na prática possui características específicas e nem sempre a imagem de uma grande mesa, onde os atores se reúnem de forma mecânica e protocolar para um debate, encontra uma correspondência com a realidade. Ressalva para o que pode ser entendido como o derradeiro momento do processo, que consiste na votação e deliberação em plenária, mas que ainda assim corresponde muito mais à imagem descrita por Sartori (1994) sobre o rito e seu significado nos comitês. Contudo, nem por isto, em nenhum momento, tal fato pode ser interpretado como algo que desqualifique o debate, as deliberações ou ainda que propicie prejuízo à gestão da bacia hidrográfica; pelo contrário, estas relações e conexões entre os atores, mais a forma como ocorrem, mostram a organicidade do principal mecanismo de funcionamento do CEIVAP, a rede. (ENTREVISTA PESSOAL GA, GF, GE E GU)

A interação dos atores ocorre de forma muito direta e pessoal, e as questões são debatidas frente a frente, ou em pequenos grupos, sendo normal observar pequenas reuniões, ou “reuniões instantâneas” dentro das reuniões formais do Comitê, sendo este o momento mais visível de como este processo de gestão, através de uma complexa dinâmica relacional, possui muito mais níveis que aqueles definidos na estruturação regimental. Além disto, verifica-se que a dinâmica não é aleatória ou meramente casual, já que as pessoas e os grupos que se reúnem ou são acessados possuem poderes (institucional, posicional e econômicos)³⁵ no cenário de gestão, o que lhes confere características de atração e/ou repulsão, a depender da situação.

Esta dinâmica de interação possui ainda muitas outras formas, tal como a troca de e-mails, mensagens e telefonemas que permitem a circulação de valores, referenciais e interesses que percolam todos os debates no CEIVAP, canalizando um fluxo de informações pelos setores e espaços institucionais que o cercam, e de fato compõem o próprio Comitê de Bacia.

Dentro do próprio CEIVAP, os BMEs interagem com atores do primeiro escalão, por exemplo o presidente, que sempre é um secretário, ou posição equivalente na estrutura estadual³⁶. Além disto, há uma quantidade considerável de secretários municipais, e, em menor número, alguns atores que são enquadrados em cargos de nível superior ao médio escalão, tal como diretores de autarquias, e outros do domínio Privado que aparecem na alta administração das organizações que representam. Óbvio, e não menos importante, também com uma grande quantidade de representantes (atores), que embora não se enquadrem no recorte teórico aqui

³⁵ Marques (2000, 2003, 2006, 2017)

³⁶ Como visto no capítulo 4, os estados inseridos na bacia hidrográfica são RJ, SP e MG.

abordado, a burocracia de médio escalão, participam ativamente do processo e também influenciam a gestão do rio Paraíba do Sul, de alguma forma.

Em uma perspectiva analítica mais prática, alguns dados da BME atuante no CEIVAP ajudam a formar uma imagem mais clara destes atores, uma vez que o Comitê, observado por uma aproximação de gênero, mostra que o espaço não apresenta um bom nível de equilíbrio, pois, em síntese, as mulheres correspondem a aproximadamente 1/3 das cadeiras. A questão gênero na temática de recursos hídricos é motivo de atenção crescente, especialmente em questões de vulnerabilidade e injustiça socioambiental (HORA et al., 2015).

A importância do papel desempenhado pelas mulheres nas diversas formas de apropriação e uso da água, ganhou maior destaque a partir da Conferência de Dublin (1992), onde foram firmados quatro princípios básicos que devem nortear a gestão das águas no mundo, inclusive com atenção ao papel que as mulheres devem assumir neste contexto (JACOBI; EMPINOTTI; DE TOLEDO, 2015; HORA et al., 2015).

Contudo, observa-se que a participação feminina, a partir do recorte dos BMEs, assume uma configuração inferior à proporção geral do Comitê, correspondendo a exatos 1/4 da amostra dos BMEs no CEIVAP.

Figura 9- Número total de homens e mulheres, e proporcional de BMEs no conjunto de atores do CEIVAP (2013-2017).

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do CEIVAP/AGEVAP

Porém, esta questão deve ser problematizada a partir de duas aproximações distintas, uma quantitativa, do qual os números apresentados mostram que há realmente um déficit de participação do gênero feminino, que, em teoria, pode propiciar um desequilíbrio entre as duas

percepções e referenciais do recurso. Entretanto, uma segunda aproximação, de caráter qualitativo, mostra que no CEIVAP a representatividade feminina ocupa lugar de destaque na gestão, sendo as mulheres os principais atores da burocracia média atuante no Comitê. Os dados que comprovam esta afirmação serão apresentados nos subcapítulos seguintes, em especial no que se refere à rede de atores.

No que diz respeito à formação acadêmica, os BMEs consultados direta ou indiretamente³⁷ do CEIVAP possuem níveis que vão da graduação, sendo comum engenharias e áreas correlatas, até pós-graduados mestres e doutores, neste caso com uma clara orientação voltada à área de recursos hídricos. Neste sentido, ao relacionar o tempo de participação no CEIVAP e a formação, percebe-se que para muitos atores, a questão hídrica assumiu status de projeto de carreira profissional, isto em bem maior proporção no domínio Poder Público, mas também ocorrendo no domínio Privado.

Em várias entrevistas, boa parte dos BMEs, quando perguntados sobre sua trajetória profissional e como ingressaram no CEIVAP, em suas narrativas, muitas vezes evidenciaram que o Comitê influenciou suas escolhas profissionais, e de alguma forma também se colocou como fator importante na sua opção de vida. Assim, por conseguinte, verifica-se uma posição de defesa do CEIVAP e do modelo de gestão, que pese suas imperfeições e fragilidades bastante conhecidas por todos eles, mas que, por esta significação particular do espaço, para uma boa parte destes atores, a história do CEIVAP compreende parte significativa da sua própria história de vida e profissional. (ENTREVISTA PESSOAL, GF, GE, GC e GU).

Este atributo, formação da burocracia média no CEIVAP, é fundamental para entender a capacidade que o Comitê possui de ser referência em gestão, e também porque estas experiências propagam-se no SINGREH, tal como verificado em alguns casos observados ao longo da sua história, assim, se convertendo em capacidades de implementação da própria PNRH pelo Estado.

Nas entrevistas, expressões como “o CEIVAP é uma vitrine”, ou também “muitos comitês de bacia copiam o CEIVAP”, ou ainda “o CEIVAP e a AGEVAP são exemplos seguidos em outras bacias”, compreendem afirmações que exemplificam qual é o sentimento dos atores para com o Comitê no cenário nacional, também um claro sentimento de pertencimento à gestão, e dos ganhos da PNRH que ali foram e vêm sendo obtidos (ENTREVISTA PESSOAL, GF, GE, GC e GA).

³⁷ Fonte: Atores consultados pela survey, entrevistas e dados pessoais disponíveis na internet (confirmação), tais como currículo lattes/ vitae. Também informações em sites institucionais a que estes atores são ligados.

A natureza das formações acadêmicas é forte condicionante do perfil técnico-gerencial dos BMEs no CEIVAP, do qual não se observa, de forma mais evidente, uma descontinuidade significativa do domínio epistemológico particular, seguindo a classificação de Jupiassu (1975), e concernente às engenharias, que desde sempre se fizeram presentes no cenário de gestão hídrica no Brasil.

Este legado epistemológico, enquanto área de conhecimento foi iniciado com a implementação do PLANASA ainda na década de 1970, momento no qual a qualificação dos recursos humanos era mandatória, e tendo a Associação Brasileira de Engenharia Sanitária (ABES) um papel fundamental no processo de formação de uma engenharia nacional forte (PIRES, 1979; CYNAMON, 1986). Porém, mesmo antes disso, o setor elétrico, área setorial que, até a criação da PNRH, exerceu o domínio sobre a questão hídrica no Brasil (MURTHA; CASTRO; HELLER, 2015; MURTHA, 2016; ABERS; KECK, 2017), já condicionava esse domínio epistemológico, pois é também intrinsecamente ligada às áreas de engenharia.

Esta mesma questão, vista por outro lado, também constitui um certo tipo de barreira a outras áreas de saber, tal como descrito em Silva (2009), ao falar do caráter tecnoburocrático do CEIVAP, e como este fato de certa forma constrange os diálogos, especialmente para com o domínio das ONGsDDRHs. Contudo, certamente, a formação dos atores produz condução e enviesamento das discussões e análises para determinadas áreas do saber. Mas, neste sentido, coloca-se a possibilidade de conciliar conhecimentos e saberes na arena, uma espécie de prática interdisciplinar, como um exercício de democracia. (ENTREVISTA PESSOAL, GE, GC, GA e GU).

Entretanto, através das análises presenciais das atividades e algumas entrevistas, verifica-se que o CEIVAP é um exemplo de como os conceitos interdisciplinaridade e participação não foram adequadamente trabalhados, pois ainda não produziram efetividade na atuação das ONGsDDRHs, que pese também todas as outras barreiras além destas aqui destacadas. De fato, a ideia de uma administração pública mais participativa alicerçada a partir da CF/88, a administração societal, como descrito por De Paula (2009), em caso concreto no CEIVAP, não foi muito além da mera presença (participação), o que obviamente não esgota o debate deste tema no CEIVAP, porém, dá uma forte indicação do que seja, em caso concreto.

Nos parágrafos seguintes, serão feitas considerações sobre os BMEs dos domínios Poder Público e Privado no CEIVAP, e a parte também das ONGsDDRHs. Entretanto, um ponto comum a todos os BMEs deste Comitê é que não há um perfil único, o que se mostra como bastante natural à medida que existem vários setores presentes no interior destes domínios,

sendo que cada um deles possui um referencial munido de valores, significados e também dilemas, que se apresentam nas suas organizações e na atuação dos seus respectivos representantes, e que, ao se manifestarem no CEIVAP, produzem uma condição específica, sendo esta o foco principal de análise

– Considerações sobre os BMEs do domínio Poder Público

No domínio Poder Público, a partir de dados da *survey*, entrevistas, documentos e acompanhamento de diversas atividades do CEIVAP, verifica-se que a gestão da bacia hidrográfica se apresenta como lugar onde a discricionariedade está presente na forma de espaços de atuação, com características extremamente dinâmicas e complexas. Assim, muito embora a gestão seja regida por um arcabouço legal geral e específico; para além das leis e normas, e na concretude das ações, os espaços discricionários se tornam o lugar dos BMEs do Poder Público no CEIVAP.

Desta maneira, os BMEs realizam um contínuo exercício enquanto agentes públicos, uma vez que, na gestão do rio Paraíba do Sul, torna-se possível pensar em soluções e desdobramentos de implementação, impossíveis de ocorrerem na máquina pública, porém, devido ao arranjo institucional e à natureza das instituições que dele fazem parte, os BMEs exploram as possibilidades inerentes à sua posição; um exemplo mais frequente é quando estes fazem “pontes” entre as organizações que compõem o sistema evitando tramitações e formalidades.

Em algumas situações, também a partir das fontes já citadas, a atuação dos BMEs consultados deste domínio ocorre diante de dilemas, que transitam entre a racionalidade técnica e objetiva que lhes confere legitimidade, no seu sentido weberiano; e os valores que carregam consigo fruto de toda a sua trajetória acadêmica e de vida. Estas situações ocorrem diante de questões não tangíveis, portanto de difícil aferição, mas que foram verificadas, ou pelos menos melhor aproximadas, qualitativamente em entrevistas, quando os atores expressaram contradições e tensões em suas falas, diante de três perguntas simples, que, ao serem encadeadas, evidenciam estes dilemas, tal como apresentado a seguir:

A primeira pergunta, bastante trivial, a saber: **Qual a sua formação?** – Além de se buscar o dado objetivo, também explorava inspirações e valores, que nortearam a opção por esta área acadêmica e o encaminhamento depois de formado, quando aplicável. Secundariamente, em caráter amplo e genérico, pergunta-se: **Qual a sua percepção da PNRH e do CEIVAP?** – Esta

pergunta teve o objetivo principal de identificar elementos referenciais do ator, dentro do seu contexto setorial. E em terceiro, a pergunta era a seguinte: **Como a sua organização coloca-se no CEIVAP? E qual o seu papel neste contexto?** – Neste momento os atores são “forçados” a revisitarem suas respostas anteriores, e é quando contradições e tensões aparecem na forma de reformulações, ressignificações e especificações de suas falas anteriores, assim expondo dilemas individuais, aqui percebidos e sintetizados em três momentos distintos: 1) aquilo que ele pensa, enquanto pessoa; 2) aquilo que se espera dele, enquanto um médio burocrata de um domínio/setor; e 3) aquilo que a pessoa faz, enquanto médio burocrata.

Essas perguntas eram eventualmente acompanhadas de outras para melhor compreender cada ator, dentro da sua especificidade setorial. Assim, no panorama a partir dos dados obtidos, verifica-se que as burocracias, tanto federal como estaduais, colocam eventualmente os BMEs em situações em que seus valores e inclinações pessoais conflitavam com o próprio funcionamento das suas respectivas burocracias, produzindo então constrangimentos entre o que os BMEs acreditam e defendem, enquanto pessoa, e o que eles executam enquanto agentes estatais, que pese a discricionariedade inerente à sua posição como subterfúgio a estes dilemas.

Nas entrevistas, os BMEs entrevistados deste domínio, quando perguntados sobre as suas inspirações e qual a motivação de atuar nesta área de política pública, com frequência combinam afirmações positivas e negativas sobre o SINGREH, o CEIVAP e a AGEVAP. Ao mesmo tempo, em algumas vezes articulavam ideias conflitantes, como desenvolvimento do sistema de gestão com restrição de gastos; maior participação com hierarquia forte; ou ainda, legitimidade pelas leis versus legitimidade pela participação. Contudo, é importante destacar que as contradições presentes nas falas destes BMEs mais se relacionam com aspectos institucionais, ou o sistema sócio-técnico que estão inseridos, do que uma fraqueza inerente desta categoria de ator, o que reforça o dilema que se coloca de forma muito sutil, mas sempre presente no seu dia-dia.

A própria complexidade inerente à temática ambiental e especificamente ao tema água, torna as ações muitas vezes conflitantes, pois envolvem subjetividades, no sentido que a água possui um sentido particular para cada domínio/setor/ator.

Outro aspecto importante refere-se à condição do ator dentro da organização, por exemplo: maior ou menor proximidade com o núcleo de governo, a natureza da sua organização, o papel dela na formação da opinião pública, variáveis econômicas ou políticas, dentre outros fatores. No CEIVAP, dada a situação estratégica da bacia, principalmente para os estados de São Paulo e Rio de Janeiro, percebe-se que alguns atores assumem uma posição

“conservadora” quanto a alguns pontos. Exemplo: a posição adotada por atores do estado do Rio de Janeiro pela manutenção do volume d’água na transposição (do rio Paraíba do Sul-Guandu), sendo que boa parte da água transferida para a região metropolitana do Rio de Janeiro abastece um polo industrial, inserido na bacia do Guandu, e sendo esta, então, uma posição muito defendida pelo Governo do estado do Rio de Janeiro. No caso, alguns atores, diante da possibilidade de galgar maiores posições, tendem a não confrontar o *status quo* ou a situação (governo). Isto também pode ser percebido como um mecanismo de defesa do ator.

Uma questão de ordem faz-se necessária para esclarecer a ideia de conservadorismo aqui empregada, e entendida como a manutenção do *status quo*, favorável e conveniente aos setores que tradicionalmente exercem controle sobre a água no Brasil, justamente aqueles que possuem maiores legados e, por conseguinte, conferem maiores poderes aos seus respectivos atores no CEIVAP. O conservadorismo na gestão, enquanto postura ou comportamento, possui setores predominantes (indústria, saneamento e energia), porém, às vezes também sendo assumido pelas ONGsDDRHs em situações de barganha, completamente aplicável a dinâmica descrita por Sartori (1994) para os comitês.

Ao observar de uma perspectiva teórica, quando visto pela atuação dos BMEs, o conservadorismo explica-se por duas maneiras básicas: Uma delas em função da forma como este ator ingressou na burocracia, por exemplo em uma situação de captura política, tal como descrito por Oliveira e Lotta (2015), e da qual a sua dependência faz com que ele aja sob determinadas condições estabelecidas por aqueles que detêm o controle desta burocracia; outra situação, que também produz o mesmo comportamento, refere-se ao interesse pessoal do ator em galgar cargos de níveis mais altos na burocracia, inclusive o próprio DAS, neste caso a posição “conservadora” evita que ele venha a se desgastar com a alta burocracia ou a classe política.

Contudo, é importante pontuar que a indicação política não significa necessariamente (em todos os casos) comprometimento, ou uma espécie de condição pré-determinada ao desvio do sentido e da finalidade do cargo, pois existem outros fatores que também devem ser considerados, tais como o desenho institucional, interfaces entre público e privado e as características do cargo em questão. Porém, em caso concreto, no CEIVAP, a ideia de conservadorismo, tal como aqui é articulada, mostrou-se mais apropriada.

Um ponto importante a ser observado consiste em que o CEIVAP é um espaço de atuação diferente da organização original dos BMEs. Além disso, a PNRH não é a política de origem, ou a política setorial, de muitas organizações presentes no Comitê, por mais próxima e/ou

correlata que possa ser, tal como o saneamento básico, mineração ou agricultura. Portanto, estes atores atuam muitas vezes em arranjos institucionais altamente complexos. Neste sentido, assumem o papel de mediação, ou, como define Muller (2003), “operadores de transação” que circulam valores, significados e referenciais entre diferentes arenas.

Dentro deste grupo de BMEs, e com base nos atores entrevistados, assim como em todos os outros, as diversas sondagens mostram vários posicionamentos distintos sobre o CEIVAP e a PNRH; isto decorre basicamente da multiplicidade de setores presentes na bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul, que, por sua vez, mostra-se como uma característica da própria formação da arena política de recursos hídricos no Brasil.

Um último aspecto aqui destacado, referente a todos os atores do domínio Poder Público, quando efetivo, e que os difere dos demais atores, consiste que estes possuem uma responsabilidade formal inerente a sua própria condição de servidor público, o que também é forte determinante de diversos posicionamentos, e a forma como seus valores individuais são externados. E, muito embora este aspecto, tal como analisado em caso concreto no próprio CEIVAP, possa ser relativizado, à medida que a responsabilidade se estenderia a todos os membros, pois todo aquele que faz uso de recursos públicos deve observar os princípios constitucionais (art. 37) e leis ordinárias relativas (FERREIRA FILHO, 2017), o que em tese colocaria todos os membros do CEIVAP em igual condição quanto a responsabilidade sobre decisões do emprego de recursos, ele possui ressalvas.

Isto porque a responsabilidade na prática, ou seja, aquilo que é exercido, também passa pela ideia de consciência e formalidade, que o não servidor não possui, logo, este aspecto institucional não se coloca de forma efetiva para todos os atores, independente inclusive de sanções que venham a sofrer de caráter civil e criminal, tal como também demonstrado por Ferreira Filho (2017, 2017b, 2017c); sendo, isso então, especialmente impactante na forma de atuar do BMEs deste domínio, em específico.

– Considerações sobre as BMEs de domínio Privado

Os BMEs deste domínio, a partir de dados da survey, entrevistas, documentos e acompanhamento de diversas atividades do CEIVAP, tendem a possuir características que se relacionam de forma direta com a natureza (privada) e a finalidade (fins lucrativos) das suas organizações de origem. Assim, os seus referenciais e parte dos seus valores, orbitam e/ou fazem parte deste contexto. Em todas as entrevistas realizadas com os BMEs deste domínio,

termos como “racionalidade”, “rapidez”, “tempo gasto” “garantia do negócio” quase sempre eram relacionados à ideia de tecnicidade, ou àquilo que deve ser decidido por questões técnicas, colocando-se sempre como o fio condutor das respostas. Isto indica que há uma aderência, ou uma menor discrepância, entre os valores destes atores burocratas, com os valores e referências dos setores que eles representam³⁸. Entretanto, assim como os BMEs do domínio Poder Público, estes atores também possuem seus dilemas, que serão devidamente abordados mais à frente.

Os BMEs do domínio Privado, entrevistados, possuem um perfil técnico-gerencial muito marcado, condição que se mostra intrínseca à natureza do domínio. Em termos comparativos, um contraste muito claro entre os BMEs do domínio Privado e do Poder Público consiste em que os primeiros possuem um legado contextualizado por momentos específicos da história política do país, do qual seus setores emergiram com maior destaque, tal como a indústria de base e serviços de infraestrutura, e saneamento no período em que foi instituído o PLANASA, por exemplo. Já os segundos, de domínio do Poder Público, apresentam características predominantemente relacionadas às reformas administrativas brasileiras e suas consequências, especialmente no que diz respeito ao perfil das burocracias, tal como verificado no uso do poder discricionário para resolver algum problema ou empecilho à gestão que dependa de seu órgão de origem; como exemplo, tem-se a forma de acessar documentos e pessoas de forma direta. Corroborando Murtha, Castro e Heller (2016), verifica-se que os BMEs entrevistados neste domínio, quase que na sua totalidade, atuam sob legados que remontam à forma de atuar a partir de políticas antigas, como é o caso do setor elétrico.

Nesta mesma ordem temporal, há ainda outros setores que se situam na fronteira de domínios (público e privado), como é o caso do abastecimento e saneamento, e do qual este limite hoje mostra-se tão tênue em diversos estados brasileiros, especialmente em função da crise dos estados (contas públicas) a partir de 2013. Um exemplo é o caso da SABESP em São Paulo, que é uma empresa de capital misto, mas que teve a venda de ações enquanto holding em 2017, o que, sob determinada perspectiva, configura lógica dominante do capital privado, pela consequente opção de privatização de serviços básicos de infraestrutura urbana, e que foram igualmente implementados ainda no Brasil Império, tal como também demonstrado por Murtha, Castro e Heller (2016).

O resgate destes legados, iniciados em períodos tão distantes, embora aparentemente apresentem-se como um argumento frágil, em virtude da ausência de uma relação mais direta

³⁸ Informações dos setores obtidas nos respectivos sítios de internet das organizações dos entrevistados, e publicações na forma de anuários e relatórios das organizações representativas.

e/ou óbvia com a atuação dos atores, mostra-se bastante pertinente ao se verificar que, no conjunto de atores BMEs deste domínio, são exatamente aqueles que representam estes setores historicamente estabelecidos os com maiores poderes e, por conseguinte, maior influência no CEIVAP. Isto será apresentado mais a frente, no item 5.3, quando se observa a rede de atores no CEIVAP, e especialmente seus nós egocêntricos.

Desta forma, os legados são, então, no caso dos BMEs do Domínio Privado, o elemento do qual se originam os seus poderes, que podem ser resumidos como o poder do capital das grandes corporações, especialmente aquelas que trabalham a partir de grandes empreendimentos de infraestrutura e/ou que possuem como principal cliente o próprio Estado, ou ainda produto ou serviço diretamente controlado por ele, por ação de regulação. Também, por sólidas relações com importantes atores institucionais da arena, com poder econômico semelhante, e com fortes ligações com setores do Estado, seja por operar concessões, seja por exercer certo domínio em determinado território, assim como por relações extremamente consolidadas com atores e instituições públicas que atuam nestes setores, inclusive a regulação, quando aplicável.

E, ao considerar que muitas destas instituições atravessaram diversos períodos históricos e políticos, esta variável apresenta-se de maneira não desprezível na leitura dos poderes conferidos aos os setores e seus representantes, especialmente os BMEs, a partir de suas características intrínsecas. Outro fato que contribui para a relevância da variável histórica na análise, consiste que estas instituições, no seu sentido amplo, não encontram um elemento que provoque de fato uma descontinuidade significativa no exercício da sua hegemonia dentro na área de recursos hídricos, ao mesmo tempo que, dado o seu tamanho e relevância no cenário, elas de certa maneira constituem o próprio setor, ou seja, elas são o setor. Logo, estão cada vez mais consolidando o seu legado ao longo do tempo³⁹.

Este conjunto de fatores resulta em um lugar privilegiado para os representantes BMEs pertencentes às organizações deste domínio no CEIVAP. Contudo, deve-se fazer uma diferenciação fundamental, entre o que aqui se considera como condicionante e condicionado. Na análise dos BMEs do domínio Privado, verifica-se que se o legado, ao mesmo tempo que lhe atribui poderes, possui um peso institucional muito grande, este ator então será de certa maneira condicionado a uma atuação característica. Visto de outra maneira, os poderes

³⁹ A partir de dados obtidos de relatórios corporativos e dados disponíveis no sítio de internet das respectivas empresas relacionadas. Assim como de programas, relatórios e atas do CEIVAP e AGEVAP.

conferidos pelo legado neste caso, assumem uma orientação inerente à natureza e à finalidade do domínio, e deixa pouco espaço de expressão por parte do representante, no caso o BME.

Nestas circunstâncias, verifica-se que muitos desses BMEs, embora apresentem certo alinhamento com os valores apresentados pelos seus setores, nem por isto deixam de ser submetidos também a constrangimentos, que se revelam quando as entrevistas mostram que seus valores individuais são tão alinhados com os fundamentos e ideias da PNRH quanto os demais atores BMEs.

De fato, soma-se a constatação que sob a lente teórica da burocracia relacional, o dilema surge como o fator comum a todos os BMEs atuantes no CEIVAP, e estudados na presente tese. Nas entrevistas com os atores deste domínio, diante das três perguntas básicas anteriormente apresentadas, em muitos momentos estabeleciam-se círculos viciosos de argumentos, que se misturavam a ideias antagônicas sobre o CEIVAP, a AGEVAP e da própria PNRH. Por exemplo, em uma das entrevistas, um ator (BME), quando perguntado sobre um ponto forte da PNRH, respondeu a “gestão participativa e descentralizada”; porém, quando perguntado sobre qual a importância do rio Paraíba do Sul para sua organização, em sua resposta, aqui modificada de modo proteger o entrevistado, sinteticamente falava sobre a manutenção de atores, recursos e organizações (grupo de pressão) pelo seu domínio de modo a contribuir com a gestão compartilhada (ENTREVISTA PESSOAL – GU).

Entretanto, ao considerar o caráter individual e pessoal da perspectiva relacional, fica claro que os atores buscam desempenhar o seu melhor, diante de condições que se colocam no arranjo e no ambiente institucional da PNRH, considerando que estes atores em especial teriam uma influência mais direta de fatores mais amplos como mercado, por exemplo. Isto pôde ser visto quando do período de estiagem enfrentado na bacia, e quando os atores do setor elétrico, presentes no especialmente GTAOH, tinham que, ao mesmo tempo, defender os interesses do setor, ao passo que existia uma intensa crise de abastecimento na região metropolitana do Rio de Janeiro.⁴⁰ A seguir, o debate recai sobre uma porção diminuta da BME atuante no CEIVAP, pertencente ao segmento Sociedade Civil.

⁴⁰ Informações obtidas através das atas de reunião do GTAOH, por entrevistas, e presencialmente quando do acompanhamento das reuniões do grupo de trabalho, tanto na sede da AGEVAP e na ONS.

– Os BMEs da Sociedade Civil e os atores do domínio das ONGsDDRHs

Os BMEs do domínio Privado entrevistados e pertencentes ao segmento Sociedade Civil, a partir de dados de survey, entrevistas, documentos e acompanhamento de diversas atividades do CEIVAP, possuem como principal característica a racionalidade tecnoburocrática, defendida como pedra angular, por ser entendida como forma de garantir a “melhor” gestão para bacia hidrográfica, principalmente por partir de uma pretensão de isenção e/ou imparcialidade, que se aproxima de uma percepção weberiana do que seja ciência e política (WEBER, 2010). Por exemplo, em uma das respostas obtidas, quando um ator deste domínio foi perguntado sobre o papel dos demais segmentos do CEIVAP: “[...] embora seja um espaço participativo, deve sempre prevalecer a técnica e racionalidade nas decisões, sob risco de perda da credibilidade do espaço [...]” (ENTREVISTA PESSOAL- GC). A partir disto, estes atores possuem um perfil técnico-gerencial, muito similar e às vezes até mais rígido que os atores do domínio Privado, visivelmente destoando do que seria uma primeira imagem do segmento Sociedade Civil, em teoria mais próximo de um perfil político. De fato, não se verifica uma significativa diferença entre os BMEs pertencentes ao domínio Privado, segmento usuários de recursos hídricos e os do segmento Sociedade Civil.

Para estes atores, a ideia do CEIVAP como um espaço de atuação política possui ressalvas, à medida que a política é percebida como uma instituição subjetiva e de certa forma imprevisível. Assim sendo, na visão destes atores, ao assumir o CEIVAP como um espaço político, configura-se uma situação não conveniente às condições previamente estabelecidas (legados), e fundamentais para a manutenção dos seus poderes na arena. Logo, também assumem uma postura conservadora em determinados momentos, curiosamente aliando-se aos BMEs do domínio Poder Público, na manutenção do *status quo*. Este alinhamento pode ser indiretamente observado através da rede de atores no CEIVAP, especialmente na análise de cluster e também nas ligações recíprocas entre os nós egocêntricos, que serão apresentados mais no item 5.3.

Em síntese, os BMEs pertencentes ao segmento Sociedade Civil, a partir das investigações feitas, encontram-se no centro de uma das discussões mais fundamentais no âmbito da PNRH, que consiste na legitimação desse segmento, enquanto representantes da Sociedade Civil. Uma questão de ordem, na caracterização da porção de BMEs da Sociedade Civil, faz-se necessária, pois este segmento constitui a parte mais confusa no que tange representação dentro do CEIVAP, e verdadeiramente de boa parte dos comitês de bacia

brasileiros, inclusive aqueles responsáveis pela gestão de bacias de rios de dominialidade estadual.

Esta questão, introduzida por Sousa Junior (2003) ao analisar o CEIVAP, e na tese já mencionada quando da definição dos critérios de classificação dos BMEs, expõe como a participação do domínio das ONGsDDRHs, coloca-se a margem do processo decisório no CEIVAP, que ao ser pensado a partir de categorias de domínio repete a configuração geral do Comitê, no segmento Sociedade Civil, logo diminuindo consideravelmente a participação do domínio das ONGsDDRHs.

Isto pode ser percebido pelas universidades públicas ali representadas, que constituem organizações sob a influência última do Estado, ou seja, sua independência até certo ponto é relativa, lembrando que a cadeira é da instituição. Por seu turno, as entidades de classe, historicamente formadas e controladas por grupos de pressão e profissionais, com interesses diretos em questões que tangem a PNRH, também estão ali situadas. Todos eles de forma absolutamente legítima. Porém, nestes termos, reduzindo o espaço de representação das entidades reconhecidamente do domínio ONGsDDRHs a uma pequena porção das cadeiras.

Entretanto, problematizando o tema participação no CEIVAP, é notório que estas entidades, ONGsDDRHs, também têm a sua legitimidade de certa forma fragilizada, uma vez que a análise pontual de cada uma delas revela que suas atividades muitas vezes são imprecisas, não necessariamente se relacionando com o tema água, ou ainda com a bacia hidrográfica do Paraíba do Sul. Algumas parecem somente existir enquanto uma figura jurídica, e com uma organização tão pequena, quando existente, que não é possível determinar uma estrutura hierárquica⁴¹.

Por consequência deste último, constitui-se aquilo que, no âmbito desta tese, convencionou-se chamar de organizações mínimas, o que, em termos de classificação, exclui todos os atores pertencentes às ONGsDDRHs da análise direta, ou seja, nenhum ator pertencente a este domínio possui enquadramento possível como um burocrata de médio escalão. A partir desta constatação, surge a seguinte e inquietante pergunta – Como a definição de uma lente teórica específica, que privilegia a perspectiva relacional, e que assume a premissa de que determinados atores exerçam um papel chave na implementação da PNRH, a partir de condição categórica organizacional, resultou na exclusão das ONGsDDRHs da análise principal da tese? A resposta para esta pergunta retórica, perpassa por compreender, primeiramente, o que representa o domínio das ONGsDDRHs no CEIVAP.

⁴¹ Pesquisa realizada junto aos sites destas organizações, consultas pelo CNPJ (receita federal).

Entrevistados durante a pesquisa, todos os atores pertencentes ao segmento Sociedade Civil, quando perguntados sobre o que confere legitimidade ao CEIVAP, foram unânimes em responder: a participação da Sociedade Civil. Porém, quando perguntados qual o papel da Sociedade Civil no CEIVAP, já se verifica uma relativização deste papel fundamental no organismo de bacia, pois a maioria dos respondentes, praticamente todos do domínio das ONGsDDRHs, consideram que a participação da Sociedade Civil (ONGsDDRHs) consiste em tão somente cancelar decisões de um núcleo dominante (ENTREVISTA PESSOAL – GC, GA), corroborando a análise feita por Silva (2011). Assim, percebe-se que há, então, uma diferença de percepção e significação da participação das ONGsDDRHs no CEIVAP.

De fato, o conjunto de observações empíricas e entrevistas mostram que a importância das ONGsDDRHs é valorada por aquele do qual dele se vale, no caso o Estado, que legitima a PNRH através da participação destas organizações. Porém, esta participação não é determinante da sua importância e efetividade. Assim, por mais que estas entidades representem muito, enquanto agente legitimador do processo de gestão, elas são constantemente submetidas a constrangimentos e limitações à participação mais efetiva.

Nesta perspectiva, então, percebe-se que há legitimação pela participação não efetiva de ONGsDDRHs no CEIVAP, e que se mostra como um artifício do qual o Estado busca a legitimação das suas decisões e ações. Portanto, ocorre um tipo de legitimidade pragmática (Suchman, 1995), em que o Estado busca se associar a organizações que conferem reconhecimento em suas decisões, mesmo que compartilhadas, também se protegendo e atenuando eventuais prejuízos, especialmente de imagem e/ou política, causados pelas decisões tomadas no âmbito destes espaços decisórios, dado o contexto descentralizado da política de águas brasileira.

Um último ponto importante sobre a ideia de perfil dos BMEs no CEIVAP consiste em que estes atores, na maioria das vezes, apresentam características cruzadas. Desta maneira, a burocracia de médio escalão do domínio Poder Público muitas vezes assume um papel de ativismo, buscando, por intermédio das suas ferramentas e poderes, defender suas causas e pontos de vista, tal como descrito em Abers e Keck (2017). Por outro lado, muitas vezes o agir destes burocratas é marcado por influências institucionais nem sempre positivas aos princípios de descentralização e participação da PNRH, neste caso quando da substituição do mecanismo de funcionamento predominante na rede pela hierarquia estruturada no SINGREH.

Por sua vez, os BMEs do domínio Privado, em muitas situações, assumem um perfil burocrático (conservador) na defesa dos seus interesses setoriais, desta forma, abandonando a

ideia de celeridade quando isto não lhes convém, e sendo característico do objetivo institucional de organizações privadas na busca pela garantia dos contratos e do lucro, também relacionado a ideia de manutenção do *status quo*.

Além disso, estes padrões de comportamento foram percebidos em todo o período de análise, através do acompanhamento das diversas atividades do Comitê, das entrevistas e análise de documentos, especialmente quanto da (não) atualização dos valores praticados na cobrança de uso e lançamentos de efluentes.

Não obstante, isto não significa que estes BMEs atuem sempre em defesa de interesses setoriais e/ou individuais e alheios aos princípios da PNRH. Pois é notório que a gestão do CEIVAP e a própria implementação da PNRH ocorrem em situações nas quais, muitas vezes, a racionalidade objetiva dos BMEs do domínio Privado se faz necessária. Historicamente, o papel desempenhado pelos atores deste domínio no CEIVAP possui momentos de relevância para a gestão.

As diversas formas de sondagem empregadas indicam que a ocorrência de características cruzadas entre os BMEs também contribui para manutenção do espaço. Isto significa que os BMEs, independente do domínio e segmentação, em alguns momentos, agem de forma bastante similar, a partir do compartilhamento de valores e fatores que se colocam de forma relevante para a tomada de decisão, sendo este uma espécie de espaço abstrato de decisão, não significando necessariamente um consenso, pelo menos em termos políticos, mas uma forma como o Comitê constrói as suas decisões.

Esta constatação, até certo ponto, vai de encontro à perspectiva relacional empregada na tese. Contudo, outros elementos que impactam diretamente na forma como os atores atuam e deliberam no CEIVAP, mostram que realmente há um ponto de convergência (racional-burocrático) entre os atores, BMEs ou não.

A seguir são apresentados dados que exploram mais detidamente os valores, assim como a relevância de determinados fatores que impactam nas decisões do CEIVAP.

- VALORES E FATORES RELEVANTES

A partir da *survey* aplicada junto aos membros do CEIVAP, foi possível identificar de forma **amostral** como os BMEs e NBMEs percebem cada uns dos itens elencados, como valores e fatores relevantes. No caso, foi solicitada a definição de um grau de importância para cada um dos itens:

Figura 10- Gráfico de Valores e fatores relevantes dos atores (representantes) do CEIVAP (2013-2017) (amostral).

Fonte: Elaboração própria, a partir de survey.

Na parte inferior da figura, aparecem dois fatores, que muito se relacionam com aquilo que seria este espaço de decisão comum entre os atores, baseado na racionalidade técnica e na conformidade legal. Estes dois fatores são absolutamente naturais em espaços de discussão de caráter técnico como é um comitê de bacia, especialmente o CEIVAP. Entretanto, também é intrínseca a perspectiva estruturalista, o que indica inicialmente que ocorre, no Comitê, uma “conversa” entre perspectivas teóricas da burocracia.

Uma questão interessante do ponto de vista teórico é observar aquilo que seria o inverso destes fatores (racionalidade e legalidade), que ocorre quando a grande maioria dos respondentes, ao serem perguntados sobre a relevância de valores religiosos e/ou culturais, posicionaram-se de forma adversa, considerando que estes possuem pouca ou nenhuma relevância nas decisões do CEIVAP. Esta polarização entre a racionalidade, e aquilo que se considera como intangível, sugere, em uma perspectiva weberiana, uma espécie de “desencanto” da gestão hídrica, conceito teórico originalmente referenciado por Weber, e que remete ao que seria a “desmagificação” da vida social (WEBER, 1987), que, de alguma forma, aparece no CEIVAP como uma negação de outras percepções da água.

Ao mesmo tempo, alguns fatores intrínsecos a um perfil relacional, tais como a importância das relações entre os pares, assim como o seu reconhecimento, também aparecem com significativo nível de relevância entre os respondentes, o que reforça a ideia de simultaneidade de perspectivas. Estes fatores são também provocativos, pois se relacionam diretamente com o principal mecanismo de funcionamento do CEIVAP.

Entretanto, alguns destes fatores listados relacionam-se também com a hierarquia, estabelecida pela a estrutura do SINGREH, e que percola as instituições que dele fazem parte, independente das contradições que possam ser causadas a partir disto. Este aspecto em específico também pode ser percebido pela importância dada ao desenho institucional pelos respondentes.

Os fatores que dizem respeito a limitações orçamentárias, oportunidades políticas e interesses econômicos e financeiros mostram-se especialmente interessantes à medida que apareceram com certa frequência nas entrevistas com atores do CEIVAP (ENTREVISTA PESSOAL - GA, GC, GU e GE), BMEs ou não, e em contextos relacionados à motivação e interesses na gestão. De fato, esta é uma questão bastante complexa e de certa maneira controversa, em função dos múltiplos interesses diretos e indiretos, não somente dentro do CEIVAP, mas em toda a arena de recursos hídricos brasileira, observando que estes fatores podem ser instrumentalizados de diferentes maneiras. Os dados e considerações apresentados nos parágrafos anteriores permitem visualizar um panorama básico do CEIVAP, no que tange valores e fatores decisórios relevantes. No entanto, a seguir, volta-se apara a especificidade dos BMEs, quando observado estes mesmos fatores e valores:

Figura 11 - Gráfico de valores e fatores relevantes dos BMEs no CEIVAP (2013-2017) (amostral).

Fonte: Elaboração própria, a partir de *survey*.

Quando os BMEs são analisados à parte, verifica-se que estes definem os seus valores e fatores relevantes de forma muito parecida com a amostra geral. De fato, dado o tamanho da amostra e considerando que, após as validações e exclusões, esta apresentou uma configuração exatamente dividida entre BMEs e não BMEs, obviamente, a comparação entre a porção dos

BMEs e os demais representantes requer mais considerações. Assim, antes de prosseguir na análise, vale observar de forma comparada, estas duas porções da amostra:

Figura 12- Gráfico comparativo dos valores e fatores relevantes entre BMEs e NBMEs no CEIVAP (2013-2017) (amostral).

Fonte: Elaboração própria, a partir de *survey*.

Neste gráfico, em comparação, é possível perceber que tanto os BMEs como os NBMEs (não burocratas) respondentes compartilham, em mesmo grau, a percepção dos fatores racionalidade técnica e conformidade legal. E, a partir daquilo que foi observado nas diversas atividades do CEIVAP, tais como entrevistas e também os registros sobre os BMES, tanto em caráter específico, quanto na sua atuação no contexto geral, verifica-se, que embora estes possuam um forte grau de influência no Comitê, suas posições não são livres de elementos institucionais que operam no CEIVAP.

Os BMEs do CEIVAP possuem claramente um perfil técnico-gerencial, embora também apresentem características técnico-políticas, que se confirmam pelo o que foi classificado como “muito importante” e “importante” na gestão. Assim, quando observado apenas a parte das barras em azul e vermelho, define-se o padrão de perfil da categoria, quanto a estes critérios de análise.

A comparação dos BMEs no CEIVAP, a partir de todos os dados e informações levantados, indica que esses atores, de certa maneira, impõem um ritmo, ou ainda *modus operandi*, de atuação aos demais; isto ficará mais claro e será mais detalhado nos subcapítulos a seguir, quando será explicitado o protagonismo da BME no CEIVAP; entretanto, neste momento, o que se busca é explicitar porque este processo se dá no Comitê.

Conforme já pontuado, é importante chamar a atenção para os fatores institucionais incidentes sobre os atores, inclusive os BMEs. Primeiramente, a conformidade legal é uma característica básica dos agentes públicos, à medida que se relaciona com um princípio constitucional da administração pública; não muito diferente, a racionalidade técnica também se configura como característica dos agentes públicos, presente de forma muito acentuada na arena de gestão de recursos hídricos, inclusive pela sua posição nas organizações de caráter igualmente técnico.

Os dois grupos apresentam sensível diferença quando o fator analisado se refere às “oportunidades políticas”, uma parte dos não BMEs considera que este fator possui relevância no CEIVAP, e nas entrevistas fica claro que a percepção deste grupo é influenciada pela ideia de que atores estatais, domínio Poder Público, possuem possibilidades políticas a partir da atuação no CEIVAP. Porém, esta condição não se apresenta para os atores do domínio Privado, além disto, os atores do domínio Poder Público tendem a omitir aquilo que pode expor seus interesses pessoais.

Observando mais especificamente o grupo dos BMEs, e o dividindo nos seus dois domínios existentes, verifica-se também algumas tendências claras de posicionamentos a partir da percepção de cada domínio. Visualmente, o gráfico dos BMEs do domínio Poder Público apresenta-se mais diversificado em percepções, isto pode ser percebido por não haver nenhuma unanimidade de percepções entre estes atores. Assim, as barras do gráfico neste caso, sempre apresentam pelo menos uma divisão, ou ainda pelo menos duas cores.

Figura 13 - Gráfico de valores e fatores relevantes dos BMEs do domínio Poder Público no CEIVAP (2013-2017).

Fonte: Elaboração própria, a partir de *survey*.

Por seu turno, o gráfico seguinte, que explora os BMEs do domínio Privado, apresenta quatro barras inteiras. Neste caso, o número de barras inteiras indica um alinhamento, e por sua vez uma coesão dos BMEs do domínio. Na *survey*, os fatores e valores foram apresentados já categorizados, desta forma, ao constatar barras inteiras, indicando unanimidade quanto ao grau de percepção, verifica-se que estes atores possuem uma visão muito clara a partir da sua perspectiva e lugar de fala. Isto também se verifica ao observar quais os fatores correspondem a estas barras inteiras, conforme gráfico a seguir:

Figura 14 - Gráfico de valores e fatores relevantes dos BMEs do domínio Privado no CEIVAP (2013-2017).

Fonte: Elaboração própria, a partir de *survey*.

O fator “**limitações orçamentárias**” relaciona-se diretamente com a gestão e, mais especificamente, com os recursos oriundos cobrança de recursos hídricos. O tema coloca-se de forma relevante para os BMEs do domínio Privado, pela a falta de capacidade do Comitê de realizar determinadas atividades, observando que as limitações muitas vezes mais se relacionam com as linhas de aplicação do recurso (rubricas), do que necessariamente com o montante total arrecadado. Neste gráfico, também há uma barra inteira, que externa igualmente um alinhamento fino de como os atores percebem o fator “**oportunidades políticas**” de forma pouco importante em termos decisórios. Isto se explica em função desta possibilidade não fazer parte do universo destes atores, assim, muitas vezes coloca-se distante da sua percepção, em função das circunstâncias, que estas oportunidades se colocam no CEIVAP.

A coesão deste domínio apresenta-se pela percepção homogênea quanto a dois fatores, a saber: “adesão entre os membros” e “reconhecimento entre os pares”, uma consideração a respeito do alinhamento dos BMEs do domínio Privado aqui demonstrado e condizente com as

observações presenciais feitas ao longo do período da pesquisa, corroborando com diversos estudos produzidos sobre o CEIVAP, ao longo da sua história, tal como descrito por Souza Junior (2004) Formiga Johnsson, Kumler e Lemos (2007), sobre toda mudança de atitude do setor dos atores privados com relação à implementação do instrumento cobrança de recursos hídricos, e posteriormente, o papel que estes atores tiveram na criação e posterior controle da AGEVAP. Este episódio marca o que pode ser entendido como o primeiro momento do processo de controle político dos BMEs da AGEVAP, tal como descrito no capítulo quatro.

A seguir, a análise debruça-se sobre características posicionais dos BMEs.

5.2 PODERES E INSERÇÃO DOS BMEs NO CEIVAP

A ideia de participação no CEIVAP, conforme já visto no capítulo quatro, ocorre por intermédio das instituições. Desta maneira, e em perspectiva teórica, a variável institucional coloca-se de forma imperativa na análise, pois os atores, a depender da situação, podem ser mais ou menos suscetíveis a agir, a partir de condições que lhe propiciem incentivos ou constrangimentos no Comitê.

No CEIVAP, existem atores que possuem diversos poderes, seguindo a classificação dada por Marques (2000, 2003, 2006, 2017), que define como **poder institucional** os recursos a partir de uma posição eletiva ou nomeada de um dado ator; além disto, destaca ainda que o poder institucional é altamente relacionado e cambiável com outra forma poder, a saber: o **poder posicional**, este oriundo da posição e da importância do ator em uma rede política. Por comparação, uma diferença básica entre estes dois poderes é que, enquanto o primeiro depende de uma instituição para que se materialize de fato; o segundo ocorre a partir da dinâmica relacional dos atores, pela influência da posição na estrutura da rede, e a influência desta posição sobre os demais atores.

Introduzidos estes conceitos e feitas estas considerações iniciais, pontua-se que, neste subcapítulo, o foco será basicamente desenvolvido à luz dos conceitos de poder, com as devidas ressalvas necessárias em caso concreto. Outro ponto é que, diferentemente dos estudos que exploram arenas amplas, onde a intercambiação dos poderes se coloca como fenômeno principal das análises, aqui o foco reside no poder em si e como ele estabelece assimetrias nas relações entre os atores, observando ainda o recorte teórico da tese.

É oportuno destacar que o poder institucional somente é pertinente a atores públicos e de um determinado nível institucional, respeitando a conceituação de Marques (2000, 2003, 2006).

Contudo, considera-se que a BME do CEIVAP atua se valendo destes poderes intrínsecos à sua natureza, à medida que Marques (1999, 2000), na análise das redes que se formaram e originaram a Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (CEDAE), constatou que, em determinadas situações, o poder posicional em relações de intercambiação, de alguma forma, perde seu peso em termos comparativos, sendo então negociado por posições de menor nível hierárquico nas organizações. Nas palavras de Marques “[...] o poder posicional a ser obtido para a operação da política passou a ser trocado por poderes institucionais de menor porte, indicando uma perda relativa de importância do primeiro [...]” (MARQUES, 1999, p. 60).

Assim, os atores investidos de poderes institucionais não seriam somente os políticos, como atores eleitos, ou ainda a alta burocracia, como os atores nomeados; pois se inclui também a burocracia média, atentando que esta categoria compreende um intervalo de níveis, que, no Governo Federal, por exemplo, tal como analisado por Lotta, Pires e Cavalcanti (2015), compreende os cargos comissionados de livre nomeação e exoneração de um a cinco, DAS 1 a 5.

Também se pontua que uma maior atenção aos atores do domínio Poder Público não significa a omissão dos atores do domínio Privado, pois estes são possuidores de outro tipo de poder, que ocorre ou é oriundo do capital que aquele ator representa, sendo então definido como **poder econômico**, no caso concreto, medido indiretamente pelos valores pagos pela cobrança de recursos hídricos na bacia.

Ainda se referindo ao poder institucional, e no sentido de expandir as possibilidades de análise da tese, a partir das características e particularidades de participação no CEIVAP, considera-se que este poder se origina em dois níveis. O primeiro deles, derivado da organização original do ator; e o segundo, aquele que se origina da posição do ator no CEIVAP. Assim, no âmbito da tese, como forma de melhor organizar estes dois tipos, considera-se respectivamente o primeiro como **poder institucional originário**, e o segundo o **poder institucional situacional**.

A relevância do poder institucional situacional diz respeito ao poder que ator adquire através de instituições de políticas públicas, no sentido de convenção, aqui materializada no estatuto e/ou regimento destes ambientes de atuação. De forma concreta, este fato pode ser exemplificado no CEIVAP, quando da criação da agência de bacia, no caso a AGEVAP, do qual atores detentores de poderes econômicos, pertencentes ao segmento usuários de recursos hídricos, realizaram uma manobra para assumir o controle da recém-criada agência (SOUZA JUNIOR, 2004; ABERS; KECK, 2017; IORIS, 2008); este fato, muito característico na história

do CEIVAP, mostra qual a relevância no poder institucional situacional, inclusive também verificado no caso do domínio Poder Público pelo controle da Presidência do Comitê, em sistema de rodízio, e definido institucionalmente.

O poder institucional situacional é aquele pelo qual o domínio das ONGsDDRHs faz uso para se manter ativo na arena. Para tanto, através de posições dentro da estrutura (organizacional), e por intermédio destas posições, os atores buscam ganhar relevância no cenário de gestão, pois a posição na estrutura confere certo nível de prestígio e facilidades em outros ambientes de atuação e de interesse destes atores. Neste caso, percebe-se que este poder institucional situacional conversa diretamente com o poder posicional, à medida também que se verifica empiricamente certo nível de correspondência entre peso do ator na rede e a ocupação destas posições no Comitê.

Entretanto, indo mais além, no CEIVAP, este poder materializa-se de duas maneiras quando se tem como referência as ONGsDDRHs. A primeira delas, de forma individual ou concentrada, referindo-se ao poder propriamente dito, quando ocorre pela ocupação da posição de Vice-Presidente do Comitê, posição sempre ocupada pelas ONGsDDRHs. Outra forma, aqui definida como dispersa ou em grupo, ocorre com efeito da constante pressão dos atores para ocupar posições em todo o Comitê (Câmara Técnica Consultiva, Grupos de Trabalhos, Comissões e etc...). É importante frisar que o termo pressão é aqui utilizado no sentido de expressar a ação das ONGsDDRHs para se fazer presente, de forma minimamente efetiva nas instâncias do CEIVAP.

Desta maneira, o conjunto de atores articulados das ONGsDDRHs estabelece certa resistência às posições dominantes dentro do Comitê, de detentores de altos poderes institucionais originários, posicionais e econômicos, produzindo um custo de negociação e fazendo que estes setores poderosos se tornem mais flexíveis à negociação, em face do risco de protelamento de uma decisão importante para o seu setor. Contudo, estes ganhos, na grande maioria das vezes, se limitam a garantir tão somente a manutenção das ONGsDDRHs na arena, pouco se revertendo em ganhos reais nas pautas políticas destes atores. Nas entrevistas com atores deste domínio, quando perguntados sobre a Sociedade Civil (importância no CEIVAP), em suas falas, aparecem expressões como “a sociedade civil no CEIVAP atua como legitimador”, ou ainda “é um trabalho de formiga, e fazemos aquilo que podemos” (ENTREVISTA PESSOAL - GC).

Isto também pode ser corroborado quando se analisa o déficit de participação e todos os problemas que envolvem as ONGsDDRHs relatados em diversos trabalhos, tal como aqueles

utilizados no capítulo primeiro sobre o CEIVAP, na construção da problematização da tese, em contraste com a acentuada inserção dos atores deste domínio no CEIVAP, tal como será exibido mais à frente.

Todos os atores do CEIVAP são ligados a uma organização, já que a participação é institucional. Porém, especialmente no domínio Poder Público, esta característica constitui o maior fator diferenciador, tanto na classificação, quanto na definição dos poderes relacionados. É fato que existem circunstâncias que fazem da posição um poder efetivo, e estas se referem basicamente ao legado e ao tipo arranjo institucional, que pode inclusive propiciar a combinação de poderes aos atores.

Além disto, ao abordar o CEIVAP através do conceito ampliado de poder, busca-se também suprir a dificuldade que consiste em fazer uma comparação direta entre atores em relação aos seus cargos; em função de não haver um padrão a ser seguido, mesmo entre as organizações dentro do mesmo domínio e/ou setor.

O nível de inserção dos atores no CEIVAP é um parâmetro de análise de atuação. Pois a inserção tem um momento inicial, no qual a organização define quem será o seu representante, e, a partir daí os atores irão buscar se introduzir nas instâncias de interesse, com interferência da organização ou não nesta decisão, e sendo observadas algumas tendências relacionadas ao domínio, e também especificamente aos BMEs.

Para a mensuração do nível de inserção dos atores, foi proposto um Índice de Inserção Situacional (IIS_{cs}), dado por duas equações empiricamente formuladas a partir do conceito de poder de Marques (2000, 2003, 2006, 2017). Assim, buscou-se conciliar tanto elementos que dizem respeito à posição do ator no CEIVAP, observando todas as suas instâncias, quanto à participação em outros espaços do SINGREH. Também foi considerada, dentro de cada instância, a posição de coordenação ou direção, quando aplicável.

Assim, uma instância é representada por uma variável na equação, associada a outra referente à posição de coordenação e/ou direção, por exemplo, o termo: $(1 + 2D)$, em que a constante 1 representa a posição de membro comum a todos atores, e D representa a posição na diretoria. No caso, se D é igual a 0, o termo assume valor 1. Porém, se D é igual a 1, o termo assume valor 3. O segundo termo $(P_{ctc} + D_{ctc})^{1,6}$, segue a mesma lógica do primeiro, no entanto, neste caso, sendo usado um expoente para elevar em uma unidade o resultado da soma, quando há participação na instância e na coordenação, o que resultaria em um total de 2, que, ao ser elevado à potência de 1,6, assume valor 3, arredondado. Já o terceiro termo, $2 \left(\frac{N_p}{N_i} \right)$ apenas multiplica por dois o resultado da relação entre número de instâncias em que o ator

participa, pelo número total de instâncias do Comitê, com o valor máximo de 2, mas quase sempre assumindo valores decimais.

Desta forma, a equação foi elaborada de modo que forneça um valor numérico referente ao nível de inserção do ator, considerando a sua participação em uma determinada instância, sendo que esta participação confere o valor de uma unidade. Os coeficientes da equação II_{Ceivap} foram atribuídos de tal modo que aumente em uma unidade os valores referentes à referida instância, e tal que distancie os atores com pouca inserção daqueles que possuem maior inserção, quando plotados em um gráfico de dispersão. Desta forma, o Índice de Inserção CEIVAP (II_{Ceivap}) é composto pela equação a seguir:

$$II_{Ceivap} = \left[(1 + 2D) + (P_{ctc} + D_{ctc})^{1,6} + 2 \left(\frac{N_p}{N_i} \right) \right] \quad (1)$$

D = posição na diretoria do CEIVAP;

P_{ctc} = participação na CTC;

D_{ctc} = participação na diretoria da CTC;

N_p = número vezes que aparece como membro em GTs e outras instâncias,

N_i = número de instâncias existentes;

A segunda parte refere-se ao Índice de Inserção SINGREH ($II_{singreh}$) que, conforme já mencionado, atenta para participação do ator em instâncias extra CEIVAP, e tem a mesma lógica da primeira parte da equação. Contudo, neste caso, o coeficiente é aumentado de modo a destacar a característica (possibilidade de atuação) relacional do ator, assumindo que o maior nível de trânsito no SINGREH permite maiores possibilidades de circulação de valores, referências e ideias pela arena.

$$II_{Singreh} = [(C_n + C_e)^2 + 2(C_{aft}) + (I_{its} + D_{its})^2] \quad (2)$$

C_n = participação no CNRH;

C_e = participação em CERH;

C_{aft} = participação em CBH afluentes;

I_{its} = participação em instâncias intersetoriais. Caso sim assume o valor igual ao número de instâncias.

D_{its} = participação na diretoria de instância intersetorial

Assim, com base nas referidas equações aplicadas aos membros do CEIVAP (2013-2017), foi elaborado um quadro que apresenta os valores de Π_{Ceivap} e Π_{Singreh} , que, ao serem somados, mostram qual a projeção dos membros no ambiente de gestão amplo, ou seja, sua inserção no Comitê e nas instâncias do SINGREH.

Quadro 6 – Ordem de priorização das entrevistas pelo Índice de Inserção Situacional (CEIVAP/ SINGREH)

Ator	UF	Domínio	Π_{ceivap}	Π_{singreh}	IIS_{cs}
DE1	MG	Privado	4,67	10	14,67
CN1	RJ	ONGsDDRHs	5,03	3	8,03
CU1	RJ	Poder Público	2	3	5
DP9	MG	ONGsDDRHs	2,33	2	4,33
BS8	SP	ONGsDDRHs	4,03	-	4,33
BA2	SP	Privado	2,33	2	4,33
CC5	RJ	ONGsDDRHs	2,33	2	4,33
BC5	SP	Privado	4,03	-	4,03
CI3	RJ	Poder Público	2,67	1	3,67
AI2	União	Poder Público	1,33	2	3,33
CS1	RJ	Poder Público	3	-	3
CP2	RJ	Poder Público	2	1	3
CI4	RJ	ONGsDDRHs	2	1	3

Fonte: Elaboração própria.

A participação dos atores, quando medido por IIS_{cs} , tende a gerar grupos característicos de valores que mostram padrões de participação, revelando que a maior parte dos atores em destaque no CEIVAP possui um valor de participação entre três e cinco pontos, sendo esta uma faixa média de IIS dos atores. Assim, a definição dos atores significantes ocorreu com base nas diversas análises conduzidas por todo o período de pesquisa por diferentes métodos, nas quais verificou-se que os atores de maior destaque na gestão são aqueles que possuem um IIS_{cs} com o valor de pelo menos três.

No gráfico a seguir, no eixo “X”, aparece o Π_{Ceivap} e, no eixo de “Y”, estão plotados os valores do Π_{Singreh} , que, ao serem somados, determinaram o tamanho das bolas do gráfico. Ainda como forma de definir os grupos característicos a partir desta metodologia, também foi utilizado o sistema de quadrantes, a partir do qual, por intermédio dos valores de IIS_{cs} , foi possível definir uma posição para cada um dos atores.

Figura 15 - Gráfico de dispersão a partir do Índice de Inserção Situacional (CEIVAP/SINGREH)

Fonte: Elaborado pelo autor com dados da *survey* CEIVAP.

No gráfico, são marcados dois grupos característicos, o primeiro deles, em azul, define o que seria o padrão de atuação no CEIVAP, na gestão analisada, que compreende basicamente aqueles atores que fazem parte da CTC e/ou grupo de trabalho, o que resulta em uma posição no gráfico no terceiro quadrante, com destaque para CU1, que possui um valor de IIS_{cs} de 5.

Tal como é possível ver, o ator CN1 pertencente ao domínio das ONGsDDRHs tem uma expressiva participação no CEIVAP, e também no SINGREH, o que lhe confere um considerável poder institucional situacional pela possibilidade de difusão de ideias e valores ao longo do processo de gestão. Este ator aparece com certa frequência nas entrevistas realizadas como referência no seu segmento. (ENTREVISTA PESSOAL - GE, GU, GC e GA). Dois outros atores BC5 e BS8 possuem grande projeção no CEIVAP e nenhuma outra instância do SINGREH pelos critérios da análise da pesquisa, o que faz com que repousem exatamente sobre o eixo “X”.

No gráfico, ainda é possível ver a discrepância visível do ator DE1 com relação aos seus pares membros do Comitê, que se mostra pela a influência deste ator na gestão e também nas instituições do SINGREH. Considerações mais específicas sobre este ator, também CN1 serão tecidas na análise de rede, que completa o presente capítulo.

A partir de IIS_{cs} ou, na verdade, uma imagem negativa dele, torna-se possível analisar a BME no CEIVAP sob diferentes aspectos, inclusive pelo exercício do poder institucional originário, à medida que estes atores possuem uma inserção muito pequena no Comitê, e a sua grande maioria possui um IIS_{cs} inferior a 3. O gráfico a seguir mostra a inserção da BME no CEIVAP.

Figura 16 –Gráfico radar a partir de Índice de Inserção Situacional (CEIVAP/SINGREH)

Fonte: Elaborado pelo autor com dados da *survey* CEIVAP.

Nota 1: As cores representam os domínios, assim: azul (Poder Público); amarelo (Privado) e verde (ONGs/DDRHS).

Nota 2: Os burocratas de médio escalão aparecem com seus respectivos códigos destacados por bordas pretas.

No gráfico, os domínios são representados por cores, sendo o azul o Poder Público, amarelo o Privado e o verde, ONGsDDRHs. Todos os atores que possuem um IIS_{cs} maior que 3 tiveram seus códigos destacados e os BMEs são representados por códigos com bordas pretas. O gráfico do tipo radar é estruturado de modo que quanto maior for o valor numérico de IIS_{cs} , mais próximo o ator estará do centro do gráfico.

Desta forma, percebe-se que, ao identificar o grau 3 no gráfico, verifica-se que praticamente toda a BME está em posição anterior a este nível, o que indica que os BMEs se valem impreterivelmente do poder institucional originário na sua atuação no CEIVAP. Em outras palavras, estes atores, a partir da sua posição original nas organizações, são capazes de exercer seu(s) poder(es). Isto ocorre em função de que o conjunto de BMEs representados compõem-se de atores do domínio Poder Público e Privado. Logo, estes últimos fazem uso de poder econômico preponderantemente, por representarem grandes multinacionais, empresas de saneamento e geração e produção de energia, dentre outras, o que também não muda o padrão de atuação, relativamente modesta quanto à inserção, mas que permite aos atores fazerem uso dos seus poderes sem que haja a necessidade de grande inserção nas instâncias do CEIVAP.

Os únicos BMEs que aparecem além do grau três no gráfico são BA2 e BC5, do domínio Privado, e CI3, do domínio Público. Por sua vez, os atores das ONGsDDRHs mostram-se bastante inseridos no CEIVAP. De fato, observa-se que as posições mais centrais no gráfico são ocupadas por atores dos domínios das ONGsDDRHs e Privado e, conforme já observado, os BMEs do domínio Poder Público valem-se da sua posição original e dela retiram o seu poder institucional. A tabela completa com as devidas omissões necessárias à preservação dos atores consta em anexo.

Assim, com base nos resultados do IIS_{cs} , foi estabelecida uma ordem de priorização dos atores a serem entrevistados a partir deste método de análise, que também cruzou dados preliminares da rede, e das quais o quadro abaixo mostra o status final das tentativas realizadas. O percentual total de êxito destas entrevistas do CEIVAP foi de 8/13 entrevistas possíveis, ou ainda 62%, e, quando observada de forma segmentada, verifica-se que o maior número de entrevistas foi concedido pela Sociedade Civil.

Quadro 7 – Ordem de priorização das entrevistas, pelo IIScs

Codificação	Ente	Segmento	Status
DE1	MG	Usuários	Não realizada*
CN1	RJ	Soc. Civil	Realizada
CU1	RJ	Soc. Civil	Realizada
DP9	MG	Soc. Civil	Realizada
BS8	SP	Soc. Civil	Realizada
BA2	SP	Soc. Civil	Realizada
CC5	RJ	Soc. Civil	Realizada
BC5	SP	Usuários	Realizada
CI3	RJ	Poder Público	Realizada
AI2	União	Poder Público	Não realizada
CS1	RJ	Poder Público	Não realizada
CP2	RJ	Poder Público	Não realizada
CI4	RJ	Soc. Civil	Não realizada

Fonte: Elaboração própria.

* Entrevista não realizada em função do afastamento do ator do CEIVAP.

Somado a isto, a importância dos BMEs também se verifica à medida que as principais posições, nas mais importantes instâncias no Comitê, tais como a Secretaria Executiva do Comitê, a Coordenação da CTC, a Coordenação do GTA OH e também a Coordenação da GTAI, são ocupadas por esta categoria de ator. Pontuando ainda que muitas destas posições são exercidas há pelo menos 6 anos por estes atores BMEs. Este fator é facilmente verificado ao observar a composição do CEIVAP e suas instâncias, o que indica que o mecanismo de funcionamento do Comitê, a rede, já está de certa forma estabilizado, à medida que já apresenta características clássicas, tal como descrito em Haas (1992), Massardier (2011) e Marques (2000, 2003, 2006).

Portanto, volta-se para a análise da rede que se estabelece dentro do CEIVAP, e que diz respeito aos laços estabelecidos entre os atores, a partir de uma condição de membros/representantes. Desta maneira, as escolhas e associações que ocorrem entre os atores propiciam uma compreensão de como esta BME conversa com os demais atores no Comitê, e como ela funciona a partir do mecanismo de funcionamento principal do CEIVAP.

Assim, passa-se para a terceira e última parte deste capítulo, que abordará a rede de atores no interior do CEIVAP

5.3 O PODER DA REDE NO CEIVAP

O CEIVAP, quando percebido de forma categórica, é definido como um instrumento de coordenação da PNRH, que opera em um arranjo híbrido coordenado pelo Governo Federal, através das instituições participantes do SINGREH. Assim, é fundamental compreender que a participação institucionalizada, característica desta política, não exclui o controle do Estado, o que explica e, conseqüentemente, justifica a forma como esta peça de coordenação funciona na prática.

A participação dos atores segmentados estrutura uma rede instituições organizacionais, que são a base das principais instâncias do arranjo (no âmbito participativo), a saber: CBHs e o CNRH. Não obstante, há também a ocorrência de outros mecanismos, tanto de mercado quanto hierárquicos; e esta variedade de mecanismos relaciona-se com o conceito de hibridismo, absolutamente aplicável no arranjo institucional da PNRH. O hibridismo caracteriza-se pelo funcionamento simultâneo de dois ou mais mecanismos de coordenação (ENAP, 2016), comuns em políticas públicas com a presença de atores públicos, privados e da Sociedade Civil, tal como descrito em Fiani (2016), sobre os arranjos institucionais híbridos.

Estas considerações iniciais são de extrema relevância para observar, desde já, que a rede de instituições organizacionais do CEIVAP coexiste também com vários outros mecanismos de coordenação de forma direta e indireta. A rede institucional se apresenta como o primeiro nível do funcionamento do Comitê, porém, o foco neste subcapítulo é o segundo nível desta rede, o nível mais profundo, dos atores. Marques (1999, 2000, 2006, 2017) destaca que a unidade básica das redes são as pessoas e não as organizações, neste sentido, enfatiza a importância deste tipo de análise para a compreensão do real funcionamento das políticas públicas e burocracias que nela atuam.

A análise da rede interna dos atores do CEIVAP permite identificar como os BMEs articulam-se, e quais vínculos são estabelecidos entre si. Além disto, permite analisar os atores do domínio das ONGsDDRHs, identificando suas posições e o seu papel na rede.

Tal como foi possível ver no capítulo três, aspectos históricos da formação da arena de recursos hídricos, definidos como legados, compreendem elemento fundamental no sentido de mostrar como os atores destacam-se no CEIVAP a partir destes legados. Entretanto, a análise do mecanismo de funcionamento, em nível pessoal, permite verificar como as características relacionais também contribuem para o protagonismo dos BMEs.

O ponto mais fundamental desta análise diz respeito a saber quais atores são capazes de difundir ideias, articulando-as ao longo das instituições e instâncias da arena. O conceito de ideia é melhor explicado ao fazer uma associação com uma decisão. Assim, a ideia é acompanhada de uma decisão inicial, que permite a tomada de outra decisão, o que estabelece um fluxo de decisões (SARTORI, 1994).

Um exemplo de como isto ocorre no CEIVAP pode ser compreendido pelas discussões sobre o aumento da participação da Sociedade com aumento da ajuda de custo aos membros deste segmento. Assim, a ideia básica é **viabilizar a maior participação da sociedade civil, estendendo o auxílio até então pago somente às ONGs para as Entidades de Pesquisa dentro deste segmento**. Esta ideia, que já havia sido debatida em outras ocasiões, materializou uma primeira decisão, registrada na primeira reunião ordinária da CTC, ocorrida no dia 27 de fevereiro de 2018, e da qual o trecho da ata é apresentado a seguir:

[...] A Sra. Aline Alvarenga (AGEVAP) falou também do parecer técnico elaborado pela assessoria jurídica da AGEVAP e sobre duas demandas, uma sobre a revisão dos valores acima citados, em conformidade com o que recomenda a ANA, **e outra sobre o pagamento de ajuda de custo a outras organizações da Sociedade Civil**, além das ONGs. O Sr. Sandro Bouth (Assessoria Jurídica AGEVAP) explicou sobre o enquadramento das organizações técnicas para receberem ajuda de custo do CEIVAP no parecer jurídico elaborado por ele. O advogado disse que o regimento interno do Comitê não faz previsão para essa finalidade e apresentou como possível solução a reformulação do regimento interno com a inclusão das outras organizações do segmento da Sociedade Civil. O Sr. Eduardo Dantas (CEIVAP) perguntou quais são os prazos regimentais para realizar as alterações no regimento interno. A Sra. Aline Alvarenga (AGEVAP) respondeu que são trinta dias para a revisão e precisa ser convocada uma reunião extraordinária apenas para essa finalidade. A Sra. Livia Soalheiro (SEA) elaborou a alteração dos artigos 4º, do regimento interno do CEIVAP, e 6º da Deliberação CEIVAP 253/2017, substituindo “representantes de Organizações Não Governamentais” por “representantes do segmento das Organizações Cíveis”. Em seguida, os membros debateram e ficou decidido que o texto do regimento interno manterá “Organizações Não Governamentais” e incluirá “Organizações Técnicas”. **ENCAMINHAMENTOS: 1. A Câmara Técnica Consultiva recomenda a revisão dos artigos 4º, do regimento interno do CEIVAP, e 6º da Deliberação CEIVAP 253/2017 a fim de incluir as “Organizações Técnicas”, em relação às ajudas de custo; 2. Mudar as faixas da tabela 2, da Deliberação CEIVAP nº 253/2017, “Ajuda de Custo para Membros das Organizações Não Governamentais do Segmento das Organizações Cíveis de Recursos Hídricos” e dividir em quatro faixas: até 100km; 100 a 200km; 200 a 400 km; e acima de 400km, sendo as ajudas de custo de 100 reais; 160 reais; 200 reais; e 250 reais, respectivamente; 3. A 1ª Reunião Extraordinária da CTC será realizada no dia 13 de março.[...]**

Desta forma, tal como especifica o regimento interno, foi convocada uma reunião extraordinária, para deliberar esta questão (mudança no regimento), e esta ocorreu em 05 de abril de 2018. Na ocasião, não houve quórum para que fosse realizada uma mudança; contudo, isto mostra como as decisões são encadeadas dentro da estrutura do CEIVAP, e como uma ideia

se torna concreta através de uma sequência de decisões, que se traduzem em deliberações nas instâncias do Comitê. O trecho da ata é apresentado a seguir:

ITEM 1: Revisão do Regimento Interno do CEIVAP – A Sra. Monica Porto (Sec. Est. de Saneamento) informou que não houve o quórum necessário até às 14h30min, horário em que estava marcada a 1ª Reunião Extraordinária do CEIVAP, para a aprovação da revisão do regimento interno, porém, haveria para as demais reuniões e aprovações que não exijam quórum qualificado. Ela lembrou que a alteração do Regimento Interno é uma revisão pontual de uma demanda de caráter urgente em relação à concessão de ajuda de custo aos membros de Instituições Técnica e de Ensino e Pesquisa. Como não foi possível votar a alteração, a demanda ficará a cargo do Grupo de Trabalho que vai reestudar o Regimento Interno do CEIVAP. A presente ata foi lavrada por mim, Gabrielle de Castro Celestino, Secretária ad hoc, e, depois de aprovada, foi assinada pela presidente do CEIVAP, Sra. Monica Porto, que presidiu a reunião.

Destarte, e a partir de exemplo, espera-se constatar, através da rede de atores, quais as características que potencialmente irão produzir a maior propagação vertical e horizontal ao longo da estrutura do SINGREH, e que atores combinam e associam seus poderes de natureza institucional e econômica às suas relações no âmbito de CEIVAP, consolidando o seu poder posicional. Pois é neste contexto que os BMEs reúnem como, nenhuma outra categoria de ator, atributos que lhe conferem um papel de destaque na gestão do CEIVAP, e no processo de implementação da PNRH, sendo então os mediadores potencialmente aptos a decidir, na maior parte do processo político, o que será ou não propagado e materializado no âmbito da gestão.

Uma questão subjacente refere-se como os atores se organizam de fato, ou ainda quais os fluxos de ideias e decisões são percorridos ao longo do processo? A resposta a este questionamento perpassa pelo entendimento da natureza do ator, ou seja, a qual setor e domínio específico ele pertence; pois isto ajuda especialmente a compreender como os interesses são distribuídos dentro do CEIVAP.

O conjunto de dados empíricos e o acompanhamento das atividades do Comitê, ao longo do período que se estendeu a pesquisa, mostraram que os atores organizam-se prioritariamente de três formas básicas – primeiramente, a depender do assunto e o seu peso político, dentro e fora do Comitê, a ideia de domínio prevalece, ou seja, os atores se organizam a com base na natureza das organizações de origem, e relacionadas ao domínio que pertencem; outras vezes, a partir de uma ideia ou posicionamento que surja com força entre os membros, entenda-se força como a capacidade de agregação dos atores, formam-se grupos não homogêneos quanto ao segmento ou domínio em torno desta ideia. Nesta situação, a rede é acionada, e as conexões pessoais entre os atores prevalece; há também relações diretas entre os atores, organizados em pequenos grupos, nos quais as decisões são “costuradas” em um nível fino de negociação,

formando pequenos grupos que constituem posições quanto a um tema. Estes grupos podem acionar a rede à medida que constroem uma ideia forte.

Ao problematizar um pouco mais este ponto, percebe-se que estas formas de organização sobre uma ideia no CEIVAP podem enfrentar igualmente três posicionamentos possíveis da burocracia média da AGEVAP, a saber: 1) A aceitação da ideia e o amplo apoio, em que, a partir disto, inicia-se um intenso trabalho de convencimento em prol desta ideia; 2) uma posição de neutralidade, a partir da percepção que tal ideia ou posicionamento, quando levado a cabo, não produzirá efeito negativo, inclusive e especialmente para própria AGEVAP; 3) a desaprovação, neste caso, há um esforço de convencimento sobre todos os contras referentes a esta ideia, inclusive daqueles que tangem a AGEVAP, que sempre se faz presente nas discussões.

Por seu turno, o efeito prático deste último posicionamento pode ser percebido de duas maneiras; na primeira situação, a AGEVAP atua como um filtro para as impossibilidades técnicas e/ou burocráticas que envolvem tal decisão, evitando que o CEIVAP venha a tomar decisões inexecutáveis ou financeiramente custosas. Por outro lado, a depender da situação, a resistência pode provocar “ruído” no processo de discussão e deliberação do CEIVAP, ente legitimado do ponto de vista legal e participativo, neste caso, então sendo prejudicial ao processo de gestão.

Contudo, conforme visto, todas as formas de organização interna no CEIVAP pressupõem que o mecanismo de funcionamento do Comitê seja ativo e produtivo, de modo que a gestão da bacia hidrográfica desenvolva-se sob decisões que produzam efeitos positivos em termos qualitativos e quantitativos do recurso. E, neste contexto, então, a BME possui papel central nas dinâmicas e formas de interação, sendo este ponto o cerne do funcionamento do CEIVAP aqui analisado.

Posto isto, e do ponto de vista metodológico, este subcapítulo é baseado na *survey* já citada, em que foi solicitado que os respondentes indicassem três outros atores do CEIVAP, com os quais mantinham contato regular, indicando também a intensidade com que ocorriam estes contatos. Desta maneira, foi possível estabelecer um sociograma com 25 nós (atores), elaborado através do software *yEd Graph Editor*, no qual, a partir de atributos inerentes à natureza institucional (organizacional) do CEIVAP foi possível analisar quais são as conexões dos atores, destacando o papel da BME a partir desta investigação. A rede básica, inicialmente distinguindo os três segmentos característicos do CEIVAP, é apresentada a seguir:

No sociograma, os nós em verde pertencem ao segmento Sociedade Civil; aqueles em azul são do Poder Público; por fim, os representados pela cor laranja, pertencem ao segmento Usuários de Recursos Hídricos. As flechas indicam as conexões e sua espessura indica a intensidade da conexão, sendo três níveis possíveis, a saber: fraca, média ou intensa. Na representação, verifica-se cinco atores como nós egocêntricos, sendo o mais acessado deles DE1, pertencente ao domínio Privado. Este ator possui sete outros atores que o acessam, e, tal como visto no subcapítulo 5.2, sua atuação é ampla e abrange toda a arena da PNRH. Outros atores que também aparecem em posição de destaque na rede são BC5, CN1, CI2 e BA2, analisados a seguir, quando este mesmo sociograma será apresentado tendo como filtro o atributo de domínio dos atores.

Figura 17 – Sociograma com atores do CEIVAP, por atributo de segmento.

Fonte de dados: Survey CEIVAP, elaborado pelo autor com o software yEd Graph Editor.

Na representação seguinte, o Poder Público aparece em azul; ONGsDDRHs em verde; e o domínio Privado em laranja. Neste sociograma, há quatro alterações em relação ao anterior, uma delas muito significativa, na qual o ator BA2, na parte inferior do sociograma, aparece agora como domínio Privado. Também CA2 se altera, mas com pouca significância na rede, apesar de ser acessado pelo único nó egocêntrico de domínio das ONGsDDRHs, o ator CN1. Os atores BU3 e CU1, sob este atributo, aparecem agora como domínio Poder Público, tal como pode ser visto a seguir:

Figura 18 – Sociograma com atores do CEIVAP, por atributo de domínio, com detalhe de segmento.

Fonte de dados: *Survey* CEIVAP, elaborado pelo autor com o software yEd Graph Editor.

Na figura acima, o detalhe chama a atenção para como o algoritmo organizou a rede, de maneira que praticamente toda a sociedade civil ficasse na parte baixa do Sociograma, com exceção de DP9, devido a este ator não possuir ligações com outros atores e ser acionado apenas por outro ator, mais próximo no sociograma de atores dos domínios Privado e Poder Público.

Por seu turno, os atores dos domínios Poder Público e Privado estão, em sua grande maioria, no lado oposto, e a linha em vermelho no detalhe destaca esta divisão. Este fato mostra que, independente das diversas conexões que se estabeleçam, inclusive entre domínios, há um certo nível de polarização no CEIVAP, sendo alguns nós fundamentais para diminuir este efeito, independente da sua posição no sociograma, sendo muito mais atrelados à sua importância na rede e fluxo que formam, os quais são: BC5, BA2, DF1e CI2.

Uma consideração importante refere-se ao tempo de atuação dos atores no CEIVAP: a média geral dos respondentes da *survey* é de 10 anos, relativamente alta. Contudo, o mais importante na análise deste aspecto é conhecer os motivos desta permanência, assim como compreender a sua origem, ou seja, saber se a permanência no CEIVAP é uma característica manifesta dos atores ou na instituição. Desta maneira, quando são observados especificamente os nós egocêntricos verifica-se os seguintes tempos de atuação:

Quadro 8 – Tempo de atuação dos nós egocêntricos (atores) do CEIVAP.

ATOR	ANOS DE ATUAÇÃO NO CEIVAP
DE1	22
BC5	14
CI2	06
BA2	16
CN1	20
MÉDIA	15,6

Fonte: *Survey* CEIVAP/ análise de documentos.

Nota: O tempo de atuação de DE1 foi obtido por análise documental.

O tempo de atuação observado no quadro acima expõe uma característica intrínseca das redes de políticas públicas, a manutenção da estabilidade, pois a mudança é vista como algo marginal, tal como descrito em Massardier (2011). Desta maneira, quando a rede atinge um nível de coesão, é sinal de que os atores estabeleceram um certo grau de confiança entre si, inclusive independente de posições divergentes. Estes atores passam, então, a assumir uma posição “conservadora” quanto às mudanças que possam desestabilizar a rede de alguma maneira.

Em caso concreto, nota-se esta característica na rede de atores do CEIVAP, a manutenção da estabilidade, observando-se que os atores trabalham para sua permanência, logo, não podendo ser confundido com o acesso ao CEIVAP, uma vez que, tal como visto anteriormente, a vaga pertence a instituição e não ao representante; desta forma, uma vez inserido no Comitê, em perspectiva externa, os atores obtendo êxito na sua atuação no CEIVAP buscam a

manutenção da sua função junto a sua organização de origem, ou ainda não farão objeção a sua permanência no Comitê, isto decorre de um sentimento de realização pessoal e pertencimento à gestão.

Já em perspectiva interna, observa-se uma tensão delicada que delimita o quanto os atores podem “forçar” em suas posições setoriais e pessoais, e quanto isto pode custar. O respeito a este limite é a maior característica de como os atores fazem a manutenção das suas posições. Óbvio que, eventualmente, alguns atores propõem algo além deste limite, porém, dentro das suas próprias formas de organização informais, as propostas tornam-se mais flexíveis de modo a manter a estabilidade do grupo e, por conseguinte do próprio Comitê.

Isto pode ser exemplificado pelas discussões sobre a revisão do Preço Público Unitário, em que a questão muitas vezes foi debatida no CEIVAP, porém, sempre encontrando resistência de setores dos usuários de recursos hídricos, contrários ao reajuste. Por outro lado, uma posição mais dura por aqueles que defendiam o reajuste sempre parava diante da possibilidade de a questão ser levada à justiça. Pois, neste caso, os valores referentes à cobrança seriam depositados em juízo, e o CEIVAP não teria acesso a eles até uma decisão final, o que poderia levar ao fechamento da Agência de Bacia (AGEVAP), também deixando o Comitê inoperante, inclusive sem poder custear a participação da Sociedade Civil.

Ao observar a literatura em Massardier (2011), Scott (2017[1991]), Hanneman e Riddle (2005) e Marques (2000, 2003, 2006), verifica-se os atores sempre irão buscar garantir as trocas no interior da rede. Logo, este comportamento é característico e intrínseco a institucionalidade do CEIVAP enquanto seu mecanismo de funcionamento. Pontuando que este comportamento não pode ser confundido com ganhos pessoais diretos, em uma perspectiva individual. Desta forma, a permanência dos atores, pode ser interpretada bem mais com uma consequência de uma característica institucional do espaço participativo.

Esta característica do CEIVAP relativiza algumas questões inerentes ao mecanismo de funcionamento, principalmente a dificuldade de acesso. Existem critérios de participação institucional no CEIVAP, conforme já verificado, e, especialmente no segmento Sociedade Civil, a participação ocorre primeiro nos Comitês Afluentes, como uma forma de garantir um certo nível de envolvimento da organização no processo de gestão.

Em Massardier (2011), há uma relação descrita, inversamente proporcional, tendo como variáveis: eficácia X participação, pois uma rede ganha maior força quando trabalha de forma coesa, como uma unidade, e isto leva tempo de interação entre os atores; o acesso de novos integrantes na rede custa um elemento precioso no jogo político, que consiste em um certo grau

de previsibilidade dos atores. Novos atores são sempre uma incógnita para uma rede estabelecida, e seu acesso pode levar bastante tempo de convencimento dos outros membros quanto aos seus objetivos e, principalmente, o quanto isto pode implicar para os demais atores e seus setores.

No CEIVAP, de fato, há espaço para participação, pois frequentemente não são preenchidas as 120 posições, entre titulares e suplentes. Assim, a efetividade da participação recai em conseguir acessar a rede de pessoas e realmente influenciar nas decisões. Os legados têm um forte papel neste sentido, funcionando de duas formas básicas, uma delas protegendo a rede de atores que possam modificá-la substancialmente; ou ainda, uma segunda forma, garantido a inserção de atores oriundos de setores dominantes no SINGREH.

Na primeira situação, a rede, devido às características intrínsecas, irá evocar o legado, na forma de um referencial oriundo dos espaços institucionais, locais de origem de valores, conceitos e “visões de mundo”, uma síntese dos referenciais tal como descrito em Muller (2003). O caráter técnico das discussões no CEIVAP expressa muito destes legados como um discurso dominante, que sintetiza a gestão ambiental da bacia hidrográfica; porém, sendo grande determinante do baixo nível de efetividade da participação de atores não possuidores destes “poderes” no Comitê, ainda que possuam a um certo grau de legitimidade nas suas posições.

Em outra situação de acesso, quando há necessidade de inserção de um novo ator no Comitê, o legado encarrega-se de conferir poderes (institucional, posicional e econômico) anulando ou tornando mais fraca a barreira protetora, de modo que estes novos atores acessem a rede de forma efetiva. Neste caso, características pessoais irão contribuir com o tempo que este processo ocorre, também dependendo da habilidade relacional deste ator, mediante os poderes que ele já possui oriundos do seu legado setorial.

Quando são observados apenas os nós egocêntricos, percebe-se que há um predomínio do domínio Privado, porém, a rede mostra-se bastante diversificada quando observadas as conexões destes atores chaves. Todos os nós são acessados e acessam diferentes tipos de domínios, com exceção de DE1. No quadro a seguir, há uma síntese das conexões, seguida das imagens dos nós destacando estas conexões:

Quadro 9 – Conexões dos nós egocêntricos (atores) do CEIVAP.

CONEXÕES “IN”	ATOR	CONEXÕES “OUT”
7	DE1	-
4	BA2	1
5	CN1	3
5	BC5	3
4	CI2	1

Fonte: *Survey* CEIVAP/ análise de documentos.

No quadro nove, é possível ver que o ator DE1 é bastante acessado, porém não acessa nenhum outro nó do sociograma. Isto decorreu do fato deste ator não ter respondido à *survey*, e também não ter sido entrevistado, conforme já visto. O ator DE1 foi afastado de todas as atividades no CEIVAP em meados de 2017, por uma recomendação do Ministério Público Federal (MPF), após desdobramentos da chamada Operação Águas Turvas, deflagrada pela Polícia Federal, a partir da denúncia de um ex-diretor da AGEVAP, em meados de 2013, sobre irregularidades na administração da Agência. Todas situações que são base da denúncia dizem respeito às atividades deste ator, DE1, indiretamente na AGEVAP, sendo amplamente documentado nos autos do processo e também veiculado em portais de notícias locais.

A referência a este caso é aqui apresentada uma vez que tal acontecimento refletiu na pesquisa realizada, não somente pela ausência da entrevista, e mesmo a resposta ao questionário da *survey*, mas ainda pela “restrição” implícita a determinados assuntos, que, a partir disto, tornaram-se delicados. O ponto que mais chama a atenção, no contexto teórico da pesquisa, é a fragilidade que este tipo de arranjo institucional híbrido proporcionou a Agência de Bacia, ente do sistema que emprega os recursos da cobrança de recursos hídricos na gestão do rio Paraíba do Sul.

Entretanto, é importante reforçar que a AGEVAP é coisa diferente do CEIVAP, logo, não podendo os vínculos direcionados a este ator por outros membros do CEIVAP serem relacionados a tais eventos. Contudo, é evidente a que a denúncia, que ainda deve ser julgada, expõe uma fraqueza do SINGREH, devendo ser explorada pela ANA nas suas auditorias, lembrando ainda que parte dos procedimentos identificados no capítulo quatro, referentes à AGEVAP, são fruto das recomendações feitas pelo Ministério Público Federal neste sentido.

Parte da literatura relacionada à chave analítica das capacidades estatais destina-se a estudar como o Estado pode melhor se preparar para questões desta natureza, sendo este caminho extremamente apropriado como forma de proteger o próprio CEIVAP e a PNRH, porém, por conseguinte, aumentando os custos de transação, em função do aparto

administrativo e das auditorias necessárias para acompanhar as atividades, observando todo o ambiente institucional, e a partir de controles mais restritivos.

A seguir são apresentadas todas as conexões de DE1, onde verifica-se que este ator é acessado por todos os domínios, com predomínio do Poder Público:

Figura 19 – No egocêntrico DE1 e suas conexões (in).

Fonte de dados: *Survey* CEIVAP, elaborado pelo autor com o software yEd Graph Editor.

Na figura, o ator DE1 é bastante acessado pelo domínio Poder Público, também por outros atores do domínio Privado, e um também do domínio das ONGsDDRHs. Uma característica deste ator é sua enorme influência no CEIVAP, inclusive ocupando por mais de uma vez a posição de Secretário Executivo. Em entrevistas, foi citada a participação do ator DE1 em contextos relacionados à forte influência institucional no segmento usuários de recursos hídricos e ligações diversas em todo o SINGREH, além da grande capacidade de articulação e persuasão (ENTREVISTA PESSOAL, GU, GE, GU e GC).

É importante ainda observar que DE1 é figura com forte atuação em diversos momentos da história do CEIVAP e, durante o período de análise presencial das atividades do Comitê, sempre demonstrou uma alta capacidade de negociação, representando o CEIVAP em momentos cruciais, com êxito em discussões no CNRH e outras instâncias do SINGREH. Assim sendo, uma questão relevante ao pensar no CEIVAP a partir deste ator, sua atuação e seus referenciais, é que uma imagem do Comitê deve ser pintada com muitas cores e tons, uma vez que este espaço de participação institucional e deliberação, de certa forma, espelha questões complexas que residem no ambiente institucional, sendo aqui entendidas com todas as suas implicações, conflitos e contradições presentes na relação público e privado, especialmente quando estes dois domínios articulam-se para realizar uma gestão conjunta com o domínio das ONGsDDRHs no âmbito da PNRH.

O nó seguinte (figura 20), o ator BA2, acessa, em relação de reciprocidade, outro nó egocêntrico, BC5, possuindo ainda a conexões com o domínio das ONGsDDRHs e o Poder Público. Este ator apresenta uma característica importante na rede, pois se mostra um mediador,

sendo acessado essencialmente por atores de outros domínios, fazendo então a ponte entre domínios. O ator BA2 é original do segmento Sociedade Civil, de domínio privado, e, em todas as entrevistas nas quais foi citado, aparece como referência para discussões técnicas, o que, por sua vez, confere a ele um papel de destaque na estrutura do CEIVAP (ENTREVISTA PESSOAL, GU, GE, GU e GC). A figura a seguir apresenta BA2 e suas conexões:

Figura 20 – No egocêntrico BA2 e suas conexões.

Fonte de dados: *Survey CEIVAP*, elaborado pelo autor com o software yEd Graph Editor.

Por seu turno, BC5 aparece como a figura mais central da rede, em função da quantidade de conexões “in” e “out”. Este ator pertence ao segmento Usuários de Recursos Hídricos, de domínio Privado, aparecendo como figura ímpar no CEIVAP nas suas instâncias e em reconhecimento perante os demais atores.

Figura 21 – No egocêntrico BC5 e suas conexões.

Fonte de dados: *Survey CEIVAP*, elaborado pelo autor com o software yEd Graph Editor.

O ator BC5 possui forte atuação na arena de recursos hídricos, e também no CNRH e em Comitês Federais de interesse, tal como o CEIVAP. O poder econômico aparece como o principal dentre os demais poderes em BC5, porém, tanto a posição e, especialmente, a capacidade relacional estão também presentes como aparatos deste ator.

Um aparte bastante pertinente sobre os instrumentos da PNRH, que mostra a cobrança diretamente relacionada a outro instrumento, a outorga do direito de uso, e reflete de certa forma uma condição muito relevante para o entendimento da bacia, a partir da percepção dos grupos de interesse/pressão presentes na gestão, é a vazão outorgada por setor, mostrada no gráfico abaixo:

Figura 22 - Vazão outorgada, referência 2016 (federal).

Fonte: Adaptado de SIGA-CEIVAP/ AGEVAP (2017) e elaborado pelo autor.

A observação deste gráfico possibilita verificar os tipos de usos predominantes na bacia, os quais representam grupos de pressão participando da gestão. O abastecimento público junto com o esgotamento sanitário totalizou a vazão outorgada de 1.603.346.152,47 m³/ano, porém, ainda inferior ao maior uso da bacia pertencente a indústria, no segmento usuários de recursos hídricos. A forte atividade industrial na bacia explica-se por particularidades conectadas ao conceito de território; ou seja, o espaço e suas características, tal como visto no capítulo quarto.

O único nó egocêntrico de domínio das ONGsDDRHs, CN1, é mais acessado pelo domínio Poder Público, e acessa atores distribuídos nos três domínios existentes. Este ator possui um tempo de atuação no CEIVAP bastante longo, cerca de 20 anos, participando da construção dos principais marcos da gestão. CN1 é frequentemente citado por sua influência em relação aos demais atores do domínio (ENTREVISTA PESSOAL, GU, GE, GU e GC).

Figura 23 – No egocêntrico CN1 e suas conexões.

Fonte de dados: *Survey CEIVAP*, elaborado pelo autor com o software yEd Graph Editor.

Por fim, CI2, do domínio Poder Público, possui seis anos de atuação no CEIVAP, um tempo relativamente curto; contudo, já aparece como uma referência para vários outros atores. CI2 é acessado por quatro outros atores com predominância do seu domínio, Poder Público. A formação deste ator muito explica a sua influência perante os demais membros, que vem em sua posição e argumentação, referências seguras, devido às implicações concernentes ao ambiente institucional da PNRH. O ator CI2 também é uma das figuras mais ativas nas principais instâncias do CEIVAP e, quando mencionado em entrevistas, o contexto é quase sempre relativo à sua capacidade de diálogo e uma visão técnica da gestão. (ENTREVISTA PESSOAL, GU, GE, GU).

Figura 24 – No egocêntrico CI2 e suas conexões.

Fonte de dados: *Survey CEIVAP*, elaborado pelo autor com o software yEd Graph Editor.

A observação dos sociogramas, assim como os nós egocêntricos da rede de atores, mostra alguns pontos importantes sobre o CEIVAP. Por exemplo, as diferentes ligações entre os atores de diferentes domínios mostram que não há homogeneidade, a partir de critérios pré-estabelecidos de classificação; ou seja, os segmentos não se organizam necessariamente em blocos com posições únicas, pois os atores associam-se a partir de maneiras específicas.

Especialmente a observação dos nós egocêntricos mostra como atores principais dentro do processo acessam e são acessados por outros, formando grupamentos, que são as unidades de articulação dentro da rede. Estes grupamentos são formados por elos criados em nível pessoal, e abrigam as posições políticas dentro do CEIVAP. Desta maneira, o mecanismo de funcionamento, então, mostra-se orgânico e eficiente quanto à sua capacidade de estabelecer condições aos atores que representam seus setores e interesses, obviamente considerando os seus poderes e habilidades individuais.

Um exame mais específico da rede é obtido pela análise de *cluster*, que são grupamentos de nós definidos pelo seu grau de afinidade e/ou relação (HANNEMAN e RIDDLE, 2005; SCOTT, 2017). O procedimento é realizado por aplicação de um algoritmo na rede, a partir de relações estabelecidas entre os nós, formando então grupos, ou *clusters*. De forma sintética, o algoritmo de análise de *clusters*, considerando as características da rede, funciona a partir das seguintes entradas: 1) cada nó é membro de exatamente um grupo; 2) cada nó deve ter muitas arestas para outros membros de seu grupo; 3) cada nó deve ter poucas ou mesmo nenhuma aresta para nós de outros grupos (SCOTT, 2017). Assim, foram processados cinco *clusters*, sendo dois deles principais, abrigando os principais atores do CEIVAP, e outros três que se mostram com pouca relevância, abrigando atores isolados ou com vínculos fracos, de modo a não se associar aos clusters principais, conforme figura a seguir:

Figura 25 – Grupamentos de atores do CEIVAP (*clusters*).

Fonte de dados: *Survey* CEIVAP, elaborado através do software yEd Graph Editor.

Na figura anterior, onde são mostrados os clusters da rede, dois deles aparecem com maior destaque, o primeiro, em vermelho (*cluster 1*), possui um total de quatorze atores e quatro nós egocêntricos; e um segundo, em laranja (*cluster 5*), com cinco atores e apenas um nó egocêntrico. De fato, ao observar todos os elementos do estudo, tais como as entrevistas, análise dos documentos e registros das atividades (atas), incluindo também a observação das reuniões de Plenária, da Câmara Técnica Consultiva, Grupos de Trabalho e outras atividades do CEIVAP, é possível afirmar que o *cluster 1* e o *cluster 5*, na verdade, representam um único *cluster* central.

Neste *cluster*, estão os principais atores do CEIVAP da gestão de referência da pesquisa (2013-2017), e também boa parte daqueles que participaram da própria criação e consolidação do Comitê, assim como o capital institucional por ele produzido ao longo da sua história, tendo como base para esta constatação o tempo de atuação dos atores, os registros do Comitê, assim como as próprias entrevistas com os atores.

Uma consideração a ser feita referente ao número de nós da rede, relativamente baixo, devido às dificuldades inerentes a este tipo de pesquisa, é que, quando correlacionado à participação institucional e à inserção dos atores, observa-se que uma rede com um número maior de nós teria quase que o mesmo *cluster* central, pois estes atores são aqueles com maior atuação e os mais centrais do CEIVAP, aparecendo como nós egocêntricos no *cluster* central da rede. Desta forma, um número maior de respondentes tenderia a mais conexões “in” para nós egocêntricos, e também um aumento dos *clusters* isolados com baixa relevância na rede, tal como os o *clusters* 2 e 3, que apresentam pouca ou nenhuma expressividade no Comitê, ou ainda com conexões fracas, como é o caso do *cluster* 4.

Uma observação geral da rede, que somente fica mais clara quando se analisa o *cluster* central, consiste no fato de que os atores mostraram uma tendência de estabelecer conexões a outros atores do seu mesmo estado, o que indica que a variável institucional está bastante presente na rede, mesmo pesando haver várias conexões entre atores de cada estado.

A análise das atividades do Comitê mostra que esta tendência se relaciona com um amplo campo de interesses envolvidos, e que abrange não somente as atividades dos diversos setores na bacia hidrográfica. Isto porque questões relativas ao federalismo, de desagregação, característico do caso brasileiro, contribuem com a dinâmica no CEIVAP, em que os recursos da bacia, insumos de polos industriais significativos, contribuem substancialmente às economias dos seus respectivos estados, assim, muitos dos interesses e disputas que ocorrem no CEIVAP também carregam o peso da competição entre as unidades federativas (TRINDADE JUNIOR; FRACALANZA, 2016), e que é internalizado em maior ou menor grau, a depender do assunto em questão, e, a partir disto, na forma como eles organizam e também se associam dentro do Comitê.

O desenvolvimento da análise de rede tem como objetivo de identificar as características do mecanismo de funcionamento do CEIVAP no nível das pessoas, e a finalidade de conhecer de forma mais detalhada a centralidade dos BMEs. No sociograma a seguir, além dos BMEs também foram destacados os atores das ONGsDDRHS (verde), pois há uma relação intrínseca

entre a BME e os atores pertencentes a este domínio, que se refere à legitimidade do processo decisório.

No perfil técnico-gerencial que a BME assume no CEIVAP, a legitimação deve estar sempre presente, tanto na forma da participação do segmento Sociedade Civil quanto na assimilação de procedimentos e símbolos que conferem reconhecimento ao Comitê. Desta forma, a partir da rede formada, são realçados como atributos somente os BMEs e os integrantes das ONGsDDRHs, e, sendo assim, o sociograma apresenta-se da seguinte maneira:

Figura 26 – Rede de atores do CEIVAP com destaque para os BMEs e de ONGsDDRHs.

Fonte de dados: *Survey* CEIVAP, elaborado pelo autor com o software yEd Graph Editor.

Uma questão que ficou em aberto, no subcapítulo 5.1, diz respeito à participação feminina no CEIVAP, que anteriormente mostrou-se frágil pela pouca participação deste gênero, porém, quanto aos atores mais centrais da rede, esta questão mostra-se aqui de forma invertida, pois as mulheres aparecem com amplo destaque, sendo quatro de cinco nós egocêntricos, com a exceção para BA2, e, considerando o tempo de atuação de cada um destes atores, verifica-se uma predominância que se estende ao longo da história do CEIVAP, inclusive com a participação de outras mulheres igualmente importantes no Comitê.

Percebe-se também que DE1 é acessada por cinco BMEs, sendo três deles do domínio Poder Público, e dois do domínio Privado. Há uma conexão forte, de reciprocidade, entre os atores BA2, BC5 e DF1, respectivamente, o que mostra um alinhamento dentro do domínio, pois, em termos setoriais, estes atores representam saneamento, abastecimento e indústria, representando “espinha dorsal” da arrecadação do CEIVAP com a cobrança.

Também é interessante observar que DF1 somente estabeleceu conexões com atores centrais, a saber: BC5, DE1 e CI2, semelhante a AA1, que estabeleceu conexões com CN1, DE1 e CI2. Por outro lado, CN1 não é acessado por nenhum outro nó egocêntrico, mesmo tendo considerável relevância na rede, o que reafirma a observação feita antes quanto à barreira existente para com o domínio das ONGsDDRHs.

Os BMEs na rede de atores do CEIVAP aparecem como figuras centrais e a observação das suas conexões, quando considerados os segmentos, domínios e nós egocêntricos mostram como estes atores estabelecem-se por suas características. É bastante claro que os atores, em seus posicionamentos políticos setoriais, se valem claramente dos seus poderes, de tal modo que é difícil pensar como o protagonismo ou relevância no Comitê possa ser conseguido sem que se faça uso deles.

Desta maneira, se a posição, um poder, é uma característica intrínseca dos BMEs em função da sua própria definição, logo, torna-se natural que estes atores possuam esta condição de destaque no CEIVAP. E, quando combinado com outros poderes possíveis (relacional e econômico) em uma rede política, isto potencializa o papel destes BMEs.

Por outro lado, de forma inversa, isto pode ser visto nas ONGsDDRHs, que, mesmo diante da sua atuação forte no CEIVAP, ainda assim se mantêm à margem das decisões, tendo pouca expressividade. No caso, a ausência de poderes que sustente estes atores faz com que sua atuação seja relativizada. Tal como visto no subcapítulo 5.2, ONGsDDRHs, sem poder se valer de poderes institucionais e econômicos, buscam sua relevância pela ampla atuação nas

instâncias do CEIVAP, sem que isso represente poder para ele, mas se convertendo em legitimidade institucional para o Comitê e o próprio SINGREH.

5.4 CONSIDERAÇÕES SOBRE A BUROCRACIA DE MÉDIO ESCALÃO NO CEIVAP

Esta pesquisa concentrou-se em analisar os BMEs atuantes no CEIVAP em perspectiva relacional, por intermédio de variáveis caracterizadoras e explicativas desta classe de ator. Desta forma, as diversas abordagens empregadas permitiram verificar sua origem enquanto classe, seu protagonismo, e como sua atuação visivelmente se coloca como referência, a partir de uma posição de destaque, dentro da gestão do Comitê do Rio Paraíba do Sul.

O CEIVAP, como um modelo de Comitê de Bacia, é considerado uma espécie de “vitrine” do sistema de gestão, e constitui uma experiência de exercício participativo e deliberativo, com múltiplos atores de diferentes níveis. Neste contexto, a atuação dos BMEs muito contribui para esta imagem do CEIVAP, fazendo dele um espaço de experimentação, onde são produzidas capacidades político-relacionais no âmbito da PNRH.

Dessa maneira, a observação das diversas situações em que os BMEs atuam no CEIVAP mostra que o papel exercido por estes atores vai bem além do Comitê. Isto devido ao fato de que as relações deste Comitê se estendem a todo o SINGREH, por intermédio de “pontes” ou conexões com diferentes burocracias, com as quais o CEIVAP possui relação. Estas conexões compreendem fluxos verticais e horizontais de informação, sendo que o maior benefício para o CEIVAP, enquanto instituição, é a formação de uma rede complexa de gestão.

Esta condição propicia trocas entre os atores, tal como colocado por Sartori (1994) sobre as negociações face-a-face e a economia das retribuições entre os atores. Entretanto, deve ser feita a consideração sobre os poderes desses atores, e qual o valor relativo de cada posicionamento em cada contexto específico. Em outras palavras, as trocas e retribuições possuem pesos diferentes, mas é por intermédio destas práticas de barganha política e de posicionamentos que se firmam laços de confiança entre os atores, independente do segmento e do domínio, mesmo que sejam virtualmente oponentes na arena.

Nas entrevistas, especialmente com os grupos Poder Público Federal (GF), Sociedade Civil (GC) e Usuários (GU), foram destacados como características positivas do CEIVAP a possibilidade de “saber quem são os rostos” dos segmentos e setores que o constituem, sendo este um elemento valioso no sentido da gestão compartilhada e participativa. A multiplicidade de setores e arenas relacionados ao tema água ilustra como a questão do reconhecimento entre

Entretanto, os ganhos no sentido de capacidades político-relacionais não significam que a participação seja eficaz, pois, como foi demonstrado no estudo, de forma indireta, os atores das ONGsDDRHs se situam à margem do processo; isto significa que, embora a atuação dos BMEs independa dos bons resultados que produzam em determinada perspectiva, isso não significa necessariamente que os princípios da PNRH irão ser completamente implementados.

De fato, a atuação dos BMEs traz ganhos em um determinado nível da PNRH, que diz respeito às relações interfederativas, ao alcance da gestão pelo território e também, à facilitação para articulação intersetorial, pelos laços que são formados, em um primeiro momento, e secundariamente à formalização destes espaços, a partir de demandas da própria gestão da bacia. Isto foi visto no caso do Grupo de Trabalho Permanente de Acompanhamento da Operação Hidráulica na bacia do rio Paraíba do Sul e no caso do Grupo de Assessoramento à Operação do Sistema Hidráulico Paraíba do Sul.

Assim, a partir da análise aqui realizada, um desafio que se coloca é justamente o aprimoramento das possibilidades de atuação que os BMEs podem proporcionar ao CEIVAP, e como isto pode ser convertido em ganho aos princípios da política. Neste sentido, o horizonte que melhor se coloca para os BMEs é trabalhar para tornar o CEIVAP cada vez mais acessível e descentralizado, de modo que, neste movimento, a participação também encontre maior espaço. Por fim, os BMEs apresentam-se como chave analítica importante no CEIVAP, por mostrarem que a gestão possui particularidades, já que, no estudo de caso dos BMEs, percebeu-se, por meio dos atores entrevistados, que algumas categorias de ator e também perfis de atuação característicos podem influenciar como ocorre a gestão, como foi o caso no CEIVAP.

6 CONCLUSÕES DA PESQUISA

A atuação dos burocratas de médio escalão no Comitê de Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul possui, como pano de fundo, elementos característicos e diretamente relacionados ao estabelecimento da arena de recursos hídricos no Brasil. Neste sentido, a análise dos marcos históricos que marcam o início da formação dos legados setoriais constitui etapa fundamental para compreensão do funcionamento da Política Nacional de Recursos Hídricos e, por conseguinte, do contexto de atuação desta classe de ator.

Contudo, a observação destes marcos mostra a existência de duas linhas distintas de formação de legados. Uma delas é marcada por movimentos de governos desenvolvimentistas, relacionada à instituição de leis que consolidaram/contribuíram para formação destas arenas setoriais, a saber: indústria, saneamento e abastecimento e geração de energia. Outra linha de formação relaciona-se com reformas administrativas no Brasil a partir de 1967, momento em que começam a se estabelecer diversas burocracias que iriam, mais tarde, ser o local de origem de diversos BMEs, neste momento, a partir de um perfil tecnocrático, tanto em burocracias públicas como privadas.

Assim, elementos históricos que se colocam anteriores à criação da PNRH pré-estabelecem condicionantes ao processo de implementação, fazendo-a intrincada e especialmente conflituosa. Além disso, a natureza do tema água como recurso contextualiza-se a partir de diferentes valores e referenciais, assim produzindo situações onde os BMEs atuam sujeitos a constrangimentos e incentivos, a partir de condições dadas por estes elementos históricos institucionais.

A própria ideia de ambiente institucional no âmbito da PNRH coloca-se de forma contraditória em relação ao arranjo descentralizado e participativo (híbrido) proposto na Lei Federal Nº 9.433/97, especialmente a partir do polissêmico conceito de governança utilizado e articulado por vários dos atores do cenário de gestão, expressando, em boa parte das vezes, ideias até mesmo opostas.

A aderência da PNRH aos princípios e elementos da reforma gerencial mostra-se como fator de extrema relevância no entendimento dos BMEs, pois, além de estabelecer condições institucionais que permitiram a emergência desta classe de burocrata, a reforma de 1995 apresenta-se como o mais forte marco do ambiente institucional, tendo os BMEs como foco, especialmente a partir da constatação que vários elementos do arranjo institucional

(organizações, instrumentos e discricionariades) foram dela originados, e permitiram a sua implementação, já em um contexto redemocratizado pela Constituição Federal de 1988.

Assim, os BMEs, observados a partir dos seus domínios, possuem características específicas, porém, o que mais fica evidente e interessante é o cruzamento destas características. E, mesmo em situações em que visivelmente há perfis de atuação a partir dos domínios e setores, o que também se observa, especialmente naqueles BMEs que aparecem em destaque sob as diversas análises empregadas (IIS_{cs}, redes e perfis), é que os atributos de caráter individual relativizam estas características mais gerais associadas aos domínios.

Um forte fator explicativo da ocorrência do cruzamento de características entre os BMEs, fruto desta pesquisa no CEIVAP, explica-se pela observação do arranjo institucional híbrido e o fato destes atores serem analisados a partir de um espaço de atuação comum, o CEIVAP. Assim sendo, embora os BMEs partam de lugares institucionais com objetivos e meios diferentes, a ação relacional se coloca como a forma menos conflituosa para obtenção de êxito nas negociações; e, neste ambiente híbrido, as características dos BMEs mostram-se na maior parte do tempo cruzadas, devido à natural escolha dos atores em optarem por ações que possibilitem maior êxito.

A presença das ONGsDDRHS, embora de modo geral tenha o papel institucional mais relacionado à premissa de controle social na gestão, apresenta-se como a porção mais frágil quanto a poderes no CEIVAP. Este fato coloca-se como fator não desprezível, à medida que, tal como visto historicamente e verificado nas análises e observações realizadas na presente tese, obter o apoio do domínio ONGsDDRHS pode ser muito importante no jogo político da gestão do rio Paraíba do Sul. Neste contexto, as características também são norteadas pela constante possibilidade de barganha, no sentido político, como fator contributivo para um conjunto de características de atuação dos BMEs.

Elementos que fazem parte de um contexto, um lugar institucional de atuação, tal como o arranjo institucional e o próprio Comitê, enquanto instrumento de coordenação, colocam-se como objetos na análise e compreensão dos BMEs atuantes no CEIVAP. Assim, a intersectorialidade esteve manifesta, ainda que de forma muito particular e carregada com elementos históricos, resultando em peças efetivas de coordenação intersectorial, tal como demonstrado pela formação do Grupo de Assessoramento à Operação do Sistema Hidráulico Paraíba do Sul (GAOPS), a partir do Grupo de Trabalho Permanente de Acompanhamento da Operação Hidráulica (GTAOH). A articulação com entes federativos, estados e municípios, sendo estes últimos a parte mais desafiadora da gestão no CEIVAP, se faz presente pela

participação ativas destes entes federativos e suas burocracias relacionadas a questão ambiental na bacia; outro também, diretamente relacionado ao anterior, o território, implica em diversas articulações necessárias para implementação da gestão, a partir de realidades particulares destes entes federativos inseridos na bacia hidrográfica.

Destarte, os BMEs, neste momento, colocam-se em destaque pela sua atuação nas diversas instâncias do CEIVAP e o papel que desempenham a partir destes contextos complexos. A coordenação e participação nas instâncias, tais como na Câmara Técnica Consultiva, no Grupo de Trabalho de Articulação Institucional e no GTA OH, são exemplos da atuação dos BMEs. Além disto, as próprias possibilidades de interação a partir de uma perspectiva relacional mostram-se inerentes ao mecanismo de funcionamento do CEIVAP, possibilitando então um conjunto de interações e atitudes para com o ambiente de atuação.

A própria ideia de comitê condiciona uma interação relacional, a partir de elementos que se fazem presentes sem que necessariamente anulem outros elementos estruturais presentes na arena e bastante descritos na literatura, como, por exemplo, situações de barganha na estruturação de instâncias dentro do CEIVAP para inserção da Sociedade Civil. Neste sentido, tal como percebido no desenvolvimento da tese, é estabelecido um campo de consenso e negociação de soma positiva que, por sua vez, possui como principal característica a própria manutenção da arena.

Uma questão também importante na análise da BME no CEIVAP é como a existência de uma burocracia média na AGEVAP coloca-se como peça chave na articulação dentro e fora do Comitê, além de possuir um papel fundamental na gestão, mostrando-se como estratégica e fundamental na articulação dos entes do ambiente de gestão do CEIVAP.

A percepção de um ponto de convergência, no que diz respeito às deliberações no CEIVAP, entre os diferentes BMEs verificados na pesquisa, sinaliza a existência de aspectos bastantes provocativos em pesquisas futuras. A água como um elemento chave na discussão de valores, crenças e convicções sugere, ou ainda, abre possibilidades de caráter qualitativo, que explorem os seus múltiplos significados, e especialmente a interseção destes na arena de recursos hídricos brasileira.

Quanto aos valores e fatores relevantes na atuação dos BMEs, a partir das sondagens realizadas, a *survey* aplicada mostrou tendências entre os diversos grupos e, embora tenha ocorrido um baixo número de respostas à *survey* em relação à Plenária, verificou-se que a maior parte das respostas mostrou-se bastante significativa quando comparada aos atores BMEs e

NBMEs, também em função do tempo de atuação e em relação ao quórum mínimo de funcionamento do CEIVAP.

Os resultados desenvolvidos no corpo da tese, indiretamente mostraram que o domínio das ONGsDDRHs sem BMEs coloca-se à margem das discussões; entretanto, este fato não se coloca como uma casualidade, à medida que diversas pesquisas de participação feitas no CEIVAP, tal como apontado na introdução da tese, já mostram um déficit de efetividade especificamente do domínio das ONGsDDRHs, que, no âmbito da tese, recebeu maior refinamento devido à observação dos domínios e não da divisão definida no regimento, por segmentos.

Quando aplicado o conceito de poder às análises, padrões da atuação dos BMEs foram revelados a partir das sondagens, pois os BMEs consultados, quase que na sua totalidade e independente dos domínios, fazem uso do seu Poder Institucional Originário, sendo este conceito, no âmbito da tese, uma adaptação (ampliação) formulada para explorar uma outra forma de poder que se mostra na arena e que consiste no Poder Institucional Situacional, este medido pelo Índice de Inserção Situacional (IIS_{cs}), metodologia construída e proposta na tese como forma de analisar a inserção dos BMEs nos espaços de participação do arranjo institucional da PNRH, ao passo que também permite comparar os poderes institucional originário e institucional situacional articulados pelos BMEs.

Assim, o Índice de Inserção Situacional, como forma de quantificação deste tipo de poder, mostrou-se bastante eficaz em revelar como os atores e, especialmente, os BMEs que participam das instâncias do CEIVAP e como esta participação se converte em poder em diferentes condições relacionadas aos domínios, inclusive pelos atores das ONGsDDRHs, na forma de Poder Institucional Situacional, e suas manifestações em casos concretos.

Um requisito estrutural da tese, tal como foi delineada, é a triangulação dos resultados no sentido de fortalecimento das conclusões da pesquisa. Desta forma, os capítulos apresentados constroem um contexto de atuação dos BMEs no CEIVAP, partindo de elementos mais amplos do ambiente institucional e indo até o *locus* de atuação, o próprio CEIVAP. Assim, a partir do objetivo da tese, a triangulação pode ser percebida ao relacionar os capítulos três, quatro e cinco. Ainda observando que esta ideia foi reaplicada na estruturação do capítulo quinto, que se divide em quatro subcapítulos.

Isto posto, conclusivamente algumas considerações sobre a pesquisa em que se baseia a presente tese mostram-se pertinentes, a qual obviamente possui suas limitações, sendo aqui destacadas três fraquezas em particular: a primeira delas diz respeito à amostra obtida na *survey*

(pequena), e as limitações oriundas deste fato. Neste sentido, a leitura dos dados e interpretações deve sempre considerar que estas são fruto de uma porção dos BMEs do CEIVAP. E, embora, tal como apresentado no corpo da tese, outras formas de sondagens tenham se colocado de forma a completar as análises e conclusões, esta observação se faz pertinente.

A segunda advém do fato do estudo da burocracia de médio escalão em arenas híbridas mostrar-se bastante complexo, com variáveis de difícil manipulação, sendo estes fatores limitantes desafios à pesquisa. A grande diferença de escala das organizações, mesmo dentro de um único domínio, inclusive no Poder Público mostra-se como uma dificuldade a este tipo de pesquisa. No caso, a discrepância entre os atores mostrou-se presente nos dois domínios possuidores de BMEs, sendo mais evidente para atores do domínio Privado, tal como relatado na tese.

Um terceiro fator a considerar é que esta análise da burocracia de médio escalão é possível e se mostra pertinente somente em Comitês de Bacia Hidrográfica de rios da União, onde a premissa de equilíbrio entre os estados inseridos tende a inserir atores de caráter mais estratégico nos CBHs. Isto se dá pois, em CBHs que fazem a gestão de rios estaduais, o número de atores tende a ser muito limitado e, como o segmento Poder Público é definido e representado pelo ente que possui a dominialidade, a dinâmica tende a mudar, e, neste caso, o mecanismo de funcionamento característico do Comitê, a rede de instituições e atores, tende a ser substituído pela hierarquia em muitos casos.

Por outro lado, e como uma das suas virtudes, a pesquisa aponta para aspectos pouco explorados no cenário de gestão hídrica no Brasil, assim, colocando-se como uma nova proposta para pesquisas futuras, a partir do esforço aqui apresentado. Neste sentido, duas possibilidades se projetam no âmbito do CEIVAP, na perspectiva relacional da burocracia de médio escalão.

A atuação dos BMEs de domínio Privado possui particularidades que se colocam como desafios altamente provocativos para pesquisas futuras. Tal como visto, a participação de atores deste domínio contribuiu, de alguma forma, para o próprio processo de implementação da PNRH. Destarte, sua atuação é marcada por uma lógica racional, tendendo a um perfil técnico-gerencial, trazendo elementos extremamente interessantes na perspectiva da gestão. Neste sentido, o aprofundamento de pesquisas com BMEs deste domínio despertam particular interesse, e, em especial, de setores específicos de usuários de recursos hídricos, por exemplo, o setor industrial.

Apesar de não ser uma unanimidade, tal como verificado em algumas entrevistas, a atuação da AGEVAP, pelos seus resultados e a forma como trabalha, coloca-se como um dos

pontos altos do sistema da gestão da Bacia Hidrográfica do rio Paraíba do Sul, sendo um ponto pouco explorado devido à especificidade da tese, portanto, se mostrando como uma opção promissora de pesquisa os BMEs da AGEVAP.

7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, Rebecca Neaera; KECK, Margaret E. **Autoridade prática: ação criativa e mudança institucional na política das águas do Brasil**. Tradução: Maria Lúcia de Oliveira. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2017.

ABERS, Rebecca Neaera et al. Inclusão, deliberação e controle: três dimensões de democracia nos comitês e consórcios de bacias hidrográficas no Brasil. *Ambient. soc.*, Campinas, v. 12, n. 1, p. 115-132, Junho 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2009000100009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 17 Set. 2018.

ABERS, Rebecca; JORGE, Karina Dino. Descentralização da gestão da água: por que os comitês de bacia estão sendo criados? *Ambient. soc.*, Campinas, v. 8, n. 2, p. 99-124, Dec. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2005000200006&lng=en&nrm=iso>. Acessado em: 24/05/2016.

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 325-357, Junho 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582014000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 18 Set. 2018

ABERS, Rebecca; VON BÜLOW, Marisa. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? *Sociologias*, v. 13, n. 28, 2011.

ABRAMOVAY, Ricardo. **Construindo a ciência ambiental**. Annablume, 2002.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Três agendas, seus resultados e um desafio: balanço recente da administração pública federal brasileira. *Desigualdade & diversidade*, v. 11, p. 119-142, 2011.

ALBROW, Martin. **Bureaucracy**. Macmillan International Higher Education, 1970.

ALBUQUERQUE, J. A. Guilhon. **Instituição e Poder** – A análise concreta das relações de poder nas instituições. Rio de Janeiro: Edições Graal, 2ª ed., 1986.

ALVES, Mário Aquino; KOGA, Natália Massaco. Brazilian nonprofit organizations and the new legal framework: an institutional perspective. *BAR, Braz. Adm. Rev*, Curitiba, v. 3, n. 2, p. 68-83, Dec. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1807-76922006000200006&lng=en&nrm=iso>. Acessado em: 16/05/2016.

ANA - Agência Nacional de Águas. **O Comitê de Bacia Hidrográfica: o que é e o que faz?** ISBN 978-85-89629-76-8. Brasília: SAG, 2011.

_____. **O que é, o que faz e como funciona** / Agência Nacional de Águas. - Brasília: ANA, 2014

_____. **Alternativas organizacionais para gestão de recursos hídricos** / Agência Nacional de Águas. Brasília: ANA, 2012

_____. Evolução da organização e implementação da gestão de bacias no Brasil. **Conferência Internacional de Órgãos de Bacia**, CIOB, Madri, 2002

ANDREWS, Christina W.; KOUZMIN, Alexander. O discurso da nova administração pública. **Lua Nova**, v. 45, p. 97-130, 1998.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v. 15, n. 4, Dec. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400004&lng=en&nrm=iso>. Acessado em: 12/02/2016

BARBOSA E SILVA, Leonardo. A Reforma Administrativa de 1967. In: ANDREWS, Cristina W.; BARIANI, Edson (Organizadores). **Administração Pública no Brasil: breve história política**. São Paulo: Editora Unifesp, 2010.

BARRAQUÉ, Bernard. Les politiques de l'eau en Europe. **Revue française de science politique**, p. 420-453, 1995.

BARRETT, Susan; HILL, M. J. **Report to the SSRC Central–Local Government Relations Panel on the “core” or theoretical component of the research on implementation**. Unpublished Report. Google Scholar, 1981.

BERSCH, K.; PRAÇA, Sérgio; TAYLOR, M. **An archipelago of excellence?** Autonomous capacity among brazilian State agencies.

BIER, Amaury G.; PAULINI, Leda Maria; MESSENBURG, Roberto P. A Crise do saneamento no Brasil: reforma tributária, uma falsa resposta. **Pesq. Plan. Econ.** Rio de Janeiro, 18 (1), 161 a 196, abr.1988. Disponível em: <http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/979/918> Acessado em 22/05/2016.

BRAGA, Benedito P.F. et al. Pacto federativo e gestão de águas. **Estudos avançados**, v. 22, n. 63, p. 17-42, 2008.

BRASIL. **Lei nº 9.984**, de 17 de julho de 2000. Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas – ANA e dá outras providências. Diário Oficial da União. 18 de jul. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9984.htm>. Acesso em: 05/05/2016.

_____. **Lei nº 9.433**, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF 09/01/1997, P. 470. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9433.htm Acesso em: 05/05/2016.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, Brasília, 1995.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a Cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34, 2011.

BRULON, Vanessa; OHAYON, Pierre; ROSENBERG, Gerson. A reforma gerencial brasileira em questão: contribuições para um projeto em construção. **Revista do Serviço Público**. Brasília 63 (3): 265-284 jul/set 2012. Disponível em: <http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/99>. Acessado em: 20/05/2016.

BRYSON, John M.; CROSBY, Barbara C.; BLOOMBERG, Laura. Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. **Public Administration Review**, v. 74, n. 4, p. 445-456, 2014.

CÁRDENAS, Mauricio et al. **Capacidades estatales**. Diez textos fundamentales. 2015.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Autoritarismo e Democratização**. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1975

CASA DO RIO. Site de Internet. Apresenta textos sobre a história do abastecimento e saneamento da cidade do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.casadorio.com.br/>. Acessado em: 01/04/2016.

CEIVAP. **Folder Institucional**, 2015.

_____. **Revista pelas águas do Paraíba**. Ano V, Dez 2011.

_____. **Revista Pelas Águas do Paraíba**. Ano X, edição nº 9, Novembro, 2017.

CINGOLANI, Luciana. **The State of State Capacity**: a review of concepts, evidence and measures. 2013.

CODATO, Adriano Nervo. Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, n. 25, p. 83-106, Nov. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000200008&lng=en&nrm=iso>. Acessado em: 23/05/2016.

COHEN, Michael D.; MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. A garbage can model of organizational choice. **Administrative science quarterly**, p. 1-25, 1972.

COHIDRO. **Plano Integrado de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul**, 2014.

COPPETEC, Fundação. **Plano de Recursos Hídricos para a Fase Inicial da Cobrança na Bacia do Rio Paraíba do Sul**. Diagnóstico da Situação Atual dos Recursos Hídricos, 2002.

CYNAMON, Szachna Elias. Política de Saneamento: proposta de mudança. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 141-149, Junho 1986. Disponível em <http://www.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X1986000200003&lng=en&nrm=iso>. Acessado em: 22 Maio 2016.

DA CUNHA KEMERICH, Pedro Daniel et al. Bacia Hidrográfica do Rio da Várzea - RS: o papel do órgão gestor. **HOLOS**, [S.l.], v. 2, p. 69-80, abr. 2015. ISSN 1807-1600. Disponível em: <<http://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/1417>>. Acesso em: 17 set. 2018. doi:<https://doi.org/10.15628/holos.2015.1417>.

DAGNINO, R. et al. **Metodologia de análise de políticas públicas**. Campinas: Grupo de Análise de Políticas de Inovação, Universidade Estadual de Campinas, 2002.

DAGNINO, Evelina (Ed.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. Editora Paz e Terra, 2002.

DE PAULA, Ana Paula Paes. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **RAE – revista de administração de empresas**, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005.

DE PAULA, Dilma Andrade. A Comissão do Vale do São Francisco: planejamento e política pública nas décadas de 1940-1950. In: **VI Simpósio Nacional Estado e Poder**: Cultura, realizado na Universidade Federal de Sergipe, Campus São Cristóvão, em outubro de 2010

DENHARDT, Robert. B.; DENHARDT, Janet. **The new public service: serving, not steering**. New York: Armonk, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27. ed. - São Paulo: Atlas, 2014.

DIMAGGIO, Paul; POWELL, Walter W. The iron cage revisited: Collective rationality and institutional isomorphism in organizational fields. **American sociological review**, v. 48, n. 2, p. 147-160, 1983.

DYE, Thomas D. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall. 1984.

ENAP - Escola Nacional de Administração Pública. **Governança e arranjos institucionais de políticas públicas**. Programa de Aperfeiçoamento para Carreiras (apostila), 2016.

FADUL, Élvia, TERSO VITORIA, Fabricio Flavio, CERQUEIRA, Lucas Santos. A Agência Nacional de Águas e a Regulação Recursos Hídricos. **Anais de evento – XXXVII Encontro da ANPAD**. Rio de Janeiro, 2013.

FADUL, Elvia. Dinâmicas contemporâneas na regulação de serviços públicos. In: PECCI, Alketa (org.) **Regulação no Brasil: Desenho, governança, avaliação**. São Paulo: Editora Atlas, 2007, 204 p. Parte I – Aspectos Conceituais; Cap 1, pp.9-30.

FAVARETO, Arilson et al. A dimensão territorial do desenvolvimento brasileiro recente (2000-2010). **Relatório de Pesquisa do Pro-jeto Coesão Territorial para o desenvolvimento** (UFABC/Cebrap/Rimisp), 2013.

FERNANDES, Ciro Campos Christo et al. **Arranjos Institucionais e a Burocracia de Infraestrutura: notas para uma história sobre a construção das capacidades estatais no Brasil**. Texto para Discussão, 2017.

FERREIRA FILHO, Paulo Sérgio (Procurador da República) Ref.: **IPL nº 0233/2015**, Processo nº0500245-33.2015.4.02.5109 – Denúncia, 2014b.

_____. RECOMENDAÇÃO GAB2/PRM/RESENDE, **Inquérito Civil nº 1.30.008.000035/2013-15**. RESOLVE, com fundamento no art. 6º, inciso XX, da Lei Complementar nº 75/93, RECOMENDAR À ASSOCIAÇÃO PRÓ-GESTÃO DAS ÁGUAS DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO PARAÍBA DO SUL, 2014c.

_____. Ref.: **Inquérito Civil nº 1.30.008.000035/2013-1** - Ação civil pública por atos de improbidade administrativa -2014a.

FIANI, Ronaldo. Arranjos institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto. **Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas**. Ipea, 2014.

FORMIGA-JOHNSON, Rosa Maria; KUMLER, Lori; LEMOS, Maria Carmen. The politics of bulk water pricing in Brazil: lessons from the Paraíba do Sul basin. **Water Policy**, v. 9, n. 1, p. 87-104, 2007.

FRACALANZA, A. P. Modelo de Gestão das Águas: o caso do Sistema Cantareira (São Paulo - Brasil). In: **I Simpósio de Recursos Hídricos do Sul-Sudeste**, 2006, Curitiba. Recursos Hídricos e a Gestão Territorial, 2006.

FRANT, Howard. High-powered and low-powered incentives in the public sector. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 6, n. 3, p. 365-381, 1996.

FREIRE, A. O. G. et al. **Perfil da burocracia de médio escalão do Poder Executivo Federal** — Brasília: Enap, 2014.

FREIRIA, Rafael Costa. Direito das Águas: Aspectos legais e institucionais na perspectiva da qualidade. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, 40, 30/04/2007. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1738. Acessado em 15/02/2016.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, n. 21, 2006.

FRIEDBERG, E. **Le pouvoir et la règle**. Dynamique de l'action organisée. Seuil, 1993.

FUKUYAMA, Francis. What is governance? **Technical Report Working Paper 314**, Center for Global Development, 2013.

GIDDENS, Anthony. **Em defesa da sociologia**. Unesp, 2001.

GIL, Antonio Carlos. Amostragem na pesquisa social. In: GIL A.C. (Org.) **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6a ed. São Paulo: Atlas, p. 90-109, 2010.

GLOBAL WATER PARTNERSHIP. **Annual Report**, 2002.

GOLDENBERG, José; PRADO, Luiz Tadeu Siqueira. Reforma e crise do setor elétrico no período FHC. **Tempo soc**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 219-235, Nov. 2003. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702003000200009&lng=en&nrm=iso>. Acessado em: 17/04/2016.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto. **Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas**. Ipea, 2014.

GRANZIERA, Maria Luzia Machado. **Direito das águas: disciplina jurídica das águas doces**. São Paulo: Editora Atlas, 2014.

HAAS, P. M. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. **International organization**, v. 46, n. 1, p. 1-35, 1992.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary CR. The three versions of neo-institutionalism. **Lua Nova: revista de cultura e política**, n. 58, p. 193-223, 2003.

HAM, Cristopher; HILL Michael. **The policy process in the modern capitalist state**. Wheatsheaf Books, Brighton, 1984

HANNEMAN, Robert A.; RIDDLE, Mark. **Introduction to social network methods**. 2005.

HENDRIX, Cullen S. Measuring state capacity: Theoretical and empirical implications for the study of civil conflict. **Journal of Peace Research**, v. 47, n. 3, p. 273-285, 2010.

HILL, Michael. Implementação: uma visão geral. **Políticas públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, v. 2, p. 59-110, 2006.

HOMMEL, T. **Strategies des fines industrielles et contestation sociale**. Paris: Cirad/Inra, 2004.

HOOD, Christopher; JACKSON, Michael W. **Administrative argument**. Aldershot: Dartmouth, 1991.

HORA, Karla Emmanuela Ribeiro et al. Gênero e Gestão Integrada dos Recursos Hídricos e Saneamento: aproximações da realidade cabo-verdiana e brasileira. **Revista Monografias Ambientais**, v. 14, n. 1, p. 166-175, 2015.

HORKHEIMER, Max. **Teoria Crítica I**. São Paulo: Perspectiva, 2015.

HOWLETT, Michael. Public managers as the missing variable in policy studies: An empirical investigation using Canadian data. **Review of Policy Research**, v. 28, n. 3, p. 247-263, 2011.

IBGE. **CENSO**. Disponível em: < <http://www.censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em, v. 23, 2010.

_____. **Evolução da Divisão Territorial do Brasil 1872 – 2010** - Apresentação de Slides. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/0000000684181210201118380911960.pdf>. Acessado em 12 de Julho de 2013.

INGLAT, Luis Phillipe da Silva; SANTOS, Elines Tatianes Pereira dos; PUPO JUNIOR, Célio da Silva. Isomorfismo Normativo: influência das instituições na construção do perfil do Administrador. **Revista Foco**, [S.l.], v. 10, n. 2, p. 11-28, jun. 2017. ISSN 1981-223X. Disponível em: <<http://revistafocoadm.org/index.php/foco/article/view/361>>. Acesso em: 18 set. 2017

IORIS, Antonio AR. Os limites políticos de uma reforma incompleta: a implementação da Lei dos Recursos Hídricos na Bacia do Paraíba do Sul. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 10, n. 1, p. 61, 2008.

JACOBI, Pedro Roberto. A gestão Participativa de bacias hidrográficas no brasil e os desafios do fortalecimento de espaços públicos colegiados. In: Coelho, Vera Schattan P. **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004.

JACOBI, Pedro Roberto. **Governance** – Water Governance- mimeo, 2009.

JACOBI, Pedro Roberto; BARBI, Fabiana. Democracia e participação na gestão dos recursos hídricos no Brasil. **Rev. katálisis**, Florianópolis, v. 10, n. 2, p. 237-244, Dec. 2007.. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802007000200012&lng=en&nrm=iso>. Acessado em: 23/05/2016.

JACOBI, Pedro Roberto; EMPINOTTI, Vanessa; DE TOLEDO, Renata Ferraz. Gênero e Meio Ambiente. **Ambiente & Sociedade**, v. 18, n. 1, 2015.

JAPIASSU, Hilton. **Objetividade científica e pressupostos axiológicos**. O mito da neutralidade científica. 1975.

JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. Novas formas de gestão na saúde: descentralização e intersetorialidade. **Saúde e Sociedade**, v. 6, p. 31-46, 1997.

JUNQUEIRA, Luciano Antonio Prates; INOJOSA, Rose Marie; KOMATSU, Suely. Descentralização e intersetorialidade na gestão pública municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza. In: PÉREZ, Horácio O. et al. **El tránsito de la cultura burocrática al modelo de la gerencia pública: perspectivas, posibilidades y limitaciones**, p. 63-124, 1997.

JUNQUILHO, Gelson Silva. Nem “burocrata” nem “novo gerente”: o “caboclo” e os desafios do Plano Diretor de Reforma do Estado no Brasil do real. **Revista de Administração Pública**, v. 38, n. 1, p. 137-156, 2004.

KETTELHUT, Júlio Thadeu Silva; AMORE, Luiz; LEEUWESTEIN, Jörgen Michel. A experiência brasileira de implementação de comitês de bacias hidrográficas. In: **Simpósio Internacional Sobre Gestão de Recursos Hídricos**, Gramado, RS, 1998

KINGDON, John W. Agenda setting. **Public policy: The essential readings**, p. 105-113, 1995.

KINGDON, John. Como chega a hora de uma ideia? In: SARAIVA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas Públicas: Coletânea – Volume 1**. Brasília: ENAP, 2006.

KINGDON, John. Juntando as coisas. In: SARAIVA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas Públicas: Coletânea – Volume 1**. Brasília: ENAP, 2006.

KUMLER, Lori M.; LEMOS, Maria Carmen. Managing waters of the Paraíba do Sul river basin, Brazil: a case study in institutional change and social learning. **Ecology and Society**, v. 13, n. 2, 2008.

LAKATOS, Eva Maria. **Sociologia geral** / Eva Maria Lakatos, Marina de Andrade Marconi – São Paulo: Atlas, 2008

LAKATOS, Eva Maria; DE ANDRADE MARCONI, Marina. **Metodologia do trabalho científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos**. Atlas, 1985.

LASCOUMES, Pierre e LE GALÈS, Patrick. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. **Revista de Pós-Graduação em Ciências Sociais**, volume 9, nº18, julho/dezembro, 2012.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**, ano 49, n.2, p.3-131, Abr-Jun, 1998. Disponível em: <http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/364>. Acessado em: 04/04/2016.

LIPSKY, Michael; BUREAUCRACY, **Street-level**. Dilemmas of the Individual in Public Services, New York. Russell Sae, 1980.

LOTTA, Gabriela Spanghero. **Burocracia e implementação de políticas de saúde: os agentes comunitários na Estratégia Saúde da Família**. SciELO-Editora FIOCRUZ, 2015.

_____. **Implementação de políticas públicas:** o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família. 2010. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

LOTTA, Gabriela Spanghero; PIRES, Roberto Rocha Coelho; OLIVEIRA, Vanessa Elias. **Burocratas de médio escalão:** novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. 2014.

LOTTA, Gabriela; DE OLIVEIRA, Vanessa Elias; CAVALCANTE, Pedro. Do Insulamento Burocrático à Governança Democrática: transformações institucionais e a burocracia no Brasil1. **10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política**, 2016.

LOWI, Theodore J. Four systems of policy, politics, and choice. **Public administration review**, v. 32, n. 4, p. 298-310, 1972.

MADRUGA, Lúcia Rejane da Rosa Gama; NUNES DA SILVA, Tania; BEURON, Thiago; BLOCK, Alexander. Comitê de Bacia: Uma Configuração Social Emergente na Gestão Sustentável das Águas. **Desenvolvimento em Questão**, vol. 9, núm. 18, julio-diciembre, 2011. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=75220806005>. Acessado em: 20/05/2016.

MAGALHÃES, Rafael Caldeira. Lutas sociais no espaço urbano de Belém e suas conexões com o saneamento básico. **Brazilian Geographical Journal: Geosciences and Humanities research medium**, v. 6, n. 2, p. 183-204, 2015.

MAGRINI, Alessandra; SANTOS, Marco Aurélio dos. **Gestão Ambiental de Bacias Hidrográficas**. Rio de Janeiro: Instituto Virtual Internacional de Mudanças Globais -IVIG, 2001.

MANKIW, N. Gregory. **Introdução à economia**, tradução Allan Vidigal Hastings. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2005.

MARINATO, Cristina Fiorin. **Integração entre a gestão de recursos hídricos e a gestão municipal urbana:** estudo da inter-relação entre instrumentos de gestão. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Espírito Santo - Centro Tecnológico, 2008.

MARQUES, Eduardo C. Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, v. 43, n. 1, p. 67-102, 1997.

MARQUES, Eduardo Cesar. **Desafios da Regionalização**. 2016. Video de Internet, disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=FfN7gLEJM4Y>. Acessado em: 21/02/2017.

_____. Redes sociais e instituições na construção do Estado e da sua permeabilidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 41, p. 45-67, 1999.

_____. **Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo**. Annablume, 2003.

MARQUES, Eduardo Cesar et al. Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizados a partir de políticas urbanas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 2006.

MARTINS, G. D. A.; THEÓPHILO, Carlos Renato. **Metodologia da investigação científica**. São Paulo: Atlas, 2009.

MARTINS, Luciano. Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil: uma visão geral. **Cadernos ENAP** n. 8, Brasília, 1997. 61 p.

MASSARDIER, Gilles. Cognição, políticas e ações públicas: entre coerência, fragmentação e aprendizados. In: BONNAL, Philippe e LEITE, Sérgio Pereira (org.). **Análise comparada de políticas públicas: uma agenda em transformação**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2011.

MASSARDIER, Gilles. Redes de políticas públicas. **Políticas públicas** (ENAP, Brasília), v. 2, p. 167-185, 2006.

MAXIMIANO, Antônio Cesar Amaru. **Teoria Geral da Administração** – 1 ed. 4 reimpr. – São Paulo: Atlas, 2008.

MORAN, Edgar. **Los cuatro saberes de la educación**. Versión digital. CECES. Consultado, 2007.

MORIN, E. **Os sete saberes necessários à educação do futuro**. São Paulo: Cortez: Brasília, UNESCO, 2011.

MOTTA F. Controle Social nas Organizações. **RAE**, vol. 33, n. 5, set-out 1979. Disponível em: http://rae.fgv.br/sites/rae.fgv.br/files/artigos/10.1590_S0034-75901993000500005.pdf. Acessado em: 13/05/2016.

MOTTA, Paulo Roberto de Mendonça. O estado da arte da gestão pública. **Rev. adm. empres**, São Paulo, v. 53, n. 1, p. 82-90, Feb. 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902013000100008&lng=en&nrm=iso. Acessado em: 23/04/2016.

MURTHA, Ney Albert; CASTRO, José Esteban; HELLER, Léo. Uma perspectiva histórica das primeiras políticas públicas de saneamento e de recursos hídricos no Brasil. **Ambient. Soc.**, São Paulo, v. 18, n. 3, p. 193-210, Set. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2015000300012&lng=en&nrm=iso>. Acessado em: 18/03/2016.

MURTHA, Ney Albert; HORIZONTE, Belo. **Intersetorialidade nas políticas brasileiras de saneamento e de recursos hídricos em um contexto de reformas**. Tese de Doutorado, 2016.

NEVES, Mirna Aparecida; PEREIRA, Sueli Yoshinaga; FOWLER, Harold Gordon. Impactos do sistema estadual de gerenciamento de recursos hídricos na bacia do Rio Jundiaí (SP). **Ambiente & Sociedade**, v. 10, n. 2, p. 149-160, 2007.

NOBRE, Marcos. **Curso livre de teoria crítica**. Papirus Editora, 2012.

NOVAES, Ricardo Carneiro. **Cooperação e conflito nas águas da Bacia do Rio Paraíba do Sul**: limites e possibilidades de gestão integrada no trecho paulista. 2006. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

OLIVEIRA, M. A.; BARBOSA, Erivaldo Moreira; NETO, J. Dantas. Gestão de recursos hídricos no Rio Grande do Norte: Uma análise da implementação da política hídrica. **HOLOS**, v. 1, p. 3-27, 2013.

OLIVEIRA, Vanessa E.; ABRUCIO, Fernanda L. Entre a política e a burocracia: a importância dos burocratas de nível médio para a produção de políticas públicas em saúde e educação. **Artigo apresentado**, n. 35º, p. 347-75, 2011.

O'TOOLE JR, Laurence J. Ligações interorganizacionais no processo de implementação. In: PETERS, Guy e PIERRE, Jon (org.). **Administração pública**: coletânea. São Paulo: Editora da UNESP; Brasília: ENAP, 2010.

PAGE, Edward C. Middle level bureaucrats: policy, discretion and control. In: Raadschelders, J. et al. (Eds.) **The Civil Service in the 21st Century**. Palgrave Macmillan, London, 2007. p. 152-168.

PEREIRA-BRESSER, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. Editora 34, 1998.

PERES, Ursula D. Custos de transação e estrutura de governança no setor público. **Revista Brasileira de Gestão de Negócios**, v. 9, n. 24, p. 15-30, 2007.

PIERRE, MULLER. **Les politiques publiques**. Paris, PUF (Que sais-je, 1990.)

PINHO R., Rodrigo César Rebello. **Da Organização do Estado, dos Poderes, e histórico das Constituições**. 12 ed. – São Paulo: Saraiva, 2012

PIRES, Irvando Mendonça et al. **PLANASA: avaliação dos resultados e perspectivas**. In: Congresso Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental, 10. BNH, 1979. p. 1-50.

PITERMAN, Ana. GRECO, Rosângela Maria. A água seus caminhos e descaminhos entre os povos. **Revista APS**, v.8, n.2, p. 151-164, jul./dez. 2005. Disponível em: <<http://www.ufjf.br/nates/publicacoes/revista-aps/revistas/revista-v-8-n%C2%BA2/>> Acessado em: 20/03/2016.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. **Public Management Reform: A Comparative Analysis-New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State**. 3. Pains. 2011. Press, 1968.

PORTO, Monica F. A.; PORTO, Rubem La Laina. Gestão de bacias hidrográficas. **Estud. av.**, São Paulo, v. 22, n. 63, 2008. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142008000200004&lng=en&nrm=iso>. Acessado em 15/02/2016.

PORTO, R. L. L. **Fundamentos para a Gestão da Água**. São Paulo: s.n., 2012

POWELL, Walter W.; DIMAGGIO, Paul J. (Ed.). **The new institutionalism in organizational analysis**. University of Chicago Press, 2012.

PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron. **Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga... Morals on a Foundation (Oakland Project)**. University of California Press, 1973.

RIGGS, Fred. In search of rational organization – introduction: shifting meanings of the term bureaucracy. **International Social Science Journal**, v. 31, n. 4, p. 563-584, 1979.

RODRIGUES, Marinéa da Silva Figueira; DE MIRANDA, Antonio Carlos. História Ambiental: o saneamento da cidade do Rio de Janeiro. **Revista Práxis**, v. 6, n. 11, 2014.

SABATIER, Paul A. **Policy change and learning: An advocacy coalition approach (theoretical lenses on public policy)**. 2006.

SANTANA, Angela. O processo de agencificação: pressupostos do modelo brasileiro e Balanço da experiência. In: **Balanço da Reforma do Estado no Brasil: A Nova Gestão Pública**, Brasília, 6 a 8 de agosto de 2002. – Brasília: MP, SEGES, 2002.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. São Paulo: Record, 2000.

SARTORI, Giovanni. **A Teoria da Democracia Revisitada: O Debate Contemporâneo**. São Paulo, Editora Ática, 1994

SCOTT, John. **Social network analysis**. Sage, 2017.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, Abril. 2009. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122009000200004&lng=en&nrm=iso>. Acessado em 07/07/2013.

SELNICK, Philip. **TVA and the grass roots: A Study in the Sociology of Formal Organization**. University of California Publications in Culture and Society. 1949.

SENADO FEDERAL. Site Institucional. Apresenta textos sobre o Código Florestal de 1934. Disponível em: <https://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/codigo-florestal/senado-oferece-um-projeto-equilibrado-para-o-novo-codigo-florestal-brasileiro/codigo-florestal-de-1934.aspx>. Acessado em: 10/04/2016.

SETTI, Arnaldo Augusto et al. **Introdução ao gerenciamento de recursos hídricos**. Brasília: Agência Nacional de Energia Elétrica, p. 328, 2001.

SILVA, Maria Valesca Damásio de Carvalho. **O(s) significado(s) da participação dos usuários das águas e da sociedade civil no Comitê de Integração da Bacia do Rio Paraíba do Sul – CEIVAP**. Tese de Doutorado. Universidade Federal da Bahia, 2011.

SKOCPOL, Theda. **States and social revolutions: A comparative analysis of France, Russia and China**. Cambridge University Press, 1979.

SOUZA JUNIOR, Wilson Cabral de et al. **Participação social e aspectos econômicos da gestão de recursos hídricos no Brasil**. Tese de Doutorado. Instituto de Economia, UNICAMP – Campinas, 2003.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, Dec. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=en&nrm=iso>. Acessado em: 17 Set. 2018

SUBIRATS, Joan. El papel de la burocracia en el proceso de determinación e implementación de las políticas públicas. In: SARAIVA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas Públicas: Coletânea – Volume 2**. Brasília: ENAP, 2006.

SUCHMAN, Mark C. Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. **Academy of management review**, v. 20, n. 3, p. 571-610, 1995.

TEDESCHI, W. **Gestão Intergovernamental da Política de Recursos Hídricos**: Estudo de caso da dinâmica do Comitê para Integração da Bacia Hidrográfica do Paraíba do Sul–Dissertação (Mestrado em Administração), Centro de Pós-graduação e Pesquisas em Administração da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2003.

THOMAS, Luckman et al. **The social construction of reality**. 1966.

TILLY, Charles. Coercion, Capital, and European States [1990]. **Contemporary Sociological Theory**, 2012.

TILLY, Charles. **The Formation of National States in Western Europe**. Princeton: Princeton University Press, 1975.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Fundamentos de administração pública brasileira**. Rio de Janeiro: Editora FVG, 2012.

TRINDADE JUNIOR, A. P.; BARBOZA DE OLIVEIRA, A. R. M. A organização, comitê de bacia hidrográfica. In: **IV Encontro Internacional da Governança da Água**, 2013, São Paulo. Governança da Água: dimensões institucionais. São Paulo, 2013.

TRINDADE JUNIOR, A. P.; uma introdução teórica estruturalista sobre o conceito de resiliência institucional no âmbito da gestão de recursos hídricos. In: **7º Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade**, 2015, Brasília. Teoria Social e Meio Ambiente: avanços e desafios. Brasília: ANPPAS, 2015.

TRINDADE JUNIOR, Adilson Pio; BARBOZA DE OLIVEIRA, Antônio Roberto Martins. Algumas considerações sobre o ente municipal na perspectiva das bacias hidrográficas estaduais. In: **IV Simpósio de Pós-Graduação em Engenharia Urbana – IV SIMPGEU/ I Encontro Nacional de Tecnologia Urbana – I ENURB**. 2013a.

TRINDADE JUNIOR, Adilson Pio; FRACALANZA, A. P. Federalismo, algumas considerações a partir da gestão de recursos hídricos no Brasil. In: **7º Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade**, 2015, Brasília. Direito Ambiental e Ordenamento Territorial. Brasília: ANPPAS, 2015.

TVA - Tennessee Valley Authority. Site Institucional. Apresenta informações institucionais e da história da organização. Disponível em: <https://www.tva.gov/About-TVA>. Acessado em: 20/05/2016.

VALLADÃO, Alfredo. **Bases para o Código das Águas** (Projeto de lei). Arquivo Nacional, 1907.

VERGARA, S. C. Estudos organizacionais: a produção científica brasileira. In C. O. ertero, M. P. Caldas & T. Jr. Wood (Orgs.) **Produção científica em administração no Brasil: o estado da arte** (pp. 35-49). São Paulo: Atlas, 2005.

VIE, Ola Edvin. Have post-bureaucratic changes occurred in managerial work? **European Management Journal**, v. 28, n. 3, p. 182-194, 2010.

WAHRLICH, Beatriz M. de Sousa. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. **Revista de Administração Pública**. v. 8, n. 2 (1974). Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/5965>. Acessado em: 13/04/2016.

WEBER, MAX. **A ética protestante e o “espírito” do capitalismo**. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2004.

_____. **Ciência e política: duas vocações**. Editora Cultrix, 2004.

_____. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2011 (volume 1)

_____. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1999 (volume 2)

_____. **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro: Editora LTC Livros Técnicos e Científicos S.A, 1982.

WINTER, Soren C. **Perspectivas de implementação: status e reconsideração**. Administração Pública. Coletânea. São Paulo: Editora UNESP, p. 209-228, 2010.

WISE, Lois Recascino. Bureaucratic posture: On the need for a composite theory of bureaucratic behavior. **Public Administration Review**, v. 64, n. 6, p. 669-680, 2004.

WORLD BANK. **Governance and Development** (Relatório). 1992.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. Bookman editora, 2001.

APÊNDICE I

SURVEY (síntese)

DADOS DA INSTITUIÇÃO/ORGANIZAÇÃO (MEMBRO)

A qual a instituição ou organização você pertence?

A qual segmento do CEIVAP pertence esta instituição/organização?

A qual o estado ou ente, a instituição ou organização pertence?

Em quais gestões a sua INSTITUIÇÃO/ORGANIZAÇÃO esteve presente no CEIVAP?

DADOS DO RESPONDENTE

Qual o seu cargo, na sua instituição/organização?

Qual a sua formação?

Qual a posição hierárquica do seu cargo na instituição/organização?

VOCÊ esteve presente como representante/membro do CEIVAP, em quais gestões? Indique o segmento, por gestão, que você atuou.

Durante os períodos indicados, você foi membro da Diretoria do CEIVAP, ou atuou em alguma destas instâncias (Câmara Técnica, Grupos de Trabalho ou Comissões)?

CONEXÕES INTERORGANIZACIONAIS

Indique 03 (três) principais membros do qual você mantém contato no CEIVAP:

3 opções de resposta!

3 níveis de intensidade do contato (Pouco, Médio e Alto)

FATORES DECISÓRIOS

(Pré-determinados com três/quatro opções de escolha, quanto ao nível de relevância)

1) Muito importante; 2) Importante; 3) Pouco importante; e 4) Não é importante.

1) Racionalidade técnica (conhecimento técnico-científico);

2) Conformidade legal (fiel observâncias as leis, normas e regulamentos);

3) Adesão entre membros do mesmo seguimento (interesse e/ou objetivos comuns);

4) Rede de relacionamento entre grupos de interesse internos e/ou externos;

5) Interesses econômicos e financeiros;

- 6) Oportunidades políticas (possibilidade de ganhos políticos pela atuação e/ou resultados obtidos)
- 7) Limitações orçamentárias;
- 8) Reconhecimento entre os pares (membros buscam reconhecimento dos demais membros do CEIVAP);
- 9) Prevalência do desenho institucional (União, estados e municípios);
- 10) Imagem institucional (mudança positiva ou negativa da reputação do Comitê);
- 11) Valores éticos, morais e/ou estéticos;
- 12) Valores religiosos e/ou culturais.

APÊNDICE II

Nº	ENTE	Órgão	Representante		Decodificação	Plenária	DIRE	CTC	Dir. CTC	GTAOH	GTAI	GT Macró	GT PSA	GTSB	COMISSÃO PARAÍBA DO SUL/ GUANDU	Comitês Afluentes	CERH (SP, MG e RJ)	CNRH	lits	Dits	Codificação	ÍNDICE DE ATUAÇÃO	IIS _{Salv}	IIS _{BRGDH}
1				H		1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	AS1	2	1	1
2				M		1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	AS2	1	1	0
3				H		1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	AI1	1	1	0
4				H		1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	AI2	3,33	1,3333333	2
5				H		1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	AM1	1	1	0
6				H		1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	AM2	1	1	0
				H		1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	AA1	1	1	0
7				H		1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	DS1	1	1	0
8				H		1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	DI1	1	1	0
9				H		1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	DI2	1	1	0
10				H		1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	DI3	1	1	0
11				H		1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	DS2	1	1	0
12				M		1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	DS3	1	1	0
13				H		1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	DP1	1	1	0
14				H		1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	DP2	1	1	0
15				H		1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	DP3	2	2	0
16				M		1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	DP4	1	1	0
17				H		1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	DP5	1	1	0
18				H		1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	DP6	1	1	0
19				H		1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	DP7	1	1	0
20				M		1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	DP8	2	2	0
21				H		1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	DC1	1	1	0
22				H		1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	DD1	1	1	0
23				H		1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	DD2	1	1	0
24				H		1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	DC2	1	1	0
25				H		1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	DF1	2	2	0
26				H		1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	DA1	1	1	0
27				M		1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	DUI1	1	1	0
28				H		1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	DVI1	1	1	0
29				H		1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	DA2	1	1	0
30				H		1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	DM1	1	1	0
31				H		1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	DM2	2	1	1
32				H		1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	DH1	1	1	0
33				M		1	1	1	0	1	1	0	0	0	0	1	1	1	1	0	DE1	14,67	4,6666667	10
34				H		1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	DC3	1	1	0
35				H		1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	DM3	1	1	0
36				M		1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	DC4	1	1	0
37				H		1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	DA3	1	1	0
38				H		1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	DB1	2	2	0
39				M		1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	DI4	1	1	0
40				H		1	0	1	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	DP9	4,33	2,3333333	2
41				M		1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	DE2	1	1	0
42				H		1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	BS1	1	1	0
43				H		1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	BS2	1	1	0
44				H		1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	BS3	1	1	0
45				M		1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	BC1	2	2	0
46				H		1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	BS4	1,3333333	1,3333333	0
47				H		1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	BS5	2	2	0
48				H		1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	BP1	1	1	0
49				M		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	BP2	1	1	0
50				H		1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	BP3	1	1	0
51				H		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	BP4	1	1	0
52				H		1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	BP5	2	2	0
53						0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	BP6	1	1	0
54				H		1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	BS6	2	2	0
55				M		1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	BC2	2	2	0
56				H		1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	BF1	2	2	0
57				M		1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	BF0	1	1	0
58				M		1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	BC3	1	1	0
59				H		1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	BC4	1	1	0
60				M		1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	BC5	4,03	4,0314331	0

61			M	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	BT1	1	1	0
62			H	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	BC6	1.3333333	1.3333333	0
63			M	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	BE1	1	1	0
64			H	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	B57	1	1	0
65			M	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	BU1	1.3333333	1.3333333	0
66			H	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	BU2	1	1	0
67			H	1	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	BS8	4.33	4.3333333	0
68			H	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	BA1	1	1	0
69			H	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	BI1	2	2	0
70			H	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	BF2	1	1	0
71			M	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	BV1	1	1	0
72			M	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	BU3	2	2	0
73			H	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	BA2	4.33	2.3333333	2
74			H	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	CS1	3	3	0
75			H	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	CS2	1	1	0
76			M	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	C11	2.3333333	1.3333333	1
77			M	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	C12	2.3333333	1.3333333	1
78			M	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	CF1	2	1	1
79			M	1	0	1	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	CI3	3.67	2.6666667	1
80			M	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	CP1	1	1	0
81			H	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	CP2	3	2	1
82			H	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	CP3	1	1	0
83			H	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	CP4	1	1	0
84			H	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	CP5	1	1	0
85			H	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	CP6	1	1	0
86			H	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	CP7	1	1	0
87			H	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	CP8	2	1	1
88			M	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	CS3	1	1	0
89			H	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	CF2	1.3333333	1.3333333	0
90			H	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	CC1	1	1	0
91			H	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	CW1	1	1	0
92			M	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	CF3	1	1	0
93			H		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	CL1	1	1	0
94			H	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	CA1	1	1	0
95			M	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	CC2	1	1	0
96			M	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	OC3	1	1	0
97			H	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	CC4	2	2	0
98			H	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	CL2	2	2	0
99			M		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	CE1	1	1	0
100			H	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	CA2	2	1	1
101			M	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	CA3	1	1	0
102			H	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	CS4	1	1	0
103			M	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	CA4	2	1	1
104			H	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	CI4	3	2	1
105			H	1	0	1	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	CC5	4.33	2.3333333	2
106			M	1	0	1	1	1	1	1	0	0	0	1	1	0	CN1	8.03	5.0314331	3
107			M	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	CE2	1	1	0
108			H	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	CA5	1	1	0
109			H	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	CI5	1	1	0
110			H	1	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	1	0	CU1	5	2	3